

Reconstructie Noord- en Midden-Limburg

Nader onderzoek aanpak grondverwerving, herverkaveling
en ruilen van gronden

Deel I: Bestuurlijk rapport

30 juni 2011

ISBN 978-90-8768-031-2

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Verzoek Provinciale Staten	4
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.3	Aanpak onderzoek	6
2	Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen	9
2.1	Beantwoording onderzoeksvragen	9
2.2	Conclusies	14
2.3	Aanbevelingen	18
3	Bestuurlijke reactie	19
4	Nawoord rekenkamer	22
5	Samenvatting bevindingen	23
5.1	Ontwikkeling in doelen grondverwerving, herverkaveling en ruilen van gronden	23
5.2	Status van de doelen	28
5.3	Uitvoering door GS	30
5.4	Informatie aan PS en behandeling daarvan door PS	45

1 Inleiding

1.1 Verzoek Provinciale Staten

Verzoek Provinciale Staten

De Zuidelijke Rekenkamer ontving op 4 december 2009 een verzoek van Provinciale Staten van de provincie Limburg om een onderzoek te verrichten naar het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg.

In het statenvoorstel waarin het verzoek aan de rekenkamer is opgenomen, is het doel van het onderzoek als volgt omschreven:

‘Doel van het onderzoek is een tussentijdse evaluatie met betrekking tot de vastgestelde doelen in het in 2004 vastgestelde Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg. Het gaat om de operationele doelen 2004-2007 die als tussenstap zijn geformuleerd ten opzichte van de realisatie van de lange termijn doelen in 2015.’

Als gevolg van de invoering van de nieuwe Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) geldt vanaf 2007 een provinciaal meerjarenprogramma plattelandontwikkeling (pMJP). In het statenvoorstel wordt hierover opgemerkt *‘Dat neemt niet weg dat uit een terugblik van de feitelijk bereikte resultaten te leren is over de haalbaarheid van de doelstellingen naar de toekomst toe. Ook kan lering worden getrokken uit de opgedane ervaringen.’*

Specifieke vragen van PS:

1. Wat is er in de periode van 2004 tot en met 2007 van de in 2004 geformuleerde doelstellingen terecht gekomen, dan wel wat is er bereikt in de periode 2004-2009?
2. Waar staan we op weg naar de realisatie van de lange termijn doelen in 2015?

Provinciale Staten vragen om in een precieze evaluatie de uitkomsten daarvan weer te geven.

Om te kunnen bepalen waar een eventueel rekenkameronderzoek betrekking op zou moeten hebben en wat de meerwaarde van een dergelijk onderzoek zou kunnen zijn, heeft de rekenkamer eerst een vooronderzoek uitgevoerd.

De resultaten van dit vooronderzoek zijn in een notitie weergegeven, die op 15 september 2010 besproken is in de Controlecommissie.

De volledige notitie is te raadplegen via de website van de Zuidelijke Rekenkamer (www.zuidelijkerekenkamer.nl).

Toegevoegde waarde nader onderzoek

Het vooronderzoek van de rekenkamer heeft in hoofdlijnen geleid tot de volgende overwegingen over toegevoegde waarde voor verder onderzoek:

- het grootste probleem, in financieel en inhoudelijk opzicht, lijkt zich voor te doen bij de grondverwerving, herverkaveling en ruil van gronden. Dit is een groot inhoudelijk probleem, omdat veel gewenste ontwikkelingen hiervan afhankelijk zijn; het zijn voorwaarden voor het slagen van verdere doelen. Verder blijkt de voortgang tegen te vallen. In de monitorrapportage over 2009 is vermeld dat 78% van de hoeveelheid te verwerven grond is verworven, maar dat driekwart daarvan nog naar de juiste plaats moet worden geruild;
- problemen rond de grondverwerving zijn weliswaar gesignaleerd door GS, maar op grond van de toelichtingen in de verschillende monitorrapportages is het niet goed te beoordelen of GS alert hebben gereageerd op de problemen en of er geen aanleidingen waren om eerder op andere aanpakken over te gaan en bijvoorbeeld het wettelijk instrumentarium in te zetten. Na drie jaar leidde dit tot een onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het onderzoek naar de aanpak van de grondverwerving, herverkaveling en ruilen van gronden stelt de rekenkamer zich ten doel inzicht te geven in:

- a. de status en de ontwikkeling van doelen voor grondverwerving, herverkaveling en het ruilen van gronden ten behoeve van het bereiken van specifieke lange termijndoelen uit het Reconstructieplan en het pMJP;
- b. de rol van de provincie bij de uitvoering van grondverwerving, herverkaveling en het ruilen van gronden. Het gaat hierbij om de wijze waarop de provincie sturing heeft gegeven aan deze processen, haar wettelijke mogelijkheden heeft benut, heeft ingespeeld op wisselende omstandigheden en heeft bijgestuurd op basis van tussentijdse informatie over de resultaten;
- c. de (kwaliteit van de) informatie en verantwoording over de uitvoering door GS en de controle door PS op het bereiken van de doelen waarvoor grondverwerving, herverkaveling en het ruilen van gronden nodig is.

Het onderzoek richt zich op de volgende hoofdvragen:

1. Op welke veronderstellingen waren de lange termijndoelen ten aanzien van grondverwerving, herverkaveling en het ruilen van gronden in het Reconstructieplan gebaseerd?
2. Hoe richtinggevend waren deze doelen voor het formuleren van de doelen in het pMJP 2007-2013 en het meest recente geactualiseerde en geflexibiliseerde pMJP?
3. Wat is/was de status van deze doelen (resultaatsverplichting versus inspanningsverplichting)?
4. Hoe hebben GS de grondverwerving, herverkaveling en het ruilen van gronden georganiseerd, welke rol hadden GS zelf in het proces en op welke wijze werden andere organisaties en belanghebbenden bij het proces betrokken? Hoe zijn GS omgegaan met hun wettelijke mogelijkheden?
5. Hoe hebben GS ervoor gezorgd tijdig op de hoogte te zijn van vertragingen of ongewenste ontwikkelingen en hebben GS, indien nodig, tijdig bijgestuurd?

6. Hoe zijn PS geïnformeerd over het bereiken van de doelen? Stelde de informatie PS in staat om toe te zien op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering?

1.3 Aanpak onderzoek

Afbakening

Vertrekpunt voor dit onderzoek zijn de door PS vastgestelde lange termijndoelen in het Reconstructieplan en het pMJP 2007-2013 die betrekking hebben op grondverwerving, herkaveling en het ruilen van gronden. De onderzoeksperiode loopt van 2004 tot en met eind 2010.

Het onderzoek richt zich op het proces van de grondverwerving, herverkaveling en de ruil van gronden, in het licht van de te bereiken lange termijndoelen. Er is daarbij een onderscheid te maken in de algemene organisatorische aanpak en de aanpak op concrete thema's en in verschillende gebieden. De rekenkamer beoogt niet een volledig beeld te geven van de aanpak op alle thema's en gebieden. Zij zal de algemene organisatorische aanpak in kaart brengen.

Normenkader

Het Rijk heeft met de Reconstructiewet aan de provincies een centrale rol toegekend voor het bereiken van de rijksdoelen. GS zijn volgens de Reconstructiewet verantwoordelijk voor de uitvoering van het Reconstructieplan. De Reconstructiewet biedt enkele instrumenten ten behoeve van de uitvoering:

- het sluiten van een bestuursovereenkomst door GS, voorafgaand aan de opstelling van het ontwerp van het Reconstructieplan, met de besturen van de betrokken gemeenten en waterschappen omtrent de wijze waarop de betrokkenheid van de desbetreffende gemeenten en waterschappen bij de totstandkoming en uitvoering van het Reconstructieplan, alsmede de afstemming met de procedures voor de vaststelling van bestemmingsplannen en projectbesluiten (WRO) zal zijn gewaarborgd;
- toepassing van de WILG in de gevallen waarin herverkaveling één van de maatregelen of voorzieningen is in het Reconstructieplan (het betreft hier de 'oude' WILG);
- het toekennen van een schadeloosstelling aan een belanghebbende voorzover die ten gevolge van de vaststelling van een Reconstructieplan schade lijdt of zal lijden die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd.

De Reconstructiewet geeft geen andere instrumenten. Het staat de provincie vrij om andere instrumenten te gebruiken. Daarbij kan worden gedacht aan instrumenten als stimuleringsregelingen, subsidies, overeenkomsten en convenanten.

De nieuwe WILG die op 1 januari 2007 in werking is getreden, bevat voorschriften voor een programmatische aanpak voor de ontwikkeling van het platteland en nieuwe instrumenten voor de landinrichting.

Bij het onderzoek naar de (bij)sturing toetst de rekenkamer de organisatorische uitwerking ten behoeve van het bereiken van de lange termijndoelen aan de wettelijke uitgangspunten en mogelijkheden.

De lange termijndoelen in het Reconstructieplan betreffen veelal rijksdoelen, waarbij het Rijk de provincie een coördinerende en regisserende rol heeft gegeven. Het bereiken van de doelen is, zoals hiervoor is aangegeven, in hoge mate afhankelijk van de inzet en bijdragen van andere publieke en private organisaties (bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen, terreinbeherende organisaties) en belanghebbenden (boeren, natuurorganisaties). De provincie heeft wettelijke mogelijkheden ter beschikking. Op dit complexe terrein gaat het steeds om de inzet van een mix aan stuurinstrumenten, waarbij vooraf geen garanties kunnen worden gegeven voor de best werkende aanpak. Het is inherent aan dit proces dat er gaandeweg aanpassingen in de sturing van de provincie nodig zijn. Een eis die wel altijd aan overheidshandelen wordt gesteld is dat er sprake is van een doelmatige en doeltreffende uitvoering. Dit houdt in dat een ondoelmatige en ondoeltreffende aanpak zo tijdig mogelijk dient te worden gesignaleerd, om tot een verbeterde aanpak te komen.

De informatie aan PS moet PS in staat stellen om zich een oordeel te vormen over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. PS moeten daarnaast op grond van de informatie kunnen beoordelen of tijdens de uitvoering bijsturing nodig is.

De rekenkamer heeft bij het in beeld brengen van de bevindingen gebruik gemaakt van een analysemodel, waar algemeen aanvaarde uitgangspunten van Goed Bestuur (good governance) in zijn uitgewerkt. Deze uitgangspunten zijn door de Verenigde Naties geformuleerd en door verschillende instanties, zoals de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) nader uitgewerkt. Het betreft:

- **Transparantie.** Relevante informatie is voor belanghebbenden toegankelijk en begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk;
- **Democratische verantwoording.** Er wordt publieke verantwoording afgelegd over de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de behartiging van publieke taken, over de integriteit van de organisatie en over het 'in control' zijn;
- **Effectiviteit en efficiency.** Het beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar, de uitvoering van beleid is doelmatig en doeltreffend;
- **Vraaggerichtheid.** Beleid wordt gebaseerd op vragen vanuit de samenleving en sluit aan op behoefte en problemen. Publieke organisaties vertonen lerend vermogen.

Het analysemodel is gebaseerd op de werking van een keten van beheerst sturen, uitvoeren, toezicht houden en verantwoorden. De rekenkamer heeft het

analysemodel gehanteerd bij het beschrijven van de rollen van PS (kaderstelling en controle) en GS (regie over de uitvoering).

Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen worden daarvoor relevante documenten verzameld en bestudeerd. Ter aanvulling en toetsing van de bevindingen uit deze onderdelen zijn vervolgens interviews gehouden. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt die aan de geïnterviewden zijn voorgelegd.

De resultaten van dit onderzoek zijn in twee deelrapporten weergegeven. Het voorliggende rapport, deel I, betreft een bestuurlijke rapportage. Dit rapport bevat het antwoord op de onderzoeksvragen, de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek, de bestuurlijke reactie op het onderzoek en een nawoord van de rekenkamer. Tot slot is een samenvatting van de onderzoeksbevindingen in het rapport opgenomen.

In Deel II zijn de onderliggende bevindingen van het onderzoek weergegeven.

2 Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

2.1 Beantwoording onderzoeksvragen

- 1. Op welke veronderstellingen waren de lange termijndoelen ten aanzien van grondverwerving, herverkaveling en het ruilen van gronden in het Reconstructieplan gebaseerd?*

Het Reconstructieplan bestaat uit vijf delen (A tot en met E). In deel C zijn de Uitvoering en het Uitvoeringsprogramma 2004-2007 opgenomen. Hierin zijn de lange termijndoelen voor de periode 2004-2015 en operationele doelen 2004-2007 verwoord. Daarbij zijn de lange termijndoelen voorzien van een kwantificering. Uit het overzicht van de lange termijn en operationele doelen in het Reconstructieplan blijkt dat de taakstellingen voor het verwerven van gronden voortvloeien uit de doelen voor Natuur, in het bijzonder de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), nieuw bos en mensgerichte natuur, en voor Water. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de aankoop van nieuwe en van bestaande natuur. De taakstellingen voor herverkaveling en het ruilen van gronden vloeien voort uit de doelen voor Landbouw.

De doelen zijn op zichzelf duidelijk.

Deel D van het Reconstructieplan bevat een inhoudelijke thematische onderbouwing. In dit deel worden de doelstellingen en de keuzen die gemaakt zijn verantwoord. Wat betreft de relevante doelen in dit onderzoek, blijkt de motivatie meestal ontleend te zijn aan eerder vastgestelde rijks- en provinciale kaders. Er wordt geen onderbouwing gegeven van de in te zetten instrumenten en eventuele risico's daarvan (bijvoorbeeld weinig draagvlak voor wettelijke herverkaveling).

- 2. Hoe richtinggevend waren deze doelen voor het formuleren van de doelen in het pMJP 2007-2013 en het meest recente geactualiseerde en geflexibiliseerde pMJP?*

Ter uitvoering van artikel 4 van de WILG heeft de provincie voor de periode 2007-2013 een provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) opgesteld. Hierin geeft zij aan welke bijdrage zij kan leveren aan het bereiken van de rijksdoelen en welke middelen zij daarvoor van het Rijk nodig heeft. Daarnaast zijn in het pMJP provinciale doelen opgenomen. PS hebben het pMJP 2007-2013 op 15 december 2006 vastgesteld.

Ter voorbereiding op het pMJP 2007-2013 is een notitie 'Formulering operationele doelen Reconstructieplan Noord en Midden-Limburg' opgesteld, waarbij een overzicht is gevoegd van de 'oude' lange termijndoelen en operationele doelen uit het Reconstructieplan en de 'nieuwe' Operationele doelen voor het pMJP 2007-2013. Hoewel in het overzicht een kolom evaluatie is opgenomen met de verwachte resultaten eind 2006 en een aparte kolom met de onderbouwing voor de nieuwe prestaties, is de aansluiting tussen de nieuwe doelen voor het pMJP en de aantallen

te verwerven hectares van de doelen van het Reconstructieplan niet één op één te maken. Het totaal aantal te verwerven hectares ten behoeve van de realisatie van de EHS is hoger in het pMJP dan in het Reconstructieplan. Dit is deels te verklaren doordat ook doelen voor Zuid-Limburg zijn meegenomen. Het areaal voor het aantal te herverkavelen hectares is lager dan in het Reconstructieplan (24.000 ha in plaats van 30.000 ha). Deels is dit te verklaren, omdat er al hectares herverkaveld zijn (naar verwachting eind 2006 600 ha). In het pMJP 2007-2013 is geen overzicht opgenomen waarin de prestaties per operationeel doel zijn vermeld. Aangegeven wordt dat het pMJP wel een financiële, maar geen inhoudelijke onderbouwing van de opgenomen doelen bevat, *'omdat de doelen van het pMJP dezelfde zijn als de operationele doelen opgenomen in de Herijking Plan van aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland (Herijking) en de operationele doelen in de Notitie 'Formulering operationele doelen Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg'*.

Tijdens het onderzoek zijn aan de rekenkamer onderliggende documenten uitgereikt, waaronder een concept begroting voor het pMJP, waarin de verschillende onderdelen van de realisatie van de EHS en de aantallen te verwerven hectares zijn aangegeven. Tevens is een tabel verschaft met een uitwerking van de aantallen te verwerven hectares voor de realisatie van de EHS, waaruit duidelijk wordt welke prestaties als rijksdoel zijn aangemerkt en welke prestaties binnen de provinciale doelen in het pMJP gelden. Volgens de beschikbaar gestelde informatie bedraagt het in het pMJP verwerkte totaal aantal te verwerven hectares ten behoeve van de EHS voor heel Limburg 3687.

PS hebben op grond van de informatie in het pMJP 2007-2013 en de daaraan voorafgaande notitie 'Formulering operationele doelen Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg' niet kunnen vaststellen op welke wijze de hierin genoemde aantallen te verwerven hectares voor de EHS voortvloeien uit de gekwantificeerde lange termijndoelen van het Reconstructieplan. Het totaal aantal hectares ligt hoger dan in het Reconstructieplan. Dit is deels te verklaren. Het areaal voor de te herkavelen hectares ten behoeve van de versterking van de ruimtelijke structuur van de landbouwgebieden is kleiner, maar dit is verklaarbaar.

