

**Regie op het
Investeringsbudget
Landelijk Gebied**

Provincie Gelderland

Regie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied

Provincie Gelderland

Voorwoord

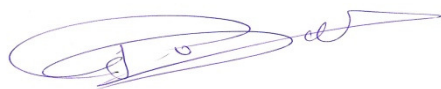
Een kabinet valt, een economische crisis is volop aan de orde, maar er moet niettemin bestuurd worden en er wordt dus ook geëvalueerd, onderzocht en er worden conclusies getrokken. Gelukkig maar, het leven staat in bestuurlijke zin ook nu niet stil en dat is voor de provincie en haar burgers maar goed ook. Want de landsregering heeft de provincies meer verantwoordelijkheid gegeven om in zeven jaar tijd afgesproken doelen te realiseren. Het gaat om een vitaal platteland en gecombineerde doelen op het gebied van landbouw, milieu, water, recreatie en leefbaarheid. Belangrijke doelen: er is veel geld mee gemoeid. Maar belangrijk ook, omdat de provincie in de regie op dit proces kan laten zien, dat ze er toe doet, sterker nog: dat ze onmisbaar is. Het belang van het dossier ILG voor de provincie kan moeilijk overschat worden, juist ook vanwege het bovenregionale en bovenlokale karakter.

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer de focus sterk op de regie gelegd. Regie is een term, ooit afkomstig uit de theater- en filmwereld. De regisseur stuurt de spelers zo aan, dat er een eenduidig resultaat ontstaat. Er is geen succes denkbaar zonder een goede regie. Maar elke regisseur heeft zijn eigen stijl van regisseren. Dat is ook duidelijk geworden bij dit onderzoek dat zowel in Gelderland als in Overijssel is gehouden. Het is zinvol voor beide provincies de beide onderzoeken in dit opzicht te vergelijken.

De Rekenkamer heeft de focus niet gericht op de doelbereiking zelf. Dat kan ook nog niet: we zijn nog maar nauwelijks drie jaar onderweg van de zeven jaren waar het om gaat. Toch is voor de leden van de provinciale staten het resultaat van dit onderzoek wel belangrijk als het gaat om de eigen kaderstelling en de bijstelling ervan. Want als er wordt gekeken naar bijvoorbeeld tussentijdse resultaten, dan is de uitkomst niet los te zien van de regie. Regie kan ook worden aangepast en bijgesteld - de aanbevelingen aan het einde van het rapport geven daar richting aan.

Verder: het klinkt als haast als cliché maar het is welgemeend: de Rekenkamer spreekt haar dank uit voor de medewerking van Gedeputeerden en alle betrokkenen uit het ambtelijk apparaat en hoopt dat ook dit rapport mag bijdragen tot een goede discussie in de Statenvergaderingen, waarbij de uitkomsten de provincie en haar burgers ten goede zullen komen.

Hoogachtend,
Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



P. van Dijk,
voorzitter

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel van het rapport bevat de bestuurlijke samenvatting van het onderzoek naar het Investeringsbudget Landelijk Gebied. In dit deel vindt u ook de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten op het onderzoek en het nawoord van de Rekenkamer. Lezers die snel inzicht willen krijgen in de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek kunnen volstaan met het lezen van het eerste deel van het rapport.

In het tweede deel van het rapport worden de bevindingen beschreven. De bevindingen zijn - samen met de van toepassing zijnde norm(en) - samenvattend weergegeven in de kaders aan het begin van elke subparagraaf. De nummering van de paragrafen in het tweede deel van het rapport zijn voor de leesbaarheid gekoppeld aan de paragraafnummering in het eerste deel van het rapport. Hierdoor kunt u eenvoudig terugvinden op welke bevindingen de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd.

Tot slot vindt u in de bijlagen achterin het rapport een schematisch overzicht van de conclusies, aanbevelingen, bestuurlijke reactie en het nawoord van de Rekenkamer. Ook hebben we in de bijlagen een beschrijving van de onderzoeksmethode, de geraadpleegde bronnen en een lijst met geïnterviewde personen opgenomen. Daarnaast maakt de bestuurlijke samenvatting voor de provincie Overijssel en de reactie van Gedeputeerde Staten van Overijssel onderdeel uit van de bijlagen van dit rapport.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Leeswijzer	5
DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie.....	9
1. Aanleiding, doel en vraag.....	11
1.1. Aanleiding.....	11
1.2. Doel en centrale vraag.....	11
1.3. Het ILG in vogelvlucht	13
1.4. Kenmerken van de regierol	14
2. Conclusies en aanbevelingen.....	15
2.1. Regierol dient veel steviger te worden ingevuld met meer aandacht voor partnerschap.....	15
2.2. Sturingsfilosofie is tussentijds gewijzigd zonder expliciete onderbouwing en risicoanalyse	17
2.3. Meer aandacht nodig voor realiseren draagvlak bij betrokken partners ...	18
2.4. Effectievere aansturing van DLG is noodzakelijk voor slagen ILG.....	19
2.5. Taakverdeling front office en back office wordt aangescherpt	20
2.6. Verdere ontschotting provinciale budgetten is wenselijk	20
2.7. Het subsidieproces wordt door partners verschillend ervaren.....	21
2.8. Beschikbaarheid sturingsinformatie is aandachtspunt	22
2.9. Vergelijking tussen Gelderland en Overijssel op hoofdlijnen.....	23
3. Bestuurlijke reactie.....	25
4. Nawoord.....	27
Bijlage 1: Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	89
Bijlage 2: Bestuurlijke nota en reactie GS Overijssel.....	93
Bijlage 3: Onderzoeksmethode.....	104
Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen	106
Bijlage 5: Overzicht geïnterviewde personen	110

DEEL 2: Bevindingen	29
1. Inleiding	31
1.1. Aanleiding voor het onderzoek	31
1.2. Doel en centrale vraag.....	32
1.3. Afbakening	34
2. Bevindingen	35
2.1. De ILG-filosofie en de uitwerking ervan in Gelderland	35
2.2. Sturingsfilosofie: hoe wil de provincie sturen?	38
2.2.1 <i>Prestaties tot 2014</i>	39
2.2.2 <i>Visie op de regierol</i>	41
2.2.3 <i>Afstemming sturingsfilosofie met partners</i>	43
2.2.4 <i>Risico's</i>	44
2.2.5 <i>Evaluatie sturingsfilosofie</i>	46
2.3. Hoe verloopt de samenwerking met partners in de praktijk?.....	47
2.3.1 <i>Visie op de externe organisatie</i>	47
2.3.2 <i>Meerjarige en bindende contracten</i>	54
2.3.3 <i>Betrokkenheid en draagvlak</i>	58
2.3.4 <i>Klantvriendelijkheid</i>	60
2.3.5 <i>Behalen van de prestaties</i>	61
2.4. Hoe is de aansturing van DLG vormgegeven?	63
2.4.1 <i>Afspraken over de inzet van DLG</i>	64
2.4.2 <i>Bijsturen op basis van verantwoording DLG</i>	66
2.5. Wat zijn de gevolgen van het ILG voor de interne organisatie?	67
2.5.1 <i>Visie op de interne organisatie</i>	67
2.6. Wie betaalt wat in het landelijk gebied?	71
2.6.1 <i>Afspraken over bijdrage Rijk en provincie</i>	71
2.6.2 <i>Verwachtingen over bijdragen partners</i>	74
2.6.3 <i>Financiële bijdragen partners</i>	75
2.6.4 <i>Ontschotting van provinciale budgetten</i>	76
2.7. Welke instrumenten worden ingezet voor de ILG-opgave?	77
2.7.1 <i>Keuze voor instrumenten</i>	78
2.7.2 <i>Vereenvoudiging van provinciale subsidieregelingen</i>	79
2.8. Hoe wordt er verantwoording afgelegd?	82
2.8.1 <i>Informatievoorziening aan Provinciale Staten</i>	83
2.8.2 <i>Verantwoording door partners</i>	84
2.8.3 <i>Bijsturing</i>	86

DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie

1. Aanleiding, doel en vraag

In dit eerste deel van het rapport staan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek centraal. Eerst beschrijven we in hoofdstuk een de aanleiding van het onderzoek, het doel en de centrale vraag. Vervolgens schetsen we in het kort de achtergronden van het ILG en gaan we in op de aard van de sturingsrelatie die de provincies onderhouden met de partners in het landelijk gebied. De conclusies en aanbevelingen komen in het tweede hoofdstuk aan bod. In hoofdstuk drie is de bestuurlijke reactie van de provincie Gelderland opgenomen. Het nawoord van de Rekenkamer staat in hoofdstuk vier.

1.1. Aanleiding

Samen met het Rijk, de gemeenten, de waterschappen en andere betrokken gebiedspartners staan de provincies voor de taak invulling te geven aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG is in januari 2007 van start gegaan. Inmiddels is er bijna drie jaar verstreken. Met het ILG wilde het Rijk een slagvaardiger aansturing van het landelijk gebied mogelijk maken. In praktijk hebben de provincies deze aansturing op verschillende wijze ingevuld. Zo hebben de provincies Gelderland en Overijssel verschillende keuzes gemaakt over de manier waarop ze de uitvoering organiseren en de wijze waarop ze met partners samenwerken. Beide provincies proberen recht te doen aan de filosofie van het ILG, maar vullen dit verschillend in. Wat zijn de gevolgen van deze keuzes? Welke aandachtspunten zijn er bij de gekozen invulling van de regierol? En wat kunnen de provincies Gelderland en Overijssel van elkaars aanpak leren? Deze vragen, tezamen met de grote maatschappelijke, financiële en politiek-bestuurlijke belangen die met het ILG samenhangen, zijn voor de Rekenkamer de aanleiding geweest om een onderzoek naar het ILG te starten.

1.2. Doel en centrale vraag

Het doel van dit onderzoek is:

Inzicht geven in de regie die de provincies Gelderland en Overijssel voeren over het Investeringsbudget Landelijk Gebied om daarmee Provinciale Staten te ondersteunen in hun controlerende en kaderstellende rol en het bestuurlijk functioneren van de provincies op het terrein van ILG te versterken

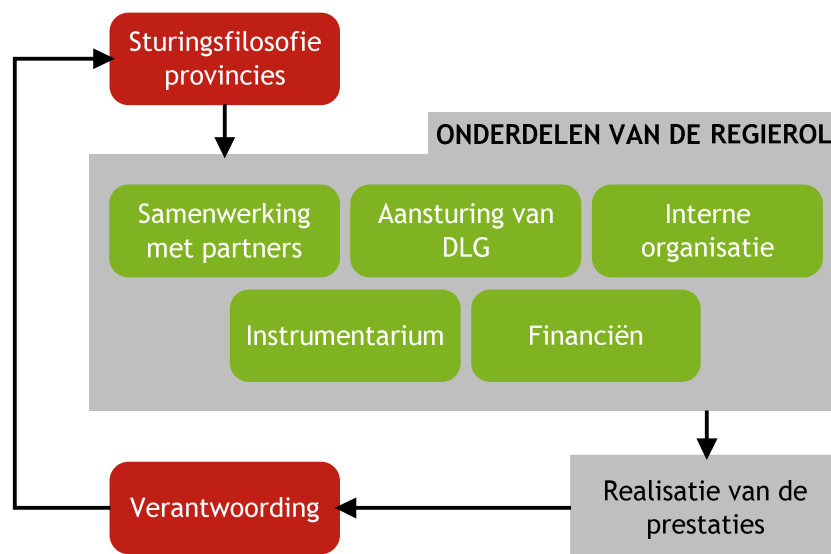
De gedachte hierachter is dat een goede invulling van de regierol een belangrijke voorwaarde is voor het welslagen van het ILG. Mogelijke

verbeterpunten voor de regierol die uit het onderzoek naar voren komen kunnen door PS worden gebruikt om bij te sturen op het ILG in de periode tot 2014. Uit het doel leiden we daarom de volgende centrale vraag af:

Op welke wijze voeren de provincies Gelderland en Overijssel de regie over de uitvoering van de ILG-bestuursovereenkomst en welke verbeteringen zijn mogelijk?

Onder regie verstaan wij, in navolging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een vorm van sturen gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat van al deze handelingen. Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, brengen we eerst de regievoering in de praktijk in kaart en zetten die daarna af tegen het voor dit onderzoek opgestelde normenkader. Voor dit normenkader hebben we een analysemodel ontwikkeld, deze is weergegeven in figuur 1.1.

figuur 1.1 Analysemodel



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, 2009

Het startpunt van het model is het formuleren van een sturingsfilosofie door de provincie: hoe gaan we het beleid voor het landelijk gebied ontwikkelen en uitvoeren? Om de gekozen sturingsfilosofie succesvol in praktijk te kunnen brengen, zal de provincie op een aantal onderdelen keuzes moeten maken. Deze onderdelen zijn:

- de samenwerking met partners;
- de aansturing van de Dienst Landelijk Gebied;
- de interne organisatie van de provincie;
- het benutten van bestaande en nieuwe instrumenten;
- de financiën.

Dit alles moet uiteindelijk leiden tot de realisatie van de met het Rijk afgesproken prestaties binnen het ILG. Vervolgens dient hierover verantwoording te worden afgelegd. Deze verantwoording kan ten slotte aanleiding zijn voor het bijsturen van de sturingsfilosofie en/of de hierboven genoemde aspecten. Een toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode vindt u in bijlage 3.

1.3. Het ILG in vogelvlucht

Het ILG is een instrument van het Rijk om in het landelijk gebied rijksdoelen te realiseren op onder meer het gebied van natuur, landbouw, landschap en water. In het ILG zijn verschillende rijksbudgetten voor het landelijk gebied samengevoegd tot een ontschot budget. Ontschot wil zeggen dat de provincie de vrijheid heeft om de rijksbijdragen gedurende de contractperiode te besteden aan de realisatie van andere prestaties binnen het totaal van de overeengekomen doelen en prestaties. De provincies hebben de regie gekregen over de besteding van het budget. Zij bepalen het tempo waarop de middelen worden uitgegeven en kunnen het geld flexibel inzetten. Zo kunnen zij schuiven tussen gebieden, doelen¹ en begrotingsjaren.

Om aan te geven hoe de ILG-middelen precies ingezet gaan worden, hebben de provincies een provinciaal meerjarenprogramma (PMJP) voor het landelijk gebied opgesteld. Zij hebben daarbij de mogelijkheid gekregen om ook eigen provinciale middelen en middelen van derden, zoals de Europese Unie, waterschappen en private partijen, aan het ILG-budget toe te voegen. Zo kon er een meerjarenprogramma gemaakt worden waarmee zowel rijksdoelen, provinciale doelen als doelen van derden zouden worden gerealiseerd. Op basis van de provinciale meerjarenprogramma's heeft het Rijk vervolgens afspraken gemaakt met elke afzonderlijke provincie over de benodigde rijksmiddelen. Deze afspraken zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst. De provincies hebben zeven jaar de tijd gekregen om de doelen uit de bestuursovereenkomst te realiseren. Na 31 december 2013 wordt er afgerekend. Dan zullen de provincies verantwoording moeten afleggen over de prestaties die in de afgelopen zeven jaar met de ILG-middelen zijn gerealiseerd.

Maar het ILG gaat niet alleen over geld. Door de regie in handen van de provincies te leggen, is er ook een belangrijke stap in de decentralisatie van overheidstaken gezet. Het Rijk bemoeit zich de komende jaren niet met de ontwikkeling en uitvoering van het beleid in het landelijk gebied. Dat is nu aan de provincies. Zij staan er echter niet alleen voor. Het Rijk verwacht namelijk van de provincies dat zij bij de uitvoering samenwerken met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Maar hoe provincies moeten samenwerken met gebiedspartners is niet vastgelegd in het ILG, alleen dát er samengewerkt moet worden. De provincies mogen zelf invulling geven aan de manier waarop ze de regie voeren over het ILG.

¹ Uitgezonderd o.a. de bijdragen voor Nationale parken, de provinciale Stichtingen Landschapsbeheer en de synergiegeldten water

1.4. Kenmerken van de regierol

Kenmerkend aan de sturingsrelatie die de provincie heeft met de partners in het landelijk gebied is de combinatie van verticale en horizontale sturing. Aan de ene kant bepalen de provincies de kaders en daarmee waar het geld aan besteed gaat worden; hierdoor is er sprake van verticale sturing. Maar aan de andere kant hebben de provincies de medeoverheden en private partijen nodig om de ILG-doelstellingen te kunnen realiseren. Er zal samengewerkt moeten worden, waardoor er ook sprake is van horizontale sturing. Horizontale sturing betekent dat de provincie in een gelijkwaardige verhouding staat ten opzichte van partners, terwijl verticale sturing een hiërarchische verhouding ten opzichte van de partners inhoudt. Deze situatie waarin horizontale en verticale sturing gecombineerd worden, staat bekend als de spagaat van de overheid. Overigens speelt deze combinatie niet alleen ten aanzien van het landelijk gebied maar vrijwel op alle terreinen waar de provincie de regierol heeft.

2. Conclusies en aanbevelingen

Met de komst van het ILG per 1 januari 2007 hebben de provincies meer verantwoordelijkheid gekregen voor het landelijk gebied. Deze verantwoordelijkheid kunnen de provincies alleen waarmaken als zij hun partners meekrijgen in het proces en de regie voeren over het proces. De manier waarop de provincies de regie voeren staat centraal in dit onderzoek. Omdat een meting van de bereikte resultaten een onderdeel is van de midterm review die in 2010 wordt uitgevoerd, richt dit onderzoek zich niet op het in beeld brengen van de resultaten.

Er is inmiddels bijna drie jaar verstreken sinds de start van het ILG. Verwacht mag worden dat de omslag in het denken en werken die de komst van het ILG met zich mee heeft gebracht inmiddels is uitgekristalliseerd. De Rekenkamer realiseert zich dat het ILG een complex dossier is en dat deze eerste periode van het ILG gezien moet worden als leerperiode. Met dit onderzoek, al dan niet gecombineerd met de midterm review, willen wij daaraan een bijdrage leveren.

2.1. Regierol dient veel steviger te worden ingevuld met meer aandacht voor partnerschap

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Gelderland haar regierol in het landelijk gebied veel steviger zal moeten invullen dan zij tot nog toe heeft gedaan. Daarbij is vooral de visie op en de realisatie van het partnerschap een belangrijk aandachtspunt. Wie zijn de cruciale partners? Is er voldoende draagvlak bij deze partners? Uit het onderzoek komen deze en een aantal andere verbeterpunten in de uitvoering van de regierol naar voren. Deze verbeterpunten in de regierol zijn volgens de Rekenkamer een voorwaarde om van het ILG een succes te maken.

In de hierna volgende paragrafen wordt de bovenstaande hoofdconclusie onderbouwd door deelconclusies. Daarbij hebben we aanbevelingen geformuleerd. Achter elke aanbeveling is aangegeven aan wie de aanbeveling met name is gericht; in casu Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking op hoofdlijnen tussen de provincies Gelderland en Overijssel.

In de tabel op de volgende bladzijde vindt u een overzicht van de deelconclusies en bijbehorende aanbevelingen. Wij hebben daarbij met kleuren aangegeven wat de stand van zaken is. Groen betekent dat er geen aanbevelingen zijn, oranje geeft verbeterpunten aan en rood betekent dat de Rekenkamer van mening is dat er sprake is van cruciale aandachtspunten.

Deelconclusie	Aanbeveling
A. Sturingsfilosofie is tussentijds gewijzigd zonder expliciete onderbouwing en risicoanalyse	1. Ga bij de evaluatie van de sturingsfilosofie ook de consequenties na van de koerswijziging die heeft plaatsgevonden en voer daarbij alsnog een expliciete risicoanalyse uit [PS en GS]
B. Meer aandacht nodig voor realiseren draagvlak bij betrokken partners	2. Creëer voldoende draagvlak bij de partners die cruciaal zijn voor het realiseren van de ILG-afspraken [PS en GS] 3. Zorg voor duidelijkheid over de rol en taken van de bij het ILG betrokken (gebieds)commissies en zorg daarnaast voor eenduidigheid in de benaming [GS]
C. Effectievere aansturing van DLG is noodzakelijk voor slagen ILG	4. Zorg voor een zo effectief mogelijke inzet van DLG door prioriteiten te stellen en zorg voor sturing op output [PS en GS]
D. Taakverdeling front office en back office wordt aangescherpt	- Geen aanbeveling
E. Verdere ontschotting van provinciale budgetten is wenselijk	5. Ga na op welke wijze de provinciale budgetten de komende jaren nog flexibeler ingezet kunnen worden [PS en GS]
F. Het subsidieproces wordt door partners verschillend ervaren	6. Zorg voor een goede voorlichting en eenduidige communicatie gedurende de subsidieaanvraag (en afhandeling) [GS]
G. Beschikbaarheid sturingsinformatie is aandachtspunt	7. Waarborg de beschikbaarheid van sturingsinformatie zowel voor Provinciale Staten als voor Gedeputeerde Staten en de provinciale organisatie [GS]

2.2. Sturingsfilosofie is tussentijds gewijzigd zonder expliciete onderbouwing en risicoanalyse

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Gelderland haar sturingsfilosofie voor het ILG door het afsluiten van de contracten met de terreinbeheerders tussentijds heeft gewijzigd. Voor deze koerswijziging is geen expliciete onderbouwing gevonden. Ook is er voorafgaand aan het ILG door de provincie geen expliciete risicoanalyse uitgevoerd, waardoor de vraag rijst of de provincie goed in beeld heeft gebracht welke partners cruciaal zijn voor het realiseren van de ILG-afspraken.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie Gelderland bij de start van het ILG een duidelijk beeld had van de wijze waarop zij de regie wilde voeren in het landelijk gebied: in eerste instantie wilde de provincie uitvoeringscontracten afsluiten met medeoverheden (gemeenten en waterschappen). Dit is in de praktijk echter anders gelopen, want de eerste ILG-contracten zijn afgesloten met de drie terreinbeheerders in Gelderland. Daarna zijn contracten afgesloten met de vier Gelderse waterschappen en met twee gemeenten. Een van de consequenties hiervan is dat gemeenten bij het ILG in Gelderland meer aan de zijlijn zijn komen te staan en dit voorlopig ook blijven, want inmiddels is duidelijk geworden dat er tot de midterm review geen nieuwe meerjarige contracten meer zullen worden afgesloten. Partners zonder contract, waaronder gemeenten, komen vooralsnog dus alleen in aanmerking voor incidentele subsidies, terwijl de verwachting bij deze partners was dat ook zij meerjarige contracten zouden kunnen afsluiten. Dit heeft geleid tot ontevredenheid bij partners, waardoor het risico ontstaat dat zij dit proces in het landelijk gebied de rug toekeren.

