



raad
landelijk
gebied

Van zorgen naar borgen

Publicatie RLG 06/5, oktober 2006
Naar een bestuurlijke omslag bij LNV



De Raad voor het Landelijk Gebied adviseert de regering en de beide kamers van de Staten-Generaal op hoofdlijnen van beleid. De raad richt zich op strategische adviezen op de lange en middellange termijn en incidenteel op actuele zaken op korte termijn. Het werkterrein betreft het gehele beleidsveld van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aangeduid als 'landelijk gebied'.

Samenstelling van de raad

prof. mr. P.C.E. van Wijmen, voorzitter
mw. J.W. van Bijsterveldt
drs. B.E. van Essen
ir. J.T.G.M. Koolen
mw. J. Lamberts
mw. prof. dr. M.J.A. Margadant-van Arcken
mw. T.L. Metz b.a.
mw. dr. M.C. van Schendelen
dr. ir. H.J. Silvis
dhr. F. Tielrooij
prof. dr. M.J.W. van Twist
drs. C.J.G.M. de Vet

Algemeen secretaris: mevr. ir. H. de Wilde

Samenstelling van de werkgroep die dit advies heeft voorbereid

prof. dr. M.J.W. van Twist, voorzitter
drs. B.E. van Essen
ir. J.T.G.M. Koolen
dr. B.H. van Leeuwen, projectleider
mw. ir. A. Bruinsma, junior projectleider

Raad voor het Landelijk Gebied

Stationsplein 14
3818 LE Amersfoort
telefoon: (033) 421 78 20
fax: (033) 461 53 10
e-mail: raad.landelijk.gebied@minlnv.nl
website: www.rlg.nl

Publicatie RLG 06/5
Oktober 2006

Foto's omslag

Colorfull landscape, Ron ter Burg

Redactie

Herman Vuijsje

Vormgeving

Geerars Communicatie, Amersfoort

ISBN-10 90-77166-246
ISBN-13 978-90-77166-146
NUR 940



Bron: RLG

Inhoud

Deel 1	Samenvatting	5
Deel 2	Advies	9
1	Inleiding: 'Van zorgen voor naar zorgen dat'	11
2	Wie bepaalt de agenda?	15
3	Wie is verantwoordelijk voor wat?	21
4	Oude en nieuwe rollen voor de overheid	25
5	Verantwoordelijkheid delen met private partijen: kan dat?	31
6	Gevolgen voor de beleidsvelden natuur en platteland	39
7	Conclusies en aanbevelingen	47
Bijlagen		
1	Adviesaanvraag	53
2	Totstandkoming van het advies	55
3	Vingeroefeningen	57
4	Geraadpleegde literatuur	68
5	Overzicht publicaties	71

Bron: EZ Vorm & Foto



Samenvatting

deel 1

Bestuurlijke omslag is haalbaar, maar niet als dogma

‘Van zorgen voor naar zorgen dat’ is het streven van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om meer verantwoordelijkheid in handen te leggen van private partijen: hier breed opgevat als burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Deze bestuurlijke omslag is al gaande op het terrein van landbouwproductie en voedselkwaliteit. De minister heeft de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) gevraagd op welke manier de omslag kan worden vormgegeven op het terrein van natuur- en plattelandsbeleid.

De raad volgt het streven van het ministerie naar een overgang ‘van zorgen voor naar zorgen dat’ met belangstelling en acht dit streven ook haalbaar. Toch zou het verkeerd zijn de bestuurlijke omslag als een soort dogma door te voeren voor elk publiek belang en in elke situatie. Op uiteenlopende beleidsgebieden gelden uiteenlopende mogelijkheden voor het delen van verantwoordelijkheid tussen overheid en private partijen. Deze mogelijkheden kunnen alleen aan het licht worden gebracht als alle betrokkenen van te voren samen een zorgvuldige inschatting maken van de te verwachten dilemma’s, risico’s en effecten.

Een verkenning laat zien dat een gedeelde verantwoordelijkheid tussen publieke en private sector op een aantal beleidsgebieden zeker haalbaar is. De mogelijkheden zijn vooral gunstig voor publieke belangen als recreatie en milieueducatie, die individuele burgers direct aanspreken. Op andere gebieden, zoals het soortenbeleid, is het verstandig om meer verantwoordelijkheid van private partijen te combineren met een grote overheidsrol.

Aan de hand van vier ‘vingeroefeningen’ (over het gebiedsgericht beleid, het soortenbeleid, het Investeringsbudget Landelijk Gebied en het beleid voor de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied) heeft de raad een eerste inventarisatie gemaakt van de consequenties van de bepleite bestuursomslag op de beleidsvelden natuur en platteland, met name voor het ministerie van LNV.

Steeds moet aan specifieke voorwaarden worden voldaan om de private partners in staat te stellen hun nieuwe verantwoordelijkheid ook waar te maken. Daarbij is een rol weggelegd voor de overheid, bijvoorbeeld door het investeren van geld en kennis. Ook dit is een kwestie van maatwerk. Zo verschillen private organisaties sterk in de competenties en hulpbronnen waarover ze beschikken. Het bedrijfsleven kan zich veroorloven deskundigen in te huren, maar maatschappelijke en lokale organisaties zijn vaak afhankelijk van vrijwilligers. Ondersteuning van zulke partijen kan nodig zijn om publieke belangen - vooral ‘zwakkere’ belangen als leefbaarheid, landschap en natuur - te blijven borgen. Bij het ministerie van LNV bestaat daarvoor nog te weinig aandacht.

Ook bij de agendering van activiteiten die voor overdracht in aanmerking komen, schiet het ministerie tekort in aandacht voor de samenwerkings-

partners. Het ministerie gaat teveel uit van de verantwoordelijkheden die het op dit moment aan private partijen zou willen overdragen, en te weinig van waartoe private partijen zelf in staat zijn.

Duidelijkheid over rolverdeling en risico's is essentieel

Een van de belangrijkste voorwaarden om goed te kunnen functioneren, is voor private samenwerkingspartners dat ze precies weten wat ze van de overheid kunnen verwachten. Nu is dat vaak niet het geval, doordat de rolverdeling tussen overheid en private partijen er met de bestuurlijke veranderingen niet eenvoudiger op wordt. Als gekozen wordt voor een overgang 'van zorgen voor naar zorgen dat', krijgt de overheid er nieuwe rollen bij, maar daarnaast blijven ook vaak oude rollen bestaan - zij het met een andere invulling en vanuit een andere optiek. Vooralsnog betekent de bestuurlijke omslag dus dat het beeld gecompliceerder wordt. Het beeld wordt bovendien onoverzichtelijker doordat de uiteenlopende rollen die de overheid vervult, met de bestuurlijke omslag dichter bij elkaar komen te liggen. Over de hele linie verschuift het accent van een hiërarchische relatie in de richting van een samenwerkingsrelatie.

De raad ziet hierin risico's: de verschuivingen kunnen leiden tot vermenging of zelfs conflicten tussen overheidsrollen en tot verkeerde verwachtingen bij samenwerkingspartners. Des te belangrijker is het dat het ministerie de veranderingen expliciteert en de gevolgen ervan onderkent. Alle partijen moeten weten tot waar hun verantwoordelijkheid strekt en welke beperkingen zich voordoen bij de uitvoering ervan. Op zijn minst moeten binnen en buiten het ministerie gelijke verwachtingen bestaan omtrent de toekomstige rolverdeling.

Het is dus belangrijk de risico's en dilemma's die zich bij de bestuurlijke omslag kunnen voordoen, vooraf zorgvuldig in kaart te brengen en arrangementen te ontwerpen om ze te ondervangen. Niet alle risico's vallen echter te voorzien. Bovendien is het de vraag of we ernaar moeten streven alle denkbare risico's uit te sluiten door vooraf voorzieningen te treffen of achteraf van overheidswege in te grijpen om herhaling te voorkomen. Dat zou een nieuw gevaar met zich meebrengen, namelijk dat ieder specifiek risico wordt afgedekt door het afkondigen van goedbedoelde maar ook knellende generieke maatregelen. Het resultaat kan zijn dat de bewegingsruimte die wordt nagestreefd met de bestuurlijke omslag, wordt ingeperkt en uiteindelijk zelfs verdwijnt.

Om dat te voorkomen, adviseert de raad om bij de bestuurlijke omslag veerkracht te organiseren. Dit houdt in dat bij het ondervangen van risico's niet wordt uitgegaan van directe overheidsinterventie, maar van de checks en balances in de samenleving zelf. De bestuurlijke omslag moet zo worden vormgegeven dat het zelfcorrigerend vermogen in de samenleving groot genoeg is om risico's op te vangen.

Een pad vol dilemma's en tegenstrijdigheden

De bestuurlijke omslag vergt ook hierom zoveel tijd omdat hij zo ingrijpend is. Het gaat niet om een aanpassing van de bestaande werkwijze maar om een fundamenteel andere aanpak, waarbij private partijen zelfs betrokken worden bij het formuleren van het publieke belang. De taak van het ministerie bij het borgen van publieke belangen wordt hiermee in principe niet minder, maar anders. De bestaande 'zorgen voor' rollen,

waarbij het ministerie onder meer optreedt als opdrachtgever, stimulator en regelgever, blijven bestaan en worden aangevuld met 'zorgen dat' rollen als deelnemer aan samenwerkingsprojecten, ondersteuner, en opsteller van regels ten dienste van private partijen.

Wel houdt de rijksoverheid altijd de eindverantwoordelijkheid voor de borging van het publieke belang. Private partijen kunnen een verantwoordelijkheid hebben *bij* het borgen van zo'n belang, maar niet eindverantwoordelijk zijn voor het borgen ervan.

Met deze principiële formulering is overigens nog lang niet gezegd hoe de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in de praktijk zal functioneren. Het pad van theorie naar praktijk is bezaaid met dilemma's en tegenstrijdigheden. Op welk moment trekt de overheid bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid weer naar zich toe als private partijen de zorg voor publieke belangen onvoldoende oppakken? En hoe ga je om met het dilemma dat publieke belangen in globale termen moeten worden geformuleerd om ruimte te laten voor creativiteit in de uitvoering, terwijl de borging van die belangen juist gediend is met een precieze omschrijving? Publieke belangen kunnen ook onderling strijdig zijn, wat de vraag oproept wie in de nieuwe constellatie de afweging zal maken. Leggen we bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor integrale gebiedsontwikkeling bij projectontwikkelaars, ook als het risico bestaat dat dit wel tot meer woningen leidt maar niet tot meer natuur? De raad meent dat beantwoording van dit soort vragen ook moet kunnen leiden tot uitstel of zelfs tot afzien van de overdracht van verantwoordelijkheid.

In de praktijk blijkt 'van zorgen voor naar zorgen dat' een vage notie te zijn, waaraan sterk uiteenlopende betekenissen worden gehecht. Daardoor is onvoldoende duidelijk welke veranderingsrichting nu eigenlijk wordt ingeslagen en wat de betrokken partijen van het ministerie van LNV mogen verwachten. Deze onduidelijkheid roept een reeks van vragen op, die de raad niet zelf kan en wil beantwoorden.

Wel geeft de raad in dit advies aan waarover discussie nodig is om duidelijk te maken in hoeverre verantwoordelijkheden voor publieke belangen met private partijen kunnen worden gedeeld. Het initiatief tot deze bestuurlijke discussie tussen de betrokken partners kan zowel bij het ministerie als bij private partijen liggen. Deze discussie zal een structureel karakter hebben. De bestuurlijke omslag is immers een langdurig en ingewikkeld proces. Daar komt bij dat de maatschappelijke en politieke omgeving veranderlijk is, waardoor aanpassingen nodig kunnen zijn. Met het oog daarop is ook een goede monitoring van alle voorziene en onvoorziene effecten van de bestuurlijke omslag nodig.

De discussie zal vooral moeten gaan over de betekenis van de bestuurlijke omslag voor publieke belangen. Wordt de samenleving er beter van? Draagt de omslag bij aan verbetering van natuur en platteland? Primair toetsingskader bij het streven naar minder overheid en meer maatschappelijke verantwoordelijkheid is de vraag of de omslag bijdraagt tot een betere borging van publieke belangen.

De raad stelt dit met enige nadruk vast, omdat de minister onvoldoende duidelijk is in zijn motieven om private partijen meer verantwoordelijkheid te geven. Meerdere motieven lopen door elkaar, zoals het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid, het doorvoeren van bezuinigingen en het verminderen van administratieve lasten. Daardoor komen de pogingen van het ministerie nogal eens over als het 'over de heg gooien'

van verantwoordelijkheden om financiële problemen op te lossen. De raad adviseert de minister dan ook helder uit te spreken dat het primaire motief om verantwoordelijkheid over te dragen ligt in het streven naar een betere borging van publieke belangen.

Politiek treedt terug, maar binnen duidelijke grenzen

Belangrijkste opgave voor het maken van de omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' is waarschijnlijk om te komen tot een goede inbedding van private verantwoordelijkheden in het politieke systeem. De overheid zal hierin, samen met private partijen, moeten voorzien. Duidelijk is dat ook de politiek te maken krijgt met een andere rolverdeling. Private partijen moeten een zekere ruimte hebben om naar eigen inzicht te handelen; de politiek zal dus moeten accepteren dat dingen anders kunnen lopen dan verwacht en soms ook fouten en tegenslagen moeten accepteren. Wel moet dit gebeuren binnen vooraf overeengekomen marges: als verantwoordelijkheden worden overgeheveld naar private partijen, moet worden ingeschat welke risico's wel en niet acceptabel zijn.

De terugtred van de politiek is ook op een andere manier aan grenzen gebonden. Meer verantwoordelijkheid voor de private sector betekent niet dat conflicten bij de borging van publieke belangen ook privaats beslecht kunnen worden. Omgaan met tegenstrijdige belangen vergt politieke oordeelsvorming. Onvoldoende politieke betrokkenheid zou op den duur de nieuwe rol van de overheid ondermijnen.

Conclusies en aanbevelingen

De raad komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

1 De minister is niet duidelijk in zijn motieven om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer verantwoordelijkheid te geven. Meerdere motieven lopen door elkaar, zoals het mobiliseren van kennis, het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid, het bereiken van duurzamer resultaten, het verminderen van administratieve lasten en het doorvoeren van bezuinigingen.

De raad adviseert de minister volstrekt helder te zijn in de motivatie om verantwoordelijkheid over te dragen. Volgens de raad behoort het borgen van het publieke belang het primaire toetsingskader te zijn voor de manier waarop de bestuurlijke omslag wordt doorgevoerd. Andere motieven, zoals het streven naar bezuiniging, kunnen hoogstens een aanvullende rol spelen.

2 LNV neemt de eigen agenda en de interne logica van het ministerie teveel als uitgangspunt bij het geven van meer verantwoordelijkheid aan private partijen. De bestuurlijke omslag is op zich een positieve ontwikkeling, maar dat betekent nog niet dat deze overal en altijd kan worden doorgevoerd. Om de kansrijke situaties van de heilloze te kunnen onderscheiden, zal de overheid, zeker op de beleidsterreinen natuur en platteland, een sterk onderscheidingsvermogen moeten ontwikkelen.

De raad adviseert de minister de bestuurlijke omslag zorgvuldig voor elk beleidsterrein af te wegen. Samen met betrokken maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven moet op bestuurlijk niveau worden nagegaan in hoeverre een grotere verantwoordelijkheid voor private partijen op het

betreffende beleidsterrein (nu al) verantwoord is, en of aan de benodigde voorwaarden kan worden voldaan.

3 De gevolgen van de bestuurlijke omslag voor het ministerie zelf worden onderschat. De omslag leidt bijvoorbeeld niet tot een vereenvoudiging van werkzaamheden: in plaats van minder krijgt het ministerie juist méér rollen te vervullen. Dat vergt een andere, niet per se mindere, inzet.

De raad adviseert de door de bestuurlijke omslag veranderende rollen van het ministerie te expliciteren en de gevolgen te onderkennen. Met het voorliggende advies wil de raad hieraan een bijdrage leveren. De explicitering moet er op zijn minst toe leiden dat binnen en buiten het ministerie gelijke verwachtingen bestaan over de toekomstige rolverdeling.

4 Een grotere verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven voor publieke belangen stelt eisen aan die organisaties ten aanzien van onder meer capaciteit en functioneren. Als aan die eisen onvoldoende kan worden voldaan, bestaat het risico dat het beoogde publieke doel niet wordt bereikt. In de praktijk wordt dit gevaar te weinig onderkend en vertaald in noodzakelijke investeringen.

De raad adviseert de minister mogelijkheden te scheppen om de partijen waaraan hij verantwoordelijkheden wil overdragen, in voldoende mate te voorzien van kennis, financiële middelen en ondersteuning op projectbasis.

5 Na overdracht van verantwoordelijkheid kunnen veel factoren leiden tot falen in het bereiken van publieke doelen. Meer verantwoordelijkheid voor private partijen leidt alleen tot betere borging van publieke belangen als die partijen voldoende ruimte krijgen om hun nieuwe verantwoordelijkheid waar te maken. Alleen dan zijn zij ook in staat om veerkrachtig te reageren op risico's en dilemma's. De beschikbare ruimte wordt niet alleen bepaald door het ministerie van LNV maar minstens evenzeer vanuit de politiek en vanuit andere overheden, waaronder de Europese Unie.

De raad adviseert de minister een actieplan te ontwikkelen om een grotere private verantwoordelijkheid hanteerbaar te maken in het politieke systeem en in het beleid van andere overheden.

De raad adviseert van te voren in te schatten welke risico's voor publieke belangen kunnen optreden als meer verantwoordelijkheden bij private partijen worden gelegd, vooraf ook te bepalen in hoeverre deze risico's acceptabel zijn, en binnen deze marge fouten en tegenslagen bestuurlijk én politiek te (laten) accepteren.

6 Meer verantwoordelijkheid bij private partijen leidt tot discussies en dilemma's die grotendeels nieuw zijn, zowel voor het ministerie als voor de betrokken burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Hoe kun je publieke belangen zo scherp benoemen dat de nagestreefde doelen volstrekt helder zijn, maar tegelijk zo globaal dat er ruimte blijft voor creativiteit in de uitvoering? Hoe kunnen overheid en private sector samen tegenstrijdige doelstellingen tegen elkaar afwegen? Hoe kunnen publieke spelregels functioneren in een private context? Het is van belang de risico's en dilemma's die hierbij kunnen optreden, zorgvuldig in kaart te brengen. Aan de hand daarvan kunnen de betrokken organisaties ook worden voorzien van een zo groot mogelijke veerkracht bij het ondergaan van deze risico's en dilemma's.

De raad adviseert specifiek voor de LNV-beleidsterreinen samen met private partijen een programma op te zetten aan de hand waarvan overheid, private partijen en de politiek systematisch lering kunnen trekken uit de ervaringen met het overdragen van verantwoordelijkheid. Dit programma zou op korte termijn kunnen starten met een concrete pilot waarin samen met de overdrachtspartners een lastige case wordt opgepakt, zoals het soortenbeleid.

Advies

deel 2

1 Inleiding: 'Van zorgen voor naar zorgen dat'

Nederlanders hebben lange tijd hooggespannen verwachtingen gekoesterd van het oplossend vermogen van de overheid. Sinds het eind van de afgelopen eeuw is dat vertrouwen echter minder vanzelfsprekend geworden. Tegenwoordig wordt politiek vrij breed de opvatting gehuldigd dat de overheid niet alle maatschappelijke problemen kan oplossen en dat de maatschappij om minder overheidsbemoeienis vraagt. Ook staat het vertrouwen in onze samenleving onder druk door snelle maatschappelijke veranderingen als mondialisering en fragmentering.

Om het vertrouwen in de overheid te herstellen, moeten we volgens minister Veerman streven naar een betere verbinding en een andere rolverdeling tussen burgers, organisaties en openbaar bestuur. Daarbij hoort volgens de minister een overheid 'die het mogelijk maakt dat maatschappelijke partijen zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de inrichting van hun leven en leefomgeving'. Deze nieuwe aanpak maakt deel uit van het programma 'Andere Overheid' van het kabinet-Balkenende II. Binnen het ministerie van LNV heeft deze aanpak tot nu toe vooral consequenties gehad op het gebied van landbouwproductie en voedselkwaliteit. De minister heeft de Raad voor het Landelijk Gebied gevraagd tegen deze achtergrond advies uit te brengen over een mogelijke andere rolverdeling tussen private partijen en het ministerie van LNV op het terrein van natuurbeleid en plattelandsbeleid.

