



## **Vooronderzoek/Startnotitie**

### **Verzoekonderzoek Evaluatie doelen Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg**

#### **1 Inleiding**

##### ***Het verzoek van PS***

De Zuidelijke rekenkamer ontving op 3 november 2009 via de Commissie van Voorbereiding van PS van Limburg een verzoek 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.’*

In het verzoek wordt aangegeven, dat inmiddels een provinciaal meerjarenprogramma plattelandsontwikkeling (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.

##### ***Object van het onderzoek en onderzoeksperiode***

Uit het verzoek van PS komt als object van het onderzoek naar voren de operationele doelen uit het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg voor de periode 2004-2007 ten opzichte van de realisatie van de voor 2015 geformuleerde lange termijn doelen. Het onderzoek zou betrekking moeten hebben op de periode 2004-2009.

Uit een oriënterend onderzoek van de Zuidelijke rekenkamer is gebleken dat de 76 geformuleerde operationele doelen voor de periode 2004-2007 in het genoemde pMJP 2007-2013 zijn verwerkt, aangepast en aangevuld tot in eerste instantie 135 en later 228 doelen. GS blijken in december 2006 een bestuursovereenkomst te hebben gesloten met het rijk over 60 gekwantificeerde prestaties die deels overeenkomen met de doelen uit het pMJP. Er blijken jaarlijks monitorrapportages te zijn. Daarnaast is de uitvoeringsorganisatie in 2010 onderzocht en is gerapporteerd in het kader van een zogenaamde Midterm Review .

Uit deze ontwikkelingen blijkt dat de formulering van de doelen gaandeweg is veranderd en dat er inmiddels gegevens over de resultaten beschikbaar zijn. 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 worden in deze notitie weergegeven.

### ***Aanpak van het vooronderzoek***

Het vooronderzoek heeft bestaan uit de volgende stappen:

- het in beeld brengen van de door de wetgever beoogde rol van de provincie bij de uitvoering van de reconstructiedoelstellingen;
- het in kaart brengen van de operationele en lange termijndoelen van het Reconstructieplan en de ontwikkeling in de formulering daarvan in andere kaderstellende documenten;
- het inventariseren van monitorinformatie over de uitvoering van de operationele doelen uit het Reconstructieplan;
- het in kaart brengen van de meest recente ontwikkelingen en informatie aan PS op dit terrein;
- het opstellen van een voorstel voor een onderzoek.

### ***Opbouw van deze notitie***

Hierna volgt een beschrijving van de Reconstructiewet, met de nadruk op de rol van de provincie, de bedoeling van het Reconstructieplan en de rol van de provincie bij de uitvoering daarvan en de specifiek in deze wet ter beschikking gestelde instrumenten. Ook wordt ingegaan op de invoering van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) per 1 januari 2007 die de provincies verplicht om een provinciaal meerjarenprogramma (pMJP) voor het gebiedsgerichte beleid voor de komende zeven jaar vast te stellen.

In paragraaf 3 worden de doelen en de ontwikkelingen daarin beschreven. Een uitgebreid overzicht van de doelen is in de bijlage opgenomen.

Paragraaf 4 gaat in op de kwaliteit van de monitorinformatie over de jaren 2004 tot en met 2008. Daartoe zijn de desbetreffende voortgangsrapportages globaal beoordeeld. Tevens wordt aangegeven of GS en PS vooraf afspraken hebben gemaakt over tussentijdse informatie over de voortgang ten opzichte van het bereiken van de lange termijndoelstellingen van het Reconstructieplan.

In 2010 heeft de gedeputeerde PS geïnformeerd over de actualisatie en flexibilisering van het pMJP. Tevens heeft hij de Statencommissie voor het Fysieke Domein de resultaten aangeboden van de voortgangsrapportage 2009/Midterm Review betreffende de Bestuursovereenkomst ILG voor de periode 2007-2013 op 11 mei 2010. Deze rapportage die de commissie op 18 juni 2010 heeft besproken, bevat het meest recente beeld van de inhoudelijke voortgang. Paragraaf 5 geeft een beschrijving van deze recente ontwikkelingen en een inhoudelijke samenvatting van de Voortgangsrapportage 2009/Midterm Review.

Paragraaf 6 bevat een analyse op basis van de resultaten van het vooronderzoek en een voorstel voor verder onderzoek.

## 2 De rol van de provincie op grond van de Reconstructiewet en de WILG

### *Reconstructiewet*

Om de problemen in het landelijk gebied structureel en op een samenhangende manier aan te pakken heeft het rijk in 2002 de ‘Reconstructiewet Concentratiegebieden’ vastgesteld. Directe aanleiding voor de wet was de varkenspestepidemie van 1997, maar in de uitwerking beslaat de wet meer aspecten van de plattelandsontwikkeling.

De wetgever heeft in de Meststoffenwet de concentratiegebieden, waar de Reconstructiewet betrekking op heeft, aangewezen. In Limburg geldt het gebied Noord- en Midden-Limburg als één concentratiegebied.

*Met de reconstructie wilde het rijk ‘de concentratiegebieden een extra kwaliteitsimpuls geven om de stapeling van problemen in deze gebieden op voortvarende en onderling samenhangende wijze aan te pakken, en wel op zodanige wijze dat binnen een tijdsbeslag van ten hoogste twaalf jaren tot daadwerkelijke oplossingen zou kunnen worden gekomen. Dit in de context van de grote veranderingen waarvoor de landbouw in de concentratiegebieden zich geplaatst ziet.’*

In de Reconstructiewet zelf is de reconstructie als volgt omschreven:

*De reconstructie omvat de gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van maatregelen en voorzieningen, waaronder in ieder geval 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 de Memorie van Toelichting bij de Reconstructiewet is de doelstelling van de wet als volgt verwoord ‘de voorgenomen reconstructie is geplaatst in een breed perspectief van een meervoudige doelstelling, waarbij verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap, van de milieukwaliteit en van de economische structuur hand in hand zouden moeten gaan met de vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector door aanpassingen in de ruimtelijke structuur van de varkenshouderij.’*

Het belangrijkste instrument dat de Reconstructiewet aanreikt voor het bereiken van de meervoudige doelstelling is het Reconstructieplan, waaruit verplichtingen volgen voor het gebruik van het desbetreffende gebied.

Voor elk concentratiegebied dient minimaal één Reconstructieplan te worden opgesteld. Bij het opstellen daarvan dienen specifieke rijksuitgangspunten te worden meegenomen.

De Reconstructiewet schrijft voor dat in het Reconstructieplan een beschrijving moet worden gegeven van de gewenste ontwikkelingen, de ruimtelijke indeling van een gebied

(landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden<sup>1</sup>) en een aanduiding van de te treffen maatregelen en voorzieningen met het oog op de gewenste ontwikkelingen. Bij een Reconstructieplan dienen kaarten te worden gevoegd waarop deze zaken zijn uitgewerkt. Op die kaarten dienen bijvoorbeeld de in voorkomende gevallen te verwerven onroerende zaken en te onteigenen percelen of opstallen zo nauwkeurig mogelijk te worden aangegeven. Een Reconstructieplan wordt door de Reconstructiewet tot hogere wetgeving verheven, in de zin dat streekplannen en bestemmingsplannen overeenkomstig het Reconstructieplan moeten worden aangepast.

De Reconstructiewet bepaalt dat de provincie een Reconstructiecommissie instelt voor het concentratiegebied. De wet bevat bepalingen over de samenstelling van deze commissie, maar geeft de provincie het recht om het takenpakket van de Reconstructiecommissie te bepalen.

De Reconstructiewet bepaalt dat GS het ontwerp Reconstructieplan opstellen en dat PS het Reconstructieplan vaststellen binnen acht weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken. Het vastgestelde Reconstructieplan behoeft de goedkeuring van de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

In de Memorie van Toelichting op de Reconstructiewet is vermeld dat het rijk aan de provincies een centrale rol heeft toegekend voor het bereiken van de rijksdoelen, omdat de provincies zowel voor het ruimtelijk als het milieubeleid een belangrijke schakelfunctie hebben. De centrale rol voor de provincies bij de reconstructie sluit volgens de memorie van toelichting naadloos aan bij de rol van de provincies als "regisseur van processen in de fysieke omgeving" in het gebiedsgerichte beleid.

In de Reconstructiewet is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering als volgt verwoord:

1. *Zodra een reconstructieplan of een uitwerking of wijziging daarvan is bekendgemaakt, kan de uitvoering hiervan ter hand worden genomen.*
2. *Voorzover niet anders is bepaald, zijn Gedeputeerde Staten belast met de uitvoering van het reconstructieplan.*
3. *De uitvoering geschiedt met inachtneming van het reconstructieplan.*

De Reconstructiewet geeft GS de taak om coördinerend op te treden in het geval er aanvragen worden gedaan in het kader van de uitvoering van het Reconstructieplan, in het bijzonder als daar

---

<sup>1</sup> Landbouwontwikkelingsgebied: ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat landbouw dat geheel of gedeeltelijk voorziet, of in het kader van de reconstructie zal voorzien, in de mogelijkheid tot uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderij;

Verwevingsgebied: ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied gericht op verweving van landbouw, wonen en natuur, waar hervestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij mogelijk is mits de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten;

Extensiveringsgebied: ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat wonen of natuur, waar uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk is of in het kader van de reconstructie onmogelijk zal worden gemaakt.

verschillende bestuursorganen bij betrokken zijn. Hierbij kan worden gedacht aan aanvragen voor milieuvergunningen.

Andere wettelijke instrumenten die de Reconstructiewet biedt ten behoeve van de uitvoering zijn:

- 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 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 financiële instrumenten, zoals stimuleringsregelingen en subsidies, of juridische instrumenten, zoals overeenkomsten en convenanten.

In de Reconstructiewet is nog voorzien in de volgende bepaling: *'Geen subsidies worden verstrekt indien de verstrekking daarvan strijdig zou zijn met het reconstructieplan'*.

### **WILG**

Inmiddels ontwikkelde het rijk nieuwe beleidskaders voor de gewenste plattelandsontwikkeling wat in 2004 resulteerde in de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland. Hieraan werd een sturingsfilosofie verbonden die uitmondde in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). De WILG is op 1 januari 2007 in werking getreden. Met de WILG wordt een slagvaardiger sturing in het landelijk gebied beoogd. Geregeld is op welke wijze rijksdoelen worden uitgevoerd en wie daarvoor verantwoordelijk is. In de uitvoering hebben de provincies de regierol gekregen. In de WILG is dit als volgt verwoord:

*'Gedeputeerde Staten van de onderscheiden provincies dragen zorg voor de realisatie van het gebiedsgerichte beleid'*

Met de WILG werd beoogd de versnippering en complexiteit van het bestaande instrumentarium tegen te gaan. In de memorie van toelichting werd aangegeven dat de belangrijkste instrumenten voor de inrichting van het landelijk gebied op dat moment bestonden uit de Landinrichtingswet, de Reconstructiewet concentratiegebieden en de Regeling subsidiëring gebiedsgericht beleid en reconstructie concentratiegebieden (verder aangeduid als SGB). Voor het beheer was vooral het zogenoemde Programma beheer van betekenis, bestaande uit de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 (SN). Omdat inrichting en beheer dienen plaats te vinden binnen de kaders die op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) worden gesteld is ook deze wet voor het gebiedsgerichte beleid van belang.

In de memorie van toelichting is aangegeven, dat dit bestaande instrumentarium niet past bij de beoogde verdeling van bevoegdheden tussen rijk en provincies en dit tot problemen in de uitvoeringspraktijk leidt.

De WILG valt uitéén in drie componenten:

1. Voorschriften om tot een programmatische aanpak te komen, uitgaand van het rijksbeleid voor het landelijk gebied;
2. Een op de programmatische aanpak afgestemd financieel instrumentarium;
3. Aanpassing van het bestaande instrumentarium voor de landinrichting.

### **Programmering en financiering**

In de memorie van toelichting op de WILG worden de hoofdlijnen van het in de WILG opgenomen stelsel van programmering en financiering duidelijk aangegeven:

- ten behoeve van de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid, zoals vervat in beleidsdocumenten als de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland, stellen de betrokken ministers een rijksmeerjarenprogramma op, steeds voor een periode van zeven jaren. De beleidsambities van het kabinet voor het gebiedsgerichte beleid worden hierin tot concrete, afrekenbare doelen uitgewerkt;
- GS van elk van de provincies stellen op hun beurt ook meerjarenprogramma's (pMJP's) voor hun provincie op;
- op basis van een pMJP sluiten de betrokken ministers met GS een bestuursovereenkomst over de prestaties die concreet in de periode van zeven jaar zijn opgesteld en die door de zorg van de provincies zullen worden gerealiseerd. De provinciebesturen zijn hiermee gebonden aan de uitvoering van de in de overeenkomsten opgenomen prestaties;
- de provincies krijgen daartoe de beschikking over middelen afkomstig van de rijksbegroting, het zogenoemde Investeringsbudget landelijk gebied (ILG);
- de provincies zijn vrij in de realisatie van de bestuursovereenkomst. Dit geldt zowel voor de planning, de programmering als de werkwijze. Toetssteen voor de betrokken ministers is de realisatie van de overeengekomen prestaties.