Hoewel de meerjarencontracten met de terreinbeheerders aan Provinciale Staten zijn voorgelegd, is daarbij niet expliciet aangegeven dat het aangaan van deze contracten een koerswijziging in de sturingsfilosofie inhield en welke consequenties daaraan verbonden waren. Uit het onderzoek blijkt verder dat de start van het ILG niet voorafgegaan is door een expliciete risicoanalyse. De Rekenkamer gaat ervan uit dat dit in de toekomst bij een eventueel vervolg op het ILG wel zal gebeuren nu Provinciale Staten in juli 2009 een Kadernota Risicomanagement en Weerstandsvermogen hebben vastgesteld. De provincie is van plan bij de midterm review in 2010 de sturingsfilosofie voor het ILG te evalueren. Gezien het bovenstaande beveelt de Rekenkamer aan bij deze evaluatie ook stil te staan bij de consequenties van de wijziging in de sturingsfilosofie: zijn de partners die nodig zijn voor het realiseren van de prestaties uit de ILG-bestuursovereenkomst voldoende betrokken? De relevantie van deze vraag blijkt ook uit aanbeveling 2 in de volgende paragraaf. Daarnaast ziet de Rekenkamer in de midterm review een natuurlijk moment om alsnog een risicoanalyse uit te voeren voor de resterende ILG-periode.

1. Ga bij de evaluatie van de sturingsfilosofie ook de consequenties na van de koerswijziging die heeft plaatsgevonden en voer daarbij alsnog een expliciete risicoanalyse uit [PS en GS]

2.3. Meer aandacht nodig voor realiseren draagvlak bij betrokken partners

De Rekenkamer concludeert dat er in de door de provincie Gelderland gekozen aanpak van de samenwerking met partners meer aandacht nodig is voor het realiseren van voldoende draagvlak bij de betrokken partners.

Uit het onderzoek blijkt dat partners zonder meerjarige subsidieovereenkomst zich - al dan niet ongewild - veel minder betrokken voelen bij het ILG. Soms ligt dit aan de partner zelf omdat er slechts beperkt tijd of capaciteit beschikbaar is voor de projecten in het landelijk gebied, maar in andere gevallen willen partners graag een grotere betrokkenheid en lukt het (nog) niet om projecten gesubsidieerd te krijgen. Vooral in het laatste geval blijven partners met een ontevreden gevoel aan de zijlijn staan. Ze kunnen wel meepraten in de streekcommissies en gebiedscommissies over de voortgang van de ILG-opgave, maar de prestaties worden door andere partners uitgevoerd. Zeker voor partners die wel een rol spelen in de randvoorwaardelijke sfeer, zoals de gemeenten, schuilt hierin een belangrijk risico. Voor de uitvoering van de ILG-opgave zijn de contractpartners namelijk afhankelijk van de medewerking van andere partijen in het landelijk gebied, bijvoorbeeld als het gaat om de vergunningverlening door gemeenten. Het realiseren van een integrale aanpak vraagt om voldoende draagvlak bij alle betrokken gebiedspartijen.

2. Creëer voldoende draagvlak bij de partners die cruciaal zijn voor het realiseren van de ILG-afspraken [PS en GS]

De provincie Gelderland heeft duidelijk op papier gezet hoe de samenwerking met partners georganiseerd moet worden. De uitwerking hiervan in de praktijk is echter complex en ondoorzichtig. Dit wordt met name veroorzaakt door de onduidelijkheid over de benaming en taakstelling van de 38 gebiedscommissies c.q. stuurgroepen die gelieerd zijn aan de prioritaire gebieden in Gelderland. De provincie heeft bij de start van het ILG 38 gebieden aangewezen waarin de provincie en partners samen meerdere ILG-thema's integraal aanpakken. Uit de gesprekken die voor dit onderzoek met partners zijn gevoerd, blijkt dat er vaak een veelheid aan lokale commissies in een gebied of regio actief is met uiteenlopende benamingen, taken en rolopvattingen, al dan niet verbonden aan het ILG. Omdat de gebiedscommissies een belangrijke rol vervullen bij de voortgang van de uitvoering in de 38 gebiedsprocessen, kleven er aan de bestaande onduidelijkheid over de rol en taken van de verschillende commissies risico's voor het draagvlak bij partners en daarmee voor de integrale aanpak in de gebiedsprocessen. Duidelijkheid over de rol en taken van de gebiedscommissies die verbonden zijn aan de 38 gebieden is belangrijk voor een eenduidige communicatie van provincie naar partners en andersom.

3. Zorg voor duidelijkheid over de rol en taken van de bij het ILG betrokken (gebieds)commissies en zorg daarnaast voor eenduidigheid in de benaming [GS]

2.4. Effectievere aansturing van DLG is noodzakelijk voor slagen ILG

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Gelderland qua aansturing van DLG nog forse stappen te zetten heeft. Dit is een majeur aandachtspunt aangezien grondverwerving een noodzakelijke voorwaarde is voor het slagen van ILG.

De Rekenkamer constateert dat de formele sturingsrelatie tussen de provincie Gelderland en DLG helder is vastgelegd. In de praktijk is de provincie echter nog zoekende naar de wijze waarop de aansturingsrelatie met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) adequaat ingevuld kan worden. De provincie en DLG nemen momenteel samen diverse stappen om de aansturingsrelatie te verbeteren. Een van de onderdelen hiervan is het uitvoeren van haalbaarheidsonderzoeken naar de opdrachten die aan DLG zijn gegeven. Tot nu toe had de provincie geen zicht op het realiteitsgehalte van de aan DLG verleende opdrachten, waardoor er onvoldoende gericht werd gehandeld en ambities en praktijk steeds verder uit elkaar kwamen te staan. Voor een efficiënte inzet van DLG dient de provincie zicht te hebben op de prioriteiten: waar moeten de komende jaren capaciteit en geld met voorrang worden ingezet om de ILG-prestaties te kunnen realiseren? Daarnaast moet er nog een slag gemaakt worden als het gaat om het sturen op output (uren en middelen gerelateerd aan de ILG-prestaties) in plaats van alleen op uren en middelen.

Het realiseren van een effectievere aansturing van DLG is van groot belang, aangezien veel contractpartners van de provincie grond nodig hebben om hun prestaties binnen het ILG te kunnen realiseren. Het doorleveren van (door DLG aangekochte) gronden is als voorwaarde opgenomen in een groot deel van de contracten. De Rekenkamer constateert dat hierin een groot risico voor het slagen van de ILG-bestuursovereenkomst ligt.

Dit risico wordt nog verder vergroot door de aankoopspauze die per oktober 2009 is ingesteld vanwege het ontbreken van middelen. Provinciale Staten hebben in november 2009 een motie aangenomen om te komen tot voorstellen om deze aankoopspauze op te heffen².

4. Zorg voor een zo effectief mogelijke inzet van DLG door prioriteiten te stellen en zorg voor sturing op output [GS]

² Het Actieplan Grond dat in januari 2010 in Provinciale Staten zal worden besproken, heeft de Rekenkamer niet meer bij het onderzoek kunnen betrekken

2.5. Taakverdeling front office en back office wordt aangescherpt

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Gelderland een duidelijke visie op de benodigde interne organisatiestructuur voor het ILG heeft en hier ook naar handelt.

Het ILG is voor de provincie Gelderland een belangrijke aanleiding geweest om de ambtelijke organisatiestructuur te wijzigen van een dienstenmodel naar een procesmodel. In een procesmodel is de integrale en gebiedsgerichte aanpak waar het ILG om vraagt volgens de provincie beter te waarborgen. De reorganisatie 'Gelderland in Beweging' is per 1 januari 2009 doorgevoerd. In de nieuwe organisatiestructuur is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ILG-opgave bij één afdeling ondergebracht: de afdeling Programmeren & Contracteren Milieu, Water en Landelijk Gebied. In deze afdeling zijn zowel de front office als een deel van de back office voor het ILG vertegenwoordigd. De drie teams binnen de afdeling Programmeren & Contracteren MWLG die samen de front office vormen zijn in de drie regio's gehuisvest. De andere afdelingen in het provinciehuis die tot de back office voor het ILG kunnen worden gerekend, zijn de afdeling Beleid & Strategie en de Subsidieafdeling.

Het is nog te vroeg om de effecten van de nieuwe organisatiestructuur in beeld te kunnen brengen. Wel komt uit het onderzoek naar voren dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende teams binnen de afdeling Programmeren & Contracteren MWLG beter beschreven kunnen worden. Daar is zowel volgens de provincie als partners nu nog te weinig duidelijkheid over. Dit zorgt voor een door partners waarneembare spanning in de interne organisatie: wie is nu waar verantwoordelijk voor? Dit aandachtspunt is bij de provincie bekend en wordt momenteel opgepakt.

2.6. Verdere ontschotting provinciale budgetten is wenselijk

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Gelderland de ontschotting in budgetten voor een groot deel heeft doorgezet in de provinciale budgetten en naar partners toe. Om ook in de komende jaren te kunnen beschikken over voldoende ontschot budget, zal de provincie echter nog een extra stap moeten zetten als het gaat om de ontschotting van de eigen middelen.

De provincie Gelderland zet de rijksmiddelen voor het ILG ontschot in: het gehele budget is ondergebracht in één programma ('Vitaal platteland') in de begroting en rekening, waardoor er tussen doelen en jaarschijven geschoven kan worden. Voor een groot deel is deze ontschotting overeenkomstig de ILG-filosofie doorgezet in de eigen provinciale budgetten en in de budgetten die aan partners zijn beschikt. Toch blijkt een deel van de provinciale middelen onvoldoende ontschot te zijn om adequaat in te kunnen spelen op kansen. Het gaat dan met name om de middelen die vanuit bestemmingsreserves komen, waaronder de Meerjarige

Investeringsreserve Gelderland. Deze middelen zijn - net als andere bestemmingsreserves - door Provinciale Staten voorzien van een specifiek doel, waardoor de middelen niet voor andere doelen ingezet kunnen worden. De kansen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan, zijn daarom veelal benut met (ontschot)te) rijksmiddelen en minder met provinciale middelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de meerjarige subsidieovereenkomsten met partners waarvoor relatief veel rijksmiddelen zijn ingezet omdat er niet voldoende ontschot)te) provinciale middelen voorhanden waren. Dit heeft ertoe geleid dat er scheefgroei is ontstaan tussen de inzet van provinciale en rijksbudgetten voor het ILG. Om in de toekomst te voorkomen dat de uitvoering van het PMJP stagneert vanwege een tekort aan ontschot)te) provinciale middelen, is een verdergaande ontschot)ting van provinciale budgetten wenselijk. Dit wordt door de provincie ook beaamd in de voorjaarsnota 2009.

5. Ga na op welke wijze de provinciale budgetten de komende jaren nog flexibeler ingezet kunnen worden [PS en GS]

2.7. Het subsidieproces wordt door partners verschillend ervaren

De conclusie van de Rekenkamer is dat het subsidieproces door partners zeer verschillend ervaren wordt. Met name de terreinbeherende organisaties zijn tevreden over het subsidieproces, andere partners zijn minder of in het geheel niet tevreden. Dit houdt een risico in voor het draagvlak bij de overige partners en sluit aan bij onze eerdere conclusie ten aanzien van het draagvlak.

De wijze van subsidiëring door middel van meerjarige subsidieovereenkomsten zorgt bij de terreinbeheerders voor een grote betrokkenheid en groot verantwoordelijkheidsgevoel voor het ILG. Bovendien geven zij aan dat de flexibiliteit leidt tot een grotere efficiëntie en minder bureaucratie. Andere partners ervaren het subsidieproces echter als een moeizame en langdurige aangelegenheid. Dit heeft onder andere te maken met de gedetailleerde informatie die nodig is voor de subsidieaanvraag en een door hen ervaren verschil van inzicht over de subsidieregels tussen de provinciale medewerkers van de front office en de back office en soms ook tussen provinciale medewerkers van de front office of back office onderling. Daarnaast heeft de ontevredenheid bij partners ook veel te maken met of er wel of niet aan hun verwachtingen is voldaan ten aanzien van de mogelijkheid om een meerjarig contract af te sluiten.

Nu bij de voorjaarsnota 2009 duidelijk is geworden dat er voorlopig geen nieuwe meerjarige subsidiecontracten meer zullen worden afgesloten, is het met het oog op draagvlak van belang om de beeldvorming over het subsidieproces bij de partners bij te stellen. Goede voorlichting over de mogelijkheden, de wederzijdse verwachtingen en een eenduidige

communicatie is van groot belang om partners voldoende betrokken te houden bij het ILG.

6. Zorg voor een goede voorlichting en eenduidige communicatie gedurende de subsidieaanvraag (en afhandeling) [GS]

2.8. Beschikbaarheid sturingsinformatie is aandachtspunt

De verantwoordingsystematiek van partners aan Gedeputeerde Staten en de verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten past bij de ILG-filosofie. Provinciale Staten worden op hoofdlijnen over de uitvoering van het ILG geïnformeerd via de planning & control-cyclus. Een aandachtspunt daarbij is het tijdig beschikbaar hebben danwel stellen van adequate sturingsinformatie.

De provincie Gelderland heeft de verantwoordingsverplichtingen voor partners opgenomen in de subsidiebeschikkingen. Uit het onderzoek blijkt dat de verantwoordingsverplichtingen voor partners duidelijk zijn. Evenals bij het subsidieproces het geval was, constateert de Rekenkamer ook ten aanzien van de verantwoording een verschil in beleving tussen de terreinbeheerders enerzijds en de overige partners anderzijds. De terreinbeheerders maken een uitgebreidere rapportage dan door de provincie wordt gevraagd, omdat zij graag uitgebreid willen laten zien wat zij met de middelen hebben gedaan. Van de overige partners komt het signaal dat de verantwoording veel tijd kost en dat de kosten voor de voorgeschreven accountantsverklaring niet altijd in verhouding staan tot de subsidiebijdrage. Dit punt is een ondersteuning voor aanbeveling 6.

De voortgangsrapportages over het PMJP aan Provinciale Staten zijn gekoppeld aan de jaarlijkse voorjaarsnota. De Rekenkamer constateert dat de uitgebreide voortgangsrapportage over 2008 met informatie over de voortgang in de prioritaire gebieden pas aan het einde van het jaar beschikbaar is gekomen (december 2009), ondanks het verzoek vanuit Provinciale Staten om eerder over de voortgangsinformatie te kunnen beschikken. Het signaal over het niet (tijdig) kunnen beschikken over sturingsinformatie is de Rekenkamer ook tegengekomen bij de regiobureaus. Daar ging het om het ontbreken van de actuele stand van zaken, waardoor het risico ontstaat dat regiobureau en het provinciehuis partners niet eensluidend informeren. Er is daarnaast bij de provincie nog geen overzicht beschikbaar van de huidige verdeling van de middelen over de drie regio's. Ook bleek dat de provincie door de Rekenkamer gevraagde informatie over de mate waarin de bijdragen van de provincie (en derden) aan de doelen uit de ILG-bestuursovereenkomst zijn gewijzigd in de afgelopen jaren niet kon leveren. Aangegeven is dat deze informatie beschikbaar komt bij de midterm review. Deze constatering tezamen maakt dat de Rekenkamer aandacht wil vragen voor het tijdig beschikbaar hebben en stellen van sturingsinformatie.

7. Waarborg de beschikbaarheid van sturingsinformatie zowel voor Provinciale Staten als voor Gedeputeerde Staten en de provinciale organisatie [GS]

2.9. Vergelijking tussen Gelderland en Overijssel op hoofdlijnen

In deze paragraaf vindt u ter informatie een vergelijking op hoofdlijnen van de resultaten uit het onderzoek naar de regie op het ILG tussen Gelderland en Overijssel. De onderstaande figuur laat zien welke aspecten van de regierol door de provincies Gelderland en Overijssel goed worden ingevuld (groene kleur) en welke aspecten nog aandacht behoeven (oranje en rood).

	Gelderland	Overijssel
Sturingsfilosofie		
Samenwerking met partners		
Aansturing DLG		
Interne organisatie		
Financiën		
Instrumenten		
Verantwoording		

In beide provincies zijn er verbeterpunten aan te wijzen op de in dit onderzoek betrokken aspecten van de regierol, met uitzondering van de aansturing van DLG en de verantwoording (Overijssel) en de interne organisatie (Gelderland). Voor de provincie Gelderland is de voor het ILG gehanteerde sturingsfilosofie een cruciaal aandachtspunt. Voor meer informatie over de conclusies en aanbevelingen voor de provincie Overijssel verwijzen we u graag naar bijlage 2 van dit rapport.

3. Bestuurlijke reactie

Ons college heeft in de vergadering van 2 maart 2010 met waardering kennis genomen van het rapport Regie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied provincie Gelderland van de Rekenkamer Oost-Nederland. In het rapport staan waardevolle adviezen ter versterking van de rol van de provincie als regisseur in het landelijk gebied.

In algemene zin nemen wij kennis van de diverse positieve bevindingen van de Rekenkamer.

In het rapport van de Rekenkamer Oost-Nederland staat “De Rekenkamer concludeert dat de provincie Gelderland haar sturingsfilosofie voor het ILG door het sluiten van de contracten met de terreinbeheerders tussentijds heeft gewijzigd. Voor deze koerswijziging is geen expliciete onderbouwing gevonden.”

Ten aanzien van de deelconclusie over de sturingsfilosofie is ons college van mening dat de koers ongewijzigd is gebleven, zoals uit onderstaande statennotitie en statenvoorstellen blijkt.

* In de Statennotitie Externe organisatie overleg en uitvoering landelijk gebied (PS2006-777) staat: "Voor de uitvoering van het beleid kiezen Gedeputeerde Staten een structuur die past bij de schaal van de uitvoeringsopgaven. De uitvoering concentreert zich onder meer op prioritaire gebiedsdelen. Er zijn momenteel succesvolle voorbeelden van praktische samenwerking op een lokaal gebiedsniveau rondom uitvoeringopgaven. Wij willen bij de uitvoering partijen selecteren, die zelf ook een verantwoordelijkheid hebben bij de uitvoering. Afhankelijk van het werk kan het om één partij gaan, bijv. een waterschap of een gemeente, of om meerdere partijen."

* In het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Platteland: de uitvoeringsopgave (PS2007-13) is opgenomen: “Wij zullen met onze uitvoeringpartners in gesprek blijven over de hoogte van hun bijdragen. Ons streven is om met partners in de 38 gebieden contracten af te sluiten.”

* In de Uitvoeringsagenda GS (PS2007-333) ter uitwerking van het Gelders Coalitieakkoord is vastgelegd: “De lumpsum methode is nog in ontwikkeling. Bedoeling is een meerjarige subsidiesystematiek uit te werken die wordt gekoppeld aan een overeenkomst c.q. contract, vergelijkbaar met de GSO-methodiek. Voor het landelijk gebied is dit een nieuwe manier van werken, omdat tot nu toe alleen sprake was van projectsubsidies. Zodra wij de methode verder uitgewerkt hebben zullen wij overleg starten over lumpsumfinanciering (met overheden) of een subsidiecontract (met maatschappelijke organisaties). Een nieuwe regeling die meerjarige subsidies mogelijk maakt is gereed in 2007. De subsidieregeling Vitaal Gelderland blijft daarnaast bestaan voor projectsubsidies.”