Bron: EZ Vorm & Foto



Loslaten maar wel borgen

De minister omschrijft de toepassing van het programma 'Andere Overheid' als een bestuurlijke omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat'. Deze omslag acht hij nodig om verschillende redenen. Vraagstukken zijn zo complex geworden dat de overheid ze niet meer in haar eentje kan oplossen. Ook kan de omslag ertoe leiden dat het maatschappelijk vertrouwen wordt versterkt. Daarnaast is het goed als private partijen zelf verantwoordelijkheden nemen: dat leidt tot meer maatschappelijke betrokkenheid en duurzamer resultaten. De overheid staat bovendien voor de opgave om 'meer te doen met minder' door te bezuinigen.

In de praktijk blijkt 'van zorgen voor naar zorgen dat' echter een vage notie te zijn, waaraan sterk uiteenlopende betekenissen worden gehecht. Daardoor is onvoldoende duidelijk welke veranderingsrichting nu eigenlijk wordt ingeslagen en wat de betrokken partijen van het ministerie van LNV mogen verwachten.

Deze onduidelijkheid roept een reeks van vragen op, vooral over de manier waarop publieke belangen op het gebied van natuur en platteland worden veiliggesteld. Kan de overheid de beleidsuitvoering wel loslaten en deze publieke belangen op een andere manier borgen, bijvoorbeeld via kaderstelling? Kunnen private partijen meer dan nu verantwoordelijkheid nemen bij het borgen van deze belangen? Zijn die private partijen er eigenlijk wel? Wie zijn het precies? Kunnen zij ook op langere termijn hun nieuwe rol waarmaken? Worden publieke belangen op deze manier duurzaam en met voldoende democratische controle veiliggesteld? Zijn de beoogde doelen van de omslag - inspelen op complexiteit, meer eigen verantwoordelijkheid en bezuinigen - trouwens niet strijdig met elkaar? En wat betekent de omslag voor efficiëntie, effectiviteit, rechtsgelijkheid en handhaving?

Waar besloten wordt tot de bestuurlijke omslag, moeten bovendien in de uitvoering lastige keuzen worden gemaakt. Bestuurders moeten verantwoordelijkheden overdragen aan burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Daarbij moet vertrouwen een belangrijke rol spelen, want wantrouwen, gekoppeld aan het dichttimmeren van bewegingsruimte, belemmert deze partijen hun verantwoordelijkheid te nemen.

Bron: EZ Vorm & Foto



Tegelijk moeten bestuurders echter hun verantwoordelijkheid voor publieke belangen blijven waarmaken: zij moeten loslaten maar wel borgen. Bovendien hoeft een eenmaal gegeven antwoord niet definitief te zijn. De maatschappelijke omgeving is nu eenmaal veranderlijk, waardoor aanpassingen nodig kunnen zijn. Op welk moment trekt de overheid de verantwoordelijkheid weer naar zich toe als private partijen de zorg voor publieke belangen onvoldoende oppakken? Bij wie ligt eigenlijk het primaat: bij de burger of bij de overheid? Voert de overheid uit wat private partijen 'laten liggen' of voeren private partijen uit wat de overheid hen aanbiedt?

De antwoorden op deze vragen hangen af van de aard van het betreffende publieke belang en van de maatschappelijke omgeving. In sommige gevallen zullen ervaren en professionele private partijen klaar staan om verantwoordelijkheid te nemen, in andere gevallen kan een goede maatschappelijke infrastructuur ontbreken.

Als Raad voor het Landelijk Gebied willen en kunnen wij al deze vragen niet zelf beantwoorden. Dat zullen de betrokken publieke en private partijen in concrete gevallen zelf moeten doen. Wel kunnen wij aangeven waarover discussie nodig is om tot werkbare antwoorden te komen. Die discussie zal vooral moeten gaan over de betekenis van de bepleite omslag voor publieke belangen. Draagt de omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' bij tot een betere borging van die belangen? Die vraag zou het primaire toetsingskader moeten zijn voor het streven van het ministerie van LNV naar minder overheid en meer maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Met dit advies wil de raad lopende initiatieven versterken en de bestuurlijke discussie tussen de betrokken partners aanmoedigen. Deze discussie zal een structureel karakter hebben. De bestuurlijke omslag is immers geen eenmalig gebeuren maar een continu proces. Daarom zal de raad ook in de toekomst de bestuurlijke omslag bij LNV blijven volgen vanuit de optiek van de borging van het publieke belang.

Leeswijzer

Bij de omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' op het ministerie van LNV moet zorgvuldig worden nagegaan of verantwoordelijkheden met private partijen kunnen worden gedeeld (hoofdstuk 2). Dat vergt een meer nauwkeurige uitwerking van de verantwoordelijkheid van de overheid (hoofdstuk 3) en beter zicht op de rollen van het ministerie bij het borgen van publieke belangen (hoofdstuk 4). De mogelijkheden om verantwoordelijkheden te delen of over te dragen, hangen onder meer af van de manier waarop overheid en private partijen omgaan met risico's en dilemma's (hoofdstuk 5). Met het oog op de gewenste discussie schetst de daad mogelijkheden voor de bepleite bestuursomslag op de beleidsvelden natuur en platteland, en de consequenties daarvan voor het ministerie van LNV (hoofdstuk 6). Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 7) besluiten dit advies.



Bron: provincie Limburg

2 Wie bepaalt de agenda?

De cultuurverandering 'van zorgen voor naar zorgen dat' wordt binnen het ministerie van LNV serieus ter hand genomen. Het ministerie zoekt mogelijkheden om de bestuurlijke omslag toe te passen. Daarbij dienen ervaringen, opgedaan met het beleid voor intensieve veehouderij en voedselkwaliteit, als inspiratiebron voor de aanpak in de beleidsvelden natuur en platteland.

De raad komt, na zich in dit proces te hebben verdiept, tot de conclusie dat het ministerie te eenzijdig de agenda bepaalt. Externe partijen worden wel bij het proces betrokken, maar dan vooral als 'ontvangende' partij. Het ministerie gaat uit van de klussen en verantwoordelijkheden die het op dit moment aan private partijen zou kunnen overdragen, en niet van de vraag wat private partijen zelf zouden willen en kunnen doen. De interne logica van het ministerie is naar het oordeel van de raad te zeer leidend in het proces. Waar partijen wél betrokken worden bij de bestuurlijke omslag, blijkt de overheid nogal eens 'remmende' voorwaarden te stellen.

Geen verantwoordelijkheden over de heg gooien

Uit gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd (zie bijlage 2) blijkt dat het streven van de minister onvoldoende wordt herkend door de partijen die meer verantwoordelijkheid zouden moeten krijgen. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven ervaren de pogingen van het ministerie vaak als het 'over de heg gooien' van verantwoordelijkheden om financiële problemen op te lossen.

Zorg voor het landschap 'over de heg gegooid'

In de Nota Ruimte wordt de verantwoordelijkheid voor het landschap bij de provincies gelegd, die deze op hun beurt weer bij gemeenten en lokale partijen deponeren. De verantwoordelijkheid van het rijk beperkt zich tot de zorg voor de kwaliteit van de twintig nationale landschappen, maar ook daar zijn het de provincies die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en het rond krijgen van de financiering. Het rijk verstrekt een bijdrage van maximaal vijftig procent van de totale kosten per provincie (LNV e.a., 2006). De provincies staan daarmee voor een lastige klus. Volgens de Natuurbalans 2005 is voor herstel en versterking van de landschapskwaliteit in nationale landschappen een jaarlijkse investering nodig die tien keer hoger ligt dan het bedrag dat rijk en provincies tot 2008 beschikbaar hebben (NMP, 2005). Voor het dichten van dit gat wordt vertrouwd op de bijdrage van private partijen. Het beperken van de rijksbetrokkenheid tot de nationale landschappen en de daarbij bestaande afhankelijkheid van onzekere private geldstromen wordt door sommige partijen gezien als 'over de heg gooien'.

Aan de andere kant blijkt het nogal eens voor te komen dat private partijen de actuele politieke ontwikkeling onvoldoende aangrijpen om zelf initiatieven te nemen. Waar dat wel gebeurt, worden die initiatieven niet altijd door het ministerie opgepakt. Dit overkwam bijvoorbeeld terrein-

beheerders die meer verantwoordelijkheid wilden nemen voor het beheer van de Waddenzee en organisaties voor landschaps- en soortenbeheer die de verantwoordelijkheid voor het agrarisch natuurbeheer meer in eigen hand wilden nemen.

De situatie ligt anders bij provinciale en gemeentelijke overheden die onder de noemer van decentralisatie en subsidiariteit meer verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld. In tegenstelling tot private partijen hebben zij veel en intensief contact over de uitvoering van de omslag. Zo zijn de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening en de nieuwe Wet Inrichting Landelijk Gebied volop onderwerp van discussie. Daarbij opgedane ervaringen kunnen als inspiratiebron dienen bij het opnieuw aankleden van de relatie tussen ministerie en private partijen. Een voorbeeld is de samenwerking tussen de provincie Limburg en gemeenten, waarbij verantwoordelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening worden overgedragen zonder dat het gevoel ontstaat dat men bezig is verantwoordelijkheden over de heg te gooien (zie kader).

Limburg draagt verantwoordelijkheden over maar blijft meedenken

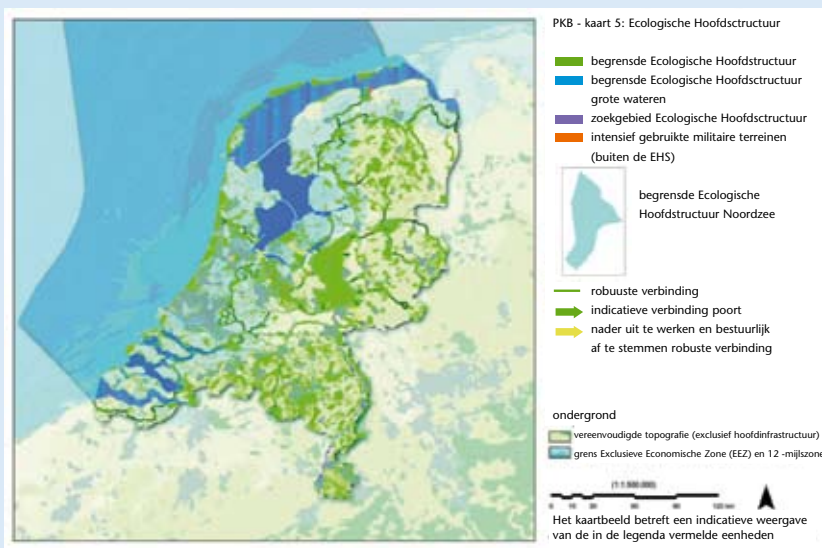
De provincie Limburg streeft naar een kwaliteitsverbetering én een versnelling in de ruimtelijke ordening door meer verantwoordelijkheid bij gemeenten te leggen. Het aantal provinciale regels is verminderd; niet regels maar doelen moeten maatgevend zijn. Gemeenten zijn positief over deze nieuwe aanpak, al waarschuwden sommige direct dat niet overal op gemeentelijk niveau de benodigde kennis, ervaring en middelen beschikbaar zijn om op dit complexe terrein een eigen koers te varen. De provincie biedt gemeenten daarom een handreiking en een begeleidingstraject aan waarmee zij ervaring kunnen opdoen met de nieuwe mogelijkheden, gericht op ontwikkelingsplanologie.

Bestuurlijke omslag is geen haarlemmerolie

De raad acht de bestuurlijke omslag in principe haalbaar: betrokkenheid van private partijen kan bijdragen aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen. Maar een bestuurlijke heroriëntatie kan niet als haarlemmerolie worden toegediend. Per publiek belang gelden specifieke mogelijkheden voor de rolverdeling tussen overheid en private partijen. Deze mogelijkheden kunnen alleen aan het licht worden gebracht als de betrokken bestuurders samen van te voren een zorgvuldige inschatting maken van de maatschappelijke omgeving waarin de omslag moet plaatsvinden en van de mogelijke politieke en bestuurlijke effecten. Alleen dan kan worden vastgesteld onder welke voorwaarden de omslag succesvol kan zijn en op welke manier de overheid de publieke belangen kan blijven borgen.

De raad vindt dat het realiseren van publieke belangen het primaire toetsingskader moet vormen voor de bestuurlijke omslag. In het verleden is dat soms uit het oog verloren. Zo is de verantwoordelijkheid voor groen in de stad meer en meer in handen gelegd van gemeenten, die onder druk van omstandigheden steeds vaker openbaar groen inruilen voor woningen. Daardoor zet de verdichting van het stedelijk gebied ten koste van groen door (RLG, 2006). In andere gevallen werd de primaire

betekenis van het publieke belang 'overruled' door andere motieven, zoals het streven naar meer verantwoordelijkheid voor de burger of bezuinigingsopgaven. Dit zouden bij de bestuurlijke omslag hoogstens afgeleide motieven mogen zijn, maar in het verleden is daar niet altijd de hand aan gehouden. Decentralisatie ging niet zelden gepaard met bezuiniging, waardoor lagere overheden wel verantwoordelijkheden en zeggenschap kregen toebedeeld, maar onvoldoende middelen om die ook ten uitvoer te brengen. Zo werd eind jaren tachtig de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het natuurbeleid overgedragen aan de provincies, wat gepaard ging met een grote bezuiniging op het uitvoeringsapparaat. Door die bezuiniging dreigden publieke belangen in het geding te komen.



Ecologische Hoofd Structuur, bron: Ministerie LNV

De Ecologische Hoofdstructuur: slachtoffer van kritiekloze omslag?

Ook bij de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) kiest de overheid voor een omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat', waarbij particuliere initiatieven meer kans moeten krijgen. Particuliere natuur-aanleg kan rekenen op subsidie om de waardedaling van de grond te compenseren, maar blijft niettemin fors achter bij de doelstelling. Tegelijkertijd voert de overheid een flinke bezuiniging door in haar eigen verwervingsbeleid. Daardoor is het aanlegtempo, dat voorheen bepaald werd door het tempo van grondaankoop door de overheid, fors terugge-lopen. Een verdubbeling van het tempo is nodig om de EHS volgens plan in 2018 te kunnen voltooien (bron: Nationaal Groenfonds). Wil de overheid deze doelstelling alsnog halen, dan moet zij het overdrachtsproces kritisch volgen en zo nodig herzien. Het is overigens de vraag of de hier genoemde risico's vooraf bekend waren en of ze bewust zijn genomen om de doeleinden van bezuiniging en meer verantwoordelijkheid bij de burger dichterbij te brengen.

Intussen herkent de raad wel het dilemma waar de overheid voor staat. Het streven naar inhoudelijke beleidsdoelen kan op gespannen voet staan met de doelstelling om meer verantwoordelijkheden bij private partijen te leggen. Hoeveel ruimte moet private partijen worden gegund om zaken onderling te regelen? Hoe zwaar moeten we tillen aan het risico dat publieke doelen dan niet helemaal of zelfs helemaal niet worden gehaald?

Welke vormgeving er ook uit de bus zal komen, vast staat dat nauwe politieke betrokkenheid nodig blijft omdat ervaringen bij de beleidsuitvoering zullen leiden tot behoefte aan nieuw beleid. Zo illustreren feitelijke ontwikkelingen bij de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur de noodzaak om overdrachtsprocessen kritisch te blijven volgen (zie kader). Daarnaast vragen veranderende maatschappelijke opvattingen regelmatig om bijstelling van het publieke belang. De terugkoppeling naar de politiek moet in samenspraak met de politiek vorm krijgen, ook terwille van het vertrouwen tussen burger en overheid.

Naar een zorgvuldige verdeling van verantwoordelijkheden

De overdracht van verantwoordelijkheid naar private partijen vindt momenteel plaats bij de uitvoering van lopende projecten. Op dat niveau kan 'van zorgen voor naar zorgen dat' het zichtbaarst, snelst en eenvoudigst worden toegepast. Maar of het slaagt, hangt ook af van andere factoren. Er moet bestuurlijke afstemming en overeenstemming bestaan tussen ministerie en private partijen. De betrokken private partijen moeten functioneren binnen heldere generieke voorwaarden. De gekozen projecten en beleidsvelden moeten kansen bieden voor het effectueren van de omslag en er moeten lessen worden getrokken uit eerdere ervaringen. Dit alles vergt volgens de raad een zorgvuldige inventarisatie en afweging van risico's. De feitelijke omgang met die risico's valt niet te binden aan een strikt toegepast stappenplan; er moet ruimte zijn voor flexibiliteit.

De discussie over de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat moet ook niet worden gevoerd aan de hand van afzonderlijke activiteiten en problemen op uitvoeringsniveau. Het aanknopingspunt moet liggen in de verantwoordelijkheden van de overheid voor specifieke publieke belangen en het hele palet aan activiteiten dat nodig is om die publieke belangen te borgen.

Zo moet de discussie over het soortenbeleid niet alleen gericht zijn op vereenvoudiging van de uitvoering van de Flora- en faunawet (bijvoorbeeld resulterend in gedragscodes voor het onderhoudsbeheer van gebieden met belangrijke plant- en diersoorten). Het gaat ook en vooral om de verantwoordelijkheden die overheid en private partijen dragen voor het behoud en ontwikkelen van soorten in specifieke gebieden. Wat is nodig om die verantwoordelijkheden waar te maken? Bij zo'n brede benadering kan blijken dat onderhoudsbeheer belangrijk is, maar ook andere activiteiten, zoals inrichting of werken aan milieukwaliteit.



Ook krijgen private partijen bij zo'n benadering volop ruimte om zelf veranderingsvoorstellen te agenderen, op uitvoeringsniveau en op bestuurlijk niveau. Het ministerie en de private partijen moeten elkaar benaderen als volwaardige partners en moeten daartoe allebei initiatieven nemen. De relatie tussen publiek en privaat moet vorm krijgen via duidelijke en evenwichtige afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden én over de voorwaarden waaronder partijen die verantwoordelijkheden inhoud kunnen geven.

Bron: Paul Paris Les Images



3 Wie is verantwoordelijkheid voor wat?

De overheid is niet verantwoordelijk voor alles wat voor onze samenleving van belang is. Haar verantwoordelijkheden hebben betrekking op 'publieke belangen'. Publieke belangen laten zich omschrijven in algemene termen ('de kwaliteit van het landelijk gebied') maar worden pas hanteerbaar bij een meer gedetailleerde en concrete beschrijving ('het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur in 2018').

Waar private partijen verantwoordelijkheid nemen voor kwesties die de hele samenleving aangaan, is sprake van 'maatschappelijk belangen'. Een maatschappelijk belang kan echter veranderen in een publiek belang als de overheid de verantwoordelijkheid overneemt omdat zij vreest dat het belang anders onvoldoende wordt behartigd (WRR, 2002). Dit hoeft niet in te houden dat de overheid dan alle uitvoerende taken voor haar rekening gaat nemen. Wel betekent het dat de overheid zorgt dat het belang tot zijn recht komt, met andere woorden: geborgd wordt. Private partijen kunnen een verantwoordelijkheid hebben *bij* het borgen van een publiek belang, maar niet eindverantwoordelijk zijn *voor* het borgen daarvan.

Als de overheid niet langer nodig blijkt voor het borgen van een bepaald maatschappelijk belang, kan zij de daaraan verbonden verantwoordelijkheden ook weer afstoten. De taakomschrijving van de overheid is mede daarom een continu politiek proces. Deze veranderlijkheid kan, in combinatie met de Nederlandse praktijk van compromissen sluiten en keuzen omzeilen, makkelijk leiden tot onduidelijkheid over de rolverdeling tussen overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Toch is duidelijkheid en helderheid hier van groot belang. Alle partijen moeten weten tot waar hun verantwoordelijkheid strekt, wat die verantwoordelijkheid inhoudt en welke beperkingen zich voordoen bij de uitvoering ervan.

'Verantwoordelijkheid' moet helder zijn

Verantwoordelijkheid betekent volgens Van Dale 'de verplichting om te zorgen dat iets goed functioneert en verloopt en om daar rekenschap van te geven'. De overheid neemt twee soorten verantwoordelijkheid op zich: systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid. Bij systeemverantwoordelijkheid gaat het om het bepalen en handhaven van de spelregels, waaronder ook de toedeling van verantwoordelijkheden, en het zorgen voor noodzakelijke voorzieningen. Resultaatverantwoordelijkheid heeft betrekking op het bereiken van gestelde beleidsdoelen, bijvoorbeeld: 4.750 kilometer wandelpad in 2013 knelpuntvrij. Ook kan de overheid een inspanningsverplichting aangaan, bijvoorbeeld om de Ecologische Hoofdstructuur deels via particulier beheer en agrarisch natuurbeheer te realiseren.