De provincies dienen samen met gemeenten en waterschappen de rijksdoelen uit te voeren. Het rijk heeft zijn doelen neergelegd in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013.

Een pMJP wordt voor de komende zeven jaar vastgesteld door PS. De WILG geeft hierbij de mogelijkheid dat PS de bevoegdheid tot het vaststellen van het provinciale meerjarenprogramma overdragen aan GS. In de WILG is bepaald dat het eerste investeringstijdvak aanvangt op 1 januari 2007.

Een pMJP moet in ieder geval bevatten:

- de bijdrage die de provincie kan leveren aan het bereiken van de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het rijk in concrete, meetbare termen, voor het tijdvak waarop het meerjarenprogramma betrekking heeft;
- een indicatie van zodanige bijdragen voor daaropvolgende tijdvakken.
- de naar verwachting benodigde bijdragen van het rijk en eventueel ter beschikking gestelde bedragen van de Europese Unie, gemeenten, waterschappen of private partijen.

De WILG bepaalt dat het rijk uiterlijk op 15 december van het jaar dat voorafgaat aan een investeringstijdvak een bestuursovereenkomst sluit met GS op basis van het pMJP en een indicatie over de benodigde middelen.

In deze bestuursovereenkomst moeten in ieder geval zijn vastgelegd:

- a. de in de provincie in het investeringstijdvak te realiseren bijdrage aan de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het rijk en de daaraan gerelateerde prestaties;
- b. de hoogte van het door het rijk ter beschikking te stellen investeringsbudget;
- c. de door de minister gedurende het investeringstijdvak in te zetten capaciteit van de Dienst landelijk Gebied (DLG) en, in voorkomend geval, van andere diensten van het ministerie van LNV;
- d. een aanduiding van de omvang van de beschikbare provinciale middelen.

De bestuursovereenkomst wordt gezien als een middel om de verantwoordelijkheid van de provincies in medebewind voor de realisatie van het gebiedsgerichte rijksbeleid te regelen.

De WILG voorziet in een tussentijdse afstemming tussen de betrokken ministers en GS. In het vierde jaar van het investeringstijdvak waarop de bestuursovereenkomst betrekking heeft, dienen zij in een gezamenlijk overleg na te gaan of wijziging van de overeenkomst noodzakelijk of wenselijk is. Dit aan de hand van de voortgang van de realisatie van de prestaties en de tot dan toe gerealiseerde besteding van het investeringsbudget. De tussentijdse afstemming van het eerste tijdvak is voorzien in 2010.

#### **Aanpassing inrichtingsinstrumentarium**

De aanpassing van het wettelijk instrumentarium voor de landinrichting komt voort uit problemen rond de bestaande besluitvormingsprocedures. Deze zijn lang van duur, niet flexibel en niet toegesneden op de in dit wetsvoorstel voorziene decentrale programmering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Met de nieuwe WILG wordt beoogd het landinrichtingsinstrument te vereenvoudigen, te stroomlijnen en te flexibiliseren.

Centraal in het voorgestelde stelsel staat de bevoegdheid van GS om in een bepaald gebied te besluiten tot de inzet van het landinrichtingsinstrument, om de inrichting van een gebied beter geschikt te maken voor de functies die in het kader van de ruimtelijke ordening aan dat gebied zijn gegeven.

GS kunnen, de gebiedscommissie<sup>2</sup> gehoord, besluiten tot toepassing van landinrichting door vaststelling van een inrichtingsplan. Zodra een inrichtingsplan is bekendgemaakt, kan de uitvoering hiervan ter hand worden genomen. Voor zover niet anders is bepaald, zijn GS belast met de uitvoering.

De oude Landinrichtingswet kende drie vormen van landinrichting: ruilverkaveling, herinrichting en aanpassingsinrichting. Dit onderscheid is vervallen in de nieuwe WILG.

---

<sup>2</sup> Gebiedscommissie: een commissie ingesteld krachtens artikel 82 van de Provinciewet om te adviseren over de uitvoering van het gebiedsgericht beleid.

In plaats daarvan kent het wetsvoorstel een systematiek waarbij de regeling van de landinrichting bestaat uit een aantal onderling samenhangende elementen. Deze kunnen naar gelang de aard van het voorgenomen inrichtingsproject al dan niet worden toegepast.

Het betreft de volgende elementen:

- regeling van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut;
- uitvoering van werken;
- herverkaveling;
- ruilverkaveling bij overeenkomst;
- onteigening.

Uit het inrichtingsplan moet kunnen worden afgelezen of, en zo ja in welke mate, gebruik wordt gemaakt van de verschillende inrichtingsinstrumenten die in de WILG zijn opgenomen.

Een bijzondere vorm van landinrichting is de ruilverkaveling bij overeenkomst. Het gaat hierbij om een overeenkomst, waarbij drie of meer eigenaren overeenkomen bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen, te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. Deze vorm van ruilverkaveling kenmerkt zich door zijn vrijwillige en op consensus gerichte karakter. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat *'het instrument van grote waarde is in het kader van de verwezenlijking van overheidsbeleid met betrekking tot de inrichting van een gebied, ofschoon de ruilverkavelingsovereenkomst juridisch gezien een zaak is van de bij de overeenkomst betrokken eigenaren'*. Volgens de memorie van toelichting passen provincies dit instrument veelal toe: deze initiëren veelal overleg met de eigenaren van percelen in een in te richten gebied om te komen tot een ruilverkavelingsovereenkomst vóódat zij inzet van dwingende landinrichtingsvormen zullen overwegen.

Essentieel voor de uitvoering van inrichtingsprojecten is de beschikbaarheid van grond voor de totstandbrenging van verschillende voorzieningen zoals de aanleg van natuur en bos, de aanleg, wijziging of verbetering van wegen, waterlopen en dergelijke, en van gronden ten behoeve van verplaatsing van agrarische bedrijven, al of niet in het kader van een herverkaveling.

Verwerving van gronden kan in beginsel op drie wijzen plaatsvinden:

- korting bij herkaveling;
- verwerving op minnelijke basis;
- onteigening.

De verwerving op minnelijke basis behoeft geen wettelijke regeling en is dus ook niet in de WILG uitgewerkt.

In de memorie van toelichting is vermeld dat uit de onteigeningswet voortvloeit dat onteigening in het belang van de landinrichting slechts kan worden ingezet als 'ultimum remedium'. De voor onteigening te volgen procedure blijft in de WILG ongewijzigd. Dit betekent dat onteigening plaatsvindt op basis van een Koninklijk Besluit, waarin de te onteigenen zaken worden aangewezen, waarna de rechter de onteigening uitspreekt.



### **3 Operationele en lange termijn doelen Reconstructieplan, Bestuursvereenkomst 2004-2007, het pMJP 2007-2013 en de BO-ILG 2007-2013**

Het verzoek van PS heeft betrekking op de doelen zoals geformuleerd in het in 2004 vastgestelde Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg. Meer specifiek betreft het de geformuleerde doelen in het Uitvoeringsprogramma, dat deel uitmaakt van het Reconstructieplan. In dit Uitvoeringsprogramma blijken 31 doelen voor de lange termijn (tot 2015) te zijn geformuleerd en 76 operationele doelen voor de eerste periode van vier jaar (2004-2007).

Op 6 april 2004 hebben het rijk en GS een bestuursvereenkomst gesloten over de uitvoering en financiering van prestaties die een bijdrage leveren aan het bereiken van de rijksdoelen voor de reconstructie.

Als gevolg van de op 1 januari 2007 in werking getreden WILG zijn provincies verplicht om een pMJP voor het gebiedsgerichte beleid voor de komende zeven jaar vast te stellen. In december 2006 hebben PS van de provincie Limburg het pMJP Plattelandsontwikkeling 2007-2013 vastgesteld. In dit pMJP blijken de operationele doelen uit het Uitvoeringsprogramma te zijn verwerkt, aangepast en aangevuld tot 135 doelen in totaal.

Op 18 december 2006 hebben het rijk en GS een bestuursvereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied 2007-2013 (BO-ILG) gesloten. De provincie verplicht zich in deze bestuursvereenkomst tot het uitvoeren van in de overeenkomst genoemde prestaties. De BO-ILG bevat 60 gekwantificeerde prestaties, die deels overeenkomen met de doelen uit het pMJP 2007-2013.

In deze paragraaf worden de doelen en de ontwikkelingen in de verschillende documenten beschreven.

#### ***Doelen in het Uitvoeringsprogramma Reconstructieplan***

Op 5 maart 2004 hebben PS het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg vastgesteld. Het Reconstructieplan bevat, conform de wettelijke voorschriften, een Uitvoeringsprogramma 2004-2007, waarin de maatregelen en voorzieningen zijn opgenomen voor de eerste vier jaar van de uitvoering van het Reconstructieplan. Dit Uitvoeringsprogramma (deel C van het Reconstructieplan) bevat 31 lange termijn doelen, met een horizon van 2015. Voor de eerste vier jaar zijn als tussenstap 76 operationele doelen geformuleerd. De doelen zijn in een schema opgenomen, waaruit blijkt hoe de operationele doelen samenhangen met de lange termijn doelen. Aan de lange termijn doelen is in veel gevallen een gekwantificeerde doelstelling verbonden. De operationele doelen zelf zijn *'zo veel mogelijk gekwantificeerd'*. Bijlage 1 bevat een overzicht van de lange termijn doelen, inclusief kwantificering en de daarbij behorende operationele doelen.

De doelen in het Uitvoeringsprogramma zijn geformuleerd op acht beleidsthema's.

Tabel 1: Aantal Lange termijn en operationele doelen per beleidsthema in het Uitvoeringsprogramma 2004-2007

Beleidsthema	Subthema	Lange termijn doelen	Operationele doelen
Landbouw	• Grondgebonden en niet-grondgebonden landbouw	6	18
	• Extensivering grondgebonden landbouw		
	• Verbeteren milieukwaliteit		
Toerisme en recreatie	• Duurzame ontwikkeling en versterking van de toeristisch-recreatieve sector	1	7
Wonen, werken en leefbaarheid	• Wonen	3	6
	• Werken		
	• Leefbaarheid		
Bos, natuur en PES	• Kwaliteit PES	4	11
	• Kwaliteit PES en soortenbescherming		
	• Nieuw bos en mensgerichte natuur		
Landschap en cultuurhistorie	• Landschapsontwikkeling	4	12
	• Cultuurhistorie		
	• Geomorfologie		
	• Verstening		
Watersystemen	• Regionale waterberging	8	15
	• Verdrogingsbestrijding/natuurgebieden		
	• Verdrogingsbestrijding/waterconservering/optimale benutting van water in de landbouw		
	• Waterbodems		
	• Ecologisch beekherstel		
	• Grondwater		
	• Bodemkwaliteit		
	• Ongezuiverde lozingen en riooloverstorten		
Lucht	• Stank	4	6
	• Ammoniakemissie		
	• Ammoniakdepositie		
	• CO <sub>2</sub> /duurzame energie		
Veterinaire veiligheid	• Ruimtelijke compartimentering	1	1
<b>Totaal</b>		<b>31</b>	<b>76</b>

In het Uitvoeringsprogramma is vermeld dat met de lange termijn doelen de toestand wordt omschreven die de provincie in 2015, aan het einde van de Reconstructieperiode, wil bereiken. Bij de opstelling hiervan is voortgebouwd op de beleidsdoelen uit het Provinciaal Omgevingsplan (POL) en op andere provinciale of nationale beleidskaders. Ook Europese richtlijnen zijn erin meegenomen. In deel D van het Reconstructieplan is per beleidsthema een inhoudelijke

onderbouwing gegeven voor de keuze en kwantificering van de lange termijn en operationele doelen. In dit vooronderzoek heeft nog geen analyse plaatsgevonden van deze onderbouwing.

In het Uitvoeringsprogramma is de systematiek van de planvorming omschreven. Vermeld is dat er wordt gewerkt met vier typen plannen om van de einddoelen te komen tot concrete projecten, maatregelen en voorzieningen:

1. Het Reconstructieplan;
2. Het Uitvoeringsprogramma 2004-2007, waarin de operationele doelen voor de eerste vier jaar zijn opgenomen;
3. Het Gebiedsprogramma, dat door de Gebiedscommissie wordt opgesteld en projecten en maatregelen bevat om de operationele doelen over vier jaar te realiseren, inclusief een verantwoording voor het te behalen doelbereik van de voorgenomen activiteiten;
4. Het jaarplan, dit is een jaarlijkse vertaling van het gebiedsprogramma, op basis waarvan de financiering en verdeling over de partners wordt vastgelegd.