Op 24 oktober 2008 hebben PS de bevoegdheid tot het wijzigen van het pMJP 2007-2013 gedelegeerd aan GS voor zover wijzigingen passen binnen de volgende kaders:

- de afspraken gemaakt in de BO-ILG 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie, 18 december 2006, en latere wijzigingen van deze overeenkomst;
- het door PS beschikbaar gestelde budget voor uitvoering van het pMJP 2007-2013;
- het Provinciaal Omgevingsplan Limburg;
- de lange termijndoelen opgenomen in het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg met uitzondering van de kwantificering en de ruimtelijke vertaling ervan, en de lange termijndoelen opgenomen in de 'Herijking' Plan van aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland;
- het geldende coalitieakkoord.

Bij de behandeling van het statenvoorstel werden kritische kanttekeningen geplaatst bij dit voorstel dat erop neer zou komen dat PS aan GS de bevoegdheid geven om van een door PS vastgesteld plan af te wijken. Een en ander leidde tot het opnemen van een vermelding bij het statenvoorstel *'De krachtens delegatie genomen besluiten worden ter kennis gebracht van de Staten'*. PS namen het voorstel aan.

De rekenkamer merkt op dat in de omschrijving van de kaders in het statenvoorstel de kwantificering van de lange termijndoelen in het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg expliciet is uitgesloten. Dit punt is bij de bespreking door PS niet aan de orde gekomen. De formulering in het statenvoorstel roept de volgende vraag op: houdt het vaststellen van het delegatiebesluit in dat daarmee de kwantificering van de lange termijndoelen als kader is vervallen? Omdat dit punt in de bespreking niet aan de orde komt, blijft dit onduidelijk.

In maart 2010 hebben GS het pMJP 2007-2013 geactualiseerd en geflexibiliseerd. Hiervan is de Statencommissie voor het Fysiek Domein, Ruimte en Bestuur op 16 april 2010 per brief op de hoogte gebracht. In deze brief werd verwezen naar het hiervoor genoemde delegatiebesluit. In de bijlage bij de brief is een overzicht gegeven van de geactualiseerde pMJP-doelen. Hieruit blijkt dat het aantal te verwerven hectares voor de EHS overeenkomt met de aantallen uit het pMJP. De prestatie voor de herverkaveling is lager dan in het pMJP (4700 ha in plaats van 24.000 ha). Er is een directer verband met het aantal te herverkavelen hectares waarvoor het Rijk middelen verschafft blijktens de Bestuursovereenkomst bij het pMJP. Dit aantal ligt echter ook hoger (6.000 ha).

3. *Wat is/was de status van deze doelen (resultaatsverplichting versus inspanningsverplichting)?*

In de kaderstellende documenten (Reconstructieplan en pMJP) wordt niet expliciet aangegeven of het om een resultaats- dan wel inspanningsverplichting gaat. In de bijbehorende bestuursovereenkomsten worden wel formuleringen in die richting gebruikt, maar dit blijkt niet consequent te zijn en/of tot meer onduidelijkheid dan duidelijkheid te leiden. In de uitvoeringspraktijk verschuift, blijktens de prestatieovereenkomsten van de provincie met uitvoerder Dienst Landelijk Gebied (DLG), het behalen van de taakstelling van een resultaatsverplichting naar een inspanningsverplichting.

4. *Hoe hebben GS de grondverwerving, herverkaveling en het ruilen van gronden georganiseerd, welke rol hadden GS zelf in het proces en op welke wijze werden andere organisaties en belanghebbenden bij het proces betrokken? Hoe zijn GS omgegaan met hun wettelijke mogelijkheden?*

Het Rijk heeft zowel in de Reconstructiewet als de WILG bepaald dat GS voor de verwerving van gronden, herverkaveling en ruilen van gronden gebruik moeten maken van diensten van DLG. De minister van LNV bepaalt de jaarlijks beschikbare capaciteit. De provincie en DLG verhouden zich op grond van bepalingen uit deze wetten tot elkaar als opdrachtgever en opdrachtnemer. De rekenkamer merkt op dat hierbij geen sprake is van een gebruikelijke opdrachtgever-/opdrachtnemer relatie,

omdat de provincie wettelijk verplicht is om bepaalde taken (waaronder de grondverwerving) door deze specifieke overheidsorganisatie te laten verrichten. Bovendien bepaalt het Rijk, en niet de provincie als opdrachtgever, in de bestuursovereenkomst het jaarlijks aantal in te zetten uren van DLG. Geregeld is dat de provincie jaarlijks prestatieafspraken maakt met DLG. De rekenkamer constateert dat niet vooraf is vastgelegd welke eisen de provincie kan stellen aan de kwaliteit van de uitvoering door DLG en wat de provincie kan regelen over toezicht op de uitvoering door DLG.

GS hebben de opdrachtgeverrol ingevuld door jaarlijks afspraken te maken in een zogenaamde prestatieovereenkomst over doelen en prestaties, kosten, risico's, rapportering en verantwoording.

Doelen en prestaties

Er zijn prestatieafspraken geformuleerd, maar wat betreft de aantallen is de aansluiting met de prestaties in het pMJP en de bijbehorende bestuursovereenkomst niet altijd te maken. Deze afspraken blijken, met name in de eerste jaren gebaseerd te zijn op de beschikbare capaciteit en niet op een meerjarenplanning om de beoogde doelen tijdig te realiseren.

Beleidskader en de in te zetten instrumenten

De provincie heeft, vanaf de inwerkingtreding van de WILG, een Handelingskader Grond gehanteerd waarin het beleidskader en in te zetten instrumenten zijn benoemd, waaronder ook zwaardere instrumenten als de inzet van Volledige Schadeloosstelling (VSS) en wettelijke herverkaveling. In de eerste jaren is ervan uitgegaan dat VSS alleen kan worden ingezet, als er een formeel besluit tot onteigening is genomen. Uit nader onderzoek door juristen is gebleken dat VSS ook kan worden ingezet vooruitlopend op een dergelijk besluit. Dit heeft geleid tot een principebesluit van GS op 17 november 2009 om VSS selectief in te gaan zetten.

Tegen wettelijke herverkaveling bestond veel weerstand en gebiedscommissies hebben het nagenoeg niet opgenomen in hun gebiedsprogramma's. Er is ingezet op vrijwillige herverkaveling. De doelstelling op dit punt wordt niet gerealiseerd. GS hebben de te behalen prestatie in het geactualiseerde en geflexibiliseerde pMJP neerwaarts bijgesteld, zonder hierover een besluit van PS te vragen.

Kosten

GS hebben afspraken gemaakt in de prestatieovereenkomsten over de wijze van aanwending van budgetten. Het valt op dat er over de aansluiting van de administratie van DLG met die van de provincie steeds weer afspraken gemaakt worden. In de prestatieovereenkomsten wordt een budget als uitgangspunt genomen. Het is niet duidelijk waarop deze bedragen gebaseerd zijn. Er wordt vanaf 2008 met verwachtingen over een beschikbaar budget gesproken. De werkelijk betaalde prijzen per hectare liggen hoger dan de normbedragen. De provincie anticipeert op bijstelling van de rijksmiddelen.

5. *Hoe hebben GS ervoor gezorgd tijdig op de hoogte te zijn van vertragingen of ongewenste ontwikkelingen en hebben GS, indien nodig, tijdig bijgestuurd?*

GS hebben vooraf in de prestatieovereenkomsten afspraken gemaakt over tussentijdse rapportage en verantwoording. Sommige afspraken, over bijvoorbeeld het melden van afwijkingen kunnen duidelijker worden geformuleerd. Tijdens de uitvoering is het overleg tussen provincie en DLG geïntensiveerd. Het is voor de provincie steeds duidelijker geworden dat het nodig is om tot op projectniveau de voortgang bij te houden.

Bij het maken van afspraken over de rapportering en de verantwoording is noch advies ingewonnen bij Team Planning en Control van de afdeling Landelijk Gebied, cluster Landbouw en Besturing, noch bij de Unit Control.

Tijdens de uitvoering heeft Team Planning en Control geconstateerd dat het voor het inzicht in de besteding van het jaarlijkse budget nodig is om steeds een actueel overzicht te hebben van de aangegane verplichtingen per project. Informeel heeft Team Planning en Control geregeld dat DLG deze informatie levert.

Uit de gesprekken blijkt dat het voor de provincie lastig was om een actueel overzicht te hebben van de grondverwerving en de verdeling van het grondeigendom in de provincie. Gezien het grote belang van grondverwerving voor het welslagen van het plattelandsbeleid heeft de portefeuillehouder in 2008 het provinciale grondbedrijf verzocht om het eigendom en de mobiliteit van de gronden in beeld te brengen en een gezamenlijke grondverwervingsstrategie met DLG te ontwikkelen.

Tijdens de uitvoering ervoer de provincie Limburg, evenals de andere zuidelijke provincies, problemen in de aansturing van DLG. Dit is door de drie provincies opgepakt en heeft geresulteerd in een gezamenlijke analyse en drie verschillende oplossingen, uit te proberen met een pilot. Het ministerie heeft niet ingestemd met de door de provincie Limburg voorgestelde pilot. Er is toen gezocht naar verbetering in de aansturing door middel van intensivering van het overleg tussen provincie en DLG.

GS hebben verschillende onderzoeken gedaan met het oog op verbetering van de aanpak. In 2007 is een evaluatie uitgevoerd naar de uitvoeringsorganisatie Platteland in Uitvoering. De resultaten van de evaluatie kwamen eind 2007 beschikbaar en werden volgens GS op dat moment, vanwege allerlei ontwikkelingen, al weer ingehaald door de praktijk. In de evaluatie komt vooral de rol van gebiedscommissies aan de orde. Daarnaast hebben GS onderzoeken laten uitvoeren door externe bureaus naar de inzet van het instrumentarium en de uitvoeringsorganisatie. Deze twee onderzoeken hebben tot diverse maatregelen geleid.

6. *Hoe zijn PS geïnformeerd over het bereiken van de doelen? Stelde de informatie PS in staat om toe te zien op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering?*

GS hebben PS jaarlijks, via zogenaamde monitorrapportages, geïnformeerd over de voortgang bij de realisatie van de doelen uit het Reconstructieplan, respectievelijk het pMJP 2007-2013. De opzet van de voortgangsrapportages is duidelijk. De voortgang bij de grondverwerving ten behoeve van de realisatie van de EHS komt in elke rapportage aan de orde. Dit geldt ook voor de voortgang van de herverkaveling ten behoeve van de structuurverbetering van de landbouw.

De informatie in de monitorrapportages geeft de stand van zaken op dat moment goed weer en geeft voldoende informatie aan PS om de voortgang te volgen en eventuele vragen daarover te stellen.

Wel constateert de rekenkamer dat betrekkelijk laat, in de voortgangsrapportage 2009, vermeld wordt dat driekwart van de verworven gronden voor de EHS nog niet op de juiste locatie ligt, maar ruilgrond betreft en dat niet kan worden aangegeven op welke termijn deze geruild zal worden met grond binnen de EHS. De provincie heeft dit tot nu toe niet als een probleem beschouwd, maar het is niet duidelijk hoe de minister hiermee, met de nieuwe beleidsuitgangspunten, zal omgaan. Er zijn verschillende opties mogelijk, zoals het terugnemen van de gronden door het Rijk, die met rijksmiddelen zijn verworven.

In de voortgangsrapportages hebben GS ook knelpunten in de uitvoering aangegeven, waardoor PS in staat zijn gesteld om de bijsturing door GS te beoordelen.

De voortgangsrapportages hebben relatief weinig aandacht gekregen van PS, met name de rapportages over 2008 en 2009, terwijl toch steeds duidelijker werd dat het realiseren van de doelstellingen een complexe en lastige opgave is en ook dat de kosten onder druk staan.

Vanaf 2007 rapporteren GS via het zogenaamde jaarlijkse PEIL-format (Prestaties en Effecten in het ILG) aan de minister van LNV over de in de BO-ILG 2007-2013 gemaakte afspraken. De ingevulde PEIL-formats zijn jaarlijks opgenomen als bijlage bij de Jaarstukken van de provincie Limburg.

Tussentijds heeft de portefeuillehouder schriftelijke informatie verschaft aan PS. Hierin kwamen alle belangrijke zaken die tijdens de uitvoering speelden, aan de orde.

2.2 Conclusies

Kaderstelling PS

De Reconstructiewet en WILG bepalen dat PS het Reconstructieplan en het pMJP vaststellen. Het vaststellen van het pMJP kunnen PS volgens de WILG mandateren aan GS. De wetten bepalen daarnaast dat er bestuursovereenkomsten tussen Rijk en

provincie, te weten GS, worden gesloten waarin het Rijk de beschikbare middelen aangeeft.

PS hebben het Reconstructieplan en het pMJP 2007-2013 vastgesteld. De inhoudelijke kaders in het Reconstructieplan voor grondverwerving, herverkaveling en ruilen van gronden zijn duidelijk. Er is een financiële programmering opgenomen, waarin de rijksmiddelen zijn geraamd. Bij het vaststellen van de bestuursovereenkomst bleek dat het Rijk geen middelen beschikbaar stelde voor bepaalde doelen en dat de rijksbijdrage lager uitviel dan geprogrammeerd in het Reconstructieplan. GS hebben PS hierover geïnformeerd in de eerste monitoringsrapportage Reconstructie Noord- en Midden-Limburg (op 17 mei 2005 aangeboden aan de Statencommissie Ruimte en Groen). GS geven aan dat oplossingen voor de weggevalen rijksbijdrage worden gezocht binnen de Europese fondsen, een grotere financiële inzet van de overige partners (provincie, waterschappen, gemeenten en initiatiefnemers) en een langere uitvoeringsperiode van de realisatie van de ambities van de betreffende operationele doelen.

PS hebben geen vragen gesteld over het wegvallen van rijksbijdragen en de manier waarop GS dit willen oplossen. De rekenkamer is van mening dat de onderbouwing van de voorgestelde oplossing te weinig informatie geeft op grond waarvan de haalbaarheid kan worden beoordeeld.

GS hebben geen besluitvorming gevraagd van PS over aanpassing van het Uitvoeringsprogramma. Dit houdt in dat de hierin opgenomen doelen en prestaties het kader bleven vormen voor de uitvoering door GS.

Met betrekking tot de kaderstelling door PS concludeert de rekenkamer dat PS duidelijke kaders hebben gesteld in het Reconstructieplan. Wijzigingen in de financiële bijdrage van het Rijk zijn door GS wel gemeld aan PS, maar hebben niet geleid tot besluitvorming door PS. PS hebben te weinig informatie gehad om te beoordelen of de voorgestelde oplossing van GS reëel was.

Het vastgestelde pMJP bevat geen uitwerking van de inhoudelijke operationele doelen. GS stellen dat het pMJP een uitwerking is van de doelen in het Reconstructieplan en de Herijking Plan van aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland die PS op 16 december 2005 hadden vastgesteld.

PS hebben op grond van de informatie in het pMJP 2007-2013 en de daaraan voorafgaande notitie 'Formulering operationele doelen Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg' niet kunnen vaststellen op welke wijze de hierin genoemde aantallen te verwerven hectares voor de EHS voortvloeiën uit de gekwantificeerde lange termijndoelen van het Reconstructieplan. Het totaal aantal hectares ligt hoger dan in het Reconstructieplan. Dit is deels te verklaren. Het areaal voor de te herkavelen hectares ten behoeve van de versterking van de ruimtelijke structuur van de landbouwgebieden is kleiner, maar dit is verklaarbaar.

Op grond van het bovenstaande concludeert de rekenkamer dat PS het pMJP 2007-2013 hebben vastgesteld, terwijl zij over onvoldoende informatie beschikten om te

kunnen beoordelen of de in het pMJP vervatte operationele doelen aansloten op de gekwantificeerde lange termijndoelen van het Reconstructieplan.

Het Reconstructieplan en het pMJP bevatten geen expliciete formuleringen waaruit blijkt of het om resultaats- dan wel inspanningsverplichtingen gaat. In de bestuursovereenkomsten komt dit wel aan de orde, zij het op een onduidelijke manier. Wat dit betreft concludeert de rekenkamer dat PS in het Reconstructieplan en het pMJP niet expliciet hebben aangegeven of het om resultaats- dan wel inspanningsverplichtingen gaat. Dit levert later in het proces verschillende beelden op bij PS en GS.

GS hebben via een delegatievoorstel PS laten besluiten om GS de bevoegdheid te geven binnen genoemde kaders veranderingen in het pMJP aan te brengen. In die genoemde kaders zijn de kwantificeringen van de lange termijndoelen van het Reconstructieplan expliciet uitgesloten. De rekenkamer concludeert dat GS daarmee aan PS een voorstel voor delegatie hebben voorgelegd, waarin een formulering is opgenomen die tot onduidelijkheid leidt over de geldende kaders. PS hebben ingestemd met het delegatiebesluit. Het is hierdoor niet duidelijk of de kwantificeringen van de lange termijndoelen in het Reconstructieplan nog als kader golden.