Bij de vormgeving van een resultaatverantwoordelijkheid of inspanningsverplichting kan zich een spanningsveld voordoen tussen het borgen van een publiek belang door de overheid en de wenselijkheid om private partijen in te schakelen. Als die private partijen tekortschieten, staat de overheid immers voor een dilemma: de verantwoordelijkheid voor het publieke belang loslaten of toch weer de uitvoering in eigen hand nemen.

Ook in andere opzichten staat de overheid bij het nakomen van aangegane verplichtingen voor keuzen. Zo kunnen publieke belangen met elkaar in conflict zijn. De economie van het landelijk gebied strijdt soms

met de behoefte aan landschappelijke kwaliteit. Voor welke verplichting voelt de overheid zich dan het meest verantwoordelijk? Verder zijn omstandigheden, politieke voorkeuren en publieke belangen zelf aan verandering onderhevig, waardoor actualisering nodig kan zijn. De verantwoordelijkheid van de overheid is dus niet eenvoudigweg af te meten aan de mate waarin eenmaal aangegeven en op papier gezette verplichtingen zijn nagekomen. Het gaat ook om het aanpassen van die verplichtingen en het steeds opnieuw afwegen van belangen.

Het begrip 'verantwoordelijkheid' blijkt dus niet eenduidig in te vullen en blijft daarmee onderwerp van discussie. Duidelijk is wel dat de overheid altijd tenminste systeemverantwoordelijkheid draagt. Dit houdt in dat spelregels duidelijk worden geformuleerd en verantwoordelijkheden duidelijk worden toegedeeld, zodat de publieke belangen kunnen worden geborgd.

Systeemverantwoordelijkheid houdt ook in dat tijdig wordt ingegrepen als het systeem niet goed functioneert. Daarbij kan de overheid ook een bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling herzien als publieke belangen niet goed worden geborgd. Als bijvoorbeeld knelpunten in een wandelroute niet door de ene partij worden opgelost, zal de overheid de verantwoordelijkheid daarvoor moeten leggen bij een andere partij of, als het niet anders kan, moeten terugnemen.

Een voorbeeld van systeemverantwoordelijkheid: het Leadernetwerk

Op lokaal niveau werken burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheden samen aan sociale, economische en ecologische projecten ter verbetering van de leefomgeving. Dit gebeurt in de vorm van 'plaatselijke groepen' die deels met Europees geld worden gefinancierd en deel uitmaken van het Europese 'Leadernetwerk'. Van groot belang is daarbij dat duidelijk is voor welk gebied een bepaalde groep verantwoordelijkheid heeft. In 2006 moet de overheid die gebieden opnieuw aanwijzen, maar onduidelijk is nog of het rijk of de provincie dat gaat doen, waardoor de plaatselijke groepen verlamd dreigen te raken. Het rijk zou vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid moeten aangeven bij wie de verantwoordelijkheid berust: het rijk zelf of de provincie. Het rijk zou de verantwoordelijkheid bij de provincie kunnen leggen en tegelijk de relatie met Europa en met private partijen kunnen stimuleren door een toetsende rol toe te kennen aan het Comité van Toezicht dat Brussel heeft ingesteld en dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van overheden én private partijen.

Verantwoordelijkheid: ruimte en beperking

De publieke verantwoordelijkheid voor het platteland is uitgewerkt in algemene beleidsdoelstellingen en operationele doelen die parlementair zijn goedgekeurd (Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland, 2005). Bij de beleidsuitvoering moeten deze doelstellingen nader worden gepreciseerd. Dat is vooral nodig als er verantwoordelijkheden worden overgedragen. Om dat op een verantwoorde manier te kunnen doen, moeten betrokkenen zich immers een duidelijk beeld kunnen vormen van de verantwoordelijkheid die zij op zich nemen en waarop ze kunnen worden aangesproken. Bij de formulering van het beleid zijn deze partijen meestal slechts in geringe mate betrokken geweest, zodat de precisering in het algemeen moet plaatsvinden binnen de marges die de volksvertegenwoordiging heeft opengelaten.

Ook hier kan zich een dilemma voordoen: de overheid moet duidelijk formuleren maar tegelijk ruimte laten. Gedetailleerde operationele doelstellingen stellen de overheid wel in staat tot sturen en afrekenen, maar beperken tegelijkertijd de speelruimte, de creativiteit en de onderhandelingsmarge van uitvoerende partijen.

Verantwoordelijkheid hebben betekent ook: rekenschap geven. De rijksoverheid legt rekenschap af aan onder meer de volksvertegenwoordiging en de Europese Unie, die toetsen of gemaakte afspraken zijn nagekomen. Stringente afspraken leiden tot stringente toetsing en beperken de bewegingsvrijheid van degene die de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen. Dat geldt voor private partijen, maar evengoed voor het ministerie van LNV, dat bij een stringente inbedding in de verticale bestuurlijk-politieke keten minder ruimte kan bieden aan private partijen. Zo werken de Brusselse eisen over financiële verantwoording van subsidies en regelingen binnen het landbouwbeleid via het Haagse ministerie door tot aan het eind van de keten: de keukentafel in de Achterhoek.

Bron: Hans Sas



4 Oude en nieuwe rollen voor de overheid

De overgang 'van zorgen voor naar zorgen dat' behelst een andere verdeling van verantwoordelijkheden, maar vergt ook dat private partijen hun nieuwe taken naar behoren kunnen vervullen. Een van de belangrijkste voorwaarden daarbij is dat zij weten wat ze van de overheid kunnen verwachten. Op dit moment is dat vaak niet het geval, doordat de rolverdeling tussen overheid en private partijen er met de bestuurlijke veranderingen niet eenvoudiger op wordt. Als gekozen wordt voor een overgang 'van zorgen voor naar zorgen dat', krijgt de overheid er nieuwe rollen bij, maar dat wil niet zeggen dat de oude zijn uitgespeeld. Welke zijn de overheidsrollen waarmee publieke en private partijen te maken krijgen? Welke verschuivingen treden daarin op?

De vier 'hoofdrollen' van de overheid

De overheid, in dit geval het ministerie van LNV, kan haar taak op uiteenlopende manieren ten uitvoer leggen. De publieke belangen op het gebied van platteland en natuur kunnen op vier manieren worden geborgd, waarbij de overheid in vier 'hoofdrollen' voor het voetlicht treedt (zie ook WRR, 2002):

- *Uitvoerder/opdrachtgever*: activiteiten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van LNV. Voorbeelden: aanleg van recreatiepaden in het landelijk gebied, beheer van natuurgebieden door Staatsbosbeheer en opdrachtverlening aan bedrijven voor de uitvoering van specifieke projecten.
- *Regelgever*, bijvoorbeeld via milieuwetgeving en de Flora- en faunawet.
- *Stimulator* van verinnerlijking bij private partijen, zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen in het landelijk gebied en de ontwikkeling van biologische landbouw.
- *Marktmeester*: de overheid creëert specifieke vormen van concurrentie, bijvoorbeeld door concurrentievoordelen te bieden aan milieu-innovatieve producten als een lagere belasting voor energiezuinige auto's.

Deze rolvarianten zijn te beschouwen als communicerende vaten. Bij de Flora- en faunawet wordt tegenwoordig gebruik gemaakt van gedragscodes aan de hand waarvan partijen zelf verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering. Verinnerlijking neemt daarmee deels de plaats in van regelgeving. De uitvoering wordt vereenvoudigd en de uitvoeringslast verschuift van de overheid naar private partijen. Een ander voorbeeld is de herverkaveling van landbouwgronden: die vindt tegenwoordig niet meer plaats via grootschalige herstructurering in opdracht van de rijksoverheid, maar zo veel mogelijk via kleinschalige vrijwillige kavelruil op initiatief van private partijen.

Tegengestelde bewegingen, waarbij uitvoering onder verantwoordelijkheid van LNV de plaats inneemt van verinnerlijking, vinden ook plaats. Zo wordt de maatschappelijke behoefte aan natuur- en milieueducatie niet langer bepaald in samenspraak tussen overheid en private partijen, maar door de overheid via de Regeling Draagvlak Natuur. Deze verandering was een poging tot meer afrekenbaarheid en meer concurrentie, maar de verschuiving was eigenlijk niet nodig. Voorheen werden doelen in gelijke mate of zelfs beter geborgd.

Verschuivingen naar een zwaardere overheidsrol zouden volgens de raad alleen moeten plaatsvinden als ze werkelijk nodig zijn en op voorwaarde dat de totale borging minstens gelijk blijft. Borging vanuit de overheid door zelf projecten uit te voeren en regels te stellen, wordt de laatste jaren immers minder belangrijk. De nagestreefde cultuuromslag is juist gericht op borging door samenwerking van de overheid met private partijen die de publieke belangen hebben verinnerlijkt.

Daarbij gaat 'van zorgen voor naar zorgen dat' over méér dan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat. Minstens even belangrijk is dat de publieke sector goede voorwaarden schept voor het functioneren van private partijen, ook binnen bestaande verantwoordelijkheidsrelaties. Daar hoort ook bij dat private partijen weten wat ze van het ministerie kunnen verwachten. Op dit moment is dat niet altijd duidelijk, doordat de rolverdeling er met de bestuurlijke veranderingen niet simpeler op wordt.

Daarom geven wij hieronder een overzicht van de vier overheidsrollen en de verschuivingen die daarin optreden indien gekozen wordt voor de filosofie 'van zorgen voor naar zorgen dat'.

Voor dit overzicht zijn de vier 'hoofdrollen' (opdrachtgever/uitvoerder, regelgever, stimulator en marktmeester) ingedeeld naar twee dimensies, die zijn weergegeven in figuur 1. Enerzijds wordt onderscheid gemaakt tussen borging van het publieke belang via de overheid en via private partijen. Anderzijds wordt onderscheid gemaakt tussen het leveren van een bijdrage via 'zelf doen' en via 'anderen laten doen' (sturing). Voor de vier overheidsrollen betekent dit:

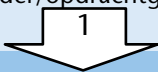
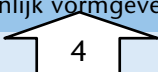
- Waar de overheid het publieke belang borgt door zelf voor uitvoering te zorgen, treedt zij op als *uitvoerder of opdrachtgever* (linksboven in figuur 1)
- Waar de overheid het publieke belang via sturing probeert te borgen, treedt zij op als *regelgever* (linksonder)
- Waar private partijen zelf kunnen bijdragen aan borging van het publieke belang, treedt de overheid op als *stimulator*: zij bevordert de verinnerlijking van publieke belangen (rechtsboven)
- Waar de overheid concurrentieverhoudingen bevordert die bijdragen tot borging van het publieke belang, treedt zij op als *marktmeester* (rechtsonder)

Overheidsrollen verschuiven

Een van die manieren waarop het ministerie zijn taak wil uitvoeren, ligt besloten in de overgang 'van zorgen voor naar zorgen dat'. Als de private sector meer verantwoordelijkheid gaat dragen, verandert de werkwijze van de overheid. Er ontstaan nieuwe rollen naast de bestaande. Dat geldt voor elk van de vier hoofdrollen. De verandering komt in alle gevallen neer op een verschuiving van een hiërarchische relatie naar een samenwerkingsrelatie. Daarmee komen de vier hoofdrollen ook dicht bij elkaar te liggen en versterken zij elkaar. De consequenties worden in figuur 1 weergegeven met behulp van genummerde pijlen:

1. De overheid treedt op als *uitvoerder of opdrachtgever*. Verschuift de verantwoordelijkheid naar de private sector, dan wordt de overheid deelnemer aan of partner in publiek-private samenwerking (PPS) en andere samenwerkingsprojecten. Voorbeeld: van opdrachtgever voor

- de aanleg van groen recreatiegebied Spaarnwoude naar participant in de PPS voor de Blauwe Stad met groengebieden.
2. De overheid treedt op als *regelgever*. Verschuift de verantwoordelijkheid naar de private sector, dan komt de nadruk minder te liggen op dwang via geboden en verboden, en meer op sturing via ondersteunende regels 'ten dienste van', bijvoorbeeld om 'free rider' gedrag te voorkomen. Voorbeeld: van welstandsgeboden naar baatbelasting om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.
 3. De overheid treedt op als *stimulator*: zij bevordert de verinnerlijking van publieke belangen. Verschuift de verantwoordelijkheid nog verder naar de private sector, dan wordt het overheidshandelen gericht op ondersteuning van private initiatieven. De overheid ontwikkelt zich dan van initiatiefnemer tot initiatiefondersteuner. Voorbeeld: van voorlichtingscampagnes voor milieuvriendelijk gedrag naar belastingfaciliteiten voor bedrijfsmatige milieu-investeringen.
 4. De overheid treedt op als *marktmeester*. Verschuift de verantwoordelijkheid naar de private sector, dan komt de nadruk minder te liggen op het vastleggen van concurrentieverhoudingen door de overheid en meer op het gezamenlijk vormgeven daarvan. De overheid ontwikkelt zich van regulerende naar faciliterende marktmeester. Voorbeeld: van een vergunningstelsel voor marktdeelname van bedrijven naar het in overleg met de branche formuleren van kwaliteitseisen.

	borging publieke belang via overheid	borging publieke belang via private partijen
bijdrage via zelf doen	van optreden als uitvoerder/opdrachtgever  naar deelnemen in PPS- en samenwerkingsprojecten	van stimuleren van verinnerlijking  naar ondersteunen van private initiatieven
bijdrage via anderen laten doen (sturing)	naar regels opstellen 'ten dienste van'  van regels opstellen met geboden en verboden	naar concurrentieverhoudingen gezamenlijk vormgeven  van concurrentieverhoudingen vastleggen door de overheid

Figuur 1: Veranderingen in overheidsrollen bij toenemende verantwoordelijkheid van de private sector. Toelichting: zie voorgaande tekst.

Naarmate verantwoordelijkheden verschuiven naar private partijen wordt het onderscheid tussen de overheidsrollen minder scherp en versterken de overheidsrollen elkaar meer. Van overheidsdeelname in samenwerkingsprojecten naar het opstellen van regels 'ten dienste van' is bijvoorbeeld maar een kleine stap.

De hier besproken verschuivingen komen natuurlijk niet overal in één klap tot stand. In de praktijk komen allerlei varianten van de 'oude' en de 'nieuwe' roloppvatting naast elkaar voor - sommige oude rollen blijven bestaan. Zo fungeert de overheid bij de reconstructie van zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland als ondersteuner (kennisleverancier) en PPS-deelnemer, maar vervult zij ook nog de 'oude' rollen van regelgever (opsteller van milieuwetgeving) en toetsers van het eindresultaat (financierende opdrachtgever). De overheid laat dus geen rollen los om vervolgens niets meer te doen, maar blijft rollen vervullen, ten dele met een andere invulling en vanuit een andere opvatting.

Rolverhuiving en twijfel: de positie van 'plaatselijke groepen'

Een voorbeeld van de dynamiek in de borgende rol van de overheid is te vinden op het gebied van de plattelandsontwikkeling. Gebiedscommissies en 'plaatselijke groepen' (Leader+) handelden aanvankelijk vooral in opdracht van de overheid. Inmiddels vragen ze om meer verantwoordelijkheid, waarbij ze van de overheid vooral ondersteuning verwachten. De overheid reageert niet afwijzend op deze verschuiving, maar treedt vooralsnog gereserveerd op. Daardoor is bij plaatselijke groepen twijfel ontstaan aan de politieke en bestuurlijke aandacht die ze bij provincies en gemeenten genieten, en aan de bij die overheden bestaande wil om maatschappelijke organisaties actief te betrekken bij formele besluitvormingsprocessen, zoals zeggenschap over subsidiegelden (Berg, 2006).

Vooralsnog schept de overgang 'van zorgen voor naar zorgen dat' dus geen simpeler maar juist een gecompliceerder beeld van de rolovervulling door de overheid. De verschuivingen kunnen leiden tot vermenging van rollen binnen het ministerie, of zelfs tot conflicten. Dat laatste gebeurde bij het mestbeleid, waar het ministerie enerzijds optreedt als uitvoerder van EU-milieubeleid, anderzijds als ondersteuner van private innovaties op mestgebied. Tussen deze uiteenlopende rollen zijn meermalen spanningen ontstaan, die ertoe leidden dat het ministerie óf door Brussel op de vingers werd getikt, óf te maken kreeg met protesterende boeren in de rechtszaal.

Gaasterland: verkeerde verwachtingen bij particuliere natuurontwikkeling

Het ministerie lijkt zich onvoldoende bewust van de gevaren die samenhangen met een stapeling van 'oude' en 'nieuwe' rollen en met het najagen van oude verwachtingen in de omgeving. Zo vormt de aanpak van natuurontwikkeling in Gaasterland een uitzondering op het generieke EHS-beleid: in dit gebied namen agrarische grondeigenaren zelf de natuurontwikkeling ter hand. Rijk en provincie voldeden echter niet aan de verwachting die in de streek was ontstaan dat de overheid in haar

faciliterende rol generiek geldende subsidieregelingen ten behoeve van Gaasterland zou aanpassen. Onder de initiatiefnemers was de teleurstelling en de frustratie hierover groot.

Het voortbestaan van oude rollen kan ook leiden tot een gebrek aan (h)erkenning van de nieuw gekozen rol door de samenwerkingspartners. Des te belangrijker is het dat de overheid bewust en duidelijk positie kiest, om te voorkomen dat er verkeerde verwachtingen over haar verschillende rollen ontstaan, of spanningen tussen die rollen.

Een scherp besef dat de nieuwe rolverdeling keuzen vergt, is wezenlijk. De nieuwe rolverdeling roept nieuwe vragen op, die moeten worden uitgewerkt en beantwoord. Kan het ministerie de omslag van opdrachtgever naar PPS-participant maken, of voelt het zich in de PPS toch eerste ondergelijken? Hoe verloopt de overgang van aanbodgerichte stimulering van verinnerlijking naar vraaggerichte stimulering door ondersteuning van private initiatieven? Hoe stelt het ministerie zich op als blijkt dat private partijen daarbij andere thema's willen benadrukken dan het ministerie tevoren deed in zijn voorlichtingscampagnes?

De hieraan verbonden keuzen maken aanpassingen nodig binnen het ministerie en in de verticale bestuursketen, maar ook buiten het ministerie liggen veel vraagstukken die om oplossing vragen. De vraag hoe de beschikbare capaciteit moet worden ingezet, kan de vorm aannemen van een dilemma: moet de interne veranderopgave voorrang krijgen, of de veranderingen in het veld?

Dat dit soort vragen zich voordoet bij een ambitieuze veranderingsdoelstelling als die 'van zorgen voor naar zorgen dat', is vanzelfsprekend. Zorgelijk wordt het pas als deze vragen niet tijdig onder ogen worden gezien, zodat meer onduidelijkheid en vaagheid blijft bestaan dan nodig is en onaanvaardbare risico's ontstaan voor de borging van publieke belangen.

Rol van de politiek verandert

Ook de politiek zal een andere rolverdeling moeten accepteren. Als partijen zelf worden geacht dingen te doen en ze gebeuren niet, heeft dat negatieve gevolgen. Er kan bijvoorbeeld schade optreden aan natuurbelangen doordat die door betrokkenen niet belangrijk genoeg worden gevonden. Dat hoeft naar het oordeel van de raad op zich nog geen probleem te zijn, als die risico's maar tijdig worden herkend en erkend, zodat daarover een maatschappelijke discussie kan plaatsvinden. Vooraf moet dus worden ingeschat welke risico's wel en niet acceptabel zijn als verantwoordelijkheden worden overgeheveld naar private partijen. Binnen de daarbij afgesproken marges zal de politiek fouten en tegenslagen moeten accepteren, ook al kan dat aanvoelen als een nederlaag. Partijen moeten immers ook ruimte hebben om naar eigen inzicht te handelen.