* De nieuwe regeling, die is vastgesteld bij statenvoorstel “Subsidieregeling meerjarenprogramma’s Gelderland”(PS2007-761) vermeldt: “Voor de uitvoering van het PMJP Vitaal Gelderland zijn drie grote terreinbeherende organisaties en de vier Gelderse waterschappen expliciet als partner aangewezen. Ook gemeenten zijn echter altijd partner. Zij kunnen op grond van de Subsidieregeling vitaal Gelderland subsidie aanvragen voor het uitvoeren van projecten in het kader van het PMJP. Het is ook mogelijk dat gemeenten die beschikken over een groot landelijk gebied in aanmerking kunnen komen voor een meerjarige programmasubsidie op grond van de Subsidieregeling meerjarenprogramma’s Gelderland.”

Uit voorgaande valt af te leiden dat de focus vanaf het begin is geweest op de uitvoeringspartners zonder partners uit te sluiten. Ook zijn de meerjarensubsidies niet uitsluitend voor gemeenten of waterschappen bedoeld.

Het realiseren van draagvlak bij de betrokken partners staat voortdurend op de agenda. Ons college is alleen in staat om uitvoering te geven aan het PMJP indien onze uitvoeringspartners daar een grote bijdrage aan leveren. Daar waar mogelijk werken wij aan het verbeteren van het draagvlak.

De problematiek van de grondverwerving heeft onze inzet op het punt van aansturing DLG verscherpt. Een effectievere aansturing betekent in onze ogen dat wij de beschikbare kennis en capaciteit van DLG gerichter moeten inzetten door middel van een heldere en gerichte opdrachtformulering. Op dit punt hebben wij in de Prestatieovereenkomst 2010 stappen ondernomen.

Bij grote projecten als het PMJP/ILG is flexibiliteit een absolute voorwaarde. Bij verdere ontschotting is het wel noodzakelijk om de kaderstelling (waaronder het budgetrecht) door Provinciale Staten en een hoog niveau van uitvoeringsverantwoording in de richting van Provinciale Staten in stand te houden.

Ons college neemt goede notie van de overige constatering van de Rekenkamer en is voornemens om op de ingeslagen weg nadrukkelijker te richten op ‘prestaties in partnerschap’. De kenmerken hiervan zijn: het verschaffen van helderheid over de rollen, inzet en verantwoordelijkheden van uitvoeringspartners, overlegpartners en de provincie met als doel de effectieve en slagvaardige realisatie van haalbare integrale doelen in het landelijk gebied. In het kader van de midterm review bereiden wij een optimalisatie voor, waarmee nog meer eenvoud, efficiëntie en effectiviteit wordt beoogd in de realisering van doelen in het landelijk gebied. De optimalisatie wordt gebaseerd op onder meer het rapport van de Rekenkamer, de midtermdocumenten (medio maart) en besluitvorming in het kader van Actieplan Grond. Daarin wordt ook de positie die overlegstructuren in het algemeen en gemeenten in het bijzonder hierbij kunnen vervullen expliciet betrokken.

Hoogachtend,

4. Nawoord

Het college van Gedeputeerde Staten geeft in haar reactie aan met waardering kennis genomen te hebben van het Rekenkamerrapport. Het rapport zal onderdeel zijn van de optimalisatieslag die nu in het kader van de midterm review door de provincie Gelderland wordt voorbereid. De Rekenkamer is verheugd met haar rapport een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan het versterken van de rol van de provincie als regisseur in het landelijk gebied.

In dit nawoord wil de Rekenkamer ingaan op de deelconclusie waarover met het college van Gedeputeerde Staten van mening verschild wordt. Dit betreft de deelconclusie dat de sturingsfilosofie voor het ILG tussentijds gewijzigd is, zonder expliciete onderbouwing en risicoanalyse. Het college van Gelderland geeft in haar reactie aan dat de sturingsfilosofie voor het ILG ongewijzigd is gebleven. De Rekenkamer constateert dat de uitgangspunten in het coalitieakkoord en de uitvoeringsagenda (de lumpsum-werkwijze voor afspraken met gemeenten en waterschappen) en de feitelijke gang van zaken (de eerste lumpsum-contracten met terreinbeheerders) van elkaar verschillen en duidt dit als koerswijziging, waarbij een expliciete onderbouwing en risicoanalyse ontbreken. Daarmee wordt de vraag relevant of de provincie goed in beeld heeft welke partners cruciaal zijn voor het realiseren van de ILG-doelstellingen. Welke partners zijn nodig voor het realiseren van de doelstellingen in het landelijk gebied? Voor welke doelen staan deze cruciale partners aan de lat? En zijn deze partners nu voldoende betrokken?

In haar reactie gaat het college van Gedeputeerde Staten niet in op de aanbeveling over het waarborgen van de beschikbaarheid van sturingsinformatie. Dit aandachtspunt wil de Rekenkamer daarom extra onder de aandacht brengen. Juiste en tijdige sturingsinformatie is voor zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten en het ambtelijk apparaat nodig om adequaat bij te kunnen sturen op het complexe dossier ILG.

Wij wachten de discussie tussen PS en GS over de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport met belangstelling af.

DEEL 2: Bevindingen

1. Inleiding

In dit tweede deel van het rapport presenteren we de resultaten van het onderzoek. In het eerste hoofdstuk gaan we in op de aanleiding en doelstelling van het onderzoek, de afbakening en wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. De bevindingen staan in het tweede hoofdstuk.

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

Samen met het Rijk, de gemeenten, de waterschappen en andere betrokken gebiedspartners staan de provincies voor de taak invulling te geven aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG is in januari 2007 van start gegaan. Inmiddels is er bijna drie jaar verstreken. Met het ILG wilde het Rijk een slagvaardiger aansturing van het landelijk gebied mogelijk maken. In de praktijk hebben de provincies deze aansturing op verschillende wijze ingevuld. Zo hebben de provincies Gelderland en Overijssel verschillende keuzes gemaakt over de manier waarop ze de uitvoering organiseren en de wijze waarop ze met partners samenwerken. Beide provincies proberen recht te doen aan de filosofie van het ILG, maar vullen dit verschillend in. Wat zijn de gevolgen van deze keuzes? Welke aandachtspunten zijn er bij de gekozen invulling van de regierol? En wat kunnen de provincies Gelderland en Overijssel van elkaars aanpak leren? Deze vragen, tezamen met de grote maatschappelijke, financiële en politiek-bestuurlijke belangen die met het ILG samenhangen, zijn voor de Rekenkamer de aanleiding geweest om een onderzoek naar het ILG te starten.

Het ILG is een instrument van het Rijk om in het landelijk gebied rijksdoelen te realiseren op onder meer het gebied van natuur, landbouw, landschap en water. In het ILG zijn verschillende rijksbudgetten voor het landelijk gebied samengevoegd tot een ontschot budget. Ontschot wil zeggen dat de provincie de vrijheid heeft om de rijksbijdragen gedurende de contractperiode te besteden aan de realisatie van andere prestaties binnen het totaal van de overeengekomen doelen en prestaties. De provincies hebben de regie gekregen over de besteding van het budget. Zij bepalen het tempo waarop de middelen worden uitgegeven en kunnen het geld flexibel inzetten. Zo kunnen zij schuiven tussen gebieden, doelen³ en begrotingsjaren.

Om aan te geven hoe de ILG-middelen precies ingezet gaan worden, hebben de provincies een provinciaal meerjarenprogramma (PMJP) voor het landelijk gebied opgesteld. Zij hebben daarbij de mogelijkheid gekregen om ook eigen provinciale middelen en middelen van derden, zoals de Europese Unie, waterschappen en private partijen, aan het ILG-budget toe te voegen.

³ Met uitzondering van o.a. de bijdragen voor Nationale parken, de provinciale Stichtingen Landschapsbeheer en de synergieprojecten water

Zo kon er een meerjarenprogramma gemaakt worden waarmee zowel rijksdoelen, provinciale doelen als doelen van derden zouden worden gerealiseerd. Op basis van de provinciale meerjarenprogramma's heeft het Rijk vervolgens afspraken gemaakt met elke afzonderlijke provincie over de benodigde rijksmiddelen. Deze afspraken zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst. De provincies hebben zeven jaar de tijd gekregen om de doelen uit de ILG-bestuursovereenkomst te realiseren. Na 31 december 2013 wordt er afgerekend. Dan zullen de provincies verantwoording moeten afleggen over de prestaties die in de afgelopen zeven jaar met de ILG-middelen zijn gerealiseerd.

Maar het ILG gaat niet alleen over geld. Door de regie in handen van de provincies te leggen, is er ook een belangrijke stap in de decentralisatie van overheidstaken gezet. Het Rijk bemoeit zich de komende jaren niet met de ontwikkeling en uitvoering van het beleid in het landelijk gebied. Dat is nu aan de provincies. Zij staan er echter niet alleen voor. Het Rijk verwacht namelijk van de provincies dat zij bij de uitvoering samenwerken met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Maar hoe provincies precies moeten samenwerken met gebiedspartners is niet vastgelegd in het ILG, alleen dát er samengewerkt moet worden. De provincies mogen zelf invulling geven aan de manier waarop ze de regie voeren voor het ILG.

1.2. Doel en centrale vraag

Het doel van dit onderzoek is:

Inzicht geven in de regie die de provincies Gelderland en Overijssel voeren over het Investeringsbudget Landelijk Gebied om daarmee Provinciale Staten te ondersteunen in hun controlerende en kaderstellende rol en het bestuurlijk functioneren van de provincies op het terrein van ILG te versterken

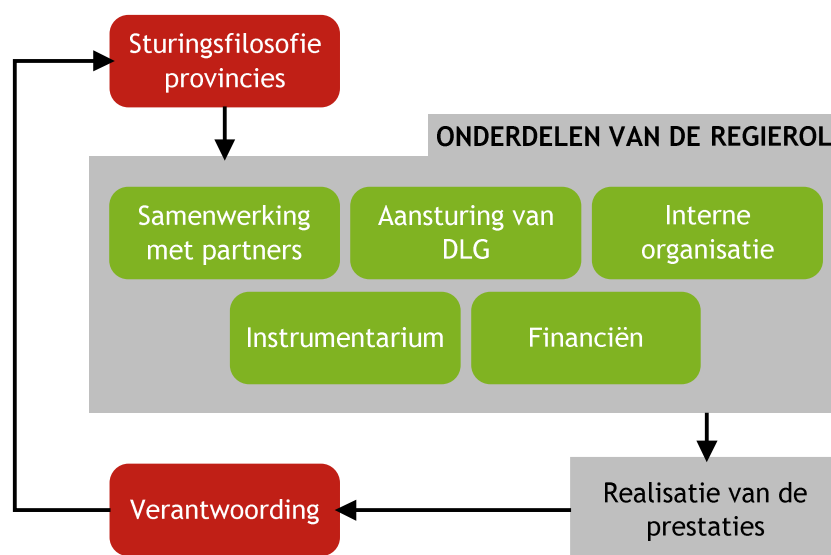
De gedachte hierachter is dat een goede invulling van de regierol een belangrijke voorwaarde is voor het welslagen van het ILG. Mogelijke verbeterpunten voor de regierol die uit het onderzoek naar voren komen kunnen door PS worden gebruikt om bij te sturen op het ILG in de periode tot 2014. Uit het doel leiden we daarom de volgende centrale vraag af:

Op welke wijze voeren de provincies Gelderland en Overijssel de regie over de uitvoering van de ILG-bestuursovereenkomst en welke verbeteringen zijn mogelijk?

Onder regie verstaan wij, in navolging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een vorm van sturen gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat van al deze handelingen.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, brengen we eerst de regievoering in de praktijk in kaart en zetten die daarna af tegen het voor dit onderzoek opgestelde normenkader. Voor dit normenkader hebben we een analysemodel ontwikkeld. Deze is weergegeven in figuur 1.1.

figuur 1.1 Analysemodel



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, 2009

Het startpunt van het model is het formuleren van een sturingsfilosofie door de provincie: hoe gaan we het beleid voor het landelijk gebied ontwikkelen en uitvoeren? Om de gekozen sturingsfilosofie succesvol in praktijk te kunnen brengen, zal de provincie op een aantal onderdelen van de regierol keuzes moeten maken. Deze onderdelen zijn:

- de samenwerking met partners;
- de aansturing van de Dienst Landelijk Gebied;
- de interne organisatie van de provincie;
- het benutten van bestaande en nieuwe instrumenten;
- de financiën.

Dit alles moet uiteindelijk leiden tot de realisatie van de met het Rijk afgesproken prestaties binnen het ILG. Vervolgens dient hierover verantwoording te worden afgelegd. Deze verantwoording kan ten slotte aanleiding zijn voor bijstelling van de sturingsfilosofie als blijkt dat deze onvoldoende werkt.

De normen waaraan wij hebben getoetst zijn integraal opgenomen in deze rapportage. Een toelichting over de onderzoeksmethode vindt u in bijlage 3.

1.3. Afbakening

Het ILG is een complex en veelomvattend thema. Om in beperkte tijd tot de kern van de zaak te kunnen komen, hebben we het onderzoek op de volgende wijze afgebakend:

- Het onderzoek richt zich specifiek op de regierol van de provincies. De focus van het onderzoek ligt op de sturingspagaat waarin de provincies zich bevinden ten aanzien van de partijen in het openbaar bestuur en maatschappelijke organisaties. Aan de ene kant is er sprake van verticale sturing; de provincies zijn regisseur en bepalen waar het geld naar toe gaat. Maar aan de andere kant hebben de provincies de medeoverheden en private partijen nodig om de ILG-doelstellingen te kunnen realiseren. Er zal samengewerkt moeten worden (horizontale sturing). Hoe de provincies deze mengvorm van verticale en horizontale sturing in praktijk vormgeven vormt de kern van het onderzoek.
- De relatie tussen de provincies en de Dienst Regelingen (DR) wordt niet getoetst in het onderzoek. De reden hiervoor is dat de sturingsrelatie tussen de provincie en DR in principe volgens de top-down benadering verloopt (verticale sturing).
- De sturingsrelatie tussen de provincie en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) wordt eveneens gekenmerkt door een verticale sturing (opdrachtgever-opdrachtnemer), maar wordt desondanks in dit onderzoek meegenomen. De reden daarvoor is dat de DLG in de grondaankoop en daarmee in het slagen van ILG een cruciale partner is.
- De gerealiseerde prestaties blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. De reden hiervoor is dat bij de midterm review in 2010 de tussenbalans voor het ILG wordt opgemaakt, waarbij ook uitgebreid aandacht zal zijn voor de voortgang van de prestaties. Ook in de voortgangsrapportages die door de provincies jaarlijks naar het Rijk worden gestuurd, wordt inzicht gegeven in de realisatie van de prestaties tot nu toe. Met het zicht op de midterm review in 2010 is het een goed moment om terug te kijken op de invulling van de regierol in de afgelopen jaren en of er bijgestuurd moet worden om de ILG-periode in 2013 succesvol af te kunnen ronden.
- Er wordt in het onderzoek geen oordeel gegeven over de invulling van de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen het Rijk en de provincies. Er zijn hierover duidelijke afspraken gemaakt in de bestuursovereenkomsten die tussen Rijk en provincies gesloten zijn.

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Achtereenvolgens komen de volgende aspecten van de regierol van de provincie Gelderland in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied aan de orde:

- sturingsfilosofie
- samenwerking met partners
- aansturing van DLG
- interne organisatie
- financiën
- instrumenten
- verantwoording

In de volgende paragraaf volgt echter eerst een korte inleiding over het ILG en de wijze waarop de provincie Gelderland het ILG praktisch vorm heeft gegeven. Deze informatie geeft u de benodigde context voor de daaropvolgende paragrafen.

2.1. De ILG-filosofie en de uitwerking ervan in Gelderland

De filosofie achter het ILG

De ILG-filosofie bestaat in de kern uit drie punten:

- een integrale gebiedsgerichte aanpak
- de regie ligt bij de provincies
- de rijksbudgetten zijn ontschot

Deze filosofie is niet nieuw. Belangrijke inspiratiebronnen en voorlopers voor het ILG zijn het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid (GGB) dat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw vorm kreeg in Nederland en het later daarop toegepaste sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied.

Kernpunt van het GGB is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie. Het creëren van zogenaamde ‘win-win’-situaties speelt hierbij een belangrijke rol⁴. De uitwerking van het GGB leidde in de praktijk echter ook tot groeiende kritiek bij de betrokken actoren: teveel tijd ging op aan praten en plannen maken. Bovendien stoorden gebieden zich aan de gedetailleerde rijksbemoeyenis en veelheid aan subsidieregelingen, met ieder hun eigen procedures en vereisten. Rijk en provincies hebben toen de handen ineengeslagen en een nieuw sturingsmodel toegepast op het GGB.

In het sturingsmodel worden ideeën uit bestuurlijke trends verbonden met de praktijk van het GGB. Volgens het sturingsmodel stuurt het Rijk op hoofdlijnen, toetst het op resultaat en faciliteert het waar nodig met kennis

⁴ Glasbergen & Driessen, 1993; Leroy, 2000; Boonstra, 2004

en instrumenten. Binnen de vastgestelde hoofdlijnen voeren de provincies de regie bij de uitvoering van de reconstructie en ander gebiedsgericht beleid. Zij kiezen uiteindelijk gebieden, activiteiten en projecten. Er komen minder beleids- en gebiedscategorieën (*ontstapelen*) en budgetten worden samengevoegd en gekoppeld aan doelen (*ontpotten en ontschotten*). Dit moet leiden tot meer flexibiliteit bij het bereiken van doelen. Gebiedscommissies, bestaande uit gemeenten en andere lokale en regionale partijen, zouden een belangrijke voorbereidende rol gaan spelen in de programmering van de uitvoering.

Met de invoering van het ILG per 1 januari 2007 hebben de provincies meer verantwoordelijkheid gekregen. De provincies voeren de regie over de uitvoering van het rijksbeleid voor het landelijk gebied. Aan deze regierol worden over het algemeen de volgende taken verbonden:

1. procesmanagement, coördinatie en facilitering van regionale planvormings- en uitvoeringsprocessen;
2. het schakelen tussen rijksdoelen en regionale uitvoeringsmogelijkheden;
3. het ontwikkelen en bewaken van provinciale beleidsprioriteiten⁵.

Over de wijze waarop de provincies hun regierol invullen en de uitvoering vormgeven zijn echter nauwelijks afspraken gemaakt in de bestuursovereenkomsten. Dat past niet in de onderliggende sturingsfilosofie van het Rijk ('sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat'). De provincies zijn dus vrij in de realisatie van de ILG-afspraken.

Het ILG in Gelderland

Provincie Gelderland heeft voor het realiseren van de ILG-afspraken de provincie ingedeeld in drie uitvoeringsgebieden: Veluwe-Vallei, Rivierenland en Achterhoek & Liemers (zie figuur 2.1).

figuur 2.1 Provincie Gelderland ingedeeld in drie uitvoeringsgebieden

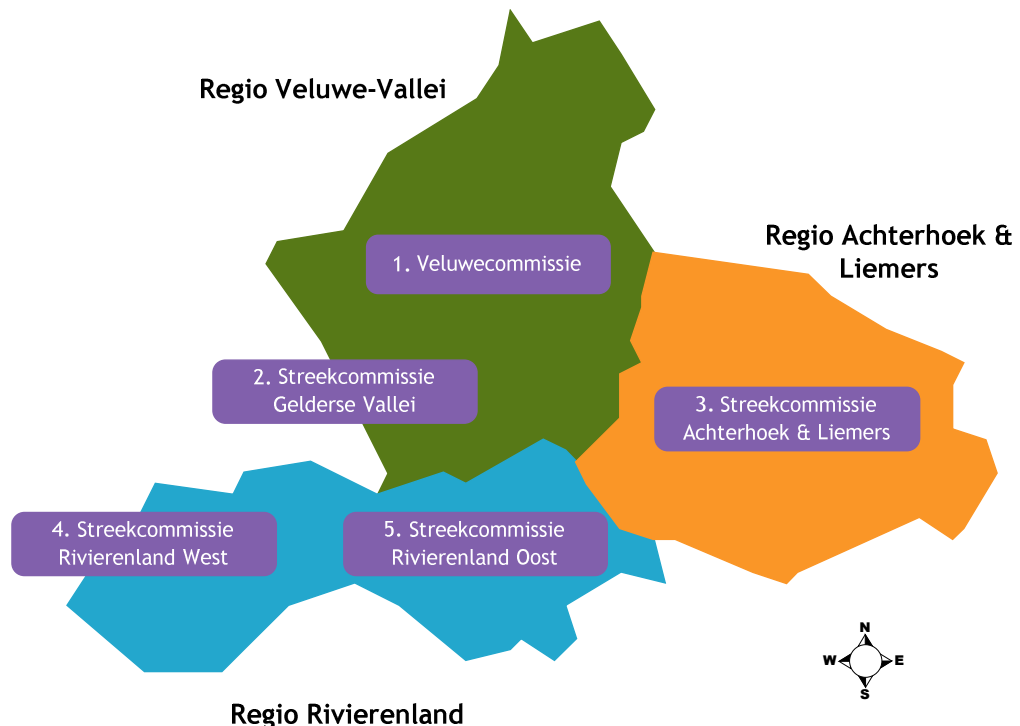


⁵ Boonstra et al., 2007

De indeling in drie uitvoeringsgebieden is gebaseerd op de in de loop der jaren ontstane overleg- en uitvoeringsstructuur voor gebiedsontwikkeling in Gelderland. In de drie uitvoeringsgebieden heeft de provincie vervolgens 38 prioritaire gebieden aangewezen. Voor elk prioritair gebied geldt dat er meerdere ILG-thema's aan de orde zijn die de provincie integraal wil aanpakken. Er staan in totaal acht verschillende ILG-thema's in het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland (PMJP): natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie en sociaaleconomische vitaliteit. In de meeste prioritaire gebieden zijn vijf of meer van deze acht thema's aan de orde. Ook buiten de 38 prioritaire gebieden is er een uitvoeringsopgave. Deze opgave is echter minder complex van aard, er zijn slechts een of twee ILG-thema's aan de orde.