Dit vooronderzoek heeft zich beperkt tot kennisname van het Reconstructieplan en het Uitvoeringsprogramma 2004-2007. Er is nog niet nagegaan of er een gebiedsprogramma voor de periode 2004-2007 is opgesteld en of er jaarplannen zijn gemaakt.

In het Uitvoeringsprogramma is een overzicht gegeven van de in te zetten instrumenten om de operationele doelen te bereiken. Er wordt gewerkt met 'zes samenhangende stimulerende instrumentenpakketten':

1. Grondmobiliteit;
2. Groene en blauwe diensten;
3. Verplaatsing, beëindiging en sloop van bedrijfsgebouwen;
4. Duurzame ontwikkelingslocaties;
5. DorpsOmgevingsPlannen (DOP's);
6. Kennis en innovatie.

In een schematisch overzicht is per operationeel doel aangegeven in hoeverre de afzonderlijke instrumentenpakketten kunnen bijdragen aan de realisatie van deze doelen. Uit dit overzicht is niet af te leiden bij welke partij het initiatief ligt voor het (onder)nemen van de beoogde maatregelen en activiteiten.

Wat betreft de aanpak is het uitgangspunt dat met voorrang zaken worden aangepakt in gebieden met 'gestapelde' problematiek, dat wil zeggen *'daar waar opgaven liggen op het gebied van natuur, water, landbouw, leefbaarheid en recreatie en toerisme'*. Daaraan wil men eerst geld uitgeven, *'maar daarvan verwachten we qua uitvoering de meeste aanloopproblemen, omdat er veel partijen bij betrokken zijn.'*

In het Uitvoeringsprogramma zijn de kosten en financiering van de reconstructiedoelen toegelicht. De kosten voor de totale reconstructie (tot 2015) zijn geraamd op € 940 miljoen. De middelen zijn niet toegedeeld naar de afzonderlijke functies, omdat de beoogde maatregelen een gunstig effect zouden kunnen hebben op verschillende aspecten. De geraamde kosten zijn per operationeel doel aangegeven. Toegelicht wordt dat veel reconstructiegeld zal worden besteed aan grondverwerving (vooral van landbouwgronden) en aan de inrichting van de verworven gronden.

Vermeld is dat de kosten niet evenredig zijn verdeeld over de beoogde drie fasen van vier jaar voor de reconstructie. Gedacht wordt dat in de eerste fase minder geld zal worden besteed, met name omdat de integrale aanpak de nodige voorbereidingstijd vraagt. *'In de eerste periode ligt de nadruk op voorbereiding, in de tweede perioden ligt de nadruk op uitvoering. We houden de eerste jaren rekening met het vertrouwd raken met de opbouw en werkwijze van de uitvoeringsorganisatie. Ook dat betekent dat uitvoering met name in de tweede en laatste periode plaatsvindt'.*

De kosten voor de eerste fase worden op € 300 miljoen geraamd. In het Uitvoeringsprogramma is een verdeling van deze kosten opgenomen over de verschillende 'reconstructiepartners': de EU, het rijk, de provincie, gemeenten, waterschappen en publiek-private samenwerkingsverbanden. De geraamde bijdragen van de verschillende partners zijn per operationele doelstelling aangegeven.

### ***Bestuursvereenkomst rijk en provincie over financiering Reconstructiedoelen***

Op 6 april 2004 hebben het rijk en GS een bestuursvereenkomst gesloten over de uitvoering en financiering van prestaties die een bijdrage leveren aan het bereiken van de rijksdoelen voor de reconstructie.

Deze bestuursvereenkomst had een belangrijke rol in het kader van de financiering door het rijk, vooral omdat rijk en provincie van mening verschilden over de aansluiting van het Reconstructieplan op de door het rijk gestelde doelen.<sup>3</sup> Het rijk had bij het toetsen van het concept-reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg aangegeven, dat de bijdrage van het plan aan de rijksdoelen niet duidelijk genoeg was. Dit had echter niet geleid tot een aanpassing van het Reconstructieplan. Na de vaststelling van het Reconstructieplan door PS werd het ter goedkeuring voorgelegd aan de desbetreffende bewindspersonen. Deze kozen toen voor de volgende formule: zij keurden het plan goed onder vermelding van de nodige mitsen en maren. Over zaken waarover het rijk nog ontevreden was, zoals de koppeling van de doelen uit het plan aan de rijksdoelen en de voorgestelde verplaatsingen, moest Limburg in de komende periode helderheid verschaffen. Expliciet werd verder vermeld dat goedkeuring van het plan niet automatisch betekent dat het rijk ook financiële verplichtingen aangaat voor het uitvoeringsprogramma. De onderhandeling hierover zou plaats moeten vinden in het kader van de bestuursvereenkomst.

De provincie ging akkoord met deze voorwaarden. In de onderhandeling over de bestuursvereenkomst tussen ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van LNV, VROM en de provincie werd gepoogd zo concreet mogelijk te maken welke prestaties de provincie moest gaan leveren en hoe die prestaties bijdragen aan de reconstructiedoelen. Alleen bij een zogenaamde één-op-één koppeling tussen reconstructiedoelen en doelen uit de nieuw uitgekomen Agenda Vitaal Platteland worden middelen toegezegd door het rijk. Bovendien moest er sprake zijn van een toepasselijke rijksregeling. Ook diende het gehele uitvoeringsprogramma 'EU-proof' te zijn. Voor lang niet alle onderdelen bleken harde afspraken mogelijk waarop de provincie ook daadwerkelijk kan worden afgerekend, bijvoorbeeld omdat de provincie weinig invloed heeft op de te leveren prestaties. Hiervoor introduceerde men de term 'procesafspraken'. Tenslotte restten er nog de voorwaardelijke afspraken voortvloeiend uit de goedkeuring, waarbij de provincie nog bepaalde stappen moest zetten voordat het rijk met middelen over de brug zou komen.

---

<sup>3</sup> Deze informatie ontleend aan een procesevaluatie van Alterra: Andere overheid in de praktijk, Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de reconstructie. door Alterra, Wageningen 4 april 2005.

Alle afspraken zijn tenslotte opgenomen in de bestuursovereenkomst Limburg voor de periode 2004-2007, die op 6 juli 2004 door de minister van LNV, de staatssecretarissen van VROM en Verkeer en Waterstaat (V&W) en de gedeputeerde zijn ondertekend. In de Bestuursovereenkomst is uiteindelijk een geringere bijdrage van het rijk in de reconstructie in Noord- en Midden-Limburg opgenomen dan in het Reconstructieplan is geraamd (€ 111 miljoen in plaats van de geraamde € 142 miljoen voor de eerste periode). Dit betekende dat de geprogrammeerde rijksbijdrage voor 25 van de 76 operationele doelen kwam te vervallen.

Tijdens het vooronderzoek is deze bestuursovereenkomst niet geanalyseerd.

### ***Tussentijdse wijziging van het Reconstructieplan***

Tegen het Reconstructieplan zijn, na vaststelling door PS, enkele beroepen ingesteld die hebben geleid tot uitspraken van de Raad van State. Op grond van deze uitspraken heeft een zogenaamde planreparatie plaats moeten vinden. Op 17 februari 2006 hebben PS de Wijziging Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg vastgesteld.

De wijzigingen hebben betrekking op enkele doelen:

- Operationeel doel L 1.2.1: Opstellen Plan van Aanpak en uitvoering van de daarin opgenomen activiteiten gericht op de optimalisering van de verkaveling van grondgebonden landbouwbedrijven door wettelijke herverkaveling over een areaal van 12.000 ha. De wijziging betreft de omvang van het areaal: deze wordt teruggebracht tot 2.000 ha. Het Lange Termijn doel van wettelijke herverkaveling over een areaal van 30.000 ha verandert niet;
- De kwantificering voor het Lange Termijndoel Wn1 wordt vervangen door:
  - Het realiseren van waterberging gericht op het voldoen aan de normen zoals afgesproken in het Nationaal Bestuursakkoord Water;
  - Bijdragen aan een veerkrachtig watersysteem door het uitvoeren van waterberging en door beekherstel in beken met een specifiek ecologische functie en door het uitvoeren van andere duurzame maatregelen om water vast te houden en te bergen.

Als gevolg van de wijziging vervalt Operationeel Doel TR 1.2.3.: Uitvoeren locatieonderzoek lawaaisporten voor huidige en potentiële locaties.

### ***pMJP 2007-2013***

Door de ontwikkelingen op rijksniveau en de invoering van de meerjarenprogrammering moest de provincie halverwege de uitvoeringsperiode van het Uitvoeringsprogramma een nieuwe programmering van doelstellingen voor plattelandsontwikkeling opstellen. Binnen de provincie is hiervoor begin 2006 een nota 'Formulering operationele doelen reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg' opgesteld. Deze nota, ter voorbereiding op het pMJP 2007-2013, hebben GS op 28 maart 2006 vastgesteld. In de nota is aangegeven, dat de visie uit het Reconstructieplan 2004-2015 leidend was. De formulering van de nieuwe operationele doelen zal, volgens de nota, niet leiden tot een aanpassing van de lange termijn doelen in het Reconstructieplan. Daardoor hoeven geen wijzigingen van het Reconstructieplan door PS te worden vastgesteld.

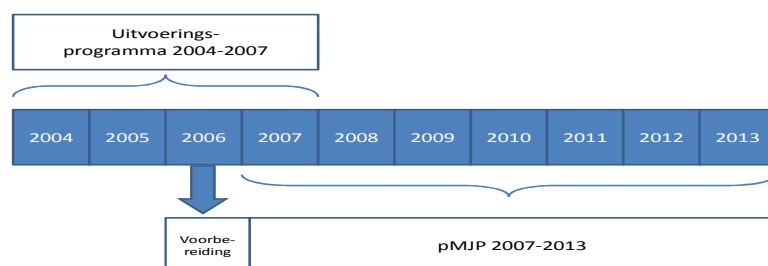
De nota 'Formulering operationele doelen reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg' is op 28 maart 2006 ter kennisname aangeboden aan de leden van de Statencommissie Ruimte en Groen. In de aanbiedingsbrief is aangegeven, dat de voorliggende operationele doelen 2007-2013

voortvloeiën uit het door PS vastgestelde Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg. Er wordt aan toegevoegd dat van afwijkingen of wijzigingen geen sprake is en dat daarom volstaan kan worden met vaststelling door GS. Uit het verslag van de vergadering van de Statencommissie blijkt dat de commissie de nota niet heeft besproken.

In de nota is aangegeven dat een groot aantal van de Lange Termijndoelen uit het Reconstructieplan nog overeenkomt met het nieuwe Rijksmeerjarenprogramma 2007-2013. Wat betreft een beperkt aantal doelen heeft het rijk inmiddels een andere visie. Daarnaast zijn er enkele nieuwe rijksdoelen bijgekomen. In de nota is schematisch aangegeven voor welke doelen het rijk middelen beschikbaar stelt, welke doelen nieuw zijn ten opzichte van het Reconstructieplan en welke doelen wel prioriteit hebben voor het Rijk, maar niet in aanmerking komen voor financiering door het rijk. Uit dit overzicht blijkt dat voor de doelen van de thema's Toerisme en Recreatie, Wonen, Werken en Leefbaarheid, Landschap en Cultuurhistorie en Watersystemen in beperkte mate, of helemaal geen rijksmiddelen via het ILG beschikbaar zijn. Volgens de nota zal hiervoor dus financiering van andere partijen (EU, provincie, gemeenten, waterschappen of particuliere partijen) moeten komen, of zal de uitvoering zoveel mogelijk gekoppeld moeten worden aan uitvoering van doelen waarvoor wel voldoende middelen beschikbaar zijn. In de nota wordt vervolgens vermeld dat er vanaf 2007 een nieuw Europees programma voor plattelandsontwikkeling van kracht wordt voor de periode 2007-2013. Door de operationele doelen 2007-2013 zoveel mogelijk gelijk te schakelen aan de hoofdrichtingen van het POP-2 (de Nederlandse uitwerking van het Europees programma) zal geprobeerd worden om Europese cofinanciering te verkrijgen, vooral op de punten waar de rijksmiddelen (gedeeltelijk) wegvallen.

In de nota wordt ook gemeld dat het rijk enkele bestaande regelingen onder het ILG-budget laat vallen die moeilijk als operationeel doel kunnen worden benoemd. De gebiedscommissies hebben hier volgens de nota geen sturingsmogelijkheden voor. De desbetreffende regelingen zijn daarom wel in het ILG-contract opgenomen, maar komen niet voor in de lijst met operationele doelen.

In de bijlage bij de nota is een overzicht opgenomen van de 'oude' lange termijn doelen en operationele doelen uit het Reconstructieplan en de nieuw geformuleerde operationele doelen voor de periode 2007-2013. Hierbij stond men voor de taak om de kwantificering van de operationele doelen, die gebaseerd was op een vierjarige periode, halverwege deze periode om te zetten naar te bereiken resultaten over een veel langere periode (zeven jaar). Dit is in de volgende figuur aangegeven.