Politieke betrokkenheid moet voortaan gericht zijn op het organiseren van veerkracht (resilience). Uitgangspunt is niet meer dat ieder risico moet worden vermeden door waterdichte afspraken. In plaats daarvan komt een bewust omgaan met risico's, investeren in flexibiliteit, en gebruik maken van de ruimte die daardoor ontstaat. Dit houdt in dat bij

het ondervangen van risico's niet wordt uitgegaan van directe overheids-interventie maar van de *checks en balances* in de samenleving zelf.

Een voorbeeld is de kentering die zich begint af te tekenen binnen het beleid voor voedselkwaliteit. Zo werd tot voor kort binnen de EU een absolute nultolerantie gehanteerd bij het meten van residuen van antibiotica in geïmporteerde garnalen. De geringste overschrijding van de nulwaarde leidde al tot afkeuring en vernietiging. Doordat westerse laboratoria vanwege de technologische ontwikkeling steeds kleinere hoeveelheden kunnen meten, gebeurde dit steeds vaker. Nu wordt ingezet op een flexibele uitvoering van de nultolerantie op basis van meetgrenzen, waardoor in de praktijk een beter werkbare situatie is ontstaan. Afwijking van de nulwaarde leidt nog steeds tot afkeuring, maar een lading wordt pas vernietigd als er meer residu wordt aangetroffen dan de overeengekomen meetwaarde die ieder standaardlaboratorium in de wereld zou moeten kunnen meten. Blijft het gemeten residu onder die waarde, dan wordt de lading teruggezonden naar het land van herkomst.

De terugtred van de politiek is echter wel aan grenzen gebonden. Zo betekent meer verantwoordelijkheid voor de private sector niet dat conflicten bij de borging van publieke belangen ook privaat beslecht kunnen worden. Omgaan met tegenstrijdige belangen vergt politieke oordeelsvorming. De borging van publieke belangen vereist daarom een goede terugkoppeling tussen uitvoering en politiek. Onvoldoende politieke betrokkenheid zou op den duur de nieuwe rol van de overheid ondermijnen.

5 Verantwoordelijkheid delen met private partijen: kan dat?

Het delen van verantwoordelijkheid tussen overheid en private partijen is een kwestie van maatwerk. Of het kansrijk is, hangt af van allerlei omstandigheden en van de omgeving waarin de betrokken partijen functioneren. Hetzelfde geldt voor de risico's en dilemma's die zich kunnen voordoen als verantwoordelijkheden worden overgedragen: zij zullen in ieder specifiek geval weer anders zijn. Toch is het de moeite waard mogelijke risico's en dilemma's in kaart te brengen en onder ogen te zien. Dat kan op voorhand inzicht geven in de vraag wanneer gedeelde verantwoordelijkheid haalbaar is.

Wanneer is overdracht van verantwoordelijkheden haalbaar?

Of private partijen in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen bij het borgen van publieke belangen, hangt af van verschillende criteria. Zo zijn publieke belangen die duidelijke raakvlakken hebben met kortetermijnbelangen van individuele burgers - bijvoorbeeld mogelijkheden voor recreatie - vaak goed te borgen door maatschappelijke organisaties. Bij publieke belangen die individuele burgers minder direct aanspreken - bijvoorbeeld het voorkómen van fijn stof in de lucht - kan dat anders liggen. Of het haalbaar is dat private partijen verantwoordelijkheid dragen bij het borgen van publieke belangen, hangt af van:

- Mogelijkheden van de private partijen:
 - zijn er initiatiefnemers aanwezig?
 - zijn die initiatiefnemers competent, voldoende georganiseerd, voldoende effectief en efficiënt?
 - is er voldoende vertrouwen tussen partners?
 - accepteren derden (bijvoorbeeld private partijen die geen directe verantwoordelijkheid gaan dragen) de verandering?
 - is er voldoende veerkracht aanwezig om op een flexibele manier met risico's om te gaan?
- Aansluiting tussen publieke en private belangen:
 - wordt het publieke belang (h)erkend door private partijen?
 - sluiten publieke en private belangen qua tijdschaal op elkaar aan?
 - sluiten publieke en private belangen qua ruimtelijke schaal op elkaar aan?
- Mogelijkheden om verantwoording af te leggen over het borgen van publieke belangen:
 - zijn de publieke belangen te concretiseren?
 - is hun ontwikkeling te monitoren?
 - valt de relatie tussen de inzet van partijen en het resultaat te bepalen?

De criteria die van belang zijn, verschillen per publiek belang. Binnen het plattelandsbeleid is de organisatiegraad van de private sector laag. De mogelijkheden om verantwoording af te leggen over het borgen van publieke belangen zijn er beperkt doordat er onduidelijkheid bestaat over de sociaal-economische doelstellingen van het plattelandsbeleid. In het beleidsveld 'natuur' zijn de organisatiegraad en de mogelijkheden tot verantwoording groter, maar is de aansluiting tussen publieke en private belangen zwak ontwikkeld.

Een meer toegespitste analyse per beleidsveld is uitgewerkt in hoofdstuk 6. Zo'n analyse maakt niet alleen een oordeel mogelijk over de mogelijkheid van een bestuurlijke omslag, maar laat vooral ook zien op welke punten - als de omslag wordt ingezet - extra aandacht nodig is.

Risico's bij overdracht van verantwoordelijkheden

Verandering van de verantwoordelijkheidsverdeling brengt voor de overheid risico's met zich mee. De inschatting daarvan is wezenlijk voor de beslissing om verantwoordelijkheden over te dragen, en onder welke voorwaarden. Daarnaast kan de inschatting van risico's dienen om te bepalen welke fouten en tegenslagen bestuurlijk en politiek nog acceptabel zijn en in welke situatie een overdracht moet worden 'teruggedraaid'. Mogelijke risico's zijn:

- De beleidsdoelstellingen worden onvoldoende gerealiseerd. Zo brengt het tegenvallende tempo van particuliere natuuraanleg het risico met zich mee dat het streven om de Ecologische Hoofdstructuur in 2018 te voltooien, niet wordt gerealiseerd.
- De private partijen zijn (nog) niet voldoende toegerust om hun rol te spelen en de overdracht mislukt. Dit brengt het risico met zich mee dat het vertrouwen in een grotere verantwoordelijkheid voor private partijen vermindert, ook als die private partijen daarvoor in een latere fase beter zijn toegerust.
- De overdracht van verantwoordelijkheden wordt niet gekoppeld aan het scheppen van de daarvoor benodigde voorwaarden op bijvoorbeeld financieel gebied. Als besluiten over verantwoordelijkheden en voorwaarden niet gelijktijdig worden genomen, ontstaat het risico van onverwacht optredende bezuinigingen en wegebbende beleidsaandacht. Als verantwoordelijkheden en voorwaarden via aparte circuits worden overgedragen, kunnen er andere prioriteiten worden gesteld bij de inzet van middelen. Een voorbeeld is de nieuwe aanpak voor het soortenbeleid, de leefgebiedenbenadering, waarbij de provincies een grotere verantwoordelijkheid kregen toebedeeld, echter zonder dat zij de beschikking kregen over de daarbij horende financiële middelen.
- Er gaat specifieke kennis verloren bij de overheid. Grootschalige privatisering van ontwerpprocessen heeft bij Rijkswaterstaat bijvoorbeeld geleid tot verlies aan technische kennis. Dit brengt het risico met zich mee dat opdrachten niet goed meer geformuleerd kunnen worden, en resultaten niet goed meer beoordeeld.
- De overheid krijgt minder inzicht in het beleidsveld of voelt zich minder verantwoordelijk ('uit het oog, uit het hart'). Daarmee ontstaat het risico dat er bezuinigingen plaatsvinden die de doelstellingen in gevaar brengen.
- Bestaand beleid en instrumentarium worden onvoldoende afgestemd op de veranderde verdeling van verantwoordelijkheden, met het risico dat private partijen worden belemmerd in het uitoefenen van hun nieuwe verantwoordelijkheid. Zo moest de financiering van agrarische natuurverenigingen vanuit het rijk worden stopgezet omdat ze strijdig bleek met Brusselse regelgeving. Het ministerie had indertijd zijn nek uitgestoken en het risico van deze strijdigheid genomen om het agrarisch natuurbeheer te stimuleren. Inmiddels is de financieringsstructuur 'Brusselproof' aangepast.

- Verantwoordelijkheden raken zozeer gespreid dat niet langer duidelijk is wie waarop aanspreekbaar is. Zo is de verantwoordelijkheid voor het ontgrondingenbeleid, die aanvankelijk bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat lag, bij de decentralisatie van dat beleidsveld verspreid geraakt over zoveel verschillende partijen dat ze in feite is 'wegge-raakt'.
- De kosten voor het borgen van publieke belangen nemen sterker toe dan voorzien, met als risico dat borging onvoldoende plaatsvindt.
- Private partijen verliezen, feitelijk of in de beeldvorming, hun autonomie. Een voorbeeld doet zich voor bij het natuurbeheer, waar ten dele is overgeschakeld van sturen op maatregelen (bijvoorbeeld gedetailleerd voorschrijven van een maairegiem) naar sturen op doelen (bijvoorbeeld afrekenen op aanwezigheid van gewenste soorten). Daarmee krijgt de beheerder meer vrijheid bij de keuze van inrichtings- en beheersmaatregelen, maar ontstaat ook het risico dat de strikte omschrijving van te bereiken natuurkwaliteit in de vorm van een 'natuurdoeltypologie' als een nieuw keurslijf wordt ervaren.

Dilemma's bij overdracht van verantwoordelijkheden

Overdracht van verantwoordelijkheden heeft consequenties voor zowel overheid als private partijen. Die consequenties moeten worden meegewogen bij de uiteindelijke afweging om wel of niet tot overdracht over te gaan. Om welke consequenties het gaat, hangt af van de keuzen die overheid en private partijen maken. Bij veel van die keuzen zien zij zich gesteld voor een dilemma. Hieronder wordt een aantal van die dilemma's toegelicht.

- Het belangrijkste dilemma is al genoemd: zijn de publieke belangen zo te formuleren dat ze sturend zijn voor de uitvoering, maar tegelijk voldoende ruimte geven voor een creatieve realisatie? Het dierziektebeleid bijvoorbeeld kent zeer concrete doelen en een resultaatverplichting, maar lijkt weinig ruimte te laten voor creativiteit in de uitvoering. Het beleid ter bevordering van de kwaliteit van de openbare ruimte lijkt daarvoor juist veel ruimte te bieden, maar brengt het risico met zich mee dat gestelde doelen nietszeggend zijn geworden.
- Samenwerking tussen partijen is gebaseerd op werkafspraken over te bereiken doelen. In de publieke sector kunnen doelen en middelen echter altijd onderwerp worden van discussie, doordat politieke prioriteiten verschuiven. Voor het ene publieke belang gebeurt dat vaker dan voor het andere. Het dilemma voor de overheid is hier: geen samenwerking aangaan of het risico lopen op enig moment de indruk te wekken een onbetrouwbare partner te zijn. Private partijen moeten afwegen of ze willen samenwerken met een partner waarvan de toekomstige opstelling altijd onzeker is, ook wat de rolverdeling betreft.
- Het overheidsbedrijf is gericht op het mijden van risico's, maar om resultaat te boeken, kan het nemen van risico's nodig zijn. Het is denkbaar dat de publieke spelregels daarbij een te knellend keurslijf vormen. Zal de Tweede Kamer voldoende afstand kunnen bewaren tot de beleidsuitvoering? Het dilemma voor de overheid is hier dat zij volgens publieke spelregels moet handelen in een private omgeving; in hoeverre is zij bereid te accepteren dat daarbij dingen mis kunnen gaan? Private partijen staan voor het dilemma of zij hun werkafspraken

op private grondslag proberen te maken, of accepteren dat publieke spelregels anders zijn, met de daarbij horende extra onzekerheid en dynamiek.

- De Tweede Kamer, Brussel, het ministerie van Financiën en andere partijen leggen het ministerie van LNV voorwaarden op met betrekking tot het realiseren van beleidsdoelen (bijvoorbeeld jaarlijkse voortgang) en de inzet van middelen (bijvoorbeeld voldoen aan de Comptabiliteitswet). De voorwaarden van Brussel en andere overheden beperken het ministerie in de flexibiliteit die nodig is voor optimale samenwerking met andere partijen. Ook op andere niveaus kan de generieke verantwoordingsplicht het proces 'van zorgen voor naar zorgen dat' structureel afremmen. Dit lijkt te gebeuren bij het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waar zowel provincies als private partijen de rapportageplicht aan het departement als remmend ervaren. Hoe kan binnen de beperkte departementale bewegingsruimte toch worden samengewerkt met anderen? Het dilemma voor de overheid is hier: hoe zelf te voldoen aan de opgelegde eisen maar tegelijk anderen de benodigde vrijheid te geven?
- Samenwerking moet gestoeld zijn op wederzijds vertrouwen, maar kan niet zonder afspraken. Afspraken worden vaak gezien als blijk van wantrouwen, maar zijn nodig om verwachtingen concreet te maken en democratische controle mogelijk te maken. Onder welke voorwaarden wordt er samengewerkt? Hoe gedetailleerd wordt de samenwerking uitgewerkt en hoeveel kan worden opengelaten? Het dilemma voor zowel overheid als private partijen is hier: afspraken maken (en dus wantrouwen uitstralen) maar tegelijk vertrouwen tonen.
- Samenwerken kan betekenen dat op de eigen doelen moet worden ingeleverd, feitelijk of in de beeldvorming naar de achterban. Hoe bewaren vooral private partijen daarbij hun onafhankelijkheid? Zijn juridische acties tegen de overheid nog mogelijk als diezelfde overheid samenwerkingspartner is? Het dilemma voor private partijen schuilt dan hierin dat zij de winst van samenwerking moeten afwegen tegen het risico dat ze beschuldigd worden van 'heulen met de vijand'.
- Verantwoordelijkheid delen kan alleen als publieke en private partijen het eens zijn over wat nodig is om de publieke belangen te borgen. Onderschrijven alle partijen de ingezette koers, zetten zij voldoende middelen in, en op de juiste manier? Als over de inzet van middelen uiteenlopende opvattingen bestaan, staan partijen voor de vraag of samenwerking nog zinvol is. Levert de eigen inzet voldoende rendement op als de samenwerkingspartner onvoldoende inzet pleegt? Wordt de andere partij dan niet bevestigd in zijn 'verkeerde' gedrag? Dit dilemma doet zich bijvoorbeeld voor in het soortenbeleid, waar ministerie en maatschappelijke organisaties van mening verschillen over de noodzaak van extra financiering.
- Overdracht van verantwoordelijkheden vraagt eigen inzet van de kant van het ministerie, in de vorm van bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid, onderzoekscapaciteit en financiële middelen. Deze inzet concurreert met andere taken van het ministerie. Tegelijk bestaat er een streven naar bestuurlijke efficiëntie en een kleinere overheid. Als de verantwoordelijkheid vooral bij andere partijen wordt gelegd, kan binnen het ministerie de benodigde inzet, en ook de expertise, snel verloren gaan. Hoe wordt de inzet van het ministerie op lange termijn geborgd?

Het dilemma voor de overheid is hier: hoe los te laten zonder inzet en expertise te verliezen?

- Verantwoordelijkheid delen betekent ook: macht overdragen. Feitelijke of ervaren macht kan nodig zijn om verantwoordelijkheden te realiseren. Daarnaast heeft macht een zelfstandige betekenis voor degene die haar uitoefent. Is een verandering in machtspositie bij overdracht van verantwoordelijkheden wel verantwoord voor de betrokken organisatieonderdelen of personen, met het oog op de andere taken die zij uitoefenen? Er kan zich een dilemma voordoen bij de afweging van dit 'machtsbelang' tegen het publiek belang dat moet worden geborgd.

Subsidie voor groene diensten: Brussel ligt dwars

Het ministerie kan allerlei zaken anders willen aanpakken, maar als de EU de daarvoor benodigde ruimte niet geeft, zal er van de ingezette veranderingen weinig terechtkomen. Zo heeft de subsidiëring van groene diensten geleid tot jarenlange discussies met Brussel, waardoor de betrokken partijen langdurig in onzekerheid verkeerden over de mogelijkheden voor fondsvorming (zoals in de Ooijpolder) en betaling voor groene diensten. Pas onlangs heeft het ministerie het initiatief genomen om helderheid te forceren door opgedane ervaringen samen te brengen in een overzicht van groene en blauwe diensten en financieringsconstructies en die aan Brussel voor te leggen.

Gun private projecten in het landelijk gebied vertrouwen

Onderzoek laat zien hoe belangrijk private partijen in het landelijk gebied het vinden dat de overheid vertrouwen heeft in de ontwikkelingen ter plaatse en in de ideeën die uit het landelijk gebied voortkomen. De overheid zou initiatiefnemers kansen moeten bieden om hun ideeën uit te voeren, misschien soms ook als zij daarin een bedreiging ziet. De overheid moet individuele initiatiefnemers voldoende tijd en ruimte gunnen, zodat zij de kans krijgen een visie te ontwikkelen. Zij zou ook regelingen moeten treffen voor kleine projecten, bijvoorbeeld onder de 15.000 euro, waarbij de rapportageplicht versimpeld wordt. De provincie zou een pot kunnen maken die ze zelf over deze projecten kan verdelen, waarbij de initiatiefnemers alleen aan de provincie rapporteren (Esselink en Van Til, 2006).

Machtsverhoudingen 'ijlen na'

Het delen van verantwoordelijkheid kan blijven hangen in symboliek als aan belangrijke voorwaarden niet wordt voldaan. Zo wordt de uitvoering van het natuurbeleid gedecentraliseerd naar andere overheden, maar leidt dit niet automatisch tot beter beleid, onder andere doordat de machtsverhoudingen binnen de beleidsnetwerken 'naijlen'. Lagere overheden lijken nog niet helemaal voor vol te worden aangezien en nog niet veel vertrouwen te genieten. Dat is contraproductief, omdat vooral gemeenten een belangrijke invloed hebben op het succes van natuurbeleid (LEI, 2000 en LEI, 2006).



Bron: Hans Sas

Vormgeven van samenwerking

Bij het vormgeven van samenwerking tussen overheden en private partijen moet ruimte bestaan voor maatwerk, met als belangrijke waarden: vrijheid in gebondenheid, bevoegdheid koppelen aan verantwoordelijkheid, vertrouwen in verantwoording, afspraken over prestaties, en monitoring van voortgang en resultaten. Of dit maatwerk echt tot stand komt, is sterk afhankelijk van de cultuur die bij de individuele partners bestaat (Heuvelhof en Twist, 1999). De omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' vraagt van hen een cultuuromslag: zij moeten traditionele werkwijzen kunnen loslaten en leren denken in termen van partnerschap. Dat betekent dat er in een sfeer van openheid en respect wordt samengewerkt, waarbij sporen van vroegere hiërarchische verhoudingen verdwijnen en de dilemma's die de verschillende partners op hun weg vinden in alle openheid worden besproken.

De mogelijkheid om de bestuurlijke omslag te realiseren, hangt ook in belangrijke mate af van de competenties en hulpbronnen die aanwezig zijn bij de private partijen die verantwoordelijkheden overnemen. Tussen deze partijen kunnen competentieverschillen optreden, afhankelijk van hun specifieke kenmerken. Zo is in discussies over gebiedsontwikkeling zowel het bedrijfsleven actief als - veelal lokale - vrijwilligersorganisaties die opkomen voor leefbaarheid, landschap of natuur. Het bedrijfsleven kan gebruik maken van eigen financiering voor het inhuren van vertegenwoordigers en deskundigheid, maar lokale organisaties zijn afhankelijk van vrijwilligers. Ondersteuning van deze private partijen kan dus nodig zijn om bij de bestuurlijke omslag publieke belangen te blijven borgen. Bij het ministerie van LNV bestaat daarvoor te weinig aandacht.

Een concreet voorbeeld is het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Provincies krijgen daarin een grotere rol, wat voor met name kleinere maatschappelijke organisaties inhoudt dat hun gesprekspartners sterk in aantal zijn toegenomen. Waar eerst met één rijk kon worden onderhandeld, zijn nu twaalf provincies partij. Daarnaast vergroot de verdergaande decentralisatie via gebiedscommissies het aantal gesprekfora aanzienlijk. De vertegenwoordiging van zwakkere publieke belangen als leefbaarheid, landschap en natuur door maatschappelijke organisaties komt hierdoor onder grote druk te staan. De ondersteuning van deze organisaties door het ministerie moet dan ook worden versterkt.

