

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		TRCJZ/2007/3194	10 oktober 2007
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
kabinetsreactie rapport Commissie van Wijzen DLG		070-3784068	

Geachte Voorzitter,

Bij brief van 15 december 2006 deed mijn ambtsvoorganger u het rapport van de Commissie van Wijzen DLG toekomen¹. Onderstaand doe ik u mijn reactie op het rapport namens het kabinet toekomen.

Bij het opstellen daarvan heb ik, zoals aangekondigd in mijn brieven van 29 maart en 17 april 2007², de zienswijze van de provincies betrokken alsook de inbreng van de woordvoerders van de verschillende fracties tijdens het Algemeen Overleg van 19 april 2007³. Ik zal eerst enige achtergrond schetsen (paragraaf 1) en een samenvatting geven van de conclusies en aanbevelingen van de Commissie van Wijzen (paragraaf 2). Vervolgens ga ik in op de volgende onderwerpen: het onderscheid tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap (paragraaf 3), de relatie tussen provincies en de Dienst landelijk gebied (hierna: DLG) in de opdrachtgeverslijn (paragraaf 4), de DLG als één landelijk opererende organisatie (paragraaf 5), de zeggenschap over de DLG in de eigenaarslijn (paragraaf 6) en de verhouding tot het Bureau Beheer Landbouwgronden (paragraaf 7).

Met de provincies is geen overeenstemming bereikt over de positionering van de DLG. De inzet van de provincies was erop gericht de DLG te decentraliseren en de eigendom aan de gezamenlijke provincies over te dragen. Dat stuit bij het kabinet op bezwaren, die nader zijn uiteengezet in de paragrafen 5 en 6 van deze brief. Wel heeft het kabinet met de provincies nog overleg over mogelijkheden voor verdergaande decentralisatie van taken in het kader van het onlangs afgesloten bestuursakkoord Rijk-provincies⁴. Daarin is afgesproken dat een gemengde commissie hiervoor voorstellen zal ontwikkelen.

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Juridische Zaken
Team inrichtingsbeleid en
natuurbescherming
Bezuidenhoutseweg 73
Postadres: Postbus 20018
2500 EK Den Haag
Telefoon: 070-3784068
Telefax: 070-3784068
Fax: 070-3786127
Telegramadres: Landvis
www.minlnv.nl

¹ Kamerstukken II 2006/07, 29 576, nr. 31.

² Kamerstukken II 2006/07, 29576, nrs. 35 en 36.

³ Kamerstukken II 2006/07, 29576, nr. 38.

⁴ "Akkoord rijk en provincies 2008", houdende een aantal financiële afspraken voor het jaar 2008 (Kamerstukken II 2006/07, 230 800 C, nr. 8).

1. Achtergrond

De DLG is met ingang van 1 januari 2004 binnen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) verzelfstandigd als agentschap (baten-lastendienst).⁵ De DLG voert in opdracht van verschillende overheden beleid uit, gericht op de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. Het werk van de DLG kenmerkt zich door aandacht voor procesmanagement, kwaliteitsborging en verantwoording over de geleverde prestaties. Vanuit zijn ervaring adviseert de DLG het Rijk en de provincies over het te voeren beleid. Het agentschap voert zijn taken voor het overgrote deel uit in projecten en programma's. De producten en diensten van de DLG zijn:

- a. Omzetten grond (verwerving, beheer, vervreemding, exploitatie). Grondtransacties geschieden op naam van het Bureau Beheer Landbouwgronden, een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: ZBO) ingesteld bij de Wet agrarisch grondverkeer.
- b. Inrichten landelijk gebied (planvorming en planuitvoering).
- c. Uitvoeren subsidieregelingen (advisering over aanvragen, uitvoering).
- d. Adviseren (beleidsadvisering, informatieverstrekking).

De agentschapvorming destijds vond mede plaats tegen de achtergrond van afspraken met de provinciale besturen over de gebiedsgerichte aanpak van de inrichting van het landelijk gebied en de regierol van de provincies daarbij. De provincies zouden daarbij gebruik maken van een beleidsneutrale uitvoeringsorganisatie: de DLG. De agentschapvorming moest ook bijdragen aan een doelmatig opereren en een zakelijke aansturing van de DLG. Met de provinciale besturen is in 2003 overeenstemming bereikt over de instandhouding van de DLG als één uitvoeringsdienst, waardoor kennis en expertise gebundeld zouden blijven, in de vorm van een agentschap van het Ministerie van LNV.

Ingevolge de afspraken met de provincies is tevens een zogenoemde DLG-raad ingesteld, om de Minister van LNV, als 'eigenaar' van de DLG te adviseren over de balans tussen de jaarlijkse vraag naar en de beschikbare inzet van de DLG, over de door de DLG te hanteren normkosten, over de doelmatigheid en kwaliteit van het DLG-apparaat vanuit het belang van de opdrachtgevers en afnemers van de DLG bij een kwalitatief goede dienstverlening, over de door de DLG uit te brengen offertes en over de door de DLG vast te stellen jaarplannen. De raad bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en vier leden, die voor de helft op voordracht van de gezamenlijke provincies en voor de andere helft op voordracht van de gezamenlijke rijkspartijen door de minister worden benoemd en ontslagen.⁶

Op 1 januari 2007 is - in vervolg op de in 2003 gemaakte afspraken tussen Rijk en provincies - de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: WILG) in werking getreden. De wet bevat een nieuw kader voor de programmering, financiering en verantwoording van gebiedsgericht beleid, waarbij het Rijk zich beperkt tot het stellen van rijksdoelen en sturing op hoofdlijnen en de provincies verantwoordelijk zijn voor beleidsrealisatie op gebiedsniveau, met inzet van ontschotterijksmiddelen, eigen middelen en andere geldstromen, in samenwerking met andere gebiedspartijen. De provincies komt bij de realisatie van het rijksbeleid een regierol toe. Het is aan de provincies om daarbij synergie te bereiken met

⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 919, nr. 1.

