W15.12.0208/IV

wijziging van de Wet inrichting
landelijk gebied (decentralisatie
investeringsbudget)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het gebiedsgerichte beleid en de uitvoering daarvan te decentraliseren naar de provincies en de regels over de programmering en het investeringsbudget landelijk gebied in de Wet inrichting landelijk gebied te schrappen;
Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet inrichting landelijk gebied wordt als volgt gewijzigd:

A

De artikelen 1 en 2 komen als volgt te luiden:

Artikel 1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
   - blok: geheel van in een herverkaveling begrepen onroerende zaken;

- Dienst landelijk gebied: Dienst landelijk gebied van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie;
- eigenaar: degene die eigenaar is van een tot het blok behorende onroerende zaak en degene aan wie een recht van opstal, erfpacht, beklemming, vruchtgebruik, gebruik of bewoning toebehoort waaraan een in het blok begrepen onroerende zaak is onderworpen;
- herverkaveling: samenvoeging, verkaveling en verdeling van onroerende zaken met toepassing van hoofdstuk 8, titel 3;
- landinrichting: maatregelen en voorzieningen gericht op de inrichting van het landelijke gebied met gebruikmaking van de bevoegdheden en instrumenten, bedoeld in de hoofdstukken 4 tot en met 9;
- rechthebbende:
  1°. eigenaar en degene aan wie een niet onder de omschrijving van eigenaar benoemd beperkt recht toebehoort waaraan een tot het blok behorende onroerende zaak is onderworpen,
  2°. de huurder van zulk een zaak, of
  3°. degene aan wie met betrekking tot zulk een zaak een recht als bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek toebehoort;
- openbare registers: openbare registers als bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek;
- Onze Minister: Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

2. Voor zover niet anders bepaald, wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen verstaan onder:
   - gedeputeerde staten: gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten gebied geheel of grotendeels is gelegen;
   - provincie: provincie waarin het in te richten gebied geheel of grotendeels is gelegen.

Artikel 2

1. Gedeputeerde staten kunnen de op grond van de hoofdstukken 4 tot en met 8 van deze wet aan hen toekomende bevoegdheden delegeren aan een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Provinciewet, of aan een ander orgaan.
2. De Dienst landelijk gebied staat desgevraagd gedeputeerde staten en andere openbare lichamen bij:
   a. in de vervulling van de bij of krachtens deze of enige andere wet aan hen opgedragen en op landinrichting betrekking hebbende taken, en

b. in de uitvoering van ander beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van het landelijke gebied, voor zover het betreft inrichting, gebruik en beheer van daarvoor specifiek in aanmerking komende delen van het landelijke gebied.

Bijstand wordt uitsluitend verleend na instemming van Onze Minister. Onze Minister kan aan zijn instemming voorwaarden en beperkingen verbinden.

3. Het bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers besluit na overleg met gedeputeerde staten, onderscheidenlijk het bestuur van het openbaar lichaam omtrent de door de dienst te leveren bijstand bij de vervulling van de in het tweede lid, onderdeel a, bedoelde taken en de uitvoering van het in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde beleid.

B

De hoofdstukken 2 en 3 vervallen.

C

Artikel 17 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt "de gebiedscommissie gehoord".
2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
   a. Onderdeel c vervalt.
   b. De onderdelen d, e en f worden geletterd c, d en e.
3. In de aanhef van het derde lid wordt "tweede lid, onderdeel e" vervangen door: tweede lid, onderdeel d.

D

Artikel 21 vervalt.

E

In het opschrift van hoofdstuk 8, titel 3, afdeling 4, paragraaf 8, wordt "bedroep" vervangen door: beroep.

F

Na hoofdstuk 8 wordt het volgende hoofdstuk ingevoegd:

Hoofdstuk 8A. Landinrichting door het Rijk

Artikel 84a

Indien sprake is van nationale belangen, kan Onze Minister, gehoord gedeputeerde staten van de provincies waarin het in te richten gebied is gelegen, besluiten tot toepassing van landinrichting door vaststelling van een inrichtingsplan.

Artikel 84b

De hoofdstukken 4 tot en met 8 zijn van overeenkomstige toepassing op landinrichting tot de toepassing waarvan Onze Minister heeft besloten, met dien verstande dat:

a. in bepalingen waarin gedeputeerde staten als bevoegd of verantwoordelijk bestuursorgaan worden aangeduid, deze bevoegdheid of verantwoordelijkheid berust bij Onze Minister;
b. in artikel 30 in plaats van "de provincie" telkens wordt gelezen: het Rijk;
c. in artikel 31, tweede lid, tweede volzin, en artikel 33, vierde lid, in plaats van "in overeenstemming met" telkens wordt gelezen: gehoord;
d. in artikel 32, tweede en derde lid, in plaats van "gedeputeerde staten van de provincies waarbinnen deze voorzieningen geheel of grotendeels zijn gelegen" telkens wordt gelezen: Onze Minister wie het aangaat;
e. in artikel 38, eerste lid, in plaats van "Gedeputeerde staten van de provincie waar de betrokken werken geheel of voor het grootste deel worden uitgevoerd, kunnen" wordt gelezen "Onze Minister wie het aangaat kan" en artikel 38, tweede lid, buiten toepassing blijft;
f. in artikel 72, tweede lid, in plaats van "de provincie" wordt gelezen: het Rijk; en
g. in artikel 82, eerste lid, in plaats van "de voorzitter van gedeputeerde staten en de secretaris" wordt gelezen: Onze Minister.

G

Artikel 89 komt te luiden:

Artikel 89

1. De kosten van landinrichting worden gedragen door de provincie, voor zover zij niet worden gedragen door andere openbare lichamen en eigenaren met inachtneming van de artikelen 90 en 91.
2. Ingeval Onze Minister op grond van artikel 84a besluit tot toepassing van landinrichting, worden de kosten van landinrichting gedragen door het Rijk, voor zover zij niet worden gedragen door andere openbare lichamen en eigenaren met inachtneming van de artikelen 90 en 91.

H

Artikel 90 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt.
2. Het tweede, derde en vierde lid worden vernummerd tot eerste, tweede en derde lid.
3. In het tweede lid (nieuw) wordt "door het investeringsbudget, een andere subsidie of bijdrage van overheidswege" vervangen door: door een subsidie of bijdrage van overheidswege.
4. Na het derde lid (nieuw) wordt het volgende lid toegevoegd:
   4. Nadat het besluit tot vaststelling van de lijst der geldelijke regelingen is genomen en de beroepstermijn is verstreken, dan wel, indien beroep is ingesteld, door de rechtbank op het beroep is beslist, worden de kosten die over de eigenaren worden omgeslagen gecorrigeerd met een door gedeputeerde staten vastgestelde correctiefactor, zijnde het quotiënt van de definitieve kosten en de kosten zoals deze oorspronkelijk in de lijst der geldelijke regelingen waren opgenomen.

I

Artikel 91 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Op de heffing en de invordering van de omgeslagen kosten zijn de artikelen 227, 227a, 227b, 228, 228b, 228c, 232, 232aa, 232b, 232c, 232d, 232e, 232f en 232h van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing.

2. In het derde lid wordt "bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën" vervangen door: bij verordening van provinciale staten.

3. Het volgende lid wordt toegevoegd:

9. Ingeval Onze Minister op grond van artikel 84a besluit tot toepassing van landinrichting:

a. geschieden in afwijking van het eerste lid de heffing en invordering van de omgeslagen kosten met toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen, als waren deze kosten rijksbelastingen;

b. gelden de bevoegdheden en de verplichtingen van de hierna vermelde, in de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen genoemde functionarissen, met betrekking tot de omgeslagen kosten voor de daarachter genoemde ambtsdragers of ambtenaren:

1°. Onze Minister van Financiën, het bestuur van 's Rijksbelastingen en de directeur: Onze Minister;

2°. de inspecteur: de door Onze Minister met de heffing van de omgeslagen kosten belaste ambtenaar;

3°. de ontvanger of een inzake rijksbelastingen bevoegde ontvanger: de door Onze Minister met de invordering van de omgeslagen kosten belaste ambtenaar;

4°. de ambtenaren van de rijksbelastingdienst: de door Onze Minister met de heffing of invordering van de omgeslagen kosten belaste ambtenaar;

5°. de belastingdeurwaarder: de door Onze Minister ter zake van de omgeslagen kosten als belastingdeurwaarder aangewezen ambtenaar, en

c. wordt in het derde lid in plaats van "bij verordening van provinciale staten" gelezen: bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën.

J

Het opschrift van Hoofdstuk 12 komt te luiden:
Hoofdstuk 12. Overgangs- en slotbepalingen.

K

Na het opschrift van hoofdstuk 12 wordt het volgende opschrift ingevoegd:
Paragraaf 1. Overgang verplichtingen Rijk.

L

Artikel 93 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde lid vervalt.
2. Het zesde tot en met negende lid worden vernummerd tot vijfde tot en met achtste lid.
3. In het vijfde lid (nieuw) vervalt de eerste volzin.
4. In het zesde lid (nieuw) wordt in onderdeel a "vijfde lid, tweede volzin, " vervangen door: vijfde lid.

M

Na artikel 93 wordt de volgende paragraaf ingevoegd:

Paragraaf 2. Afwikkeling investeringsbudget landelijk gebied

Artikel 93a

In deze paragraaf wordt verstaan onder:

- bestuursakkoord natuur: samenstel van de door het Rijk en de provincies jegens elkaar aangegane verplichtingen, neergelegd in het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153);
- ILG-bestuursovereenkomst: bestuursovereenkomst voor het investeringstijdvak van 2007 tot en met 2013, gesloten op grond van artikel 7, eerste lid, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaande aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze paragraaf;

- investeringsbudget landelijk gebied: investeringsbudget voor het investeringstijdvak lopende van 2007 tot en met 2013, verleend op grond van artikel 8, eerste lid, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaande aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze paragraaf;
- voorschot: voorschot van het investeringsbudget landelijk gebied als bedoeld in artikel 8, tweede lid, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaande aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze paragraaf.

Artikel 93b

De beschikking tot verlening van het investeringsbudget landelijk gebied en de verplichtingen tussen het Rijk en de onderscheiden provincies die voortvloeien uit de ILG-bestuursovereenkomst en uit de verlening van het investeringsbudget landelijk gebied vervallen.

Artikel 93c

1. Onze Minister keert aan elke provincie het bedrag uit waarop de provincie overeenkomstig het bestuursakkoord natuur aanspraak maakt wegens in de jaren 2007 tot en met 2010 ten laste van het investeringsbudget landelijk gebied gedane bestedingen.
2. Ingeval gedeputeerde staten van een provincie niet hebben ingestemd met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomst, is het eerste lid van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:
   a. in dat lid in plaats van "overeenkomstig het bestuursakkoord aanspraak maakt" wordt gelezen "bij overeenkomstige toepassing van het bestuursakkoord natuur aanspraak zou maken", en
   b. de provincie uitsluitend aanspraak maakt op de in dat lid bedoelde uitkering voor zover de door de provincie in de jaren 2007 tot en met 2010 gedane bestedingen overeenkomstig het bestuursakkoord natuur zijn verantwoord.

Artikel 93d

Onze Minister keert voor het jaar 2011 de volgende bedragen uit:

- 36.325.000 euro aan de provincie Drenthe;
- 10.426.000 euro aan de provincie Flevoland;
- 46.892.000 euro aan de provincie Friesland;
- 72.091.000 aan de provincie Gelderland;
- 25.346.000 euro aan de provincie Groningen;
- 52.430.000 euro aan de provincie Limburg;
- 57.782.000 euro aan de provincie Noord-Brabant;
- 77.006.000 euro aan de provincie Noord-Holland;

- 53.611.000 euro aan de provincie Overijssel;
- 56.645.000 euro aan de provincie Utrecht;
- 18.881.000 euro aan de provincie Zeeland;
- 136.137.000 aan de provincie Zuid-Holland.

Artikel 93e

1. Ingeval gedeputeerde staten van een provincie niet hebben ingestemd met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomst, keert Onze Minister aan deze provincie voor de jaren 2012 en 2013 een bedrag uit ter financiering van het beheer en de juridische verplichtingen, bedoeld in het bestuursakkoord natuur.
2. De hoogte van de in het eerste lid bedoelde uitkering wordt op overeenkomstige wijze berekend als de hoogte van de in het bestuursakkoord natuur voorziene decentralisatie-uitkeringen voor de jaren 2012 en 2013, met dien verstande dat uitsluitend daadwerkelijk door gedeputeerde staten in de desbetreffende jaren gedane bestedingen ten behoeve van het beheer en de juridische verplichtingen voor financiering in aanmerking komen en dat de middelen voor het beheer door Staatsbosbeheer en de middelen voor de vergoeding van wildschade door het Faunafonds niet in de uitkering zijn begrepen.
3. Uiterlijk 15 juli 2014 doen gedeputeerde staten van een provincie als bedoeld in het eerste lid overeenkomstig de door Onze Minister bepaalde wijze aan Onze Minister verslag over de in 2012 en 2013 gedane bestedingen ten behoeve van het beheer en ten behoeve van de juridische verplichtingen. Bij het verslag overleggen gedeputeerde staten een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, welke verklaring wordt opgesteld overeenkomstig het door Onze Minister daartoe vastgestelde protocol.
4. De in het eerste lid bedoelde provincie ontvangt niet de in het bestuursakkoord natuur voorziene decentralistie-uitkeringen voor de jaren 2012 en 2013, behoudens voor zover het de middelen voor de vergoeding van wildschade door het Faunafonds betreft.

Artikel 93f

1. Op de onderscheiden uitkeringen, bedoeld in de artikelen 93c, 93d en 93e, worden in mindering gebracht de voor de in die artikelen genoemde jaren ten behoeve van de provincie overgemaakte voorschotten. Op de uitkering, bedoeld in artikel 93c, worden tevens in mindering gebracht de voor de jaren 2007 tot en met 2010 aan de provincie:
    a. uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling op grond van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling (ELPO) (PbEU L 277) verstrekte middelen

voor in de ILG-bestuursovereenkomst genoemde doelen en prestaties ten aanzien van agrarisch natuurbeheer, en

b. door tussenkomst van de Stichting Groenfonds te 's Gravenhage en in voorkomend geval de Vereniging Natuurmonumenten ter beschikking gestelde rijksmiddelen die de provincie heeft besteed voor de verstrekking van subsidies aan particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties voor verwerving van grond en beëindiging van pachtovereenkomsten in de provincie.

2. Onze Minister stelt, na overleg met gedeputeerde staten van de provincie, de hoogte van de uitkeringen, bedoeld in de artikelen 93c en 93e, vast.
3. Onze Minister stelt met betrekking tot de onderscheiden uitkeringen, bedoeld in de artikelen 93c, 93d en 93e, het overeenkomstig het eerste lid berekende verschil vast.
4. Ingeval het verschil, bedoeld in het derde lid:
   a. meer is dan nihil, geeft de in dat lid bedoelde vaststelling aanspraak op betaling van het verschil door Onze Minister;
   b. minder is dan nihil, geeft de in dat lid bedoelde vaststelling aanspraak op betaling van het verschil door gedeputeerde staten.
5. Zolang de in het tweede en derde lid bedoelde vaststellingen met betrekking tot de uitkering, bedoeld in artikel 93c, ten aanzien van een of meer provincies nog niet onherroepelijk is, kan Onze Minister de vaststellingen ten aanzien van deze provincies en elk van de andere provincies wijzigen.

Artikel 93g

De uitkeringen, bedoeld in de artikelen 93d en 93e, worden in mindering gebracht op het totale bedrag van de in het bestuursakkoord natuur voorziene decentralisatie-uitkeringen voor de jaren 2011, 2012 en 2013.

Artikel 93h

Artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet is niet van toepassing op de financiële bijdragen aan de provincies, bedoeld in de artikelen 93c, 93d en 93e.

Artikel 93i

1. In zoverre in afwijking van artikel 93b blijven, voor zover Onze Minister en Onze Ministers wie het mede aangaat met gedeputeerde staten niet anders overeenkomen, tot 1 januari 2014 geldig de in de ILG-bestuursovereenkomst aangegane verplichtingen die betrekking hebben op projecten als bedoeld in artikel 3 van de Wet Fonds economische structuurversterking.

2. De ingevolge de ILG-bestuursovereenkomst voor de realisatie van de in het eerste lid bedoelde projecten genoemde middelen voor:
    a. de jaren 2007 tot en met 2010 zijn begrepen in de uitkering, bedoeld in artikel 93c, voor zover de middelen in die jaren zijn besteed;
    b. het jaar 2011 zijn begrepen in de uitkering, bedoeld in artikel 93d;
    c. de jaren 2012 en 2013 alsmede de ingevolge de ILG-bestuursovereenkomst voor de realisatie van de in het eerste lid bedoelde projecten genoemde middelen voor de jaren 2007 tot en met 2010 die in die jaren niet aan de projecten zijn besteed zijn begrepen in:
        1°. de decentralisatie-uitkeringen voor de jaren 2012 en 2013 als voorzien in het bestuursakkoord, met inachtneming van artikel 93g en met dien verstande dat op die uitkeringen in mindering worden gebracht de in voorkomend geval voor 2012 en 2013 ten laste van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu verstrekt middelen, en
        2°. de uitkering, bedoeld in artikel 93e.

N

Na artikel 93i wordt het volgende opschrift ingevoegd:

Paragraaf 3. Overgangs- en slotbepalingen.

O

Artikel 95, tweede lid, komt te luiden:

2. De Landinrichtingswet blijft van toepassing op landinrichtingprojecten die reeds in voorbereiding of in uitvoering zijn, met dien verstande dat in artikel 187, eerste lid, van de Landinrichtingswet in plaats van de zinsnede "vast recht, als bedoeld in de Wet tarieven in burgerlijke zaken (Stb. 1960, 541)" wordt gelezen: "griffierecht, als bedoeld in de Wet griffierechten burgerlijke zaken" en met dien verstande dat, nadat de lijst der geldelijke regelingen door de rechtbank is gesloten overeenkomstig artikel 217, eerste lid, van de Landinrichtingswet, het door de eigenaar verschuldigde bedrag, bedoeld in artikel 223, tweede lid, van de Landinrichtingswet wordt gecorrigeerd met een door gedeputeerde staten vastgestelde correctiefactor,

zijnde het quotiënt van de definitieve kosten en de kosten zoals deze oorspronkelijk in de lijst der geldelijke regelingen waren opgenomen.

P

De artikelen 96, 99 tot en met 110 en 112 vervallen.