De ILG-opgave wil de provincie Gelderland samen met de gebiedspartners realiseren. Hiervoor heeft de provincie meerjarencontracten afgesloten met enkele partners en worden daarnaast individuele subsidies verleend aan partners voor de uitvoering van bepaalde onderdelen van de ILG-opgave. Ook de Dienst Landelijk Gebied neemt een belangrijk deel van de uitvoeringsopgave op zich. Om de uitvoering zo soepel mogelijk te laten verlopen, heeft de provincie Gelderland een overlegstructuur voor het ILG ingesteld. Deze overlegstructuur bestaat uit vijf streekcommissies op regionaal niveau (zie figuur 2.2) en een groot aantal gebiedscommissies⁶ die de uitvoering van de 38 gebiedsprocessen begeleiden.

figuur 2.2 De vijf Gelderse streekcommissies



⁶ In sommige gebieden stuurgroepen genoemd. De terminologie loopt in praktijk door elkaar, zie ook paragraaf 2.3.1

In de streekcommissies en gebiedscommissies zijn de gebiedspartijen vertegenwoordigd die een belangrijke rol spelen in het landelijk gebied. Provincie Gelderland zorgt voor de ambtelijke ondersteuning van de overlegstructuur. Dit gebeurt vanuit drie regiobureaus die in de drie uitvoeringsgebieden gehuisvest zijn om zo dicht mogelijk op de uitvoering te zitten:

- Regiobureau Veluwe-Vallei (gevestigd in Apeldoorn)
- Regiobureau Achterhoek & Liemers (gevestigd in Zelhem)
- Regiobureau Rivierengebied (gevestigd in Elst)

figuur 2.3 Drie regiobureaus in Gelderland



Voordat we de werking van de bovenstaande uitvoerings- en overlegstructuur in de praktijk beschrijven, gaan we in de volgende paragraaf eerst in op de sturingsfilosofie die de provincie Gelderland voor het ILG hanteert.

2.2. Sturingsfilosofie: hoe wil de provincie sturen?

Op welke doelen en prestaties gaat de provincie sturen? Hoe ziet de provincie haar regierol in het landelijk gebied? Welke partners betreft de provincie daarbij? In deze paragraaf worden de bovenstaande vragen beantwoord. Daarbij worden de bevindingen afgezet tegen de norm.

2.2.1 Prestaties tot 2014

Norm: De provincie heeft een duidelijk beeld van de prestaties die tot 2014 nodig zijn om aan de afspraken met het Rijk te voldoen

Bevindingen Rekenkamer

Het is voor de provincie Gelderland duidelijk welke prestaties er voor 31 december 2013 gerealiseerd moeten worden om aan de afspraken met het Rijk te voldoen. Deze staan in de ILG-bestuursovereenkomst en zijn concreet gedefinieerd. Ook bij de partners van de provincie is duidelijk welke prestaties zij moeten realiseren tot 2014. Deze staan op dezelfde wijze als in de bestuursovereenkomst in de subsidiebeschikkingen die aan partners zijn verleend.

Toelichting

In het Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) Vitaal Gelderland wordt beschreven welke doelen en prestaties de provincie Gelderland, samen met de gebiedspartners, in het landelijk gebied wil realiseren tot 2014. Het PMJP bestaat uit drie delen: een algemeen beleidskader waarin de uitvoeringsopgave voor heel Gelderland beschreven wordt (deel 1), de geprogrammeerde beleidsopgave per uitvoeringsgebied (deel 2) en de subsidieregeling Vitaal Gelderland om de doelen uit het PMJP te kunnen realiseren (deel 3).

De doelen en prestaties zijn in het PMJP beschreven aan de hand van acht thema's: natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie en sociaaleconomische vitaliteit⁷. Deze indeling in acht thema's sluit aan op de indeling van de rijksdoelen voor het landelijk gebied uit het Meerjarenprogramma 2007-2013 (MJP2) van het Rijk. Het PMJP is echter breder dan het rijksbeleid. Gelderland heeft ervoor gekozen het gehele beleidsprogramma voor het landelijk gebied onder te brengen bij het ILG, dus ook autonoom beleid zoals Veluwe 2010, ecologische poorten en groei en krimp van recreatie op de Veluwe. Ook doelen van derden hebben een plaats gekregen in het PMJP. Deze zijn voornamelijk in de gebiedsprogramma's (deel 2 van het PMJP) terug te vinden. Zo zijn bijvoorbeeld de projecten die het Geldersch Landschap heeft aangedragen voor uitvoering met ILG-middelen aan deel 2 van het PMJP Vitaal Gelderland toegevoegd.

Het Meerjarenprogramma van het Rijk en het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland zijn de basis geweest voor de ILG-bestuursovereenkomst tussen het Rijk en de provincie Gelderland die op 18 december 2006 is afgesloten⁸. In de bestuursovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de te realiseren prestaties in het landelijk gebied en de

⁷ Het thema sociaaleconomische vitaliteit is sinds het instellen van de Subsidieregeling vitaal Gelderland 2008 geen onderdeel meer van het Gelderse PMJP, maar samen met het onderdeel Kulturhus als aparte titel ('Gemeenschapsvoorzieningen en sociale cohesie') in de subsidieregeling opgenomen

⁸ De bestuursovereenkomst is nadien nog enkele keren gewijzigd, dit betreft zowel correcties als aanvullingen op de overeenkomst

middelen die het Rijk respectievelijk de provincie daarvoor ter beschikking stellen. Ook is een indicatie van de middelen van derden in de bestuursovereenkomst opgenomen. De prestaties uit de bestuursovereenkomst zijn concreet gedefinieerd in aantallen, hectares, kilometers, stuks etc. Om inzicht te geven in de aard van de prestaties, vindt u in tabel 2.1 een overzicht van een deel van de prestaties voor natuur en recreatie.

tabel 2.1 Overzicht (gedeeltelijk) van de prestaties op het gebied van natuur en recreatie uit de bestuursovereenkomst

Prestaties Natuur	Prestatie-eenheid en aantal
Realisatie Ecologische Hoofdstructuur (EHS):	
• Nieuwe EHS verwerven	1.052 hectare
• Nieuwe EHS ruilen	2.958 hectare
• Nieuwe EHS inrichten	3.531 hectare
• Beheer in nieuwe en in bestaande EHS, inclusief lopende verplichtingen	67.310 hectare
• Knelpunten Robuuste Verbindingszones opheffen	6 stuks
Prestaties Recreatie	Prestatie-eenheid en aantal
Landelijke routenetwerken:	
• Wandelen	6 opgeloste knelpunten
• Fietsen	12 opgeloste knelpunten
• Varen	113 kilometer

Bron: Bestuursovereenkomst ILG, 18 december 2006

Uit de gesprekken met provinciale medewerkers blijkt dat de prestatieafspraken uit de bestuursovereenkomst voor de provincie duidelijk zijn. Ook voor de partners van de provincie Gelderland is duidelijk welke prestaties zij moeten realiseren voor 31 december 2013. Deze zijn in de meerjarenovereenkomsten met partners op dezelfde wijze als in de bestuursovereenkomst opgenomen, dus gedefinieerd in concrete aantallen, hectares en stuks.

2.2.2 Visie op de regierol

Norm: De provincie heeft een duidelijke visie op haar regierol in het landelijk gebied, de rol van andere overheden en maatschappelijke organisaties

Bevindingen Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de provincie Gelderland een duidelijke visie heeft op haar regierol in het landelijk gebied. Partnerschap en een integrale gebiedsgerichte aanpak staan centraal in de Gelderse sturingsfilosofie. De sturingsfilosofie is vastgelegd in verschillende, op elkaar aansluitende documenten en bekrachtigd in het Gelderse coalitieakkoord 2007-2011. De rol van de partners ziet de provincie vooral in de uitvoering. Om een flexibele en integrale aanpak voor de uitvoeringpartners mogelijk te maken, wordt in het coalitieakkoord een nieuw financieel instrument geïntroduceerd: de meerjarige lumpsumovereenkomst. Dit instrument sluit goed aan bij de filosofie achter het ILG: een integrale aanpak met ontschot budget. Provincie Gelderland zet daarmee de lijn die door het Rijk is ingezet door naar de contractpartners.

Toelichting

De uitgangspunten van de Gelderse sturingsfilosofie voor het ILG staan beschreven in het basisdocument ILG dat op 28 maart 2006 ter kennisname aan Provinciale Staten is aangeboden. In het document worden de volgende negen uitgangspunten genoemd voor de wijze waarop de provincie wil sturen in het landelijk gebied:

1. Het ILG als lakmoesproef

De provincie Gelderland ziet het ILG als lakmoesproef voor het middenbestuur en wil deze uitdaging vanuit een regisserende rol van harte aangaan. Daarbij kiest de provincie voor een integrale en gebiedsgerichte aanpak.

2. Grote ambities, grote verantwoordelijkheid

De doelstellingen van de provincie reiken verder dan de doelstellingen van het Rijk. De provincie Gelderland wil zoveel mogelijk beleidsambities voor het landelijk gebied onder de ILG-vlag samenbrengen. Het ILG is daarmee een verantwoordelijkheid voor het gehele college van Gedeputeerde Staten.

3. Een ontschot budget

De lijn die het Rijk gekozen heeft voor het ILG, waarbij meerdere subsidieregelingen zijn samengevoegd tot een ontschot budget, wordt doorgezet in Gelderland. Aparte regelingen worden opgeheven en ondergebracht in de Subsidieregeling Vitaal Gelderland.

4. Vanuit één programma in de P&C-cyclus

Er komt één programma voor het landelijk gebied in de begroting en rekening. Hierdoor kunnen PS de beleidsuitvoering in het landelijk gebied en de prioritering daarvan in samenhang bekijken en beoordelen.

5. Het gebied staat centraal

Een belangrijk onderdeel van de regisseursrol van de provincie is het faciliteren en realiseren van een integrale en gebiedsgerichte aanpak.

6. Draagvlak is van groot belang

De provincie streeft naar een open, naar buiten gerichte houding, naar voeling met het gebied en invloed van de betrokken gebiedspartners op de besluitvorming. Het gebied moet in staat worden gesteld om een oordeel te geven over de totale ILG-ambities voor de periode 2007-2013, de jaartranche die elk jaar moet worden uitgevoerd, de voortgang van de jaartranche en het uiteindelijk behaalde resultaat. Om dit mogelijk te maken wil de provincie de bestaande overlegstructuur in Gelderland zo optimaal mogelijk benutten en uitbouwen.

7. Samenwerken in de uitvoering

De provincie zoekt voor de uitvoering van het beleid actief naar partners die (een deel van) de uitvoering ter hand willen nemen. Zij stelt hiervoor middelen beschikbaar door middel van convenanten en uitvoeringsovereenkomsten.

8. Een nieuwe werkwijze

De opgaven voor het landelijk gebied vereisen een nieuwe werkwijze. De provincie wil - naast de al genoemde integrale en gebiedsgerichte aanpak samen met partners - een actief grondbeleid voeren en zoveel mogelijk projecten (zoals de Regionale Uitvoeringsprogramma's) in samenhang met het ILG uitvoeren.

9. Doeltreffende en efficiënte aansturing DLG

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het ILG en daarmee de aansturing van de DLG liggen bij het provinciaal bestuur, maar de DLG dient als aannemer voldoende ruimte te krijgen om tot maatwerkoplossingen in de uitvoering te komen. De provincie wil een zakelijke relatie met de DLG, maar wel gebaseerd op wederzijds vertrouwen.

Deze negen uitgangspunten zijn concreet uitgewerkt in verschillende Statennotities en -voorstellen, waaronder de Statennotitie externe organisatie overleg en uitvoering landelijk gebied, de Statennotitie Dienst Landelijk Gebied in het kader van ILG en het Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) Vitaal Gelderland. Daaruit blijkt dat de provincie de rol van de partners vooral ziet in de uitvoering:

- de provincie wil de 38 geïntegreerde gebiedsopgaven zo veel mogelijk in samenwerking met partners oppakken, hiervoor wil de provincie duidelijke en afrekenbare afspraken maken met gemeenten en waterschappen of met samenwerkingsverbanden van partijen over de realisatie van een deel van het PMJP
- via de streekcommissies krijgen de partners de mogelijkheid om zwaarwegende adviezen uit te brengen over de programmering, uitvoering en voortgang van het gehele PMJP

Haar eigen rol ziet de provincie vooral in het initiëren, programmeren en bewaken van de uitvoering. Het gaat daarbij concreet om het bij elkaar brengen van partijen, het inrichten van processen, het maken van

gebiedsvisies, maken van contracten/convenanten met diverse uitvoeringspartners etc. De partners nemen de daadwerkelijke uitvoering vervolgens op zich.

De Gelderse sturingsfilosofie voor het ILG is in april 2007 bekrachtigd in het Coalitieakkoord 2007-2011 'Gelderland maakt het verschil'. Daadkrachtig partnerschap is een van de vier pijlers onder het coalitieakkoord. De uitvoering van het PMJP in de periode 2007-2013 wordt in het Coalitieakkoord genoemd als een van de ambities op het terrein van natuur, landbouw en water. Overigens wordt de bestuursstijl gericht op daadkrachtig partnerschap door de provincie breder ingezet dan alleen voor het ILG. Ook voor de uitvoering van onder andere het Grote Stedenbeleid en de Regiocontracten wordt de sturingsfilosofie gehanteerd.

De keuze voor een integrale en gebiedsgerichte aanpak maakt deel uit van het daadkrachtig partnerschap. Gebiedsgericht werken wordt door het college bestempeld als prioriteit voor de komende jaren. Daarbij staat de samenwerking met partners centraal:

“Wij ambiëren een actieve rol op het terrein van integrale gebiedsontwikkeling. Hierbij staan ruimtelijke kwaliteit en de samenwerking met andere overheden en private partijen centraal.”

Om het partnerschap te verstevigen en een integrale aanpak mogelijk te maken, wordt in het coalitieakkoord de basis gelegd voor een nieuwe financieringssysteem. GS geven in de uitvoeringsagenda aan dat zij vanaf 2008 met de belangrijkste partners voor het ILG meerjarige lumpsum afspraken willen maken (waterschappen, gemeenten) dan wel subsidiecontracten willen afsluiten (maatschappelijke organisaties). Hierdoor wordt een andere werkwijze gecreëerd, met minder bureaucratie en meer flexibiliteit voor de partners.

2.2.3 Afstemming sturingsfilosofie met partners

***Norm:** De provincie betreft maatschappelijke organisaties en overheden bij het formuleren van deze visie en draagt hiermee bij aan het draagvlak voor de gekozen sturingsstrategie*

Bevindingen Rekenkamer

De streekcommissies en vertegenwoordigers van verschillende gebiedspartijen zijn betrokken geweest bij het opstellen van de sturingsfilosofie. Uit de stukken blijkt dat partners in eerste instantie kritisch tegenover een nieuwe overleg- en uitvoeringsstructuur voor het ILG stonden. Dit zal aanvankelijk bij een deel van de partners niet hebben bijgedragen aan het draagvlak voor de sturingsfilosofie. Uit de gesprekken met partners zijn echter geen signalen naar voren gekomen dat de toenmalige kritiek op de externe organisatiestructuur nog steeds bestaat.

Toelichting

De partners die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn, geven aan op hoofdlijnen op de hoogte te zijn van de sturingsfilosofie van de provincie. De sturingsfilosofie is in de streekcommissies aan de orde geweest met een verzoek om advies over de gekozen externe organisatiestructuur voor het landelijk gebied. Daarnaast heeft de provincie de keuzes en overwegingen ten aanzien van de externe organisatiestructuur met een aantal vertegenwoordigers van externe partijen doorgesproken.

In eerste instantie stonden de gebiedspartners kritisch tegenover een nieuwe organisatiestructuur voor het ILG, omdat de bestaande werkwijze succesvol was. Deze kritiek had met name betrekking op de beperktere rol voor de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGv) en de Stichting Plattelandshuis Achterhoek-Liemers in de nieuwe organisatiestructuur. Beide stichtingen hebben een lange geschiedenis op het gebied van plattelandsontwikkeling en in beide stichtingen werken verschillende gebiedspartijen samen aan de uitvoering van projecten in het landelijk gebied. Provincie Gelderland heeft er echter voor gekozen de SVGv en het Plattelandshuis niet als uitvoeringpartners te benoemen, maar zich in eerste instantie te richten op gemeenten, waterschappen en samenwerkingsverbanden voor de prioritaire gebieden. De provincie heeft in haar visie op de externe samenwerking wel benadrukt dat er zoveel mogelijk samengewerkt moet worden tussen de provinciale regiobureaus en de twee stichtingen.

De provincie heeft de sturingsfilosofie op enkele punten gewijzigd naar aanleiding van de gesprekken met de externe partijen en de reacties vanuit de streekcommissies. Zo is het takenpakket van de streekcommissies uitgebreid met de mogelijkheid om GS te adviseren over andere zaken in het landelijk gebied dan het ILG en is het belang van maatwerk in de afspraken met de partners nog eens benadrukt. Uit de gesprekken met partners zijn geen signalen naar voren gekomen dat de toenmalige kritiek op de externe organisatiestructuur nog steeds bestaat.

2.2.4 Risico's

Norm: De provincie maakt een inschatting van de belangrijkste risico's in het ILG, waaronder financiële en juridische risico's, en heeft een passende visie op het managen daarvan

Bevindingen Rekenkamer

Voorafgaand aan de start van het ILG heeft de provincie Gelderland geen expliciete risicoanalyse uitgevoerd. Wel zijn er sinds de komst van het ILG voor een aantal van de 38 gebiedsprocessen afzonderlijke risico-inventarisaties uitgevoerd. Dit is echter geen standaardprocedure geweest. Door de vaststelling van de Kadernota Risicomanagement en Weerstandsvermogen door Provinciale Staten op 8 juli 2009 zal hier in de toekomst verandering in moeten komen.

Toelichting

Hoewel er bij de voorbereiding van het PMJP aandacht is geweest voor risico's⁹ is er geen sprake geweest van een expliciete risicoanalyse. Wel heeft de provincie Gelderland een kanttekening laten plaatsen bij de overname van het Programma Beheer¹⁰ omdat dit programma langer loopt dan 2014. Op het moment dat het Rijk stopt met het ILG na 2013 loopt de provincie financieel risico. Op verzoek van de provincies en het Rijk zijn daarom door PricewaterhouseCoopers de mogelijke risico's in kaart gebracht bij overdracht van de verplichtingen. Provincies en Rijk hebben vervolgens afspraken gemaakt om deze risico's te beperken. De afspraken die het Rijk hierover met de provincie Gelderland heeft gemaakt, zijn in een sideletter bij de bestuursovereenkomst opgenomen.

Op het niveau van de gebiedsprogramma's zijn er voor een aantal prioritaire gebieden afzonderlijk risico-inventarisaties gemaakt. Het uitvoeren van een risico-inventarisatie is echter geen standaardprocedure geweest bij het opstellen en uitvoeren van de 38 gebiedsprocessen. Door de vaststelling van de Kadernota Risicomanagement en Weerstandsvermogen door Provinciale Staten op 8 juli 2009 komt hier verandering in. In de Kadernota is vastgelegd dat er een uitgebreide risicoanalyse moet worden uitgevoerd bij programma's en projecten van enige omvang. Dit geldt dus ook voor het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland en een deel van de 38 gebiedsprocessen die worden uitgevoerd binnen het ILG. Bij de risicoanalyse zal de provincie niet alleen kijken naar de financiële risico's die met de projecten samenhangen, maar ook naar de risico's die te maken hebben met het samenbrengen van partijen, het bereiken van commitment en de fasering van projecten. Als er tijdens de uitvoering van een project significante risicoafwijking optreedt, zal aan Provinciale Staten gevraagd worden of er met het project doorgegaan kan worden of dat het project beëindigd moet worden.