Uitvoering GS

De Reconstructiewet en de WILG leggen de regietaak voor de uitvoering bij GS, maar het Rijk stelt tegelijkertijd eigen eisen aan die uitvoering door de provincie te verplichten gebruik te maken van de diensten van DLG en zelf de beschikbare capaciteit te bepalen. Ofwel, aan de ene kant hebben GS een wettelijke regietaak voor de uitvoering, aan de andere kant beperkt het Rijk GS in hun aanpak door de verplichting om diensten van een rijksdienst af te nemen.

De rekenkamer concludeert in dit verband dat er een disbalans is tussen de verantwoordelijkheid die de provincie kreeg opgelegd en de mogelijkheden om die verantwoordelijkheid ten volle waar te maken.

De rekenkamer constateert dat GS niet vooraf een analyse hebben gemaakt over de eigen mogelijkheden en onmogelijkheden om sturing aan het gehele proces te geven, gegeven de wettelijke uitgangspunten en de daaruit voortvloeiende uitbesteding van cruciale taken, zoals grondverwerving en herverkaveling. De provincie heeft bijvoorbeeld aan het begin van het gehele proces niet onderzocht over welke expertise de provincie zelf zou moeten beschikken om de uitvoering door een derde te kunnen aansturen en tijdens de uitvoering te kunnen beoordelen. Evenmin is nagegaan of de provincie over de benodigde expertise beschikte. Ook heeft de provincie niet vooraf onderzocht tot op welk detailniveau de provincie de uitvoering zou moeten monitoren om voldoende grip op het proces te kunnen houden en tijdig op de hoogte te zijn van eventuele problemen in de voortgang.

Wat dit punt betreft concludeert de rekenkamer dat de provincie aan het begin van het proces een belangrijke stap heeft overgeslagen, te weten het vaststellen van een procesarchitectuur of minimaal uitgangspunten daarvoor, op basis van een

inventarisatie van de bestuurlijke constructie en de daaruit voortvloeiende specifieke risico's in de aansturing,

De rekenkamer constateert dat de provincie tijdens de uitvoering verandering heeft proberen aan te brengen in de relatie provincie/DLG en dat er ook verschillende malen wijzigingen in de aanpak hebben plaatsgevonden, maar dat daarbij niet kon worden teruggevallen op een door de provincie geformuleerde visie op de gewenste aanpak. Door het ontbreken van een vooraf gestelde procesarchitectuur of uitgangspunten daarvoor, hadden de voorgestelde wijzigingen eerder het karakter van ad hoc oplossingen, dan dat er sprake was van een gestructureerd verbeterproces.

De rekenkamer concludeert op dit punt dat een toetssteen voor het aanbrengen van wijzigingen tijdens de uitvoering ontbrak, waardoor de aansturing door de provincie meer het karakter kreeg van een permanente zoektocht dan van een beheerst verbeterproces.

In de praktijk hebben GS ten behoeve van de aansturing van DLG jaarlijks afspraken vastgelegd in prestatieovereenkomsten. Belangrijke aspecten die ten behoeve van een beheerste sturing nodig zijn, hebben GS daarmee vooraf geregeld. Bepaalde elementen, die in een opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie vooraf aan de orde moeten worden gesteld, zijn in het voorstadium echter niet aan de orde gekomen. De provincie heeft bijvoorbeeld geen kwaliteitseisen aan de uitvoering gesteld, zoals eisen aan de kwaliteit van de in te zetten medewerkers. Ook heeft de provincie niet vooraf geregeld op welke wijze zij zich er van vergewist dat de uitvoering conform de eigen eisen verloopt. De toezichtsrol is niet vooraf uitgewerkt. Dit hangt samen met de bestuurlijke constructie dat het Rijk bepaalt dat de provincie voor bepaalde taken een rijksdienst moet inschakelen. De rekenkamer wijst erop dat de provincie desondanks eigen eisen aan de uitvoering kan stellen en daaraan gaandeweg kan toetsen. Vanuit de wettelijk opgelegde regiefunctie, is het aan de provincie om deze zo optimaal mogelijk in te vullen. Uit de jaarlijkse actualisatie van organisatorische afspraken met DLG blijkt dat er ook in de latere jaren nog zaken moeten worden geregeld die als basisvoorwaarden voor de uitvoering kunnen worden beschouwd, zoals de aansluiting tussen administraties en het gewenste niveau van medewerkers. De rekenkamer concludeert dat GS voor de aansturing van DLG verschillende zaken vooraf hebben geregeld. Zij hebben echter niet vooraf bepaalde (kwaliteits)eisen gesteld aan de uitvoering door DLG en afspraken gemaakt over toezicht op de uitvoering door DLG. Hiermee is de opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie niet optimaal ingevuld. Voorts concludeert de rekenkamer dat GS niet hebben voorzien in de invulling van een toezichtfunctie in die zin dat de provincie kan instaan voor een beheerste uitvoering door DLG.

Controle PS

GS hebben PS structureel geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële voortgang. Ook stelde de informatie van GS PS in staat om kennis te nemen van

knelpunten tijdens de uitvoering en genomen maatregelen. De informatie van GS aan PS was actueel en duidelijk.

De voortgangsrapportages en mededelingen van GS hebben relatief weinig aandacht gekregen van PS. Uit de behandeling van de informatie door PS komt een beeld naar voren van een weinig kritische houding van PS ten opzichte van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

De rekenkamer concludeert dat PS over voldoende informatie hebben kunnen beschikken om controle uit te oefenen op de uitvoering van de kaders door GS, maar PS hebben deze informatie niet benut om de controlerende rol actief en met een zekere mate van urgentie in te vullen, terwijl het om belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen ging met een groot financieel belang.

2.3 Aanbevelingen

Kaderstelling PS

Het verbeteren van de kwaliteit van de kaders vraagt om continue aandacht van PS. Beoordeel voorstellen voor kaderstelling op navolgbaarheid, aansluiting met eerder gestelde kaders en onderbouwing van voorgestelde keuzes.

Volg actief de ontwikkelingen in het actuele rijksbeleid en verzoek GS om de mogelijke gevolgen daarvan voor de provinciale doelen in kaart te brengen voor PS.

Uitvoering GS

Besteed bij de uitvoering van nieuwe wettelijke taken of complexe projecten veel aandacht aan het in kaart brengen van de eigen mogelijkheden en onmogelijkheden in de gegeven bestuurlijke constellatie. Werk een en ander uit in heldere uitgangspunten voor de aansturing en het eventueel tussentijds bijstellen van het proces. Als de eigen bevoegdheden voor uitvoering van de wettelijke opdracht niet toereikend zijn, maak dat duidelijke en geef daarbij aan welke risico's daaraan verbonden zijn.

Werk op basis van de uitgangspunten voor goed bestuur een basispakket van eisen en randvoorwaarden uit voor de rol van GS als opdrachtgever. Neem daarin met name de uitoefening van de toezichtsrol mee. Overweeg daarbij de eis van een bedrijfsvoeringsverklaring over de uitvoering door een opdrachtnemer.

Versterk de adviserende rol van planning en controlspecialisten in de organisatie bij het organiseren van complexe projecten.

Controle PS

Formuleer als PS prioriteiten in de uitoefening van de controlerende taak die richtinggevend zijn voor de behandeling van structurele verantwoordingsinformatie over belangrijke onderwerpen met een groot financieel belang.

3 Bestuurlijke reactie

Op 22 juni 2011 ontving de rekenkamer de onderstaande reactie van GS Limburg.

‘Uw Rekenkamer heeft op verzoek van Provinciale Staten van Limburg een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het Reconstructieplan voor Noord en Midden Limburg. Doel van het onderzoek is een tussentijdse evaluatie met betrekking tot de realisatie van de doelen uit het in 2004 vastgestelde plan. U geeft ons de gelegenheid om te reageren op het concept-rapport waarvoor wij u erkentelijk zijn.

Onze reactie geven wij hieronder geordend naar de hoofdpunten van uw conclusies en aanbevelingen.

1. Kaderstelling PS

Uw conclusie: Bij het aangaan van een bestuursovereenkomst in 2004 stelde het Rijk geen geld beschikbaar voor bepaalde doelen zoals was verondersteld in het Reconstructieplan. Aan Provinciale Staten is toen gemeld dat andere financiering zou worden gezocht maar er is Provinciale Staten geen besluitvorming over gevraagd. Provinciale Staten hebben daar anderzijds geen vragen over gesteld en konden dus niet beoordelen of de oplossing reëel was. Ook is de koppeling tussen het Reconstructieplan en het daarop gebaseerde Uitvoeringsprogramma niet in alle gevallen goed te herleiden. Provinciale Staten beschikten daardoor niet over voldoende informatie om te beoordelen of het pMJP aansloot op het Reconstructieplan. Ook is niet duidelijk of de doelen resultaatsverplichtingen of inspanningsverplichtingen betreffen.

Provinciale Staten heeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid gegeven binnen kaders veranderingen in het pMJP aan te brengen. Een van de kaders wordt gevormd door de lange termijn doelen van het Reconstructieplan maar de kwantificeringen daarvan zijn expliciet uitgesloten. Gesteld wordt dat een voorstel voor delegatie is voorgelegd aan Provinciale Staten, waarin een formulering is opgenomen die tot onduidelijkheid leidt over de geldende kaders maar dat Provinciale Staten hebben ingestemd met het delegatiebesluit. Het is hierdoor niet duidelijk of de kwantificeringen van de lange termijn doelen in het Reconstructieplan nog als kader golden.

Uw advies: U beveelt aan om de kwaliteit van de kaderstelling te verbeteren zodat e.e.a. navolgbaar is, aansluit op eerder gestelde kaders en een onderbouwing bevat van de gemaakte keuzes. Ook dienen de ontwikkelingen in het Rijksbeleid actief te worden gevolgd. Ons college zou verzocht dienen te worden om de mogelijke gevolgen daarvan voor de provincie in kaart te brengen.

Onze reactie: U constateert dat uit de stukken en onderliggende documenten niet op alle onderdelen goed is te traceren of en waarom er verschillen zijn tussen de doelen uit het Reconstructieplan en het pMJP. Beseft dient te worden dat het pMJP betrekking heeft op de periode 2007-2013. Een één-op-één relatie is dus niet altijd noodzakelijk. Niettemin is heldere kaderstelling is vanuit het oogpunt van goed

bestuur wenselijk. Verbeteringen daarin zijn altijd mogelijk en wenselijk. Het advies kan daarom worden onderschreven.

Ten aanzien van het mandaat van Provinciale Staten blijkt dat de kwantificeringen van de lange termijndoelen in het Reconstructieplan onze bevoegdheid is. Wij hebben die bevoegdheid ook gebruikt door bij de actualisatie van het pMP in 2009 bv. het lange termijndoel “structuurverbetering van de grondgebonden landbouw” als volgt te wijzigen: in plaats van 6100 ha herverkaveling is nu het doel: 4700 ha herverkaveling en 18 bedrijfsverplaatsingen. Daarnaast is herverkaveling t.b.v. natuur of water als landbouwdoel geschrapt. Het betreft immers natuur- of waterdoelen.

Het advies om het Rijksbeleid actief te volgen wekt de suggestie dat dat op dit moment niet gebeurt. Dat gebeurt uiteraard wél. Provinciale Staten wordt daar zo nodig over geïnformeerd.

2. Uitvoering Gedeputeerde Staten

Uw conclusie: U concludeert dat er een disbalans is tussen de verantwoordelijkheid die de provincie kreeg opgelegd en de mogelijkheden om die verantwoordelijkheid ten volle waar te maken. Gedoeld wordt m.n. op de gedwongen winkelnering bij DLG.

Ook stelt u dat aan het begin van het proces een belangrijke stap is overgeslagen waarin de procesarchitectuur of de uitgangspunten voor sturing en de risico's zijn benoemd en waarin de eisen aan de eigen organisatie en onder meer DLG zijn geformuleerd en getoetst. Wel erkent u dat tijdens het proces veranderingen zijn aangebracht waarbij echter niet kon worden teruggevallen op een visie op de gewenste aanpak. Daardoor hadden de veranderingen het karakter van ad hoc oplossingen. Evenmin was uitgewerkt hoe toezicht op de uitvoering door DLG zou worden gehouden.

Uw advies: U beveelt daarom aan om:

- Bij de uitvoering van nieuwe wettelijke taken of complexe projecten veel aandacht te geven aan het in kaart brengen van de eigen mogelijkheden en onmogelijkheden in de gegeven bestuurlijke constellatie. Werk een en ander uit in heldere uitgangspunten voor de aansturing en het eventueel tussentijds bijstellen van het proces. Als de eigen bevoegdheden voor uitvoering van de wettelijke opdracht niet toereikend zijn, maak dat duidelijk en geef daarbij aan welke risico's daaraan verbonden zijn.
- Werk op basis van de uitgangspunten voor goed bestuur een basispakket van eisen en randvoorwaarden uit voor de rol van ons college als opdrachtgever. Neem daarin met name de uitoefening van de toezichtsrol mee. Overweeg daarbij de eis van een bedrijfsvoeringsverklaring over de uitvoering door een opdrachtnemer.
- Versterk de adviserende rol van planning en controlspecialisten in de organisatie bij het organiseren van complexe projecten.

Onze reactie: De provincie had met het uitvoeren van het Reconstructieplan in 2004 geen ervaring. Het plan bevat een veelheid aan doelen en instrumenten, kende talloze organisaties en personen die in de uitvoering een rol zouden moeten spelen en stuitte -in de planfase- op veel weerstand. Er is bij het opstellen van het plan en in het begin van de uitvoering daarom veel geïnvesteerd in communicatie en

organisatie. De stap om het plan vast te stellen is weloverwogen gemaakt in het besef dat niet alles tevoren volledig zou zijn uitgewerkt en de werkprocessen zich geleidelijk zouden ontwikkelen. De positie van DLG is daarin van begin af aan op meerdere momenten onderwerp geweest van onderzoek en overleg. Ook nu weer - bij de onderhandelingen met het Rijk over het bestuursakkoord is de positie van DLG weer aan de orde.

De gebiedscommissies speelden een belangrijke rol in de planvorming en moesten in 2004 de slag naar uitvoering maken. Hoewel DLG jarenlange ervaring had met landinrichtingsprojecten beschikte zij niet over ervaring met gebiedsprocessen zoals die zich ontwikkelden. De Provincie beschikte niet over ervaring met de uitvoering van beleid in dergelijke omvangrijke gebiedsprocessen. De procesarchitectuur is daarom gaandeweg ontwikkeld. Telkens als er nieuwe inzichten ontstonden werden die getoetst en vertaald naar de uitvoeringspraktijk. Daartoe zijn op meerdere momenten evaluaties en onderzoeken uitgevoerd zoals ook beschreven door de Rekenkamer. Nog onlangs is de interne en externe uitvoeringsorganisatie volledig herzien onder meer door opheffing van de gebiedscommissies en het werken met partnercontracten.

Ook wordt continu gewerkt aan versterking van de aansturing van DLG door jaarlijkse kwaliteitsverbetering van de prestatieovereenkomst, periodiek managementoverleg, de ontwikkeling van de kwaliteit van de eigen medewerkers en die van DLG, e.d. Daarnaast is door de provincie gepleit voor het uitvoeren van een pilot waarin de betreffende DLG medewerkers onder direct aansturing van de provincie zouden worden geplaatst. Deze pilot vond echter geen weerklank bij het Rijk. Wel zijn de medewerkers die zich met grond bezig houden onder aansturing geplaatst van het provinciaal grondbedrijf.

Dat laat onverlet dat uw advies om vóór de start van nieuwe vergelijkbare taken of projecten genoemde zaken (zie hierboven) vast te leggen kan worden onderschreven zij het dat de praktijk soms weerbarstiger is dan de theorie.

3. Controle Provinciale Staten

Uw conclusie: Provinciale Staten is structureel geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële voortgang, de knelpunten en de genomen maatregelen. De rapportages kregen echter weinig aandacht van PS. De informatie is niet benut om de controlerende rol actief in te vullen terwijl het om belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen ging met een groot financieel belang.

Uw advies: U adviseert daarom Provinciale Staten om prioriteiten te formuleren in de uitoefening van de controlerende taak.

Onze reactie: Uw advies richt zich tot Provinciale Staten. Inmiddels hebben Provinciale Staten het budget ILG aangewezen als een zogenaamd Groot Project.'

Gedeputeerde Staten van Limburg

4 Nawoord rekenkamer

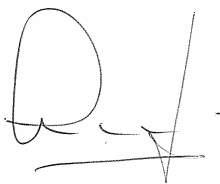
De rekenkamer is verheugd dat Gedeputeerde Staten haar aanbevelingen overnemen.

De opmerking van Gedeputeerde Staten over het mandaat van Provinciale Staten geeft de rekenkamer aanleiding voor de volgende kanttekening. Het gaat de rekenkamer daarbij vooral om helderheid en transparantie bij de kaderstelling door Provinciale Staten.