Q

Na artikel 111 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 111a

De artikelen 93 tot en met 95 komen te vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 111b

1. De Reconstructiewet concentratiegebieden komt te vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
2. De Reconstructiewet concentratiegebieden blijft van toepassing op reconstructieplannen als bedoeld in artikel 11 van die wet die reeds waren vastgesteld vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel, tenzij deze plannen door gedeputeerde staten zijn ingetrokken, met dien verstande dat in afwijking van artikel 92 van de Reconstructiewet concentratiegebieden, de kosten van de schadevergoedingen, bedoeld in de artikelen 13, derde lid, 30, eerste lid, en 47, vierde lid van die wet ten laste van de provincies komen en met uitzondering van de artikelen 7, derde en vierde lid, 9, eerste lid, en 10, artikel 12, tweede lid, wat betreft de mededeling aan Onze Ministers, en derde lid, en de artikelen 16, derde lid, 17 en 26, tweede lid, van de Reconstructiewet concentratiegebieden.
3. Voor een goede uitvoering van het tweede lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld.

Artikel II

De onteigeningswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 76a ter wordt "Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onderscheidenlijk Onze Minister van Economische Zaken" vervangen door "Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie" en wordt "levensmiddelen onderscheidenlijk huishoudelijke artikelen" vervangen door: levensmiddelen, huishoudelijke artikelen.

B

Artikel 122 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
   a. "Onteigening kan ten name van de Staat plaatsvinden" wordt vervangen door: Onteigening kan plaatsvinden.
   b. De volgende volzin wordt toegevoegd:
      Onteigening geschiedt ten name van de provincie waarvan gedeputeerde staten het inrichtingsplan of reconstructieplan hebben vastgesteld, behalve ingeval toepassing is gegeven aan artikel 84a van de Wet inrichting landelijk gebied, in welk geval onteigening geschiedt ten name van de Staat.
2. Het tweede lid wordt vervangen door de volgende leden:
   2. Onteigening geschiedt op verzoek van gedeputeerde staten, onderscheidenlijk Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, uit kracht van een koninklijk besluit. Alvorens omtrent het verzoek tot onteigening wordt beslist, wordt de Raad van State gehoord. Gedeputeerde staten sturen het verzoek tot onteigening in bij Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en leggen daarbij de stukken en gegevens, bedoeld in artikel 63, tweede lid, over.
   3. Gedeputeerde staten, onderscheidenlijk Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kunnen verzoeken dat de onteigening niet geschiedt ten name van de provincie, onderscheidenlijk ten name van de Staat, maar ten name van het bureau beheer landbouwgronden, bedoeld in artikel 28 van de Wet agrarisch grondverkeer.

C

In artikel 123 wordt "met dien verstande dat gedeputeerde staten" vervangen door "met dien verstande dat, behoudens ingeval toepassing is gegeven aan artikel 84a van de Wet inrichting landelijk gebied, gedeputeerde staten " en wordt "en dat in artikel 63" vervangen door: en in artikel 63.

D

In artikel 124 wordt "Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit" vervangen door: Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Artikel III

Deze wet treedt in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

wijziging van de Wet inrichting
landelijk gebied (decentralisatie
investeringsbudget)

Memorie van toelichting

1. Strekking van het wetsvoorstel

Op 20 september 2011 is tussen het Rijk en het Interprovinciaal Overleg het zogenoemde 'onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' gesloten.[1] Dat akkoord bevat een uitwerking van de paragraaf over natuur en landelijk gebied in de in het voorjaar van 2011 tot stand gekomen overkoepelende bestuursafspraken 2011-2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.[2] In het akkoord zijn, behalve afspraken over de decentralisatie van taken op het vlak van de natuurwetgeving en de realisatie van een herijkte ecologische hoofdstructuur, ook afspraken opgenomen over decentralisatie van de middelen voor gebiedsgericht beleid en afronding van het stelsel van het investeringsbudget landelijk gebied. Ter verduidelijking van en in aanvulling op deze afspraken hebben de partijen op 7 december 2011 een aanvullend akkoord gesloten.[3] Bovendien hebben de partijen op 8 februari 2012 uitvoeringsafspraken gemaakt.[4] Tezamen worden het onderhandelingsakkoord, het aanvullende akkoord en de uitvoeringsafspraken in het navolgende aangeduid als 'bestuursakkoord natuur'. Het bestuursakkoord natuur is in de Tweede Kamer der Staten-Generaal behandeld.[5]

Nagenoeg alle provincies hebben met het akkoord ingestemd of hebben aangegeven mee te werken aan de uitvoering van het akkoord. Het kabinet heeft – daartoe ook opgeroepen door een motie van de leden van de Tweede Kamer Koopmans (CDA), Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP)[6] – besloten het bestuursakkoord natuur bij de invulling van zijn beleid en de vormgeving van de wetgeving als uitgangspunt te nemen, ook ten aanzien van de provincies die niet hebben ingestemd.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt, overeenkomstig het bestuursakkoord natuur, tot het schrappen van de bepalingen in de Wet inrichting landelijk gebied over de programmering van het gebiedsgerichte beleid en over de financiering en verantwoording

1 Bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2010/11, 30 825, nr. 107.
2 Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336.
3 Bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143.
4 Bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153.
5 Zie Handelingen II 2011/2012: nr. 34, item 5, blz. 25 e.v.; nr. 38, item 12, blz. 27 e.v.; nr. 55, item 13, blz. 80 e.v.; nr. 55, item 25, blz 123.
6 Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XIII, nr. 155.

van de uitvoering van dat beleid (artikel I, onderdelen A en B). Daarbij is een specifieke voorziening opgenomen voor de afwikkeling van het investeringstijdvak lopende van 2007 tot en met 2013 (artikel I, onderdeel M).

In het wetsvoorstel zijn daarnaast enkele verbeteringen opgenomen die betrekking hebben op de eveneens in de Wet inrichting landelijk gebied geregelde landinrichting. In verband met jurisprudentie over de vaststelling en invordering van de omgeslagen landinrichtingskosten wordt voorgesteld om te voorzien in een eigenstandige beroepsmogelijkheid ten aanzien van de correctie van de voorlopige kostenraming in de lijst der geldelijke regelingen (artikel I, onderdelen H en O). Voorts wordt voorgesteld de provincies bevoegd te maken voor de heffing en invordering van de omgeslagen kosten van landinrichtingsprojecten die door de provincies op grond van de Wet inrichting landelijk gebied zijn uitgevoerd (artikel I, onderdeel I). Het wetsvoorstel strekt ook tot het laten vervallen van de verplichte betrokkenheid van de gebiedscommissie bij het besluit van gedeputeerde staten tot toepassing van landinrichting, aangezien het primair aan de provincies is om te bepalen op welke wijze zij gebiedsprocessen vorm geven (artikel I, onderdeel C). Tot slot voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat in uitzonderlijke situaties, als nationale belangen dat wenselijk maken, het Rijk in plaats van de provincie een landinrichtingsproject initieert (artikel I, onderdeel F).

Onderstaand wordt achtereenvolgens ingegaan op het huidige regime van de Wet inrichting landelijk gebied (paragraaf 2), op de achtergrond van de decentralisatie van het investeringsbudget landelijk gebied (paragraaf 3) en op de invulling en reikwijdte van deze decentralisatie (paragraaf 4). Vervolgens worden de wijzigingen in de regels over landinrichting toegelicht (paragraaf 5), worden de financiële aspecten en de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bestuurlijke en administratieve lasten besproken (paragraaf 6) en wordt kort ingegaan op het advies van het Interprovinciaal Overleg (paragraaf 7). Geëindigd wordt met een artikelsgewijze toelichting (paragraaf 8).

2. Wet inrichting landelijk gebied

2.1 Investeringsbudget landelijk gebied

Op 1 januari 2007 is de Wet inrichting landelijk gebied in werking getreden. Deze wet bevat in de hoofdstukken 2 en 3 regels voor de realisatie van de rijksdoelen voor het gebiedsgerichte beleid. Gebiedsgericht beleid is beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van het landelijke gebied, ten aanzien van onder meer natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaaleconomische vitaliteit, milieu en water, voor zover het betreft de inrichting, het gebruik en het beheer van daarvoor specifiek in aanmerking komende delen van het landelijke gebied (artikel 1 van de wet). Het gaat dan bijvoorbeeld

om verwerving en inrichting van gronden ten behoeve van natuur, om beheer van natuurgebieden, om aanleg en beheer van landschappelijke elementen, om aanleg en onderhoud van recreatiegebieden en van routenetwerken ten behoeve van recreatie en van, om maatregelen die de leefbaarheid van het platteland bevorderen, om fysieke maatregelen ten behoeve van de landbouw en verbetering van water- en milieucondities en om herverkaveling ten behoeve van de verschillende functies van het landelijke gebied (landbouw, natuur, recreatie en infrastructuur e.d.) (zie hierna paragraaf 2.2). De in de hoofdstukken 2 en 3 van de huidige wet opgenomen regels zien op de programmering, financiering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid en de verantwoording daarover.

De primaire verantwoordelijkheid voor de realisatie van het gebiedsgerichte beleid ligt op grond van artikel 2 van de wet bij de provincies. Deze krijgen voor telkens een investeringstijdvak van zeven kalenderjaren de beschikking over een budget, dat het karakter heeft van een specifieke uitkering. Dit budget wordt ook wel 'investeringsbudget landelijk gebied' genoemd. Het eerste investeringstijdvak bestrijkt de periode van 2007 tot en met 2013 (artikel 7, vierde lid, van de wet).

De besteding van het investeringsbudget landelijk gebied geschiedt ter realisatie van de doelstellingen en de daaraan verbonden prestaties die zijn neergelegd in de bestuursovereenkomst die de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en andere bij het gebiedsgerichte beleid betrokken ministers sluiten met de betrokken provincie (artikelen 7, eerste lid, en 10, tweede lid, van de wet). Met de bestuursovereenkomsten wordt uitvoering gegeven aan het rijksmeerjarenprogramma en het provinciaal meerjarenprogramma voor het gebiedsgerichte beleid (artikelen 3, 4 en 7, eerste lid, van de wet). Het rijksmeerjarenprogramma voor het investeringstijdvak van 2007 tot en met 2013 is het tweede rijksmeerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland (MJP2).[7] De voor dat tijdvak met elk van de twaalf provincies gesloten bestuursovereenkomst is de zogenoemde 'ILG bestuursovereenkomst 2007-2013'.[8] Daarin zijn onder meer bijdragen vanuit het investeringsbudget landelijk gebied voorzien voor de inrichting en het beheer van natuurgebieden (gebieden behorende tot de ecologische hoofdstructuur, robuuste verbindingen en andere gebieden), voor de verbetering van milieu- en watercondities in die gebieden, voor agrarisch natuurbeheer, voor de bescherming van bedreigde diersoorten, voor de verbetering van de ruimtelijke structuur ten behoeve van de grondgebonden landbouw, voor fysieke inrichtingsmaatregelen ten aanzien van glastuinbouwgebieden, voor recreatievoorzieningen (recreatiegebieden om de stad, landelijke routenetwerken, wandelen over boerenland), voor

7 Kamerstukken II 2005/06, 29 576, nr. 19.
8 Kamerstukken II 2006/07, 29 576, nr. 30. De meest actuele versies van de overeenkomsten zijn te vinden op de websites van de onderscheiden provincies.

landschapsbeheer, voor duurzaam bodemgebruik en bodemsanering, voor de verbetering van de waterkwaliteit en voor de reconstructie van concentratiegebieden van veehouderijen (zandgebieden). Specifieke afspraken zijn gemaakt over projecten waarvoor aan de initiatiefnemers van die projecten (veelal andere overheden als gemeenten en waterschappen al dan niet tezamen met particulieren investeerders) middelen beschikbaar zijn gesteld die destijds afkomstig waren uit het Fonds economische structuurversterking (FES) op grond van de Wet Fonds economische structuurversterking. De ILG-bestuursovereenkomsten kunnen tussentijds worden gewijzigd (artikel 9 van de wet), onder meer als de halverwege het investeringstijdvak uitgevoerde 'mid term review' daartoe aanleiding geeft (artikel 7, derde lid, van de wet).

De hoogte van het door de betrokken ministers te verlenen investeringsbudget landelijk gebied wordt bepaald overeenkomstig de afspraken in de ILG-bestuursovereenkomst. Het budget is onderverdeeld in jaarlijkse tranches; elk kwartaal ontvangt de provincie een voorschot naar evenredigheid van het op de rijksbegroting beschikbare bedrag (artikelen 7 en 8, eerste en tweede lid, van de wet). Het is aan de provincies om te beslissen op welke wijze zij het budget inzetten om de in de bestuursovereenkomst neergelegde doelen en prestaties te realiseren; zij kunnen de middelen bijvoorbeeld inzetten als wederprestatie bij overeenkomsten inzake grondverwerving of de verrichting van werkzaamheden, voor subsidieverlening, of voor de toekenning van compensatie ingeval van onteigening of ingeval de inzet van publiekrechtelijke bevoegdheden – bijvoorbeeld planologische besluiten – tot nadeelscompensatie noopt. Het budget is 'ontschot', in die zin dat middelen die zijn voorzien voor de realisatie van bepaalde doelstellingen en prestaties ook voor andere in de bestuursovereenkomst neergelegde doelstellingen en prestaties kunnen worden ingezet: als een prestatie met minder middelen kan worden gerealiseerd dan voorzien of als door tijdfasering middelen pas later benodigd zijn, kunnen overschietende middelen worden ingezet voor prestaties die meer middelen vergen dan voorzien of die versneld worden gerealiseerd (artikel 11, eerste lid, van de wet).

De wet voorziet in een jaarlijkse verslaglegging door de provincies aan het Rijk over de besteding van de middelen en de gerealiseerde prestaties en in een finale verantwoording na afloop van het investeringstijdvak aan de hand van een verslag omtrent de realisatie van de overeengekomen prestaties en de wijze waarop de besteding van het budget daaraan heeft bijgedragen (artikel 12). Op basis van deze eindverantwoording vindt op aanvraag van de betrokken provincie de definitieve vaststelling van het budget door de betrokken ministers plaats, in voorkomend geval onder verrekening van onverschuldigd betaalde voorschotten (artikelen 13 en 14 van de wet). In beginsel wordt het definitieve budget vastgesteld op het bedrag van het verleende budget, tenzij de prestaties niet zijn gerealiseerd, de provincie ten minste twee jaar voor de afloop

van het investeringstijdvak is gewaarschuwd overeenkomstig artikel 10, eerste lid, van de wet en de nog te realiseren prestaties niet worden doorgeschoven naar het volgende investeringstijdvak overeenkomstig artikel 10, vierde lid, van de wet. In de ILG-bestuursovereenkomsten zijn specifieke afspraken gemaakt over de rapportages, de beoordeling van de prestaties en de jaarlijks over te leggen accountantsverklaring, alsook over de wijze waarop wordt omgegaan met prestaties die niet zijn gerealiseerd. Voor de beoordeling van de voortgang van de realisatie van de in de ILG-bestuursovereenkomsten afgesproken prestaties is een Comité van Toezicht ILG ingesteld bij de Regeling inrichting landelijk gebied (artikelen 28a en volgende).

Tussen het Rijk en de provincies is ingevolge de Wet inrichting landelijk gebied sprake van een medebewindsrelatie waar het de door de provincies te realiseren doelen en prestaties betreft. De keuze van de instrumenten om deze doelen en prestaties te realiseren is aan de provincies. Uiteraard moet de inzet van deze instrumenten door de provincie te allen tijde in overeenstemming zijn met de toepasselijke nationale wetgeving en de internationale verplichtingen.

Het investeringsbudget landelijk gebied strekt niet tot financiering van taken tot de uitvoering waarvan de provincies ingevolge specifieke andere wetten in medebewind zijn geroepen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de vaststelling van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, alsook aan de taken op het vlak van beheer en schadebestrijding op grond van de Flora- en faunawet. De financiering daarvan geschiedt uit de middelen van het provinciefonds.

2.2 Landinrichting

De Wet inrichting landelijk gebied bevat, behalve de regels over de programmering, financiering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid, ook regels over landinrichting. Deze regels zijn neergelegd in de hoofdstukken 4 tot en met 10 van de wet. Het instrumentarium van de landinrichting, in het bijzonder het instrument van herverkaveling, maakt het mogelijk om door een dwingende herverdeling van eigendommen, zakelijke rechten en pachtrechten tot een betere gebiedsstructuur te komen voor de realisatie van doelstellingen op het vlak van landbouw, natuur, recreatie en van andere ruimtelijke functies zoals infrastructuur. Het op 1 januari 2007 van kracht geworden landinrichtingsinstrumentarium van de Wet inrichting landelijk gebied is – ten opzichte van de oude Landinrichtingswet – sterk gemoderniseerd en vereenvoudigd. Het nieuwe instrumentarium maakt het mogelijk procedures aanzienlijk te versnellen, door onder meer vermindering van het aantal wettelijke procedurestappen en het aantal betrokken bevoegde gezagen. Er is voor landinrichting sprake van een eenduidige belegging

van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van één-en-hetzelfde landinrichtingsproject bij één bestuurslaag, in de huidige wet altijd de provincie. In de Landinrichtingswet was sprake van verantwoordelijkheden van het Rijk en de provincies ten aanzien van hetzelfde landinrichtingsproject, waarbij Rijk en provincies ieder over eigen bevoegdheden beschikten.

3. Achtergrond decentralisatie investeringsbudget landelijk gebied

3.1 Provincies aangewezen bestuurslaag gebiedsgericht beleid

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn in paragraaf 6.4.3 van de in paragraaf 1 van deze memorie van toelichting aangehaalde bestuursafspraken 2011-2015 overeengekomen dat de provincies verantwoordelijk worden voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid op het vlak van natuur, recreatie, toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en de leefbaarheid van het platteland. Dit beleid wordt, zoals aangegeven in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting, gevat onder het begrip 'gebiedsgericht beleid', welk begrip centraal staat in de Wet inrichting landelijk gebied. De provincies stemmen volgens deze bestuursafspraken een en ander integraal af met de uitvoering van het provinciale en gemeentelijke ruimtelijke ordenings-, water- en milieubeleid en voeren de bovenlokale regie. Het Rijk beperkt zich tot het stellen van kaders op grond van internationale verplichtingen en tot de strategische ruimtelijke planning.