Voor de knelpunten waar momenteel door de provincie tegenaan gelopen wordt binnen het ILG, worden maatregelen getroffen. Een van deze knelpunten is bijvoorbeeld de grondverwerving. De provincie wil dit knelpunt oplossen door de contacten met DLG verder te intensiveren en nauwer samen te werken met de uitvoeringpartners. Ook is er een Actieplan Grond opgesteld. Hierin hebben GS verschillende scenario's ontwikkeld om met de complexe vragen rondom de grondverwerving om te gaan. Begin 2010 zal het actieplan met Provinciale Staten worden besproken. Overigens kampen alle provincies met de complicerende factoren rond grondaankoop en het doorleveren van grond. Voor het managen van de knelpunten in de gebiedsprocessen wordt in de provinciale organisatie nu gestuurd op het tijdig opschalen. Dit om GS de gelegenheid te geven keuzes te maken en om te voorkomen dat er te lang 'aangemodderd' wordt in een gebied.

⁹ Zo is er in de vergaderingen van de Statencommissie landelijk gebied van 22 en 29 november 2006 gesproken over risico's (met name ten aanzien van het Programma Beheer en DLG) en heeft de provincie de financiële uitvoerbaarheid van het PMJP met partners afgestemd (zie ook paragraaf 2.3.3 en 2.6.2)

¹⁰ Het Programma Beheer bestaat uit twee subsidieregelingen (Subsidieregeling natuurbeheer (SN) en Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN)) bedoeld voor natuur- en landschapsbeheer

2.2.5 Evaluatie sturingsfilosofie

Norm: *De provincie maakt aantoonbaar gebruik van monitorings- en evaluatiegegevens voor de toetsing en eventuele bijstelling van haar sturingsfilosofie*

Bevindingen Rekenkamer

De provincie heeft nog geen formele evaluatie uitgevoerd van de werking van de sturingsfilosofie in de praktijk. Deze gaat plaatsvinden bij de midterm review. Wel heeft er sinds de start van het ILG al een belangrijke koerswijziging in de sturingsfilosofie van de provincie plaatsgevonden. In eerste instantie heeft de provincie ingezet op samenwerking met medeoverheden, maar de eerste uitvoeringscontracten zijn afgesloten met terreinbeherende organisaties. Pas daarna zijn contracten gesloten met gemeenten en waterschappen.

Toelichting

Of de sturingsfilosofie in de praktijk goed uitwerkt, is nog niet expliciet geëvalueerd door de provincie. Er wordt sinds de start van het ILG wel geluisterd naar bestuurlijke signalen vanuit de streekcommissies over het functioneren van de sturingsfilosofie. Bij de midterm review zal het hele systeem ILG, inclusief overleg- en uitvoeringsstructuur, door de provincie worden geëvalueerd.

Toch heeft de provincie al wel een belangrijke koerswijziging doorgevoerd in de sturingsfilosofie. Uit de stukken over de sturingsfilosofie blijkt dat de provincie in eerste instantie heeft ingezet op het afsluiten van uitvoeringscontracten met medeoverheden (dus gemeenten en waterschappen). Zo staat er in het coalitieakkoord vermeld:

“Wij willen de lumpsum-werkwijze gebruiken voor de afspraken met de waterschappen en gemeenten over de uitvoering van het ILG.”

In praktijk heeft de provincie echter in de drie grote terreinbeheerders in Gelderland enthousiaste uitvoeringpartners ontmoet en daar de eerste contracten mee afgesloten. De drie terreinbeheerders hebben jarenlange ervaring als uitvoeringsorganisaties in het landelijk gebied en wilden bovendien ook eigen middelen inbrengen voor het ILG. Als het gaat om ‘schoppen in de grond’ en het ‘inrichten van natuur’ werden de terreinbeheerders daarom door de provincie als een logische keuze beschouwd.

Gemeenten komen overigens bij de provincie wel steeds nadrukkelijker als partners in beeld. Maar dan vooral vanuit het oogpunt van draagvlak in de streekcommissies en gebiedscommissies en het afwikkelen van de benodigde procedures (bijvoorbeeld als het gaat om bestemmingsplannen en vergunningverlening) en in mindere mate als uitvoeringpartners. Gemeenten zijn daarnaast volgens de provincie vooral geïnteresseerd in leefbaarheid en minder in het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur

wat een belangrijke opgave binnen het ILG is. Voor die doelen zijn volgens de provincie de terreinbeherende organisaties nodig.

De meerjarencontracten met de terreinbeheerders zijn aan Provinciale Staten voorgelegd. Daarbij is echter niet expliciet aangegeven dat het aangaan van deze contracten een koerswijziging inhoudt ten opzichte van de sturingsfilosofie en wat de consequenties van deze koerswijziging zijn.

2.3. Hoe verloopt de samenwerking met partners in de praktijk?

De samenwerking met partners is essentieel voor het slagen van ILG en vormt een belangrijk onderdeel van de sturingsfilosofie in Gelderland. Hoe is de samenwerking met partners georganiseerd? En hoe verloopt de samenwerking in de praktijk? Daar wordt in deze paragraaf aan de hand van de normen antwoord op gegeven.

2.3.1 Visie op de externe organisatie

Norm: De provincie heeft een duidelijke visie op de organisatie van de samenwerking met partners in de gebieden en handelt daarnaar. In deze visie zijn de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van partners duidelijk gedefinieerd

Bevindingen Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de provincie duidelijk op papier heeft gezet hoe de samenwerking georganiseerd moet worden en welke taken en bevoegdheden de provincie ter beschikking wil stellen aan partners. De taken en bevoegdheden van de streekcommissies zijn duidelijk vastgelegd. Over de gebiedscommissies c.q. stuurgroepen bestaat meer onduidelijkheid, zo blijkt uit de gesprekken met provincie en partners. In principe geldt dat er voor elk prioritair gebied een commissie actief is die de uitvoering van het gebiedsproces begeleid. Partners geven echter aan dat er in een regio vaak een veelheid aan lokale commissies actief is met verschillende benamingen en taakstellingen. Dit maakt de overleg- en uitvoeringsstructuur voor het ILG complex en ondoorzichtig. Omdat de gebiedscommissies een belangrijke rol vervullen bij de voortgang van de uitvoering in de 38 gebiedsprocessen, kleven er aan de huidige complexe overlegstructuur risico's voor het draagvlak bij partners en daarmee voor de integrale aanpak in de gebiedsprocessen.

Norm: De provincie richt de samenwerkingsverbanden in en maakt indien mogelijk gebruik van bestaande samenwerkingsverbanden op gebiedsniveau

Bevindingen Rekenkamer

De provincie heeft voor het ILG deels gebruik gemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden. De streekcommissies bestonden al en de regiobureaus zijn voortgekomen uit de voormalige programmabureaus. Ook bestonden veel gebiedscommissies al voor het ILG. Hoewel de provincie juist vanwege de herkenbaarheid voor de bestaande gebiedscommissies heeft gekozen, maakt de ondoorzichtige structuur rondom de gebiedscommissies de huidige overlegstructuur complex.

Norm: De samenwerkingsverbanden in de gebieden worden in voldoende mate ondersteund door ambtelijke capaciteit (zowel in kwantiteit als kwaliteit). Deze capaciteit kan zowel ter beschikking gesteld zijn door de provincie als door partners

Bevindingen Rekenkamer

De streekcommissies en gebiedscommissies worden ambtelijk ondersteund vanuit de drie regiobureaus. Partners geven aan dat deze ondersteuning zowel in kwaliteit als kwantiteit voldoende is.

Toelichting

In de Statennotitie externe organisatie overleg en uitvoering landelijk gebied van 17 oktober 2006 is beschreven hoe de provincie Gelderland partners bij het ILG wil betrekken. De visie van de provincie op de externe organisatie bouwt voort op de bestaande overleg- en uitvoeringsstructuur in Gelderland. De gedachte hierachter is dat deze structuur voor partners herkenbaar is en omdat er al ervaring is opgedaan met het functioneren van de structuur.

Wel vergt de komst van het ILG volgens de provincie een nieuwe impuls in de bestaande overleg- en uitvoeringsstructuur. De provincie heeft daarom specifiek voor het ILG de volgende drie keuzes gemaakt:

1. De provincie wil de bestaande overlegstructuur en het wederzijds vertrouwen dat op gebiedsniveau tussen partners bestaat benutten. Daarom blijft de provincie gebruik maken van de bestaande vijf streekcommissies. Hierin zijn alle partners die een rol spelen in het landelijk gebied vertegenwoordigd, zoals de waterschappen, gemeenten, terreinbeheerders en LTO. De streekcommissies worden ingesteld als formele adviescommissies van GS gebaseerd op artikel 82 van de Provinciewet. Op deze wijze krijgen de partners de mogelijkheid om zwaarwegende adviezen uit te brengen aan GS over de programmering van het PMJP en de uitvoering daarvan.

2. De provincie streeft ernaar om de 38 geïntegreerde gebiedsopgaven zoveel mogelijk in samenwerking met partners uit te voeren. Hiervoor wil de provincie duidelijke en afrekenbare afspraken maken met lokale en regionale overheden (gemeenten en waterschappen) of samenwerkingsverbanden van partijen. In het laatste geval gaat het bij voorkeur om samenwerkingsverbanden met een formeel wettelijke status op basis van de Wet inrichting landelijk gebied, de Provinciewet of de Wet gemeenschappelijke regelingen (bijvoorbeeld bestuurscommissies). Alleen dan kan de provincie namelijk bevoegdheden overdragen als dat nodig is voor de uitvoering. Belangrijk voor de provincie is in ieder geval dat de partijen aan wie middelen of bevoegdheden ter beschikking worden gesteld zelf ook een verantwoordelijkheid hebben bij de uitvoering.
3. De provincie wil de provinciale ambtelijke ondersteuning vergroten in de drie uitvoeringsgebieden die voor het ILG gekozen zijn. De provincie is daarbij van mening dat deze ambtelijke ondersteuning ook daadwerkelijk in het gebied gehuisvest moet zijn om de samenwerking met de uitvoeringpartners zo goed en efficiënt mogelijk te laten verlopen.

In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we hoe deze drie keuzes in de praktijk door de provincie zijn uitgewerkt. In figuur 2.4 op de volgende bladzijde vindt u een visuele weergave van de overleg- en uitvoeringsstructuur voor het ILG in Gelderland.

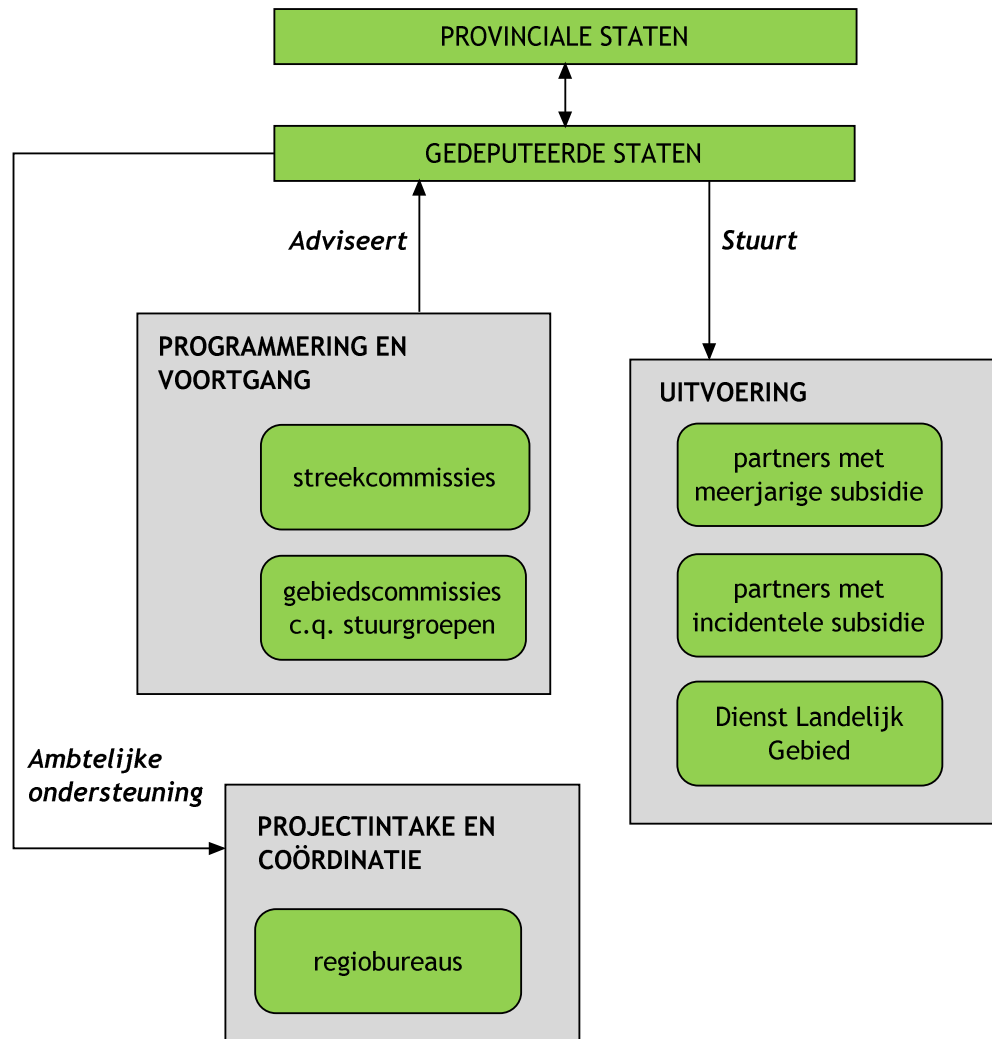
Programmering en voortgang: de streekcommissies

De provincie Gelderland heeft de bestaande vijf streekcommissies in Gelderland ingezet als adviescommissies voor de programmering en voortgang van het ILG (zie ook figuur 2.2). Met uitzondering van de twee streekcommissies in het Rivierengebied, zijn de streekcommissies oorspronkelijk ingesteld ten tijde van de Reconstructiewet concentratiegebieden. De twee streekcommissies in het Rivierengebied zijn pas in 2002 opgericht, omdat het Rivierengebied geen reconstructiegebied is. Met de komst van het ILG hebben de vijf streekcommissies in Gelderland in 2007 een nieuw takenpakket gekregen:

- het adviseren van GS over het PMJP Vitaal Gelderland
- het adviseren van GS over de voortgang van de uitvoering van het PMJP
- het adviseren van GS over overige aangelegenheden betreffende het landelijk gebied, op verzoek van GS

Deze laatste taak is op verzoek van de streekcommissies zelf aan het takenpakket toegevoegd met de insteek om zowel gevraagd als ongevraagd advies te kunnen geven over zaken die in het landelijk gebied spelen. GS zijn hiermee akkoord gegaan, maar hebben de adviesrol beperkt tot gevraagd advies. Uit de gesprekken met partners blijkt dat er vóór het ILG over meer zaken werd gesproken in de streekcommissies, bijvoorbeeld over woningbouw in het gebied. De focus is nu verschoven naar de planning en budgetten binnen het PMJP en de adviesrol daarover richting GS. Zaken die met het ILG samenhangen, zoals Natura 2000, komen wel in de streekcommissies aan de orde.

figuur 2.4 Uitwerking externe organisatie in de praktijk



Bron: Prestatieovereenkomst provincie Gelderland-DLG 2009, bewerkt door de Rekenkamer

De streekcommissies dragen zelf geen verantwoordelijkheid over de programmering, uitvoering en voortgang van het PMJP. Deze verantwoordelijkheid en de bevoegdheid tot het vaststellen van de programmering ligt bij GS. GS benoemen de voorzitter van de streekcommissie en zorgen voor de ambtelijke ondersteuning in de vorm van een secretaris. De streekcommissies mogen verder zelf hun werkwijze bepalen voor zover hierin nog niet door de Provinciewet en het instellingsreglement is voorzien.

In artikel 3 van het instellingsreglement van de streekcommissies per januari 2007 is aangegeven hoe de streekcommissies moeten worden samengesteld. Deze samenstelling verschilt per streekcommissie, afhankelijk van de betrokken partijen in het gebied, de historie van de streekcommissie en de opgaven die gerealiseerd moeten worden. In de streekcommissies zijn de partijen vertegenwoordigd die een belangrijke rol

spelen in het landelijk gebied, zoals waterschappen, gemeenten, terreinbeheerders, recreatieschappen en LTO. Deze gebiedspartijen zijn ofwel in de eerste lijn ofwel in de tweede lijn vertegenwoordigd. Dit wil zeggen dat er altijd een of meerdere vertegenwoordigers van een bepaalde groep partners in de commissie vertegenwoordigd zijn. Ter illustratie: er zit altijd een vertegenwoordiger van de terreinbeherende organisaties in de streekcommissie. Deze persoon vertegenwoordigt dan ook de andere terreinbeherende organisaties. Er wordt op deze wijze door de provincie gezorgd voor zo veel mogelijk draagvlak in de streek.

Programmering en voortgang: de gebiedscommissies c.q. stuurgroepen

In de 38 prioritaire gebieden zijn partners vertegenwoordigd in gebiedscommissies c.q. stuurgroepen. Uit de gesprekken met partners en de stukken die voor dit onderzoek zijn bestudeerd, blijkt dat de terminologie van de lokale commissies in praktijk door elkaar loopt. In het uitvoeringsgebied Veluwe-Vallei wordt in principe gesproken over stuurgroepen, terwijl in de andere uitvoeringsgebieden meestal de term gebiedscommissie gehanteerd wordt. Formeel wordt in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg) met de term 'gebiedscommissie' een adviescommissie bedoeld die is ingesteld op grond van artikel 82 van de Provinciewet. Dit geldt echter niet voor de gebiedscommissies en stuurgroepen in Gelderland. Deze commissies hebben geen formeel wettelijke status op basis van de Wilg, de Provinciewet of de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar zijn - voor zover de Rekenkamer heeft kunnen nagaan - gedeeltelijk ingesteld op basis van een protocol. Voor de leesbaarheid is in het vervolg van dit rapport gekozen voor de term 'gebiedscommissies' vanwege de koppeling aan de 38 prioritaire gebieden.

De leden van de gebiedscommissies begeleiden gezamenlijk, onder aansturing van de provincie, de uitvoering van het gebiedsproces. In de gebiedscommissies zijn verschillende partners in het landelijk gebied vertegenwoordigd, zoals terreinbeheerders, waterschappen, agrariërs en gemeenten. Betrokken organisaties kunnen daarbij een rol als trekker vervullen van het gebiedsproces als geheel of voor afzonderlijke onderdelen van het gebiedsproces. Zij zijn als trekker verantwoordelijk voor de uitvoering van het proces. De leden van de gebiedscommissies kunnen zowel bestuurders als ambtenaren van betrokken gebiedspartijen en/of externe deskundigen zijn. Ook de Dienst Landelijk Gebied maakt vaak deel uit van de gebiedscommissies, al dan niet in de rol van secretaris. De voorzitter wordt door de leden zelf aangewezen. Vaak is dit iemand met veel draagvlak in het gebied. De organisatievorm (structuur, grootte, complexiteit) van de gebiedscommissie is afhankelijk van de bestuurlijke en culturele kenmerken van het gebied, van de fase waarin het proces zich bevindt (tussen opstart of bijna beëindigd) en van de opgave die gerealiseerd moet worden. Ook de doelstelling van de gebiedscommissies varieert onderling. Ter illustratie: sommige gebiedscommissies hebben specifiek tot doel Gedeputeerde Staten over de voortgang van het uitvoeringsprogramma in het prioritaire gebied te adviseren, terwijl andere gebiedscommissies geen formele adviesrol hebben maar primair zijn ingesteld om de uitvoering te begeleiden. In het algemeen geldt dat de gebiedscommissies niet over de bevoegdheid beschikken om definitieve besluiten te nemen. Die bevoegdheid ligt bij de besluitvormende organen

van de deelnemende overheden en organisaties. De gebiedscommissies zijn daarom vooral van belang voor het draagvlak.

Uit de bestudeerde stukken en de gesprekken met partners blijkt dat er vaak een veelheid aan lokale commissies in een gebied actief is, al dan niet onder de noemer 'gebiedscommissie' of 'stuurgroep' en al dan niet gelieerd aan een prioritair gebied. Deze verschillende lokale commissies hebben uiteenlopende benamingen (gebiedscommissies, stuurgroepen, adviescommissies, klankbordgroepen, gebiedsoverleggen etc.) en rolopvattingen (adviserend, begeleidend, uitvoerend etc.). Dit is verklaarbaar vanuit de historie; veel commissies die zich bezighouden met het landelijk gebied bestaan al jaren en zijn nog steeds actief. Daarnaast vinden er naamswijzigingen plaats en worden er, bijvoorbeeld door gemeenten onderling, ook nieuwe commissies opgericht. De veelheid aan commissies, de verschillende benamingen en de verschillende rolopvattingen maken de overlegstructuur voor het ILG zowel voor provincie als partners complex en ondoorzichtig.