In de bijlage bij de nota is daarom per 'oud' operationeel doel uit het Uitvoeringsprogramma 2004-2007 een 'evaluatie van te verwachten resultaten tot en met 2006' opgenomen (deze is begin 2006 opgesteld). Vervolgens is bij elk nieuw geformuleerd operationeel doel voor het pMJP 2007-2013 een onderbouwing gegeven.

In het vooronderzoek is deze bijlage globaal geanalyseerd. Het beeld hieruit is dat de omzetting van de operationele doelen naar een nieuwe periode van zeven jaar door de desbetreffende toelichtingen goed navolgbaar is. Uit de toelichtingen blijkt dat sommige operationele doelen vervallen, omdat deze al bereikt zijn. Een enkele keer vervalt een operationeel doel, omdat uit de opgedane ervaringen is gebleken dat dit doel niet werkt in relatie tot het lange termijn doel. Het opnemen van nieuwe operationele doelen en verdere detaillering van bestaande operationele doelen wordt in alle gevallen onderbouwd.

Op 17 november 2006 is het Statenvoorstel voor vaststelling van het pMJP 2007-2013 besproken in de Statencommissie Ruimte en Groen. Onder meer werd aan de gedeputeerde gevraagd om de rol van PS gedurende de lopende en nieuwe Statenperiode toe te lichten. Ook werd gevraagd op welke onderdelen de provincie daadwerkelijk keuzemogelijkheden heeft. Daarnaast werd geïnformeerd naar de participatie en standpunten van de verschillende partners en de afweging van de beleidskeuzes door GS bij voorliggend programma. Gevraagd werd welke invloed PS in dit kader kunnen hebben. De gedeputeerde lichtte de status van het pMJP toe en stelde dat de rol van PS enerzijds is middelen beschikbaar te stellen voor de te bereiken rijks- en provinciale doelen en anderzijds het bewaken of de gestelde doelen ook bereikt worden.

Op 15 december 2006 hebben PS het pMJP Plattelandsontwikkeling 2007-2013 vastgesteld. In het pMJP zijn de doelen en prestaties voor het landelijk gebied opgebouwd rondom zeven programmalijnen. De doelen die gebaseerd zijn op de Herijking Plan van Aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland zijn duidelijk onderscheiden van de operationele doelen die gebaseerd zijn op het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg. Deze operationele doelen komen voor het grootste deel overeen met de voorgestelde doelen in de nota 'Formulering operationele doelen reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg' van maart 2006. Er zijn nog enkele nieuwe operationele doelen aan toegevoegd. In totaal bevat het pMJP 2007-2013 135 operationele doelen voor Noord- en Midden-Limburg.

Bij de bespreking van het desbetreffende Statenvoorstel zijn enkele inhoudelijke punten naar voren gebracht, maar is niet meer over de rollen van PS en GS gesproken.

### ***Bestuursovereenkomst ILG***

Op 18 december 2006 hebben het rijk en de provincie Limburg (GS) een bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied 2007-2013 (BO-ILG) gesloten. De provincie verplicht zich in deze bestuursovereenkomst tot het uitvoeren van in de overeenkomst genoemde prestaties. In deze bestuursovereenkomst is een van het pMJP afwijkende thematische indeling gehanteerd. De bestuursovereenkomst bevat 60 gekwantificeerde prestaties.

In de bestuursovereenkomst zijn de door het rijk ter beschikking gestelde middelen vastgelegd. Ook de bijdragen van de provincie en andere partijen zijn erin opgenomen. Deze andere partijen zijn geen partij bij de overeenkomst. Hun bijdrage geldt voor de provincie als inspanningsverplichting.

### **Afspraken tussen PS en GS over het wijzigen van het pMJP 2007-2013**

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

- de afspraken gemaakt in de Bestuursvereenkomst 2007 -2013 en latere wijzigingen van deze overeenkomst;
- het door PS beschikbaar gestelde budget voor het pMJP 2007-2013;
- het Provinciaal Omgevingsplan (POL);
- 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.

## **4 Kwaliteit van de monitorinformatie over de uitvoering van de reconstructie-doelstellingen 2004-2009**

Paragraaf 4 behandelt de monitorinformatie. Nagegaan is of GS en PS vooraf afspraken hebben gemaakt over de informatievoorziening aan PS.

### **Afspraken over monitorinformatie**

In de Reconstructiewet is voorzien in informatievoorziening van de desbetreffende bewindspersonen aan de Staten-Generaal. Zij dienen binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Tevens is bepaald dat GS telkens na verloop van een periode van vier jaren bezien of het reconstructieplan wijziging behoeft, mede met inachtneming van de beleidsprioriteiten van het rijk. Zij dienen hun bevindingen mede te delen aan de betrokken ministers.

In de Reconstructiewet zijn geen voorschriften opgenomen over de informatievoorziening van GS aan PS.

In deel B van het Reconstructieplan (Formele onderbouwing) is ingegaan op de monitoring van de uitvoering en de evaluatie van de doelbereiking. De monitoring is gericht op het inzichtelijk maken van de geleverde prestaties. De evaluatie brengt de effecten in beeld.

Het verschil tussen de evaluatie en de monitoring wordt in het Reconstructieplan als volgt uitgelegd: *'de evaluatie is gericht op effectmonitoring. Een operationeel doel is bijvoorbeeld het verplaatsen van enkele tientallen bedrijven om de depositie op verzuringsgevoelige natuur te verminderen. De monitoring richt zich op het bijhouden van het aantal bedrijven dat is verplaatst. De evaluatie richt zich op het daadwerkelijk meten van de ammoniakdepositie op verzuringsgevoelige natuur, om zo vast te stellen of het effect ook inderdaad bereikt is.'*

De aangebrachte verantwoordelijkheidsverdeling voor de uitvoering, wordt ook gehanteerd voor de monitoring van de uitvoering. Dat betekent het volgende:

- **de initiatiefnemer van een project** moet zorg dragen voor de voortgangsbewaking van het project. De initiatiefnemer stelt voortgangs- en eindrapportages op, die inzicht geven in



inhoudelijke en financiële resultaten. De resultaten worden aangeleverd aan de gebiedscommissie en de subsidieverlenende instantie(s);

- **de gebiedscommissies** dragen zorg voor de voortgangsbewaking op gebiedsniveau en houden daarom in het oog houdt in hoeverre de voortgang van de diverse activiteiten bijdraagt aan de realisatie van de doelen. De gebiedscommissies leveren de informatie jaarlijks toe aan de Reconstructiecommissie en aan de Provincie Limburg;
- **de Reconstructiecommissie** adviseert GS over de voortgang op gebiedsniveau, dat wil zeggen: het niveau van het reconstructiegebied. Zij adviseert over de voortgang en de realisatie van de doelen. Dit doet zij enerzijds om de gebiedscommissies te ondersteunen en anderzijds om aan ons voorstellen te doen ten aanzien van de doelrealisatie;
- **GS** gebruiken de informatie over de resultaten bij zijn verantwoording aan het rijk over de realisatie van de in de bestuursovereenkomst vastgelegde afspraken .

De voorgestelde evaluatie van de doelbereiking heeft betrekking op het niveau van Noord- en Midden-Limburg (en dus niet op project- en gebiedsniveau). Op dit niveau is het volgens het Reconstructieplan nodig om eens in de vier jaar de effecten van de maatregelen en voorzieningen in beeld te brengen. Dit betekent, volgens deel B van het Reconstructieplan, dat er bij vaststelling van het Reconstructieplan, aan het begin van de uitvoering, een 'nulmeting' verricht moet worden.

In het Reconstructieplan zijn geen afspraken opgenomen over tussentijdse informatie van GS aan PS over de voortgang en de mate van doelbereiking ten opzichte van de lange termijndoelen in het Reconstructieplan.

In het voorstel aan PS ten behoeve van de vaststelling van het pMJP 2007-2013 op 15 december 2006 is vermeld dat de evaluatie van de voortgang van het pMJP zal plaatsvinden aan de hand van jaarlijkse voortgangsrapportages. Ook is aangegeven dat halverwege de uitvoeringsperiode in 2010 een uitvoerige inhoudelijke en financiële evaluatie zal plaatsvinden, de zogenaamde Midterm Review. *'Aan de hand van de doelrealisatie zal worden gezien of bijsturing noodzakelijk is, bijvoorbeeld als de doelen niet gehaald dreigen te worden. Dit kan bijvoorbeeld door het aanscherpen van (financiële) afspraken, wijzigingen van uitvoeringspartijen of het bieden van (extra) ondersteuning. De Midterm Review vormt een nadrukkelijk evaluatie- en bijstellingsmoment. Dit moment biedt de mogelijkheid om de gemaakte keuzes met het rijk en met derden te bespreken en eventueel afspraken aan te passen.'*

In de WILG is voorgeschreven dat GS jaarlijks gedurende het investeringstijdvak verslag doen aan de minister van LNV van de voortgang in de uitvoering en de besteding van het investeringsbudget. GS dienen zich daarnaast voor de vaststelling van het uiteindelijke ILG-bedrag in relatie tot de geleverde prestaties te verantwoorden. Dit is, op grond van de WILG, alleen aan het einde van het zevenjarige investeringstijdvak aan de orde. Hiertoe leggen GS bij de aanvraag tot vaststelling van het ILG aan de ministers verantwoording af omtrent de mate waarin de overeengekomen doelen zijn bereikt, hoe het ILG is besteed en in welke mate dat tot de bereikte resultaten heeft bijgedragen.

In het pMJP en het Statenvoorstel ter vaststelling daarvan zijn geen afspraken opgenomen over tussentijdse informatie van GS aan PS over de voortgang en de mate van doelbereiking ten opzichte van de lange termijndoelen in het Reconstructieplan.

### ***Monitorinformatie over het Uitvoeringsprogramma***

Er zijn twee voortgangsrapportages aangetroffen over de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma 2004-2007 die GS aan een Statencommissie hebben aangeboden:

- Eerste monitoringsinformatie van het Reconstructieplan van Noord- en Midden-Limburg, mei 2005
- Monitoringsrapportage Platteland in Uitvoering 2004-2006, december 2006

Deze worden hierna toegelicht.

#### ***Eerste monitoringsinformatie, mei 2005***

De eerste monitoringsinformatie Reconstructieplan van Noord- en Midden-Limburg is op 17 mei 2005 door GS ter behandeling in de Statencommissie Ruimte en Groen aangeboden. Deze commissie heeft de rapportage behandeld op 23 september 2005.

De rapportage geeft inzicht in de resultaten van de uitvoering in de periode april 2004 tot en met april 2005. Zowel de inhoudelijke doelstellingen als het proces komen aan de orde.

Op 26 maart 2004 hebben GS zes gebiedscommissies ingesteld voor Noord- en Midden-Limburg. Bij de Gebiedscommissies werd de taak neergelegd van het initiëren van projecten om daarmee de doelen van het Reconstructieplan te realiseren. De gebiedscommissies hebben jaarplannen opgesteld, op grond waarvan GS op respectievelijk 15 juni 2004 en 15 februari 2005 het Jaarplan plattelandsontwikkeling 2004 en 2005 hebben vastgesteld. Basis voor de jaarplannen waren de gebiedsprogramma's waarin de gebiedscommissies hun ambities voor 2004-2007 hadden vastgelegd. Hierbij hebben de gebiedscommissies zich gericht op de operationele doelen van het Reconstructieplan. GS hebben de gebiedsprogramma's 2004-2007 op 29 maart 2005 vastgesteld.

Uit de evaluatie van het eerste uitvoeringsjaar bleek dat de ambities van de gebiedscommissies in sommige gevallen niet overeenkwamen met de prioriteiten en de beschikbare middelen van de overheid: In de eerste jaarplannen werden namelijk veel projecten aangedragen op het gebied van recreatie/toerisme, leefbaarheid en landschap, terwijl de beleidsprioriteiten zich meer richten op de onderwerpen landbouw, natuur en water. Dit heeft ertoe geleid dat GS voor het opstellen van de jaarplannen 2006 een Kaderbrief Jaarplannen 2006 hebben opgesteld, die duidelijk aangeeft op welke thema's de accenten dienen te worden gelegd. Een andere uitkomst van de evaluatie was dat vroegtijdige communicatie tussen provincie en gebiedscommissies een cruciale succesfactor was. Hier zou in het vervolg meer aandacht aan worden gegeven.

De monitor bevat een themagewijze toelichting op de voortgang van de reconstructie. In de bijlage is per operationeel doel aangegeven wat de stand van zaken is.

In dit vooronderzoek is een globale toets uitgevoerd op deze informatie. Geconstateerd is dat de inhoudelijke monitorinformatie systematisch van opzet is: bij elk operationeel doel is aangegeven wat er is gerealiseerd. Uit de themagewijze toelichting blijkt welke aanpak is gevolgd en waar, op grond van bepaalde ervaringen, veranderingen in zijn aangebracht. Ook eventuele knelpunten in de aanpak zijn benoemd.