⁶ Kamerstukken II 2003/04, 28 919, nr. 5; Besluit van 9 december 2003, nr. trczjz/2003/10606 (Stcrt. 242).

andere gebiedsprocessen om zo een integrale aanpak mogelijk te maken. Over de door de provincies te realiseren prestaties worden telkens voor een investeringstijdvak van 7 jaar bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies afgesloten, die tevens voorzien in de toekenning aan de provincies van rijksmiddelen in de vorm van het zogenoemde Investeringsbudget landelijk gebied (ILG) en de toekenning 'om niet' van capaciteit van diensten van het Ministerie van LNV, in het bijzonder de DLG, om die prestaties te realiseren. Toekenning van DLG-capaciteit geschiedt in de vorm van uren. De daarvoor benodigde middelen, berekend volgens het geldende tarief, worden opgebracht door het Rijk. De WILG voorziet verder in een vereenvoudigd landinrichtingsinstrumentarium, voor de inzet waarvan gedeputeerde staten het bevoegde gezag zijn.

In vervolg op de parlementaire behandeling van de WILG is door de toenmalige Minister van LNV op 12 oktober 2006 de zogenoemde Commissie van Wijzen DLG ingesteld, met als opdracht te adviseren bij het ontwikkelen van een model, waarbij de provincies als grootste gebruiker van de diensten van de DLG op een verantwoorde organisatorische manier een betekende invloed kunnen hebben op het beleid en de gang van zaken bij deze dienst in zijn algemeenheid en invloed in de eigenaarslijn in het bijzonder. Voorzitter van de commissie was de heer S. Huys.⁷

2. Samenvatting conclusies en aanbevelingen Commissie van Wijzen DLG

De conclusies en aanbevelingen van de Commissie van Wijzen DLG laten zich als volgt samenvatten.

Conclusies

- a. Er bestaat bij alle betrokkenen een eensluidende diagnose dat provincies in de nabije toekomst meer moeten kunnen sturen op de inzet en kwalitatieve prestaties van de DLG.
- b. Er is sprake van een grote diversiteit aan meningen en wensen over de wijze waarop de DLG in de toekomst gepositioneerd zou moeten worden.
- c. Onzeker is of tussen alle partijen sprake is van vertrouwen. Gevoel en macht spelen een belangrijke rol in dit vraagstuk.
- d. Er bestaat verwarring over de begrippen 'opdrachtgeverschap' en 'eigenaarschap' in relatie tot de mogelijkheden van sturing van de DLG op kwaliteit.

Aanbevelingen

- a. Investeer in professionaliteit, transparantie en vertrouwen (geldt voor alle betrokkenen).
- b. Zet gefaseerd in op een gedeeld eigenaarschap van de DLG:
Voor de korte termijn (2007) adviseert de commissie geen fundamentele veranderingen aan te brengen in het systeem van sturing en eigenaarschap. Voor de korte termijn is het van belang te werken aan vertrouwen door het scheppen van rust, ruimte en stabiliteit.
Voor de middellange termijn stelt de commissie voor om de betrokkenheid van de

⁷ Besluit van 12 oktober 2006, nr. trczjz/2006/3102 (Stcrt. 204).

provincies bij de DLG te vergroten door een gedeeld eigenaarschap van Rijk en provincies, met als uitgangspunten voor een passende organisatievorm:

- behoud van een publiekrechtelijke organisatie;
- mogelijkheid om samenwerking tussen verschillende overheden gestalte te kunnen geven;
- transparantie in het functioneren van de organisatie;
- geen privatisering of verzelfstandiging van de DLG.

Ten behoeve van uitwerking worden als organisatievormen in overweging gegeven: een gemeenschappelijke regeling, een ZBO of een overheidsNV.

- c. Gebruik de mid term review van het ILG in 2010 om samen met de provincies te reflecteren op de relatie tussen Rijk, provincies en de DLG.
- d. Bezie bij de mid term review de mogelijkheid van een gefaseerde invoering van meer keuzevrijheid voor provincies ten aanzien van het inschakelen van DLG bij de realisatie van het gebiedsgerichte beleid. Dit door een deel van de DLG-uren ter beschikking stellen in de vorm van vrij besteedbare financiële middelen.

Zoals in het navolgende zal blijken, kan het kabinet een belangrijk deel van de conclusies en aanbevelingen van de commissie onderschrijven.

3. Opdrachtgeverschap en eigenaarschap

De Commissie van Wijzen DLG stelt vast dat er onduidelijkheid bestaat bij de provincies over de begrippen 'opdrachtgeverschap' en 'eigenaarschap'. Onderstaand wordt tegen die achtergrond kort op deze begrippen ingegaan.