Andersom zullen partijen die ruimte willen bij samenwerking, zich daarvoor eerst moeten kwalificeren. Zo kan waarborging van kwaliteit voorwaarde zijn voor de overdracht van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van certificering van processen of van inhoudelijke kwaliteitsborging. Verder mag van deze partijen worden verwacht dat ze zich vastleggen op het behalen van de gezamenlijk gestelde doelen en aangeven aan welke kaderstellende regels en afspraken ze behoefte hebben. Waarbij de overheid wel de verantwoordelijkheid voor haar eigen finale afweging behoudt.

Bij samenwerking moeten de betrokken partijen ook zelf aangeven waarop ze via monitoring willen worden gevolgd en afgerekend. Dit moet gebeuren in een goed geregisseerd proces van interactie, waarbij normen, indicatoren én het systeem van voortgangsbewaking gezamenlijk worden ontwikkeld. Van bovenaf hoeft dan alleen de kwaliteit en betrouwbaarheid van het decentraal ontwikkelde zelf-monitorsysteem te worden gecontroleerd. Wel is de overheid verantwoordelijk voor het beoordelen van de voorstellen voor voortgangsbewaking in het licht van de borging van het publieke belang.

Ten slotte zullen de samenwerkende partijen over en weer helderheid moeten verschaffen over de consequenties van het niet nakomen van afspraken.

Zelfcontrole op het terrein van voedselkwaliteit en diergezondheid

LNv is op de beleidsterreinen voedselkwaliteit en diergezondheid verantwoordelijk voor het stellen van de - veelal internationaal vastgestelde - wettelijke kaders en het toezicht op de naleving daarvan. Kern van de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling is dat de overheid ruimte wil scheppen voor zelforganisatie en zelfcontrole. Als zelfcontrolesystemen voldoen aan een aantal voorwaarden en waarborgen, kan de overheid haar handhavingstaak beperken tot toezicht op controle en opsporing. Een voorbeeld is de overdracht van de keuring in de roodvleesslachterij aan een onafhankelijke, geaccrediteerde instelling, via een convenant tussen overheid en bedrijfsleven. Ook bij de Plantenziektenkundige Dienst zal de omvangrijke buitendienst grotendeels plaatsmaken voor private keuringsdiensten die zelfstandig inspecties en diagnoses uitvoeren.

Beoordeling van risico's en dilemma's door overheid en private partijen

Over de aard en omvang van de risico's die optreden bij de overdracht van verantwoordelijkheid, zijn geen algemene uitspraken te doen. Hetzelfde geldt voor de consequenties van de in concrete gevallen optredende dilemma's. Waar de nagestreefde bestuurlijke omslag meer of minder kans maakt om met succes te worden volvoerd, kan alleen per specifieke casus in beeld worden gebracht. Een eenzijdige inschatting vanuit de overheid is daarvoor onvoldoende; samenspraak tussen potentiële partners en belanghebbende partijen is essentieel. Ook daarom is het nodig dat overheid en private partijen samen de agenda voor deze bestuurlijke omslag bepalen, en dat ook andere partijen dan alleen de direct betrokkenen daarbij een rol spelen. Een bilateraal overeengekomen verschuiving in rolverdeling tussen overheid en directe partner heeft geen maatschappelijk draagvlak als andere belanghebbenden er niet bij betrokken zijn. Een voorbeeld is het streven om veertig procent van het terreinbeheer in de Ecologische Hoofdstructuur door particulieren te laten plaatsvinden. De daartoe strekkende beleidswijziging werd in 2003 onvoldoende doorgesproken met soortenbeschermende en terreinbeherende organisaties. Daardoor voelden zij zich overvallen door het nieuwe beleid, wat ten koste ging van het maatschappelijk draagvlak.

6 Gevolgen voor de beleidsvelden natuur en platteland

Nederland is gebaat bij goede natuur en een goed platteland. Uiteenlopende belangen vragen daarom. De economie vraagt om goede vestigingscondities voor het bedrijfsleven en een aantrekkelijke werkomgeving. De leefbaarheid is gediend met een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Ook gezondheid, recreatie en een verantwoorde omgang met de levende wereld en het milieu zijn gebaat bij een bloeiende natuur en een gezond platteland. Deze maatschappelijke belangen worden niet als vanzelf behartigd en vergen daarom dat de overheid verantwoordelijkheid neemt. Daarmee worden het 'publieke belangen'.

Welke rolverdelingen tussen publiek en privaat brengt het borgen van deze belangen met zich mee voor de beleidsvelden natuur en platteland? Het is uiteraard aan de betrokken partijen zelf om te bepalen of er perspectief zit in het delen van verantwoordelijkheden. Alleen als zij dat perspectief in voldoende mate zien, zullen ze bij elkaar aan tafel gaan zitten.

Als voorbeeld van een uitdagend perspectief kan de Brabantse aanpak gelden, waarbij de provincie het gebruik van projectsubsidies helemaal heeft overgedragen aan het Brabants Landschap. Deze organisatie bepaalt in samenspraak met andere maatschappelijke partners hoe het voor provinciale landschapsprojecten beschikbare geld wordt ingezet. Maar mogelijk zijn er perspectieven die nog veel verder gaan. Kan, om een voorbeeld te noemen, de uitvoering van het Programma Beheer worden overgedragen aan de terreinbeheerders zelf?

Beleidsdoelstellingen en operationele doelen

De specifieke verantwoordelijkheden van het ministerie van LNV zijn geformuleerd in de Agenda Vitaal Platteland en het Meerjaren Uitvoeringsprogramma 2006. Ze zijn uitgewerkt in de vorm van beleidsdoelstellingen en operationele doelen voor natuur, recreatie, landschap, landbouw, milieu en water, en reconstructie. De beleidsdoelstellingen zijn samen te vatten als: meer natuur, ruimte voor recreatie, mooi landschap, een vitale en duurzame agrarische sector, sociaal-economische vitalisering van het landelijk gebied, betere milieukwaliteit, ruimte voor water, en reconstructie van zandgebieden. Voor al deze doelstellingen zijn ook operationele doelen geformuleerd, met uitzondering van de sociaal-economische vitalisering, een nieuw beleidsterrein dat het rijk op dit moment aan het verkennen is.

In dit advies gaat de Raad voor het Landelijk Gebied uit van de hier genoemde doelstellingen uit de Agenda Vitaal Platteland, die overigens als zodanig onderwerp zijn van andere, eerder uitgebrachte en nog uit te brengen adviezen van de raad. Behalve voor deze politiek-actuele beleidsdoelstellingen is het rijk ook verantwoordelijk voor 'lopende' zaken als het onderhoud van regelgeving. Verder wordt de rijksverantwoordelijkheid voor natuur en platteland op (inter)nationaal niveau aangevuld door verantwoordelijkheden van gemeenten, waterschappen, regionale besturen en provincies op hun eigen schaalniveaus.

Op welke beleidsvelden kunnen private partijen een grotere rol spelen?

De beleidsvelden natuur en platteland overkoepelen een serie deelgebieden die niet allemaal even geschikt zijn om verantwoordelijkheid te delen met private partijen. In tabel 1 zijn deze deelgebieden getoetst aan de in hoofdstuk 5 genoemde criteria voor de haalbaarheid van de overdracht van verantwoordelijkheden. Het uitgangspunt is steeds dat in alle gevallen aan specifieke voorwaarden moet worden voldaan om private partijen in staat te stellen hun nieuwe verantwoordelijkheid ook waar te maken. Vervolgens kan afhankelijk van de score (van +, +/- tot -, --) onderscheid worden gemaakt tussen deelgebieden waar een 'ja, mits' benadering geoorloofd is, en situaties waarin een 'nee, tenzij' benadering vereist is.

Een drietal beleidsvelden komt naar voren waar de mogelijkheden om verantwoordelijkheden over te dragen groot zijn en waar het ministerie een 'ja, mits' houding kan hanteren: recreatie, natuur- en milieueducatie en sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied. Meer verantwoordelijkheid voor private partijen, maar dan in combinatie met een stevig ingevulde overheidsrol, lijkt de Raad nodig waar private en publieke belangen slechts in beperkte mate op elkaar aansluiten en/of de mogelijkheden van private partijen beperkt zijn. Dat is het geval op de beleidsgebieden natuurgebieden, soorten, landschapskwaliteit en veiligstellen van milieu- en watercondities. Deze deelgebieden vragen om een 'nee, tenzij' benadering, waarbij de aandacht van het ministerie éérs uitgaat naar het voldoen aan de belangrijkste voorwaarden voordat eventueel de overdracht van verantwoordelijkheden wordt ingezet.



	mogelijkheden van private partijen	aansluiting tussen publieke en private belangen	mogelijkheden tot verantwoording over borgen publieke belangen
recreatie	+	+	+
natuur- en milieueducatie	+/-	+	+/-
sociaal-economische vitaliteit landelijk gebied	+	+	+/-
natuurgebieden	+/-	+/-	+
soorten	-	+/-	+
landschapskwaliteit	-	+/-	+
veiligstellen milieu- en watercondities	-	--	+

Tabel 1: Beleidsvelden binnen natuur en platteland getoetst aan criteria voor de haalbaarheid van grotere private verantwoordelijkheid (voor een verdere uitwerking van de criteria zie hoofdstuk 5)

Wat is de beste verdeling van verantwoordelijkheden?

De verdeling van verantwoordelijkheden zal in de praktijk afhangen van de formele positie én de sterke punten van partijen. De verantwoordelijkheid van het ministerie bij de beleidsuitvoering op het gebied van natuur en platteland zal veelal komen te liggen bij:

- Het nemen van systeemverantwoordelijkheid (voorzien in kennis, regelgeving en financiële middelen), zoals bij de financiering van kennis-instellingen.
- Het nemen van resultaatverantwoordelijkheid (zoals de verplichting voor het bereiken van de doelen van de Kaderrichtlijn Water) of het aangaan van een inspanningsverplichting, zoals het streven om de Ecologische Hoofdstructuur deels via particulier beheer te realiseren.
- Het formuleren en toetsen van behaalde resultaten, zoals bij het soortenbeleid.
- Het stimuleren en uitdragen van innovatie, zoals het ontwikkelen van nieuwe manieren om de jeugd te betrekken bij het landelijk gebied en nieuwe werkvormen op lokaal niveau in het kader van het plattelandsonwikkelingsplan 2007-2013.
- Het verzorgen van relaties met andere overheden, zoals bij de toetsing van fondsvorming aan Europese regels.
- Het evalueren en beschikbaar stellen van opgedane ervaringen, zoals de ervaringen met het Habiforumprogramma en de voorlopers gebiedsverantwoordelijkheid van het Nationaal Netwerk Plattelandsontwikkeling.

Breng succesvolle innovaties over het voetlicht

Het ministerie moet innovatieve projecten uitdragen. Dat stimuleert initiatiefnemers en motiveert meer afwachtende mensen. Bij het succesvolle project 'Van Partijen naar Partners', opgezet door het Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme, gebeurt dat maar mondjesmaat. 'Van Partijen naar Partners' richt zich in het Overijsselse Vechtdal op het bevorderen van duurzame samenwerking tussen agrarische en recreatieve ondernemers. Betrokken bestuurders zouden dit project met veel meer nadruk moeten presenteren als een geslaagd voorbeeld van de Leader-benadering die het plattelandstoerisme wil verbeteren en professionaliseren (Esselink en Van Til, 2006).

Voor private partijen zijn verantwoordelijkheden met veel perspectief:

- Het in gang zetten en ondersteunen van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals agrarisch natuurbeheer en zorgactiviteiten op boerderijen.
- Het mobiliseren van maatschappelijke betrokkenheid, bijvoorbeeld als er moet worden gekozen tussen het behouden en het bebouwen van groen gebied.
- Het samenbrengen van partijen, bijvoorbeeld grondeigenaren met deskundigen om het beheer van gebieden te verbeteren.
- Het bedenken van praktijkoplossingen voor maatschappelijke problemen, zoals het stimuleren van biologische landbouw.
- Het aanboren en beschikbaar stellen van kennis, via onderzoek en het mobiliseren van praktijkervaring.
- Het uitvoeren van concrete activiteiten die doelen dichterbij brengen, zoals het inventariseren en monitoren van plant- en diersoorten met behulp van vrijwilligers.

De hier geopperde verantwoordelijkheidsverdeling past in de trend naar scheiding tussen beleid en uitvoering die bij departementen waarneembaar is. De 'uitvoering' zou bij deze verdeling op nog grotere afstand worden geplaatst.



Bron: EZ Vorm & Foto

Wat zijn de gevolgen voor LNV?

De omslag ‘van zorgen voor naar zorgen dat’ betreft niet alleen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat. Minstens even belangrijk zijn de voorwaarden die de publieke sector schept voor het functioneren van private partijen. Wat betekent dit alles voor het ministerie van LNV? Om daarvan een beeld te krijgen, heeft de raad binnen de beleidsvelden natuur en platteland enkele ‘vingeroefeningen’ uitgevoerd. Daarbij is geïnventariseerd wat op hoofdlijnen nodig is om de omslag handen en voeten te geven. De vingeroefeningen worden hier beknopt in kaders weergegeven; een uitgebreider beschrijving is te vinden in bijlage 3.

Een compleet overzicht van alle consequenties die de bestuurlijke omslag voor het ministerie zou kunnen hebben, valt onmogelijk te geven. De consequenties zijn zeer uiteenlopend van aard; ze zullen verschillen naar gelang de samenwerkingsvormen die partijen overeenkomen. Hier worden er enkele ter illustratie aangestipt.

- De formulering van publieke belangen en daaraan verbonden beleidsdoelen moet opnieuw worden bekeken: doelen moeten helder zijn maar ook ruimte laten voor creativiteit in de uitvoering.
- Het ministerie zal al zijn instrumenten moeten delen met private partijen. Kennis, financiën en regelgeving moeten ook dienstbaar worden aan private partijen, overigens onder blijvende publieke eindverantwoordelijkheid. Het overheidsmonopolie op onderzoek als beleidsinstrument moet verder worden doorbroken. Dat betekent onder meer dat de verantwoordelijkheid voor de sturing van onderzoek, voor de keuze van subsidiedoelen en voor het bepalen van evaluatiedoelen moet worden gedeeld met private partners.
- De inbedding van private verantwoordelijkheden in het politieke systeem is waarschijnlijk de belangrijkste opgave en een wezenlijke conditie voor het maken van de omslag ‘van zorgen voor naar zorgen dat’. De overheid zal hierin, samen met private partijen, moeten voorzien.
- Meer aandacht en inspanningen zullen nodig zijn voor de opbouw van strategische en operationele capaciteit bij private partijen.
- Niet alle rijksmiddelen kunnen worden vastgelegd in langlopende verplichtingen. Er zal ruimte nodig zijn om nieuwe waardevolle initiatieven te steunen. Een initiatief als de leefgebiedenbenadering in het soortenbeleid moet van de grond kunnen komen, ook al liggen de rijksmiddelen voor dat beleidsveld vast in ILG-afspraken.
- Het ministerie moet meer energie steken in overleg met partijen om de beleidsintenties zichtbaar te maken, en ook om te blijven leren van de praktijk. Contact met het veld in de vorm van discussies over bijvoorbeeld ontwikkelingen in de verbrede landbouw wordt steeds belangrijker.
- Het ministerie moet faciliterend optreden voor private partijen, bijvoorbeeld door initiatieven te ondersteunen via aanjaagteams, loketten en subsidie. Ook gemeenten en provincies moeten worden ondersteund, bijvoorbeeld bij het realiseren van (met name Brusselse) cofinanciering.
- De in gang gezette vereenvoudiging van regelgeving moet worden doorgezet. Administratieve procedures, zeker ook procedures tussen overheden die druk leggen op private partijen, moeten worden vereenvoudigd. Dat geldt niet alleen voor bestaande procedures, maar ook

voor nieuwe, zoals de rapportage aan het rijk die verplicht is gesteld in het kader van het ILG.

- Het evalueren en (laten) leren van ervaringen die zijn opgedaan bij het borgen van publieke belangen, wordt belangrijker.

Deze opsomming laat de verscheidenheid van de benodigde aanpassingen zien, en ook het fundamentele karakter ervan. De bestuurlijke omslag houdt méér in dan een aanpassing van de huidige manier van werken. Hij vergt een fundamenteel andere werkwijze, waarbij private partijen zelfs betrokken worden bij het formuleren van het publieke belang. Tegelijk houdt de overheid de eindverantwoordelijkheid voor die formulering en voor de borging van het publieke belang. Deze spagaat vereist dat de bestuurlijke omslag niet als dogma wordt doorgevoerd, maar in de vorm van maatwerk. Steeds zal het ministerie weloverwogen, expliciet en 'politiek transparant' moeten bepalen voor welke publieke belangen samenwerking met private partijen wenselijk is.

De taak van het ministerie van LNV zal hiermee veranderen, maar wordt niet per definitie minder. Het maatwerk zal uitwijzen welke omvang de departementale inzet moet hebben om de publieke belangen te blijven borgen.

Vingeroefening 'Investeringsbudget Landelijk Gebied'

Vanaf 2007 treedt een nieuw financieringssysteem in werking, het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Hiermee wordt beoogd de versnipperde aansturing van het beleid voor het landelijk gebied te vervangen door een eenvoudige en flexibele aanpak. Via het ILG maken rijk en provincies zevenjarige afspraken over de besteding van geld voor rijksdoelen. Het rijk bemoeit zich verder niet met de uitvoering; de provincies hebben de mogelijkheid om te schuiven tussen doelen, in de tijd en tussen gebieden.

De overgang 'van zorgen voor naar zorgen dat' vergt binnen het ILG dat het rijk aan provincies de ruimte geeft om de politieke en materiële risico's aan te gaan die zich voordoen als verantwoordelijkheden met private partijen worden gedeeld. De gebiedspartners staan voor de opgave zichzelf te organiseren en gezamenlijk na te denken over de toekomst van het gebied en hun verantwoordelijkheid daarbij.

Vingeroefening 'gebiedsgericht beleid'

Het gebiedsgericht beleid is bedoeld om de kwaliteit van het woon-, werk- en leefklimaat in het landelijk gebied te verbeteren. Met het oog daarop wordt nieuwe natuur verworven en ingericht, stedelijk groen rond de stad gerealiseerd en de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied verhoogd. Bij het gebiedsgericht beleid worden verantwoordelijkheden in principe zo 'laag' mogelijk gelegd (bij decentrale overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties), terwijl het rijk vooral kaders stelt en sturing uitoefent door geld beschikbaar te stellen. De omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' vergt in het gebiedsgericht beleid verschillende soorten aanpassing: van de formulering van publieke belangen, van de verantwoordelijkheidsverdeling en van de voorwaarden

voor een goede uitvoering. Formulering van publieke belangen in functionele termen - bijvoorbeeld 'vergroten van de recreatieve waarde van het landelijk gebied' in plaats van het voorschrijven van een precies aantal kilometers wandelpad - is belangrijk om beleidsruimte te creëren. Verantwoordelijkheden, inclusief de bijbehorende middelen, kunnen meer dan nu aan gebiedscommissies worden overgedragen. Verder moeten maatschappelijke partijen goed voor hun taak worden toegerust.

Vingeroefening 'soortenbeleid'

In 2010 moet de achteruitgang van plant- en diersoorten in Nederland zijn gestuit en de overleving van de soorten die er thuishoren (met als referentie 1982) gegarandeerd zijn. Deze opgave is vastgelegd in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, die onder sterke Nederlandse invloed tot stand kwam en in Nederland wordt uitgevoerd door middel van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet. Via inrichting en beheer en via regelgeving wordt gewerkt aan borging van deze publieke belangen. De rijksverantwoordelijkheid voor het actieve soortenbeleid (gebiedsbescherming, leefgebiedenplannen) wordt overgedragen aan de provincies in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Het ministerie stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven door het introduceren van gedragscodes. Daarmee wordt het verlenen van individuele ontheffingen van rijksregelgeving voor een deel overbodig. De huidige formulering van publieke belangen en de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling staan de nagestreefde bestuurlijke omslag niet in de weg. De overgang 'van zorgen voor naar zorgen dat' vergt in het soortenbeleid vooral betere voorwaarden voor een goede uitvoering. Zo schiet het budget voor het soortenbeleid aantoonbaar tekort (RLG, 2002) en blijven inspanningen van het departement om het budget te verhogen tot nu toe zonder succes.