Relatie tussen de streekcommissies en gebiedscommissies

Formeel is er geen relatie tussen de gebiedscommissies en de streekcommissies. Wel zien enkele partners de gebiedscommissies als het voorportaal van de streekcommissies. Als partners en provincie er in een gebied niet uitkomen, kan het gesprek worden opgeschaald naar de streekcommissies. Niet alleen inhoudelijk, maar ook qua bemensing kan er sprake zijn van overlap. Zo komt het voor dat leden van de streekcommissies voorzitter zijn van een gebiedscommissie.

De uitvoeringspartners

Voor de uitvoering van de ILG-afspraken heeft de provincie meerjarige subsidieovereenkomsten afgesloten met terreinbeheerders, gemeenten en waterschappen. Daarnaast worden incidentele subsidieverleningen aan partners verstrekt voor de uitvoering van de ILG-opgave. Hierbij gaat het om een breed scala aan subsidieontvangers, bijvoorbeeld natuur- en landschapsorganisaties, faunabeheerseenheden, schaapskuddehouders, individuele en samenwerkende agrariërs, onderzoeksinstellingen, particuliere landgoedeigenaren en recreatiestichtingen en -ondernemingen. Tot slot neemt de Dienst Landelijk Gebied een belangrijk deel van de uitvoering op zich. Hiervoor worden jaarlijks prestatieovereenkomsten gesloten met een daaraan gekoppeld budget. In paragraaf 2.4 gaan we verder in op de sturingsrelatie tussen de provincie Gelderland en de DLG.

Ambtelijke ondersteuning: regiobureaus

De ambtelijke ondersteuning van de streekcommissies en gebiedscommissies vindt plaats vanuit de regiobureaus. Ook voor de regiobureaus worden in praktijk verschillende benamingen gehanteerd. Zo zijn we in de bestudeerde stukken¹¹ en gesprekken met partners ook de term plattelandshuis tegengekomen, waarbij het regiobureau werd bedoeld. Dit

¹¹ Hoewel de provincie aangeeft de term plattelandshuis sinds 2007 niet meer te gebruiken voor het regiobureau, staat bijvoorbeeld in de prestatieovereenkomsten met DLG in het overzicht van de organisatiestructuur de term 'plattelandshuis' nog wel vermeld

is verwarrend, omdat er in de regio Achterhoek & Liemers naast het regiobureau ook een Plattelandshuis Achterhoek- Liemers¹² bestaat met een eigen takenpakket.

De drie regiobureaus zijn ontstaan uit de vier voormalige programmabureaus in Gelderland: Achterhoek en Liemers, Vallei, Veluwestroom en Rivierengebied. Deze programmabureaus zijn vanaf 2001 opgericht en hadden onder andere tot taak projecten en programma's in het landelijk gebied te programmeren en te coördineren. De programmabureaus Rivierengebied en Veluwestroom werkten onder provinciale aansturing, terwijl bij de programmabureaus Achterhoek en Liemers en Vallei sprake was van gezamenlijke aansturing met partners. De programmeringstaak is met de omvorming van de programmabureaus tot regiobureaus in 2007 komen te vervallen. Ook is de aansturing van de regiobureaus geheel bij de provincie komen te liggen. De drie regiobureaus zijn qua opzet en inrichting vergelijkbaar. Sinds de oprichting in 2007 is de manier van werken steeds sterker op elkaar afgestemd. De werkwijze in de praktijk kan echter verschillend zijn. Dit heeft te maken met de verschillende opgaven in de drie uitvoeringsgebieden waardoor verschillende partners betrokken zijn, maar ook met de historie. Zo wordt het genereren van nieuwe projecten in de regio Achterhoek & Liemers niet door het regiobureau uitgevoerd, maar door het Plattelandshuis Achterhoek-Liemers.

Sinds de komst van het ILG zijn de belangrijkste taken van het regiobureau het aanjagen en coördineren van de gebiedsprocessen in de 38 gebieden en het ondersteunen van de streekcommissies en gebiedscommissies. Voor het aanjagen en coördineren van de gebiedsprocessen zijn bij de regiobureaus gebiedsontwikkelaars¹³ werkzaam. In elk van de 38 prioritaire gebieden is een gebiedsontwikkelaar actief. De gebiedsontwikkelaars brengen partners bijeen, stemmen af, initiëren en bewaken de voortgang en integraliteit van de gebiedsprocessen. Een gebiedsontwikkelaar kan meerdere gebiedsprocessen coördineren. Vaak hebben gebiedsontwikkelaars een organisatiestructuur gebouwd voor hun gebied in de vorm van een projectgroep. Hierin hebben - afhankelijk van de opgave in het gebied - (ambtelijke) vertegenwoordigers van de belangrijkste partijen in het gebied zitting. De provincie heeft via de gebiedsontwikkelaars contact met de betrokken partners in de prioritaire gebieden.

Zowel partners als provincie geven aan dat er voldoende ambtelijke ondersteuning voor de streekcommissies en gebiedscommissies is, zowel kwalitatief als kwantitatief. De ondersteuning van de streekcommissies is met name administratief: de secretaris komt vanuit het regiobureau, de vergaderstukken worden verzameld en naar de leden doorgestuurd en de adviezen worden bij het regiobureau opgesteld en naar Gedeputeerde Staten gestuurd. Vaak zijn medewerkers van het regiobureau ook als adviseurs aanwezig tijdens de vergaderingen van de streekcommissie. De streekcommissies functioneren op hun beurt als klankbord voor de regiobureaus. Het is een overlegplatform waar bestuurders informatie delen en aftasten hoe er op hun plannen gereageerd wordt. Deze informatie is

¹² Zie ook paragraaf 2.2.3

¹³ Ook wel gebiedstrekkers of programmacoördinatoren genoemd

belangrijk voor de provincie om de gebiedsprocessen goed te kunnen aanjagen.

2.3.2 Meerjarige en bindende contracten

Norm: De provincie sluit concrete meerjarige en bindende contracten met partners, zoals gemeenten, waterschappen en natuurbeherende instanties, over hun bijdrage aan de relevante ILG-prestaties. De contracten bieden bovendien de mogelijkheid tot aanpassingen gedurende de ILG-periode

Bevindingen Rekenkamer

De provincie Gelderland heeft concrete en bindende meerjarige subsidieovereenkomsten afgesloten met het Geldersch Landschap, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, gemeente Berkelland, gemeente Ede, waterschap Rijn & IJssel, waterschap Rivierengebied, waterschap Vallei & Eem en waterschap Veluwe. Hierin staan de bijdragen van de partners aan het realiseren van de ILG-doelstellingen vermeld. Binnen de kaders van de overeenkomst hebben partners de mogelijkheid om aanpassingen te plegen. Na de eerste drie overeenkomsten met de terreinbeheerders is de wijze van bevoorschotting sterker afhankelijk gemaakt van de voortgang. In de overeenkomsten met gemeenten lijkt daarnaast de inhoudelijke controle aangescherpt te zijn.

Norm: Partners nemen de verantwoordelijkheid op zich de gebiedsprogramma's of delen daarvan uit te voeren

Bevindingen Rekenkamer

Uit de gesprekken met partners blijkt dat de flexibiliteit in de meerjarenovereenkomsten zeer op prijs wordt gesteld. Het biedt ruimte voor meer kwaliteit en een grotere efficiëntie. Daarnaast voelen contractpartners een grote verantwoordelijkheid om de prestaties te realiseren.

Toelichting

De provincie Gelderland heeft ongeveer € 150 miljoen van de beschikbare ILG-middelen belegd in meerjarige subsidieovereenkomsten met verschillende partners. Zo zijn er meerjarenovereenkomsten afgesloten met het Geldersch Landschap, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, gemeente Berkelland, gemeente Ede en de vier Gelderse waterschappen. In de uitvoeringsprogramma's van de contractpartners is aangegeven op welke PMJP-gebieden de uit te voeren (deel)projecten betrekking hebben. Daarmee is de verbinding gemaakt tussen de prioritaire gebieden enerzijds en de meerjarenovereenkomsten anderzijds.

Hoewel uit de stukken over de sturingsfilosofie van de provincie Gelderland blijkt dat de pijlen in het begin vooral op gemeenten en waterschappen waren gericht, zijn de eerste meerjarige overeenkomsten met de drie

terreinbeheerders gesloten. Het Geldersch Landschap was de eerste terreinbeherende organisatie die een overeenkomst afsloot met de provincie Gelderland. Het Geldersch Landschap heeft hiervoor zelf het initiatief genomen en is in 2006 met het oog op de komst van het ILG naar de provincie toegestapt met een overzicht van projecten die ze graag zouden willen uitvoeren. Hiervoor wilde het Geldersch Landschap ook eigen middelen inzetten. Uiteindelijk heeft dit in februari 2008 geleid tot de ondertekening van een meerjarenovereenkomst met het Geldersch Landschap. Dit pad heeft de provincie vervolgens verder bewandeld en in 2008 zijn ook met Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten meerjarige subsidieovereenkomsten afgesloten. Daarna volgden in 2009 twee overeenkomsten met gemeenten (Ede en Berkelland) en met de vier waterschappen in Gelderland. De twee gemeenten met een overeenkomst, Ede en Berkelland, hebben beide een groot buitengebied en veel ervaring met de uitvoering van projecten in het landelijk gebied. Dit is een belangrijke reden geweest voor de provincie om juist met deze gemeenten een meerjarige subsidieovereenkomst af te sluiten. Bij de voorjaarsnota 2009 heeft de provincie aangegeven dat er in de opmaat naar de midterm review geen nieuwe meerjarige subsidieovereenkomsten worden afgesloten. Andere gemeenten vallen vooralsnog dus buiten de boot.

Eind 2008 heeft de provincie ook een meerjarenovereenkomst met drinkwaterbedrijf Vitens gesloten. Een deel van de activiteiten voor antiverdroging in de overeenkomst valt binnen het PMJP. De overeenkomst met Vitens is echter gebaseerd op een andere financieringsystematiek dan de eerder genoemde overeenkomsten. De benodigde middelen zijn namelijk verleend op grond van de Subsidieregeling vitaal Gelderland 2008 (deel PMJP, titel 2.1) en niet zoals bij de andere meerjarige overeenkomsten op basis van de Subsidieregeling meerjarenprogramma's Gelderland waarbij partners een (deels) ontschot budget ontvangen. In paragraaf 2.7.2 leest u meer over de verschillende subsidieregelingen. Vanwege het genoemde verschil wordt de overeenkomst met Vitens in het vervolg van deze paragraaf buiten beschouwing gelaten.

Inhoud van de meerjarenovereenkomsten

In tabel 2.2 op bladzijde 57 vindt u een overzicht van de meerjarige subsidieovereenkomsten die de provincie Gelderland heeft afgesloten met partners. Hierin zijn ook enkele inhoudelijke gegevens van de contracten opgenomen. Opvallend is dat de wijze van bevoorschotting gedurende de jaren is gewijzigd. Voor de eerste drie overeenkomsten met de terreinbeheerders geldt dat de bevoorschotting plaatsvindt in de vorm van een periodiek voorschotbedrag gedurende de contractperiode. Eventueel kan dit bedrag opgeschort of verlaagd worden als de voortgang achterblijft. De bevoorschotting in latere contracten is gewijzigd in een werkvoorschot van 10%. Jaarlijks zal dit bedrag worden aangevuld met een nieuw werkvoorschot waarvan de hoogte afhangt van de voortgang.

Uit de tabel blijkt verder dat provinciale bijdrage vanuit het ILG voor de twee gemeenten in vergelijking met de andere contractpartners beduidend lager is. Het gaat in totaal om € 2 miljoen. De controle op de overeenkomsten met de gemeenten lijkt echter in vergelijking met de overige overeenkomsten aangescherpt te zijn. Dit leiden we af uit de

subsidiebeschikkingen waarin voor de gemeenten is opgenomen dat de provincie jaarlijks 5% van de bestede subsidies inhoudelijk zal controleren. In alle andere beschikkingen staat vermeld dat de provincie het recht heeft om 5% van de bestede subsidies jaarlijks te controleren.

Flexibiliteit in de overeenkomsten

De contractpartners geven aan dat in de meerjarenovereenkomsten duidelijk is afgesproken welke prestaties er gerealiseerd moeten worden voor 31 december 2013. De prestatieafspraken zijn gebaseerd op het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland en leveren een belangrijke bijdrage aan het realiseren van de rijksdoelen. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn daarnaast duidelijk vastgelegd in de overeenkomsten. Partners geven aan te weten wat van hen verwacht wordt. Binnen de kaders van de overeenkomst hebben partners de mogelijkheid om aanpassingen te plegen. Met uitzondering van sommige budgetten kunnen partners de verkregen subsidie flexibel inzetten en schuiven tussen jaren en doelen.

De contractpartners waarderen deze flexibiliteit. De overeenkomst heeft voor minder bureaucratie gezorgd en heeft een grotere efficiëntie tot gevolg doordat er met budgetten geschoven kan worden in de tijd en tussen projecten. Een ander positief effect is dat de verkregen ruimte en vrijheid tot een groot verantwoordelijkheidsgevoel bij de betrokken partners leidt. Bovendien is er een wederzijdse vertrouwensrelatie ontstaan tussen de provincie en de contractpartners. Partners voelen zich betrokken bij het gebiedsproces en hebben de verantwoordelijkheid van de uitvoering van een deel van het PMJP van de provincie overgenomen.

tabel 2.2 Overzicht meerjarige subsidieovereenkomsten voor het ILG

Contractpartner	Afgesloten op	Duur overeenkomst	Bijdrage provincie	Bijdrage partner	Bevoorschotting	Controlevermelding in overeenkomst	Grond
Geldersch Landschap	12/02/2008	01/01/2007 - 31/12/2013	€ 43.000.000	€ 11.200.000	Periodiek voorschotbedrag, eventueel opschorting afhankelijk van voortgang	Wij hebben het recht om 5% van de bestede subsidies te controleren	Provincie zorgt voor grond
Staatsbosbeheer	24/06/2008	01/01/2008 - 31/12/2013	€ 8.066.638	€ 4.725.749	Periodiek voorschotbedrag, eventueel opschorting afhankelijk van voortgang	Wij hebben het recht om 5% van de bestede subsidies te controleren	Provincie zorgt voor grond
Natuurmonumenten	08/07/2008	01/01/2008 - 31/12/2013	€ 39.197.803	€ 2.750.000	Periodiek voorschotbedrag, eventueel opschorting afhankelijk van voortgang	Wij hebben het recht om 5% van de bestede subsidies te controleren	Provincie zorgt voor grond
Gemeente Berkelland	10/02/2009	01/01/2009 - 31/12/2013	€ 1.422.250	€ 360.000	10% werkvoorschot, jaarlijks aangevuld afhankelijk van voortgang	Wij zullen jaarlijks 5% van de bestede subsidies controleren	Nog niet van toepassing
Gemeente Ede	26/02/2009	01/01/2009 - 31/12/2013	€ 573.388	€ 531.062	10% werkvoorschot, jaarlijks aangevuld afhankelijk van voortgang	Wij zullen jaarlijks 5% van de bestede subsidies controleren	Nog niet van toepassing
Waterschap Rijn en IJssel	21/07/2009	01/01/2009 - 31/12/2013	€ 20.058.200	€ 9.259.400	10% werkvoorschot, jaarlijks aangevuld afhankelijk van voortgang	Wij hebben het recht om 5% van de bestede subsidies te controleren	Provincie zorgt voor grond
Waterschap Rivierenland	21/07/2009	01/01/2008 - 31/12/2013	€ 10.920.000	€ 11.548.500	10% werkvoorschot, jaarlijks aangevuld afhankelijk van voortgang	Wij hebben het recht om 5% van de bestede subsidies te controleren	Provincie zorgt voor grond
Waterschap Vallei en Eem	21/07/2009	01/01/2007 - 31/12/2013	€ 9.679.516	€ 9.899.920	10% werkvoorschot, jaarlijks aangevuld afhankelijk van voortgang	Wij hebben het recht om 5% van de bestede subsidies te controleren	Waterschap zorgt zelf voor grond
Waterschap Veluwe	21/07/2009	01/01/2009 - 31/12/2013	€ 17.334.125	€ 5.529.375	10% werkvoorschot, jaarlijks aangevuld afhankelijk van voortgang	Wij hebben het recht om 5% van de bestede subsidies te controleren	Nog niet van toepassing

Bron: Subsidiebeschikkingen provincie Gelderland, per november 2009

2.3.3 Betrokkenheid en draagvlak

Norm: De provincie betreft maatschappelijke organisaties en overheden bij het formuleren van gebiedsgericht beleid (PMJP en gebiedsprogramma's) en de uitvoering ervan en draagt hiermee bij aan het draagvlak voor dit beleid

Bevindingen Rekenkamer

Het Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) Vitaal Gelderland is voorafgaand aan het ILG in de streekcommissies besproken. Op grond van de adviezen van de streekcommissies is het PMJP begin 2007 aangepast. Ook de reacties vanuit gebiedspartijen zijn daarbij betrokken. De streekcommissies adviseren over de jaarlijkse programmering van het PMJP en ook via de gebiedscommissies worden partners betrokken bij het opstellen van de meerjarenprogrammering.

Norm: De provincie bevordert de integratie van ILG-doelen, aanvullende provinciale doelen en doelen van anderen op gebiedsniveau. Binnen deze gebieden schept de provincie ruimte voor gebiedsgericht maatwerk

Bevindingen Rekenkamer

Bij het opstellen van het PMJP hebben de partners de mogelijkheid gekregen om eigen doelen bij het ILG onder te brengen. Uiteraard zijn dit wel doelen geweest die aansluiten bij de ILG-doelen. Op papier is het dus redelijk gelukt om de integratie van doelen binnen het ILG mogelijk te maken en ruimte te bieden voor gebiedsgericht maatwerk. Maar in praktijk zien we een verschil tussen partners met een meerjarige subsidieovereenkomst en partners zonder overeenkomst. De partners met een meerjarige subsidieovereenkomst hebben de mogelijkheid gekregen hun eigen doelen te integreren met de ILG-doelen. Andere partners hebben echter de ervaring dat de ruimte die de provincie biedt voor het integreren van doelen van derden minder groot is dan door hen van tevoren werd gedacht.

Norm: De partners die cruciaal zijn voor het uitvoeren van de ILG-doelen voelen zich voldoende betrokken bij het gebiedsproces

Bevindingen Rekenkamer

De afstand tot het ILG van partners met een meerjarige subsidieovereenkomst en partners zonder subsidieovereenkomst verschilt sterk, zo blijkt uit de gesprekken. Partners met een meerjarige overeenkomst voelen zich zeer sterk betrokken bij het ILG. Partners zonder subsidieovereenkomst voelen zich - gewild of ongewild - minder betrokken bij het ILG. Soms is er bij deze partners slechts beperkt tijd of capaciteit beschikbaar voor de projecten in het landelijk gebied, en in andere gevallen willen partners graag een grotere betrokkenheid maar lukt het (nog) niet om projecten gesubsidieerd te krijgen.

Toelichting

Bij het vormgeven van het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland, en dan met name deel 2 over de gebiedsprogramma's, is uitvoerig met partners gesproken. Aan de streekcommissies is gevraagd of de voor hun gebied beschreven uitvoeringsopgave reëel en haalbaar is, en of er projecten aan toegevoegd of juist verwijderd moeten worden. Omdat veel programmaonderdelen van het PMJP door partners van cofinanciering worden voorzien, is ook gevraagd welke bijdrage het gebied kan leveren aan de realisering van de uitvoeringsopgave. Op grond van de adviezen van de streekcommissies is het PMJP aangepast. Afgezien van deze formele adviezen is er ook een aantal gebiedspartijen dat individueel op het PMJP gereageerd heeft. Ook deze reacties zijn waar mogelijk in het PMJP verwerkt. Een voorbeeld hiervan is de - door LTO ingebrachte - toevoeging aan het PMJP van de subsidiemogelijkheid voor luchtwassers op agrarische bedrijven om geur en uitstoot van ammoniak en fijn stof te verminderen.

Huidige betrokkenheid van partners

Bij het opstellen van het PMJP en de gebiedsprogramma's zijn de partners dus betrokken geweest. Maar hoe staat het momenteel met de betrokkenheid van partners bij het gebiedsgerichte beleid? Het antwoord op deze vraag verschilt tussen de partners met een meerjarenovereenkomst en de partners zonder contract, zo blijkt uit de gesprekken. De contractpartners geven aan zich voldoende betrokken te voelen bij het gebiedsproces. Deze partners hebben de ervaring dat het mogelijk is om eigen doelen toe te voegen aan de doelen van het Rijk en de provincie. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat het hierbij uiteraard wel moet gaan om doelen die in het verlengde liggen van de ILG-doelen.

Partners zonder overeenkomst hebben andere ervaringen. Hierbij gaat het enerzijds om partners wiens beschikbare tijd en focus op het landelijk gebied beperkt is; zij staan op grote afstand van het ILG en voelen zich daardoor ook niet betrokken. Anderzijds gaat het om partners die er (nog) niet in geslaagd zijn om een subsidieaanvraag bij de provincie tot een succesvol einde te brengen. Deze laatste groep heeft de ervaring dat de ruimte die de provincie bij het opstellen van het PMJP heeft geboden voor

eigen doelen in de praktijk kleiner blijkt te zijn dan wordt gesuggereerd. De oorzaak daarvan zien deze partners in de vele regels waarmee het ILG gepaard gaat.