De sturing in het kader van het opdrachtgeverschap komt er feitelijk op neer dat de opdrachtgever - in het geval van de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid in het kader van het ILG is dat de provincie - met het agentschap DLG bindende afspraken maakt welke producten en diensten door de DLG worden geleverd, wanneer dat moet gebeuren en wat de kwaliteit van deze producten en diensten moet zijn. Deze afspraken worden neergelegd in een prestatieovereenkomst. Over de voortgang van de realisatie van deze afspraken wordt door de DLG rechtstreeks aan de opdrachtgever rekening en verantwoording afgelegd. Dit gebeurt op basis van het tussen de DLG en de opdrachtgever afgesproken aansturingsprotocol. Afname van de producten en diensten geschiedt normaliter op basis van de daarvoor door de eigenaar van de DLG vastgestelde tarieven. In het kader van de ILG-bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies zijn aan de provincies - afgeleid van de in de bestuursovereenkomst afgesproken prestaties - door het Rijk DLG-uren ter beschikking gesteld, die worden bekostigd door het Rijk.

De eigenaar is verantwoordelijk voor het beheer van het agentschap, voor de continuïteit en kwaliteit van de organisatie. Het gaat dan om het algemene financiële beheer: het gehanteerde kostprijsmodel, de voor- en nacalculatie van kostprijzen, de vaststelling van de tarieven, de goedkeuring van de begroting, van het jaarplan, van de jaarrekening en van het jaarverslag en de goedkeuring van het meerjarige investeringsplan. Bij de kwaliteit van de organisatie gaat het onder meer om het verzekeren van voldoende kennis en deskundigheid bij de organisatie, in samenhang met het opleidings- en personeelsbeleid, en om

de kwaliteitsborging bij werkprocessen. Voorts is de eigenaar verantwoordelijk voor de rechtspositionele aangelegenheden met betrekking tot de directie van het agentschap, voor het algemene beleid met betrekking tot de verrichting van werkzaamheden voor tweeden en derden en voor de monitoring en verbetering van de doelmatigheid van de organisatie. In het geval van de DLG wordt de eigenaar geadviseerd door de DLG-Raad.

4. Relatie provincies-DLG in de opdrachtgeverslijn

In de WILG zijn de verantwoordelijkheid en de regierol van de provincies bij de realisatie van het gebiedsgerichte beleid stevig verankerd.⁸ Om deze waar te maken moeten de provincies de nodige slagkracht kunnen organiseren, zoals de Commissie van Wijzen DLG aangeeft. Daarvoor is ondermeer van belang dat de provincies adequaat op de inzet en kwalitatieve prestaties van de DLG en op de voortgang van deze prestaties kunnen sturen. Het gaat dan om sturing in de opdrachtgeverslijn. De ILG-bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies, het tussen de Minister van LNV, de provincies en de DLG overeengekomen aansturingsprotocol en de tussen de provincies en de DLG gesloten prestatieovereenkomsten bieden hiervoor adequate mogelijkheden.

Het beschikken over sturingsinstrumenten alleen volstaat evenwel niet. Het gaat ook om een goed gebruik van deze instrumenten. In sommige provincies moet op dit punt nog aan een verdere professionalisering worden gewerkt, aldus de commissie. Ook ik acht dat van groot belang, omdat de afgesproken prestaties in het kader van het ILG alleen op een adequate wijze gestalte kunnen krijgen als het opdrachtgeverschap en de daarbij behorende aansturing op een kwalitatief goede wijze worden ingevuld. Provincies die op dit punt nog een slag hebben te maken, adviseer ik gebruik te maken van de kennis en ervaring bij het Ministerie van LNV en andere departementen.

De Commissie van Wijzen benadrukt terecht het belang van een vertrouwensrelatie tussen de samenwerkende partners. Transparantie is daarvoor vereist. Zoals de commissie in haar rapport vaststelt, zijn de provincies en de DLG het er samen over eens dat een goede samenwerking tussen beide partijen in de komende jaren een belangrijke voorwaarde is voor succes. Dat is mijns inziens een essentiële constatering. Op het punt van samenwerking tussen partijen bestaat overigens al een jarenlange ervaring, die vertrouwen in de toekomstige samenwerking geeft. Ik wijs ondermeer op de uitvoeringscontracten voor het gebiedsgerichte beleid die Rijk en provincies als voorlopers van het ILG hebben gesloten met betrekking tot de jaren 2005 en 2006, op de reconstructie van de concentratiegebieden, op de verschillende landinrichtingsprojecten die in het verleden zijn uitgevoerd en op allerlei specifieke gebiedsprojecten. Deze samenwerking behoeft evenwel naar mijn oordeel in het licht van de invoering van de WILG verdere verdieping. Het is belangrijk te zien dat de partijen dit onderkennen en daaraan werken.

De DLG investeert nadrukkelijk in vergroting van de bekendheid van de provincies met zijn dienstenpakket en werkwijze. De dienst denkt samen met de provincies na over de wijze waarop op een slimme manier hun organisaties en werkwijzen aan elkaar kunnen worden

⁸ Zie o.m. de artikelen 2, eerste lid, 7, eerste lid, en 11, eerste lid, van de WILG en Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 6, blz. 26 en 27.

gekoppeld. Provincies moeten de DLG in de dagelijkse praktijk ervaren als een 'eigen' dienst en de waarde zien van zijn deskundigheid, ervaring en gebiedskennis. Overigens constateert de Commissie van Wijzen DLG dat alle betrokkenen de meerwaarde van de DLG erkennen en vertrouwen hebben in de DLG. Zij benadrukt dat de provincies de deskundigheid, ervaring en de gebiedskennis van de DLG moeten koesteren. Ik kan dat van harte onderschrijven.