De keuze om de verantwoordelijkheid voor het gebiedsgerichte beleid bij de provincies neer te leggen hangt samen met de schaal van natuurgebieden en de omvang van de problematiek die hier aan de orde is, de noodzakelijke verzekering van aansluiting op het beleid in andere provincies en de schaal waarop de voor de uitvoering van het beleid relevante organisaties – zoals terreinbeheerders en waterschappen – opereren. Het zijn ook bij uitstek de provincies die op gebiedsniveau de relevante afwegingen van de aan de orde zijnde ruimtelijke, economische en natuurbelangen kunnen maken, rekening kunnen houden met de specifieke kenmerken van het gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden en beschikken over de instrumenten voor een integrale aanpak. Door decentralisatie kan beter recht worden gedaan aan regionale verschillen en beter worden aangesloten bij de regionale en lokale opvattingen over de wijze waarop gebieden het best kunnen worden ingericht en beheerd voor de onderscheiden functies die daar moeten worden gecombineerd. Dat bevordert de herkenbaarheid van en het draagvlak voor het beleid bij de burgers en ondernemers in het gebied.

De keuze om in dit verband het investeringsbudget landelijk gebied verder te decentraliseren is mede ingegeven door de ervaringen met het huidige wettelijke stelsel, dat een tamelijk hybride karakter heeft.

3.2 Het hybride karakter van het huidige stelsel

Met de inwerkingtreding van de Wet inrichting landelijk gebied en de introductie van de specifieke uitkering in de vorm van het investeringsbudget landelijk gebied is in 2007 een belangrijke stap gezet op het vlak van decentralisatie van de realisatie van gebiedsgericht beleid. Daarbij is evenwel gekozen voor een tamelijk hybride constellatie, waarbij het Rijk de bemoeienis met de invulling van dat beleid in de regio niet loslaat, maar meestuurt. Dat gebeurt weliswaar over het algemeen niet op het niveau van concrete gebiedsprojecten, maar wel op het niveau van de onderscheiden beleidsdoelen. Daarvoor worden concrete prestatieafspraken in afrekenbare termen gemaakt, vaak op een tamelijk gedetailleerd niveau.

Door deze rijksbemoeienis worden de provincies niet in hun kracht gezet. De provincies hebben daarbij niet alleen met het Rijk van doen. Zij worden geacht als gebiedsregisseur te opereren en samen met gemeenten, waterschappen en soms andere overheden – zoals gemeenschappelijke regelingen en zelfstandige bestuursorganen – en andere gebiedspartijen tot een adequate inrichting en beheer van het landelijke gebied te komen. Daarmee zijn in veel gevallen drie bestuurslagen en per bestuurslaag ook verschillende bestuursorganen betrokken bij het gebiedsgerichte beleid. Bestuurlijke drukte is daarmee welhaast onontkoombaar.

Het hybride karakter van de huidige constellatie is ook weinig bevredigend vanuit een oogpunt van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en eenduidige en eenvoudige verantwoordingslijnen. De bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor delen van het gebiedsgerichte beleid, primair de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, maar daarnaast ook de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, zijn verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de realisatie van de doelstellingen uit het rijksmeerjarenprogramma voor het gebiedsgerichte beleid en de besteding van de middelen van de rijksbegroting die het investeringsbudget landelijk gebied voeden, in het bijzonder ten overstaan van de Staten-Generaal. Zij zijn daarvoor in grote mate afhankelijk van de wijze waarop de provincies in de praktijk uitvoering geven aan de prestatieafspraken in de bestuursovereenkomsten en van de provinciale verantwoording daarover. De provincies kennen een eigen cyclus van controle en verantwoording van gedeputeerde staten ten overstaan van provinciale staten. Het gevolg is dus dat over dezelfde middelen en prestaties op het niveau van twee bestuurslagen controle en verantwoording plaatsvinden.

Met het wettelijke systeem werd destijds beoogd de bestuurlijke lasten en het verkeer tussen bestuurslagen zo beperkt mogelijk te houden. De bedoeling was om na afloop van een periode van zeven jaren de balans op te maken, met halverwege die periode een midterm review met het oog op eventueel wenselijke bijstellingen van de afspraken in de bestuursovereenkomsten. In de praktijk blijkt dit niet zo te werken en is er grote behoefte aan tussentijdse verantwoording en zo nodig bijsturing. Dit onder meer in het kader van de begrotingscyclus, maar ook bijvoorbeeld als uitvloeisel van de aanduiding door de Tweede Kamer van de realisatie van de ecologische hoofdstructuur als 'groot project'.[9] Er is hierdoor sprake van veelvuldige rijksbemoeienis met de realisatie van het gebiedsgerichte beleid: overleg, nadere afspraken over de invulling van de prestaties door de provincies en intensieve bevraging van de provincies over de stand van de uitvoering van de afspraken en de door de provincies ingezette middelen. In belangrijke mate hangt dit samen met een kennelijk niet helder getrokken scheidslijn tussen de verantwoordelijkheden van het Rijk en de provincies en met overlap van bevoegdheden.

De bestaande bestuurlijke drukte neemt niet weg dat de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat het huidige controle- en verantwoordingsarrangement ten aanzien van de besteding van het investeringsbudget voor het landelijke gebied nog onvoldoende waarborgen bevat.[10] Zij grijpt daarvoor mede terug op de bevindingen van het Comité van Toezicht voor het ILG. Dat heeft geconstateerd, dat de huidige informatievoorziening ontoereikend is om op eenvoudige wijze de prestaties in geld en in kwantiteit in verband te brengen met gebieden en projecten, en ook ontoereikend is om de bijdrage aan overkoepelende rijksdoelstellingen op het vlak van bijvoorbeeld biodiversiteit, natuurontwikkeling en verbetering van de landbouwstructuur zichtbaar te maken. Daarnaast is het Comité van Toezicht van oordeel dat er nog niet gesproken kan worden van een optimale bestuurlijke organisatie in het licht van de verschillende verantwoordelijkheden van Rijk en provincies. Het is het Comité van Toezicht tot slot onvoldoende duidelijk hoe de uitwerking van afspraken in de bestuursovereenkomsten met de twaalf provincies gezamenlijk gestalte geeft aan de realisatie van een samenhangend rijksbeleid.[11]

De geconstateerde gebreken zijn onlosmakelijk verbonden met de huidige hybride verantwoordelijkheidsstructuur. Gedacht zou kunnen worden aan de introductie van aanvullende controle- en sturingsmechanismen, om zeker te stellen dat zowel het Rijk als de provincies hun verantwoordelijkheden beter waar kunnen maken. Dat biedt evenwel geen oplossing voor het meer wezenlijke probleem van de bestuurlijke drukte die en

9 Kamerstukken II 2006/07en 2007/08, 30 825, nrs. 5, 12 en 13.
10 Kamerstukken II 2009/10, 32 360 XIV, nr. 4., blz. 12 en 13.
11 Kamerstukken II 2010/11, 29 171, nr. 17.

het bestuurlijke ongemak dat de overlap van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Rijk en provincies op het vlak van het gebiedsgerichte beleid met zich brengt. Om dat te ondervangen moet een meer fundamentele keuze worden gemaakt. Met dit wetsvoorstel wordt gekozen voor een volledige decentralisatie, waarbij – overeenkomstig de Provinciewet en de Financiële-verhoudingswet – de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop middelen worden besteed èn de verantwoordelijkheid voor de bepaling van de operationele doelen en prestaties voor het gebiedsgerichte beleid integraal bij de provincies komen te liggen. Daarbij vindt de gehele cyclus van controle, verantwoording en bijsturing op provinciaal niveau plaats.

Deze keuze sluit aan bij de visie van de provincies op het gewenste bestuursmodel. Ook de provincies ervaren de huidige constellatie als problematisch. Zij hebben bij herhaling aangedrongen op verdergaande – bij voorkeur volledige – decentralisatie van het investeringsbudget landelijk gebied. Dat is onder meer gebeurd in het document "Profiel Provincies" van het Interprovinciaal Overleg van 14 april 2010.[12]
Volgens dat document liggen de kerntaken van de provincies op het ruimtelijk-fysieke domein. Daarbij wordt geconstateerd dat het bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011 van 4 juni 2008 en de voorstellen van de gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders) op zichzelf een goed uitgangspunt vormen voor het gewenste versterkte ruimtelijk-economische profiel van de provincies. Daarmee worden volgens het document de heersende bestuurlijke stagnatie en stroperigheid in het verkeer tussen bestuurslagen evenwel nog niet voldoende weggenomen, met als gevolg dat de provincies te weinig armslag hebben om effectief als ruimtelijk-economische autoriteit in de regio te kunnen fungeren.
De provincies moeten, om hun verantwoordelijkheid waar te maken, beschikken over voldoende taken, bevoegdheden en bestuurlijke bewegingsruimte, aldus het document. Tussen de overheden is te veel sprake van overlap, dubbel werk, competentiestrijd tussen overheden en verneveling van verantwoordelijkheden. Hier moet volgens de provinciale visie een nieuwe ambitie aan de dag worden gelegd en waar nodig drastisch worden ingegrepen, overeenkomstig het adagium dat 'decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan'. Daarbij erkennen de provincies dat versterking van de onderlinge samenwerking en krachtenbundeling moeten plaatsvinden, zodat de schaal van bestaande provincies geen belemmering kan zijn voor een goede uitoefening van verantwoordelijkheden. Nadere afstemming tussen taak- en schaalniveau is volgens het document onder meer aan de orde op het terrein van de inrichting landelijk gebied.
Volgens het document moet worden ingezet op doorvoering van bestuurlijke vereenvoudigingen, op terugtreding van de rijksoverheid en op decentralisatie van taken. Hierdoor krijgen de provincies meer armslag en kunnen zij als gebiedsregisseur en ge-

12 www.profielprovincies.nl/documents/ProfielProvincies14april2010.pdf.

biedsontwikkelaar in de regio fungeren. Regionale taakvervulling kan volgens de provinciale visie geheel aan de provincies worden overgelaten binnen duidelijk gestelde nationale kaders. In het IPO-document wordt in dat verband voorgesteld om het investeringsbudget voor het landelijk gebied geheel of gedeeltelijk te decentraliseren. Decentralisatie kan daarbij - volgens het document - een invulling zijn van voorgenomen bezuinigingen op de rijksbegroting.

3.3 Bestuursakkoord natuur

Overeenkomstig de bestuursafspraken 2011-2015 heeft het Rijk met de provincies in het bestuursakkoord natuur afspraken gemaakt over de decentralisatie van het investeringsbudget landelijk gebied en over de middelen die gepaard gaan met de inzet van uitvoeringsdiensten van het Rijk voor de realisatie van gebiedsgericht beleid. Daarbij is voorzien in het tussentijds vervallen van de met de provincies op grond van artikel 7 van de Wet inrichting landelijk gebied gesloten ILG-bestuursovereenkomsten voor het investeringstijdvak lopende van 2007 tot en met 2013. Afgesproken is dat over de gerealiseerde prestaties ter uitvoering van deze bestuursovereenkomsten wordt afgerekend per 1 januari 2011. Voorts zijn afspraken gemaakt over de decentralisatie van de na deze afrekening resterende middelen van het oorspronkelijk voor de periode van 2007 tot en met 2013 verstrekte investeringsbudget landelijk gebied. Om de noodzakelijke bezuinigingen op de rijksbegroting te realiseren gaat de decentralisatie gepaard met een korting van circa 600 miljoen euro op het oorspronkelijk voor de periode 2007 tot en met 2013 verleende budget, dat – tezamen met de middelen voor gebiedsprojecten die van oorsprong afkomstig zijn uit het Fonds economische structuurversterking – in totaal circa 4,1 miljard euro beslaat. In het bestuursakkoord natuur is deze korting verwerkt.

In samenhang met de afspraken over de decentralisatie van het investeringsbudget landelijk gebied bevat het bestuursakkoord natuur afspraken over de realisatie van een herijkte ecologische hoofdstructuur en de toevoeging van middelen aan het provinciefonds voor gebiedsgericht beleid in de toekomst. Op een en ander wordt in de navolgende paragraaf nader ingegaan. De eveneens in het bestuursakkoord natuur afgesproken overgang van taken en bevoegdheden uit de natuurwetgeving naar de provincies zal vorm krijgen in een separaat wetsvoorstel, in samenhang met andere verbeteringen in het stelsel van de natuurwetgeving.

Na het sluiten van het bestuursakkoord natuur is het begrotingsakkoord 2013[13] tot stand gekomen dat voorziet in extra middelen (200 miljoen euro per jaar) voor het be-

[13] Bijlage 2 bij Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 1.

leidsterrein natuur met ingang van 2013. Deze middelen zullen voor een belangrijk deel ten goede komen aan natuurdoelstellingen die de provincies realiseren. Over de inzet van de desbetreffende middelen worden nadere afspraken met de provincies gemaakt binnen de kaders van het begrotingsakkoord 2013.

4. Invulling en betekenis decentralisatie investeringsbudget

4.1 Juridische en financiële vormgeving decentralisatie

4.1.1 Gebiedsgericht beleid wordt autonoom provinciaal beleid

Decentralisatie van het investeringsbudget landelijk gebied en van de verantwoordelijkheid voor het daarmee bekostigde gebiedsgerichte beleid betekent dat er ten aanzien van de desbetreffende middelen geen plaats meer is voor een stelsel van programmering, financiering en verantwoording gekoppeld aan een specifieke uitkering, zoals dat thans is geregeld in de Wet inrichting landelijk gebied. Dat stelsel gaat immers uit van sturing door en medeverantwoordelijkheid van het Rijk op het punt van het gebiedsgerichte beleid en de realisatie daarvan. Decentralisatie brengt met zich dat de verantwoordelijkheid voor de bepaling van de operationele doelen en prestaties voor het gebiedsgerichte beleid en de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop middelen worden besteed integraal bij de provincies komen te liggen. Artikel I, onderdelen A en B, van het onderhavige wetsvoorstel strekt dan ook tot het laten vervallen van de bepalingen in de Wet inrichting landelijk gebied die betrekking hebben op de programmering en financiering van het gebiedsgerichte beleid en de verantwoording daarover. De specifieke uitkering – het investeringsbudget landelijk gebied – komt volgens dit voorstel te vervallen.

De desbetreffende middelen voor het gebiedsgerichte beleid zullen in de toekomst door het Rijk niet meer beschikbaar worden gesteld in de vorm van een specifieke uitkering, maar als onderdeel van de algemene uitkering die de provincies uit het provinciefonds ontvangen. Dat zal tot uitdrukking komen in de wettelijke begrotingsstaat van het provinciefonds, waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties primair verantwoordelijk is. Over de besteding van de middelen uit het provinciefonds beslissen de provincies autonoom, uiteraard met inachtneming van de met het Rijk gemaakte bestuurlijke afspraken en in overeenstemming met de internationaalrechtelijke en wettelijke kaders (zie hierna ook de paragrafen 4.3 en 4.4). De regeling van het provinciefonds is neergelegd in de Financiële-verhoudingswet en behoeft geen specifieke voorziening in het kader van het onderhavige wetsvoorstel.[14] De verdeling van de

[14] Zie de paragrafen 2.1, 2.2 en 2.4 van hoofdstuk 2 van die wet.

middelen in het provinciefonds over de onderscheiden provincies vindt plaats volgens op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde verdeelmaatstaven voor het provinciefonds. [15] De middelen voor gebiedsgericht beleid zijn in het provinciefonds ondergebracht in het cluster 'Natuur en recreatie'.

De middelen die ingevolge het bestuursakkoord natuur – overeenkomstig het daartoe strekkende voorstel voor de begrotingswet – met ingang van 2014 structureel worden toegevoegd aan het provinciefonds beslaan 105 miljoen euro. Het gaat om middelen die volgens het bestuursakkoord zijn aan te merken als bijdrage van het Rijk in het beheer van de ecologische hoofdstructuur, daaronder begrepen het agrarisch natuurbeheer binnen de ecologische hoofdstructuur. Voor het beheer van natuurwaarden in de ecologische hoofdstructuur zijn de provinciale subsidies zoals deze thans zijn neergelegd in de provinciale Subsidieverordening natuur en landschapsbeheer (SNL) en de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL) van belang. Met de 105 miljoen euro draagt het Rijk volgens het bestuursakkoord natuur tevens bij in de middelen benodigd voor:

- provinciale subsidiëring van de omzetting van landbouwgrond in natuurterrein, ook wel functiewijziging genoemd, onderdeel van de huidige provinciale Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap;
- provinciale subsidiëring van effectgerichte maatregelen, te weten maatregelen door beheerders van natuurterreinen om de effecten van eutrofiëring en verzuring door depositie van ammoniak en andere stikstofverbindingen te voorkomen;
- het samenhangende pakket van maatregelen ten behoeve van populatiebeheer van ganzen, in de vorm van onder meer provinciale subsidies aan agrariërs voor de opvang van ganzen, tegemoetkomingen in opbrengstderving door ganzenvraat in gevallen waarin de ganzen op grond van het beschermingsregime van de Flora- en faunawet niet kunnen worden bestreden, en de uitvoering van de bepalingen inzake beheer en schadebestrijding van de Flora- en faunawet met betrekking tot ganzen;
- provinciale tegemoetkomingen in de schade die door beschermde diersoorten wordt veroorzaakt, welke tegemoetkomingen thans nog op grond van de Flora- en faunawet door het bij die wet ingestelde Faunafonds – een zelfstandig bestuursorgaan – worden uitgekeerd. In de decentralisatie van deze taak van het Faunafonds tezamen met andere taken uit de natuurwetgeving voorziet het eerder aangehaalde voorstel voor de Wet natuurbescherming.

De extra middelen die met ingang van 2013 beschikbaar komen ingevolge het eerder aangehaalde begrotingsakkoord 2013 zijn niet in het bedrag van 105 miljoen euro be-

[15] Artikel 8, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet.

grepen.
De provincies die met het bestuursakkoord natuur hebben ingestemd, hebben zich ook verplicht tot de inzet van aanvullende middelen voor beheer overeenkomstig bijlage 1 bij de memorie van toelichting die het Interprovinciaal overleg bij het akkoord heeft opgesteld; voor alle provincies tezamen gaat het gemiddeld om circa 65 miljoen euro per jaar. Het is aan deze provincies zelf om te bepalen op welke wijze zij de 105 miljoen euro en de aanvullende middelen inzetten voor een adequaat beheer. Overeenkomstig het bestuursakkoord natuur zullen zij prioriteit geven aan de voldoening aan de Europese verplichtingen op het vlak van biodiversiteit en waterkwaliteit (zie hierna paragraaf 4.2.1).