Draagvlak

De streekcommissies en gebiedscommissies in Gelderland zijn van groot belang voor het draagvlak van het gebiedsgericht beleid. In de streekcommissies en gebiedscommissies zijn zowel partners met als zonder subsidierelatie met de provincie vertegenwoordigd. De meerjarige subsidieovereenkomsten die met de contractpartners zijn afgesloten, zijn eenmalig in de commissies besproken. Vervolgens zijn de contractpartners met de prestaties aan de slag gegaan en vindt de besluitvorming binnen de eigen organisaties plaats. Hierdoor zijn niet meer alle leden op de hoogte van de ontwikkelingen in een gebied en kan niet iedereen meer meebepalen wat er in een gebied gebeurt. Ook de incidentele subsidiebeschikkingen worden door de provincie niet aan een streek- of gebiedscommissie als geheel maar aan afzonderlijke partners verleend. Hierdoor worden de streekcommissies en gebiedscommissies op grotere afstand geplaatst.

2.3.4 Klantvriendelijkheid

Norm: De provincie is ten opzichte van partners klantvriendelijk, servicegericht, toegankelijk en duidelijk

Bevindingen Rekenkamer

Volgens de meeste partners is de provincie klantvriendelijk, servicegericht, toegankelijk en duidelijk. Vooral de regiobureaus worden door de partners gewaardeerd als front office van de provincie. Door het werken met vaste contactpersonen zijn de lijnen kort. Er zijn echter ook enkele kritische geluiden te horen ten aanzien van de eenduidigheid in de communicatie. Enkele partners geven aan dat de boodschap van de provincie soms wijzigt gedurende de voorbereiding van een project of subsidieaanvraag. Hierdoor duurt het voorbereidingstraject langer, waardoor het risico op het afhaken van partners toeneemt.

Toelichting

De komst van de regiobureaus en het werken met vaste contactpersonen wordt door veel partners erg gewaardeerd. Aangegeven wordt de klantvriendelijkheid, de servicegerichtheid, de toegankelijkheid en de duidelijkheid er daarmee op vooruit zijn gegaan. Er is sprake van korte lijnen, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Partners geven aan dat er vanuit de regiobureaus goed meegedacht wordt met projectideeën.

Er zijn echter ook kritische geluiden te horen. Zo geven enkele partners aan dat er soms vanuit de regiobureaus en het provinciehuis verschillende geluiden komen, waardoor er onduidelijkheid ontstaat. Dit gaat bijvoorbeeld om het wel of niet 'op' zijn van de ILG-middelen. Daarnaast bestaat er bij enkele partners onduidelijkheid over het wel of niet toepassen van het instrument onteigening. De provincie zou daar volgens

hen meer duidelijkheid over mogen geven. Ook geven sommige partners aan dat de boodschap vanuit de provincie gedurende de voorbereiding van een project of subsidieovereenkomst soms wijzigt. Een partner geeft het als volgt aan: “dan denk je dat je overeenstemming hebt, maar dat blijkt vervolgens niet zo te zijn”. Hierdoor duurt de voorbereiding van een project of subsidieovereenkomst erg lang, waardoor er “moeheid” bij de partners ontstaat en de kans op afhaken toeneemt.

2.3.5 Behalen van de prestaties

Norm: De provincie en partners verwachten op basis van de uitvoeringspraktijk tot nu toe en het ingezette vervolg dat de afgesproken prestaties voor 2014 gehaald worden

Bevindingen Rekenkamer

Uit de gesprekken met de provincie en partners blijkt dat alle partijen ernaar streven om alle prestaties op 31 december 2013 gerealiseerd te hebben. Er zijn echter een aantal belangrijke risico's die dit streven in gevaar kunnen brengen. Zowel provincie als partners noemen de grondverwerving als grootste risico voor het slagen van het ILG. Daarnaast worden ook andere risico's genoemd zoals de te lage vergoeding door het Rijk van de kosten voor natte natuur en het ontbreken van voldoende provinciale cofinanciering. Voor partners gelden daarnaast risico's die samenhangen met het aanvragen van vergunningen en het regelen van de cofinanciering. Als deze risico's in aanmerking genomen worden, verwachten zowel partners als provincie dat het grootste deel van de prestaties gerealiseerd zal zijn voor 2014.

Toelichting

Provincie en partners zijn er op gebrand om de prestaties voor 2014 te realiseren. De aard van veel van de te realiseren prestaties zorgt echter voor een lange doorlooptijd, waardoor de feitelijke realisatie van prestaties nog even op zich laat wachten. Naar verwachting worden de prestaties grotendeels gerealiseerd. De EHS-prestatie vormt daarbij een aandachtspunt. De midterm review zal door de provincie worden aangegrepen om de afspraken met het Rijk hierop te herzien omdat de daarvoor beschikbare middelen niet in overeenstemming zijn met de te realiseren prestatie. Dit betekent dat er extra middelen nodig zijn danwel dat de omvang van de te realiseren prestatie teruggebracht moet worden.

Tijdens de gesprekken met de provincie en partners is gevraagd naar de belangrijkste risico's die het slagen van het ILG bedreigen. De antwoorden die op deze vraag gegeven zijn, staan in de kaders op de volgende bladzijden.

Risico's die door de provincie worden genoemd

Het verwerven van grond op de juiste plaats wordt door alle geïnterviewde provinciale medewerkers genoemd als een van de belangrijkste risico's die het slagen van het ILG bedreigen. In Gelderland is al wel veel ruilgrond beschikbaar, maar deze ligt niet op de juiste plek. Dit is echter wel noodzakelijk om met de inrichting van de Ecologische Hoofdstructuur te kunnen beginnen. De grondopgave moest bij de start van het ILG in 2007 nog beginnen, terwijl het verwerven van grond een langdurig proces is. Bovendien zijn er maar beperkt middelen beschikbaar voor het verwerven van nieuwe ruilgrond, omdat de grondkosten hoger uitvallen dan het bedrag dat hiervoor door het Rijk vergoed wordt.

Behalve de grondverwerving zijn er ook andere prestaties die meer blijken te kosten dan de normbedragen waarvan is uitgegaan in de bestuursovereenkomst, zoals het realiseren van de natte natuur (ecologische verbindingzones). Dit betekent dat voor de beschikbare middelen minder prestaties geleverd kunnen worden. De vraag is hoe het Rijk hiermee om zal gaan bij de midterm review. Of er komen extra middelen, of de prestaties zullen naar beneden moeten worden bijgesteld.

Ook wordt geconstateerd dat provinciale cofinanciering niet altijd voor handen is, omdat de provinciale middelen niet allemaal ontschot zijn. Dit in tegenstelling tot de rijksmiddelen die voor het grootste deel wel ontschot zijn. Hierdoor zijn de afgelopen jaren veel kansen benut met rijksmiddelen en is de verhouding scheef getrokken tussen het rijksaandeel en het provinciale aandeel van de PMJP-middelen.

Risico's die door partners worden genoemd

Door partners wordt het al dan niet verkrijgen van grond gezien als voornaamste risico voor het slagen van het ILG. Als er geen grond is, kunnen de uitvoeringspartners niet inrichten.

Een ander belangrijk risico dat door meerdere partners wordt genoemd, is de lange procedure die gepaard gaat met het aanvragen van vergunningen en bestemmingsplannen. Ook de bureaucratie rondom natuurtoetsen bij zowel de provincie als gemeenten en het regelen van ontheffingen wordt ervaren als probleem. Hierdoor kost het erg veel tijd voordat er echt van start kan worden gegaan met het uitvoeren van de projecten. Iemand gaf het als volgt aan: “het kost drie jaar om alle papieren bij elkaar te krijgen en drie maanden om een schaapskooi te bouwen”.

Ook worden door de geïnterviewden risico's rondom de financiën genoemd. Daarbij wordt bedoeld op de korting op het gemeentefonds van het Rijk waardoor het lastiger is de eigen cofinanciering op te brengen en de gevolgen van de financiële crisis voor de eigen middelen. Ook een mogelijke korting van de provincies door het Rijk wordt door enkele partners genoemd als financieel risico voor het slagen van het ILG.

2.4. Hoe is de aansturing van DLG vormgegeven?

Het Rijk heeft de provincies naast middelen ook uren van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) ter beschikking gesteld voor het realiseren van de ILG-doelstellingen. In deze paragraaf staat de sturing van de provincie op DLG centraal. Deze sturing kenmerkt zich door een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie tussen provincie en DLG. Hoe is de aansturing ingericht en hoe pakt deze uit in de praktijk? Welke afspraken zijn er over de verantwoording en hoe wordt er bijgestuurd?

2.4.1 Afspraken over de inzet van DLG

Norm: De provincie maakt heldere afspraken met DLG over diens inzet en stuurt daar op

Bevindingen Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de formele sturingsrelatie tussen de provincie Gelderland en DLG helder is vastgelegd. Maar in de praktijk is het aansturen een ontwikkelproces gebleken dat, hoewel de sturing beter verloopt, nog niet is afgerond. Er is nog onvoldoende zicht op de haalbaarheid van de opdrachten aan DLG en er moet nog een slag gemaakt worden als het gaat om het sturen op output (uren en middelen gerelateerd aan de ILG-prestaties) in plaats van alleen op de input (uren en middelen). Voor een efficiënte inzet van DLG is het nodig om zicht te hebben op de prioriteiten: waar moeten de komende jaren capaciteit en geld met voorrang worden ingezet? De provincie Gelderland werkt momenteel aan een visie daarop.

Toelichting

Jaarlijks sluit de provincie Gelderland een prestatieovereenkomst met de Dienst Landelijk Gebied. In deze overeenkomst wordt teruggeblikt op het afgelopen jaar en worden de prioriteiten voor het komende jaar vastgesteld. Ook worden er ontwikkelopdrachten vastgesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van het professionaliseren van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. In het onderstaande kader ziet u een deel van de afspraken uit de prestatieovereenkomst van 2009.

Afspraken prestatieovereenkomst 2009:

- DLG zet voor de uitvoering van de prestatieovereenkomst 2009 in totaal 110.750 uur in;
- De volgende prestaties worden door DLG gerealiseerd:
 - Inrichten grondgebonden landbouw: 1135 ha. (waarvan 1010 ha. als resultaat van lopende verplichtingen voor 1 januari 2007)
 - Effectgerichte maatregelen tegen verzuring en vermessing: 43 ha.
 - Inrichten EHS: 92 ha.
 - Verkoop EHS aan NB organisaties: 400 ha.
 - Verkoop EHS aan particulieren: 120 ha.
 - Verkoop BBL-grond: 100 ha.
 - Verwerving ten behoeve van realisering EHS: 650 ha.
 - Inrichten park Lingezege: 10 ha.
- De provincie stelt voor de uitvoering van de prestatieovereenkomst 2009 middelen ter beschikking aan DLG tot een maximum bedrag ad € 25.728.955,--

Bron: Prestatieovereenkomst provincie Gelderland - DLG 2009

De totaalopgave per jaar is verdeeld in een algemeen gedeelte en in gebieden. In de bijlage bij de prestatieovereenkomst zijn de activiteiten die DLG gaat uitvoeren in de gebieden beschreven. Hoewel de prestaties in outputtermen zijn beschreven, wordt in de praktijk voornamelijk gestuurd op uren en middelen.

Het eerste jaar heeft volgens de jaarrapportage van DLG vooral in het teken gestaan van het vormgeven van de nieuwe sturingsrelatie. Beide partijen geven aan dat de sturing op de inzet van DLG door de provincie steeds beter verloopt. Uit passages in de verschillende overeenkomsten en rapportages komen de gesignaleerde verbetermogelijkheden naar voren. In de loop van 2008 was een verdere concretiserings- en verduidelijkingsslag nodig voor het formuleren van opdrachten aan DLG. Daaruit leiden we af dat de provincie en DLG moeite hadden met het vormgeven van de opdrachtnemer-opdrachtgever relatie.

In de prestatieovereenkomst voor 2008 hebben provincie en DLG afgesproken dat DLG hierin een proactieve rol aanneemt en bijstuuringsadviezen formuleert op basis waarvan de provincie opdrachten kan bijstellen. In de jaarrapportage over 2008 geeft DLG aan dat veel opdrachten in de loop van het jaar zijn veranderd door voortschrijdend inzicht of een andere rol- en taakverdeling tussen provincie, DLG en andere partijen in de projecten. DLG constateert dat dit in sommige gebieden heeft geleid tot vertraging in de uitvoering. In het jaarverslag over 2008 geeft DLG aan dat provincie en DLG het lastig vinden om concrete resultaten af te spreken in de prestatieovereenkomsten, veel opdrachten zijn dan ook *procesopdrachten*. DLG heeft geadviseerd om de inzet te concentreren op de gebieden met een grote PMJP-opgave.

In de prestatieovereenkomst voor 2009 wordt geconstateerd dat de ambitie en de daadwerkelijke uitvoering tot nu toe uit elkaar lopen. DLG en provincie zetten daarom de koerswijziging 'van proces naar resultaat' door en zien de noodzaak tot het focussen van de opdracht in plaats van het grijpen van alle kansen. Daarom ontwikkelt de provincie momenteel een visie op de wijze waarop de capaciteit en middelen bij DLG het meest effectief ingezet kunnen worden. Om de opgave in beeld te krijgen voeren de provincie en DLG gezamenlijk haalbaarheidsonderzoeken uit. Op basis van deze onderzoeken vinden er gesprekken plaats met de gebiedsontwikkelaars om in overleg de haalbaarheid vast te stellen.

2.4.2 Bijsturen op basis van verantwoording DLG

Norm: De verantwoordingsverplichtingen voor DLG zijn vooraf helder geformuleerd en de verantwoording door DLG wordt door de provincie benut om bij te kunnen sturen

Bevindingen Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de verantwoordingsverplichtingen voor DLG vooraf helder zijn geformuleerd. De verantwoordingsrapportages bieden echter beperkt zicht op de prestaties doordat er voornamelijk verantwoord wordt op uren en middelen. Daarnaast wordt het bijsturen belemmerd doordat informatieaanbod en -behoefte niet op elkaar aansluiten. De provincie werkt inmiddels aan dit aandachtspunt.

Toelichting

In het aansturingsprotocol DLG¹⁴ is afgesproken dat DLG drie maal per jaar een voortgangsrapportage aanlevert. De laatste rapportage geldt als jaarverslag en moet worden voorzien van een onafhankelijke accountantsverklaring.

In de voortgangsrapportages van DLG aan de provincie Gelderland wordt in een tabel met behulp van een stoplichtsysteem de stand van zaken samengevat. Daarnaast wordt er een overzicht gegeven van de voortgang van alle opdrachten, waarbij ingegaan wordt op zowel de doelstellingen uit de bestuursovereenkomst als de doelstellingen die de provincie aan het PMJP heeft toegevoegd. Ook is er een overzicht van de voortgang in uren en financiële middelen. In de praktijk vindt de verantwoording echter meer plaats op uren en middelen dan op het niveau van prestaties. Dit wordt vooral veroorzaakt door de procesopdrachten aan DLG, die niet één-op-één tot prestaties kunnen worden herleid doordat nog niet met zekerheid te zeggen is tot welke prestaties het proces zal leiden.

Maandelijks vindt er overleg plaats tussen projectleiders van DLG en de gebiedsontwikkelaars van de provincie. Op dit niveau krijgt de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie vorm. Zij stellen maandrapportages op voor de regionale DLG-manager en de manager van het regiobureau en doen voorstellen tot bijsturing. Op managementniveau vindt vervolgens eveneens maandelijks overleg plaats tussen DLG en de provincie. De maandrapportages liggen ten grondslag aan de voortgangsrapportages. DLG neemt sturingsadviezen op in de verantwoordingsrapportages. Gedeputeerde Staten kunnen vervolgens naar aanleiding hiervan besluiten de prestatieovereenkomst aan te passen.

De provincie geeft aan te zoeken naar meer flexibiliteit in de bijsturing van DLG, dit omdat men ervaart dat de huidige mogelijkheden om snel bij te sturen beperkt zijn. Dit komt enerzijds doordat er GS-besluiten nodig zijn om bij te kunnen sturen, anderzijds vormen registratie- en

¹⁴ Een protocol dat door alle provincies gezamenlijk is opgesteld voor de aansturing van onder meer de Dienst Landelijk Gebied

verantwoordingsystemen een belemmering. Inmiddels wordt er door de provincie gewerkt aan formats die ervoor moeten zorgen dat de beschikbare informatie aansluit bij de informatiebehoefte van de verschillende niveaus.

2.5. Wat zijn de gevolgen van het ILG voor de interne organisatie?

De invulling van de regierol voor het ILG heeft consequenties voor de interne provinciale organisatie. Hoe ziet de interne organisatie eruit? Hoe is de samenwerking tussen de regiobureaus en de betrokken afdelingen in Arnhem georganiseerd? Welke expertise is er nodig voor de provinciale medewerkers van de regiobureaus? Dat zijn de vragen die we in deze paragraaf aan de hand van de normen beantwoorden.

2.5.1 Visie op de interne organisatie

***Norm:** De provincie heeft een consistente visie op de benodigde interne organisatiestructuur en cultuurverandering om de uitvoering van het ILG in gebieden voldoende te kunnen ondersteunen en sturen. Een belangrijk onderdeel hiervan is een duidelijk onderscheid en goede samenwerking tussen de front office (het loket richting de gebieden) en de back office voor het sectorale (natuur, water, landbouw etc.) beleid*

***Norm:** Dit heeft geleid tot aantoonbare organisatieveranderingen en/of veranderingsprocessen in de interne provinciale organisatie, waarbij de benodigde menskracht en expertise onderbouwd en beschikbaar is voor de ondersteuning van gebiedsprocessen en de uitvoering van projecten*

Bevindingen Rekenkamer

Het ILG is een belangrijke aanleiding geweest voor de reorganisatie van de ambtelijke organisatie in Gelderland. Door de reorganisatie is de organisatiestructuur veranderd van een dienstenmodel naar een procesmodel. In een procesmodel is de integrale en gebiedsgerichte aanpak waar het ILG om vraagt beter te waarborgen dan in een dienstenmodel waarin gewerkt wordt vanuit verschillende sectoren, zo was de gedachte. De uitvoering van het PMJP is in het nieuwe model ondergebracht bij de afdeling Programmeren & Contracteren Milieu, Water en Landelijk Gebied. Binnen deze afdeling zijn zowel de front office als (een deel van) de back office vertegenwoordigd.

Norm: De interne structuur- en cultuurveranderingen hebben geleid tot merkbare effecten voor de provincie en betrokken partners

Bevindingen Rekenkamer

Omdat de reorganisatie per 1 januari 2009 is doorgevoerd, zal het daadwerkelijke effect voor de uitvoering van het PMJP nog moeten blijken. De eerste effecten voor de provincie zelf zijn positief, doordat er nu meer aandacht is voor het PMJP, en het programmeren en uitvoeren ervan in het bijzonder. Doorontwikkeling van de nieuwe organisatiestructuur voor het ILG is echter noodzakelijk, zowel volgens de provincie als partners. Daarbij zal vooral aandacht moeten zijn voor een verdere aanscherping van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende teams binnen het ILG.

Toelichting

In het Gelderse coalitieakkoord 2007-2011 worden de volgende eisen aan de interne organisatiestructuur gesteld:

“De ambtelijke organisatie dient de uitvoeringsgerichtheid van de provincie te versterken, de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, een integrale en dienstoverschrijdende aanpak te waarborgen en een efficiencyverbetering te realiseren”.

De noodzaak voor deze verandering is onder andere gebaseerd op het ILG, maar ook op het realiseren van bijvoorbeeld de Regionale Uitvoeringsprogramma's, het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid en nieuwe ontwikkelingen zoals de komst van de wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO). Deze nieuwe ontwikkelingen vragen volgens de provincie om een nieuwe interne organisatiestructuur en bijbehorende cultuurverandering met ruimte voor integraal en gebiedsgericht werken. Een structuur die beter past bij de geest van het coalitieakkoord waarin uitvoering en partnerschap centraal staan, aldus het College. Eind 2006 hebben GS daarom besloten de organisatiestructuur ingrijpend te wijzigen. In de Uitvoeringsagenda bij het coalitieakkoord staat daarover vermeld:

“Er is een veranderingstraject onder de naam “Gelderland in Beweging” ingezet, dat nauw aansluit op het coalitieakkoord: de organisatie moet een sterkere externe maatschappelijke oriëntatie krijgen en meer op uitvoering zijn ingericht. Een bijzonder aandachtspunt is de professionaliseringsslag van het ambtelijke apparaat in het kader van de gebiedsontwikkeling”.