De DLG speelt in zijn werkwijze maximaal in op de wens van provincies met betrekking tot een grotere betrokkenheid en transparantie. De regionale afdelingen van de DLG – de Regio's Noord, Oost, Zuid en West - komt daarbij een belangrijke rol toe. Het gaat niet alleen om invloed op de wijze van aanpak van concrete gebiedsprojecten, en om een goede verantwoording tussentijds en na afloop van projecten over keuzen en prestaties. Het gaat ook om algemeen inzicht in en begrip voor elkaars werkwijze, door bij elkaar in de keuken te kijken, door personeel uit te wisselen, door intensivering van formele en informele contacten, door kennisuitwisseling, et cetera.

Ook aan het bewustzijn van medewerkers van rollen en verantwoordelijkheden wordt veel aandacht besteed, niet alleen door de DLG maar ook door het ministerie. Bijvoorbeeld bewustwording van het feit dat waar de DLG in opdracht van de provincies werkt, medewerkers van het ministerie daarmee geen bemoeienis hebben en verantwoording via de provincies loopt volgens de daarvoor in de WILG voorziene procedure, zoals deze in de ILG-bestuursovereenkomsten is uitgewerkt.

De intenties en inzet van alle betrokkenen geven mij het vertrouwen dat de samenwerking tussen de DLG en de provincies op een goede en professionele wijze gestalte krijgt. Het gaat hier om een groeiproces dat, zoals de Commissie van Wijzen DLG terecht aangeeft, vraagt om ruimte en om rust en stabiliteit op het vlak van de aansturingsstructuur en de positionering van de DLG.

IPO-inventarisatie

Ik word in mijn vertrouwen gesterkt door de uitkomst van de inventarisatie van wensen en opvattingen van de provincies ten aanzien van de DLG die het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) - mede gelet op het aantreden van nieuwe provinciale besturen – bij wijze van quick scan heeft uitgevoerd en die medio mei is afgerond. Het beeld dat uit deze inventarisatie naar voren komt bevestigt de bevindingen van de Commissie van Wijzen DLG. Uit de inventarisatie blijkt dat de provincies over het algemeen positieve ervaringen hebben met de rol die de DLG in de afgelopen jaren heeft gespeeld. Zij constateren dat ten opzichte van voorgaande jaren de relatie met de DLG als gevolg van de introductie van het ILG per 1 januari 2007 duidelijk aan het veranderen is. De IPO-inventarisatie wijst uit dat er bij beide partijen bereidheid is om te zoeken naar een nieuwe invulling van de werkrelatie. Daarbij wordt onderkend dat het ILG net is begonnen en dat tijd en vertrouwen nodig zijn om op elkaar ingespeeld te raken. Bij de provincies en de DLG is dat besef ook aanwezig, zo blijkt uit de IPO-inventarisatie: de wil is er om te investeren in een professionele relatie en er is sprake van vertrouwen dat gezamenlijke inspanningen kunnen leiden tot een effectieve relatie.

De inventarisatie van het IPO geeft aan dat de provincies een aantal aspecten erg belangrijk vinden voor een goede opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie; aspecten die door mij en de DLG van harte worden onderschreven.

Zo verwachten de provincies dat de DLG meegaat in de uitgangspunten en keuzen van de provincies en zich niet laat sturen door beleidsmatige wensen en kaders van LNV. Deze verwachting is naar mijn oordeel terecht, althans voor zover handelen overeenkomstig de uitgangspunten en keuzen van de provincies niet leidt tot strijdigheid met dwingende kaders. DLG is - evenals de provincies - gehouden tot naleving van de geldende regelgeving, ongeacht of het gaat om regelgeving van het Rijk of van andere overheden. Als er sprake is van onduidelijkheid over de betekenis van regelgeving op nationaal niveau voor de uitvoering van werkzaamheden, ligt het in de rede dat in overleg tussen de provincie en het Rijk wordt gezocht naar een oplossing. In de verhouding tussen Rijk en provincies gelden natuurlijk ook de - in goed overleg tussen Rijk en provincies tot stand gekomen - ILG-bestuursovereenkomsten als kaderstellend. Het ligt mijns inziens dan ook zeker op de weg van de DLG om de provincie te waarschuwen als van deze overeenkomsten wordt afgeweken. Uiteindelijk zijn het evenwel de provincies zelf - en niet de DLG - die over de uitvoering van de ILG-bestuursovereenkomsten rekenschap hebben af te leggen naar het Rijk, volgens de verantwoordings- en afrekeningscyclus van de WILG.

De provincies vinden ook dat de DLG goed kan en moet meedenken met de provincies en zijn meerwaarde nadrukkelijk moet laten zien. Zij wijzen op het belang van inzicht in de capaciteitsinzet van de DLG en tijdige en betrouwbare informatie over de stand van zaken en behaalde resultaten, ten behoeve van de resultaatsturing. Daarnaast vragen zij aandacht voor het behoud van gebiedskennis bij de DLG, voor voldoende beschikbare en hoogwaardige capaciteit bij de DLG, voor bestuurlijke sensitiviteit en voor openheid en communicatie. Aan al deze aspecten wordt door de DLG gewerkt; voor zover het de beschikbaarheid van voldoende hoogwaardige capaciteit betreft, zal ik als eigenaar mijn verantwoordelijkheid nemen.