In het bestuursakkoord natuur is voorts afgesproken dat het Rijk, naast het bedrag van 105 miljoen euro, met ingang van 2015 structureel ook een bedrag van 41 miljoen euro aan het provinciefonds zal toevoegen in samenhang met de overgang naar de provincies van de verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over 400 fte van de met de uitvoering van het gebiedsgericht beleid belaste Dienst landelijk gebied van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Met ingang van 2014 zal overeenkomstig het akkoord bovendien structureel een bedrag aan het provinciefonds worden toegevoegd voor de uitvoeringskosten (bestuurskosten, huisvesting, personeelskosten en taxatiekosten e.d.) die gepaard gaan met de werkzaamheden van het Faunafonds. Het betreft een bedrag overeenkomend met de gemiddelde uitvoeringskosten die het Faunafonds in de jaren 2007 tot en met 2010 met zich bracht. De bijbehorende formatie gaat mee over naar de provincies. Ook de decentralisatie van deze twee categorieën aanvullende middelen zal via de wettelijke begrotingsstaat voor het provinciefonds haar beslag krijgen. Op de gevolgen voor het Faunafonds in de tussenliggende periode wordt in de navolgende paragraaf ingegaan; de gevolgen voor de uitvoeringsdiensten worden in paragraaf 4.1.3 besproken.

4.1.2 Afwikkeling lopende ILG-periode

Algemeen

Met het overeenkomstig dit wetsvoorstel vervallen van het investeringsbudget en het daaraan verbonden stelsel van programmering en verantwoording zijn voor de toekomst de noodzakelijke wettelijke voorzieningen getroffen om invulling te geven aan de decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid en de financiering daarvan. De afwikkeling van het lopende wettelijke investeringstijdvak, dat eindigt op 31 december 2013, vergt enkele aanvullende voorzieningen. Volgens het bestuursakkoord natuur vervallen de met de provincies voor dat investeringstijdvak gesloten ILG-bestuursover-

eenkomsten. Het akkoord bevat voorts specifieke afspraken voor de afwikkeling van het lopende investeringstijdvak, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen de periode van 1 januari 2007 tot 1 januari 2011 en de periode van 1 januari 2011 tot 1 januari 2014. De afspraken inzake het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomsten en de afwikkeling van het lopende investeringstijdvak gelden voor provincies die hebben ingestemd met het akkoord. Provincies die niet met het akkoord hebben ingestemd, maar wel hebben aangegeven mee te werken aan de uitvoering van het akkoord, hebben ook ingestemd met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomsten en de afspraken over de financiële afwikkeling van het lopende investeringstijdvak.

Hoewel in belangrijke mate kan worden teruggevallen op het bestuursakkoord en de door meewerkende provincies afgelegde verklaringen, zijn in de wetgeving enkele voorzieningen nodig om de verhouding met het thans geldende stelsel te regelen en een wettelijke basis te verschaffen voor de specifieke uitkeringen ter afwikkeling van het lopende investeringstijdvak (artikel I, onderdeel M). In het navolgende wordt nader ingegaan op deze afspraken en op de voorgestelde wettelijke regeling.

Periode 1 januari 2007 tot 1 januari 2011

In het bestuursakkoord natuur is afgesproken dat een finale afrekening plaatsvindt over de tot 1 januari 2011 ter uitvoering van de bestuursovereenkomsten geleverde prestaties. Deze finale afrekening geschiedt volgens het akkoord op basis van een reëel normkostenniveau en gaat uit van de werkelijke bestedingen die de provincies hebben gedaan in de periode tot 1 januari 2011. Het totaal voor die periode aan alle provincies tezamen uit te keren bedrag komt neer op 2,014 miljard euro.

Volgens het bestuursakkoord worden over de afrekening aanvullende afspraken tussen het Rijk en de afzonderlijke provincies gemaakt. De uitgangspunten op basis waarvan in onderling overleg wordt bepaald op welk bedrag een individuele provincie aanspraak kan maken – namelijk vergoeding overeenkomstig een reëel normkostenniveau van de geleverde prestaties uitgaande van de werkelijke bestedingen tot 1 januari 2011 – liggen vast in het bestuursakkoord en worden niet wettelijk uitgewerkt. De voorkeur van het Rijk heeft het uiteraard dat de twaalf provincies een gezamenlijk voorstel doen voor de verdeling over de provincies van het bedrag de 2,014 miljard euro.

De afspraken die ingevolge het bestuursakkoord natuur gelden tussen het Rijk en de provincies die met dat akkoord hebben ingestemd en de verklaringen van andere, met de uitvoering van het akkoord meewerkende provincies dat zij instemmen met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomst en met de in het bestuursakkoord neergeleg-

de wijze van afwikkeling van het lopende investeringstijdvak laten onverlet dat voor de afwikkeling van het lopende investeringstijdvak enige wettelijke bepalingen nodig zijn. De redenen daarvoor zijn de volgende.

1. In de Wet inrichting landelijk gebied moet duidelijkheid worden verschaft over de gevolgen van het bestuursakkoord voor de verplichtingen die ingevolge deze wet, zoals deze thans luidt, zijn verbonden aan het sluiten van de ILG-bestuursovereenkomsten. In het bijzonder van belang is het huidige artikel 8, dat voorziet in de verlening van een investeringsbudget ter uitvoering van de ILG-bestuursovereenkomst en in de betaling van voorschotten. Met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomsten is de grondslag aan het voor het investeringstijdvak 2007-2013 verleende budget en de reeds betaalde voorschotten komen te ontvallen. Daarvoor in de plaats voorziet het bestuursakkoord in een eigenstandig regime voor de financiering van door de provincies in de periode van 1 januari 2007 tot 1 januari 2011 gedane uitgaven voor gebiedsgericht beleid. Het is aan de wetgever om duidelijkheid te verschaffen wat een en ander betekent voor het verleende investeringsbudget landelijk gebied en voor de betaalde voorschotten.
2. De uitkering van het bedrag voor de financiering van door provincies in de genoemde periode gedane uitgaven – een specifieke uitkering – behoeft overeenkomstig artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet een zelfstandige wettelijke basis. Gezien de in het bestuursakkoord natuur gemaakte specifieke afspraken en het tussentijds vervallen van de ILG-bestuursovereenkomsten kan niet worden teruggevallen op de in de Wet inrichting landelijk gebied opgenomen algemene regeling voor de verlening van het investeringsbudget landelijk gebied en de afrekening daarover.
3. Hoewel overeenstemming tussen het Rijk en de betrokken provincie voorop staat, zal op enig moment een door de bestuursrechter toetsbaar besluit moeten worden genomen waarin wordt vastgesteld op welke bijdrage elke provincie aanspraak maakt. Dat is ook overeenkomstig het uitgangspunt van de Financiële-verhoudingswet.

Omwille van de duidelijkheid wordt in het voorgestelde artikel 93b daarom bepaald dat behalve de ILG-bestuursovereenkomsten ook de oorspronkelijk verleende investeringsbudgetten landelijk gebied vervallen en dat tevens alle verplichtingen van het Rijk en de provincies die voortvloeien uit de ILG-bestuursovereenkomsten en de verlening van de budgetten komen te vervallen. Tegelijk wordt met het voorgestelde artikel 93c, eerste lid, een wettelijke basis verschaft voor de uitkering van het bedrag waarop elke provincie overeenkomstig het bestuursakkoord natuur aanspraak kan maken voor de periode tot 1 januari 2011. Daarbij wordt in het voorgestelde artikel 93f tevens voorzien in de verrekening van de in die periode betaalde voorschotten van het investe-

ringsbudget. De verstrekking van de uitkering vindt ambtshalve door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie plaats: de provincies behoeven daarvoor geen aanvraag te doen. De bepaling van de hoogte van de uitkering geschiedt, zoals in het voorgestelde tweede lid van artikel 93f tot uitdrukking komt, op basis van overleg tussen de individuele provincies en de minister, maar de uitkering wordt uiteindelijk vastgesteld bij een voor beroep vatbaar besluit van de minister. Dat laatste geldt ook voor de verrekenen bedragen (voorgestelde derde en vierde lid van artikel 93f). Voor het geval de uitkomst van een eventuele beroepsprocedure tegen deze vaststelling onverhoopt zou nopen tot een andere allocatie aan de onderscheiden provincies van de middelen binnen het beschikbare bedrag van 2,014 miljard euro, biedt het voorgestelde vijfde lid van artikel 93f daarvoor een basis.

Afgezien is van een verdere regeling in het wetsvoorstel van de eindverantwoording. Daarover zijn specifieke afspraken in het bestuurakkoord natuur gemaakt: afgerekend wordt op basis van gewaarmerkte accountantscontroles en een beoordeling van de prestaties door het Comité van Toezicht ILG. Over de bestedingen heeft overeenkomstig artikel 12 van de Wet inrichting landelijk gebied en de afspraken in de ILG-bestuursovereenkomsten bovendien destijds jaarlijks een verantwoording plaatsgevonden in de vorm van een verslag over de voortgang van de uitvoering en de besteding van het investeringsbudget landelijk gebied en een accountantsverklaring die is opgesteld overeenkomstig het in de ILG-bestuursovereenkomst vastgestelde protocol. Voorts is door het Rijk en de provincies gezamenlijk in 2010 een rapportage over de uitgevoerde 'mid term review' uitgebracht en heeft het Comité van Toezicht ILG regelmatig zijn bevindingen over de voortgang van de realisatie van de prestaties gerapporteerd. Deze verantwoordingsgevens en rapportages zijn aan de Tweede Kamer toegezonden.[16] Tegen die achtergrond is in het wetsvoorstel niet voorzien in de verantwoording van de besteding van de specifieke uitkering ter afronding van de lopende investeringstijdvak, bedoeld in het voorgestelde artikel 93c; die informatie is materieel immers al verstrekt. Ook de regeling inzake de verantwoording van specifieke uitkeringen als opgenomen in artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet blijft ten aanzien van deze uitkering derhalve buiten toepassing; dat gold overigens ook al voor de verantwoording over de besteding van het investeringsbudget landelijk gebied (voorgesteld artikel 93h).

De artikelen 12 en volgende van de Wet inrichting landelijk gebied die zien op de eindverantwoording over het investeringsbudget landelijk gebied na afloop van het investeringstijdvak van zeven jaar, gekoppeld aan de definitieve vaststelling van het budget op aanvraag van de provincie, komt in het licht van de tussentijdse decentralisatie van

16 O.m. Kamerstukken II 2008/09, 2009/10 en 2010/11, 29 717, nrs. 12, 14, 17, 18, 19 en 20 en Kamerstukken II 2008/09, 2009/10 en 2010/11, 30 825, nrs. 14, 49, 51, 59 en 111.

dat budget en de specifieke afspraken over en voorzieningen voor de afwikkeling van de periode tot en 2010 geen betekenis meer toe; de artikelen komen overeenkomstig dit wetsvoorstel te vervallen (artikel I, onderdeel B).

De in het voorgestelde artikel 19c, eerste lid, geregelde uitkering ter afwikkeling van de periode 1 januari 2007 tot 1 januari 2011 geldt ten aanzien van de provincies die hebben ingestemd met het bestuursakkoord natuur, althans hebben aangegeven mee te werken met de uitvoering daarvan en hebben ingestemd met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomst en de met de in het bestuursakkoord natuur neergelegde afrekensystematiek. Ten aanzien van provincies die niet hebben ingestemd met het bestuursakkoord natuur en evenmin hebben aangegeven mee te werken aan de uitvoering ervan, kan – anders dan uit de tekst van het voorgestelde artikel 93c, eerste lid, spreekt – niet worden gezegd dat het bedrag waarop zij aanspraak maken als zodanig voortvloeit uit het bestuursakkoord natuur. Tegen die achtergrond is in het voorgestelde tweede lid van artikel 93c geregeld dat de wijze van afrekening over de periode tot 1 januari 2011 ten aanzien van deze provincies plaatsvindt op overeenkomstige wijze als geldt voor de provincies die wel hebben ingestemd met het bestuursakkoord natuur. Ten aanzien van deze provincies is het ook noodzakelijk de in het bestuursakkoord neergelegde afspraken over de verantwoording van de bestedingen tot 1 januari 2011 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Ook daarin voorziet het voorgesteld tweede lid van artikel 93c.

Periode 1 januari 2011 tot 1 januari 2014

De middelen van het oorspronkelijke investeringsbudget landelijk gebied die na de afwikkeling van de periode tot en met 2010 resteren voor de jaren 2011, 2012 en 2013, worden ingevolge het bestuursakkoord natuur door middel van een decentralisatie-uitkering in het provinciefonds gestort, na doorvoering van bezuinigingen. Op dit punt behoeft dit wetsvoorstel – behalve voor het jaar 2011 en voor provincies die niet instemmen met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomsten (zie hierna) – in principe geen nadere voorzieningen te treffen. Het kader van de Financiële-verhoudingswet en de afspraken in het bestuursakkoord natuur volstaan. De verdeelsleutel voor de allocatie van de middelen aan de onderscheiden provincies wordt bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 13, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet vastgesteld.

Voor de allocatie van de resterende middelen aan de onderscheiden provincies zullen de provincies een gezamenlijk voorstel doen. Komen zij niet met een gezamenlijk voorstel, dan zal overeenkomstig het bestuursakkoord natuur voor de allocatie dezelf-

de verdeelsleutel worden gehanteerd als voor het investeringsbudget landelijk gebied; daarmee wordt zo goed mogelijk recht gedaan aan de omvang van de verplichtingen die de onderscheiden provincies ter uitvoering van de ILG-bestuursovereenkomsten jegens derden zijn aangegaan en de opgave van de onderscheiden provincies voor onder meer natuurbeheer. Onderdeel van de decentralisatie-uitkering zijn middelen voor het beheer door Staatsbosbeheer. Dat geldt ook voor de middelen voor tegemoetkomingen in wildschade, voor andere werkzaamheden die thans worden uitgevoerd door het Faunafonds en die overeenkomstig het bestuursakkoord natuur worden gedecentraliseerd en voor de uitvoeringskosten van het Faunafonds. Voor de middelen voor het beheer door Staatsbosbeheer en de werkzaamheden en uitvoeringskosten van het Faunafonds wordt niet de verdeelsleutel van het investeringsbudget landelijk gebied aangehouden, maar vindt volgens het akkoord een kostengeoriënteerde toedeling plaats.

De in de vorm van een decentralisatie-uitkering in het provinciefonds te storten middelen worden volgens het bestuursakkoord ingezet voor het natuurbeheer in de jaren 2011, 2012 en 2013, met inbegrip van het agrarisch natuurbeheer buiten de ecologische hoofdstructuur, en voor de financiering van een aantal in het onderhandelingsakkoord genoemde harde juridische verplichtingen, aangegaan tot en met 20 oktober 2010; laatste uiteraard voor zover deze niet al vóór 2011 tot bestedingen hebben geleid en niet zijn begrepen in het bedrag van 2,014 miljard voor de afwikkeling van de periode tot 1 januari 2011. De datum van 20 oktober 2010 is de datum waarop de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bij brief aan gedeputeerde staten van alle provincies heeft bericht, dat in het licht van het regeerakkoord een ingrijpende wijziging ten aanzien van het investeringsbudget landelijk gebied aan de orde is en dat hij niet kan verzekeren dat de verplichtingen die de provincies nog aangaan, uitgezonderd die voor continuïteit van beheer, daadwerkelijk uit het verleende investeringsbudget landelijk gebied zullen kunnen worden gefinancierd; hij heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd bij brief van 25 oktober 2010.[17] Bij de harde juridische verplichtingen, gaat het volgens het bestuursakkoord om verplichtingen die tot en met 20 oktober 2010 zijn aangegaan voor de realisatie van in de ILG-bestuursovereenkomst afgesproken prestaties ten aanzien van recreatie om de stad, het op peil houden van de grondvoorraad, grondgebonden landbouw, duurzaam ondernemen, landelijke routenetwerken, toegankelijkheid van boerenland, nationale landschappen, landschap generiek, de reconstructie van zandgebieden, duurzaam bodemgebruik en leefbaarheid.

Aangezien het traject van het bestuursakkoord natuur pas in 2012 is afgerond, is het

17 Kamerstukken II 2010/11, 30 825, nr. 61.

niet mogelijk gebleken de middelen voor 2011 bij wijze van decentralisatie-uitkering aan de provincies te verstrekken. De middelen zijn overeenkomstig het vigerende wettelijke systeem als voorschot van het investeringsbudget landelijk gebied aan de provincies verstrekt uit de begrotingsmiddelen van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de voorschotten de status van een definitieve uitkering aan de betrokken provincies te verschaffen, althans voor zover zij – overeenkomstig de afspraken van het bestuursakkoord natuur – zijn besteed aan de afwikkeling van harde juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor 20 oktober 2010 en voor het beheer. De desbetreffende bedragen zijn aangereikt door de gezamenlijke provincies en per provincie in artikel 93d opgesomd. Over de besteding van de uitkering voor 2011 zijn de provincies geen verantwoording ten overstaan van het Rijk meer verschuldigd (voorgestelde artikelen 93d, 93f en 93h). Materieel heeft de verantwoording over de besteding van de betrokken middelen overeenkomstig artikel 12 van de Wet inrichting landelijk gebied plaatsgevonden door middel van de daar voorgeschreven jaarlijkse rapportage.

Overeenkomstig artikel 9 van de Wet inrichting landelijk gebied wordt ten aanzien van de provincies die hebben ingestemd met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomst en met de in het bestuursakkoord voorziene afrekensystematiek in 2012 de beschikking tot verlening van het investeringsbudget landelijk gebied voor de jaren 2012 en 2013 aangepast. De voor die jaren voorziene, bij voorschot te verstrekken middelen worden op nihil gesteld. Deze middelen worden immers niet meer als voorschot op het budget verstrekt, maar worden – na doorvoering van bezuinigingen – onderdeel van de decentralisatie-uitkering. Daarvoor is in dit wetsvoorstel geen voorziening nodig.