Vingeroefening 'sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied'

Economische activiteit en het bestaan van sociaal-culturele verbanden zijn belangrijke voorwaarden voor de leefbaarheid van het landelijk gebied. In de agenda's van rijk, provincies en gemeenten ontbreken op dit punt vaak concrete doelen. Veel diensten en voorzieningen die voor de leefbaarheid van belang zijn, worden aangeboden door private lokale partijen. Juist zulke partijen zijn in staat het gewenste maatwerk te leveren. Het landelijk gebied is dus rijk aan het 'sociaal kapitaal' dat nodig is om leefbaarheidkwesies op te pakken. De overheid kan dit sociaal kapitaal niet genereren, maar wel helpen behouden en versterken.

De bestaande verantwoordelijkheidsverdeling vormt geen belemmering voor een omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat'. Wel vergt de beoogde omslag op dit beleidsterrein dat de publieke belangen duidelijk worden geformuleerd. Ook moeten er voorwaarden voor samenwerking worden geschapen, bijvoorbeeld door het versterken van de sociaal-economische infrastructuur, bij voorkeur via het Investeringsbudget Landelijk Gebied.



Bron: Hans Sas

7 Conclusies en aanbevelingen

De raad komt tot zes conclusies en aanbevelingen. De conclusies 1 en 2 hebben betrekking op het gebrek aan helderheid in de bij de bestuurlijke omslag gehanteerde motivatie. In conclusie 3 wordt vastgesteld dat de gevolgen van de omslag voor de rol van het ministerie worden onderschat. Conclusie 4 heeft betrekking op de eisen die worden gesteld aan de organisaties waaraan verantwoordelijkheden worden overgedragen. In conclusie 5 wordt bepleit van te voren in te schatten binnen welke marge fouten en tegenslagen acceptabel zijn nadat verantwoordelijkheden zijn overgedragen. Conclusie 6 betreft de noodzaak om systematisch lering te trekken uit de ervaringen met een grotere verantwoordelijkheid voor private partijen. Aan elke conclusie zijn een of meer aanbevelingen verbonden.

1 De minister is niet duidelijk in zijn motieven om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer verantwoordelijkheid te geven. Meerdere motieven lopen door elkaar, zoals het mobiliseren van kennis, het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid, het bereiken van duurzamer resultaten, het verminderen van administratieve lasten en het doorvoeren van bezuinigingen.

De raad adviseert de minister volstrekt helder te zijn in de motivatie om verantwoordelijkheid over te dragen. Volgens de raad behoort het borgen van het publieke belang het primaire toetsingskader te zijn voor de manier waarop de bestuurlijke omslag wordt doorgevoerd. Andere motieven, zoals het streven naar bezuiniging, kunnen hoogstens een aanvullende rol spelen.

- Het ministerie van LNV heeft meerdere motieven om te streven naar een omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat'. De verwevenheid van die motieven is niet zonder risico, concludeert de raad. Dat blijkt als de borging van publieke belangen in het gedrang dreigt te komen vanuit een streven om burgers meer verantwoordelijkheid te geven of om financiële besparingen te realiseren. Zo zijn in het verleden decentralisatieprocessen niet zelden gepaard gegaan met bezuinigingen, waardoor lagere overheden wel meer verantwoordelijkheden kregen maar niet voldoende middelen om die ook waar te maken.
- Bij de bestuurlijke overgang mag geen verwarring optreden tussen doel en middel. Het gaat hier in de opvatting van de raad allereerst om het streven naar een werkwijze die dienstbaar is aan de borging van publieke belangen, dus niet om een omslag die als een soort dogma kan worden opgelegd. Toetsvraag is en blijft: wordt de samenleving er beter van? Draagt de omslag bij aan verbetering van natuur en platteland? Dat wordt soms uit het oog verloren. Zo is de verantwoordelijkheid voor groen in de stad meer en meer in handen gelegd van gemeenten, die onder druk van omstandigheden steeds vaker openbaar groen inruilen voor woningen. Een vergelijkbaar risico doet zich voor bij de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur: het is de vraag of private partijen door middel van particulier natuurbeheer voor het gewenste resultaat kunnen zorgen.

2 LNV neemt de eigen agenda en de interne logica van het ministerie teveel als uitgangspunt bij het geven van meer verantwoordelijk-

heid aan private partijen. De bestuurlijke omslag is op zich een positieve ontwikkeling, maar dat betekent nog niet dat deze overal en altijd kan worden doorgevoerd. Om de kansrijke situaties van de heilloze te kunnen onderscheiden, zal de overheid, zeker op de beleidsterreinen natuur en platteland, een sterk onderscheidingsvermogen moeten ontwikkelen.

De raad adviseert de minister de bestuurlijke omslag zorgvuldig voor elk beleidsterrein af te wegen. Samen met betrokken maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven moet op bestuurlijk niveau worden nagegaan in hoeverre een grotere verantwoordelijkheid voor private partijen op het betreffende beleidsterrein (nu al) verantwoord is, en of aan de benodigde voorwaarden kan worden voldaan.

- Op een aantal beleidsvelden kan het ministerie volgens de raad veel verantwoordelijkheid met private partijen delen: in het recreatiebeleid, het natuur- en milieueducatiebeleid en het beleid voor de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied. Op een aantal andere gebieden acht de raad het noodzakelijk en mogelijk om meer verantwoordelijkheid van private partijen te combineren met een grote overheidsrol. Dit geldt voor het beleid voor natuurgebieden, soorten, landschapskwaliteit en het veiligstellen van milieu- en watercondities. Op al deze beleidsvelden zijn de potenties van de private sector groot. Wel moet de overheid in de organisatie investeren door het ter beschikking stellen van geld en kennis.
- Het is naar de opvatting van de raad wijs om bij het doorvoeren van de bestuurlijke omslag meer uit te gaan van de kenmerken van de concrete beleidsomgeving. Zo moet de discussie over het soortenbeleid niet alleen gericht zijn op vereenvoudiging van de uitvoering van de Flora- en faunawet. Maar ook en vooral op de verantwoordelijkheden die overheid en private partijen dragen voor het behoud en ontwikkelen van soorten in specifieke gebieden.
- De bestuurlijke omslag wordt vaak doorgevoerd met een te beperkte betrokkenheid van de omgeving. Dan worden alleen direct betrokkenen geraadpleegd en ingeschakeld, terwijl een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling juist wordt gerealiseerd door ook indirect betrokkenen een rol te geven. Een voorbeeld is het streven om veertig procent van het terreinbeheer in de Ecologische Hoofdstructuur door particulieren te laten plaatsvinden. De daartoe strekkende beleidswijziging werd in 2003 niet besproken met soortenbeschermende organisaties, die groot belang hebben bij het terreinbeheer.
- Het ministerie heeft soms zoveel werk aan het intern organiseren van de omslag dat externe partijen onvoldoende betrokken worden en dus onvoldoende op de hoogte zijn. Dit kan ertoe leiden dat zulke partijen zich overvallen voelen en geen eigen initiatief kunnen nemen om kansen te ontwikkelen en te benutten. Daarmee blijven mogelijkheden voor het realiseren van de nagestreefde omslag onderbenut.

3 De gevolgen van de bestuurlijke omslag voor het ministerie zelf worden onderschat. De omslag leidt bijvoorbeeld niet tot een vereenvoudiging van werkzaamheden: in plaats van minder krijgt het ministerie juist méér rollen te vervullen. Dat vergt een andere, niet per se mindere, inzet.

De raad adviseert de door de bestuurlijke omslag veranderende rollen van het ministerie te expliciteren en de gevolgen te onderkennen. Met het voorliggende advies wil de raad hieraan een bijdrage leveren. De explicitering

moet er op zijn minst toe leiden dat binnen en buiten het ministerie gelijke verwachtingen bestaan over de toekomstige rolverdeling.

- Het ministerie lijkt zich niet altijd te realiseren dat de omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' in de praktijk eerder de vervulling van méér dan van minder rollen met zich meebrengt. Vaak blijven oude rollen voortbestaan - zij het met een minder intensieve of andere invulling - terwijl er nieuwe bij komen. De raad ziet hierin risico's. Rolvermenging (of de suggestie daarvan) en rolconflicten kunnen optreden. Zo zit de rijksoverheid bij de reconstructie van zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland aan tafel als onderhandelingspartner en ondersteunende partij, maar is zij tevens beoordelaar van het eindresultaat.
- Het ministerie lijkt zich onvoldoende bewust van de gevaren die samenhangen met een stapeling van rollen en met het naijlen van oude verwachtingen in de omgeving. Het uitleggen van een nieuwe sturingsfilosofie en een nieuwe werkwijze vraagt juist ten opzichte van externe partijen veel tijd en energie om verwarring en verkeerde verwachtingen te voorkomen. Zo stranden in de praktijk veel particuliere projecten doordat de initiatiefnemers onjuiste verwachtingen hadden omtrent de rol en bijdrage van de overheid. De teleurstellingen en frustraties die hieruit voortvloeien, dragen niet bij aan een klimaat waarin nieuwe private initiatieven ontkiemen. Een voorbeeld deed zich voor in Gaasterland, waar de boeren zelf de natuurontwikkeling ter hand namen, op grond van een uitzondering in het EHS-beleid. Provincie en rijk bleken echter niet in staat om de generieke subsidieregelingen hierbij aan te passen.
- Wellicht ten onrechte kunnen partijen de bestuurlijke omslag beleven als het handelen van een overheid die verantwoordelijkheden over de heg gooit. Die indruk is alleen te vermijden door tijdig en helder met betrokkenen te overleggen. Het ministerie van LNV lijkt dat soms even vergeten - of te lang uit te stellen om effectief te zijn. Een voorbeeld is de verantwoordelijkheid voor het landschap, die in de Nota Ruimte bij de provincies is gelegd, die deze op hun beurt bij gemeenten en lokale partijen deponeren, terwijl de financiering grotendeels afhankelijk is van onzekere private geldstromen. Sommige partijen zien dit als het 'over de heg gooien' van verantwoordelijkheden.
- De omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' vergt een precieze en heldere vastlegging van publieke belangen en van de rolverdeling tussen partijen bij de borging daarvan. Direct betrokkenen kunnen dit ervaren als een verlies aan autonomie, terwijl het omgekeerde de bedoeling is. Een voorbeeld doet zich voor bij het natuurbeheer, waar ten dele is overgeschakeld van sturen op maatregelen (bijvoorbeeld gedetailleerd voorschrijven van een maairegiem) naar sturen op doelen (bijvoorbeeld afrekenen op aanwezigheid van gewenste soorten). Daarmee krijgt de beheerder aan de ene kant meer vrijheid, maar voelt hij zich aan de andere kant in een nieuw keurslijf gedrongen, in de vorm van een strikte omschrijving van te bereiken natuurkwaliteit.
- 'Van zorgen voor naar zorgen dat' dreigt soms te resulteren in het wegraken van verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheden kunnen zozeer worden gespreid dat niet meer duidelijk is wie waarop aanspreekbaar is. Een voorbeeld is de verantwoordelijkheid voor het

ontgrondingenbeleid, die over zoveel partijen is verspreid dat ze praktisch is 'weggeraakt'.

4 Een grotere verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven voor publieke belangen stelt eisen aan die organisaties ten aanzien van onder meer capaciteit en functioneren. Als aan die eisen onvoldoende kan worden voldaan, bestaat het risico dat het beoogde publieke doel niet wordt bereikt. In de praktijk wordt dit gevaar te weinig onderkend en vertaald in noodzakelijke investeringen.

De raad adviseert de minister mogelijkheden te scheppen om de partijen waaraan hij verantwoordelijkheden wil overdragen, in voldoende mate te voorzien van kennis, financiële middelen en ondersteuning op projectbasis.

- De mogelijkheid om de bestuurlijke omslag te realiseren, hangt in belangrijke mate af van de competenties en hulpbronnen die aanwezig zijn bij de private partijen die verantwoordelijkheden van LNV overnemen. Het bedrijfsleven kan zich wellicht nog veroorloven zelf deskundigheid in te huren, lokale organisaties zijn afhankelijk van vrijwilligers. Ondersteuning van zulke private partijen kan nodig zijn om de publieke belangen te blijven borgen. Bij het ministerie van LNV bestaat daarvoor te weinig aandacht. Een voorbeeld is het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Provincies krijgen daarin een grotere rol, wat voor maatschappelijke organisaties inhoudt dat hun gesprekspartners sterk in aantal zijn toegenomen. Waar eerst met één rijk kon worden onderhandeld, zijn nu twaalf provincies partij. Daarnaast vergroot de verdergaande decentralisatie via gebiedscommissies het aantal gespreksfora aanzienlijk. De vertegenwoordiging van zwakkere publieke belangen als leefbaarheid, landschap en natuur door maatschappelijke organisaties, komt hierdoor onder grote druk te staan. De ondersteuning van deze organisaties door het ministerie moet dan ook worden versterkt.

5 Na overdracht van verantwoordelijkheid kunnen veel factoren leiden tot falen in het bereiken van publieke doelen. Meer verantwoordelijkheid voor private partijen leidt alleen tot betere borging van publieke belangen als die partijen voldoende ruimte krijgen om hun nieuwe verantwoordelijkheid waar te maken. Alleen dan zijn zij ook in staat om veerkrachtig te reageren op risico's en dilemma's. De beschikbare ruimte wordt niet alleen bepaald door het ministerie van LNV maar minstens evenzeer vanuit de politiek en vanuit andere overheden, waaronder de Europese Unie.

De raad adviseert de minister een actieplan te ontwikkelen om een grotere private verantwoordelijkheid hanteerbaar te maken in het politieke systeem en in het beleid van andere overheden. De raad adviseert van te voren in te schatten welke risico's voor publieke belangen kunnen optreden als meer verantwoordelijkheden bij private partijen worden gelegd, vooraf ook te bepalen in hoeverre deze risico's acceptabel zijn, en binnen deze marge fouten en tegenslagen bestuurlijk én politiek te (laten) accepteren.

- Het ministerie realiseert zich onvoldoende dat de omslag in het eigen denken alleen in daden kan worden omgezet als andere partijen daarvoor voldoende handelingsruimte bieden. Het ministerie kan allerlei zaken anders willen aanpakken, maar als de EU de benodigde ruimte niet geeft, komt er van de ingezette veranderingen weinig terecht.

Zo heeft de subsidiëring van groene diensten geleid tot jarenlange discussies met Brussel, waardoor de betrokken partijen langdurig in onzekerheid verkeerden over de financiële mogelijkheden.

- Wil het ministerie de voorgenomen omslag realiseren, dan moet het ook provincies en gemeenten mee krijgen. 'Van zorgen voor naar zorgen dat' blijkt in de praktijk een gelaagd begrip te zijn, dat moet worden doorvertaald naar volgende bestuursniveaus. Dat gebeurt soms niet, met als resultaat dat de omslag bij de uiteindelijke doelgroep vooral wordt ervaren als een papieren exercitie. Zo zijn particuliere initiatieven die werden gestimuleerd door provincie en rijk, toch gestrand doordat ze niet strookten met het gemeentelijk bestemmingsplan.
- Het ministerie aanvaardt impliciet of expliciet dat de bestuurlijke omslag risico's met zich meebrengt. Als partijen zelf worden geacht dingen te doen, kan het zijn dat die dingen niet gebeuren. Er kan bijvoorbeeld schade optreden aan natuurbelangen doordat betrokken partijen die niet belangrijk genoeg vinden. Dat hoeft naar het oordeel van de raad op zich nog geen probleem te zijn, als die risico's maar tijdig worden herkend en erkend, ook in de politieke fora, zodat over het bestaan ervan geen misverstand kan bestaan en zodat ze onderwerp kunnen worden van een maatschappelijke discussie.

6 Meer verantwoordelijkheid bij private partijen leidt tot discussies en dilemma's die grotendeels nieuw zijn, zowel voor het ministerie als voor de betrokken burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Hoe kun je publieke belangen zo scherp omschrijven dat de nagestreefde doelen volstrekt helder zijn, maar tegelijk zo globaal dat er ruimte blijft voor creativiteit in de uitvoering? Hoe kunnen overheid en private sector samen tegenstrijdige doelstellingen tegen elkaar afwegen? Hoe kunnen publieke spelregels functioneren in een private context? Het is van belang de risico's en dilemma's die hierbij kunnen optreden, zorgvuldig in kaart te brengen. Aan de hand daarvan kunnen de betrokken organisaties ook worden voorzien van een zo groot mogelijke veerkracht bij het ondervangen van deze risico's en dilemma's.

De raad adviseert specifiek voor de LNV-beleidsterreinen samen met private partijen een programma op te zetten aan de hand waarvan overheid, private partijen en de politiek systematisch lering kunnen trekken uit de ervaringen met het overdragen van verantwoordelijkheid. Dit programma zou op korte termijn kunnen starten met een concrete pilot waarin samen met de overdrachtspartners een lastige case wordt opgepakt, zoals het soortenbeleid.

- Terugkerend dilemma bij de bestuurlijke overgang is dat ruimte moet worden gegeven door publieke belangen in globale termen te formuleren, terwijl voor de borging van die belangen juist een precieze vastlegging de voorkeur verdient. Dit dilemma lijkt door het ministerie niet te worden onderkend, of te worden weggepoetst in algemene beleidstaal. Daarmee ontstaat het risico van spanningen en verwarring in de fase waarin beleid naar praktijk moet worden vertaald. Zo leidt de uitwerking van de doelstellingen voor de Ecologische Hoofdstructuur binnen het gebiedsgericht beleid regelmatig tot spanningen.
- De ervaring leert dat de verwerkelijking van een bestuurlijke omslag een langdurig proces is, waarbij onderweg 'reparaties' nodig zijn.

Daarmee ontstaat het risico dat er inconsistenties in het bouwwerk ontstaan. Het ministerie moet hierop voortdurend bedacht zijn. Een voorbeeld is de financiering van agrarische natuurverenigingen vanuit het rijk, die moest worden stopgezet omdat ze strijdig bleek met Brusselse regelgeving, maar uiteindelijk werd gered door een aanpassing van de financieringsstructuur.

- Na de principiële keuze voor een omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' heeft LNV nog heel wat praktische (maar daarmee niet minder lastige) kwesties op te lossen voordat deze algemene filosofie ook echt tot minder zorgen voor het ministerie leidt. Die kwesties hebben betrekking op de omgang met tegenstrijdigheden tussen publieke belangen en met de afwegingen die daarbij moeten worden gemaakt. Willen we zulke afwegingen voortaan aan private partijen overlaten? Leggen we bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor integrale gebiedsontwikkeling bij projectontwikkelaars, ook als daarbij het risico bestaat dat dit wel tot meer woningen leidt maar niet tot meer natuur? De raad meent dat beantwoording van dit soort vragen ook moet kunnen leiden tot uitstel of zelfs tot afzien van de beoogde overdracht van verantwoordelijkheid. Private partijen kunnen een verantwoordelijkheid hebben bij het borgen van een publiek belang, maar nooit eindverantwoordelijk zijn voor het borgen daarvan.

Tot slot

De bestuurlijke omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' vergt een langdurig en ingewikkeld proces, dat niet is afgerond met de afkondiging van een beleidsvoornemen of zelfs met de realisatie van een nieuwe wet. Om de omslag tot een succes te maken kan hij niet in één keer over de hele linie worden doorgevoerd. Bovendien ligt het in de rede dat later aanpassing en bijsturing nodig zal zijn. Met het oog daarop is het van belang dat mogelijke risico's en dilemma's tijdig worden onderkend, en dat daarbij wordt bekeken op welke beleidsgebieden zij zich kunnen voordoen. Alleen op die manier kunnen we van te voren in beeld brengen waar de overdracht van verantwoordelijkheid kansrijk kan verlopen. Ook kunnen de betrokken private partijen dan zodanig worden toegerust dat ze in staat zijn hun nieuwe verantwoordelijkheden echt waar te maken en de daarbij optredende risico's en dilemma's op een veerkrachtige manier het hoofd te bieden.

Bron: Hans Sas



Bijlage 1

Adviesaanvraag

Uit het werkprogramma 2005 van de Raad voor het Landelijk Gebied

Aangeboden door minister van LNV aan de Tweede Kamer op 17 december 2004 (DP 2004/1609).