Hoewel de monitorinformatie systematisch van opzet is, kan op grond van deze informatie echter niet goed worden beoordeeld hoe de voortgang zich verhoudt tot het bereiken van de gestelde operationele doelen voor 2007 en de lange termijndoelen in 2015. In de monitorinformatie is de informatie over de uitvoering namelijk niet vergeleken met de geplande resultaten voor dit

uitvoeringsjaar om tot doelbereiking op langere termijn te komen. Wij tekenen hierbij aan dat wij de jaarplannen in dit vooronderzoek niet hebben geanalyseerd. Wij hebben nog niet kunnen beoordelen of in de jaarplannen zowel een meerjarenplanning als een jaarplanning is opgenomen, waaruit kan worden opgemaakt hoe men de doelen op termijn beoogde te halen. Als de voortgang in een uitvoeringsjaar niet wordt afgezet tegen de beoogde planning voor dat jaar en de daarop volgende jaren, dan is het moeilijk om te beoordelen of er bijsturing nodig is en wat die bijsturing zou moeten inhouden (bijstellen doelen of veranderen van de aanpak).

In de monitor is de financiële voortgang toegelicht. In het eerste uitvoeringsjaar blijken de in uitvoering genomen activiteiten € 50,3 miljoen te omvatten. Geconstateerd wordt dat er een aanzienlijk verschil is in geraamde en geprogrammeerde kosten.

Hiervoor worden twee redenen genoemd:

1. er ontbreekt een eenduidig overzicht van bestedingen buiten de jaarplannen om. In werkelijkheid ligt de besteding hoger;
2. er is sprake van een 'opstartvertraging'. Er is in het eerste jaar veel aandacht besteed aan het opzetten van de uitvoeringsorganisatie.

Uit de toelichting op de financiële voortgang blijkt verder dat de bijdrage uit de EU-fondsen achter blijft bij de ramingen, evenals de bijdrage van gemeenten aan doelen, niet zijnde de realisatie van zogenoemde IBA-systemen<sup>4</sup>. De bijdragen van de andere partners (rijk, waterschappen en particulieren) ligt op schema.

#### ***Monitoringsrapportage Platteland in Uitvoering 2004-2006, december 2006***

In de monitor wordt aangegeven dat de afgelopen 2,5 jaar invulling is gegeven aan de realisatie van de doelen van het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg en uit het Plan van Aanpak Vitaal Platteland Zuid Limburg via een daartoe ingestelde uitvoeringsorganisatie Platteland In Uitvoering. Er wordt gewezen op problemen rond de monitoring, die vooral te wijten zijn aan de verspreiding over meerdere bij de uitvoering betrokken partijen. Het verzamelen van gegevens en het optimaliseren van een eenduidig monitoringssysteem vergt veel tijd. Aangegeven wordt dat er in dit verband nieuwe afspraken worden gemaakt met de Dienst Landelijk Gebied over de verbetering van het rapportagesysteem. Dit geldt ook voor de activiteiten die via Programma Beheer en andere uitvoerende partners in het gebied (IKL, Bosgroep, Staatsbosbeheer, Waterschappen, etc.) worden uitgevoerd. Ook bij deze instanties is erop aangedrongen om tijdig en gerichter te rapporteren over de door hen te leveren prestaties.

Op het moment van de rapportage was het proces van monitoring nog niet optimaal.

In de voortgangsrapportage wordt daarom vermeld dat de provincie ten behoeve van de volgende uitvoeringsperiode, de ILG periode 2007-2013, vanaf 1 januari volgend jaar alle energie zal moeten steken in een eenduidig monitoringssysteem, zowel voor de doelrealisatie als de financiële verantwoording.

---

<sup>4</sup> Een IBA (individuele afhandeling afvalwater)-systeem is een mini zuiveringsinstallatie. De gemeente heeft als taak riolering aan te leggen voor het inzamelen en transporteren van afvalwater.

De voortgangsrapportage bestaat uit twee delen: in hoofdstuk 1 wordt de stand van zaken op hoofdlijnen beschreven, in hoofdstuk 2 worden de resultaten van de operationele doelen uit het Reconstructieplan en de maatregelen uit het plan van aanpak Zuid Limburg per doel weergegeven. In de bijlage zijn de resultaten in een tabelvorm gevisualiseerd naar de beoordeling 'goed' (groen), 'vraagt aandacht' (oranje) en 'blijft achter bij ambitie' (rood).

De voortgangsrapportage is in het vooronderzoek globaal beoordeeld en er komt het volgende beeld naar voren:

- de beschrijving in het eerste hoofdstuk van de voortgang per thema gaat zowel in op de voortgang in de afgelopen jaren, benoemt knelpunten en geeft aan hoe men deze wil aanpakken. Als samenvatting van de belangrijkste ontwikkelingen geeft dit hoofdstuk een inzichtelijk overzicht;
- in het tweede hoofdstuk wordt systematisch per operationeel doel de voortgang beschreven, inclusief eventuele problemen en knelpunten. Het lange termijndoel wordt daarbij ook vermeld, de kwantificering daarvan is echter niet opgenomen. Op grond van de gegeven informatie is het niet altijd mogelijk om zelf te kunnen beoordelen of het lange termijndoel zal worden gehaald, gelet op de voortgang in de afgelopen twee jaar. Ook zijn bepaalde inschattingen over het al dan niet halen van de doelen in meerdere gevallen gebaseerd op verwachtingen en niet op werkelijk behaalde resultaten of bijvoorbeeld vastgelegde verplichtingen of toezeggingen;
- de poging om in de bijlage op een visuele manier de voortgang ten opzichte van de te behalen doelen zichtbaar te maken is op zichzelf positief. Vooral vanwege de hoeveelheid doelen voorziet dit in een reële behoefte. De uitwerking is echter minder geslaagd. Ten eerste blijkt de beoordeling op 28 subdoelen te hebben plaatsgevonden (in plaats van de 76 operationele doelen). Dat betekent dat aan meerdere operationele doelen, maar één gekleurd vakje is verbonden. 'Goed' blijkt dan ook gebruikt te worden als enkele operationele doelen niet op schema liggen. Ook blijkt 'goed' te worden toegekend als er een positieve verwachting is over de ontwikkelingen, de beoordeling is in die gevallen niet gebaseerd op de werkelijk behaalde resultaten;
- het is niet duidelijk of de beoordeling in de bijlage ten opzichte van de lange termijndoelen is gemaakt (2015), of ten opzichte van de te behalen doelen in de eerste periode (tot 2007);
- de beoordeling geeft een erg positief beeld: 15 goed, 12 vraagt aandacht, 1 blijft achter bij ambitie;
- Omdat er geen systematische vergelijking is gemaakt met een vooraf geraamde voortgang ten opzichte van de lange termijndoelen kan de lezer niet zelf beoordelen of een bijstelling van de doelen of van de aanpak nodig is.

### ***Evaluatie eerste periode reconstructieplan op rijksniveau***

In 2005 is het Ministerie van LNV gestart met de evaluatie van de eerste vier jaar 'Reconstructie'. Deze evaluatie was verplicht op grond van de Reconstructiewet. Bij het Ministerie van LNV leefde de wens om de evaluatie, naast beleidsverantwoording, ook bij te laten dragen aan tussentijdse beleidsverbetering.

Daarom zijn de partners (provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en ondernemers) actief bij de evaluatie betrokken.

In het rapport komt de regisseursrol van de provincie nadrukkelijk aan de orde. Een vergelijking in de aanpak van de provincies leverde het volgende beeld op:

*Aanvankelijk pakten de provincies de regisseursrol zeer verschillend op. Brabant en Limburg gingen voortvarend aan de slag. Gelderland en Overijssel liepen wat achter. Verder kozen Brabant en Overijssel in het begin voor veel centrale regie, terwijl Limburg, Gelderland en Utrecht kozen voor een bottom-up aanpak vanuit de gebieden. Gaandeweg verschoven veel posities. Zo veranderde Overijssel van achterblijver in enthousiaste voorloper, koos Limburg voor meer centrale regie en rondde Brabant de planvorming als laatste af.*

*Limburg, Gelderland en Utrecht gaven gebieden aanvankelijk meer beleidsvrijheid, maar ze stuurden bij toen gebiedswensen uit de pas gingen lopen met provinciale beleidskaders.*

De conclusie over de regisseursrol van de provincie bevat interessante elementen voor het door PS gevraagd onderzoek. Daarom worden deze hier geciteerd:

*'Met het schakelen tussen rijksdoelen en regionale uitvoeringsmogelijkheden hadden alle provincies aanvankelijk moeite. Belangrijke oorzaak was dat de rijksdoelen en -prioriteiten lange tijd niet duidelijk waren. Aan de andere kant stelden provincies zich in de beginfase ook erg afhankelijk op van het rijk. Het Krokusakkoord bracht daarin verandering: vanaf dat moment bepaalden provincies meer hun eigen koers. De rijks agenda Vitaal Platteland (incl. het Meerjarenprogramma) van 2004 en de ILG-onderhandelingen tussen rijk en provincies verschaften bovendien meer duidelijkheid over rijkskaders en -middelen.*

*In de uitvoering van de reconstructie gaan de provincies meer schakelen tussen provinciale beleidsprioriteiten en regionale uitvoeringsmogelijkheden. Hoe ze deze precies invullen is echter nog niet uitgekristalliseerd.*

*De reconstructie versterkt en verspreidt tal van procesmatige en organisatorische vernieuwingen in de beleidsvoering voor het landelijk gebied. Zo heeft het intensieve planvormingsproces geleid tot veel planeigenaarschap bij regionale betrokkenen. Verder zorgde de reconstructie voor een versterking van de regisseursrol van de provincies in het landelijk gebied en een verankering en uitbreiding van de aanjaagfunctie op gebiedsniveau.*

*Maar de vernieuwing heeft grenzen. Hoewel de planvorming dichterbij de burger plaatsvond dan voorheen, kon de burger hierop zelf nauwelijks directe invloed uitoefenen. Georganiseerde belangen en overheden voerden de boventoon. Verder is de provinciale regierol nog lang niet uitgekristalliseerd. Deze rol veroorzaakt een dubbele pet: een combinatie van klassieke top-down sturing (verticale sturing) en op samenwerking gerichte sturing (horizontale sturing). Dit brengt specifieke spanningen met zich mee zoals de sturingspagaat: de provincie moet laveren tussen de doelen van het rijk, haar eigen beleidsprioriteiten en de wensen van gebiedsactoren. Een andere spanning is de verantwoordingsbocht die nog eens wordt versterkt door het ILG: provincies leggen verantwoording af aan het rijk over de prestaties die in de praktijk grotendeels geleverd worden door uitvoerende partijen zoals gemeenten, waarover zij beperkte zeggenschap hebben. Provincies streven ernaar de bijdrage van uitvoerende partijen zeker te stellen middels contracten. Of dit een succesvolle strategie is, moet nog blijken. Gemeenten hebben vaak moeite zich meerjarig vast te leggen. Verder kan de focus van sommige provincies op contracten met*

*individuele gemeenten en waterschappen ten koste gaan van de in de planvorming gevestigde positie van brede gebiedscoalities.'*

De evaluatie ging ook in op het gebruik van de nieuwe instrumenten:

*'Voor de uitvoering van de reconstructie zijn nieuwe instrumenten ontwikkeld. De Reconstructiewet bracht vooral verplichtende instrumenten, maar deze worden in de praktijk nauwelijks ingezet. Wel heeft de Reconstructiewet de status en de betekenis van het gebiedsgerichte beleid versterkt. Vooral de positie van de reconstructieplannen en -commissies zijn met de wettelijke status erg belangrijk geworden.*

*De keuze om dwingende instrumenten (zoals wettelijke herverkaveling en directe doorwerking in bestemmingsplannen) niet in te zetten is wel opvallend, juist omdat deze instrumenten nodig werden geacht voor de uitvoering. Dit zou de 'slagkracht' van het tot dan toe relatief vrijblijvende gebiedsgerichte beleid versterken. Gebiedscoalities (inclusief overheden) hebben echter vaak in goed overleg afgesproken dat dwingende instrumenten niet ingezet worden of alleen op onderdelen waar al overeenstemming over was. De inzet van dwingende instrumenten is pas aan de orde als het via de vrijwillige weg niet lukt.*

*Andere, vrijwillige instrumenten zijn daarentegen wel populair. In de reconstructieplannen en in de uitvoeringspraktijk nemen deze instrumenten een belangrijke plaats in. Het gaat vooral om vormen van gebiedsontwikkeling en vrijwillige kavelruil en om ontwikkelingsgerichte instrumenten als ruimte-voor-ruimte.'*

#### **Monitorinformatie over pMJP en bestuursakkoord**

GS hebben aan de Statencommissie Fysieke Domein/PS de volgende voortgangsrapportages gestuurd over de uitvoeringsjaren 2007 en 2008:

- Monitoring Platteland in uitvoering 2007 Limburg, (Statencommissie Fysieke Domein, 12 september 2008 en PS, 24 oktober 2008)
- Voortgangsrapportage 2008, Tweede voortgangsrapportage over Platteland in Uitvoering, 9 april 2009 (behandeling door Staten nog nazoeken, maar zeker naar PS gestuurd);
- Voortgang uitvoering bestuursovereenkomst Plattelandsontwikkeling in 2008 (ter kennisname aan Statencommissie Fysieke Domein, Ruimte en Bestuur, 24 april 2009)

#### **Monitoring Platteland in uitvoering 2007 Limburg**

De belangrijkste punten uit de monitor worden hierna samengevat:

- Gemeld wordt dat in 2007 voor € 64 miljoen verplichtingen zijn aangegaan in het kader van het ILG. Dit is ruim 10% van het totale budget;
- Voor het eerst wordt in een monitor gesproken over 'projecten integrale gebiedsuitwerking'. Deze zijn in het Jaarplan 2007 geïntroduceerd en krijgen hoge prioriteit omdat hierin meerdere doelen uit het pMJP samenkomen. In 2007 zijn 2 van de 28 in heel Limburg te realiseren projecten in uitvoering gekomen. De andere projecten bevinden zich nog in de planfase;
- Grondverwerving blijkt een uiterst moeizaam proces en kan mogelijk de uitvoering van de integrale gebiedsuitwerkingen vertragen;
- Wat financiën betreft is het verwerven, inrichten en beheren van de Ecologische Hoofdstructuur het belangrijkste thema van het pMJP. De rijksbijdrage is daar het grootste

voor. De investeringen voor de aankopen zijn conform de ramingen. De doelstelling voor het beheer van bestaande natuur zal per 2013 zeker worden gehaald. Voor het halen van de doelstellingen voor mensgerichte natuur en EHS én de inrichting van nieuwe natuur zal een versnelling nodig zijn;

- In de conclusies van de monitor is aangegeven dat uit een door het IPO uitgevoerde analyse naar de voortgang van de pMJP's blijkt dat Limburg met de feitelijke besteding in het jaar 2007 op het landelijk gemiddelde ligt;
- Er worden beheersmaatregelen voor 2008 voorgesteld. Deze betreffen vooral een betere afstemming tussen partners en instrumenten ten behoeve van de grondverwerving en ruil van gronden en het verder vormgeven van de samenwerking met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties.

In deze monitor wordt in de toelichtingen wel verwezen naar de relatie van de werkelijke voortgang met de (financiële) ramingen. Ook wordt de voortgang op enkele plaatsen gerelateerd aan het halen van de doelen aan het einde van de periode van het eerst pMJP (2013). Er is geen systematisch overzicht van de voortgang in 2007 ten opzichte van het bereiken van de lange termijndoelen.

#### ***Voortgangsrapportage 2008, Tweede voortgangsrapportage over Platteland in Uitvoering***

De belangrijkste punten uit de monitor zijn:

- In 2008 is 24 % van het geraamde budget verplicht. Gesteld wordt dat de provincie op schema ligt, gelet op de ambitie om in 2011 100% van de geplande middelen in het pMJP verplicht te hebben;
- Men wil bezien hoe de doelen van het pMJP actueel gehouden kunnen worden om aan te kunnen sluiten bij de ontwikkelingen;
- Er wordt gewezen op de start van de Midterm Review in 2009 en een daaruit volgende eventuele herschikking van doelen en middelen;
- De integrale gebiedsuitwerkingen blijken veel tijd te vergen. In 2008 is 1 project afgerond, 1 is concreet in uitvoering, de overige 26 zijn nog in de verkennings- /planvormende fase. Er wordt in 2009 ingezet op meer menskracht en het duidelijker beleggen van verantwoordelijkheden in de streek;
- Normbedragen voor grondaankoop blijken vaak te laag. Er is een afweging nodig: meer geld of bijstellen van de doelen. Dit zal bij de Midterm Review aan de orde komen;
- Grondverwerving voor de EHS ligt op schema, maar uitruilen kan probleem zijn, inzet van het wettelijke instrumentarium wordt overwogen (onteigening en aankoop met volledige schadeloosstelling)

In de monitor is per thema een afzonderlijke toelichting gegeven op de realisatie van de rijksdoelen en van de provinciale doelen. Per thema wordt in de conclusies aangegeven of de verschillende onderdelen per thema op schema liggen. Hierbij is de periode van het pMJP het referentiepunt, niet de lange termijndoelen van het Reconstructieplan.

#### ***Voortgang uitvoering bestuursovereenkomst Plattelandsontwikkeling in 2008***

De informatie biedt geen meerwaarde ten opzichte van de voortgangsrapportage. Daarom wordt deze informatie niet samengevat.

## **5 Recente ontwikkelingen**

In 2010 heeft de gedeputeerde PS geïnformeerd over de actualisatie en flexibilisering van het pMJP. Tevens zijn de resultaten van een Midterm Review betreffende de Bestuursovereenkomst ILG voor de periode 2007-2013 op 11 mei 2010 aan de Statencommissie voor het Fysieke Domein aangeboden en door de commissie op 18 juni 2010 besproken. Paragraaf 5 bevat een beschrijving van deze recente ontwikkelingen.

### ***Mededelingen gedeputeerde over uitvoeringsorganisatie pMJP, 23 februari 2010***

In de mededelingen ten behoeve van de Statencommissie voor het Fysieke Domein van 5 maart 2010 berichtte de gedeputeerde over een onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie voor het pMJP.

Gemeld werd dat de laatste hand werd gelegd aan een advies over de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Geconstateerd was immers dat de feitelijke realisatie van de ILG-doelen achterblijft bij de programmering. Aan de hand van vier samenwerkingsmodellen werd bekeken welke vorm het best past bij de opgaves. Volgens de mededeling heeft een en ander ook consequenties voor het gebiedsgericht werken. Het idee is dat ten behoeve van de daadwerkelijke uitvoering van projecten andere structuren nodig zijn dan de huidige gebiedscommissies. Daarnaast zou het om andere competenties vragen binnen de eigen organisatie, maar ook bij de partners als gemeenten, waterschappen en terreinbeheerders. De Statencommissie zal na oplevering van het eindadvies medio maart verder worden geïnformeerd.

### ***Brief GS aan de Statencommissie Fysiek Domein over de actualisatie en flexibilisering van het pMJP, 26 maart 2010***

In deze brief meldden GS dat het pMJP 2007-2013 dat in december 2006 was vastgesteld sindsdien niet was gewijzigd. Wel was de bestuursovereenkomst 2007-2013 over het Investeringsbudget Landelijk Gebied met het Rijk (BO-ILG) die de basis vormt voor het pMJP, inmiddels op enkele punten aangevuld. Vanwege verschillende ontwikkelingen is er volgens GS voldoende reden 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, zoals voor toerisme en recreatie en voor wonen, werken, leefbaarheid. Daarnaast wordt getracht om aansluiting te vinden bij de Beeldbepalende Ontwikkelingen (BBO's, dit zijn de prioritaire projecten van GS in deze bestuursperiode) en is de complexiteit van het pMJP groter dan vanuit beheersoptiek wenselijk is.

GS wijzen erop dat de uitvoering van het pMJP door PS aan het college van GS is gemandateerd. Dit mandaat kent de volgende kaders:

- de Bestuursovereenkomst 2007-2013 (BO-ILG) en latere wijzigingen van deze overeenkomst;
- het door Provinciale Staten beschikbaar gestelde budget;
- het Provinciaal Omgevingsplan Limburg;
- de lange termijn doelen opgenomen in het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg met uitzondering van de kwantificering en de ruimtelijke vertaling ervan, en de lange termijn doelen
- opgenomen in de 'Herijking' Plan van aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland;
- het geldende coalitieakkoord.



Aangegeven wordt dat de beleidsruimte voor de actualisatie en flexibilisering vooral bij de doelen ligt die buiten de BO-ILG vallen. Het gaat om doelen die vallen onder de thema's toerisme en recreatie, wonen, werken, leefbaarheid, landschap en cultuurhistorie en stad-land-relaties. De flexibiliteit blijkt betrekking te hebben op het clusteren van doelen met algemeen geformuleerde doelen. De verschillende thema's worden gerangschikt onder een nieuw thema: Plattelandsontwikkeling algemeen. Ten behoeve van de realisering van deze doelen wordt vooral aan het subsidie-instrument gedacht. Daarom zullen er nieuwe criteria voor subsidietoekenning geformuleerd worden.

Een ander punt waarop actualisering en flexibilisering betrekking heeft is het aantal doelen in het pMJP. Gesteld wordt dat het pMJP in totaal 69 Lange Termijndoelen kent (over zeven thema's) die op hun beurt zijn uitgewerkt tot inmiddels 228 operationele doelen met bijbehorende budgetten. Dit leidt 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.

Tot slot wordt gewezen op de inmiddels gestarte werkzaamheden voor de Midterm Review die medio 2010 wordt uitgebracht. Aangekondigd wordt dat deze Midterm Review vermoedelijk zal leiden tot aanpassing van de BO-ILG.

Deze brief stond op 16 april 2010 op de agenda van de Statencommissie Fysiek Domein, Ruimte en Bestuur. De commissie heeft kennisgenomen van de inhoud van de informerende stukken.

#### ***Mededelingen ten behoeve van de Statencommissie voor het Fysieke Domein van 16 april 2010***

Deze mededelingen bevatten het onderwerp actualisatie en flexibilisering van het pMJP. Zij bevatten geen nieuws ten opzichte van de hiervoor toegelichte brief en de eerdere mededelingen.

#### ***Voortgangsrapportage pMJP 2009 en Midterm Review ILG, behandeld op 18 juni 2010 door Statencommissie Fysiek Domein ruimte en Bestuur***

De voortgangsrapportage pMJP 2009 wordt tevens aangeduid als de Midterm Review ILG. Het betreft de derde voortgangsrapportage over Platteland in uitvoering na het in werking treden van de WILG.

In de voortgangsrapportage worden de recente ontwikkelingen aangegeven: het actualiseren en flexibiliseren van het pMJP. De rapportage is opgezet volgens de structuur van het geactualiseerde pMJP.

Dit houdt het volgende in:

- het aantal thema's is beperkt tot 4: landbouw, natuur, water en plattelandsontwikkeling algemeen;
- lange termijndoelen komen centraal te staan, de operationele doelen worden daaraan ondergeschikt;
- het onderscheid Noord vs Zuid Limburg is vervallen;
- de koppeling met de BBO's wordt zoveel mogelijk in de praktijk van de uitvoering gelegd.

De gehanteerde structuur sluit aan bij de structuur van de bestuursovereenkomst.

In de rapportage wordt na een beschrijving van de financiële ontwikkelingen de realisatie van de rijksdoelen en de provinciale doelen toegelicht. In de bijlage is een overzicht gegeven van de doelen van het pMJP, inclusief de prestatie-afspraken in de BO-ILG. Aan de rapportage is tevens een samenvatting toegevoegd waarin per thema de stand van zaken is aangegeven op de belangrijkste punten.

In het vooronderzoek is deze rapportage globaal getoetst. Hieruit volgt het volgende beeld:

- door de nieuwe structuur, het gebruik maken van een 'geactualiseerd' pMJP en het ontbreken van een conversietabel kost het veel moeite om de aansluiting met de doelen in het oorspronkelijke pMJP te maken. De relatie met de oorspronkelijke operationele doelen uit het Uitvoeringsprogramma is ook alleen met veel moeite nog te achterhalen. De relatie met de oorspronkelijke lange termijndoelen is ook niet zonder meer duidelijk. Verschillende lange termijndoelen zijn niet meer in het overzicht opgenomen;
- de aantallen die in de bijlage worden genoemd komen niet altijd overéén met de aantallen die in de rapportage worden genoemd en ook niet met de aantallen in de samenvatting. In de inleiding wordt aangegeven dat de gepresenteerde cijfers ontleend zijn aan de rapportage van DLG en DR van eind maart 2010 en dat deze nog niet definitief zijn. Het is verwarrend dat de cijfers in de bijlage niet overeen komen met de rapportage zelf;
- in de rapportage zijn per thema staatjes opgenomen, waarin naast de realisatie per jaar, ook een categorie 'pijplijn' is opgenomen. De criteria die worden gehanteerd om prestaties onder de categorie pijplijn te brengen zijn niet duidelijk vooraf beschreven. Uit de toelichtende tekst blijkt dat het zowel om verwachtingen gaat als om in voorbereiding zijnde zaken;
- inhoudelijk blijkt dat de voortgang op relatief veel punten niet dusdanig is dat het lange termijndoel tijdig zal worden gehaald. In de samenvatting en de toelichtingen wordt de voortgang afgezet tegen de geactualiseerde doelen van het pMJP en niet tegen de oorspronkelijke doelen. Hieruit volgt een positiever beeld, omdat de ambities neerwaarts zijn bijgesteld;
- in de rapportage en de brief aan de Statencommissie gaan GS in op doelen die onder druk staan.