De DLG wordt door sommige provincies getypeerd als 'bureaucratisch'. Ik ga ervan uit dat deze kwalificatie in hoge mate samenhangt met de ervaringen uit de periode vóór invoering van het ILG, toen sprake was van een sterke overlap van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Rijk en provincies. De WILG heeft hierin een duidelijke scheiding aangebracht: de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de instrumentatie en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid zijn nadrukkelijk bij de provincies neergelegd. Hierdoor is niet langer sprake van een dubbele aansturing van de DLG, hetgeen de bureaucratie fors zal doen verminderen. Wat betreft de interne organisatie van de DLG wil ik benadrukken dat het streven naar maximale doelmatigheid centraal staat. De centrale 2 stafafdelingen van de directie van de DLG (Concern Staf en Concern Control) hebben de afgelopen 8 jaar een efficiëntiewinst van 10% gehaald en de organisatie heeft zichzelf de doelstelling opgelegd de komende jaren bij deze afdelingen nogmaals een efficiëntiewinst van 10% te boeken. Ook in de regio's is een efficiëntiewinst van 10% gerealiseerd. De organisatievorm van regio's met een duidelijke provinciale frontoffice en daarnaast regionale backoffices, heeft niet alleen tot een sterkere betrokkenheid bij de opdrachtgevers in de regio geleid, maar heeft ook geleid tot verbetering van de verantwoording en vermindering van de doorlooptijden. Schaarse, specialistische kennis is om redenen van doelmatig-

heid door de DLG ondergebracht bij de centrale afdeling 'Concern Productie', maar staat ter beschikking van de gehele dienst. Verder is er centraal een Shared Service Center, waarvan de taken erop gericht zijn om de faciliterende processen te bundelen, om een verdere efficiëntiewinst te realiseren.

De provincies geven aan eenduidige aanspreekpunten binnen de DLG te hebben, maar erkennen dat zij zelf moeten werken aan meer eenduidigheid in de aansturing en de communicatie met de DLG en daarin moeten groeien. De provincies hechten aan aanwezigheid van de DLG in het gebied. In dat licht vervullen de vier regiokantoren en de vestigingen die de DLG daarbuiten in vrijwel elke provincie heeft (uitgezonderd Flevoland, Drenthe en Noord-Holland) dus een belangrijke functie.

Over het al dan niet inzetten van de DLG bij autonome provinciale gebiedsontwikkelingsprojecten of uitvoering van autonome provinciale subsidieregelingen (dus buiten het ILG-kader), wordt door provincies verschillend gedacht. Duidelijk is dat het primair aan de provincies is om daarin te kiezen; zij bekostigen de eventuele inzet van de DLG in dit geval immers zelf. Ik zal als eigenaar - waar het gaat om de inschakeling van de DLG buiten het ILG-kader door de provincies - geen belemmeringen opwerpen, zolang verzekerd is dat de al afgesproken inzet van de DLG voor andere projecten bij de verschillende overheden niet in het gedrang komt en de inzet past binnen de geldende kaders.

De provincies stellen vast dat met het ILG een leerproces voor de DLG en de provincies in gang is gezet en dat de betrokkenen een gedeeld doel hebben eruit te komen en daarin ook vertrouwen hebben. Geopperd is om over te gaan tot de ontwikkeling van toetsingscriteria, zodat tijdens de mid term review van het ILG in 2010 gefundeerde uitspraken kunnen worden gedaan over het functioneren van de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie. Aangezien dit ook raakt aan de kwaliteit van het functioneren van de DLG als zodanig zie ik hier behalve bij de DLG en de provincies zelf ook een rol voor de eigenaar en de DLG-raad. Ik zal samen met de provincies bezien of dergelijke toetsingscriteria kunnen worden ontwikkeld en op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de monitoring van het functioneren van de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie in de periode tot de mid term review.

5. DLG één landelijk opererende uitvoeringsorganisatie

Door de provincies is voorgesteld om de DLG te decentraliseren en het eigendom te beleggen bij de provincies gezamenlijk. Dit voorstel is door het kabinet niet overgenomen. Het voorstel is in strijd met de afspraken die ten tijde van de agentschapvorming zijn gemaakt en doet geen recht aan het belang van andere opdrachtgevers dan de provincies bij de DLG. Het Rijk is de grootste afnemer; het legt beslag op bijna 20% van de DLG-uren. Gezien de projecten van het gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf van het Rijk en de betrokkenheid bij de uitvoering daarvan van de DLG zal het rijksaandeel de komende jaren zeker niet minder worden. De gezamenlijke provincies zijn goed voor circa 75% van de opdrachten (ILG-deel en autonome opdrachten). De grootste afnemer onder de 12 provincies, de provincie Zuid-Holland, neemt circa 10% van de DLG-uren af, de kleinste afnemer onder de 12 provincies, de provincie Flevoland, neemt ruim 1% van de DLG-uren af. Ande-

re derden, zoals gemeenten en waterschappen, zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor circa 5% van de opdrachten aan de DLG, uitgedrukt in uren. Het voorstel gaat ook nadrukkelijk in tegen het advies van de Commissie van Wijzen DLG. Waar de commissie adviseert om in te zetten op een gedeeld eigenaarschap (zie paragraaf 6), geeft zij tegelijk aan: "Mede-eigenaarschap van de DLG geeft de provincies geen volledige zeggenschap over de DLG. De commissie acht het niet verstandig om het eigenaarschap volledig bij de provincies neer te leggen, omdat dit geen recht doet aan het belang dat ook het Rijk heeft in een adequate dienstverlening door de DLG." Bij de overwegingen van het kabinet speelt voorts een rol dat aansturing van de DLG door 12 provinciale eigenaren niet erg doelmatig lijkt (zie ook paragraaf 6) en dat de stap naar een provinciaal DLG een groot risico inhoudt dat de DLG na verloop van tijd alsnog verder tussen 12 provincies wordt opgedeeld.