Voor provincies die niet hebben ingestemd met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomst moet in het onderhavige wetsvoorstel voor de jaren 2012 en 2013 wel een voorziening worden getroffen. Deze provincies zullen immers, gezien het feit dat de ILG-bestuursovereenkomst nog blijft gelden tot het voorgestelde artikel 93b kracht van wet verkrijgt en in werking treedt, in beginsel nog wel voorschotten van het investeringsbudget landelijk gebied ontvangen. Deze bevoorschotting zal overigens worden beperkt met toepassing van het vigerende artikel 8, tweede, derde en vierde lid, van de Wet inrichting landelijk gebied, om zeker te stellen dat de voorschotten passen binnen de na bezuiniging op de rijksbegroting beschikbare middelen en in overeenstemming zijn met de afspraken die in het bestuursakkoord natuur met de andere provincies zijn gemaakt. De beperking van de voorschotten geschiedt door vooralsnog – namelijk totdat het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen en in werking is getreden – uit te gaan van een spreiding van het verleende budget over een periode van tien jaar in plaats van zeven jaar; naar aanleiding van deze spreiding zullen

ook de jaarlijks door middel van bevoorschotting ter beschikking te stellen tranches worden gewijzigd. Dat zal op een zodanige wijze geschieden dat de realisatie van de bezuinigingen en nakoming van de afspraken met de andere provincies is verzekerd. In het voorgestelde artikel 93e wordt de definitief aan de provincies die niet instemmen met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomst toe te kennen uitkering geregeld. Voor de bepaling van de hoogte daarvan en de doelen waarvoor de middelen kunnen worden aangewend wordt onmiddellijk aangesloten bij de afspraken in het bestuursakkoord natuur. Met de uitkering zullen in voorkomend geval in de jaren 2012 en 2013 verstrekte voorschotten worden verrekend (voorgesteld artikel 93f). Het voorgestelde derde lid van artikel 93e bevat een specifieke regeling voor de verantwoording van de besteding van de betrokken middelen, omdat deze verantwoording toegespitst moet worden op de inzet voor beheer en voor de afhandeling van harde juridische verplichtingen, en omdat de vigerende verantwoordingsregels als neergelegd in de artikelen 12 en volgende van de Wet inrichting landelijk gebied overeenkomstig dit wetsvoorstel komen te vervallen.

FES-projecten

De ILG-bestuursovereenkomsten bevatten specifieke afspraken over de in pagraaf 2.1 van deze memorie van toelichting genoemde FES-projecten. Een deel van het investeringsbudget landelijk gebied is gereserveerd voor specifiek deze projecten, anders dan het overige – ontschotte – deel van het budget ten aanzien van de besteding waarvan gedeputeerde staten vrij zijn zolang de middelen maar voor ILG-doelstellingen en -prestaties worden ingezet.

De FES-projecten worden volgens het bestuursakkoord natuur uiterlijk 1 januari 2014 gedecentraliseerd. De provincies worden daarmee zo snel mogelijk verantwoordelijk voor de afronding van deze projecten. De wijze waarop zij dat doen – waaronder begrepen een eventuele herprioritering van de middelen – is aan de provincies. In het bestuursakkoord is geconstateerd dat het Rijk zijn bijdrage tot en met 2010 heeft geleverd via de voorschotten van het investeringsbudget landelijk gebied. Deze middelen – voor zover zij daadwerkelijk aan de projecten zijn besteed – zijn begrepen in de afrekening over de periode 2007 tot en met 2010 (voorgesteld artikel 93i, tweede lid, aanhef en onderdeel a). Afgesproken is dat de resterende middelen voor deze projecten aan de provincies ter beschikking worden gesteld als onderdeel van de decentralisatie-uitkeringen; ook de in de periode 2007-2010 niet bestede middelen voor de FES-projecten die wel waren bevoorschot vallen daaronder. Voor de jaren 2012 en 2013 zal – tenzij een provincie niet heeft ingestemd met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomst 2007-2013 (zie het voorgaande) – dat zo gebeuren. Voor 2011 zijn zij be-

grepen in de in het voorgaande besproken regeling, neergelegd in het voorgestelde artikel 93d in samenhang met artikel 93f (voorgesteld artikel 93i, tweede lid, aanhef en onderdeel b). Zolang in het kader van de decentralisatie nog geen precieze afspraken tussen het Rijk en elke afzonderlijk provincie over de overgang van de onderscheiden FES-projecten zijn gemaakt, blijven uiteraard de thans vigerende afspraken tussen het Rijk en de provincies nog gelden. Het voorgestelde artikel 93i, eerste lid, brengt dat tot uitdrukking en maakt daarbij – in het tweede lid – tevens duidelijk op welke titel de middelen voor de FES-projecten worden toegekend, nu dat in niet meer door middel van investeringbudget landelijk gebied geschiedt. In het tweede lid, aanhef en onderdeel c, wordt daarbij een voorziening getroffen voor het geval uit pragmatische overwegingen vooruitlopend op de precieze afspraken over de overdracht van de FES-projecten aan de provincies in 2012 of 2013 door het Rijk nog middelen rechtstreeks van de departementale begroting ter beschikking worden gesteld aan de provincies, in welk geval deze bijdrage uiteraard geen onderdeel uitmaakt van de decentralisatie-uitkering. Deze laatste voorziening is ook van belang voor provincies die niet hebben ingestemd met het bestuursakkoord natuur en evenmin hebben aangegeven aan de uitvoering daarvan te zullen meewerken; voor die provincies zullen de middelen zijn begrepen in de specifieke uitkering en verantwoording van de besteding daarvan als voorzien in het voorgestelde artikel 93e.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor de realisatie en financiering van de FES-projecten in de ILG-bestuursovereenkomsten destijds bij de betrokken provincies is neergelegd, heeft het Rijk zelf dienaangaande verplichtingen ten overstaan van derden: de initiatiefnemers die destijds een FES-bijdrage bij het Rijk hebben aangevraagd. Het gaat daarbij om publiekrechtelijke organisaties zoals gemeenten en waterschappen, of samenwerkingsverbanden van publiekrechtelijke organisaties en private partijen. Deze derden zijn geen partij bij en niet gebonden aan de afspraken tussen het Rijk en de provincies; zonder nadere wettelijke regeling zouden zij derhalve ook na de decentralisatie van de projecten het Rijk nog kunnen aanspreken. Daarmee kunnen de provincies geen invulling geven aan de verantwoordelijkheid die zij op grond van het bestuursakkoord natuur op dit punt krijgen. Daarom zal worden geregeld dat de bevoegdheden en verplichtingen van het Rijk ten overstaan van deze initiatiefnemers overgaan naar de betrokken provincies; artikel 93 van de Wet inrichting landelijk gebied biedt daarvoor de basis. De te treffen regeling komt erop neer dat de juridische relatie tussen het Rijk en deze initiatiefnemers wordt vervangen door een gelijkwaardige juridische relatie tussen de betrokken provincies en de initiatiefnemers. Daartoe zullen de FES-projecten worden toegevoegd aan de in artikel 4 van de Regeling inrichting landelijk gebied opgenomen lijst van verplichtingen, onder vermelding – na overleg met de betrokken provincies – van de datum waarop zij naar de provincies de verplichtingen overgaan.

4.1.3 Gevolgen uitvoeringsorganisaties

Decentralisatie naar de provincies van het investeringsbudget landelijk gebied en van taken en verantwoordelijkheden op grond van de natuurwetgeving heeft uiteraard gevolgen voor de bij de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid en het natuurbeleid betrokken uitvoeringsorganisaties op rijksniveau. In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de gevolgen voor het Faunafonds. Ten aanzien van de overige uitvoeringsorganisaties, de Dienst landelijk gebied, de Dienst Regelingen en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, geldt het volgende.

Dienst landelijk gebied

Een belangrijk deel van de capaciteit van de Dienst landelijk gebied wordt thans door de provincies ingezet voor de uitvoering van maatregelen in het kader van het gebiedsgerichte beleid, zoals overeengekomen in de ILG-bestuursovereenkomsten. In het bestuursakkoord natuur is afgesproken dat de provincies met ingang van 1 januari 2015 verantwoordelijk worden voor het 'provinciaal aandeel' in de Dienst landelijk gebied. Zij nemen daartoe, nadat het Rijk de efficiencytaakstelling die voortvloeit uit het regeerakkoord heeft geëffectueerd, de zeggenschap over de bijbehorende capaciteit – te weten 400 fte – over. De bijbehorende middelen – te weten 41 miljoen euro – worden aan het Provinciefonds toegevoegd. In de jaren 2012, 2013 en 2014 wordt de Dienst landelijk gebied door de provincies ingezet bij de ontwikkeling en realisatie van de herijkte ecologische hoofdstructuur (zie hierna paragraaf 4.2). De Financiële-verhoudingswet biedt de kaders voor de decentralisatie van de 41 miljoen euro naar het provinciefonds per 1 januari 2015.

In het licht van de afspraken in het bestuursakkoord natuur worden de bepalingen in de Wet inrichting landelijk die betrekking hebben op de inzet van de Dienst landelijk gebied gekoppeld aan de uitvoering van de ILG-bestuursovereenkomsten overeenkomstig dit wetsvoorstel gewijzigd. Thans wordt volstaan met een algemene bepaling in artikel 2, tweede lid, over de bijstand die de Dienst landelijk gebied aan gedeputeerde staten en andere openbare lichamen bij de toepassing van landinrichting en de uitvoering van gebiedsgericht beleid verleent (artikel I, onderdelen A, B en D). De inzet van de dienst ten behoeve van de provincies in de periode 2012, 2013 en 2014 geschiedt overeenkomstig het bestuursakkoord natuur. Met ingang van 2015 gaat de zeggenschap over het 'provinciaal aandeel' naar de provincies; over de invulling hiervan worden nadere afspraken gemaakt tussen de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de provincies. Over de inzet van het niet-provinciaal aandeel van de Dienst landelijk gebied door gedeputeerde staten of andere openbare li-

chamen zullen steeds specifieke afspraken met de dienst worden gemaakt, binnen het daartoe door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie gegeven mandaat.

Dienst Regelingen en nVWA

De Dienst Regelingen en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit voeren thans werkzaamheden uit ten behoeve van de provincies, in het bijzonder op het vlak van onderscheidenlijk de uitvoering van en het toezicht op de naleving van de provinciale Subsidieverordening natuur en landschapsbeheer en de provinciale Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap, voorheen de provinciale Subsidieregeling natuurbeheer en de provinciale Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer. Beide regelingen maken deel uit van het zogenoemde 'Programma Beheer'. Op grond van de ILG-bestuursovereenkomsten waren de provincies als opdrachtgever verantwoordelijk voor de aansturing van de Dienst Regelingen, overeenkomstig het daartoe opgestelde aansturingsprotocol, voor zover het de uitvoering van het Programma Beheer betrof.

De subsidies in het kader van het Programma Beheer werden bekostigd uit het investeringsbudget landelijk gebied. Met ingang van 2012 geschiedt de financiering uit de decentralisatie-uitkering, behalve voor provincies die niet in hebben gestemd met het bestuursakkoord en ook niet hebben aangegeven mee te zullen werken aan de uitwerking van dat akkoord. Bij de subsidies voor agrarisch natuurbeheer is daarnaast sprake van Europese cofinanciering in het kader van het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). De kosten van de Dienst Regelingen en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit in de jaren 2007 tot en met 2011 zijn gedragen door het Rijk. In het bestuursakkoord natuur is afgesproken dat het Rijk aan de provincies voor 2012 en 2013 voor de inzet van Dienst Regelingen jaarlijks 20 miljoen euro ter beschikking stelt met de bijbehorende formatie en voor de jaren 2014 en volgende jaarlijks 19 miljoen euro met bijbehorende formatie. Voor de inzet van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit stelt het Rijk voor de jaren 2012 en volgende jaarlijks 2 miljoen euro met de bijbehorende formatie beschikbaar. Deze middelen blijven op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie staan, maar zijn geoormerkt als middelen voor de uitvoering en het toezicht door betrokken diensten in opdracht van de provincies van voornoemde subsidieregelingen. Eventuele additionele lasten worden volgens het bestuursakkoord natuur door de provincies gedragen. Binnen de financiële kaders worden door het Rijk en de provincies uitvoeringsarrangementen opgesteld. Een wettelijke voorziening op dit punt is niet noodzakelijk.

4.2 Prioriteitstellingen in verband met bezuinigingen

4.2.1 Provinciale prioriteitstelling; herijkte ecologische hoofdstructuur

Zoals in het voorgaande is aangegeven, worden op de te decentraliseren middelen voor natuurbeleid en gebiedsgericht beleid in het licht van de toestand van 's Rijks financiën bezuinigingen doorgevoerd. Daardoor zullen scherper dan voorheen prioriteiten moeten bepaald. Na de decentralisatie is het primair aan de provincies om te bepalen op welke wijze de betrokken middelen voor het natuurbeleid en het gebiedsgerichte beleid worden besteed en welke prioriteiten gelden. Daarbij zullen zij wel de met hen gemaakte bestuurlijke afspraken en de wettelijke en internationaalrechtelijke kaders in acht moeten nemen. In dat verband zijn inzonderheid de in het bestuursakkoord natuur gemaakte afspraken over de realisatie van een herijkte – kleinere maar kwalitatief betere – ecologische hoofdstructuur van belang.

In het bestuursakkoord natuur is overeengekomen dat de provincies de ingevolge dat akkoord beschikbare middelen – de in paragraaf 4.1.1. genoemde 105 miljoen euro aan gedecentraliseerde middelen en circa 65 miljoen euro aan aanvullende eigen provinciale middelen – gericht inzetten ten behoeve van de voldoening aan de internationale verplichtingen op het vlak van het behoud van de biodiversiteit en waterbeheer door afronding van de herijkte ecologische hoofdstructuur en het voeren van een adequaat natuurbeheer. Hiervoor is – aldus het akkoord – een scherpe prioriteitstelling nodig bij de inzet van de beschikbare middelen voor inrichting en beheer ten behoeve van de uitvoering van de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, de Kaderrichtlijn water[18] en de soortenbescherming. Bij de internationale verplichtingen ten aanzien van Natura 2000-gebieden en soortenbescherming gaat het om de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn[19] en verschillende internationale biodiversiteitsverdragen, zoals het Verdrag inzake biologische diversiteit[20], het Verdrag van Bern[21] en het Verdrag van Bonn.[22]
De herijkte ecologische hoofdstructuur moet overeenkomstig het akkoord in 2021 door de provincies zijn gerealiseerd. Dat wil zeggen dat de natuurterreinen dan als zodanig moeten zijn ingericht en de gerealiseerde natuur dan wordt beheerd. In het akkoord is

---

18 Richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375).

19 Vogelrichtlijn: richtlijn nr. 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20). Habitatrichtlijn: richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

20 Rio de Janeiro, 15 juni 1992, Trb. 1992, 164.

21 Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, 19 september 1979, Trb. 1979, 175.

22 Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, 23 juni 1979, Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6.

een ontwikkelopgave opgenomen, die erop neerkomt dat 17.000 hectare aan gronden wordt ingezet ten behoeve van verwerving van gronden en de verandering van de functie van gronden ten behoeve van natuur, en dat 40.000 hectare van gronden wordt ingericht als natuur. De realisatie van deze opgave geschiedt overeenkomstig het akkoord – kort samengevat – door inzet van gronden die vrijvallen omdat zij niet binnen de herijkte ecologische hoofdstructuur vallen of waarvoor anderszins de oorspronkelijke doelstellingen zijn komen te vervallen en die te gelde kunnen worden gemaakt, door inzet van gronden die een gewijzigde bestemming krijgen en door inzet van ruilgronden die ter beschikking van de provincies en het Rijk staan.
Ter beperking van de zogenoemde planologische schaduwwerking is in het bestuursakkoord natuur afgesproken dat de herijkte ecologische hoofdstructuur op 1 juli 2013 door de provincies zal zijn begrensd in een provinciale verordening op grond van artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening; het gaat daarbij om regels waaraan de gemeentelijke bestemmingsplannen moeten voldoen. In de verordening zullen de provincies ook de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden behorende tot de ecologische hoofdstructuur aanwijzen en regels opnemen die de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden verzekeren.
In 2016 zal een evaluatie worden uitgevoerd waarbij onder meer getoetst wordt of de ontwikkelopgave van 17.000 hectare en inrichting van 40.000 hectare in combinatie met andere te nemen maatregelen toereikend zijn voor het realiseren van de internationale verplichtingen.

Ten aanzien van provincies die niet hebben ingestemd met het bestuursakkoord, kan niet zonder meer worden teruggevallen op de afspraken in het bestuursakkoord en is het noodzakelijk wettelijk te verankeren dat de provincies zich ervoor inspannen om de internationale doelstellingen te realiseren en daartoe maatregelen te treffen. Om hen op deze verantwoordelijkheid zo nodig in het kader van het interbestuurlijk toezicht te kunnen aanspreken, zal in de natuurwetgeving de provinciale verantwoordelijkheid op dit punt moeten worden verankerd; het ligt in de rede dat mee te nemen in het wetsvoorstel waarmee ook de in het bestuursakkoord natuur afgesproken decentralisatie van bepaalde rijkstaken in de natuurwetgeving wordt vormgegeven (zie hierna paragraaf 4.4). Daarnaast wordt bij algemene maatregel van bestuur het opstellen van de voornoemde verordening ter verzekering van de planologische begrenzing en bescherming van de ecologische hoofdstructuur als medebewindstaak aan de provincies opgedragen op grond van artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening. Verwezen zij de in voorbereiding zijnde wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, waarvan het ontwerp op 11 juli 2011 bij beide Kamers der Staten-Generaal is voorgehangen.

Onderdeel van de afspraken in het bestuursakkoord is dat onder regie van de provincies het beheer wordt versoberd, de administratieve lasten worden teruggedrongen en openeinderegelingen worden 'dichtgeschroeid', en dat het Rijk eventuele belemmeringen in rijkswet- en regelgeving voor deze versobering zal wegnemen.

4.2.2 Beëindigd rijksbeleid en intensiveringen

Het staat de provincies uiteraard vrij om ook buiten de aangegeven prioriteiten te investeren in natuur en gebiedsgericht beleid. Het Rijk heeft in het bestuursakkoord natuur aangegeven dat voor een aantal beleidsonderwerpen, waarvoor thans in de ILG-bestuursovereenkomsten rijksdoelstellingen zijn opgenomen, niet langer sprake zal zijn van een rijksopgave: de leefgebiedenbenadering, de nationale parken, robuuste verbindingszones, overige natuur buiten de ecologische hoofdstructuur en buiten Natura 2000-gebieden, gebiedsmaatregelen (waaronder kavelruil) voor de grondgebonden landbouw en gebiedsinrichting voor de glastuinbouw, de in de ILG-bestuursovereenkomst opgenomen pilots 'duurzaam ondernemen', landelijke routenetwerken, toegankelijkheid van en wandelen over boerenland, nationale landschappen, landschap generiek, de milieukwaliteit van de ecologische hoofdstructuur, duurzaam bodemgebruik (pilots bodeminformatie en provinciale bodemvisie), de reconstructie van de concentratiegebieden van intensieve veehouderijen (de 'zandgebieden'), de leefbaarheid van het platteland en recreatie om de stad.