Provinciale Staten stelden het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg vast, inclusief langetermijndoelen die voorzien waren van kwantificeringen voor de periode 2004-2015. Met de kwantificeringen werden de ambities in meetbare termen aangegeven. Op deze wijze hadden Provinciale Staten een middel in handen om de voortgang te bewaken en de uitvoering conform de kaders te controleren. In oktober 2008 legden Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten een delegatievoorstel voor. Het betrof het voorstel om de bevoegdheid tot het wijzigen van het pMJP 2007-2013 te delegeren aan Gedeputeerde Staten *'voor zover wijzigingen passen binnen enkele nader omschreven kaders'*, waaronder *'de lange termijndoelen opgenomen in het Reconstructieplan Noord- en Midden- Limburg met uitzondering van de kwantificering en de ruimtelijke vertaling ervan'*.

Voor Gedeputeerde Staten betekent de toevoeging *'met uitzondering van de kwantificering en de ruimtelijke vertaling ervan'* dat zij zich na vaststelling van het delegatiebesluit niet meer gebonden hoeven te achten aan de kwantificeringen in het Reconstructieplan. Dit is formeel juist, maar de rekenkamer vraagt zich af of Provinciale Staten de implicaties van dit besluit voldoende hebben onderkend. De aanleiding voor het verzoek van Provinciale Staten aan de rekenkamer was immers de onduidelijkheid over de realisatie van de vastgestelde doelen uit het Reconstructieplan. Het delegatiebesluit leidde ertoe dat de kaders van Provinciale Staten sterk hebben ingeboet op meetbaarheid en controleerbaarheid. Naar de mening van de rekenkamer had een zo verstrekkende wijziging in de controlemogelijkheden van Provinciale Staten expliciet in het delegatiebesluit dienen te worden toegelicht.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer d.d. 30 juni 2011.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
directeur-secretaris

5 Samenvatting bevindingen

Naar aanleiding van de onderzoeksvragen is de volgende indeling aangehouden voor de samenvatting van de bevindingen:

- de ontwikkeling in doelen voor grondverwerving, herverkaveling en ruilen van gronden;
- de status van de doelen (resultaats-/inspanningsverplichting);
- de uitvoering door GS;
- de informatie aan PS en de behandeling van de informatie door PS.

Deel II van de rapportage bevat een uitgebreide rapportage van de bevindingen.

5.1 Ontwikkeling in doelen grondverwerving, herverkaveling en ruilen van gronden

Uitvoeringsprogramma 2004-2007 bij het Reconstructieplan

Op 5 maart 2004 hebben PS het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg vastgesteld. Het Reconstructieplan bevat, conform wettelijke voorschriften, een Uitvoeringsprogramma 2004-2007. Daarin zijn de maatregelen en voorzieningen opgenomen voor de eerste vier jaar van de uitvoering van het Reconstructieplan. Dit Uitvoeringsprogramma (deel C Reconstructieplan) bevat lange termijn doelen, met een horizon tot 2015. Voor de eerste vier jaar zijn als tussenstap operationele doelen geformuleerd.

Uit het overzicht van de lange termijn doelen en operationele doelen in het Reconstructieplan blijkt dat de taakstellingen voor het verwerven van gronden voortvloeien uit de doelen voor Natuur, in het bijzonder de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), nieuw bos en mensgerichte natuur, en voor Water. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de aankoop van nieuwe en van bestaande natuur. De taakstellingen voor herverkaveling en het ruilen van gronden vloeien voort uit de doelen voor Landbouw.

De operationele doelen in het Reconstructieplan bevatten over het algemeen duidelijk gekwantificeerde taakstellingen voor grondverwerving.

De keuzes voor de lange termijndoelen en de uitwerking in de operationele doelen zijn gemotiveerd in een apart deel van het Reconstructieplan. Wat betreft de relevante doelen in dit onderzoek, blijkt de motivatie meestal ontleend te zijn aan eerder vastgestelde rijks- en provinciale kaders. Er wordt geen onderbouwing gegeven van de in te zetten instrumenten en eventuele risico's daarvan (bijvoorbeeld weinig draagvlak voor wettelijke herverkaveling).

Bestuursovereenkomst voor de periode 2004-2007

Na de vaststelling van het Reconstructieplan hebben GS en het Rijk op 6 juli 2004 een bestuursovereenkomst voor de periode 2004-2007 gesloten. Hierin is vastgelegd voor welke prestaties in het Uitvoeringsprogramma het Rijk middelen beschikbaar stelt. Verschillende doelen voor grondverwerving, herverkaveling en ruilen van

gronden uit het Uitvoeringsprogramma blijken niet te worden aangemerkt als rijksdoelen. Het betreft:

- de verwerving of particulier natuurbeheer van ca 200 hectare afrondingsaankopen;
- verwerving en inrichting van ruim 34 kilometer ecologische verbindingzones;
- verwerving en inrichting nieuw bos en mensgerichte natuur (totaal 276 hectare).

Daarnaast zijn aantallen te verwerven hectares neerwaarts bijgesteld, zoals de verwerving van nieuwe natuur ten behoeve van de EHS: in het Reconstructieplan was het operationele doel 1033 hectare, in de BO wordt een aantal van 688 hectare genoemd.

In de BO is opgenomen dat *'de provincie daar waar (...) de rijksbijdrage is weggevallen, de financiering (w.o. bijdragen van derden) en de gevolgen voor de af te spreken prestatie van deze operationele doelen uit haar uitvoeringsplan nog zal moeten herzien.'*

GS hebben PS geïnformeerd over de afspraken in de BO in de eerste monitoringsrapportage Reconstructie Noord- en Midden-Limburg (op 17 mei 2005 aangeboden aan de Statencommissie Ruimte en Groen). GS vermelden hierin dat de BO heeft geleid tot een geringere bijdrage van het Rijk in de uitvoering van de reconstructie in Noord- en Midden-Limburg dan in het Reconstructieplan is geraamd (€ 111 miljoen versus € 142 miljoen voor de eerste uitvoeringsperiode) en dat de geprogrammeerde rijksbijdrage is vervallen voor 25 van de 76 operationele doelen in het Uitvoeringsprogramma van het Reconstructieplan. Voor 28 operationele doelen zijn afspraken gemaakt over de inzet van rijksmiddelen. Voor de overige 23 operationele doelen was geen rijksbijdrage in het Reconstructieplan voorzien. GS geven aan dat oplossingen voor de weggevallen rijksbijdrage worden gezocht binnen de Europese fondsen, een grotere financiële inzet van de overige partners (provincie, waterschappen, gemeenten en initiatiefnemers) en een langere uitvoeringsperiode van de realisatie van de ambities van de betreffende operationele doelen.

Het effect van het wegvallen van de rijksbijdrage voor natuurontwikkeling buiten de EHS kan volgens GS worden gereduceerd door meer de samenhang en samenloop bij realisatie te zoeken met andere activiteiten in de gebieden. Als voorbeeld hiervan wordt genoemd de realisatie van ecologische verbindingen.

GS zijn niet specifiek ingegaan op het terugbrengen van het aantal te verwerven hectares ten behoeve van de EHS.

De rekenkamer stelt vast dat PS geen vragen hebben gesteld over het wegvallen van rijksbijdragen en de manier waarop GS dit willen oplossen. De rekenkamer is van mening dat de onderbouwing van de voorgestelde oplossing te weinig informatie geeft op grond waarvan de haalbaarheid kan worden beoordeeld.

GS hebben geen besluitvorming gevraagd van PS over aanpassing van het Uitvoeringsprogramma. Dit houdt in dat de hierin opgenomen doelen en prestaties het kader bleven vormen voor de uitvoering door GS.

Ontwikkeling pMJP 2007-2013

Ter uitvoering van artikel 4 van de WILG heeft de provincie voor de periode 2007-2013 een provinciaal meerjarenprogramma (pMJP) opgesteld. Hierin geeft zij aan welke bijdrage zij kan leveren aan het bereiken van de rijksdoelen en welke middelen zij daarvoor van het Rijk nodig heeft. Daarnaast zijn in het pMJP provinciale doelen opgenomen. PS hebben het pMJP 2007-2013 op 15 december 2006 vastgesteld.

Ter voorbereiding op het pMJP 2007-2013 is een notitie 'Formulering operationele doelen Reconstructieplan Noord en Midden-Limburg' opgesteld, waarbij een overzicht is gevoegd van de 'oude' lange termijndoelen en operationele doelen uit het Reconstructieplan en de 'nieuwe' Operationele doelen voor het pMJP 2007-2013. Hoewel in het overzicht een kolom evaluatie is opgenomen met de verwachte resultaten eind 2006 en een aparte kolom met de onderbouwing voor de nieuwe prestaties, is de aansluiting tussen de nieuwe doelen voor het pMJP en de aantallen te verwerven hectares van de doelen van het Reconstructieplan niet één op één te maken. Dit geldt vooral voor het voorgestelde nieuwe operationele doel ten behoeve van de realisatie van de EHS: *'Realisatie van 3180 hectare nieuwe natuur, waarvan 1590 hectare via verwerving'* ten opzichte van het lange termijndoel in het Reconstructieplan *'Realisatie van 5156 hectare nieuwe natuur, waarvan 3099 hectare via verwerving'*. Het verschil tussen de 3180 en 3099 hectare is deels te verklaren door het feit dat de te verwerven hectares voor het Zandmaas-I pakket niet in het lange termijndoel van het Reconstructieplan zijn meegenomen en wel in het nieuwe operationele doel. Aan de andere kant zijn er inmiddels al gronden verworven en roept het vragen op dat het aantal te verwerven hectares voor de periode 2007-2013 hoger ligt dan het in het Reconstructieplan beoogde aantal voor de periode 2004-2015. Zonder verdere toelichting kan de aansluiting tussen de genoemde aantallen niet gemaakt worden. Het areaal waarvoor herverkaveling is voorzien ten behoeve van de structuurverbetering van de landbouw is op 24.000 hectare gesteld.

Dit is 6.000 hectare lager dan in het Reconstructieplan. Er is naar verwachting eind 2006 600 hectare gerealiseerd.

Vastgesteld pMJP 2007-2013

PS hebben op 15 december 2006 het provinciaal Meerjarenprogramma Plattelandsontwikkeling 2007-2013 (pMJP 2007-2013) vastgesteld. In het pMJP 2007-2013 is uitgegaan van de doelen voor geheel Limburg, zoals opgenomen in het Uitvoeringsprogramma bij het Reconstructieplan (Noord- en Midden-Limburg) en de zogenaamde Herijking Plan van aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland die PS op 16 december 2005 hadden vastgesteld.

In het pMJP 2007-2013 is geen overzicht opgenomen waarin de prestaties per operationeel doel zijn vermeld. Aangegeven wordt dat het pMJP wel een financiële, maar geen inhoudelijke onderbouwing van de opgenomen doelen bevat, *'omdat de doelen van het pMJP dezelfde zijn als de operationele doelen opgenomen in de Herijking Plan van aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland (Herijking) en de*

*operationele doelen in de Notitie 'Formulering operationele doelen
Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg'.*

In de toelichtingen per thema wordt de realisatie van de EHS en de verwerving van gronden ten behoeve van de EHS toegelicht. Gesteld wordt dat realisatie van de EHS 2007 - 2013 zal plaatsvinden via aankoop van 1766 hectare *nieuwe* natuur.

Tijdens het onderzoek zijn aan de rekenkamer onderliggende documenten uitgereikt, waaronder een concept begroting voor het pMJP, waarin de verschillende onderdelen van de realisatie van de EHS en de aantallen te verwerven hectares zijn aangegeven. Tevens is een tabel verschaft met een uitwerking van de aantallen te verwerven hectares voor de realisatie van de EHS, waaruit duidelijk wordt welke prestaties als rijksdoel zijn aangemerkt en welke prestaties binnen de provinciale doelen in het pMJP gelden.

In totaal komt het te verwerven aantal hectares *nieuwe* natuur ten behoeve van de EHS volgens deze informatie uit op 1261. Het is niet duidelijk waarop het aantal van 1766 hectare in de toelichting van het pMJP is gebaseerd.

Volgens de beschikbaar gestelde informatie zou het in het pMJP verwerkte totaal aantal te verwerven hectares ten behoeve van de EHS voor heel Limburg 3687 bedragen. Het gaat om de volgende onderdelen:

Tabel 1: Totaal aantal te verwerven hectares ten behoeve van de realisatie EHS vervat in pMJP 2007-2013, volgens onderliggende documenten

Rijksdoelen	EHS-nieuwe natuur	1261 ha
	Robuuste verbindingen	446 ha
	Zandmaas II	281 ha
Totaal rijksdoelen		1988 ha
Provinciale doelen	Grensmaas	753 ha
	Zandmaas I	351 ha
	Afrondingsaankopen	595 ha
Totaal provinciale doelen		1699 ha
Totaal		3687 ha

PS hebben op grond van de informatie in het pMJP 2007-2013 niet kunnen vaststellen op welke wijze de hierin genoemde aantallen te verwerven hectares voor de EHS voortvloeien uit de gekwantificeerde lange termijndoelen van het Reconstructieplan.

De rekenkamer stelt vast dat in de definitieve concept begroting bij het pMJP de aantallen te herkavelen hectares ten behoeve van de versterking van de ruimtelijke structuur van de landbouwgebieden overeenkomen met de genoemde aantallen in de notitie 'Formulering operationele doelen Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg'. In de toelichting in het pMJP zijn echter geen aantallen genoemd. Ook op dit punt hebben PS op grond van de informatie in het pMJP niet kunnen vaststellen in hoeverre het gekwantificeerde lange termijndoel van het Reconstructieplan leidend is geweest voor de in het pMJP vervatte doelstelling.

Bestuursovereenkomst ILG 2007-2013

Op 18 december 2006 hebben het Rijk en de provincie Limburg (GS) de Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied 2007-2013 (BO-ILG 2007-2013) gesloten. Daarin zijn de prestaties en bijdragen per rijksdoel vastgelegd. Uit de afspraken in de BO-ILG blijkt dat het Rijk, voor wat betreft grondverwerving, herverkaveling en ruilen van gronden, alleen middelen ter beschikking stelt voor de verwerving van nieuwe EHS en voor het verbeteren van de ruimtelijke structuur. Het totale aantal te verwerven hectares voor de realisatie van de EHS (1988 ha) blijkt herleid te kunnen worden naar de aantallen in het pMJP voor geheel Limburg. Dit geldt niet voor het aantal te herverkavelen hectares ten behoeve van de verbetering van de ruimtelijke structuur (6.300 ha in de BO-ILG). De BO-ILG 2007-2013 is niet ter kennisname aan PS gestuurd.

Geactualiseerd en geflexibiliseerd pMJP

Op 24 oktober 2008 hebben PS de bevoegdheid tot het wijzigen van het pMJP 2007-2013 gedelegeerd aan GS voor zover wijzigingen passen binnen de volgende kaders:

- de afspraken gemaakt in de BO-ILG 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie, 18 december 2006, en latere wijzigingen van deze overeenkomst;
- het door PS beschikbaar gestelde budget voor uitvoering van het pMJP 2007-2013;
- het Provinciaal Omgevingsplan Limburg;
- de lange termijndoelen opgenomen in het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg met uitzondering van de kwantificering en de ruimtelijke vertaling ervan, en de lange termijndoelen opgenomen in de 'Herijking' Plan van aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland;
- het geldende coalitieakkoord.

Bij de behandeling van het statenvoorstel werden kritische kanttekeningen geplaatst bij dit voorstel, dat erop neer zou komen dat PS aan GS de bevoegdheid geven om van een door PS vastgesteld plan af te wijken. Gevraagd werd waarom GS niet een voorstel hadden voorgelegd met een aangepast, beter uitvoerbaar, pMJP, waardoor PS in de gelegenheid werden gesteld dit als kader vast te stellen. Een en ander leidde tot het opnemen van een vermelding bij het statenvoorstel '*De krachtens delegatie genomen besluiten worden ter kennis gebracht van de Staten*'. PS namen het voorstel aan.

De rekenkamer merkt op dat in de omschrijving van de kaders in het statenvoorstel de kwantificering van de lange termijndoelen in het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg expliciet is uitgesloten. Dit punt is bij de bespreking door PS niet aan de orde gekomen. De formulering in het statenvoorstel roept de volgende vraag op: houdt het vaststellen van het delegatiebesluit in dat daarmee de kwantificering van de lange termijndoelen als kader is vervallen? Omdat dit punt in de bespreking niet aan de orde komt, blijft dit onduidelijk.

In maart 2010 hebben GS het pMJP 2007-2013 geactualiseerd en geflexibiliseerd. Hiervan is de Statencommissie voor het Fysiek Domein, Ruimte en Bestuur op

16 april 2010 per brief op de hoogte gebracht. In deze brief werd verwezen naar het hiervoor genoemde delegatiebesluit.

In de bijlage bij de brief is een overzicht gegeven van de geactualiseerde pMJP-doelen. Hieruit blijkt dat het aantal te verwerven hectares voor de EHS overeenkomt met de aantallen uit het pMJP.