Opdeling van de DLG staat haaks op de overwegingen die in 2003 speelden bij de agent-schapvorming en die naar mijn oordeel nog onverminderd gelden, namelijk het belang om kennis en expertise gebundeld te houden, het voorop stellen van doelmatigheid en het voorkomen van versnippering. De Commissie van Wijzen DLG geeft - bij haar advies om te investeren in professionaliteit - aan: "Daar past naar het oordeel van de commissie het beter benutten van de (potentiële) voordelen van ongedeeltheid van de DLG bij." De overwegende voordelen van een ongedeelte, landelijk opererende uitvoeringsorganisatie met regionale afdelingen, die werkt voor verschillende overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) spreken voor zich:

- a. Er zijn duidelijke schaalvoordelen ingeval ondersteunende functies, ontwikkeling van processen en systemen en informatisering op landelijke schaal worden georganiseerd (zie ook paragraaf 4 onder het kopje "IPO-inventarisatie").
- b. Doordat de DLG functioneert als één landelijke dienst kan dure specialistische kennis ontwikkeld en gedeeld worden. Specialisten op het vlak van bijvoorbeeld proces- en projectmanagement, planeconomie, constructies met publiek-private samenwerking, aanbestedingstechniek en contracten kunnen flexibel ten behoeve van verschillende provincies worden ingezet (zie ook paragraaf 4 onder het kopje "IPO-inventarisatie").
- c. Een organisatie op landelijke schaal heeft de mogelijkheid om met capaciteit te schuiven. Als het werk in enig landsdeel vertraging oploopt, bijvoorbeeld als gevolg van ruimtelijke procedures of vertraging bij de vergunningverlening, kan die capaciteit worden ingezet in een ander landsdeel waar juist een intensivering of versnelling van een traject aan de orde is.
- d. Aangezien de DLG op landelijke schaal opereert en voor het Rijk, de verschillende provincies, en de verschillende gemeenten en waterschappen werkt, heeft hij een landelijk overzicht van lopende en voorgenomen projecten en biedt hij de verschillende opdrachtgevers de mogelijkheid om - desgewenst - samenhang in deze projecten aan te brengen en tot integratie te komen. Dat biedt voordelen uit een oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid, zowel uitvoeringstechnisch als op het punt van de realisatie van beleidsdoelstellingen.
- e. Kavel- en eigendomsgrenzen stoppen niet bij de provinciegrenzen en ook vindt uitruil van eigendommen plaats tussen provincies, bijvoorbeeld bij bedrijfsverplaatsingen. Doordat de DLG werkt als landelijke dienst kunnen grote aankopen die over de provinciegrenzen heen gaan gemakkelijker, op gecoördineerde wijze worden gerealiseerd. Ook uniformiteit en een gelijke kwaliteit van uitvoering - ongeacht de provincie waarin een burger of ondernemer is gevestigd - kunnen beter worden verzekerd.

- f. Een landelijke organisatie met regionale kantoren en provinciale vestigingen maakt dat de uitvoeringsorganisatie een netwerk bezit waardoor het eenvoudig kan schakelen tussen lokale, nationale en Europese autoriteiten en instellingen.
- g. Niet zelden hebben wettelijke instrumenten en beleid nationale en provinciale en lokale doorwerking. Door op al deze niveau's te opereren is de DLG in staat om ervaringen te koppelen en de verschillende opdrachtgevers van goede beleidsadviezen te voorzien.
- h. Ook (innovatie door) samenwerking met landelijke organisaties zoals Staatsbosbeheer, het Kadaster, Rijkswaterstaat, Domeinen, het gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf van het Rijk en particuliere provincieoverschrijdende terreinbeherende organisaties is gemakkelijker te realiseren op landelijke dan op landsdelige schaal.

Overigens wordt door mij van harte onderschreven de opmerking van de Commissie van Wijzen DLG dat de DLG deze voordelen in de dagelijkse samenwerking met de provincies ook zichtbaar moet maken.

Duidelijk moge zijn dat ik in het licht van het voorgaande op voorhand weinig zie in de aanbeveling van de Commissie van Wijzen DLG om bij de mid term review van het ILG te kijken naar de mogelijkheid van het gefaseerd afschaffen van de "gedwongen winkeling", zoals zij dat noemt. Dat voorstel zou betekenen dat het Rijk voor de uitvoering van de ILG-bestuursovereenkomsten in plaats van DLG-uren financiële middelen ter beschikking stelt, die de provincies vrijelijk kunnen besteden voor producten en diensten op het vlak van uitvoering van gebiedsgericht beleid. Levering van deze producten en diensten kan dan geschieden door een provinciale uitvoeringsorganisatie, de DLG of derden. De facto zou dat kunnen leiden tot een geleidelijke decentralisatie en opdeling van de uitvoeringsorganisatie. Dat acht ik niet gewenst. Voor zover aanvullende autonome provinciale middelen voor de uitvoering van gebiedsgericht beleid worden ingezet hebben de provincies uiteraard wel keuzevrijheid ten aanzien van de in te schakelen organisatie; op dat punt is er met de invoering van het ILG niets gewijzigd.