Adviesvragen die voortkomen uit overleg met het ministerie van LNV

Van 'Zorgen voor' naar 'Zorgen dat'

De overheid heeft met een aantal ontwikkelingen te maken die het besturen moeilijk maken, zoals de steeds complexere maatschappelijke problemen en de heersende hooggespannen verwachtingen dat de overheid die de problemen wel kan oplossen. Daarbij is de basis van de nationale wetgeving, zorgen voor welzijn van de mensen, deels verdwenen en is het onduidelijk geworden wie de normen en waarden bepaalt. Andere factoren die vragen om een andere soort overheidsbeleid zijn onder andere de mondialisering en uitholling van de staatssoevereiniteit en de verschuiving van de macht naar Europa, en naar de multinationals.

Gevolgen voor het bestuur

Wat kan de overheid in deze verwarrende tijden? Enerzijds is er sprake van een blijvende vraag naar regels en overheidsbemoeienis om onzekerheid de baas te worden. Anderzijds heeft de overheid steeds minder macht en houden mensen zich steeds minder aan de regels. Dit betekent dat er een zoektocht gaande is welke richtingen we uitmoeten en op welke wijze we het sociale contract opnieuw vorm kunnen geven? Als deze omslag wordt betrokken op bijvoorbeeld het Natuurbeleid dan betekent dit een heel andere wijze van denken. Vragen die dan leven zijn o.a.: hoe ziet 'zorgen dat' er in het Natuurbeleid uit en wat zijn de consequenties? Hoe organiseren we dat? Hoe zien de financieringsarrangementen er uit? Wat kan de bijdrage zijn van bijvoorbeeld de Ontwikkelingsgerichte Land-schapsstrategie? De raad zal zich hierbij ook oriënteren op voorbeelden uit het buitenland. Naast het Natuurbeleid zal de raad aandacht geven aan andere beleidsonderwerpen, zoals de inrichting van greenports en het onderwerp dierenwelzijn.



Bijlage 2

Totstandkoming van het advies

Voor de voorbereiding van dit advies heeft de Raad voor het Landelijk Gebied een werkgroep met raadsleden ingesteld. De werkgroep voor dit advies bestond uit:

dhr. M.J.W. van Twist, voorzitter
dhr. B.J.M. van Essen
dhr. J.T.G.M. Koolen
dhr. B.L. van Leeuwen, projectleider
mevr. A. Bruinsma, junior projectleider

Bij de voorbereiding is gebruik gemaakt van discussies die plaatsvonden tijdens de vorige zittingsperiode van de raad waaraan deelgenomen werd door:

dhr. Th.A.M. Beckers, lid van de raad tot november 2005
mevr. F.G. van Diepen-Oost, lid van de raad tot november 2005
mevr. G.W. van Montfrans-Hartman, lid van de raad tot november 2005
dhr. P. Nijhoff, lid van de raad tot november 2005
dhr. L. Verheijen, dijkgraaf Waterschap Aa en Maas

De gesprekken vonden plaats met:

dhr. J.J. Bakker, ministerie van LNV - Directie Natuur
dhr. P. Beekhuizen, ministerie van LNV - Juridische Zaken
dhr. G. van den Berg, Zuidhollands Landschap
mevr. R.M. Bergkamp, ministerie van LNV
dhr. T. Bos, Natuurmonumenten
dhr. N.J. Bosma, ministerie van LNV - Directie Platteland
dhr. J.H.G. van den Broek, VNO-NCW
dhr. J. Dalhuizen, ministerie van LNV - Directie Platteland
dhr. H. Dings, wethouder Sevenum
mevr. F. Flapper, ministerie van LNV - Directie Natuur
dhr. A. de Gelder, Vogelbescherming †
dhr. G. Gielen, Provincie Flevoland
dhr. W. de Haas, ministerie van LNV - Directie Kennis
dhr. L. Hans, Rabobank
mevr. L. Horlings, Telos
mevr. J.M.W. Huijbregts, ministerie van LNV - Directie Landbouw
dhr. J.P. de Jongh, Provincie Limburg
dhr. H. Kieft, ETC
mevr. H. Koutstaal, ministerie van LNV - Bureau Bestuursraad
mevr. G. Leltz, Duinwaterbedrijf Zuid-Holland

dhr. H.K.M. Lugtmeijer, Utrechts landschap
dhr. S. Mager, ministerie van LNV - Bureau Bestuursraad
dhr. D. van Marrewijk, Projectbureau Belvedere
dhr. R.J.J. Munsters, SBNL
dhr. F. Naber, Landschap Overijssel
dhr. J. Nijhof, Grontmij
dhr. J. van Rheeën, DLG Regio Zuid
mevr. J.M. Santen, ministerie van LNV - Directie Landbouw
dhr. R. Schoufs, provincie Limburg
dhr. J.J. Slob, ANV Nederland Natuurlijk
dhr. J.W. Straatsma, LTO Nederland
dhr. N. Sytema, Natuurlijk Platteland
dhr. H.P.T. Ullenbroeck, Arcadis
dhr. T. Verstrael, De Vlinderstichting
dhr. T.J. Wams, Natuurmonumenten
dhr. R. Woudenberg, Federatie Particulier Grondbezit
dhr. A.H. IJlstra, ministerie van LNV - Directie Visserij
dhr. A.N. van der Zande, ministerie van LNV

Discussiebijdragen werden geleverd door
mevr. C. Aalbers, Alterra
mevr. M. Buizer, Alterra
dhr. P. Kerstens, Alterra

Door twee studenten van Christelijke Agrarische Hogeschool Dronten is een bijdrage geleverd in de vorm van een afstudeeropdracht met de titel 'Zonder zorgen werken aan morgen' met daarin voorbeelden voor een positieve rol van de overheid in initiatieven in het landelijk gebied. De studenten van CAH Dronten zijn:
Margot Esselink
Janita van Til

Bijlage 3

Vingeroefeningen

In deze bijlage schetst de raad op een viertal gebieden welke consequenties de omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' voor het ministerie zou kunnen hebben. In deze 'vingeroefeningen' gaan we achtereenvolgens in op het gebiedsgericht beleid, het soortenbeleid, het Investeringsbudget Landelijk Gebied en het beleid voor de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied. Steeds wordt gekeken naar de haalbaarheid van de overdracht van verantwoordelijkheden, de perspectieven voor uitvoering en de consequenties voor de rol van LNV. De oefeningen zijn bedoeld om discussie te stimuleren. Het is niet gezegd dat het hier geschetste beeld de enige weg 'van zorgen voor naar zorgen dat' zou zijn. Het is aan partijen zelf om aan deze overgang vorm te geven.

1 Vingeroefening 'gebiedsgericht beleid'

Achtergrond

Het gebiedsgericht beleid is bedoeld om de kwaliteit van het woon-, werk- en leefklimaat in het landelijk gebied te verbeteren. Met het oog daarop wordt nieuwe natuur verworven en ingericht, stedelijk groen rond de stad gerealiseerd en de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied verhoogd. Bij het gebiedsgericht beleid worden verantwoordelijkheden in principe zo 'laag' mogelijk gelegd: bij decentrale overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het rijk stelt vooral kaders en stuurt op kwaliteit door het beschikbaar stellen van middelen, het stimuleren van regionale samenwerking en in sommige gevallen door concrete herinrichting van gebieden.

De omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' vergt op dit beleidsgebied verbetering van de verantwoordelijkheidsverdeling en de voorwaarden voor een goede uitvoering. Het gaat hierbij vooral om de gebiedscommissies, die als aanspreekpunt en besluitvormer moeten fungeren tussen rijk en provincies aan de ene kant en gemeenten en lokale gesprekspartners aan de andere. De rol en verantwoordelijkheid van deze commissies zijn nog niet uitgekristalliseerd. Voordat zij hun rol kunnen waarmaken, moeten hun bevoegdheden beter worden omschreven en moeten ze van meer publiek geld worden voorzien. Verder zijn maatschappelijke organisaties nog lang niet overal in staat de gewenste verantwoordelijkheid te nemen, doordat daarvoor de middelen en de ervaring ontbreken.

Haalbaarheid van de overdracht van verantwoordelijkheden

Het gebiedsgericht beleid biedt veel mogelijkheden om publieke belangen op een andere manier te borgen. Ervaringen met initiatieven in het

landelijk gebied, waaronder Leader+, laten zien dat partijen bereid zijn grotere verantwoordelijkheid te dragen. Dat komt in de eerste plaats doordat er een duidelijk raakvlak is tussen publieke en private belangen. Voor bedrijven is het aantrekkelijk om meer verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen productieomgeving, en voor maatschappelijke organisaties om de eigen doelstellingen te realiseren. In de tweede plaats zijn er voldoende mogelijkheden om verantwoording af te leggen over het borgen van publieke belangen. Dat komt doordat gebiedsprogramma's in principe worden opgesteld in goed overleg tussen provincie en gebiedspartners, zodat de doelen helder geformuleerd kunnen worden en goede afspraken kunnen worden gemaakt over monitoren en evaluatie.

De vraag is nog wel hoe groot de mogelijkheden van de private sector zijn om de bestuurlijke omslag duurzaam vorm te geven. Willen private partijen hun rol goed kunnen waarmaken, dan moeten in ieder geval de verantwoordelijkheden scherper worden afgebakend. Ook moeten de voorwaarden voor een goede uitvoering worden verbeterd, waarbij het vooral gaat om versterking van de aanwezige capaciteit. Er moeten meer initiatiefnemers worden gemobiliseerd met betere competenties en een hogere organisatiegraad. Dat is niet gemakkelijk vanwege het sluipende karakter van de problematiek, waardoor weinig nieuwe partijen worden aangesproken en gemobiliseerd.

Verder gaan er in het landelijk gebied veel grotere private geldstromen om dan de gelden die de overheid ter beschikking heeft. Deze private geldstromen staan nu vooral ten dienste van sectorale belangen en versterken daardoor de autonome ontwikkelingen in het landelijk gebied. Als deze geldstromen meer kunnen worden gestuurd, ontstaan meer mogelijkheden voor integrale ontwikkeling.

Perspectieven voor uitvoering

Samenwerking tussen provincies en private partijen op gebiedsniveau biedt ruime kansen op meer flexibiliteit, meer helderheid, minder regels en snellere besluitvorming. Gebiedscommissies, samengesteld uit bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheden, spelen daarbij een belangrijke rol. Publieke en private partijen kunnen bijvoorbeeld, met inachtneming van bovenregionale publieke belangen, verantwoordelijkheid delen voor:

- Gebiedsontwikkeling langs private weg in de vorm van gebieds NV's voor verevening van private inkomsten en uitgaven.
- Bundeling van publieke gelden uit verschillende potjes, met eveneens gebundelde verantwoording. Hierbij valt te denken aan specifieke bedrijfstoelagen (of regionale uitwerking van de vermaatschappelijking van deze toeslagen), gelden voor agrarisch natuurbeheer, stimuleringsgelden voor agrarische bedrijfsopvolging, specifieke EZ-stimuleringsgelden en Europese regionale fondsen.
- Realiseren van verdergaande samenwerking tussen partijen die zich bijvoorbeeld richten op streekpromotie, sturing en uitvoering van onderzoek, en het ontsluiten van kennis en netwerken. De samenwerking zou zich ook moeten richten op wederzijdse dienstverlening tussen partijen, zoals landschapsonderhoud tegenover recht van recreatief overpad, en recht van overpad tegenover het afnemen van agrarische producten.

Consequenties voor LNV

Welke consequenties hebben deze perspectieven voor het ministerie van LNV? Binnen dit beleidsgebied komt het accent te liggen op vijf rollen, waarvan vier 'zorgen dat' rollen. De vijfde rol is die van 'regels opstellen met geboden en verboden'. Daarmee blijft er binnen het gebiedsgericht beleid een grote diversiteit aan rollen bestaan.

	borging publieke belang via overheid	borging publieke belang via private partijen
via zelf doen bijdrage	deelnemen in PPS- en samenwerkingsprojecten	ondersteunen van private initiatieven
bijdrage via anderen laten doen (sturing)	regels opstellen 'ten dienste van'	concurrentieverhoudingen gezamenlijk vorm geven
	regels opstellen met geboden en verboden	

Figuur 2: Belangrijkste rollen voor het ministerie van LNV met betrekking tot het gebiedsgericht beleid. Donkerblauw gebied: 'zorgen dat' rollen. Lichtblauw gebied: 'zorgen voor' rollen. Zie figuur 1 op pagina 27 voor een toelichting op alle potentieel te spelen rollen.

De nieuwe rollen brengen andere en ook nieuwe accenten in het werk van LNV met zich mee. Enkele worden hier genoemd:

- Voor de rol 'deelnemen in PPS- en samenwerkingsprojecten':
 - een rechtspersoon voor publiek-private samenwerking op gebieds-niveau invoeren, om te zorgen voor permanente bestuurlijke vertegenwoordiging en het bekrachtigen van PPS-initiatieven
 - publieke belangen herformuleren in functionele termen
 - zorgen voor een duidelijke rol- en taakverdeling, vooral met het oog op het functioneren van gebiedscommissies
 - geld beschikbaar maken voor samenwerkingsverbanden door meer Europese (POP-)middelen in te zetten via de Leader+ benadering
- Voor de rol 'ondersteunen van private initiatieven':
 - maatschappelijke partijen die opkomen voor niet-economische belangen voor hun taak toerusten
 - samenhang tussen individuele initiatieven bevorderen
- Voor de rol 'regels opstellen ten dienste van':
 - onnodig beperkende regelgeving verruimen (zoals de regels voor nevenactiviteiten binnen de agrarische bedrijfsvoering)
 - verouderde regelgeving verruimen of opruimen (zoals de opheffing van de regels voor stankcirkels)
 - benodigd juridisch instrumentarium compatibel houden met nationale en internationale regelgeving (EU)

- Voor de rol ‘concurrentieverhoudingen gezamenlijk vormgeven’:
 - bijdragen aan certificering van streekproducten (streekkwaliteit)

2 Vingeroefening ‘soortenbeleid’

Achtergrond

In 2010 moet de achteruitgang van plant- en diersoorten in Nederland zijn gestuit en de overleving van de soorten die er thuishoren (met als referentie 1982) gegarandeerd zijn. Deze opgave is vastgelegd in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, die onder sterke Nederlandse invloed tot stand kwam en in Nederland wordt uitgevoerd door middel van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet. Om deze doelen te bereiken worden natuurgebieden op specifieke wijze ingericht en beheerd. Ook wordt buiten natuurgebieden rekening gehouden met de soorten die daar voorkomen. Het publieke belang - behoud van biodiversiteit - wordt geborgd via beleid dat gericht is op specifieke gebieden (gebiedsgericht beleid) én via beleid met soorten als uitgangspunt (soortenbeleid). Beide benaderingen vullen elkaar aan. Het soortenbeleid wordt hier verder uitgewerkt.

Het ministerie stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven door het introduceren van gedragscodes. Daarmee wordt het verlenen van individuele ontheffingen van rijksregelgeving voor een deel overbodig. De gedragscodes zijn gericht op verinnerlijking. Het rijk draagt zijn verantwoordelijkheid voor het actieve soortenbeleid (gebiedsbescherming, leefgebiedenplannen) over aan de provincies in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

Tegelijk neemt het rijk verantwoordelijkheden over van maatschappelijke organisaties. Het neemt meer verantwoordelijkheid voor de gegevensvoorziening over het vóórkomen en de getalsmatige ontwikkeling van soorten, die van groot belang is voor de toepassing van regelgeving en de nationale rapportage naar Brussel. De op te richten Gegevensautoriteit Natuur zal, in nog te bepalen samenwerking met maatschappelijk betrokkenen, bepalen welke gegevens verzameld zullen worden en aan welke kwaliteiten die moeten voldoen.

Haalbaarheid van de overdracht van verantwoordelijkheden

Maatschappelijke organisaties dragen op dit beleidsgebied al veel verantwoordelijkheid en de potenties zijn groot. Partijen met een goede staat van dienst zijn bijvoorbeeld soortbeschermende organisaties, terreinbeherende organisaties, organisaties voor natuur- en milieueducatie en samenwerkingsverbanden van grondeigenaren, zoals agrarische natuurverenigingen. Ook het bedrijfsleven krijgt oog voor het belang van soortenbeleid. Het publieke belang heeft raakvlakken met belangen van individuele burgers, maar voor slechts een beperkt deel van de bevolking.

In dit beleidsveld vraagt borging om een krachtige afweging tussen publieke en particuliere belangen door de overheid. Meer verantwoordelijkheid voor de private sector is verantwoord en mogelijk, maar de overheid blijft op belangrijke onderdelen haar huidige rol vervullen, met name als regelgever. Het ministerie zal als ondersteuner moeten fungeren, zonder zijn verantwoordelijkheid voor het maken van afwegingen los te laten.

Perspectieven voor uitvoering

Het ministerie moet private partijen in staat stellen de benodigde afwegingen op zo'n manier te maken dat het rijk minder hoeft te interveniëren. Pro-actief beleid moet in de plaats komen van maatregelen als aankoop van gebieden (zoals voor behoud van de korenwolf), geforceerde voorlichtingsacties en weigering van ontheffing in het kader van de Flora- en faunawet.

Zulk pro-actief beleid is binnen de overheid nog beperkt ontwikkeld. Maatschappelijke organisaties kunnen daar een grote bijdrage aanleveren. Een rigoureuze herschikking van verantwoordelijkheden is daar niet voor nodig. Een intensiever uitoefening van bestaande verantwoordelijkheden door maatschappelijke organisaties, plus een beperkte verruiming van hun verantwoordelijkheden, volstaat.

Wel moeten de voorwaarden waaronder maatschappelijke organisaties hun verantwoordelijkheid uitoefenen, worden herijkt. De noodzaak daarvan wordt nog vergroot door actuele ontwikkelingen in het soortenbeleid, zoals de opkomst van de leefgebiedenbenadering, waarbij de verantwoordelijkheid bij de provincies wordt gelegd. Bij de ontwikkeling van dit nieuwe beleid bestond tot nu toe weinig aandacht voor de consequenties voor de rol van maatschappelijke organisaties, en dus voor de consequenties van de omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat'.

Consequenties voor LNV

Welke consequenties hebben deze perspectieven voor het ministerie van LNV? Het accent komt binnen dit beleidsgebied vooral te liggen op de ondersteunende rol. De 'zorgen dat' rol van 'regels opstellen met geboden en verboden' blijft onverminderd belangrijk.

	borging publieke belang via overheid	borging publieke belang via private partijen
bijdrage via zelf doen		ondersteunen van private initiatieven
bijdrage via anderen laten doen (sturing)	regels opstellen met geboden en verboden	

Figuur 3: Belangrijkste rollen voor het ministerie van LNV met betrekking tot het soortenbeleid. Donkerblauw gebied: 'zorgen dat' rollen. Lichtblauw gebied: 'zorgen voor' rollen. Zie figuur 1 op pagina 27 voor een toelichting op alle potentieel te spelen rollen.

De nieuwe ondersteunende rol leidt tot nieuwe accenten in het werk van LNV. Het ministerie zou bijvoorbeeld waar nodig moeten zorgen voor:

- beschikbaarheid van kennis voor private partijen door:
 - intensivering van de kennisvoorziening door medezeggenschap te bieden en in de onderzoeksprogrammering van kennisinstellingen, trekkingsrecht op onderzoekscapaciteit (kennisvouchers) en capaciteit om zelf onderzoek uit te (laten) voeren
 - genereren van kennis over het vóórkomen en de getalsmatige ontwikkeling van soorten die nog geen beleidsmatige status hebben maar die volgens maatschappelijke organisaties belangrijk zijn
- versterking van de capaciteit van private partijen voor:
 - samenwerking met provincies; de decentralisatie van het soortenbeleid vergroot het aantal gesprekpartners van maatschappelijke organisaties aanzienlijk
 - handhaven van de continuïteit van de organisatie door het instandhouden van ervaring en het ontwikkelen van competenties en nieuwe werkvormen
- bewaken van de vrijheid van private partijen voor het bepalen van hun inhoudelijke koers door:
 - keuzevrijheid te laten bij de uitwerking van door de overheid gefinancierde projecten
- lagere administratieve last bij contacten met de overheid door:
 - inzet op vermindering van het aantal personele wisselingen bij departementale contactpersonen
 - eenvoudiger verantwoording van bestede middelen
- mogelijkheden tot anticipatie op relevante beleidsontwikkelingen door:
 - uitnodigen tot participatie in de vorming van het brede natuurbeleid

3 Vingeroefening 'Investeringsbudget Landelijk Gebied'

Achtergrond

In 2007 treedt een nieuw financieringssysteem in werking, het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Hiermee wordt beoogd de versnipperde aansturing van het beleid voor het landelijk gebied te vervangen door een eenvoudige en flexibele aanpak. Via het ILG maken rijk en provincies zevenjarige afspraken over de besteding van geld voor rijksdoelen. Het rijk bemoeit zich verder niet met de uitvoering. Op basis van de filosofie 'gebieden centraal, regie bij provincies' kunnen provincies schuiven tussen doelen, in de tijd en tussen gebieden. Vanuit het rijk wordt in zeven jaar € 3,2 miljard besteed aan de verschillende acties.