De prestatie voor de herverkaveling is lager dan in het pMJP (4700 ha in plaats van 24.000 ha). Er is een directer verband met het aantal te herverkavelen hectares waarvoor het Rijk middelen verschafft blijkens de Bestuursovereenkomst bij het pMJP. Dit aantal ligt echter ook hoger (6.000 ha).

5.2 Status van de doelen

De rekenkamer is nagegaan of bij de formulering van de doelen en prestaties in de verschillende documenten expliciet is vastgelegd of het om een resultaats- dan wel inspanningsverplichting gaat.

Uitvoeringsprogramma bij het Reconstructieplan

In het Uitvoeringsprogramma is aangegeven, dat de lange termijndoelen en operationele doelen zoveel mogelijk gekwantificeerd en ruimtelijk geduid zijn (*'wat willen we waar bereiken: soms kunnen we dat heel nauwkeurig doen, soms blijft het bij een globale ruimtelijke indicatie'*). Er wordt niet gesproken in termen van resultaats- dan wel inspanningsverplichtingen.

De kwantificeringen van de lange termijndoelen voor de verwerving van grond zijn eenduidig. De kwantificering van het lange termijndoel voor herverkaveling is wat minder eenduidig, omdat deze een areaal aangeeft en niet het uiteindelijk aantal te herverkavelen hectares. Dit zegt echter niets over een onderscheid tussen resultaats- en inspanningsverplichting.

BO Uitvoering Reconstructieplan 2004-2007

De rekenkamer constateert dat de formuleringen in de BO Uitvoering Reconstructieplan 2004-2007 vragen oproepen over de status van de doelen. Er wordt niet expliciet aangegeven of het om resultaats- dan wel inspanningsverplichtingen gaat, maar bepaalde formuleringen geven wel een bepaalde bedoeling aan. Verwarrend daarbij is dat het soms de kant opgaat van een resultaatsverplichting, terwijl er ook in termen van 'spant zich in' wordt gesproken. Wat betreft de afspraken over de prestaties wordt expliciet gesteld: *'Alle partijen committeren zich dan ook aan de afspraken, zoals deze in de tabel zijn opgenomen.'*

Deze formulering wijst eerder op een resultaatsverplichting dan een inspanningsverplichting.

Wat betreft de inzet van financiële middelen is gekozen voor de formulering van een inspanningsverplichting, bijvoorbeeld:

'Voor de overeengekomen prestaties verklaart het Rijk zich bereid tot een inspanning om een bijdrage aan rijksmiddelen te leveren van € 52,4 miljoen.' en *'De provincie verklaart zich bereid tot een inspanning om een bijdrage aan provinciale middelen te leveren voor de periode 2004 - 2007 van € 74,15 miljoen.'*

pMJP 2007-2013

Het pMJP 2007-2013 bevat geen inhoudelijke onderbouwing van de opgenomen doelen. Er wordt niets opgemerkt in termen van resultaats- dan wel inspanningsverplichting.

BO ILG 2007-2013

In artikel 1 van de BO-ILG 2007-2013 is bepaald dat de overeenkomst resultaatsverplichtingen bevat voor zover niet uitdrukkelijk anders is bepaald. Bij de toelichting op de prestatie 'Realisatie EHS' is het volgende opgemerkt:

Met het oog op de resultaatsverplichting van het Rijk voor realisatie EHS in 2018 geldt voor provincie Limburg in de periode 2007-2013 tussen verwerving, inrichting en beheer een inspanningsverplichting.'

Deze formulering roept vooral vragen op: wat betekent het dat er *tussen* verwerving, inrichting en beheer sprake is van een inspanningsverplichting? Betekent dit dat er voor het geheel wel een resultaatsverplichting is? De provincie heeft op dit punt geen verduidelijking aan het Rijk gevraagd.

Wat betreft de prestatie voor herverkaveling moet worden uitgegaan van een resultaatsverplichting, omdat op dit punt verder geen opmerkingen zijn gemaakt.

PO's 2007-2010

In de prestatieovereenkomsten met DLG blijken expliciete opmerkingen te staan over de status van de afgesproken prestaties:

PO 2007: 'DLG is zich ervan bewust dat de provincie met het ondertekenen van de BO een resultaatsverplichting met het Rijk is aangegaan voor de overeengekomen doelen. DLG heeft hierbij een cruciale rol; De PO wordt in beginsel gezien als een resultaatsverplichting behoudens bijzondere omstandigheden buiten invloedssfeer DLG (bijvoorbeeld afgifte vergunningen). Wanneer door omstandigheden buiten de invloedssfeer DLG niet aan de resultaatsverplichting kan worden voldaan dan wordt hierover gerapporteerd volgens de reguliere overlegmomenten. DLG wordt niet afgerekend op het niet behalen van resultaten als de oorzaak hiervan buiten de verantwoordelijkheid of invloedssfeer van DLG valt.'

In de PO 2008 wordt voor een andere formulering gekozen, waarbij de PO 2008 in beginsel wordt gezien als een inspanningsverplichting en wordt gezien als een resultaatverplichting daar waar DLG de verantwoordelijkheid en de regie van een opdracht uitvoert. DLG is hierop aanspreekbaar en afrekenbaar behoudens bijzondere omstandigheden buiten de invloedssfeer van DLG. Wanneer zulks het geval is, wordt hierover gerapporteerd in de reguliere overlegmomenten.

In de PO 2008 wordt bij de aankoopstaakstelling opgemerkt:

'Vanwege het feit dat DLG voornamelijk koopt op basis van vrijwilligheid is de taakstelling een inspanningsverplichting.'

In de PO 2009 is de status van de te behalen prestatie ook afhankelijk gemaakt van de invloed die DLG wel of niet heeft, conform de PO 2008. Onder het kopje 'Kwaliteitshandvest' is het volgende uitgangspunt geformuleerd:

‘Richting provincie verricht DLG optimaal inspanningen om de gevraagde prestaties te behalen. Het mogelijke wordt gerealiseerd, het onmogelijke wordt tijdig gecommuniceerd.’

In het Handelingskader Grond bij de PO 2009 is gesteld dat de taakstelling voor grondverwerving wordt gezien als een inspanningsverplichting.

In de PO 2010 is een contracttekst opgenomen. Lid 1, artikel 1 bepaalt dat de overeenkomst inspanningsverplichtingen bevat voor zover niet uitdrukkelijk anders is bepaald in de overeenkomst.

In het Handelingskader Grond bij de PO 2010 is, net als het voorgaande jaar, gesteld dat de taakstelling voor grondverwerving wordt gezien als een inspanningsverplichting.

5.3 Uitvoering door GS

Wettelijke verplichting inzet DLG

Zowel de Reconstructiewet als de WILG bepalen dat GS gebruik dienen te maken van de diensten van DLG bij de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Daarbij bepaalt de minister van LNV de jaarlijks beschikbare capaciteit van DLG. Dit houdt in dat de provincie verplicht is om gebruik te maken van de diensten van DLG binnen de grenzen van de capaciteit die het Rijk aangeeft.

De taken van DLG hebben onder meer betrekking op het verwerven, verkopen, inrichten en beheren van gronden, het uitvoeren en begeleiden van wettelijke herverkaveling en vrijwillige kavelruil.

Aansturing van de uitvoering door DLG

Systeem van jaarlijkse prestatieafspraken

Over de inzet van DLG maakte de provincie jaarlijks prestatieafspraken. Deze zijn het resultaat van een offerteprocedure. De Provincie Limburg verzoekt DLG offerte uit te brengen. In het offerteverzoek zijn, binnen door de verantwoordelijke gedeputeerde aangegeven kaders, de door DLG te realiseren doelen, de te leveren prestaties en de te verrichten activiteiten omschreven, uitgaande van de beschikbaar gestelde capaciteit van de minister.

Afspraken over doelen en prestaties in 2005 en 2006

Voor de jaren 2005 en 2006 heeft de provincie met DLG prestatieafspraken gemaakt (PAS 2005 en PAS 2006). In deze prestatieafspraken zijn te verwerven hectares grond opgenomen. Hierbij is geen planning opgenomen van de jaarlijks te verwerven hectares ten opzichte van de operationele doelen voor de periode 2004-2007 in het Uitvoeringsprogramma van het Reconstructieplan. Hierdoor is niet meteen duidelijk of de afgesproken prestaties voor grondverwerving afgeleid zijn van de gestelde operationele doelen.

De PAS 2005 bevat de afgesproken prestatie voor grondaankopen. Naast gronden voor de EHS betreft het ook te verwerven hectares in verband met de taakstelling

landinrichting. Hierdoor is de aansluiting met het genoemde aantal in het Uitvoeringsprogramma bij het Reconstructieplan niet te maken.

In de PAS 2006 is aangegeven dat in 2005 635 hectare voor de EHS is verworven. De taakstelling voor te verwerven grond ten behoeve van de EHS en de Robuuste verbindingen voor 2006 werd op 622 hectare gesteld.

Tezamen zou in de periode 2005-2006 dan 1257 hectare zijn verworven voor de EHS, inclusief robuuste verbindingzone. Het Uitvoeringsprogramma vermeldt als operationele doelen voor EHS en Robuuste Verbindingszone voor de periode 2004-2007 in totaal 1428 hectare. Op basis van deze informatie kan worden geconstateerd dat de prestatieafspraken voor grondverwerving in de PAS 2005 en 2006 in lijn zijn met de betreffende operationele doelstellingen in het Uitvoeringsprogramma.

In de PAS 2006 wordt de nieuwe werkvorm Integrale gebiedsuitwerking (IGU) toegelicht, waarmee vanaf het vierde kwartaal van 2005 een start is gemaakt met de uitwerking van negen integrale projecten (één per gebied). De bedoeling is dat in kleinere gebieden (1000-2000 ha) dan de gebieden die in het Reconstructieplan waren onderscheiden en waarvoor gebiedscommissies waren benoemd *'in één klap zoveel mogelijk alle reconstructiedoelen en doelen herijking vitaal platteland worden gerealiseerd.'*

In de PAS 2006 wordt aangegeven, dat er in 2006 opschaling plaatsvindt naar circa 27 projecten Integrale gebiedsuitwerking, via twee nieuwe tranches van 9 projecten.

Tijdens haar onderzoek is de rekenkamer gebleken dat de provincie het selecteren van gebieden voor de aanpak van de integrale gebiedsuitwerking heeft overgelaten aan de gebiedscommissies. De provincie heeft de ingediende projecten niet beoordeeld op de mate van doelbereiking. Grondverwerving en herverkaveling hebben bij de selectie van deze projecten geen rol gespeeld.

In de PAS 2006 is niet aangegeven wat de bijdrage is van de eerste 9 projecten aan de doelen van het Reconstructieplan. Toegespitst op grondverwerving en herverkaveling: het is niet duidelijk wat het aandeel is van de projecten ten opzichte van het totaal te verwerven en herverkavelen aantallen hectare.

Beleids- en uitvoeringskader van de provincie vanaf 2007

Met de invoering van de nieuwe WILG 2007 werd het jaarlijks vastleggen van prestatieafspraken tussen de provincie en DLG voortgezet.

De prestatieovereenkomsten zijn vanaf 2007 voorzien van een bijlage Handelingskader Grond, waarin de provincie het beleids- en uitvoeringskader geeft, waarbinnen DLG gronden kan verwerven, ruilen en verkopen ten behoeve van de uitvoering van ILG-doelen. Het Handelingskader Grond is jaarlijks geactualiseerd.

Belangrijke onderdelen zijn:

1. Grondprijnsbeleid;
2. Onteigening;
3. Aankoopstrategieplan.

Ad 1. Grondprijnsbeleid

In het Handelingskader Grond 2007 wordt aangegeven, dat de beleidslijn voor grondprijnsbeleid is afgeleid van uitgangspunten die LNV en DLG hanteren bij het verwerven van gronden. Hoofdpunten in het grondprijnsbeleid zijn:

- Zware instrumenten (onteigening en korting) worden terughoudend en slechts op wettelijke basis ingezet met als maximum 10% onteigening.
- De provincie wil marktverstoring voorkomen en kiest bij de verwerving voor ILG doelen daarom zoveel mogelijk voor verwerving op vrijwillige basis op basis van marktconforme prijzen;
- Via ruilingen en verkoop worden de doelen gerealiseerd.

In het Handelingskader Grond 2008 is aan het uitvoeringskader het onderdeel 'Handelwijze op de grondmarkt' toegevoegd. Hierin worden mogelijke maatregelen en instrumenten opgesomd om de jaarlijks *'zeer forse taakstelling voor grondverwerving'* tijdig te bereiken.

Bij het Handelingskader Grond 2008 is een bijlage gevoegd met een analyse van de ontwikkelingen in de grondmarkt. Hieruit blijkt dat de Limburgse grondprijzen de afgelopen jaren de landelijke trend hebben gevolgd. In 2001 bereikten de grondprijzen een piek. In de periode 2002 tot en met 2005 daalden de prijzen, sindsdien stijgen ze weer. Gesteld wordt dat verwacht mag worden dat de grondprijs verder zal gaan stijgen, vanwege de marktsituatie: de grondmobiliteit daalt, terwijl de vraag naar grond stijgt. *'In deze marktsituatie zal het moeilijker zijn de ambities op gebied van grondverwerving via minnelijke grondverwerving waar te maken.'*

Ad 2. Onteigening

De beleidslijn voor onteigening is gebaseerd op rijksbeleid. Daarbij wordt verwezen naar een kabinetsnota Grondbeleid uit 2001 met het landelijke uitgangspunt dat van de te realiseren overheidsdoelen maximaal 10% via de inzet van formele onteigening wordt gerealiseerd. De komst van de ILG heeft deze voorwaarde niet gewijzigd, volgens de toelichting in het Handelingskader Grond. De uitgangspunten voor onteigening van de provincie zijn:

- tussen provincies kan sprake zijn van aanzienlijke verschillen in de noodzaak tot inzet van onteigening. Daarmee is het percentage van 10% een landelijk gemiddelde;
- de 10% wordt gehanteerd als landelijk gemiddelde binnen de totale zevenjarige ILG periode;
- de 10% als landelijk gemiddelde lijkt als landelijk gemiddelde voldoende om de ILG-doelen te kunnen realiseren. Indien dit op termijn niet het geval is, dan volgt bestuurlijk overleg provincies-Rijk. De midterm review van het ILG is hiervoor het eerste moment.

De zwaarte van het instrument onteigening wordt vervolgens beschreven:

'Onteigening is het onvrijwillig verwerven van onroerende goederen, is wettelijk geregeld en vindt plaats op basis van een Koninklijk Besluit (KB).' Aangegeven wordt dat een KB alleen kan worden verkregen wanneer er een overheidsplan is, waarin

een onteigeningstitel is opgenomen, zoals een bestemmingsplan, landinrichtingsplan en een reconstructieplan.

Tevens wordt ingegaan op aankoop op basis van volledige schadeloosstelling (VSS). Vermeld wordt dat inzet hiervan op basis van vrijwilligheid mogelijk is, terwijl de koopsom en vergoedingen worden bepaald als ware er sprake van onteigening. Aangegeven wordt hoe dit zich verhoudt tot de regels voor staatssteun: overheden zouden op basis van VSS kunnen aankopen, wanneer dit gebeurt in een gebied waar een onteigeningstitel kan worden verkregen. De handelingslijn voor onteigening en VSS is dat de provincie Limburg zeer terughoudend zal omgaan met het verwerven van gronden ten behoeve van ILG-doelen via onteigening of VSS.

Het Handelingskader Grond 2010 is geactualiseerd op het punt van de inzet van VSS. Bij de beleidslijn voor grondverwerving worden twee methoden van grondverwerving onderscheiden:

1. aanbodgestuurd: In deze methode is het aanbod van gronden bepalend voor de mate waarin grondverwerving plaatsvindt. Verwerving van gronden en eventuele gebouwen vindt marktconform plaats;
2. aankoopplannen: In deze methode bepaalt de provincie in nauwe samenspraak met de bij de grondverwerving betrokken partijen een strategie inclusief een samenhangend pakket aan instrumenten, die ertoe moeten leiden dat er in het desbetreffende gebied tijdig een voldoende aaneengesloten areaal kan worden verworven.

Hieraan is toegevoegd dat de provincie in 2009 besloten heeft tot de selectieve inzet van VSS en dat dit in 2010 nader wordt uitgewerkt naar gebieden waarin dit daadwerkelijk wordt toegepast.

De rekenkamer merkt hierbij op dat in het Handelingskader Grond bij de PO 2007 al was voorzien in de mogelijkheid om VSS in het minnelijke traject toe te passen. Ook is inzet van VSS in het minnelijke traject opgenomen in de opsommingen van mogelijke instrumenten in de Handelingskaders bij de PO's 2008 en 2009. Het instrument blijkt tot 2010 nooit te zijn ingezet in een minnelijk traject.

Uit de gesprekken blijkt dat de inzet van VSS in het minnelijk traject eerder op problemen stuitte, omdat werd uitgegaan van de redenering dat VSS alleen kon worden ingezet nadat een formeel besluit over onteigening zou zijn genomen. Formele besluitvorming over onteigening werd als een te zwaar instrument gezien. Uit verder juridisch onderzoek is naar voren gekomen dat VSS wel vooruitlopend op formele besluitvorming zou mogen worden ingezet. De behoefte om de uitvoering te versnellen en de uitkomst van het juridisch onderzoek hebben geleid tot het besluit van GS op 17 november 2009 om vanaf 2010 VSS selectief in te gaan zetten in het minnelijk traject.

Ad 3. Aankoopstrategieplan

De beleidslijn voor het opstellen van een Aankoopstrategieplan (ASP) is dat het aan de provincie is om hier al dan niet toe over te gaan. In de prestatieovereenkomst wordt jaarlijks aangegeven voor welke gebieden een ASP wordt opgesteld.

Een ASP is het document op grond waarvan GS de instrumentatie van de grondverwerving voor een project en daarmee ook de directe en bijkomende kosten van grondverwerving bepalen. In het Handelingskader wordt vervolgens een opsomming gegeven van aspecten die in een ASP aan de orde kunnen komen, waaronder de inzet van de verschillende instrumenten en een financiële paragraaf. In een ASP kan worden ingegaan op politiek gevoelige transacties. De voorgeschreven handelingslijn is dat DLG per geval zelf een inschatting moet maken over de extra politiek bestuurlijke gevoeligheid van transacties. Deze dienen in alle gevallen aan GS ter besluitvorming te worden voorgelegd. De regel is *'bij twijfel altijd voorleggen'*.

Transacties die niet passen in het kader van het desbetreffende ASP, dienen te allen tijde ter goedkeuring aan GS worden voorgelegd.

Afspraken over prestaties in de prestatieovereenkomsten 2007 tot en met 2010

Jaarlijks zijn in december van het voorafgaande jaar vanaf 2007 prestatieovereenkomsten (PO) gesloten tussen de provincie en DLG. In deze overeenkomsten is het werkpakket van DLG voor het desbetreffende jaar omschreven.

Over het algemeen blijkt uit de PO's dat de afspraken over aantallen te verwerven hectares gerelateerd zijn aan het aantal uren dat de minister jaarlijks ter beschikking heeft gesteld. Deze relatie wordt in de PO's duidelijk belegd, terwijl de relatie tussen de jaarlijkse prestatie en de uiteindelijk te behalen prestatie in de BO-ILG minder expliciet wordt gelegd.

In de gesprekken met betrokkenen binnen de provincie is aangegeven dat de jaarlijkse prestatie-afspraken afgeleiden zijn van ambtelijke schattingen van DLG over de mogelijkheden om gronden te verwerven binnen de beschikbare uren en het beschikbare budget.

Alleen de PO 2008 bevat een overzicht van een meerjarenplanning, met het totaal aantal te verwerven hectares in de ILG-periode en de jaarlijkse prestatie in de volgende jaren, waardoor beoordeeld kan worden in hoeverre de jaarlijkse prestatie-afspraken bijdraagt aan het totale aantal te verwerven hectares. In deze planning is echter uitgegaan van een hoger aantal te verwerven hectares dan het totaal dat in de BO-ILG is aangegeven.

In de gesprekken met betrokkenen binnen de provincie is aangegeven dat DLG ook (ruil)gronden aankoopt voor provinciale doelen, waarvoor het Rijk geen middelen beschikbaar stelt. De kosten die hiervoor worden gemaakt zouden worden verrekend als de gronden weer verkocht worden.

De PO's bevatten geen duidelijke uitwerking van de prestatie 'Verbeteren ruimtelijke structuur' in de BO-ILG, die betrekking heeft op de herverkaveling van gronden. Vanaf de PO 2007 worden de IGU's meegenomen bij de werkafspraken. Er is daarbij zowel sprake van verwerving van (ruil)gronden als van herverkaveling. Het is onduidelijk welke bijdrage de werkafspraken voor de IGU's leveren aan het realiseren van de totale doelstellingen in de BO-ILG.

In het Handelingskader Grond bij de PO 2008 wordt ingegaan op de problematiek van de grondverwerving. Gesteld wordt dat de komende vier jaren 1000 hectare per jaar verworven moeten worden om maximaal doelbereik te realiseren. Dit wordt onrealistisch geacht. Door intensivering van de grondverwerving zou er naar gestreefd worden om jaarlijks 500 - 600 hectare te verwerven, waarvan circa 450 hectare binnen de IGU's.

Het werkpakket in de PO 2009 bevat alleen de inzet van middelen en uren en niet de te leveren prestaties. Een overzicht van de jaarlijkse prestaties gedurende de gehele ILG-periode, zoals in de PO 2008, ontbreekt in de PO 2009.

In de PO 2009 wordt gesteld dat de ingezette lijn om het grondverwervingsproces te versnellen in 2009 verder wordt vormgegeven. Desalniettemin blijkt de prestatie verwerving grond ten behoeve van de realisatie van de EHS in de PO 2009 lager te zijn dan de planning in de PO 2008 (315 ha in plaats van 565 ha).

In de PO 2009 wordt aangegeven dat prioriteit bij de grondverwerving wordt gelegd bij de integrale projecten en de Zandmaas II projecten. Daarnaast hebben directe aankopen binnen de EHS en aankopen gekoppeld aan ruilingen eveneens een hoge prioriteit.

Op 17 november 2009, voorafgaand aan de vaststelling van de PO 2010 hebben GS een koepelbesluit genomen om zwaardere grondverwervingsinstrumenten, zoals de WILG, korting en VSS beschikbaar te stellen.

De PO 2010 is iets anders opgebouwd dan zijn voorgangers. Er is onder meer een terugblik over de voorgaande periode toegevoegd en de afspraken zijn in een contracttekst vastgelegd.

In de PO 2010 wordt aangegeven dat het beschikbare grondverwervingsbudget voor een groot deel is benut, maar dat de grondverwerving nog steeds de grootste beperkende factor is voor de realisatie van doelen, zowel binnen als buiten de IGU's, waaronder de EHS. Het belang van voldoende ruilgronden wordt onderstreept. In verband daarmee heeft de provincie met DLG een voorstel uitgewerkt om aanvullend instrumentarium in te zetten voor grondverwerving en herverkaveling. Begin 2010 zouden GS besluiten over waar welk instrumentarium ingezet zou worden.

'De versnelde realisatie van de IGU's en EHS en de verzwaring van het grondverwervingsinstrumentarium is een bestuurlijke keuze waarvoor het reguliere grondverwervingsbudget opgenomen in de bestuursovereenkomst 2007-2013 niet toereikend is. De provincie stelt daarom aanvullend budget hiervoor beschikbaar.'

GS lopen met deze opmerking vooruit op een nog te nemen besluit over aanvullend budget. Op 6 juli 2010 hebben GS hierover een besluit genomen. Dit hield het volgende in:

- instemmen met het beschikbaar stellen van circa € 44,45 miljoen voor grondverwerving ten behoeve van de pMJP-doelen;
- de middelen voorfinancieren uit niet bestede middelen uit het ILG;
- bij tekorten de middelen voorfinancieren uit een lening bij het Nationaal Groenfonds, waarvan de rentekosten ten laste worden gebracht van de ILG-middelen.

GS besloten tevens om PS te informeren over de risico's van deze besluitvorming en de afhandeling hiervan te mandateren aan de portefeuillehouder. De rekenkamer heeft geen vastlegging aangetroffen van informatie over dit besluit aan PS. In de gesprekken met betrokkenen binnen de provincie is aangegeven dat dit samenhangt met de opstelling van de Midterm Review (MTR) en de komst van het nieuwe kabinet. Bij de opstelling van de MTR in het voorjaar van 2010 werd uitgegaan van de tot dan toe geldende kaders van het Rijk. De provincie heeft toen aan de minister aangegeven dat het budget niet toereikend was, vanwege stijgende grondprijzen en de inzet van VSS. Vooruitlopend op de inzet van aanvullende rijksmiddelen namen GS het besluit over het beschikbaar stellen van € 44,45 miljoen voor grondverwerving. In het najaar van 2010 trad het nieuwe kabinet aan, dat volgens het regeerakkoord wilde bezuinigen op de realisatie van de EHS. Naar aanleiding van dit nieuwe beleid en anticiperend op nadere uitwerkingen van de minister heeft de provincie het aangaan van nieuwe verplichtingen voor grondverwerving stopgezet. Dit betekent dat het besluit van GS op 6 juli 2010 niet geëffectueerd is. Het is daarom niet gemeld aan PS. In de PO 2010 is bij de formulering van de prestaties een bandbreedte aangehouden, waarbij een minimale en maximale taakstelling is afgegeven, afhankelijk van de instrumentkeuze. Gesteld wordt dat de ervaring leert dat in een traject met vrijwillige ruilingen ongeveer 40% doelbereik kan worden gerealiseerd. Bij een wettelijk project (volgens de WILG) met het karakter van een verplichte ruiling zou 70-80% van de doelen kunnen worden gerealiseerd. Maximale doelrealisatie (100%) kan volgens de PO 2010 alleen worden bereikt met hele zware middelen (het RO-instrumentarium). Op het moment van ondertekening van de PO 2010 hadden GS nog geen finaal besluit genomen over de projecten waarvoor het zwaardere instrumentarium zou worden ingezet en het moment waarop dat operationeel is. Op grond van het finale besluit zou DLG de grondverwervingsplanning herzien. In de PO 2010 is de aankooptaakstelling voor gronden voor de EHS vermeld voor de periode 2010-2013. De aantallen te verwerven hectares liggen aanzienlijk hoger (minimaal 1300 ha - maximaal 1200-2700 ha), dan gelet op de restant taakstelling (388 ha) nodig zou zijn. Bij deze aankooptaakstelling is in een noot aangegeven dat de provincie vanwege de versnelling van de IGU's en de EHS ook koopt voor andere doelen (onder andere structuurversterking landbouw, water).

Afspraken over kosten

Voor de verwerving van gronden is volgens de BO-ILG 2007-2013 alleen een rijksbijdrage beschikbaar voor het verwerven van nieuwe EHS (€ 62,72 miljoen voor 1988 ha). Er is daarnaast, volgens de BO-ILG een provinciale bijdrage van € 8,06 miljoen beschikbaar voor dit doel. De BO-ILG geeft een normbedrag per eenheid: € 35.595 per te verwerven hectare. Voor de herverkaveling van gronden is onder het thema Landbouw voor het verbeteren van de ruimtelijke structuur een normbedrag van € 279 per hectare opgenomen. De rijks- en provinciale bijdrage voor de structuurverbetering bedraagt € 1,76 miljoen.

De normbedragen worden gebruikt om de totale omvang van het ILG budget te bepalen. Dit kan ontschot worden ingezet. In de praktijk werkt de provincie wel met afzonderlijke budgetten voor de verschillende doelen. Dit houdt in dat er bij de

prestatieafspraken met DLG wordt uitgegaan van een beschikbaar budget voor te verwerven hectares. In de PO's 2007-2010 zijn afspraken vastgelegd over de aanwending van de beschikbare budgetten:

Tabel 2: Afspraken over aanwending budgetten in PO's 2007 tot en met 2010

<i>Bron</i>	<i>Afspraak</i>
PO 2007	de beschikbare budgetten worden volledig verplicht en uitgeput
PO 2008	DLG stuurt op 100% uitputting van kasuitgaven en het aangaan van verplichtingen. Ervaringen leren echter dat 100% zelden worden gehaald (onder andere aanbestedingsvoordeel, slechte weersomstandigheden). de inzet van DLG is gericht op het maximaal verplichten van de ILG middelen; dat wil zeggen 80 tot 90% bij de midterm review en alles verplicht in 2011. Voor alle prestaties zijn er in 2011 juridisch harde afspraken gemaakt, waar betrokken partijen niet meer vanaf kunnen of eenzijdig op terug kunnen komen. De provincie kan het geld niet meer aan iets anders uitgeven.
PO 2009	DLG gebruikt de in het pMJP gehanteerde normbedragen als uitgangspunt waarbij DLG er mede voor waakt dat er gemiddeld in Limburg (totale provincie) weer op de normbedragen wordt uitgekomen, wetende dat de realisering van doelen in het ene project duurder zal zijn dan de normbedragen uit het pMJP en in een ander project goedkoper dan de normbedragen uit het pMJP. Voor grond wordt er uitgegaan van de reële marktwaarde.
PO 2010	Eventuele tekorten en overschotten komen ten gunste en ten laste van de provincie. DLG haalt geen eigen resultaat op deze middelen. De provincie verstrekt DLG maandelijks (valutatatum 1e werkdag van de maand) een voorschot op basis van een door DLG aangeleverde liquiditeitsprognose. Deze prognose wordt voor de 15e van elke maand aan de provincie gestuurd. Om renteverlies te beperken werkt DLG met voorzichtige c.q. realistische prognoses; voor onverwachte betalingen kan DLG door een spoedprocedure extra voorschot verkrijgen. De administratie van DLG is zodanig ingericht dat DLG (voor wat betreft de opdrachten die DLG uitvoert) de informatie aan de provincie kan leveren voor de verantwoording van GS aan PS en aan LNV. Ter wille van de provinciale verantwoording wordt de jaarlijkse accountantsverklaring op de PMV uiterlijk in maart van elk jaar beschikbaar gesteld.

In de PO 2007 wordt gesteld dat een budget van € 13 miljoen beschikbaar is voor grondverwerving. Het is niet duidelijk waar dit bedrag op is gebaseerd. In de PO 2008 is niet aangegeven hoeveel budget er op basis van de BO-ILG in 2008 beschikbaar is voor de grondverwerving. Er wordt wel aangegeven, dat er voor het totale aantal te verwerven hectares (797 ha) een budget van € 32,750 miljoen nodig is (inclusief 3,5 miljoen voor Zandmaas II). Het is niet duidelijk hoe tot dit bedrag is gekomen. De PO 2009 berekent het benodigde budget op basis van een hoger normbedrag. Daarbij wordt vooruitgelopen op een verhoging van het budget. Er wordt niet gerekend met een werkelijk beschikbaar gesteld budget. In de PO 2010 wordt toegelicht dat het totaal beschikbaar gestelde budget voor grondverwerving in de BO-ILG 2007-2013 niet toereikend is om de voorgenomen prestaties te behalen: *'Van het totale beschikbare grondverwervingsbudget (ILG-nieuw Budget Rijk/provincie) van circa 44 miljoen euro voor de periode 2007-2013 resteert op 1-1-2010 nog circa 5,5 miljoen euro.'*

In de PO 2010 is een inschatting gemaakt van het benodigde budget voor de prestaties voor grondverwerving: € 17 miljoen voor 350 hectare in 2010 en minstens € 50 - 60 miljoen voor de periode 2011 tot en met 2013.

Duidelijkheid over rollen

Afspraken over de inzet van DLG voor de grondverwerving vloeien voort uit de Reconstructiewet en de WILG en de bijbehorende bestuursovereenkomsten. De provincie en DLG verhouden zich op grond van bepalingen uit deze wetten tot elkaar als opdrachtgever en opdrachtnemer. De rekenkamer merkt op dat hierbij geen sprake is van een gebruikelijke opdrachtgever-/opdrachtnemer relatie, omdat de provincie wettelijk verplicht is om bepaalde taken (waaronder de grondverwerving) door deze specifieke overheidsorganisatie te laten verrichten. Bovendien bepaalt het Rijk, en niet de provincie als opdrachtgever, in de bestuursovereenkomst het jaarlijks aantal in te zetten uren van DLG. Geregeld is dat de provincie jaarlijks prestatieafspraken maakt met DLG. De rekenkamer constateert dat niet vooraf is vastgelegd welke eisen de provincie kan stellen aan de kwaliteit van de uitvoering door DLG en wat de provincie kan regelen over toezicht op de uitvoering door DLG.

Risico's in beeld

Beheerste sturing veronderstelt dat er vooraf inzicht is in de mogelijke risico's tijdens de uitvoering. De rekenkamer heeft onderzocht of GS vooraf risico's van de uitvoering door DLG in beeld hebben gebracht. Geconstateerd is dat in de PO's 2007 tot en met 2010 risico's zijn benoemd en dat hiervoor een risicobeleid is geformuleerd. In de PO 2007 is aangegeven voor welke risico's DLG aansprakelijk is. Daaraan is toegevoegd dat bij de midterm review over BO wordt geëvalueerd hoeveel financiële risico's aan DLG toegerekend kunnen worden, hoe groot de omvang van de hieruit voorkomende schades is en hoe LNV/provincies dit oplossen (of programmamiddelen erbij of prestaties naar beneden bijstellen). In de bijlage bij de PO 2007 is een samenvatting van verwachte risico's rondom de uitvoering PO 2007 opgenomen. In het bijgevoegde overzicht is aangegeven welke rollen DLG en de provincie hebben om de risico's in te perken.

De volgende risico's zijn onderkend:

- zoeken naar balans sturing detailniveau PO;
- tijdige beschikbaarheid grond;
- aanbestedingsproblematiek. Hierbij gaat het om ontwikkelingsgerichte projecten waarbij men afhankelijk is van de inbreng van marktpartijen;
- draagvlak streek voor projecten;
- financiële agenda's derden onvoldoende afgestemd, waardoor de benodigde cofinanciering onvoldoende of niet snel genoeg tot stand komt;
- overschrijding normkosten zoals meegegeven in de BO-ILG 2007-2013.

In de PO 2008 wordt hetzelfde risicobeleid geformuleerd. In de bijlage worden risico's genoemd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in externe slecht beïnvloedbare factoren en interne beïnvloedbare factoren. Een voorbeeld van een externe slecht beïnvloedbare factor is de grondmobiliteit, deze is sterk afhankelijk

van de prijsontwikkelingen van onder andere graan, melk en biobrandstof op de wereldmarkt. Indien de grondmobiliteit verder daalt is de verwachting dat er minder gronden verworven kunnen worden en de taakstelling hierdoor niet haalbaar is. Als één van de interne slecht beïnvloedbare factoren wordt genoemd de beschikbaarheid van personeel: *'de ambitieuze taakstelling is alleen realiseerbaar met voldoende gekwalificeerd personeel. Rekeninghoudend met het totale takenpakket van DLG/BBL zal in 2008 de personele capaciteit met circa 6 fte uitgebreid worden.'*

De PO 2009 bevat hetzelfde risicobeleid als de PO 2008.

In de PO 2010 is een aparte paragraaf 'Risicomanagement' opgenomen. Onder meer wordt als risico genoemd: een onduidelijke relatie tussen provincie, DLG en gebied. *'Om dit risico te beperken is de volgende lijn een oplossing: er is een bestuurlijke lijn tussen de provincie en een voorzitter (van werkgroep of bestuurscommissie) en er is een opdrachtgeverslijn tussen provincie en DLG. Tussen DLG, provincie en voorzitter worden tevens zakelijke afspraken gemaakt (projectcontract).'*

Duidelijke basis voor verantwoording

In de PO's 2007 tot en met 2010 zijn afspraken vastgelegd over tussentijdse sturingsinformatie en verantwoordingsinformatie. Tevens zijn afspraken vastgelegd over de overlegstructuur. Er vallen enkele zaken op bij deze afspraken.

In alle PO's is de volgende afspraak opgenomen: *'De benodigde voortgangs-, sturings- en verantwoordingsinformatie is tijdig beschikbaar en afwijkingen groter dan 20% of groter van € 50.000 worden direct gecommuniceerd en er worden concrete voorstellen of keuzemogelijkheden aangereikt.'*

Hierbij wordt echter niet gemeld ten opzichte waarvan eventuele afwijkingen worden vastgesteld.

In de PO 2008 wordt gedetailleerd ingegaan op de gewenste inhoud van de tussentijdse rapportages: *'Om de Provincie in de gelegenheid te stellen haar sturingsfunctie te vervullen dienen de PPOV-rapportages op het niveau van de voor Limburg herkenbare doelen te verantwoorden over de voortgang van de in de PO overeengekomen prestaties (inclusief de specifiek Limburgse pMJP-prestaties) en de uitputting van de beschikbare middelen. Als professioneel opdrachtnemer heeft DLG haar verantwoordingsstelsel hierop ingericht.'*

Ook worden er eisen gesteld aan de levering van gegevens door DLG opdat de rapportages voor zowel het Rijk als voor PS kunnen worden gegenereerd uit het provinciale systeem.

De rapporteringsafspraken in de PO 2009 en 2010 komen overeen met de afspraken in de PO 2008. In de PO 2010 wordt nog eens expliciet een afspraak opgenomen over de inrichting van de administratie van DLG: *'De administratie van DLG is zodanig ingericht dat DLG (voor wat betreft de opdrachten die DLG uitvoert) de informatie aan de provincie kan leveren voor de verantwoording van GS aan PS en aan LNV. Ter wille van de provinciale verantwoording wordt de jaarlijkse accountantsverklaring op de PMV uiterlijk in maart van elk jaar vastgesteld.'*

Ontwikkelingen tijdens de uitvoering door DLG

Vanaf 2004 zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die gevolgen hadden voor de positie en werkwijze van DLG.

Verzelfstandiging DLG

Vanaf 1 januari 2004 is DLG een agentschap van LNV. Door de invoering van andere beheersregels (onder meer het stelsel van baten en lasten) en integraal management is een andere werkwijze ingezet. DLG is werkzaamheden voor de provincie gaan verrichten in het kader van de Reconstructiedoelstellingen in 2006, in de beginjaren van de verzelfstandiging.

Invoering WILG en nieuwe relatie provincies-DLG

Gegeven het belang van de DLG voor de provincies bij de invoering van de WILG, hebben de provincies aangegeven invloed te willen hebben op de inzet van de DLG in termen van capaciteit en kwaliteit. De toenmalige minister van LNV heeft een 'commissie van wijzen DLG' gevraagd om te adviseren op welke manier de provincies een betekende invloed kunnen krijgen op de sturing op en het eigenaarschap van de DLG. Uit het advies van december 2006 blijkt dat de provincies verschillende opvattingen hebben. Provincies met aanzienlijke reconstructieopgaven (zoals de provincie Limburg), vinden dat zij zelf de uitvoering ter hand moeten nemen. De commissie constateert dat dit ertoe heeft geleid dat meerdere provincies in de afgelopen jaren een eigen grondbedrijf hebben opzet, of mensen in dienst hebben genomen met specifieke deskundigheid, bijvoorbeeld op gebiedsontwikkeling. De commissie constateerde daarnaast dat bij de DLG het gevoel leeft dat de provincies juist het instrument DLG zouden moeten zien als hun eigen uitvoeringsdienst of grondbedrijf.

Aansturingsprotocol Rijk-dienst Landelijk Gebied

In verband met de invoering van de WILG op 1 januari 2007 is een opdrachtgeverprotocol Rijk - DLG ingesteld, dat voor onbepaalde tijd geldt. In het protocol staan de spelregels voor de wijze waarop LNV en DLG vanaf januari 2007 met elkaar omgaan.

Omdat het inhoudelijke opdrachtgeverschap bij de provincies komt te liggen en daarmee de driehoeksrelatie tussen LNV, de provincies en DLG, wordt opgeheven, zou de aansturing eenvoudiger zijn geworden. Dit wordt echter bestreden door de DLG-raad, die vindt dat de omgeving van DLG met de komst van ILG/WILG complexer is geworden en dat er ten behoeve van de uitvoering op diverse punten meer duidelijkheid moet komen.

Zoeken naar een efficiënte manier van werken

In de jaren van de uitvoering van het Reconstructieplan en aan het begin van de eerste WILG-periode ervoer de provincie Limburg afstemmingsproblemen met DLG. Door de provincie werd het als een belemmerende factor beschouwd dat er (letterlijk) sprake was van sturen op afstand, de betrokken medewerkers van DLG waren fysiek ergens anders gehuisvest. Daarnaast werden sommige zaken binnen

DLG via verschillende niveaus in de organisatie afgestemd, waardoor de provincie de aansturing van de DLG als stroperig ervoer. Ook de provincies Zeeland en Noord-Brabant bleken met soortgelijke problemen te kampen. In 2007 werd een analyse uitgevoerd door de drie provincies, waarbij elke provincie een eigen voorstel heeft gedaan aan de minister voor een pilot. De provincie Limburg heeft voorgesteld om medewerkers van DLG bij (en onder verantwoordelijkheid van) het grondbedrijf van de provincie te plaatsen. Het ministerie/de DLG heeft hier echter niet mee ingestemd en heeft voorstellen gedaan voor een afgeslankte pilot, die inhield dat voor een deel van het landelijke gebied met een andere organisatievorm zou kunnen worden gewerkt. Binnen de provincie is toen geadviseerd om dit voorstel niet over te nemen, omdat dit de afstemming nog lastiger zou maken. In plaats van een vereenvoudiging, zou er immers een extra organisatorische verandering bij komen. Uiteindelijk zijn er geen organisatorische veranderingen aangebracht tussen provincie en DLG. In plaats daarvan is ingezet op een verbetering van het overleg: op ambtelijk niveau is de taakgroep Grond en op strategisch niveau de taakgroep Grond+ ingesteld.

Beschrijvingen organisatorische ontwikkelingen in de PO's 2007-2010

In de PO's wordt ingegaan op verschillende organisatorische ontwikkelingen tijdens de uitvoering. Daarbij gaat het zowel om de manier van werken als om de benodigde kwaliteit van de medewerkers. De PO 2007 noemt het instellen van gebiedsteams: *'Accent voor 2007 is de in het gebied werkzame DLG-ers meer in gezamenlijkheid te laten optreden. Er ontstaan dan gebiedsteams.'*

In de PO 2008 is ingegaan op ontwikkelingen in het personeelsbestand:

- In 2008 zal het aankoperskorps worden uitgebreid. De aankopers/taxateurs worden betaald uit het exploitatiebudget;
- DLG richt de werving en kennisontwikkeling in omvang en competenties op het zo doelmatig en doeltreffend mogelijk realiseren van de pMJP-doelen en de in de PO overeengekomen prestaties;
- Voor de rol van projectleider IGU levert DLG inzet van medewerkers die *proactief, bindend en toonaangevend kunnen opereren'.*

In deze PO wordt uitgebreid ingegaan op het ontwikkelingsgericht werken en de samenwerking van DLG met het provinciale Grondbedrijf:

'In 2008 versterkt en verdiept DLG de samenwerking met het provinciale grondbedrijf. De kennis en kunde van de afzonderlijke organisaties wordt zo efficiënt mogelijk ingezet. DLG denkt mee in de doorontwikkeling van het provinciaal grondbedrijf.' Er zijn meer gedetailleerde afspraken opgenomen over afstemming tussen het provinciale grondbedrijf en DLG. Afgesproken is dat het grondbedrijf in enkele projectgebieden de aankopende partij is.

In de PO 2009 wordt ingegaan op het betrekken van provinciale ambtenaren bij nieuwe projecten: *'DLG en provincie komen gezamenlijk tot een zo optimaal mogelijke inzet van DLG. Binnen nieuwe opdrachten/projecten worden de bij dat project betrokken provincie ambtenaren maximaal betrokken bij de zogenaamde*

'Project-start-ups. Tijdens deze project-start-ups wordt de opdracht zo scherp mogelijk geformuleerd en worden (deel)prestaties en uren bepaald. Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de programma's uit het coalitieakkoord en de beeldbepalende objecten.'

In de PO wordt aangegeven dat in 2008 de actieve grondverwerving voor zes IGU's is opgestart en dat de aanpak medio 2008 is geëvalueerd. Naar aanleiding daarvan is de processturing grondverwerving verder uitgewerkt. Er wordt hiervan een gedetailleerde beschrijving gegeven, waarbij getracht wordt een vorm te vinden voor integrale sturing binnen het project en een structurele afstemming met de desbetreffende gebiedscommissie.

De PO 2010 besteedt opnieuw aandacht aan ontwikkelingen in het werken met gebiedsteams en met name de rol van de gebiedsprojectleider. Tevens wordt een afspraak gemaakt over het informeren van de provincie over de competentie-ontwikkeling van gebiedsprojectleiders: *'DLG houdt de provincie op de hoogte wat betreft competentie-ontwikkeling van gebiedsprojectleiders. Dit zal gebeuren vóór 1-3-2010. DLG is op 1-1-2010 gestart met de DLG academie voor gebieds-ontwikkeling. Deze academie heeft tot doel om DLG projectleiders en medewerkers gebiedsontwikkeling niet alleen in theorie maar ook in onderlinge kennis-uitwisseling verder te professionaliseren. De leerdoelen van de DLG-academie worden met de provincie gedeeld. Indien de behoefte daaraan bestaat volgt nader overleg over het openstellen van de DLG-academie voor provincied medewerkers.'*

In de PO 2010 wordt tevens ingegaan op de gevolgen van het besluit van GS om VSS selectief te gaan inzetten. Naar aanleiding hiervan heeft DLG de organisatie rondom de IGU's opnieuw bezien en introduceert twee nieuwe teams: het kennisteam IGU's (belangrijk in de voorfase van projecten) en het projectregieteam (PTR, ter ondersteuning van IGU's waarvoor mogelijk een VSS-traject zal worden gevolgd). Vermeld wordt dat de kennis bij aankopers en medewerkers inzake grondverwerving op basis van VSS op peil is gebracht.

Uitoefenen toezicht op de uitvoering door DLG

In de constructie dat DLG belast is met de feitelijke uitvoering en de provincie Limburg een opdrachtgeversrol heeft, is het uitoefenen van toezicht door de provincie op de uitvoering door DLG een belangrijke schakel in het gehele proces. Toezicht kan plaatsvinden door middel van onderzoek naar de daadwerkelijke prestaties, maar ook door middel van onderzoek naar de aanwezigheid van bepaalde waarborgen in de uitvoerende organisatie. De rekenkamer constateert dat in de bestuursovereenkomsten en de prestatie-afspraken met DLG enkele elementen van toezicht zijn opgenomen, zoals een accountantsverklaring over de rapportages van DLG en afstemming hierover met de controlerende accountant voor de provincie. Er is echter niet voorzien in de invulling van een toezichtfunctie in die zin dat de provincie kan instaan voor een beheerste uitvoering door DLG. Eerder is al opgemerkt dat er sprake is van een ongebruikelijke opdrachtgever/-nemerrelatie

tussen de provincie en DLG. Eén aspect daarvan is dat niet vooraf is vastgelegd wat de provincie kan regelen over toezicht op de uitvoering door DLG.

Uit de gesprekken met ambtelijke betrokkenen bij de provincie komt het volgende naar voren:

- de provincie stelt niet door middel van onderzoek vast of DLG voldoende personele capaciteit inzet, of er sprake is van ordelijke processen bij DLG en of er voldoende waarborgen zijn in de werkwijze van DLG dat risico's tijdig worden gesignaleerd;
- bij de provincie heeft de nadruk de afgelopen jaren gelegen op het verkrijgen van die informatie van DLG, die de provincie meer inzicht geeft in de processen rond grondverwerving en het overzicht over het geheel. Het zijn complexe processen, waarbij de afhankelijkheid van grondeigenaren en andere partijen (zoals waterschappen en gemeenten) groot is. De afspraken over de informatievoorziening zijn in de PO's steeds uitgebreid;
- de contactpersoon bij de provincie toetst de inhoud van de PPOV's, PMV's en PEIL-format op voortgang conform de afspraken in de Prestatie-overeenkomst;
- Team Planning en Control van de afdeling Landelijk Gebied van de provincie Limburg toetst de financiële informatie van de PPOV's, PMV's en PEIL-format op aansluiting met de provinciale gegevens. Daarbij wordt ook kennis genomen van de bevindingen van de accountant;
- Team Planning en Control toetst de informatie van DLG niet op het nakomen van afspraken in Prestatieovereenkomst, zoals het melden van afwijkingen groter dan 20% of € 50.000;
- Team Planning en Control wordt niet betrokken bij het maken van afspraken met DLG. Het team wordt achteraf geïnformeerd over de gemaakte afspraken.

Uit de gesprekken blijkt voorts dat het voor de provincie lastig was om een actueel overzicht te hebben van de grondverwerving en de verdeling van het grondeigendom in de provincie. Gezien het grote belang van grondverwerving voor het welslagen van het plattelandsbeleid heeft de portefeuillehouder in 2008 het provinciale grondbedrijf verzocht om het eigendom en de mobiliteit van de gronden in beeld te brengen en een gezamenlijke grondverwervingsstrategie met DLG te ontwikkelen. Nu, in een tijd van bezuinigingen, acht de provincie het wenselijk/noodzakelijk dat de DLG alle verplichtingen die ze wil aangaan, vooraf aan de provincie voorlegt. Dit gaat verder dan de afspraken in de Prestatieovereenkomst. Dit gebeurt vanaf november 2010. Twee jaar geleden ontstond bij Team Planning en Control de behoefte om gedurende het jaar een actueel inzicht te hebben in de voor grondverwerving aangegane verplichtingen. Om een dergelijk inzicht te kunnen verkrijgen was het vereist om tot op projectniveau te weten welke verplichtingen DLG aanging. In de formele afspraken is niet voorzien in informatie van DLG aan de provincie over de aangegane verplichtingen per project gedurende het jaar. Team Planning en Control heeft op informele basis geregeld dat DLG deze gegevens maandelijks aan het team levert.

Bijsturing tijdens de uitvoering

GS blijken in 2007 een evaluatie te hebben uitgevoerd naar de uitvoeringsorganisatie Platteland in Uitvoering. De resultaten van de evaluatie kwamen eind 2007 beschikbaar en werden volgens GS op dat moment, vanwege allerlei ontwikkelingen, al weer ingehaald door de praktijk. In de evaluatie was vooral de rol van gebiedscommissies aan de orde gekomen. Daarnaast hebben GS onderzoeken laten uitvoeren door externe bureaus naar de inzet van het instrumentarium en de uitvoeringsorganisatie. Deze onderzoeken worden hierna toegelicht.