6. De zeggenschap in de eigenaarslijn

De Commissie van Wijzen DLG vindt op termijn een door de provincies en Rijk gedeeld eigenaarschap van de DLG in de rede liggen. De commissie geeft daarmee een ver gaande invulling aan het door mijn ambtsvoorganger gevraagde model, waarbij de provincies betekenende invloed kunnen hebben op het beleid en de gang van zaken bij de DLG in zijn algemeenheid en invloed in de eigenaarslijn in het bijzonder. De Commissie van Wijzen DLG overweegt bij dit advies: "De commissie beschouwt de DLG als een cruciaal beleidsinstrument voor de provincies om de ILG-doelen invulling te geven. De DLG moet als verlengstuk van de provincies in het landelijk gebied kunnen ontwikkelen en optreden. De commissie stelt daarom dat het noodzakelijk is dat niet alleen het Rijk, maar ook de provincies als grootste opdrachtgever in de nabije toekomst kunnen meepraten over de ontwikkeling en tariefstelling van de DLG. Het is nodig dat beide overheden samen afspraken maken over de optimale aansluiting van de diensten van de DLG bij de behoeften van Rijk en provincies. Dit vraagt vanuit het Rijk een open houding om de provincies toe te laten en om ruimte te geven aan de ambities en werkwijze van de provincies ten aanzien van de

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

Dat het van belang is dat de provincies kunnen meepraten over de ontwikkeling van de DLG en over andere eigenaarskwesties - wordt door mij van harte onderschreven. Waarom een minder ver gaande vorm van zeggenschap in de eigenaarslijn dan mede-eigendom naast de volledige zeggenschap in de opdrachtgeverslijn niet zou volstaan, wordt in het rapport van de Commissie van Wijzen niet helemaal duidelijk. Ook de volgens de commissie in dit verband te onderzoeken organisatievormen van het ZBO en de overheidsNV zijn niet goed te plaatsen.

Een ZBO kent per definitie geen eigenaars en leidt dus niet tot meer invloed van provincies in de eigenaarslijn. Integendeel: met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen⁹ wordt primair de sturingsrelatie met de verantwoordelijke minister versterkt. Dit los van het feit dat geen van de instellingsmotieven voor een zelfstandig bestuursorgaan opgaan: noch is er behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid, noch is er sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen en evenmin is het zo dat participatie van (private) maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaken bijzonder aangewezen moet worden geacht. Gezien het aangescherpte kader voor de oprichting van nieuwe ZBO's, is dit geen reële organisatievorm voor de DLG.

De overheidsNV - met in casu Rijk en provincies als aandeelhouders - verhoudt zich slecht met het uitgangspunt van de Commissie van Wijzen DLG dat privatisering niet aan de orde is. Ik ben het overigens zeer met dit uitgangspunt eens. Al bij de agentschapsvorming is overwogen: “Inrichting en beheer van het landelijk gebied vergen ook in de toekomst blijvende overheidsbemoeyenis. Het landelijk gebied is onderhevig aan grote veranderingen, waarbij vraagstukken omtrent onder andere de toenemende concurrentie tussen vormen van grondgebruik en de toenemende druk van stedelijke gebieden op het platteland aan de orde zijn. In het overheidsbeleid worden accenten gelegd op gebiedsgericht beleid, flexibele vormen van landinrichting en het meer betrekken van particulieren bij het natuurbeheer. (...) Om de realisatie van voornoemd weergegeven beleidsdoelen te begeleiden en de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor een evenwichtig gebruik van het landelijk gebied, dient de overheid niet alleen over de nodige bevoegdheden te beschikken, maar dient zij ook adequaat te zijn uitgerust ten behoeve van de uitvoering hiervan. Wel worden waar mogelijk marktpartijen ingeschakeld, zoals bijvoorbeeld bij de daadwerkelijke uitvoering van inrichtingsprocessen.” Ook de in de voorgaande paragraaf onder a tot en met h weergegeven argumenten tegen opdeling van de DLG, geven aan hoezeer de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid een taak is die bij voorkeur door een publieke organisatie moet worden opgepakt. Dat geldt in nog sterkere mate voor zover het typisch bestuurlijke taken betreft als de uitoefening van de functie van erkend betaalorgaan voor Europese subsidies, de uitvoering van subsidieregelingen en beleidsadviesgeving. Ik wijs ook op het op 12 december 2001 door het toenmalige kabinet uitgebrachte kabinetsstandpunt inzake het deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid¹⁰, waarin terug-

⁹ Stb. 2006, 587. Zie ook “een herkenbare staat: investeren in de overheid (Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20).

¹⁰ Kamerstukken II 2001/02, 28 165, nr. 2.

houdendheid uitgangspunt is en aangegeven wordt dat als structurele overheidsinvloed op de bedrijfsvoering gewenst is of sprake is van uitvoering van overheidsbeleid, (realisatie daarvan door) deelneming aan een kapitaalvennootschap minder voor de hand ligt. Publieke en zakelijke verantwoordelijkheden kunnen in een dergelijke structuur niet worden ontvlochten. Ik zie ook nadelen van een dergelijke constructie waar het gaat om het fiscale regime (vennootschapsbelasting) en – afhankelijk van de precieze vormgeving – de mogelijke toepasselijkheid van de verplichting om de werkzaamheden die de DLG verricht aan te besteden. Ook de overheidsNV acht ik derhalve geen goede organisatievorm voor de DLG.