In het nadien tot stand gekomen begrotingsakkoord 2013 is wel in de inzet van rijksmiddelen voorzien voor landschappen met hoge natuurwaarden, leefgebieden en specifieke soorten buiten de ecologische hoofdstructuur waarvoor internationale verplichtingen gelden. Voorts is voorzien in extra budget voor een toeslag op beheersvergoedingen ten behoeve van recreatie en is voorzien in extra budget voor de vergoeding van het beheer van gronden van het Rijk die van belang zijn voor recreatie om de stad.

4.3 Verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden Rijk-provincies

Na de decentralisatie zal het Rijk – buiten het gestelde in het begrotingsakkoord 2013 ten aanzien van de inzet van aanvullende middelen ten behoeve van enkele specifieke opgaven, zoals herstelbeheersmaatregelen in stikstofgevoelige gebieden, bijzondere beheeropgaven buiten de ecologische hoofdstructuur, hydrologische maatregelen en het afronden en inrichten van robuuste natuurgebieden – geen directe bemoeienis meer hebben met de ontwikkeling en programmering van het gebiedsgerichte beleid en met de uitvoering daarvan door inzet van onder meer instrumenten op het vlak van inrichting en beheer van het landelijke gebied. Het is aan de provincie om als gebiedsregisseur verantwoordelijkheid te nemen voor het gebiedsgerichte beleid. Het kabinet

heeft er vertrouwen in dat de provincies dat doen op een wijze die recht doet aan de verantwoordelijkheden en wensen van andere overheden, in het bijzonder de gemeenten en waterschappen. De provincies zullen – zoals in het paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting aangehaalde document "Profiel provincies" wordt aangegeven – ook onderling moeten samenwerken en krachten moeten bundelen. Dit is noodzakelijk om de samenhang van beleid en de aansluiting van ruimtelijke functies over provinciegrenzen heen te kunnen borgen en om zo goed mogelijk invulling te geven aan doelstellingen die het individuele provinciale belang overstijgen, zoals de realisatie van de herijkte ecologische hoofdstructuur. Het is primair aan de provincies zelf om aan deze samenhangende aanpak invulling te geven.

Decentralisatie van het gebiedsgerichte beleid betekent niet dat het Rijk geen verantwoordelijkheid meer heeft. Het Rijk vertegenwoordigt Nederland in internationaal verband en is verantwoordelijk voor de nakoming van internationale verplichtingen door Nederland. Als sprake is van verplichtingen tot het verzenden van rapportages of het doen van meldingen aan internationale instellingen geschiedt zulks door het Rijk. Het Rijk blijft daarnaast verantwoordelijk voor de algemene wettelijke kaders, zoals die zijn opgenomen in bijvoorbeeld de natuurwetgeving en de milieuwetgeving. Die wettelijke kaders zijn van belang, waar zij de implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen bevatten en een landelijk eenvormig beleid verzekeren voor belangen die de provincieschaal overstijgen. Het Rijk blijft ook het bevoegd gezag voor een aantal specifieke besluiten in het kader van de natuurwetgeving als sprake is van onderwerpen of belangen die het provinciale niveau overstijgen of betrekking hebben op gebieden die niet provinciaal zijn ingedeeld, zoals mariene gebieden.

Met de instrumenten voor het interbestuurlijk toezicht als verankerd in de Provinciewet[23] en het recent door de Eerste Kamer aanvaarde voorstel voor de Wet Naleving Europese regelgeving publiekrechtelijke entiteiten[24] zijn de provincies door het Rijk aanspreekbaar op een goede uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden, en op handelen in overeenstemming met het algemeen belang en het recht.
Uiteraard ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de borging van rechtsconform handelen bij de provincies zelf en zijn het provinciale staten die controle uitoefenen op het handelen van gedeputeerde staten.

In het bestuursakkoord natuur hebben het Rijk en de provincies ten aanzien van de Europese verplichtingen op het vlak van Natura 2000, de Kaderrichtlijn water en soortenbescherming afgesproken dat het Rijk de provincies alleen zal aanspreken als zij

23 Gemoderniseerd overeenkomstig het inmiddels door de Eerste Kamer aanvaarde voorstel voor de Wet revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken I 2011/12, 32 398, A).
24 Kamerstukken I 2010/11, 32 157, A.

niet hebben voldaan aan de afspraken over een gerichte inzet ten behoeve van deze verplichtingen van de voor de uitvoering van het akkoord overeengekomen middelen. Onder deze middelen is begrepen de door de provincies toegezegde eigen bijdrage in het natuurbeheer (zie paragraaf 4.1.1 van deze memorie van toelichting). Tevens is in de aanvullende afspraken verduidelijkt dat het daarbij gaat om het beheer binnen de ecologische hoofdstructuur en de Natura 2000-gebieden. Actief beleid gericht op soortenbehoud buiten die gebieden is de verantwoordelijkheid van het Rijk. De afgesproken vrijwaring geldt wat betreft het kabinet ook voor provincies die niet hebben ingestemd met het bestuursakkoord, maar die wel overeenkomstig het bestuursakkoord de gedecentraliseerde middelen en aanvullende provinciale middelen gericht inzetten voor de realisatie van de Europese doelstellingen.

In het bestuursakkoord is tevens afgesproken dat het Rijk geen bijzondere verticale toezichtsrelatie zal inrichten. Zo zal het Rijk uit de verantwoording van gedeputeerde staten aan provinciale staten moeten aflezen hoe de realisatie van de herijkte ecologische hoofdstructuur vordert. De ontwikkeling van de stand van de soorten en de kwaliteit van habitats wordt gevolgd met behulp van een gezamenlijk door het Rijk en de provincies uit te werken eenvoudige monitoringssystematiek en gaat niet verder dan noodzakelijk voor de in de Vogel- en Habitatrichtlijn neergelegde rapportageverplichtingen. De provincies verzamelen de gegevens, die het Rijk vervolgens aan de Europese Commissie rapporteert.

4.4 Relatie met traject wijziging natuurwetgeving

De provincies zijn momenteel belast met de uitvoering van verschillende wettelijke taken in het kader van de natuurwetgeving. Zo zijn zij op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 belast met de vergunningverlening voor activiteiten die potentieel schadelijk zijn voor Natura 2000-gebieden of voor beschermde natuurmonumenten, alsook met de vaststelling van beheerplannen voor een belangrijk deel van deze gebieden. Op grond van de Flora- en faunawet zijn zij belast met faunabeheer, de bestrijding van schade door beschermde dier- en plantensoorten en de verlening van vrijstellingen en ontheffingen in dat verband. Voorts ondersteunen zij het Rijk bij de uitvoering van de Boswet, waar het gaat om het toezicht op de naleving van de meldings- en herbeplantingsplicht die geldt ingeval van kap van houtopstanden, en om advisering en toezicht ingeval van ontheffingverlening van deze verplichtingen. In het verleden zijn de voor de uitvoering van deze taken benodigde middelen toegevoegd aan de algemene uitkering die de provincies uit het Provinciefonds ontvangen.

In het bestuursakkoord natuur is afgesproken dat in aanvulling op de bestaande medebewindstaken een aantal nieuwe taken bij de provincies komen te liggen, zoals de

vaststelling van beheerplannen voor de terreinen van Staatsbosbeheer in Natura 2000-gebieden, de ontheffingverlening van soortenbeschermingsbepalingen bij ruimtelijke ingrepen, de taken die thans door het Faunafonds worden uitgeoefend en de behandeling van meldingen en ontheffingen in het kader van de herbeplantingsplicht na de kap van houtopstanden. De decentralisatie van die taken moet haar beslag krijgen in een afzonderlijk wetsvoorstel, dat voorziet in wijzigingen op dit punt ten opzichte van de huidige Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet en Boswet. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel worden de financiële gevolgen van de toekenning van deze nieuwe medebewindstaken aan de provincies overeenkomstig artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet in beeld gebracht; deze worden hier verder buiten beschouwing gelaten.

5. Wijzigingen in de regels over landinrichting

5.1 Inleiding

De in de hoofdstukken 4 tot en met 8 en 10 van de Wet inrichting landelijk gebied opgenomen regels handelen over landinrichting. Voorgesteld wordt om deze regels op vier punten te wijzigen:

- er wordt een eigenstandige beroepsmogelijkheid geïntroduceerd ten aanzien van de correctie van de voorlopige kostenraming in de lijst der geldelijke regelingen;
- de provincies worden bevoegd zelf de omgeslagen kosten voor landinrichtingsprojecten te heffen en in te vorderen;
- de verplichte betrokkenheid van de gebiedscommissie bij het besluit van gedeputeerde staten tot toepassing van landinrichting vervalt;
- in bijzondere situaties – als nationale belangen dat wenselijk maken - wordt het mogelijk dat het Rijk in plaats van de provincie landinrichting toepast.

Deze wijzigingen staan los van de afspraken in het bestuursakkoord natuur. In de navolgende paragrafen wordt op de voorgestelde wijzigingen nader ingegaan.

5.2 Beroep tegen correctie kosten lijst der geldelijke regelingen

Jurisprudentie over de landinrichtingsrente maakt het wenselijk een voorziening te treffen met betrekking tot de financiële afwikkeling op basis van de lijst der geldelijke regelingen, de laatste fase van het herverkavelingsproces.

In de lijst der geldelijke regelingen is opgenomen welk deel van de kosten van landinrichting voor rekening komt van de betrokken eigenaren. Dit deel, de zogenoemde basiskosten, wordt berekend aan de hand van een voorlopige en definitieve kostenopgave. Daarnaast bevat de lijst der geldelijke regelingen ook verrekenposten tussen af-

gaande en opkomende eigenaren dan wel tussen betrokken eigenaren en de gezamenlijke eigenaren in het herverkavelingsblok. De voorlopige kostenopgave is een opgave van de voorlopig gemaakte kosten en een raming van de nog te maken kosten, voor zover deze op basis van het vastgestelde landinrichtingsplan – in de Wet inrichting landelijk gebied 'inrichtingsplan' genoemd – ten laste komen van de gezamenlijke eigenaren.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen landinrichtingsprojecten waarop de Landinrichtingswet nog van toepassing is en landinrichtingsprojecten die geheel onder het regime van de Wet inrichting landelijk gebied vallen.
Ingevolge de tot 1 januari 2007 geldende - en voor 'oude' landinrichtingsprojecten ingevolge artikel 95 van de Wet inrichting landelijk gebied nog steeds toepasselijke - Landinrichtingswet, maakt de landinrichtingscommissie de lijst der geldelijke regelingen op. De bedragen die zijn opgenomen in deze lijst kunnen naar aanleiding van eventuele bezwaren veranderen. Nadat de rechtbank de lijst der geldelijke regelingen heeft gesloten, maakt de landinrichtingscommissie de definitieve kostenopgave op. Hierin worden naast de financiële gevolgen van de bezwarenbehandeling tevens de definitieve kosten meegenomen die in verband met de landinrichting zijn gemaakt. Aan de hand van de definitieve kostenopgave corrigeert de landinrichtingscommissie de basiskosten met een correctiefactor: het quotiënt van de definitieve en de voorlopige kostenopgave. Na toepassing van de correctiefactor staat de landinrichtingsschuld van elke eigenaar vast.
Ingevolge de sinds 1 januari 2007 geldende Wet inrichting landelijk gebied stellen gedeputeerde staten de lijst der geldelijke regelingen vast. Belanghebbenden kunnen tegen dit besluit bij verzoekschrift in beroep komen bij de rechtbank. In voorkomend geval wijzigen gedeputeerde staten de lijst der geldelijke regelingen overeenkomstig de beschikking van de rechtbank. Ook hier vindt vervolgens aan de hand van de definitieve kostenopgave een correctie plaats, vergelijkbaar met de procedure in het kader van de Landinrichtingswet.

Het verhaal van de kosten van de landinrichting op de eigenaren geschiedt met overeenkomstige toepassing van de regels inzake de heffing en invordering van de belastingwetgeving. Op grond van artikel 91 van de Wet inrichting landelijk gebied geschiedt dit eenmalig via de aanslag landinrichtingskosten. Op grond van artikel 229 van de Landinrichtingswet wordt gedurende een periode van 26 jaar via een jaarlijkse aanslag de landinrichtingsrente ingevorderd. Tegen de aanslag kan ingevoegde artikel 229, vierde lid, van de Landinrichtingswet geen bezwaar worden gemaakt ten aanzien van de verschuldigdheid van de landinrichtingsrente of de hoogte van het verschuldigde bedrag; ingevolge artikel 91, zevende lid, van de Wet inrichting landelijk gebied,

kan geen bezwaar tegen de aanslag worden gemaakt ten aanzien van de hoogte van de omgeslagen kosten.

In zijn arrest van 10 maart 2006[25] – betreffende landinrichting op grond van de Landinrichtingswet – heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het feit dat er geen bezwaar mogelijk is tegen de uiteindelijke vaststelling van de hoogte van de landinrichtingsrente op basis van de definitieve kostenopgave een lacune in de rechtsbescherming betekent. Daarom moet volgens de Hoge Raad worden uitgegaan van de voorlopige kostenopgave die ten grondslag ligt aan de lijst der geldelijke regelingen, te verminderen met financiële meevallers en te verhogen met de financiële gevolgen van de bezwarenbehandeling. Als kosten hoger uitvallen dan begroot in de voorlopige kostenopgave, bijvoorbeeld omdat de uitvoering van werken duurder uitvalt, mogen die niet worden meegenomen in de definitieve kostenberekening. Dit betekent dat de landinrichtingsrente lager moet worden vastgesteld, als de ramingen in de voorlopige kostenopgave te laag zijn geweest. De Hoge Raad heeft de zaak vervolgens doorverwezen naar het Gerechtshof te Leeuwarden. Dit hof heeft dienovereenkomstig in zijn arrest van 11 juli 2007[26] de aanslag van de landinrichtingsrente voor de desbetreffende belanghebbende verminderd.

De arresten hebben tot gevolg dat eigenaren toch bezwaar kunnen maken tegen aanslagen ten aanzien van de hoogte van het verschuldigde bedrag. Als het bezwaar leidt tot een verlaging van de landinrichtingsrente, komt uiteindelijk een hoger deel van de kosten van de landinrichting voor rekening van de overheid. Bovendien kunnen de uitvoeringslasten omvangrijk zijn, zeker als voor de bezwaarprocedure nader onderzoek nodig is en het landinrichtingsproject waarop de aanslag betrekking heeft al lange tijd geleden is afgesloten.

De bezwaren van de Hoge Raad zouden kunnen worden ondervangen door de lijst der geldelijke regelingen pas ter inzage te leggen als alle kosten bekend of zo goed mogelijk geraamd zijn. Als de lijst pas ter inzage wordt gelegd als alle werkzaamheden zijn afgerond en alle kosten bekend zijn, dan leidt dit naar verwachting echter tot een vertraging van de afwikkeling van de projecten met anderhalf jaar. Dit biedt dus geen reële oplossing. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt daarom in lijn met het arrest van de Hoge Raad de mogelijkheid geboden van bezwaar tegen de hoogte van het verschuldigde bedrag en worden tegelijkertijd de effecten van het arrest voor de door de overheid te dragen kosten en voor de uitvoeringslasten zo veel mogelijk beperkt. Met de provincies bestaat overeenstemming over deze voorziening.

---

25 LJN AU0846, Hoge Raad, 38330.
26 LJN BB0322, Gerechtshof Leeuwarden, BK 19/06.

In het voorgestelde artikel 95b, tweede lid, van de Wet inrichting landelijk gebied, wordt voor de 'oude' landinrichtingsprojecten geregeld dat een eigenstandig besluit wordt genomen ten aanzien van de correctie van de landinrichtingsrente op basis van de definitieve kostenopgave. Het is uit een oogpunt van zorgvuldigheid wenselijk hiermee een ander bestuursorgaan te belasten dan de landinrichtingscommissie die de lijst en de definitieve kostenberekening heeft opgemaakt. Daarom wordt de bevoegdheid bij gedeputeerde staten van de betrokken provincie neergelegd. De belanghebbenden bij de projecten hebben door de vaststelling van de correctiefactor bij een eigenstandig besluit de gelegenheid bezwaar te maken tegen de hoogte van de definitieve landinrichtingsrente, overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht. Daardoor komen dergelijke bezwaren niet meer aan de orde bij de oplegging van de jaarlijkse aanslag strekkende tot invordering van de landinrichtingsrente. Deze voorziening betreft enkel projecten waarop de Landinrichtingswet van toepassing is en die nog niet zijn afgesloten (artikel I, onderdeel O).
Voor projecten die vallen onder het nieuwe landinrichtingsregime van de Wet inrichting landelijk gebied in het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 90 van de wet een vergelijkbare voorziening opgenomen, op grond waarvan gedeputeerde staten de correctiefactor vaststellen waarmee de basiskosten vermenigvuldigd worden (artikel I, onderdeel H). Deze voorziening geldt uiteraard niet voor projecten waar de aanslag voor de heffing van de omgeslagen kosten al is uitgebracht.

5.3. Heffing en invordering omgeslagen kosten door de provincies

Ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Wet inrichting landelijk gebied geschiedt de heffing en invordering van de over de eigenaren omgeslagen landinrichtingskosten door de inspecteur en de ontvanger van de rijksbelastingdienst. De betrokken regeling is een continuering van de regeling die destijds in de Landinrichtingswet was opgenomen. De provincies hebben verzocht om de betrokken bepaling aan te passen, zodanig dat provinciale ambtenaren de heffing en invordering ter hand kunnen nemen.

Het kabinet is met de provincies van oordeel dat het voor de hand ligt dat de provincies bevoegd worden tot heffing en invordering van de omgeslagen kosten bij landinrichtingsprojecten die geheel onder het regime van de Wet inrichting landelijk gebied vallen. Anders dan bij de landinrichtingsprojecten die onder het regime van de Landinrichtingswet vielen – of door het overgangsrecht van artikel 95 van de Wet inrichting landelijk gebied nog steeds onder dat regime vallen – vindt voorfinanciering van de omgeslagen landinrichtingskosten immers niet meer plaats door het Rijk, maar door de provincies. Bovendien worden de omgeslagen kosten in één keer betaald door de – op de lijst der geldelijke regelingen vermelde – eigenaar, en worden deze niet meer door inning bij jaarlijkse aanslag gedurende een periode van 26 jaar verhaald op degene die

op dat moment de eigenaar van de betrokken onroerende zaak is. Dat maakt de heffing en invordering eenvoudiger. Het is ook niet zo dat heffing en invordering door de belastingdienst met zekerheid tot lagere kosten leidt. Voor de heffing en invordering overeenkomstig de regels van de Wet inrichting landelijk gebied zouden de bestaande computersystemen van de belastingdienst moeten worden aangepast, wat investeringen zou vergen. Bovendien zijn er extra lasten gemoeid met enerzijds het verhaal van de heffings- en invorderingskosten door de belastingdienst bij de provincies en anderzijds de afdracht van de ingevorderde landinrichtingskosten door de belastingdienst aan de provincies.