Met de introductie van het ILG komt het ministerie van LNV op afstand van de uitvoering te staan. De taak om meer partijen te betrekken bij het beleid voor het landelijk gebied berust na invoering van het ILG bij de provincies.

Haalbaarheid van de overdracht van verantwoordelijkheden

Het ILG is een poging om huidige problemen in het landelijk gebied, zoals te weinig samenhang van projecten en een versnipperde sturing, aan te pakken. Overdracht van verantwoordelijkheden is hier in hoge mate haalbaar, vooral omdat de bereidheid en de capaciteit van provincies om meer verantwoordelijkheid te nemen groot is. De provincies komen hiermee wel voor de taak te staan om hun bestuurlijke partners (gemeenten en waterschappen) en private partijen te betrekken bij de opgaven in het landelijk gebied. Dit zal de nodige aandacht vragen omdat bij deze opgaven publieke en private belangen niet altijd goed op elkaar aansluiten en de mogelijkheden om verantwoording af te leggen over het borgen van publieke belangen niet altijd even groot zijn.

Perspectieven voor uitvoering

Het rijk kan op dit moment verder inhoud geven aan de bestuurlijke omslag door provincies verdergaand in staat te stellen binnen het ILG verantwoordelijkheden te delen met gebiedspartners. De gebiedspartners staan voor de opgave de omslag 'van zorgen voor naar zorgen dat' vorm te geven door samen integrale projecten op te zetten. Met het oog daarop moeten deze partijen zich organiseren, gezamenlijk nadenken over de toekomst van het gebied, rekenschap geven van hun verantwoordelijkheid daarbij gedurende (minstens) zeven jaar, en daarover in gesprek gaan met de provincies.

Consequenties voor LNV

Welke consequenties hebben deze perspectieven voor het ministerie van LNV? Binnen dit beleidsgebied komt het accent vooral te liggen op één 'zorgen dat' rol: deelnemen in samenwerkingsprojecten. Ook een ondersteunende rol is nodig, die echter niet per definitie binnen het ILG hoeft te worden georganiseerd door de provincies. Ondersteuning kan ook buiten het ILG plaatsvinden, door het ministerie van LNV.

	borging publieke belang via overheid	borging publieke belang via private partijen
bijdrage via zelf doen		
	deelnemen in samenwerkingsprojecten	ondersteunen van private initiatieven
bijdrage via anderen laten doen (sturing)		

Figuur 4: Belangrijkste rol voor het ministerie van LNV met betrekking tot het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Donkerblauw gebied: 'zorgen dat' rollen. Zie figuur 1 op pagina 27 voor een toelichting op alle potentieel te spelen rollen.

Met het oog op de rol 'deelnemen in samenwerkingsprojecten' moet het ministerie onder andere:

- ruimte bieden aan provincies om de politieke en materiële risico's aan te gaan die gepaard gaan met het delen van verantwoordelijkheid met private partijen
- de rijksdoelen zo formuleren, bijvoorbeeld in functionele termen, dat er ruimte blijft voor creativiteit in de uitvoering
- zorgen voor evenwicht tussen doelen en middelen, zodat de provincies krachtige partners kunnen worden voor private partijen
- de rapportageplicht afstemmen op de consequenties voor provincies én private partijen
- afspraken maken over de rolverdeling bij het generiek stimuleren van private partijen: door de provincies binnen het ILG of door het ministerie daarbuiten

De ondersteunende rol, vorm te geven binnen of buiten ILG-kader, omvat onder andere:

- bijdragen aan de opbouw van strategische en operationele capaciteit bij private partijen, vooral bij partijen die opkomen voor de kwaliteit van het landelijk gebied
- financiële constructies ontwikkelen voor publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld voor verevening tussen rode en groene functies
- lering trekken uit de ervaringen, opgedaan bij het delen van verantwoordelijkheid in ILG-verband.

4 Vingeroefening 'sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied'

Achtergrond

Economische activiteit en het bestaan van sociaal-culturele verbanden zijn belangrijke voorwaarden voor de leefbaarheid van het landelijk gebied. Veel diensten en voorzieningen die van belang zijn voor de leefbaarheid, worden aangeboden door private partijen. De meeste reconstructieplannen omvatten op dit onderdeel geen concrete doelen, en ook in de agenda's van rijk, provincies en gemeenten ontbreken die vaak. Toch vragen actuele ontwikkelingen, zoals de schaalvergroting in de landbouw en de sterke afname van het aantal agrarische bedrijven, om 'integraal' sociaal-economisch beleid voor het landelijk gebied.

Het geheim van leefbaarheid schuilt vooral in het mobiliseren van lokale private partijen. Juist op lokaal niveau is men goed in staat leefbaarheidskwesties op te pakken en het gewenste maatwerk te leveren. Ervaringen met gebiedsgericht beleid en met het Leader+ programma hebben aangetoond dat het landelijk gebied rijk is aan het 'sociaal kapitaal' dat daarvoor nodig is. De overheid kan dat sociaal kapitaal niet genereren, maar wel helpen behouden en versterken. Een belangrijke opgave is daarbij om losse projecten met een sterk lokaal karakter te laten doorgroeien naar samenwerking en afstemming van programma's en projecten.

In de Agenda Vitaal Platteland kiest het rijk voor een faciliterende rol op het gebied van sociaal-economische vitaliteit. Het rijk beperkt zich dus tot het ondersteunen en waar nodig versterken van de sociaal-culturele infrastructuur, en tot het versterken van de betrokkenheid en deelname van private partijen bij het opstellen en uitvoeren van beleid. Verder houdt het ministerie van LNV de vinger aan de pols om zijn eigen rol te kunnen toetsen en waar nodig bij te stellen.

Haalbaarheid van de overdracht van verantwoordelijkheden

Op dit beleidsgebied zijn de mogelijkheden van private partijen groot omdat over het algemeen bereidwillige en competente partijen aanwezig zijn. Bovendien heeft het publieke belang van een sociaal-economisch vitaal landelijk gebied sterke raakvlakken met private belangen, waardoor het publieke belang als relevant wordt gevoeld. De mogelijkheden tot verantwoording over het borgen van publieke belangen zijn minder groot. Het publieke belang is niet eenduidig te concretiseren, de ontwikkeling ervan valt moeilijk te monitoren en het verband tussen de inzet van partijen en het resultaat is niet altijd even duidelijk te bepalen.

Perspectieven voor uitvoering

De bestaande verantwoordelijkheidsverdeling voldoet; in veel gevallen dragen maatschappelijke organisaties al veel verantwoordelijkheid. De opgave zal zijn om het anticiperend en organiserend vermogen van de regio verder op te voeren. Met het oog op het toekennen van de daarvoor benodigde publieke middelen is het belangrijk de publieke belangen zo eenduidig mogelijk te formuleren.

Ook zou het goed zijn als meer geld en materiaal zou gaan naar organisaties die al hebben laten zien dat ze waardevol zijn voor het versterken van de sociaal-economische vitaliteit. In de meeste kleine kernen komt bijvoorbeeld de ondersteuning van verenigingen voor dorpsbelangen nu pas goed van de grond. Terwijl juist deze verenigingen er de afgelopen

tientallen jaren samen met anderen voor hebben gezorgd dat de spiraal van negatief denken werd doorbroken. Ook het Leader+ programma heeft zijn waarde aangetoond en verdient daarom krachtige ondersteuning. Van alle Leader+ projecten was 43 procent gericht op verbetering van de leefkwaliteit in plattelandsgebieden (van den Berg, 2006).

Verder vormt de toekomst van ondernemers in het landelijk gebied, zowel binnen als buiten de landbouw, een belangrijke uitdaging om nieuwe projecten meer integraal te benaderen. Mogelijkheden daartoe liggen bijvoorbeeld in maatschappelijk verantwoord ondernemen en deelname aan PPS-constructies. Bij deze integrale aanpak gaat het om het combineren van verschillende probleemgebieden (zoals zorg, welzijn, lokale economie, wonen en openbare ruimte) en het afstemmen van de fysieke, economische en sociale infrastructuur. Voorbeelden zijn zorgboerderijen en buurtsupers, gerund door zorginstellingen.

Consequenties voor LNV

Welke consequenties hebben deze perspectieven voor het ministerie van LNV? Binnen dit beleidsgebied komt het accent te liggen op drie 'zorgen dat' rollen en één 'zorgen voor' rol: regels opstellen met geboden en verboden.

	borging publieke belang via overheid	borging publieke belang via private partijen
bijdrage via zelf doen	deelnemen in PPS- en samenwerkingsprojecten	ondersteunen van private initiatieven
bijdrage via anderen laten doen (sturing)	regels opstellen 'ten dienste van'	regels opstellen met geboden en verboden

Figuur 5: Belangrijkste rollen voor het ministerie van LNV met betrekking tot het beleid voor de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied. Donkerblauw gebied: 'zorgen dat' rollen. Lichtblauw gebied: 'zorgen voor' rollen. Zie figuur 1 op pagina 27 voor een toelichting op alle po-tentieel te spelen rollen.

De overheid blijft in haar 'zorgen voor' rol verantwoordelijk voor fundamentele randvoorwaarden voor sociaal-economische vitaliteit, zoals de kwaliteit van de openbare ruimte en de beschikbaarheid van zorgvoorzieningen voor kwetsbare groepen. Deze randvoorwaarden vergen regelgeving en investeringen van de overheid. Zo moet de overheid langdurige collectieve ruimteclaims voor belangen als waterberging en natuur tijdig honoreren, om te voorkomen dat deze belangen in gevaar komen door de toenemende concurrentie om grond.

De verantwoordelijkheden van de overheid binnen haar 'zorgen dat' rollen moeten grotendeels nog worden geformuleerd. Specifieke activiteiten ter ondersteuning van deze nieuwe rollen zijn bijvoorbeeld:

- Voor de rol 'deelnemen in PPS- en samenwerkingsprojecten':
 - formuleren van publieke belangen om verantwoordelijkheden van partijen te kunnen benoemen, liefst in functionele termen om beleidsruimte voor de uitvoering te creëren: aan welke leefbaarheidseisen moet in het gebied worden voldaan?
- Voor de rol 'ondersteunen van private initiatieven':
 - versterken van de sociaal-economische infrastructuur, bij voorkeur via het ILG, onder andere door bestaande gebiedsgerichte netwerken bij sociale opgaven te betrekken en daarbij sociale professionals in te schakelen
 - opbouw van strategische en operationele capaciteit bij gebiedspartners; zo zijn maatschappelijke organisaties vaak nog onbekend met subsidieregelingen en dreigen daardoor subsidies mis te lopen
 - zorgen voor een betere kennisvoorziening met behulp waarvan problemen in kaart kunnen worden gebracht

Bijlage 4

Geraadpleegde literatuur

- Adviescommissie gebiedsontwikkeling, 2005, De praktijk van gebiedsontwikkeling. Tussenrapportage van de adviescommissie gebiedsontwikkeling.
- Andersson, M., L. Svensson, S. Wistius en C. Åberg (Eds.), 2006, On the Art of Developing Partnerships. The National Institute for Working Life, Stockholm.
- Berg, J. van den, T. Vogelzang en E. van Wijk, 2006, Lokale Actie en Plaatselijke groepen zetten de LEADER werkwijze op de kaart! Een participatieve verkenning van de toekomst van LEADER in het plattelandsbeleid. LEI, Den Haag.
- Elst-van der Lans, M. van der, en P. Rijk, 2006, Lokale bedrijvigheid, leefbaarheid en sociale vitaliteit in het landelijk gebied van Friesland. Een casestudy. LEI, Den Haag.
- Esselink, M. en J. van Til, 2006, Zonder zorgen werken aan morgen. Voorbeelden van een positieve rol van de overheid in initiatieven in het landelijk gebied. Afstudeerproject voor CAH-Dronten in opdracht van RLG. Amersfoort.
- Gemengde Commissie Ruimtelijk beleid, 2005, Rijksbrede Takenanalyse. Wij zijn de overheid; waarmee kunnen wij u van dienst zijn? Van meetribbelen naar effectieve samenwerking.
- Heuvelhof, E.F. ten, en M.J.W. van Twist, 1999, Publieke en private verantwoordelijkheden. WRR voorstudies en achtergronden V105, pp. 217-254, Den Haag.
- Interprovinciaal Overleg (IPO), 2005, IPO-reactie op Miljoenennota 2006: Kabinet beheerst nog niet de 'kunst van het loslaten'. Den Haag.
- Interprovinciaal Overleg (IPO), 2006, Kansen verzilveren. Eindrapportage Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied. Den Haag.
- Ministerie van LNV, 2004, Agenda voor een Vitaal Platteland, Visie en meerjarenprogramma 2004. Den Haag.

- Ministerie van LNV, 2004, Vitaal en samen, LNV-beleidsprogramma 2004-2007. Den Haag.
- Ministerie van LNV, 2005, Implementatieplan Investeringsbudget Landelijk Gebied. Den Haag.
- NMP, 2005, Natuurbalans 2005. Bilthoven.
- Oberbeek, G. en S. Lijmbach (red.), 2004, Medeverantwoordelijkheid voor natuur. LEI, Den Haag.
- Nationaal Groenfonds, 2005, Investeren in natuur 2006-2008. Financieel perspectief voor een resultaatgericht natuurbeleid. De aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur: terugblik, voortgang en aanbevelingen voor de toekomst, Hoevelaken.
- NIZW/APE, 2005, Verrassende Ruimte. Een sociale en economische agenda voor het landelijk gebied. Utrecht/Den Haag.
- OECD, 2001, Local governance and partnerships, a summary of the findings of the OECD study on local partnerships. Paris.
- OECD 2004: Environment Ministerial, "Implementing the OECD Environmental Strategy: Accountability, Efficiency and Partnership", 19-21 April 2004, BIAC Discussion Paper. Paris.
- OECD, 2005, Modernising government. The way forward. Paris.
- OECD, 2006, Successful partnerships, a guide. Paris. www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships.
- Öir managementdienste GmbH, 2004, Methoden voor succesvolle mainstreaming van Leader-innovaties en –benaderingen in programma's voor plattelandontwikkeling. Eindverslag, overzicht van de bevindingen. In opdracht van Europese Commissie, DG Landbouw. Wenen.
- PEIL, prestaties en effecten in het investeringsbudget landelijk gebied, eindreportage van de werkgroep, vastgesteld in de regiegroep ILG van 26 januari 2006.
- RLG, 2002, Voorkomen is beter... - advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling. Amersfoort.
- RLG 2003a, Platteland in de steigers - advies over de reconstructie van de zandgebieden in Zuid- en Oost Nederland. Amersfoort.
- RLG 2003b, Ruimte voor natuur - advies over realisatie en beheer van de Ecologische Hoofdstructuur en de ruimte die dat vraagt voor mensen, organisaties en de natuur zelf. Amersfoort.
- RLG, 2004, Platteland aan het stuur - advies over vernieuwende vormen van bestuur voor het landelijk gebied. Amersfoort.

- RLG, 2005a, Nationale landschappen: vaste koers en lange adem - advies over de instrumentatie van Nationale landschappen. Amersfoort.
- RLG, 2005b, Recht op groen - advies over de groene kwaliteit van openbare. Amersfoort.
- Rotmans J., 2003, Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving. Koninklijke van Gorcum, Assen.
- Ruimtelijk Plan Bureau, 2004, Sturing in de Nota Ruimte. Reactie op de adviesvraag van de PvdA-fractie van de Tweede Kamer. Den Haag.
- Selnes T.A., 2003, LNV - effectief op gebiedsniveau?; Hoofdrapport van het project 'LNV effectief op gebiedsniveau'. LEI, Den Haag.
- Selnes, T.A. en M. Aalders, 2005, Een kantelende overheid; Debat intensieve veehouderij en de transitie naar duurzame landbouw. WUR-LEI Den Haag en Centrum voor Milieurecht, UvA, Amsterdam.
- Selnes, T. en W. Kuindersma, 2006, Ruimte voor elkaar; Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid. LEI, Den Haag.
- Selnes, T., W. Kuindersma en M. Pleijte, 2006, Natuur en gebieden: tussen regels en praktijk. De omgang met bestuurlijke spanningen in drie gebieden. LEI, Den Haag.
- Van "zorgen voor" naar "zorgen dat", de bescheiden overheid. Discussienotitie toekomst gemeentelijk welzijnsbeleid, regio Helmond, April 2004.
- WRR, 2000. Het borgen van publiek belang. Rapporten aan de regering. Den Haag.
- WRR, 2005. Vertrouwen in de buurt. Den Haag.

Bijlage 5

Overzicht publicaties

2006

- RLG 06/5 Van Zorgen naar Borgen
Naar een bestuurlijke omslag bij LNV (oktober 2006)
- RLG 06/4 Briefadvies over realisatie 'Recht op groen' (juni 2006)
- RLG 06/3 Jaarverslag 2005
- RLG 06/2 Briefadvies over Zuiderzeelijn (april 2006)
- RLG 06/1 Buitenbeentjes en boegbeelden
Advies over megabedrijven in de Nederlandse
land- en tuinbouw (januari 2006)

2005

- RLG 05/11 Europe's Rural Resources at Risk
Report of the Rural Development Conference
(oktober 2005)
- RLG 05/10 Kies positie in transitie
Advies aan de Tweede Kamer over de financiering van
transities in het landelijk gebied (oktober 2005)
- RLG 05/9 Bouwstenen voor de Toekomstvisie Landbouw (juli 2005)
- RLG 05/8 Advies over de wintersterfte 2004-2005 van grote grazers
in de Oostvaardersplassen (juni 2005)
- RLG 05/7 Tijd voor kwaliteit
Advies over kwaliteitsbeleid voor het platteland (juni 2004)
- RLG 05/6 Recht op groen
Advies over de groene kwaliteit van openbare ruimte (juni 2004)
Deel 1 Beleidsadvies
Deel 2 Analyse
- RLG 05/5 Jaarverslag 2004 en werkprogramma 2005 (mei 2005)
- RLG 05/4 Herontwerp rijksdienst, inzichten en ervaringen RLG
(maart 2005)
- RLG 05/3 Reactie op Actieprogramma Ruimte en Cultuur
(maart 2005)
- RLG 05/2 Plankgas voor glas?
Advies over duurzame ontwikkeling van de glastuinbouw
in Nederland (maart 2005)
- RLG 05/1 Nationale landschappen: vaste koers en lange adem
Advies over de instrumentatie van Nationale landschappen
(februari 2005)

2004

- RLG 04/8 Brief aan de vaste Commissies voor LNV, VROM, EZ en VenW betreffende de kamerbehandeling Agenda Vitaal Platteland (september 2004)
- RLG 04/7 Brief aan de vaste Commissie voor VROM met vijf boodschappen voor de kamerbehandeling Nota Ruimte (november 2004)
- RLG 04/6 Briefadvies over marktgerichte benadering voor het groene onderwijs (december 2004)
- RLG 04/5 Evaluatie tweede raadsperiode 2001-2004
Rapport van de externe begeleidingscommissie o.l.v. drs. W.T. van Gelder (november 2004)
- RLG 04/4 Meerwaarde
Advies over de landbouw en het landelijke gebied in Europees perspectief (oktober 2004)
- RLG xxx News 2004-2005 (July 2004)
- RLG 04/3 Jaarverslag 2003 en werkprogramma 2004
- RLG 04/2 Platteland aan het stuur
Advies over vernieuwende vormen van bestuur voor het landelijk gebied (maart 2004)
- RLG 04/1 Ontspannen in het groen
Advies over de wijze waarop overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zorgen voor recreatie in de toekomst (januari 2004)

Onafhankelijk adviescollege voor het gehele beleidsveld van
het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Raad voor het Landelijk Gebied

Stationsplein 14
3818 LE Amersfoort
tel. +31 (0) 33 421 78 20, fax +31 (0) 33 461 53 10
e-mail: raad.landelijk.gebied@minlnv.nl
internet: www.rlg.nl