Uit de bijlage en de toelichtingen ontstaat het volgende beeld:

### **Financiën**

- Van de totaal geraamde middelen van alle partners is inmiddels circa 40% verplicht en zit ruim 20% "in de pijplijn". Volgens de rapportage correspondeert dit met de periode sinds 2007-2009; de uitvoeringsperiode loopt immers van 2007 tot 2013.
- Op onderdelen (met name grondverwerving ten behoeve van de ecologische hoofdstructuur (EHS) worden tekorten verwacht van in totaal € 60 tot 70 miljoen (op een totaal budget van € 700 miljoen).

GS geven aan dat zij in de onderhandelingen met het rijk over de bestuursovereenkomst daarom willen inzetten op een eigen bevoegdheid om budgetten anders aan te wenden zonder gevolgen voor het beschikbare budget en met bijbehorende aanpassing van de te leveren prestaties.

### **Grondverwerving**

- Circa 65% van de pMJP-taakstelling is verworven. Van de verworven grond zal 3/4 echter nog naar de juiste plaats geruild moeten worden.

- De raming voor de totale kosten voor grond levert een verwacht tekort op van ca € 40 miljoen (is meegenomen in het genoemde tekort bij Financiën).

### **Processen**

De rapportage gaat uitgebreid in op de ontwikkelingen in de werkwijze, onder het kopje processen. Er wordt vermeld dat er een onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie is uitgevoerd om de uitvoering van het pMJP en de BO-ILG te versnellen. Gesteld wordt dat het pMJP op de omslag staat van programmeren naar uitvoeren. Dit houdt in dat het primaat meer moet komen te liggen bij de uitvoering en dus bij de partijen die de uitvoering moeten trekken en begeleiden.

In het onderzoek zijn vier vormen van samenwerking onderscheiden waarbij voor elke vorm de rollen, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en competenties van de betrokkenen zijn benoemd. De onderscheiden vormen van samenwerking zijn:

- transactionele samenwerking: opdrachtgever - opdrachtnemer relatie. Dit betreft voornamelijk subsidieverlening. Dit blijft een belangrijke pijler;
- partnergerichte samenwerking: samenwerking tussen gelijkwaardige partners via een samenwerkingscontract waarin de provincie het "wat" bepaalt en de partner het "hoe". Voor deze vorm wordt gekozen bij samenwerking met waterschappen, terreinbeherende organisaties en DLG;
- gebiedsgerichte samenwerking: samenwerking tussen partners in een bepaald gebied. Hieronder vallen de zogenaamde integrale gebiedsuitwerkingen (IGU's);
- ondernemende gerichte samenwerking: samenwerking tussen partners waar vernieuwing en ondernemend gedrag aan de orde is. Hierbij hoort het oprichten van een zelfstandige uitvoeringsorganisatie die beschikt over eigen middelen en instrumenten (bijvoorbeeld Greenport).

Een groot deel van de doelen is gericht op functieveranderingen (bijvoorbeeld realiseren nieuwe natuur) en functieversterking (bijvoorbeeld verbetering landbouwstructuur). Deze doelen zijn vaak alleen in samenhang te realiseren, waarbij aankoop en herverkaveling van gronden noodzakelijk is om tot uitvoering te kunnen komen. Voor dergelijke projecten volgen GS de afgelopen jaren de aanpak van de integrale gebiedsuitwerking (IGU). Een IGU omvat een plangebied dat grofweg varieert van 600 tot 1200 ha. Kenmerkend is de betrokkenheid van meerdere partners en belanghebbenden. In 2010 is in de Provincie Limburg 1 project integrale gebiedsuitwerking afgerond en lopen 23 projecten:

- 2 projecten in de verkenningsfase (opstellen projectnota);
- 19 projecten in de planvormingsfase, waarvan voor 13 projecten een integraal inrichtingsplan wordt opgesteld en voor 6 projecten de planvorming in deelprojecten plaatsvindt;
- 2 projecten in uitvoering.

Binnen deze projecten is in theorie sprake van ruim 30% van het doelbereik van het totale pMJP, waarbij het accent ligt op water-, natuur- en landbouwdoelen (verdrogingbestrijding, herinrichting beken, realisatie EHS, landbouwstructuurversterking en herverkaveling).

In de uitvoering zal moeten blijken in hoeverre het theoretische doelbereik in de praktijk ook realiseerbaar is. Met name de beschikbaarheid van voldoende (ruil)grond en (hieraan gerelateerd) het draagvlak bij de landbouwsector voor herverkaveling is in de meeste projecten bepalend voor

de omslag naar uitvoering. Om hierin een versnelling te forceren zijn GS in 2009 met de LLTB diverse maatregelen overeengekomen (in de zogenaamde 'Verklaring van Roermond'). Met deze maatregelen (waaronder bijvoorbeeld landbouwcompensatie, actualisatie van en natuurcompensatie in de EHS, inzet volledige schadeloosstelling bij realisatie EHS en verplaatsing van grondgebonden bedrijven) wordt beoogd de in veel projecten ontstane impasse te doorbreken. Het succes van deze maatregelen zal medebepalend zijn voor de vraag of de realisatie vóór 2013 kan plaatsvinden of dat een uitloop na 2013 aan de orde is. Niettemin houden GS rekening met een uitloop van IGU's na 2013.

Bij de IGU's is, volgens het rapport, sprake van een formele projectorganisatie met een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden en voldoende bestuurs- en uitvoeringskracht (bijvoorbeeld een bestuurscommissie). Deze projectorganisatie en bestuurlijke organisatie zullen in 2010 verder worden vormgegeven.

In het rapport wordt aangegeven dat GS overwegen om de interne organisatie aan te passen om de samenwerking met de uitvoerende partners te versoepelen en de uitvoering te versnellen.

Vermeld wordt dat de samenwerking met LNV wisselend verloopt. Een probleem vormt de lange tijd die het ministerie nodig heeft voor de goedkeuring van de provinciale subsidieverordening. Ook blijft de afwikkeling van de bevoorschotting achter bij de overeengekomen afspraken over de benodigde kasmiddelen. Verder menen GS dat de POP-regeling nodeloos ingewikkeld is en zullen zij het Ministerie van LNV daarom vragen deze regeling te vereenvoudigen zodat snellere uitvoering mogelijk wordt.

GS gaan vervolgens in op de betrokkenheid van de gemeenten. Deze is noodzakelijk om de rijks- en provinciale doelen te realiseren. Enkele gemeenten, zoals Horst aan de Maas, hebben het initiatief genomen om tot een samenwerkingscontract te komen met de provincie. Veel gemeenten zijn echter op dit moment nog niet zo ver. Daarbij vormen de financiële problemen waarmee gemeenten kampen en de eigen gemeentelijke prioriteiten een rem op de beschikbaarheid van middelen en daarmee op de realisatie van de doelen. GS beschouwen het als een opgave om de gemeenten nauwer te betrekken bij de uitvoering.

GS wijzen erop dat de rol van de gebiedscommissies met de overgang van programmering en planvorming naar de uitvoering in een volgende fase is gekomen. De gebiedscommissies hebben in de uitvoering een beperkte rol. GS menen dat het echter ook noodzakelijk zal blijven partijen samen te brengen en te stimuleren. Er is met andere woorden nog steeds behoefte aan een vorm van regie. Het optimaliseren van het aantal commissies en ombuiging van de rol ervan zal in 2010 plaatsvinden.

GS gaan in op de prioritaire projecten voor deze bestuursperiode (de BBO's). Deze hebben gedeeltelijk betrekking op het platteland. Waar mogelijk worden de doelen uit de BO-ILG en het pMJP daarbij betrokken. Zo wordt in Greenport via Klavertje 4 EHS en beekherstel gerealiseerd. Ook in de BBO Oude Maasarm en de BBO Gebiedsontwikkeling Maastricht-Valkenburg worden vergelijkbare doelen gerealiseerd. Op die manier wordt ook synergie bereikt.

### **Landbouw**

- Voor grondgebonden landbouw is 786 ha herverkaveld (19% van de taakstelling BO-ILG, uitgaande van de voorgestelde bijstelling, maar 12,5% uitgaande van het bestaande doel); de resterende taakstelling wordt grotendeels via de IGU's gerealiseerd; naast herverkaveling willen GS ook 500 ha kavelverbetering en 18 bedrijfsverplaatsing mogelijk maken.
- Bij de herstructurering van de intensieve veehouderij geldt een taakstelling van 22 te verplaatsen bedrijven. Daarvan zijn er 12 verplaatst (volgens de bijlage 10), terwijl binnenkort voor nog 6 positief beschikt kan worden.
- Van de 5 landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) is 1 projectvestiging gereed en zijn 2 nu in ontwikkeling, terwijl daarnaast 18 terreinen planologisch zijn begrensd.
- De taakstelling van het verstrekken van 200 kennisvouchers en het ontwikkelen van 100 PMC's is bij lange na niet gehaald: er zijn 7 kennisvouchers vertrekt en er is 1 PMC ontwikkeld. GS willen de doelen aanpassen en de bevordering van kennis en innovatie in de landbouw grotendeels via de in oprichting zijnde projectorganisatie Greenport Venlo laten lopen.

De rekenkamer merkt op dat er niet meer wordt ingegaan op de oorspronkelijke lange termijn doelstelling om voor totaal 30.000 ha wettelijke herverkaveling toe te passen.

GS geven aan dat zij voor verbetering van milieukwaliteit in relatie tot landbouw vooral aandacht willen besteden aan terugdringing van emissies uit de intensieve veehouderij. De taakstellingen voor het terugdringen van emissies uit de intensieve veehouderij die zij in het pMJP hebben opgenomen, zijn nieuw. Blijkens de toelichting ligt hier een relatie met de Verklaring van Roermond.

### **Natuur**

- Wat betreft de verwerving van grond ten behoeve van de EHS is 65% van de pMJP-taakstelling verworven, hoewel de meeste grond (3/4) nog naar de juiste plek moet worden geruild.
- Natuurbeheer van bestaande natuur (SN) ligt boven de taakstelling van de BO-ILG, agrarisch natuurbeheer (SAN) blijft achter en loopt zelfs terug. De uitvoering van de soortenbeschermingsplannen loopt goed maar er dreigt een financieel tekort.
- Bij de faunavoorzieningen was de taakstelling 140 stuks, er zijn er 5 gerealiseerd. GS willen meer gaan inzetten op de realisatie van enkele grote voorzieningen in plaats van een groot aantal kleine.
- In de bijlage is aangegeven dat er volgens het pMJP 14 jaarplannen voor leefgebieden bedreigde soorten zouden worden uitgevoerd, de BO-ILG taakstelling was 7. Er is er 1 uitgevoerd. In de toelichting is alleen aangegeven dat de realisatie achterblijft. Het is niet duidelijk waarom deze taakstelling niet is gehaald. Ook de taakstelling voor het uitvoeren van de jaarplannen voor de Nationale parken De Maasduinen, De Meinweg, en De Groote Peel is niet ingevuld. De reden daarvan wordt niet toegelicht.

GS vermelden dat zij in 2010 opnieuw de strategie voor realisatie van de EHS willen bezien, waarbij verschuiving tussen verwerving, functiewijziging, SN en SAN aan de orde kan komen. Daarnaast melden zij dat de verwachte tekorten zullen worden betrokken in de onderhandelingen met het rijk over de BO-ILG.

## **Water**

- Regionale waterberging: normen voor regionale overlast zijn eind 2009 door de provincie vastgesteld. Uitvoering gaat nu lopen. Vastgesteld is dat op een aantal locaties nog niet aan deze normen wordt voldaan.
- Herstel verdroogde gebieden: Uit de bijlage blijkt dat de prestatie voor herstel van verdroging in het pMJP en het BO-ILG is bepaald op 4.224 ha. De realisatie in 2009 bedraagt 295 ha. In de toelichting wordt er op grond van ingezette maatregelen en uitvoeringsplannen toch van uit gegaan dat de termijn van 2015 haalbaar is. Dit is niet te beoordelen op basis van de gegeven informatie. Volgens de toelichting lijkt de problematiek rond de grondverwerving het grootste knelpunt te zijn voor de uitvoering van vernattingsprojecten.
- Beekherstel: In de toelichting wordt gesteld dat in de periode 2007-2009 in totaal 48,8 km (28%) van de opgave van 174 km beek is heringericht en 100 km (57%) in voorbereiding is. Uit de bijlage blijkt dat in 2009 slechts 2 km is heringericht. In de toelichting wordt aangegeven dat het doel zonder versnelling niet gehaald wordt. Als knelpunten worden genoemd het complexe subsidiekader, moeizame grondruil en hogere uitvoeringskosten. GS melden dat een herijking van de prestatieovereenkomst met de waterschappen zal plaatsvinden, naast een flexibilisering van het subsidiekader.
- Optimale waterhuishouding landbouw: de taakstelling in het pMJP was het plaatsen van 1000 stuwen. Dit is gebeurd. In de toelichting wordt aangegeven dat adequaat beheer van de stuwen wordt bevorderd en zal worden geëvalueerd.
- Saneren waterbodems: in de toelichting is aangegeven dat het ILG-budget op dit punt gekort is. Er is in 2009 1 km gesaneerd (taakstelling 23 km). GS kunnen niet aangeven in welke mate de taakstelling niet wordt gehaald vanwege de korting.
- Verbetering kwaliteit grondwater: In de bijlage zijn twee taakstellingen opgenomen over de kwaliteit van het grondwater: beleidskader fosfaatbodems (7400 ha) en aanpak Nitraat Mergelland (1.000 ha). De realisatie in 2009 is in beide projecten 0 ha. Voor beide projecten is het beleidskader nog in voorbereiding, volgens de toelichting. Voor het nitraatprobleem in het drinkwater vinden GS een sterkere rijksinzet noodzakelijk.