Tegen deze achtergrond wordt met artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel aan de wens van de provincies tegemoet gekomen, door in artikel 91, eerste lid, van de Wet inrichting landelijk gebied de in de Provinciewet opgenomen regels over de heffing en invordering van provinciale heffingen van overeenkomstige toepassing te verklaren.

5.4. Schrappen verplichte rol gebiedscommissie

Artikel 17 van de Wet inrichting landelijk gebied eist dat gedeputeerde staten eerst de gebiedscommissie horen, vooraleer zij besluiten tot toepassing van landinrichting door vaststelling van een inrichtingsplan. Een gebiedscommissie is een krachtens artikel 82 van de Provinciewet ingestelde commissie, in dit geval belast met advisering over de uitvoering van het gebiedsgericht beleid.

Het kabinet is geen voorstander van wettelijke adviesverplichtingen, waar deze stroperige besluitvorming in de hand kunnen werken en leiden tot bestuurlijke lasten. Het vindt ook – vanuit het perspectief 'je gaat erover of niet' – dat het niet op de weg van het Rijk ligt om bij wet aan de provincie voor te schrijven hoe zij de procedure op dit punt invult. De provincie is heel goed in staat om zelf te beslissen of het horen van een gebiedscommissie voor een bepaald traject wel of niet zinvol is. Daarbij zij erop gewezen dat de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van een landinrichtingsplan en de verplichting tot het voeren van overleg met de betrokken gemeenten en waterschappen ingevolge artikel 18 van de Wet inrichting landelijk gebied al de nodige waarborgen biedt voor een zorgvuldige en evenwichtige besluitvorming.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld de verplichting tot het horen van de gebiedscommissie uit artikel 17, eerste lid te schrappen (artikel I, onderdeel C, onder 1).

5.5. Bevoegdheid Rijk inzet landinrichtingsinstrumentarium

Het kabinet acht het wenselijk dat, ingeval nationale belangen dat rechtvaardigen, ook de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – binnen het kabinet verantwoordelijk voor het landelijk gebied en het landinrichtingsinstrumentarium – kan besluiten tot inzet van het landinrichtingsinstrumentarium. Het voorgestelde nieuwe hoofdstuk 8a van de Wet inrichting landelijk gebied voorziet in herstel van de omissie die het huidige wettelijke instrumentarium op dit punt vertoont (artikel I, onderdeel F). In de praktijk zal – gelet op het feit dat de provincie fungeert als gebiedsregisseur in het landelijke gebied – slechts bij wijze van grote uitzondering door het Rijk van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt. Om het aantal betrokken bestuurslagen zo beperkt mogelijk te houden en zo doelmatig mogelijk te kunnen opereren, of ingeval de provincie niet bereid of in staat is medewerking te verlenen, kan het in sommige gevallen echter gewenst zijn dat het Rijk zelf de ondersteunende landinrichting voor zijn rekening neemt en uitvoert als grote nationale belangen dat vergen en het Rijk ook overigens het voortouw heeft bij een ruimtelijk project dat gevolgen heeft voor bijvoorbeeld de landbouwstructuur, de natuur, het landschap of de recreatie in het betrokken gebied. Dat zal de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie pas doen nadat hij daarover overleg heeft gevoerd met de betrokken provincie.

Ingeval het Rijk de landinrichting initieert, treedt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in alle bevoegdheden en rechten en verplichtingen ter zake van landinrichting die in de wet bij de provincie zijn neergelegd. Rijk en provincie zitten derhalve ten aanzien van één-en-hetzelfde project niet beide aan het stuur, zodat er geen sprake zal zijn van een hybride sturingsmodel. Over de projecten die het Rijk op zich neemt zal uiteraard vooraf afstemming met de betrokken provincie plaatsvinden. Daarbij zal onder meer ook de samenloop met de geldende planologische kaders en de eventuele aansluiting op andere gebiedsontwikkelingstrajecten een punt van aandacht zijn.

In samenhang met deze wijziging is ook gekeken naar de regeling van de onteigening in het kader van landinrichting in titel VI van de onteigeningswet. Verwezen zij naar de toelichting bij artikel III in paragraaf 7 van deze memorie van toelichting.

6. Financiële aspecten, bestuurlijke lasten en administratieve lasten

6.1 Financiële aspecten

Op de financiële aspecten die samenhangen met de decentralisatie van het investeringsbudget landelijk gebied is ingegaan in paragraaf 3.4 en in de paragrafen 4.1 en 4.2 van deze memorie van toelichting.

Het is de verwachting dat de voorgestelde wijziging ten aanzien van de vaststelling van de correctiefactor in verband met de definitieve kostenopgave in het kader van de lijst der geldelijke regelingen financieel neutraal uitpakt. Zonder de wijziging wordt het risico gelopen op minder inkomsten voor de overheid, omdat verhogingen van de kosten ten opzichte van de voorlopige opgave bij invordering ter discussie zouden kunnen worden gesteld. De omvang van dit risico laat zich echter moeilijk kwantificeren.

6.2 Bestuurlijke lasten

Door de decentralisatie van het investeringsbudget landelijk gebied zal de inzet op rijksniveau teruglopen en leiden tot besparingen. Het gaat dan om de inzet op de specifieke beleidsterreinen die worden gedecentraliseerd, de inzet op coördinatie, financiële controle en sturing en de inzet op interbestuurlijk toezicht.

SIRA consulting heeft in 2008 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een nulmeting uitgevoerd ten aanzien van de administratieve lasten voor provincies en gemeenten die voortvloeien uit rijksregelgeving (rapport 19 december 2008). Het betreft de kosten voor de medeoverheden om te voldoen aan informatieverplichtingen richting de rijksoverheid die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de rijksoverheid. Het gaat dan om het door de medeoverheden verzamelen, bewerken, bewaren, registreren en ter beschikking stellen van informatie. Daarin worden de lasten die voortvloeien uit de Wet inrichting landelijk gebied ten aanzien van het investeringsbudget landelijk gebied voor alle provincies tezamen geraamd op circa 2,2 miljoen euro per jaar. Een deel van de betreffende informatie heeft een gemengde functie, in die zin dat de betrokken informatie soms ook noodzakelijk is voor de eigen organisatie, in het bijzonder voor de verantwoording aan gedeputeerde staten. Worden de daarmee samenhangende kosten in mindering gebracht, dan zijn de lasten die samenhangen met het investeringsbudget landelijk gebied circa 1,6 miljoen euro per jaar. Deze laatste kosten komen door de decentralisatie van het budget te vervallen.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het bureau Berenschot ook een nulmeting uitgevoerd ten aanzien van de specifieke lasten verbonden aan het door het Rijk uitgeoefende interbestuurlijke toezicht (rapport van december 2010). Voor de Wet inrichting landelijk gebied worden deze begroot op in het totaal bijna 11.000 euro per jaar; deze kosten hangen samen met het thans in artikel 11, derde lid, van de wet opgenomen vereiste van goedkeuring door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van provinciale verordeningen die zien op de besteding van middelen van het investeringsbudget landelijk gebied en die aan te merken zijn als staatssteun of waaraan Europese gelden gekoppeld aan het plattelandsontwikkelingsprogramma zijn verbonden. In het vervallen van dit vereiste

en de daaraan verbonden lasten werd reeds voorzien in het voorstel voor de Wet revitalisering generiek toezicht.[27]

Hoewel de gemeenten formeel geen partij zijn bij de bestuursovereenkomsten en de verlening van het investeringsbudget, ervaren zij volgens het rapport van SIRA-consulting afgeleide administratieve lasten voor zover zij middelen uit het budget krijgen van de provincies. Deze zijn in de nulmeting begroot op 3,2 miljoen euro per jaar voor alle gemeenten tezamen; na aftrek van de kosten die de gemeenten sowieso voor de eigen verantwoordingscyclus zouden moeten maken (gemengde functie) resteert een jaarlijks bedrag van ruim 1,8 miljoen euro voor de gemeenten tezamen. Na decentralisatie van het investeringsbudget zijn deze lasten niet langer toe te schrijven aan rijkswetgeving. De provincies zullen ongetwijfeld eisen blijven stellen aan informatieverstrekking ten aanzien van de bijdragen die zij uit autonome middelen aan gemeenten verstrekken in het kader van het gebiedsgerichte beleid. Het is aan de provincies en gemeenten om onderling afspraken te maken over de vermindering van de daarmee gepaard gaande lasten.

De aanpassingen in de regels van het landinrichtingsinstrumentarium zullen per saldo een – zeer – beperkte bijdrage leveren aan de afname van de bestuurlijke lasten, zowel bij de provincies als bij de belastingdienst en de rechterlijke macht, die zich moeilijk laat kwantificeren. In het bijzonder van belang is de regeling inzake het bezwaar tegen de aanslag op het punt van de hoogte van de landinrichtingsrente of de omgeslagen kosten: de bestuurlijke lasten zullen afnemen, waar de betrokkenheid bij de bezwaar- en beroepsprocedure geheel komt te liggen bij het bestuursorgaan dat ook verantwoordelijk is voor het verloop van het landinrichtingsproces, namelijk gedeputeerde staten, en de bezwaar- en beroepsmogelijkheid ten aanzien van de hoogte van de rente of de omgeslagen kosten slechts eenmalig is (zie ook het hierna in paragraaf 6.3 gestelde).

6.3 Administratieve lasten

De regels over de programmering van het gebiedsgericht beleid en het investeringsbudget landelijk gebied raken in hoofdzaak alleen overheden. Slechts op één punt leidt het wetsvoorstel tot wijziging van de administratieve lasten voor burgers, bedrijven of instellingen. Het gaat daarbij om de beroepsmogelijkheid tegen de vastgestelde correctiefactor voor de definitieve landinrichtingskosten, die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Waar als gevolg van de jurisprudentie van de Hoge Raad en het gerechtshof thans bezwaar en beroep mogelijk zijn tegen de aanslag die door belastingsdienst

[27] Kamerstukken 32 398.

wordt opgelegd, zal dat straks – zij het slechts eenmalig – mogelijk zijn ten aanzien van het vaststellingsbesluit.

Het aantal aanslagen landinrichtingsrente bedraagt op dit moment 80.000 per jaar. Het aantal bezwaren hiertegen bedraagt 50 per jaar. De jurisprudentie heeft tot gevolg dat een belastingplichtige, die het niet eens is met de door de landinrichtingscommissie vastgestelde correctiefactor op dit punt tegen elke (jaarlijkse) aanslag bezwaar bij de belastingdienst kan aantekenen, eventueel gevolgd door beroep bij de belastingrechter. Met de voorgestelde wetswijziging wordt dat teruggebracht tot een eenmalig bezwaar bij gedeputeerde staten, eventueel gevolgd door eenmalig beroep bij de bestuursrechter.

De administratieve lasten voor burgers en bedrijven worden hiermee minder. Immers, op grond van de jurisprudentie kon men nu reeds bezwaar maken, zelfs 26 maal. Deze bezwaarmogelijkheid wordt nu wettelijk vastgelegd en beperkt tot een eenmalige bezwaarmogelijkheid tegen het besluit waarbij de landinrichtingscommissie de correctiefactor vaststelt. De administratieve lasten voor burgers en bedrijven dalen hiermee maximaal met een factor 26. Op basis van het jaarlijkse aantal van 50 bezwaren, enkele aannames en de methodiek van de nulmeting van administratieve lasten volgend, bedragen in de huidige situatie de administratieve lasten voor bedrijven in totaal minder dan € 2.000 en voor burgers in totaal minder dan 100 uur.

Aangezien het stelsel van landinrichting met deze wijziging onaangetast blijft, is de vraag naar rechtvaardiging van overheidsingrijpen in het kader van de regeldruk paragraaf niet aan de orde. Aangezien het creëren van de bezwaar- en beroepsmogelijkheid dient om binnen de gegevenheden van de wet en de jurisprudentie de administratieve lasten te minimaliseren, zijn alternatieven evenmin aan de orde.

7. Advies Interprovinciaal Overleg

Het Interprovinciaal Overleg heeft op 12 december 2011 namens de provincies advies uitgebracht over het wetsvoorstel.

In zijn advies onderschrijft het Interprovinciaal Overleg zonder meer het schrappen van de huidige hoofdstukken 2 en 3 van de Wet inrichting landelijk gebied, houdende de bepalingen inzake de programmering van het gebiedsgerichte beleid, de toekenning van een investeringsbudget landelijk gebied ter financiering van de uitvoering van dat beleid en de verantwoording over de besteding van de middelen en de geleverde prestaties. De betrokken wijziging vloeit volgens het advies onmiddellijk voort uit de afspraken in het bestuursakkoord natuur.

Het Interprovinciaal Overleg stelt verder voor ten aanzien van de afwikkeling van het lopende investeringstijdvak geen specifieke bepalingen in artikel I, onderdeel M, op te nemen, eventueel met uitzondering van de wettelijke basis voor het intrekken van de ILG-beschikkingen als voorzien in het voorgestelde artikel 93b; de afwikkeling is volgens het advies een kwestie van bilaterale afspraken tussen Rijk en individuele provincies. Zoals in paragraaf 4.1.2 van deze memorie van toelichting is aangegeven en in nader overleg ook door het Interprovinciaal Overleg is onderschreven, wettelijke bepalingen op dit punt niet geheel worden gemist, onder meer omdat er een wettelijke titel moet zijn voor de te verlenen uitkeringen en omdat duidelijkheid moet worden verschaft over de juridische status van het in het verleden verleende investeringsbudget landelijk gebied en de voorschotten daarvan; voorts is een voorziening nodig voor het jaar 2011, omdat voor dat jaar een decentralisatie-uitkering niet meer mogelijk was en de middelen in dat jaar nog zijn verschaft als voorschotten van het investeringsbudget landelijk gebied ten laste van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Ook zijn wettelijke voorzieningen nodig, omdat niet alle provincies hebben ingestemd met het bestuursakkoord natuur. De wettelijke regeling verwijst evenwel ten aanzien van de inhoudelijke uitgangspunten voor de afwikkeling van het lopende investeringstijdvak zoveel mogelijk rechtstreeks naar het bestuursakkoord natuur.

Het Interprovinciaal Overleg is tegen het creëren van een rijksbevoegdheid voor de toepassing van landinrichting (artikel I, onderdeel F). Dat zou niet passen in de bestuurlijke verhoudingen zoals deze volgen uit het bestuursakkoord natuur en de regierol die de provincies toekomt in het gebiedsgericht beleid. Het kabinet ziet niet in waarom, ingeval sprake is van provincieoverstijgende belangen en van te voren goed overleg met de betrokken provincie heeft plaatsgevonden vanuit het uitgangspunt dat indien mogelijk de provincie zelf de landinrichting ter hand neemt, elke bevoegdheid op dit punt aan het Rijk zou moeten worden ontzegd. Ook ziet het kabinet – anders dan het Interprovinciaal Overleg – niet dat het begrip ‘nationaal belang’ te onbepaald zou zijn; hetzelfde begrip wordt ook in andere wetgeving – in het bijzonder de aanpalende Wet ruimtelijke ordening – gehanteerd en de invulling daarvan leidt in de praktijk niet tot problemen. Het begrip is niet in beton te gieten, aangezien wat als ‘nationaal belang’ wordt gezien in de tijd kan veranderen en in belangrijke mate ook politiek bepaald is. De voorgestelde voorziening is dan ook in het wetsvoorstel gehandhaafd. Verwezen zij verder naar paragraaf 5.5 van deze memorie van toelichting.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 1 worden de begripsomschrijvingen geschrapt die samenhangen met de te vervallen regels over de programmering van het gebiedsgerichte beleid en het investeringsbudget landelijk gebied in de hoofdstukken 2 en 3. De resterende begripsomschrijvingen zijn vooral relevant voor de toepassing van de landinrichtingsregels, die in de wet blijven staan. De begrippen zijn daarbij in alfabetische volgorde geplaatst. De naam van het voormalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is aangepast aan de naam van het nieuwe departement van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie waarin het is opgegaan.

In artikel 2 zijn de bepalingen over de verantwoordelijkheden van Rijk en provincies in het kader van het gebiedsgerichte beleid geschrapt. Op de gewijzigde verantwoordelijkheden na decentralisatie van het investeringsbudget landelijk gebied is ingegaan in paragraaf 4.3 van deze memorie.
Het bestaande derde lid van artikel 2 is als eerste lid van artikel 2 gehandhaafd. Daarin wordt, gelet op artikel 10.15 van de Algemene wet bestuursrecht, buiten twijfel gesteld dat de bevoegdheden die in de hoofdstukken met betrekking tot landinrichting aan gedeputeerde staten zijn toegekend kunnen worden gedelegeerd aan een door gedeputeerde staten ingestelde bestuurscommissie of een ander orgaan. De mogelijkheid van overdracht aan een bestuurscommissie is overigens ook opgenomen in artikel 163, eerste lid, van de Provinciewet, maar daarbij geldt als clausulering dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen de overdracht mag verzetten. Het voorgestelde artikel 2, eerste lid, maakt op voorhand duidelijk dat de bevoegdheden met betrekking tot landinrichting zich naar hun aard niet tegen overdracht verzetten. Bovendien kan ook overdracht aan andere organen dan een bestuurscommissie plaatsvinden.
De in het voorgestelde tweede lid opgenomen omschrijving van de taken van de Dienst landelijk gebied is aangepast aan de afspraken in het bestuursakkoord natuur. Verwezen zij naar paragraaf 4.1.3 van deze memorie van toelichting. De thans in artikel 21 opgenomen taken van de Dienst landelijk gebied ten aanzien van landinrichting zijn in de taakomschrijving van het voorgestelde tweede lid geïntegreerd.
In het voorgestelde derde lid van artikel 2 is hetgeen thans is bepaald in artikel 21 ten aanzien van de inzet van het Kadaster overgenomen, zodat alle bepalingen met betrekking tot de inschakeling van diensten en organen op rijksniveau in artikel 2 worden samengebracht. De bepaling inzake het Kadaster is – in aansluiting op het tweede lid en de staande praktijk – daarbij iets verruimd. Zij ziet behalve op de ondersteuning van gedeputeerde staten ook op de ondersteuning van andere openbare lichamen; en dat niet alleen bij de toepassing van landinrichting, maar bij de uitvoering van gebiedsgericht beleid in het algemeen. Artikel 21 kan hiermee vervallen. Over de vorm en inhoud van de ondersteuning en de voorwaarden waaronder maakt het Kadaster eigen-

standig afspraken met gedeputeerde staten van de betrokken provincie dan wel het bestuur van het betrokken andere openbare lichaam. In de bijzondere situatie dat toepassing wordt gegeven aan het voorgestelde nieuwe artikel 84a van de Wet inrichting landelijk gebied (artikel I, onderdeel F) en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie landinrichting initieert, zal de minister dergelijke afspraken met het Kadaster maken.