De derde door de Commissie van Wijzen DLG gesuggereerde organisatievorm is de gemeenschappelijke regeling, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.¹¹ In dit geval zou het dan gaan om een gemeenschappelijke regeling tussen Rijk en provincies (en eventueel andere overheden) tot instandhouding en beheer van de DLG. Daarbij zou gekozen kunnen worden voor een lichte vorm van een openbaar lichaam, zodat de DLG rechtspersoonlijkheid krijgt en zelf arbeidscontracten en overeenkomsten op het terrein van facilitaire aangelegenheden kan sluiten. De bestuursbevoegdheden blijven bij de deelnemende overheden; deze besluiten zelf of zij al dan niet bevoegdheden aan de DLG willen mandateren. De werkzaamheden van de DLG worden door elk van de deelnemende partijen en eventuele andere opdrachtgevers – op dezelfde wijze als thans het geval is – individueel vastgelegd in prestatieovereenkomsten; ook over de verantwoording over die werkzaamheden worden individuele afspraken gemaakt tussen de DLG en de opdrachtgever. Het gemeenschappelijke algemene bestuur van de DLG gaat over de eigenaarszaken, beschreven in paragraaf 2 van deze brief. De stemverhoudingen in het bestuur worden bepaald door het reguliere aandeel in de opdrachtenportefeuille van elk van de deelnemers.

Hoewel de gemeenschappelijke regeling bij uitstek in het leven geroepen als publiekrechtelijke samenwerkingsvorm tussen verschillende overheden, acht ik deze vorm voor de aansturing van de DLG niet aangewezen. Aansturing van de DLG door 13 of meer partijen is niet doelmatig en maakt de eindverantwoordelijkheid voor de DLG diffuus en onbepaald: waar 13 partijen verantwoordelijk zijn is uiteindelijk geen enkele partij echt aanspreekbaar. Ik vind dat zowel uit een oogpunt van democratische controle als gezien mijn eindverantwoordelijkheid voor de realisatie van de rijksdoelen van het gebiedsgerichte beleid een niet wenselijke situatie.

Gezien deze afwegingen en het feit dat over de positionering van de DLG met de provincies geen overeenstemming kon worden bereikt, ligt een wijziging in de huidige agentchapstatus van de DLG niet voor de hand. Intussen onderken ik – als aangegeven – ten volle dat een grotere invloed van de provincies op de gang van zaken bij de DLG in het algemeen en in de eigenaarslijn in het bijzonder, ook bij de huidige agentchapstatus, aangewezen is. Graag wil ik met de provincies afspreken dat ik de belangrijkste beslissingen in de eigenaarslijn (inzake kostprijsmodel, begroting, jaarplan, jaarrekening, wijzigingen in de interne organisatiestructuur, beleid met betrekking tot werkzaamheden voor tweeden en derden en het meerjarig investeringsplan) niet neem dan nadat ik daarover

¹¹ Stb. 1984, 669; laatstelijk gewijzigd bij wet van 24 november 2005, Stb. 668.

overleg met de provincies heb gevoerd. Bij dit overleg en de definitieve besluitvorming wordt uiteraard het advies van de DLG-raad betrokken; de adviestaak van de DLG-raad blijft ongewijzigd.

Tot slot wil ik bij de selectie van kandidaten voor de vervulling van vacatures op directieniveau stelselmatig een vertegenwoordiger van de provincies laten deelnemen in de selectiecommissie.

7. Bureau Beheer Landbouwgronden

De Commissie van Wijzen DLG verwijst in haar rapport ook kort naar het Bureau beheer landbouwgronden (hierna: BBL). Het BBL is een ZBO met rechtspersoonlijkheid, waarvan de taken in de Wet agrarisch grondverkeer zijn verankerd. Het BBL wordt ingeschakeld voor grondtransacties en voor de uitvoering van ontwikkelingsgerichte projecten ten behoeve van alle overheidslagen. Alle grond staat juridisch op naam van het BBL en is gelabeld naar financier. De huidige grondvoorraad van bijna 40.000 ha is voor circa 90% gefinancierd door het Rijk, met name LNV. Circa 80% van de grondvoorraad staat ter beschikking van de provincies om daar ILG-doelen mee te realiseren. Het doel is gerealiseerd als de grond ingericht wordt doorgeleverd aan een eindbeheerder, vaak Staatsbosbeheer of een particuliere terreinbeherende organisatie. Met ingang van 1 januari 2007 geven provincies BBL opdracht om vanuit hun ILG-budget gronden te verwerven. Deze gronden worden gelabeld op naam van de betreffende provincie, die beslist over exploitatie, tussentijds beheer, doorverkoop et cetera, en die ook de lusten en de lasten met betrekking tot de gronden draagt. Het BBL heeft slechts één werknemer, namelijk de directeur, die tevens directeur is van de DLG. Het werk wordt door de DLG gedaan.

Ik zie op dit moment geen aanleiding om de status van het BBL opnieuw te bezien. Wel wil ik opnieuw kijken naar een invulling van de rol van de Commissie Beheer Landbouwgronden (hierna: CBL), zoals deze oorspronkelijk door de wetgever was beoogd. De CBL komt zowel een functie toe bij de algehele leiding over het BBL als - daarvan nadrukkelijk te onderscheiden - bij het eerstelijns toezicht op BBL.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit,

G. Verburg