GS delen in de toelichting mee dat zij in 2010 een contract met de waterschappen zullen sluiten à la BO-ILG.

## **Plattelandontwikkeling algemeen**

- Uit de bijlage blijkt dat het hier om doelen gaat die, met uitzondering van twee doelen, niet zijn gekwantificeerd in het pMJP en de BO-ILG. Aan de andere kant komen doelen die in het oorspronkelijke pMJP wel waren gekwantificeerd, niet meer terug in dit overzicht.
- GS concluderen dat de realisatie van de doelen op schema ligt en dat aandachtspunten in 2010 zijn de verbreding naar sportieve omgevingen, het expliciet leggen van verbindingen met de BBO's en met de verbindingslijn Demografie.

De Statencommissie voor het Fysieke Domein heeft de voortgangsrapportage op 18 juni 2010 besproken. Daarbij zijn vragen gesteld over de relatie steun aan de landbouw en verbetering kwaliteit landelijk gebied, ontsnippering en het aanleggen van twee grote ecoducten in plaats van 100 geplande kleine faunapassages. Ook wordt opgemerkt dat de hogere kosten voor grondverwerving aanleiding zijn om opnieuw keuzes te maken en ambities eventueel bij te stellen.

***Brief GS over uitvoering pMJP 2007-2013 aan de Statencommissie voor het Fysieke Domein, 11 mei 2010, geagendeerd op 18 juni 2010***

GS hebben op 11 mei 2010 een brief gestuurd aan de Statencommissie voor het Fysieke Domein over de uitvoering van het pMJP 2007-2013. Zij vermelden hierin dat de provincie in de Bestuursovereenkomst ILG met het rijk (BO-ILG) had afgesproken dat in 2010 een Midterm Review zou worden uitgevoerd. Zij bieden aan de Statencommissie de hiervoor besproken voortgangsrapportage aan met de stand van zaken van de uitvoering van het pMJP 2007-2013 en van de BO-ILG die daar onderdeel van uitmaakt. Zij vermelden dat over het BO-ILG separaat aan het rijk wordt gerapporteerd. In het vooronderzoek is deze rapportage niet geanalyseerd.

In de brief vatten GS de belangrijkste ontwikkelingen samen. GS stellen dat 80% van de doelen is 'belegd', dat wil zeggen dat één of meerdere partners actief zijn om de doelen te realiseren. De rekenkamer merkt op dat dit op basis van de voortgangsrapportage moeilijk te beoordelen is.

GS geven aan waar zij in de onderhandelingen met het rijk op willen inzetten:

- verlenging van de termijn voor een aantal doelen die niet binnen de termijn van de BO-ILG gerealiseerd kunnen worden (verdroging, realisatie van een aantal IGU's, herstel van verdroogde gebieden);
- eigen bevoegdheid van de provincie om inhoudelijke prioriteiten te hanteren en budgetten aan te wenden;
- eventueel een verschuiving van de manieren waarop de realisatie van de EHS wordt uitgevoerd. Meer middelen voor de verwerving van gronden. Meer mogelijkheden voor maatwerk;
- mogelijkheid om budgetten voor verwerving gronden in te zetten daar waar functiewijziging en agrarisch natuurbeheer niet leidt tot realisatie EHS;
- rijksbudget voor ontsnippering (natuurbruggen) onderbrengen in BO-ILG;
- doelen voor herverkaveling grondgebonden landbouw neerwaarts bijstellen;
- extra stimulans van rijk aan mestverwerking/stimulering duurzame energie-opwekking op basis van biomassa;
- opener formulering van doelen gericht op scheppen van innovatief klimaat, zodat provincie projecten inhoudelijker kan beoordelen en niet vastzit aan kennisvouchers en PMC's;
- meer aandacht (en financiering) voor grondwaterkwaliteit bij uitvoering vernattingsprojecten;
- financiële problemen vanwege korting op ILG-budget voor saneren waterbodems;
- sterke vereenvoudiging van het BO-ILG;
- betere afstemming instrumentarium (POP, LNV-regelingen en regelingen via Senter Novem). Informatie over gebruik van deze regels door ondernemers.

***Mededelingen gedeputeerde aan de Statencommissie voor het Fysieke Domein voor 18 juni 2010 over implementatie advies uitvoeringsorganisatie pMJP***

De gedeputeerde gaat in op het onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie. Mede op advies van het onderzoeksbureau willen GS focus brengen binnen de uitvoeringsorganisatie: een ontwikkeling van de eigen organisatie en een aanpassing van de externe structuur. Ten aanzien van de laatste component hebben GS op 25 mei jl. ingestemd met het opheffen van de gebiedscommissies van hun taak per 1 oktober 2010. Tot die tijd zullen de gebiedscommissies nog werken aan een overdrachtsdocument, waarmee de resterende opgave per gebied in kaart wordt gebracht.

Er zal nadrukkelijk gewerkt worden met prestatiecontracten met andere partijen als DLG, Waterschappen en terreinbeherende organisaties. Daarnaast zullen voor integrale gebiedsuitwerkingen gebiedscontracten worden afgesloten, waarin afspraken met andere partijen worden gemaakt over bestuurlijk trekkerschap, projectleiderschap en inzet van financiële middelen.

## **6 Analyse resultaten vooronderzoek en voorstel voor verder onderzoek**

### **Analyse**

PS hebben een verzoek gedaan voor een evaluatie van de Reconstructie en formuleerden daarvoor de volgende specifieke vragen:

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?

Het verzoekonderzoek geeft aanleiding om deze vragen eerst te plaatsen in het perspectief van de informatie die PS de afgelopen jaren hebben gekregen over de voortgang en de realisatie van de doelen. Het antwoord van de gedeputeerde op de vraag naar de rol van PS speelt hierbij ook mee: *'de rol van PS is enerzijds middelen beschikbaar te stellen voor de te bereiken rijks- en provinciale doelen en anderzijds het bewaken of de gestelde doelen ook bereikt worden.'*

Wat betreft de bewakende rol van PS, kan de volgende vraag worden gesteld: Zijn PS in staat gesteld om te bewaken of de gestelde doelen ook bereikt worden?

Het vooronderzoek levert enkele bevindingen op die deze vraag (ten dele) beantwoorden. Daarbij zij wel opgemerkt dat het vooronderzoek uitsluitend heeft bestaan uit een inventarisatie van relevante documenten en enkele globale analyses. Er zijn geen gesprekken gevoerd, waardoor het beeld nog niet volledig is.

Ten eerste is geconstateerd dat GS en PS vooraf geen afspraken hebben gemaakt over de wijze waarop PS tussentijds zouden worden geïnformeerd over de voortgang in het licht van de te bereiken lange termijn doelen van de Reconstructie.

GS hebben PS jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van de operationele doelen, maar deze rapportages bevatten geen systematische vergelijking van de werkelijke voortgang ten opzichte van de geraamde voortgang op termijn. Op zichzelf is de informatie in de voortgangsrapportages waardevol. De informatie stelde PS echter onvoldoende in staat om zelf te kunnen beoordelen of er sprake was van voldoende voortgang in het licht van de lange termijn doelen en, indien dit niet het geval was, of bijstelling van de doelen of van de aanpak nodig was.

Halverwege de uitvoering van het Reconstructieplan was de provincie, vanwege veranderingen in de wetgeving, genoodzaakt om een nieuwe programmering op te stellen. Daartoe zijn de doelen uit het Reconstructieplan 'omgezet' naar een provinciaal Meerjarenplan. Deze omzetting is transparant gebeurd. PS hebben daar kennis van kunnen nemen. De relatie van de doelen in het pMJP met de lange termijn doelen uit het Reconstructieplan is inzichtelijk gemaakt.



Met name in de latere voortgangsrapportages is de relatie met deze lange termijndoelen echter uit beeld geraakt. Er is steeds meer gefocust op de voortgang van de gestelde doelen voor de periode van het pMJP en op de prestatie-afspraken in het BO-ILG.

De voortgangsrapportages hebben relatief weinig aandacht van PS gekregen. Bij de behandeling van deze rapportages is nooit gevraagd naar de voortgang van de realisatie van de operationele doelen in het licht van het bereiken van de lange termijndoelen uit het Reconstructieplan.

### ***Voorstel voor verder onderzoek***

Het instellen van het vooronderzoek had twee belangrijke redenen. Ten eerste wilden wij nagaan of de lange termijndoelen uit het Reconstructieplan in 2010 nog als kaders voor de uitvoering golden, of dat er tussentijds andere kaders zijn gesteld door PS. Ten tweede wilden wij de meerwaarde van een evaluatie door de rekenkamer onderzoeken in het licht van de informatie die PS inmiddels bereikt had.

De lange termijndoelen uit het Reconstructieplan blijken nog steeds het kader te vormen voor de uitvoering van doelen voor Plattelandsontwikkeling. In 2008 hebben PS een mandaatbesluit genomen, waaruit dit duidelijk blijkt. Uit het mandaatbesluit is op te maken dat GS op grond van ontwikkelingen in de uitvoering veranderingen kunnen aanbrengen in de operationele doelen, maar niet in de lange termijndoelen. Een wijziging van de lange termijndoelen behoeft goedkeuring van PS.

Bij de lange termijndoelen van het Reconstructieplan plaatsen wij overigens de kanttekening dat het verkrijgen van veel minder rijksmiddelen in 2004 niet heeft geleid tot een bijstelling van de ambities op dat moment. Ook na de tussentijdse wijziging in 2006, als gevolg van de beroepsprocedures, hebben PS nooit een besluit genomen over het bijstellen van de ambities.

Zoals hiervoor is aangegeven, wordt in de voortgangsrapportages gaandeweg minder zicht geboden op het bereiken van de lange termijndoelen. Ook bij de opstelling van het geactualiseerde pMJP in 2010 is de relatie met de lange termijndoelen niet meer duidelijk aangegeven. Het is daardoor voor PS niet meer inzichtelijk in hoeverre de lange termijndoelen van het Reconstructieplan nog bepalend zijn voor de sturing van GS op het bereiken van doelen voor plattelandsontwikkeling.

Bij de vraag naar de meerwaarde van een evaluatie door de rekenkamer is dit meteen een aspect dat toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de informatie die GS aan PS hebben verschaft. In het onderzoek van de rekenkamer zou kunnen worden nagegaan op welke wijze GS stuurt op het bereiken van de lange termijndoelen van het Reconstructieplan. Dit houdt in dat voor elk lange termijndoel (top-down) wordt nagegaan op welke manier dit in de aanpak van GS is meegenomen.

De globale beoordeling van de monitorrapportages leidt tot de volgende overwegingen over toegevoegde waarde voor verder onderzoek:

- 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, Dit is een groot inhoudelijk probleem, omdat veel gewenste ontwikkelingen hiervan afhankelijk zijn;
- 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. De integrale gebiedsuitwerkingen komen in de rapportages aan PS bijna 'uit de lucht vallen', maar ook in deze projecten blijkt weinig voortgang te worden geboekt. Na drie jaar leidt dit bij GS tot het instellen van een onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie.

Op basis van deze overwegingen zou een onderzoek naar de aanpak van de grondverwerving, herkaveling en ruilen gronden toegevoegde waarde op kunnen leveren. De focus van het onderzoek zou komen te liggen op de manier waarop GS de uitvoering van de lange termijndoelen hebben aangepakt en gebruik hebben gemaakt van hun mogelijkheden om op de gewenste ontwikkelingen te sturen, uiteraard uitgaande van de wettelijke mogelijkheden en onmogelijkheden van de provincie. Belangrijke vragen in het onderzoek zijn hoe GS er tijdens het proces voor hebben gezorgd om tijdig inzicht in de effecten van de aanpak te verkrijgen en of GS, ingeval van gesignaleerde problemen, hebben bijgestuurd.

In dit onderzoek komt ook het lange termijndoel van 30.000 ha wettelijke herkaveling aan de orde. Dit lange termijndoel wordt al een aantal jaren niet meer genoemd in de voortgangsrapportages.