Onderdeel B

Met het intrekken van de hoofdstukken 2 en 3 vervallen de regels over de programmering van het gebiedsgerichte beleid en het investeringsbudget landelijk gebied. Verwezen zij naar de toelichting in de paragrafen 3 en 4 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel C

Zoals in paragraaf 5.4 van de memorie van toelichting is toegelicht, past het niet in de bestuurlijke verhoudingen en het streven naar versnelling van besluitvorming en vermindering van bestuurlijke lasten om bij wet voor te schrijven dat gedeputeerde staten verplicht zijn een gebiedscommissie te horen, vooraleer zij kunnen besluiten tot landinrichting. Deze verplichting wordt in het eerste lid van artikel 17 geschrapt.
De wijziging in het tweede lid van artikel 17 hangt ermee samen dat gelet op de decentralisatie van het investeringsbudget landelijk gebied en van het gebiedsgerichte beleid geen afspraken over te realiseren doelen meer in een bestuursovereenkomst zullen worden gemaakt. Verwezen zij naar de hoofdstukken 3 en 4 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel D

De bepalingen over de inzet van de Dienst landelijk gebied en het Kadaster zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 2, tweede en derde lid. Artikel 21 kan derhalve vervallen.

Onderdeel E

De voorgestelde wijziging behelst een verbetering van redactionele aard.

Onderdeel F

In het voorgestelde nieuwe hoofdstuk 8A, artikel 84a, wordt geregeld dat ook de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – na overleg met de desbetreffende provincies – kan besluiten tot inzet van het landinrichtingsinstrumentarium. Op de achtergrond hiervan is ingegaan in paragraaf 5.5 van deze memorie van toelichting.
Als de minister gebruik maakt van deze bevoegdheid is hij ook verantwoordelijk voor de financiering en de uitvoering. In het voorgestelde artikel 84b wordt geregeld dat de minister bij de toepassing van de landinrichting voor alle bevoegdheden, verantwoor-

delijkheden en procedurestappen van het landinrichtingsproces bevoegd gezag is, waar normaliter gedeputeerde staten dat zijn. Uiteraard is van belang dat er een goede afstemming plaatsvindt met eventuele provinciale initiatieven en trajecten met betrekking tot het gebied. Ook tegen die achtergrond schrijft het voorgestelde nieuwe artikel 84a voor dat de minister gedeputeerde staten hoort over zijn voornemen om een landinrichtingsproject te starten.

Onderdelen G en H

In artikel 89 wordt in de bestaande tekst de specifieke verwijzing naar het Rijk geschrapt. Na decentralisatie van het investeringsbudget landelijk gebied beschikken de provincies immers zelf over de benodigde middelen voor landinrichting. In het licht van de decentralisatie van de middelen en overeenkomstig de afspraken over de Dienst landelijk gebied in het onderhandelingsakkoord (zie paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting) wordt ook het eerste lid van artikel 90 geschrapt, dat thans nog voorziet in bekostiging van de Dienst landelijk gebied door het Rijk.
Als de minister zelf besluit tot toepassing van landinrichting, zal hij evenwel nadrukkelijk ook zelf verantwoordelijk zijn voor de financiering van het landinrichtingsproject, voor zover er geen kostenverhaal plaatsvindt op de betrokken belanghebbende eigenaren en – op grond van nadere afspraken – op andere overheden. Dat is tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 89.
Het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 90 voorziet in een afzonderlijk besluit over de toe te passende correctiefactor ten aanzien van de op de eigenaren te verhalen kosten, op basis van de definitieve kostenopgave. Tegen dit besluit is beroep mogelijk bij de bestuursrechter. Op de achterliggende redenen is uitvoerig ingegaan in paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel I

De voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 91 strekt ertoe de provincie in plaats van de belastingdienst bevoegd te maken ten aanzien van de heffing en invordering van de over de eigenaren omgeslagen kosten van landinrichtingsprojecten die geheel onder het regime van de Wet inrichting landelijk gebied zijn uitgevoerd. Op de achtergrond bij deze wijziging is ingegaan in paragraaf 5.3 van deze memorie van toelichting. In het verlengde van de voorgestelde verschuiving van bevoegdheden ligt het ook in de rede dat de provincie en niet het Rijk regels stelt over de gevallen waarin de heffing van de omgeslagen landinrichtingskosten achterwege kan blijven; het derde lid van artikel 91 wordt dienovereenkomstig aangepast. In het voorgestelde nieuwe negende lid van artikel 91 wordt een regeling getroffen voor de heffing en invordering van de omgeslagen kosten, ingeval het Rijk zelf bij wijze van uitzondering een landinrichtingsproject entameert (zie paragraaf 5.5 van deze memorie van toelichting).

Onderdeel J

Aan hoofdstuk 12 wordt met het onderhavige wetsvoorstel een voorziening toegevoegd voor de afwikkeling van het investeringsbudget landelijk gebied voor het lopende investeringstijdvak. Verder hebben de wijzigingsbepalingen ten aanzien van andere wetten in dat hoofdstuk hun werk gedaan op 1 januari 2007, bij de inwerkingtreding van de Wet inrichting landelijk gebied. Deze bepalingen hebben dus geen zelfstandige betekenis meer en worden geschrapt (onderdeel P). Het opschrift van hoofdstuk 12 wordt ingevolge onderdeel J aangepast aan de gewijzigde inhoud van het hoofdstuk.

Onderdelen K en L

Hoofdstuk 12 krijgt, gelet op de nieuw toe te voegen voorziening voor de afwikkeling van het investeringsbudget landelijk gebied dat is verleend voor de periode 2007-2013, een nadere onderverdeling in 3 paragrafen (zie ook de onderdelen M en N). Artikel 93 wordt opgenomen in de nieuwe paragraaf 1.

Artikel 93 voorziet in de overgang van bestaande verplichtingen van het Rijk op het vlak van gebiedsgericht beleid naar de provincies. Op grond van dit artikel zijn onder meer op 1 januari 2007, het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet inrichting landelijk gebied, verplichtingen overgegaan, genoemd in de Regeling inrichting landelijk gebied. De financiering van deze 'oude verplichtingen' komt momenteel uit het investeringsbudget landelijk gebied, zoals artikel 93, vijfde lid, bepaalt. Na decentralisatie van het investeringsbudget zal de financiering uit de algemene middelen van de provincie moeten komen. Het vijfde lid wordt derhalve geschrapt.

In artikel 93, zesde lid – na vernummering: vijfde lid – worden enkele bepalingen, die zien op nieuwe verplichtingen die op basis van het investeringsbudget landelijk gebied worden aangegaan, buiten toepassing verklaard op deze oude verplichtingen. Met het vervallen van de regeling inzake het investeringsbudget landelijk gebied, kan ook deze voorziening komen te vervallen. Bepalend voor de relatie tussen de provincie en de subsidieontvanger is in principe – buiten de situaties geregeld in het tot zesde lid vernummerde zevende lid – het recht, zoals dat gold op het tijdstip van overgang van de verplichting naar de provincies. Dat staat in de resterende volzin van het nieuwe vijfde lid. De verwijzing in het nieuwe zesde lid, onderdeel a, wordt hierop aangepast.

Artikel 93 van de Wet inrichting landelijk gebied biedt, zoals aangegeven in paragraaf 4.1.2 van deze memorie van toelichting, de basis voor de overdracht aan de provincies van de verplichtingen die het Rijk jegens derden heeft ten aanzien van FES-projecten. Overeenkomstig het bestuursakkoord natuur worden provincies verantwoordelijk voor de afwikkeling van die projecten. Artikel 93 behoeft hiertoe geen wijziging; wel zal de daarop gebaseerde Regeling inrichting landelijk gebied moeten worden aangevuld.

Onderdeel M

De in de voorgestelde nieuwe paragraaf 2 opgenomen voorziening in verband met de

tussentijdse beëindiging van het investeringsbudget landelijk gebied is uitvoerig toegelicht in paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen.
De in artikel 93a opgenomen begripsomschrijvingen zijn noodzakelijk waar in de navolgende bepalingen in de nieuwe paragraaf 2 van hoofdstuk 12 wordt teruggegrepen op elementen van de bestuursovereenkomst en de verlening van het investeringsbudget landelijk gebied overeenkomstig het thans nog van kracht zijn wettelijke regime.
In het voorgestelde artikel 93b wordt buiten twijfel gesteld dat de verplichtingen die voortvloeien uit de bestuursovereenkomst en uit het verleende investeringsbudget voor de periode 2007-2013, zoals de Wet inrichting landelijk gebied die oorspronkelijk regelde (zie artikel 93a), zijn opgeheven.
In het voorgestelde artikel 93c in samenhang met het voorgestelde artikel 93f wordt vervolgens een regeling getroffen voor de afwikkeling van het lopende investeringstijdvak. Deze regeling voorziet in een eigenstandige wijze van bepaling van de aan elke individuele provincie te verstrekken uitkering voor de afwikkeling van het lopende investeringstijdvak overeenkomstig de afspraken in het bestuursakkoord natuur. Voor de bepaling van het budget wordt daarbij uitgegaan van de vergoeding tegen een reëel normkostenniveau van de door de provincie ter uitvoering van de ILG-bestuursovereenkomst in de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2010 geleverde prestaties, uitgaande van de tot 1 januari 2011 gedane uitgaven, zodanig dat het totaal van de budgetten voor de 12 provincies uitkomt op 2,014 miljard euro. In deze budgetten zijn begrepen de middelen voor de voormalige FES-projecten die daadwerkelijk tot bestedingen hebben geleid in die periode. Op het uit te keren bedrag worden de reeds verstrekte voorschotten van het investeringstijdvak voor de betrokken jaren in mindering gebracht. Dat geldt tevens voor de middelen die de provincies voor die periode buiten de voorschotten van het investeringsbudget landelijk gebied hebben ontvangen, te weten: uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling ontvangen middelen voor agrarisch natuurbeheer alsmede middelen die de provincies met een beroep op de zogenoemde leenfaciliteit of garantieregeling door tussenkomst van het Groenfonds hebben besteed voor subsidieverstrekking aan particuliere natuurterreinbeherende organisaties voor grondverwerving en pachtbeëindiging ten behoeve van de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (provinciale PNB-regeling). Deze middelen zijn begrepen in het bedrag van 2,014 miljard euro dat het bestuursakkoord natuur voorziet voor de afwikkeling van de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2010.
In het voorgestelde artikel 93d in samenhang met het voorgestelde artikel 93f is in het kader van de afwikkeling van het lopende investeringstijdvak voorzien in een eenmalige uitkering aan elke provincie voor het jaar 2011. Deze uitkering komt overeen met de bestedingen die de provincies in het lijn met het bestuursakkoord natuur hebben gedaan ten laste van door het Rijk voor 2011 al verleende voorschotten op het investe-

ringsbudget landelijk gebied. Deze voorschotten worden in mindering gebracht op het uit te keren bedrag. De uitkering komt in de plaats van de in het bestuursakkoord natuur voorziene decentralisatie-uitkering voor 2011 (voorgesteld artikel 93g).
In het voorgestelde artikel 93e in samenhang met het voorgestelde artikel 93f is voor de jaren 2012 en 2013 een specifieke regeling getroffen voor provincies die niet hebben ingestemd met het vervallen van de ILG-bestuursovereenkomsten en met de in het bestuursakkoord natuur voorziene wijze van afwikkeling van het lopende investeringsbudget. Voor deze provincies blijven de ILG-bestuursovereenkomsten gelden tot het voorgestelde artikel 93b in werking treedt. Om de noodzakelijke bezuinigingen op de rijksbegroting te realiseren en de afspraken met de overige provincies na te kunnen komen wordt voor deze provincies – in plaats van de in de ILG-bestuursovereenkomsten voorziene middelen van het investeringsbudget landelijk gebied voor de betrokken jaren – een uitkering voorzien, waarvan de hoogte op gelijke wijze wordt bepaald als de decentralisatie-uitkering die zij zouden hebben ontvangen als zij met het bestuursakkoord natuur zouden hebben ingestemd, althans zouden hebben aangegeven aan de uitvoering ervan mee te zullen werken. Reeds voor 2012 en 2013 betaalde voorschotten van het investeringsbudget landelijk gebied worden verrekend met deze uitkering. Uiteraard wordt het bedrag van de specifieke uitkeringen voor deze provincies in mindering gebracht op het totale bedrag dat beschikbaar is voor de decentralisatie-uitkeringen voor de overige provincies (voorgesteld artikel 93g).
Verwezen zij verder naar paragraaf 4.1.2 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel O

Artikel 95, dat met de overige bepalingen wordt ondergebracht in paragraaf 3 (onderdeel M), bevat een overgangsvoorziening voor oude landinrichtingsprojecten die nog overeenkomstig het regime van de per 1 januari 2007 ingetrokken Landinrichtingwet worden afgehandeld. Aan de voor deze afhandeling ingevolge het overgangsrecht geldende regels wordt in het voorgestelde nieuwe tweede lid een voorziening toegevoegd. Het tweede lid voorziet in de vaststelling van een afzonderlijk voor bezwaar en beroep vatbaar besluit, voor de op grond van de definitieve kostenopgave toe te passen correctiefactor op de landinrichtingsrente die wordt verhaald op de eigenaren van in de herverkaveling betrokken eigendommen. Verwezen zij naar paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting, waarin uitvoerig op deze voorziening is ingegaan.

Onderdelen P en Q

De ingevolge onderdeel P te vervallen artikelen van de Wet inrichting landelijk gebied zijn inmiddels in de tijd uitgewerkt. Zodra ook de overige bijzondere bepalingen van dit slothoofdstuk of de bepalingen van de Reconstructiewet concentratiegebieden geen betekenis meer hebben, kan bij Koninklijk Besluit worden voorzien in het vervallen daarvan, waardoor op eenvoudige wijze het wettenbestand kan worden opgeschoond (on-

derdeel Q). Het vervallen van de artikelen 93 tot en met 95 kan aan de orde zijn als de vaststelling van het investeringsbudget onherroepelijk is.
Het vervallen van de overgangsbepalingen inzake landinrichtingsprojecten kan aan de orde zijn als deze inclusief het kostenverhaal volledig zijn afgerond.
Het vervallen van de Reconstructiewet concentratiegebieden kan aan de orde zijn als de reconstructieprojecten volledig zijn afgerond, danwel verder kunnen worden uitgevoerd overeenkomstig de regels van de Wet inrichting landelijk gebied en volgens het in het voorgestelde artikel 111b, tweede en derde lid, voorziene overgangsrecht. Bij de toepassing van het overgangsrecht blijven de bepalingen van de Reconstructiewet die voorzien in rijksbemoeienis buiten toepassing, in overeenstemming met het uitgangspunt dat gebiedsgericht beleid de verantwoordelijkheid van de provincies is. Gezien de afspraken in het bestuursakkoord en het wegvallen van de rijksfinanciering voor reconstructieprojecten is denkbaar dat provincies de reconstructie niet meer in de oorspronkelijke vorm willen doorvoeren en reconstructieplannen willen intrekken. In de gekozen formulering is buiten twijfel gesteld dat dit kan.

Artikel II

De wijzigingen in de regels over de landinrichting zijn aanleiding geweest ook nog eens te kijken naar de regels over onteigening in het kader van landinrichting.

Geconstateerd is dat de huidige regeling van artikel 122 onlogisch is, waar dat artikel regelt dat onteigening ten name van de Staat plaatsvindt. Dit terwijl gedeputeerde staten over het algemeen bevoegd gezag zijn bij de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium en verantwoordelijk zijn voor een goed verloop van het proces van herverkaveling, de daarvoor benodigde grondruil en de financiële afwikkeling. Daar komt bij dat de provincies straks de landinrichting niet langer – mede – bekostigen uit middelen opgenomen in het investeringsbudget landelijk gebied, maar uit autonome middelen. Onteigening ten name van de Staat leidt tot onnodige lasten in samenhang met de vervolgens benodigde overdracht van de betrokken gronden namens de Staat aan de eindgebruiker en de financiële verantwoording van dit soort transacties. Dat is alleen anders in de uitzonderingssituatie dat het Rijk – met toepassing van het voorgestelde artikel 84a van de Wet inrichting landelijk gebied – het landinrichtingsproject heeft geïnitieerd. Met onderdeel B wordt artikel 122 daarom gewijzigd in die zin dat – buiten de genoemde uitzonderingssituatie – onteigening geschiedt ten name van de provincie. Overigens kan het, nu veelal het Bureau Beheer Landbouwgronden is belast met de grondverwerving ten behoeve van landinrichtingsprojecten, doelmatig zijn de betrokken onroerende zaken in eigendom te geven aan dat bureau, dat deze gronden beschikbaar stelt voor de realisatie van het inrichtingsplan. Dit wordt mogelijk gemaakt in

het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 122.

Voorts wordt artikel 123 van de onteigeningswet gewijzigd in verband met de introductie overeenkomstig dit wetsvoorstel in artikel 84a van de Wet inrichting landelijke gebied van een bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om in het nationaal belang landinrichtingsprojecten te initiëren (artikel III, onderdeel C).

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de artikelen 76a ter en 124 van de onteigeningswet de verwijzing naar de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Economische Zaken te actualiseren. De Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Economische Zaken zijn bij het aantreden van dit kabinet opgeheven en opgegaan in het nieuwe departement van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (artikel III, onderdelen A en D).

Artikel III

Overeenkomstig de Code interbestuurlijke verhoudingen vindt de bij Koninklijk Besluit te regelen inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijzigingen niet eerder plaats dan nadat tenminste 3 maanden na publicatie in het Staatsblad zijn verstreken. Ook het kabinetsbeleid inzake de vaste verandermomenten zal bij de bepaling van het tijdstip in ogenschouw worden genomen.

dr. Henk Bleker
Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie