

Startnotitie

Verzoekonderzoek Evaluatie Reconstructiedoelstellingen Noord- en Midden Limburg

1 Context

Ter uitvoering van de Reconstructiewet Concentratiegebieden die in 2002 van kracht is geworden, hebben Provinciale Staten (PS) van de provincie Limburg op 5 maart 2004 het Reconstructieplan Noord- en Midden Limburg vastgesteld. De reconstructie omvat de gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van maatregelen en voorzieningen:

- a. ter verbetering van de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouw, mede teneinde de veterinaire risico's voortvloeiend uit een hoge veedichtheid te verminderen;
- b. ter verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap en
- c. ter verbetering van de kwaliteit van milieu en water.

In het Reconstructieplan Noord- en Midden Limburg is, conform de wettelijke voorschriften, een Uitvoeringsprogramma 2004-2007 opgenomen met maatregelen en voorzieningen voor de eerste vier jaar van de uitvoering van het Reconstructieplan. Dit Uitvoeringsprogramma bevat 31 lange termijn doelen, met een horizon tot 2015. Voor de eerste vier jaar zijn als tussenstap 76 operationele doelen geformuleerd. Aan de lange termijn doelen is in veel gevallen een gekwantificeerde doelstelling verbonden.

Op 1 januari 2007 trad de Wet Inrichting Landelijk Gebied (de nieuwe WILG) in werking. Met de WILG werd een slagvaardiger sturing in het landelijk gebied beoogd. In de wet is vastgelegd op welke wijze rijksdoelen moeten worden uitgevoerd en wie daarvoor verantwoordelijk is. In de uitvoering hebben de provincies de regierol gekregen. Een belangrijk onderdeel van de WILG is een stelsel van programmering en financiering. Dit houdt onder meer in dat Gedeputeerde Staten (GS) van elke provincie een provinciaal meerjarenprogramma plattelandsontwikkeling (pMJP) dienen op te stellen gericht op de door het Rijk gewenste doelen voor de plattelandsontwikkeling. De provincie kan ook eigen provinciale doelen op dit terrein in het pMJP opnemen. Voor de financiering door het Rijk zijn prestatieafspraken vastgelegd in een Bestuursakkoord tussen provincie en Rijk (het BO-ILG).

De Reconstructiewet en de WILG geven de provincie een regisserende en coördinerende rol in de uitvoering.

Op 15 december 2006 hebben PS van de provincie Limburg, in het kader van de WILG, het pMJP Plattelandsontwikkeling 2007-2013 vastgesteld. In het pMJP zijn de doelen en prestaties voor het landelijk gebied in geheel Limburg opgenomen. Voor Noord- en Midden Limburg betreft het de doelen uit het eerder opgestelde Reconstructieplan.

Voor Zuid-Limburg was eerder de Herijking Plan van Aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland ontwikkeld. In het pMJP zijn de doelen voor Zuid-Limburg duidelijk onderscheiden van de operationele doelen die gebaseerd zijn op het Reconstructieplan Noord- en Midden Limburg. In totaal bevat het pMJP 2007-2013 135 operationele doelen voor Noord- en Midden Limburg. Het uitgangspunt is dat met deze operationele doelen ook nog steeds uitvoering wordt gegeven aan de lange termijndoelen van het Reconstructieplan.

Op 26 maart 2010 hebben GS aan PS gemeld dat er vanwege verschillende ontwikkelingen voldoende reden is om het pMJP te actualiseren en te flexibiliseren zonder de essentie er van te wijzigen. Zo zijn er voor enkele thema's inmiddels nieuwe inzichten en prioriteiten ontwikkeld en wordt getracht om aansluiting te vinden bij de Beeldbepalende Ontwikkelingen (BBO's, dit zijn de prioritaire projecten van GS in deze bestuursperiode). Ook stellen GS dat de complexiteit van het pMJP groter is dan vanuit beheersoptiek wenselijk: het pMJP kent in totaal 69 Lange Termijndoelen die op hun beurt zijn uitgewerkt tot inmiddels 228 operationele doelen met bijbehorende budgetten. Dit leidt, volgens GS, tot onnodige schotten tussen budgetten, versnippering en verminderde transparantie. De oplossing wordt gezocht in het zo veel mogelijk werken met Lange Termijndoelen en deze alleen uit te splitsen als dat noodzakelijk is voor de meetbaarheid. Daarnaast laten GS, waar mogelijk, het onderscheid Noord, Midden en Zuid Limburg vallen.

GS hebben PS vanaf 2005 jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van de operationele doelen in het Reconstructieplan en, na 2007, het pMJP. Uit een globale analyse door de rekenkamer van deze monitorrapportages blijkt dat deze geen systematische vergelijking bevatten van de werkelijke voortgang ten opzichte van de geraamde voortgang op termijn. Met name in de latere monitorrapportages is de relatie met de lange termijndoelen van het Reconstructieplan uit beeld geraakt. Er is steeds meer gefocust op de voortgang van de gestelde doelen voor de periode van het pMJP en de prestatie-afspraken in het BO-ILG.

Begin 2010 werden PS door GS geïnformeerd over een onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie voor het pMJP. De reden daarvan was dat de feitelijke realisatie van de ILG-doelen (en dus ook de pMJP-doelen) achterbleef bij de programmering. Op 25 mei 2010 hebben GS een besluit genomen over wijzigingen in de uitvoeringsorganisatie.

2 Verzoek aan Zuidelijke Rekenkamer

De Zuidelijke Rekenkamer ontving op 4 december 2009 een verzoek van PS van de provincie Limburg om een onderzoek te verrichten naar het Reconstructieplan Noord- en Midden Limburg. PS hadden daartoe op 20 november 2009 besloten.

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.'

In het verzoek wordt aangegeven, dat inmiddels een pMJP geldt. *‘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?

PS 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 Zuidelijke 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 notitie bevatte een voorstel om het onderzoek te richten op het proces van grondverwerving, herkaveling en het ruilen van gronden in het kader van het bereiken van verschillende lange termijn doelen.

De overwegingen hiervoor waren de volgende:

- het aantal doelen is erg groot en divers. De monitorrapportages geven wel inzicht in wat goed en minder goed loopt. Het lijkt weinig efficiënt om dit werk over te doen, ook al omdat de rekenkamer voor het vaststellen van de resultaten voor een groot deel afhankelijk is van dezelfde bronnen als de provincie;
- het grootste probleem, in financieel en inhoudelijk opzicht, lijkt zich voor te doen bij de grondverwerving, herkaveling en ruil van gronden. Veel van de gewenste ontwikkelingen zijn hiervan afhankelijk;
- Het probleem rond de grondverwerving is 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. In de rapportages aan PS wordt vanaf 2007 gesproken over 'integrale gebiedsuitwerkingen', zonder dat duidelijk is hoe een en ander samenhangt met het bereiken van de doelen. Ook in deze projecten blijkt weinig voortgang te worden geboekt. Na drie jaar leidt een en ander bij GS tot het instellen van een onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie.

De Controlecommissie stemde op 15 september 2010 in met het voorstel om het onderzoek te richten op grondverwerving, herkaveling en het ruilen van gronden vanuit het perspectief van de te behalen reconstructie/pMJP-doelstellingen. In deze startnotitie wordt de aanpak van dit onderzoek uitgewerkt.

3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek stelt de Zuidelijke Rekenkamer zich ten doel inzicht te geven in:

- a. de status en de ontwikkeling van doelen voor grondverwerving, herkaveling 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, herkaveling 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.

Ad a. Er lijken verschillende beelden te leven over de 'afrekenbaarheid' van de doelen, met andere woorden de doelen zouden kunnen worden gezien als inspanningsverplichtingen of als te behalen 'targets'. Dit hangt samen met de rol en bevoegdheden van de provincie en de mate waarin de provincie afhankelijk is van andere partijen/organisaties/belanghebbenden om de doelen te bereiken. De rekenkamer beoogt met het onderzoek duidelijkheid te brengen in de status en ontwikkelingen van de doelen op het specifieke terrein van grondverwerving.

Ad b. Met de reconstructie en de WILG is gekozen voor een nieuw sturingsmodel, waarin de provincie een belangrijke rol heeft gekregen. De provincie moet rijks- en provinciale doelen bereiken via bijdragen van vele andere partijen. Daarvoor is de eerste jaren gewerkt via jaarplannen van gebiedscommissies. Bij de grondverwerving en de ruil van gronden waren Dienst Landelijk Gebied, terreinbeherende organisaties, gemeenten en waterschappen betrokken. De provincie heeft wel bevoegdheden, maar deze kunnen niet zonder meer worden toegepast. Een effectieve en efficiënte aanpak vraagt om een strategische inzet van verschillende instrumenten (zoals overleg, afspraken en de inzet van een wettelijk instrument als onteigening). Met de reconstructie werd een nieuw en complex proces ingezet, waarbij gaandeweg aanpassingen in de uitvoering nodig zouden zijn om de doelen op de lange termijn te kunnen halen. Dit vergt transparantie en informatie over de uitvoering op basis waarvan tijdige bijsturing mogelijk is. Het onderzoek richt zich vooral op de vormgeving van dit leerproces.

De rekenkamer wil met de resultaten van dit onderzoek aan PS handreikingen bieden ter ondersteuning van hun controlerende taak en (bij)sturende rol. Indien van toepassing, wil zij een bijdrage leveren aan het verbeteren van de informatievoorziening ten behoeve van de controle op de beleidsuitvoering.

De rekenkamer heeft kennis genomen van het verzoek van PS aan GS om te worden geïnformeerd over de grote projecten, waaronder ILG. Op 1 december 2010 moeten GS volgens een vastgesteld format rapporteren aan PS. PS willen op deze manier tweemaal per jaar geïnformeerd worden over de voortgang in de projecten.

Het onderzoek van de rekenkamer naar de grondverwerving betreft een deelterrein dat ook in de voortgangsrapportages aan de orde zal komen. Uit oogpunt van efficiency in de onderzoeksmiddelen is de rekenkamer nagegaan of er sprake is van een onwenselijke overlap op dit punt. Dit is volgens haar niet het geval, omdat de door PS verzochte rapportages ingaan op de actuele stand in het licht van bereikte **resultaten**, terwijl het accent van het rekenkameronderzoek zal liggen op het **proces** in de afgelopen jaren. De rekenkamer zal het nieuwe format wel in haar onderzoek betrekken.

Het onderzoek richt zich op de volgende hoofdvragen:

1. Op welke veronderstellingen waren de lange termijndoelen ten aanzien van grondverwerving, herkaveling 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 (inspanningsverplichting versus prestatieafspraken)?
4. Hoe hebben GS de grondverwerving, herkaveling 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?

4 Aanpak onderzoek

4.1 Afbakening en normenkader

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 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 herkaveling 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, maar deze zijn niet altijd bij voorbaat effectief en efficiënt in te zetten. 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.

4.2 Onderzoeksmethode

Het onderzoek richt zich op het proces van de grondverwerving, herkaveling 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 en tijdens het onderzoek enkele concrete projecten selecteren voor verder onderzoek.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen worden daarvoor relevante documenten verzameld en bestudeerd. Ter aanvulling en toetsing van de bevindingen uit deze onderdelen worden vervolgens interviews gehouden.

Van alle interviews worden verslagen gemaakt die aan de geïnterviewden worden voorgelegd. Er worden interviews gehouden met de betrokkenen binnen de provincie (ambtelijk en bestuurlijk) en eventueel vertegenwoordigers van de verschillende organisaties die direct door de provincie werden aangestuurd, zoals de gebiedscommissies en de Dienst Landelijk Gebied.

De rekenkamer verwerkt het verzamelde feitenmateriaal uit de documentstudie en de verdiepende interviews in een concept rapport van bevindingen. Dit wordt voor ambtelijk hoor- en wederhoor aan betrokkenen binnen de provincie voorgelegd.

Na het verkrijgen van het ambtelijke commentaar op de weergave van de feiten in het concept rapport van bevindingen, en interpretatie daarvan door de rekenkamer, wordt het rapport van bevindingen vastgesteld en een concept rapport opgesteld. Dit concept rapport bevat conclusies en aanbevelingen. Het concept rapport wordt voor bestuurlijk commentaar aan het college van Gedeputeerde Staten voorgelegd.

Tijdens de laatste fase stelt de rekenkamer het definitieve rapport, voorzien van de bestuurlijke reactie van het college en een nawoord van de rekenkamer, vast. Het definitieve rapport wordt vervolgens door de rekenkamer aangeboden aan PS.

Het onderzoek wordt eind 2010/begin 2011 uitgevoerd.