Onderzoek naar instrumentarium

In 2008 heeft de provincie samen met de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB) opdracht gegeven aan LEI/Alterra om onderzoek te doen naar de vraag hoe doelrealisatie kan plaatsvinden zonder de grond daarvoor te verwerven. In dit onderzoek is naar mogelijkheden gezocht om de betrokkenheid van de landbouw bij het realiseren van de plattelandsdoelen te vergroten. Het onderzoek heeft geleid tot de rapportage 'Puzzelen met de ruimte in Limburg; Ruimteclaims in het Limburgs landelijk gebied' dat in januari 2010 is gepubliceerd, maar in 2009 al tot acties heeft geleid:

- op 17 november 2009 besloten GS de instrumenten WILG en VSS bij functiewijziging selectief in te zetten bij plattelandsprojecten, vooruitlopend op een nader uit te werken pakket van maatregelen zoals voorgesteld in een onderzoek van LEI/Alterra;
- de provincie Limburg en LLTB hebben eind 2009 afspraken gemaakt in de zogenaamde Verklaring van Roermond (VvR) over een pakket maatregelen. De VvR onderkent dat land- en tuinbouw een maatschappelijk belang vertegenwoordigen: naast voedselproductie ook het leveren van een bijdrage aan leefbaarheid, economie en landschapsonderhoud.

In de toelichting op het GS-besluit van 17 november 2009 is aangegeven dat de provincie Limburg een beleids- en instrumentele vernieuwing wil zodanig dat de rol van de landbouwsector bij de realisatie van publieke doelen op het gebied van natuur, landschap, milieu en water wordt versterkt. *'Een impuls levert het bieden van VSS bij grondaankopen. Dit biedt vertrekende ondernemers binnen gebieden met functieverandering de mogelijkheid tot een vergoeding in verplaatsingskosten en stimuleert stoppers om grond beschikbaar te stellen voor het project.'*

In de VvR zijn drie sets met aandachtspunten benoemd:

- versterking van de positie van de land- en tuinbouw;
- verhoging van de omgevingskwaliteit;
- het efficiënt omzetten van beleid naar uitvoering.

De aandachtspunten bevatten in totaal 27 acties. In maart 2010 is een Uitwerkingsplan opgesteld voor iedere actie. De volgende maatregelen hebben direct betrekking op grondverwerving:

- *Maatregel 7: Grondverwerving volledige schadeloosstelling*
'Versnelling grondverwerving EHS/RV. Om tot versnelling te komen is met name

in gebieden waar op korte termijn functiewijzigingen moeten worden gerealiseerd een optimale inzet van instrumenten noodzakelijk. Een vergoeding op basis van volledige schadeloosstelling biedt de verkopende partij een maximale vergoeding. Door GS is inmiddels het principebesluit tot inzet van het instrument genomen.'

- *Maatregel 17: Actualisatie, herbegrenzen, versnellen EHS*
'Bij de integrale aanpak van de plattelandontwikkeling kunnen conflicten optreden tussen economische en natuur-/waterbelangen. Herbegrenzing van de EHS kan bijdragen aan een (kosteneffectieve) oplossing. Kleinschalige aanpassingen zijn nu reeds mogelijk. Voor een systematische herbegrenzing is wijziging van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg noodzakelijk.'

Onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie

In 2009 hebben GS opdracht gegeven aan Twynstra Gudde om een onderzoek uit te voeren naar de uitvoeringsorganisatie pMJP. Dit heeft geleid tot een rapportage op 30 maart 2010. Aanleiding voor het onderzoek was de constatering dat de feitelijke realisatie van ILG-doelen achterbleef bij de programmering.

Op basis van het advies van Twynstra Gudde hebben GS op 25 mei 2010 besloten om de gebiedscommissies per 1 oktober 2010 van hun taak te ontheffen. Daarnaast zullen GS nadrukkelijk gaan werken met prestatiecontracten met andere partijen, zoals DLG, Waterschappen en terreinbeherende instanties.

In het rapport van Twynstra Gudde werd overigens opgemerkt dat *'de relatie met DLG speciale aandacht vraagt. Vanuit het ILG-convenant met het Rijk is dit een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. In de praktijk wordt dit echter door provincie en gebiedspartners niet altijd zo ervaren.'*

5.4 Informatie aan PS en behandeling daarvan door PS

Informatie aan PS

GS hebben PS jaarlijks, via zogenaamde monitorrapportages, geïnformeerd over de voortgang bij de realisatie van de doelen uit het Reconstructieplan, respectievelijk het pMJP 2007-2013.

Vanaf 2007 rapporteren GS via het zogenaamde jaarlijkse PEIL-format (Prestaties en Effecten in het ILG) aan de minister van LNV over de in de BO-ILG 2007-2013 gemaakte afspraken. De ingevulde PEIL-formats zijn jaarlijks opgenomen als bijlage bij de Jaarstukken van de provincie Limburg.

Tussentijds heeft de portefeuillehouder schriftelijke informatie verschaft aan PS.

Voor een volledige beeld van de informatie aan PS over de realisatie van de doelen betreffende grondverwerving, herverkaveling en ruilen van gronden wordt verwezen naar deel II van de rapportage. Hierna worden enkele opvallende zaken in de informatie genoemd.

Voortgang van de realisatie van doelen en prestaties

De opzet van de voortgangsrapportages is duidelijk. De voortgang bij de grondverwerving ten behoeve van de realisatie van de EHS komt in elke rapportage

aan de orde. Dit geldt ook voor de voortgang van de herverkaveling ten behoeve van de structuurverbetering van de landbouw. Tot en met 2006 wordt aangegeven, dat de verwerving ten behoeve van de EHS/Robuuste verbinding op schema ligt. In de voortgangsrapportage over 2007 wordt aangegeven, dat de investeringen voor aankopen EHS conform de ramingen zijn. Er worden aantallen verworven hectares genoemd, maar daaruit blijkt niet of de prestatie ook volgens planning verloopt. De voortgangsrapportage 2008 geeft aan dat 44% van het te verwerven aantal hectares is verworven. Er wordt veel aandacht besteed aan de stijgende grondprijzen. *'In de ramingen van het pMJP is gerekend met een grondprijs van € 35.600. Dit levert een dilemma op: ofwel kiezen voor doelrealisatie en marktconforme prijzen en een mogelijk budgettekort accepteren ofwel in 2013 concluderen dat de doelen niet gehaald zijn en het geld niet is uitgegeven. In 2009 zal daarover in het kader van de MTR een standpunt bepaald worden.'*

In de voortgangsrapportage 2009 is vermeld dat 1552 van de 1988 te verwerven hectaren (BO-ILG) zijn aangekocht (74%) voor in totaal € 54,4 miljoen. *Hiermee is het beschikbare ILG-budget voor circa 90 % besteed. Een groot deel van het verworven areaal betreft echter ruilgronden (1075 ha, 75% van de verworven gronden) en ligt dus nog niet op de juiste plaats. Daarnaast wordt bestaande natuur gekocht. Van de pMJP taakstelling "verwerving EHS" van 2583 ha (excl. Grens- en Zandmaas l) is zo 2379 ha verplicht voor een bedrag van € 65 miljoen. De aankoopdoelstelling van DLG in de periode 2010-2013 ligt op minimaal 1.300 ha en maximaal 1.700-2.700 ha afhankelijk van de instrumentkeuze. Met deze aanvullende taakstelling wordt ook ingespeeld op de aanzienlijke taakstelling na 2013.*

In de voortgangsrapportage 2009 wordt voor het eerst gemeld dat een aanzienlijk deel van de verworven gronden niet op een EHS-locatie liggen, maar aangekocht zijn als ruilgrond. Hierover wordt opgemerkt dat deze hier als gerealiseerde EHS wordt gerekend, omdat dat zo met Rijk is afgesproken. De voortgangsrapportage gaat ook in op het extra benodigde grondverwervingsbudget voor de komende jaren. *Een recente raming aan de hand van onze ervaringen en een inschatting van kosten voor VSS en het opbouwen of instandhouden van een adequate grondvoorraad geeft aan dat tot en met 2013 € 40 miljoen aanvullend grondverwervingsbudget nodig is.*

De voortgang bij de herverkaveling is, ten opzichte van de neerwaarts bijgestelde doelstelling, tot 2006 voorspoedig. Er is sprake van vrijwillige kavelruil. Wettelijke herverkaveling levert weerstand op bij de verschillende partijen en wordt door de gebiedscommissies nagenoeg niet geprogrammeerd in de gebiedsprogramma's. Over 2007 wordt gemeld dat de resultaten tegenvallen ten opzichte van de ramingen. Hiervoor worden enkele redenen aangedragen.

In de voortgangsrapportage 2008 komt ook naar voren dat de resultaten tegenvallen. Bovendien blijken ook de prijzen bijna tweemaal zo hoog te zijn. *Mede op basis van de ervaringen in 2009 zal in het kader van de midterm review een herijking plaats vinden; een neerwaartse bijstelling van de opgave lijkt noodzakelijk.'*

In de voortgangsrapportage 2009 wordt aangegeven dat inmiddels 786 hectare daadwerkelijk is herverkaveld. *‘Wij zien dit echter slechts als middel om de beoogde structuurverbetering van de grondgebonden landbouw te realiseren. Naast herverkaveling zijn echter ook bedrijfsverplaatsingen en kavelverbetering noodzakelijk om het productiepotentieel van resterende landbouwgrond optimaal te doen zijn. Wij willen daarom de doelen uit de BO-ILG aanpassen. In totaal vergt dit circa € 5 miljoen herschikking van middelen. In plaats van de daarin genoemde 6300 ha formuleren wij nu als doel: 4200 ha herverkaveling (waarvan 3000 ha via IGU's), 500 ha kavelverbetering en 18 bedrijfsverplaatsingen (in een aantal gevallen zonder grondtransacties).’*

Informatie over knelpunten en maatregelen tijdens de uitvoering

In de voortgangsrapportages wordt ingegaan op de aanpak en de uitvoering. Knelpunten en maatregelen van GS worden vermeld.

In de rapportage over 2005 wordt gemeld dat niet kan worden aangegeven hoeveel middelen inmiddels zijn besteed, omdat de financieringsstromen die via andere instanties en overheden lopen niet in de besteding zijn meegenomen, bijvoorbeeld de inzet van middelen ten behoeve van kavelruil en grondverwerving door DLG. GS gaven aan dat er aan wordt gewerkt om de financiële administraties van deze organisaties op elkaar af te stemmen om een volledig overzicht te kunnen presteren. In de volgende monitoringsrapportage over de periode 2004-2006 meldden GS dat er met DLG afspraken zijn/worden gemaakt over de verbetering van het rapportagesysteem conform de hierover in het kader van de BO ILG gemaakte afspraken.

In de voortgangsrapportage over 2007 worden enkele beheersmaatregelen voor 2008 genoemd, waaronder het verbeteren van de aansturing van DLG.

In de voortgangsrapportage 2008 wordt vermeld dat de relatie tussen DLG en het Provinciaal Grondbedrijf verder is vormgegeven, op operationeel niveau in de vorm van een taakgroep grond en dat de provincie in 2008 is gestart met een onderzoek door LEI/Alterra naar de vraag hoe doelrealisatie kan plaatsvinden zonder de grond daarvoor te verwerven. Voor de realisatie van de EHS formuleren GS voor de komende jaren de volgende conclusie/aandachtspunt: Grondverwerving en uitruil naar de juiste plaats: inzet van het wettelijk instrumentarium zal worden overwogen.

GS gaan afzonderlijk in op de zogenaamde DLG-pilot. *‘De drie provincies hebben een gelijke probleemanalyse (problemen met de zeggenschap en aansturingmogelijkheden richting DLG), maar kiezen voor de pilot verschillende oplossingen. De gesprekken daarover met LNV zijn eind 2008 nog lopende.’*

In de voortgangsrapportage 2009 wordt over de pilot DIL het volgende gemeld: *‘De door ons voorgestelde pilot (grondverwerving onder directe aansturing van de Provincie en de uitvoering deels onder directe regie van de Provincie) kon geen doorgang vinden hetgeen teleurstellend is. Recent hebben wij de Minister onze eerdere voorstellen hiervoor opnieuw doen toekomen. Het aanbod om een afgeslankte pilot uit te voeren, wijzen wij af.’*

Daarnaast is in deze voortgangsrapportage gemeld dat met de landbouwsector eind 2009 de Verklaring van Roermond is opgesteld om versnelling in de uitvoering te bereiken. De belangrijkste elementen hieruit zijn toegelicht.

Tabel 3: Voortgang volgens de Peilformats

	2007	2008	2009
Verwerving nieuwe EHS			
Te realiseren prestatie: 1988 ha			
Prestaties in uitvoering	122,57		
Prestaties gerealiseerd in rapportagejaar		291	709
Prestaties gerealiseerd cumulatief	2,74	865 Corr in 2009: -22	1552
Afrondingsgebieden aankopen en inrichten			
Te realiseren prestatie: 440 ha			
Prestaties in uitvoering	13,92		
Prestaties gerealiseerd in rapportagejaar			
Prestaties gerealiseerd cumulatief	2,28		
Inrichting grondgebonden landbouw			
Te realiseren prestatie: 6300 ha			
Prestaties in uitvoering	200		
Prestaties gerealiseerd in rapportagejaar		181	605
Prestaties gerealiseerd cumulatief		181	786

Schriftelijke mededelingen aan PS november 2009-januari 2011

De gedeputeerde heeft de Statencommissie voor het Fysieke Domein geïnformeerd over de volgende onderwerpen:

- onderzoek door LEI/ALterra;
- onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie;
- de actualisatie en flexibilisering van het pMJP;
- de pilot DLG;
- het opheffen van de gebiedscommissies;
- rapportage realisatie EHS Limburg, stand van zaken 1 januari 2010;
- gevolgen regeerakkoord voor beleidsveld Landelijk gebied en Ruimtelijke ontwikkeling;

- pas op de plaats met investeringen in het plattelandsbeleid als gevolg van aangekondigde bezuinigingen, in afwachting van concretere uitwerkingen van het Rijk.

Behandeling van de informatie aan PS

De eerste monitoringsrapportage is besproken in de Statencommissie Ruimte en Groen op 23 september 2005. Tijdens deze bespreking zijn de onderwerpen grondverwerving en herverkaveling niet aan de orde gekomen.

De monitoringsrapportage Platteland in uitvoering 2004-2006 is besproken in de Statencommissie Ruimte en Groen op 12 januari 2007. De portefeuillehouder bevestigde tijdens de bespreking dat in de nieuwe Statenperiode 2007-2011 nog een aanvullend budget van € 45 miljoen moest worden vrijgemaakt om het bepaalde ambitieniveau te kunnen realiseren.

De rapportage Monitoring Platteland in uitvoering 2007 werd niet behandeld door de commissie voor het Fysieke Domein, vanwege een overvolle agenda en tijdsdruk. De rapportage werd op 24 oktober 2008 behandeld door PS. Eén statenlid vroeg naar de realisatie van de ruilverkavelingsdoelstelling. In het Reconstructieplan was afgesproken dat voor de periode 2004-2007 12.000 hectare via ruilverkaveling een andere functie zou krijgen en voor de periode 2008-2015 nog eens 30.000 hectare. In de beschrijving van ruilverkavelingsprojecten in de monitorrapportage gaat het om enkele honderden hectares. De vraag is of dit de goede weg is, of dat wellicht moet worden afgestapt van vrijwillige kavelruil. De gedeputeerde antwoordde dat de verkaveling met de gebiedsgerichte aanpak sneller en meer integraal wordt opgepakt. Uitgaande van 28 projecten van ongeveer 1000 hectare zou het om 28.000 hectare gaan. De gedeputeerde meldde dat het wat betreft de aankopen voor de EHS in 2008 slecht ging, er waren in 2008 ongeveer 100 hectare verworven. De gedeputeerde gaf aan dat er aanvullende maatregelen zouden moeten worden getroffen. De gedeputeerde ging in op knelpunten in de werkwijze met DLG. Volgens hem werd er langs allerlei schijven gewerkt en zou het beter zijn als de sturing vanuit één hand zou plaatsvinden. Hij wees op de pilot die ter goedkeuring aan de minister zou worden aangeboden.

De voortgangsrapportage 2008 is ter informatie aan de Statencommissie voor het Fysieke Domein aangeboden. De rapportage is als ingekomen stuk op de agenda van 24 april geplaatst. Tijdens deze vergadering is de rapportage niet behandeld, maar ter kennisname afgedaan. De voortgangsrapportage is niet aan PS voorgelegd.

De voortgangsrapportage pMJP 2009 is op verzoek van de Partij voor de Dieren als bespreekpunt geagendeerd op de agenda van de vergadering van 18 juni 2010 van de Statencommissie voor het Fysieke Domein. Er werden enkele vragen gesteld. De voortgangsrapportage werd ter kennisname aangenomen.

De rekenkamer is tevens nagegaan of PS op eigen initiatief vragen hebben gesteld of zelf voorstellen hebben gedaan over dit onderwerp. Dit is niet het geval geweest in de periode 2005-2010.