Door de reorganisatie is de structuur van de provincie veranderd van een dienstenmodel naar een procesmodel. Daarbij zijn vier processen onderscheiden: (1) beleid & strategie, (2) programmering & contractering, (3) uitvoering en (4) dienstverlening & bedrijfsvoering. In het procesmodel is de uitvoering van het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland ondergebracht bij de afdeling Programmeren & Contracteren Milieu, Water en Landelijk Gebied (P&C MWLG). Deze afdeling slaat in de nieuwe organisatiestructuur de brug tussen de afdeling Beleid & Strategie Milieu,

Water en Landelijk Gebied waar het beleid voor het landelijk gebied wordt ontwikkeld en de afdeling Subsidieverlening waar het beleid wordt uitgevoerd. Kerntaken van de afdeling P&C MWLG zijn het opstellen van de regiobrede uitvoeringsprogramma's, het maken van afspraken met partners om deze programma's uit te voeren en het bewaken van de voortgang van de uitvoering.

De afdeling P&C MWLG bestaat uit vijf teams¹⁵, waarvan er vier betrokken zijn bij het PMJP Vitaal Gelderland:

1. Team Programmasturing & Informatie (PSI)
2. Team Rivierengebied (Regiobureau)
3. Team Achterhoek en Liemers (Regiobureau)
4. Team Veluwe-Vallei (Regiobureau)

Back office en front office voor het ILG

Het team Programmasturing & Informatie (PSI) heeft de rol van staf binnen de afdeling P&C MWLG en maakt deel uit van de provinciale back office voor het ILG. Het team houdt zich bezig met de kaderstelling en programmering van het PMJP en adviseert daarover richting het afdelingshoofd en de regiobureaus. Daarnaast zorgt het team voor overkoepelende zaken zoals de voortgangsbewaking, de informatievoorziening over het PMJP aan Provinciale Staten en het Rijk en de overkoepelende contracten met de partners. Naast het team PSI maken de afdelingen Beleid & Strategie Milieu, Water en Landelijk Gebied en de afdeling Subsidieverlening deel uit van de back office voor het ILG. Op de eerst genoemde afdeling wordt het beleid ontwikkeld voor het landelijk gebied. De afdeling Subsidieafdeling houdt zich bezig met de concrete afhandeling van de subsidiebeschikkingen.

De front office wordt gevormd door de overige drie teams van de afdeling P&C MWLG. Deze teams zijn gehuisvest in de regio's en vormen de regiobureaus. Daar wordt de opdracht uitgevoerd die door team PSI is voorbereid. Een belangrijke taak voor de uitvoering van het ILG is weggelegd voor de gebiedsontwikkelaars (zie ook paragraaf 2.3.1). Zij vormen een belangrijke schakel tussen de provincie en de uitvoeringspartners. In het onderstaande kader staan enkele competenties waarover de gebiedsontwikkelaars moeten beschikken om hun taak goed te kunnen uitvoeren.

Belangrijke competenties voor gebiedsontwikkelaars zijn:

- goed gevoel voor communicatie
- bestuurlijke sensitiviteit
- resultaatgericht
- creatief in het bedenken van oplossingen
- goed kunnen onderhandelen
- gevoel voor de lokale cultuur
- enthousiasmerend
- flexibel

¹⁵ Het vijfde team, team Milieu, houdt zich bezig met de uitvoering van het Gelders Milieuplan

Omdat de reorganisatie beleid en uitvoering van het PMJP uit elkaar heeft gehaald, is de organisatie van de wisselwerking tussen de back office en de front office van groot belang. Er zijn daarom duidelijke afspraken tussen de betrokken afdelingen op papier gezet. Zo is er een interne samenwerkingsovereenkomst gemaakt tussen de afdeling Programmeren & Contracteren MWLG en de Subsidieafdeling. In deze overeenkomst is aangegeven wie welke taken uitvoert en welke informatie beide afdelingen daarvoor van elkaar nodig hebben. Ook wordt er gewerkt aan het verbeteren van het Subsidie Monitoringssysteem, zodat de regiobureaus op termijn beter inzicht krijgen in de actuele stand van zaken rondom de subsidies. Tussen de afdeling Beleid & Strategie en Programmeren & Contracteren is afgesproken dat er bij grote nieuwe beleidsplannen in een vroeg stadium contact met elkaar gezocht wordt over het uitvoeringsprogramma. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de voorbereiding op de midterm review. Voor minder grote onderwerpen zijn de afdelingen van plan te gaan werken met overdrachtsdocumenten en -bijeenkomsten.

Doorontwikkeling en effecten van de reorganisatie

De reorganisatie is per 1 januari 2009 in Gelderland doorgevoerd. Het bepalen van de benodigde menskracht voor de ondersteuning van gebiedsprocessen en de uitvoering van het PMJP is onderdeel geweest van de reorganisatie. De komende periode wordt de nieuwe organisatiestructuur voor het ILG doorontwikkeld. Voor de afdeling Programmeren & Contracteren MWLG is een belangrijk onderdeel van de doorontwikkeling dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de vier verschillende teams die bij het PMJP betrokken zijn beter beschreven worden. Daar is nu nog te weinig duidelijkheid over. Ook partners merken dat er nog spanning in de interne organisatie zit. De doorontwikkeling van de reorganisatie kan deze spanning op termijn wegnemen als taken en verantwoordelijkheden van de verschillende teams duidelijk zijn.

Door de provincie worden echter ook al positieve effecten gemerkt van de interne structuurverandering. Zo ligt de focus nu meer op programmeren en uitvoeren dan voorheen en is de aandacht bij de directie, GS en PS voor het ILG toegenomen. De provincie realiseert zich goed dat het ILG de lakmoesproef is voor het middenbestuur. Wel wordt daarbij aangegeven dat de provinciale organisatie tijd nodig heeft om haar draai te vinden na de reorganisatie.

Een positief effect dat door provinciale medewerkers wordt aangegeven over de huisvesting in de regio's, is dat de contacten met partners makkelijker tot stand komen en dat het aanjagen van de gebiedsprocessen eenvoudiger is. Dit beeld wordt bevestigd door de partners. Zij weten de weg naar de regiobureaus goed te vinden. Een nadeel voor de provinciale medewerkers is echter dat de contacten over en weer tussen regiobureau en provinciehuis lastiger te onderhouden zijn.

2.6. Wie betaalt wat in het landelijk gebied?

Naast een andere manier van werken, is het ILG ook vooral een grote pot met geld. Welke financiële bijdrage levert het Rijk? Hoeveel investeert de provincie? Wat wordt er van de partners verwacht? In deze paragraaf wordt aan de hand van de normen inzichtelijk gemaakt om welke geldstromen het gaat.

2.6.1 Afspraken over bijdrage Rijk en provincie

Norm: Er zijn duidelijke afspraken over de bijdragen die Rijk en provincie leveren aan het ILG

Bevindingen Rekenkamer

Er zijn duidelijke afspraken over de bijdragen die het Rijk en de provincie Gelderland leveren aan het ILG, deze zijn opgenomen in de bestuursovereenkomst. De bijdragen van het Rijk zijn inmiddels geactualiseerd. De Rekenkamer constateert dat de provincie momenteel nog niet kan aangeven in hoeverre de bijdragen van de provincie (en derden) aan de doelen uit de ILG-bestuursovereenkomst zijn gewijzigd in de afgelopen jaren. Deze informatie komt beschikbaar bij het invullen van de verantwoordingsrapportage voor het Rijk over 2009 (ten behoeve van de midterm review).

Toelichting

In de ILG-bestuursovereenkomst is opgenomen dat het Rijk voor het investeringsstijdvak 2007-2013 een investeringsbudget ter beschikking stelt. Dit is, tenzij anders aangegeven, een ontschot budget. Ook is in de bestuursovereenkomst opgenomen welke financiële bijdragen de provincie Gelderland zal leveren voor de te realiseren prestaties. Daarnaast heeft de provincie een inspanningsverplichting om de indicatieve bijdragen van derden, die eveneens zijn opgenomen in de bestuursovereenkomst, beschikbaar te krijgen. Hetzelfde geldt voor de beschikbare EU-gelden; de provincie heeft een inspanningsverplichting om deze te benutten. Het risico van het niet beschikbaar krijgen van bijdragen van derden en EU ligt bij de provincie.

In de bestuursovereenkomst zijn de prestaties en bijdragen per thema (natuur, landbouw, recreatie etc.) opgenomen. In tabel 2.3 op de volgende bladzijde vindt u ter illustratie een overzicht van de prestaties voor grondgebonden landbouw.

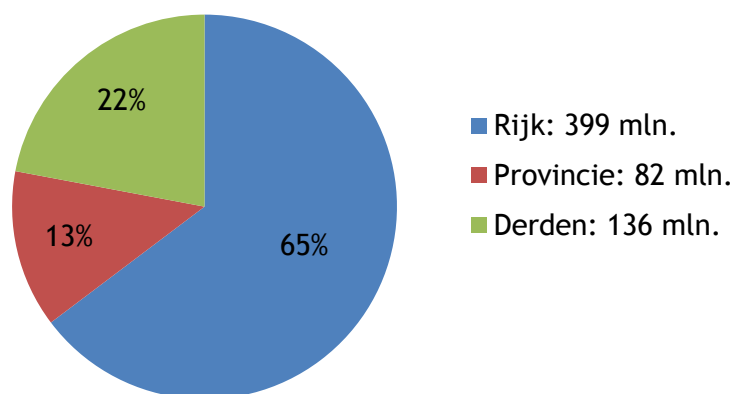
tabel 2.3 Overzicht van de prestaties en bijdragen zoals weergegeven in de bestuursovereenkomst

Landbouw, prestaties	Prestatie-eenheid en aantal	Norm-bijdrage Rijk per eenheid	Rijksbijdrage (mln. €)	Prov. Bijdrage (mln. €)	Bijdrage derden (mln. €); indicatie
Grondgebonden landbouw:					
Verbeteren ruimtelijke structuur	15.351 ha	€ 279	€ 4,28	€ 4,28	€ 10,46
Op peil houden grondvoorraad		€ 35.595	€ 6,62	-	-

Bron: Bestuursovereenkomst ILG, 18 december 2006

De totale bijdragen in de bestuursovereenkomst van het Rijk, de provincie en derden omvatten ruim € 615 miljoen. In figuur 2.5 is de verdeling van bijdragen over de betrokken partijen weergegeven. Een uitsplitsing van de bijdragen van derden over de verschillende partners kan door de provincie niet worden gegeven. Wel is aangegeven dat het om ongeveer € 16 miljoen aan Europees geld gaat.

figuur 2.5 Bijdragen van Rijk, provincie en derden gebaseerd op de ILG-bestuursovereenkomst



Bron: ILG-bestuursovereenkomst en budgetoverzicht afdeling Financiën & Bedrijfsvoering provincie Gelderland (stand december 2008)

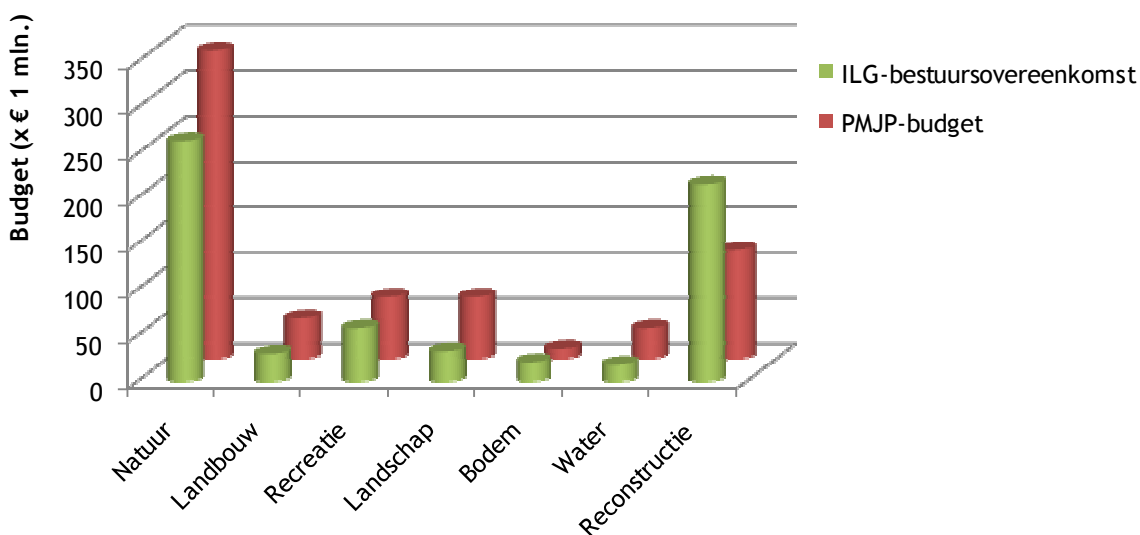
Ongeveer € 400 miljoen van het ILG-budget komt van het Rijk. Dit is de stand per december 2008. Bij de start van het ILG in 2007 ging het om € 382 miljoen aan rijksmiddelen. In de eerste twee jaar van de ILG-periode is daar dus ongeveer € 20 miljoen door het Rijk aan toegevoegd, met name voor het thema water. Hoewel er in de bestuursovereenkomst onderscheid is

gemaakt tussen acht rijksthema's is het investeringsbudget formeel in zijn geheel voor de periode 2007-2013 aan de provincie Gelderland beschikbaar. Het is daarmee een ontschot budget. De provincie mag zelf bepalen wanneer en voor welke prestaties middelen worden ingezet. In praktijk stort het Rijk per kwartaal een bedrag (jaarlijks rond de € 50 mln.) op de rekening van provincie Gelderland bij het Groenfonds. Op het moment dat er door de provincie een subsidiebeschikking aan een partner is afgegeven voor het realiseren van de ILG-opgave, kan er een declaratie ingediend worden bij het Groenfonds.

De middelen van de provincie (€ 82 miljoen) en derden (€ 136 miljoen) uit figuur 2.5 zijn de oorspronkelijke bijdragen zoals afgesproken in de bestuursovereenkomst van 18 december 2006. In hoeverre deze afgesproken bijdragen aan de ILG-bestuursovereenkomst in de tussentijd zijn gewijzigd, kan door de provincie momenteel niet precies worden aangegeven. In 2009 en 2013 moeten deze bedragen wel in de verantwoording richting het Rijk (in de zogenaamde PEIL-rapportage) worden ingevuld.

De verdeling van het investeringsbudget over de verschillende ILG-thema's is te zien in figuur 2.6. Hierin is eveneens het budget dat gekoppeld is aan het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland opgenomen. De provincie Gelderland heeft in het PMJP aan de ILG-doelen uit de bestuursovereenkomst ook eigen doelen en doelen van derden toegevoegd. Deze worden onder andere gefinancierd vanuit de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (MIG) en vanuit de bijdragen van derden. In totaal omvat het PMJP per november 2009 een bedrag van € 680 miljoen.

figuur 2.6 Verdeling budget ILG-bestuursovereenkomst en budget PMJP over de ILG-thema's



Bron: Provincie Gelderland, budgetoverzicht afdeling Financiën & Bedrijfsvoering provincie Gelderland (per november 2009)

Uit de figuur blijkt dat het grootste deel van de middelen voor het landelijk gebied wordt ingezet voor de thema's natuur en reconstructie. Overigens is een deel van de ILG-middelen voor reconstructie in het Gelderse PMJP ondergebracht bij andere thema's. De rijksmiddelen voor het thema reconstructie zijn dus deels in de andere kolommen in de figuur opgenomen. Het thema sociaaleconomische vitaliteit ontbreekt in de figuur, omdat hiervoor in de ILG-bestuursovereenkomst geen afzonderlijk rijksbudget is toegekend. De middelen voor leefbaarheid en sociaaleconomische vitaliteit maken deel uit van het budget voor recreatie, zo geeft het Rijk aan. En hoewel de provincie Gelderland het thema sociaaleconomische vitaliteit in eerste instantie wel in het PMJP heeft opgenomen, is het thema sinds het instellen van de Subsidieregeling vitaal Gelderland 2008 binnen het Gelderse PMJP komen te vervallen. Vanaf dat moment is het thema samen met het onderdeel Kulturhus als aparte titel ('Gemeenschapsvoorzieningen en sociale cohesie') in de subsidieregeling opgenomen. Vandaar dat er ook geen PMJP-budget voor het thema in de figuur is opgenomen.

2.6.2 Verwachtingen over bijdragen partners

Norm: De provincie formuleert heldere verwachtingen over de financiële bijdragen van partners aan de realisatie van de ILG-prestaties. Deze verwachtingen zijn in lijn met de afspraken in de bestuursovereenkomst, zowel wat betreft de omvang als de koppeling aan de specifieke prestaties

Bevindingen Rekenkamer

In de uitvoeringsprogramma's bij het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland zijn de bijdragen van de partners opgenomen. De (projecten in de) uitvoeringsprogramma's zijn gekoppeld aan de ILG-thema's en prestaties en daarmee in lijn met de bestuursovereenkomst. De bijdragen van de partners waren in eerste instantie indicatief en zijn ter verificatie aan de streekcommissies voorgelegd.

Toelichting

Om tot de bijdragen van de partners te komen, hebben de toenmalige programmabureaus bij partners geïnventariseerd welke ideeën en plannen er waren voor Gelderse deelgebieden (Achterhoek en Liemers, Veluwe-Vallei en Rivierenland). Op basis daarvan zijn de indicatieve bijdragen in de uitvoeringsprogramma's van het PMJP (deel 2) en daarmee de bestuursovereenkomst tot stand gekomen. De bijdragen van de partners zijn in de uitvoeringsprogramma's onderverdeeld naar prioritair gebied en project dat wordt uitgevoerd. Bij elk project is aangegeven welke prestaties worden gerealiseerd. Deze prestaties zijn in lijn met de afspraken in de bestuursovereenkomst.

Vervolgens is het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland eind 2006 voorgelegd aan de vijf Gelderse streekcommissies. Zij hebben gereageerd op de indicatieve bijdragen in de uitvoeringsprogramma's.

Hierbij moesten ze aangeven of de bijdragen reëel en haalbaar waren en of er projecten toegevoegd dan wel weggelaten moesten worden. Na overleg en advies van de betrokken partners is het PMJP aangepast en op 28 februari 2007 door PS vastgesteld.

2.6.3 Financiële bijdragen partners

Norm: De provincie sluit concrete meerjarige en bindende contracten met partners, zoals gemeenten, waterschappen en natuurbeherende instanties, over hun daadwerkelijke financiële bijdrage aan de relevante ILG-prestaties

Bevindingen Rekenkamer

In de contracten met het Geldersch Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, gemeente Ede, gemeente Berkelland en de vier waterschappen zijn de daadwerkelijke financiële bijdragen van de contractpartners opgenomen. Deze overeenkomsten zijn bindend, partners geven aan zich volledig in te spannen om de eigen bijdragen te realiseren.

Toelichting

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de bedragen die de contractpartners bijdragen aan realisatie van het PMJP. De bedragen zijn totaalbedragen voor de duur van de overeenkomst.

tabel 2.4 Financiële bijdragen van de contractpartners

Contractpartner	Bijdrage provincie	Bijdrage partner
Geldersch Landschap	€ 43.000.000	€ 11.200.000
Staatsbosbeheer	€ 8.066.638	€ 4.725.749
Natuurmonumenten	€ 39.197.803	€ 2.750.000
Gemeente Berkelland	€ 1.422.250	€ 360.000
Gemeente Ede	€ 573.388	€ 531.062
Waterschap Rijn en IJssel	€ 20.058.200	€ 9.259.400
Waterschap Rivierenland	€ 10.920.000	€ 11.548.500
Waterschap Vallei en Eem	€ 9.679.516	€ 9.899.920
Waterschap Veluwe	€ 17.334.125	€ 5.529.375

Bron: Subsidiebeschikkingen provincie Gelderland

Uit de tabel blijkt dat de meerjarenovereenkomsten met de terreinbeheerders en waterschappen het meest omvangrijk zijn. De overeenkomsten met de gemeenten zijn relatief beperkt qua omvang in verhouding tot de andere overeenkomsten.

2.6.4 Ontschotting van provinciale budgetten

Norm: De provincie benut de ontschotting in het rijksbudget en zet deze ontschotting door in de eigen budgetten

Bevindingen Rekenkamer

Provincie Gelderland heeft ervoor gekozen het gehele PMJP-budget onder te brengen in het programma 'Vitaal platteland' in de begroting en rekening. Dit budget wordt door de provincie voor een groot deel ontschot ingezet voor het PMJP; er kan geschoven worden tussen prestaties en jaarschijven. De provincie heeft de ontschotting ook in grote mate doorgezet naar de contractpartners. Door een tekort aan voldoende ontschotte eigen middelen zijn veel kansen de afgelopen jaren benut met de ontschotte rijksmiddelen. Hierdoor is er scheefgroei ontstaan tussen de rijks- en provinciale middelen die voor het ILG worden ingezet, zo constateert de provincie in de voorjaarsnota 2009. Een verdere ontschotting van de eigen middelen is nodig om ook in de komende jaren over voldoende ontschot budget en daarmee de benodigde flexibiliteit te kunnen beschikken.

Toelichting

De provincie Gelderland heeft sinds de begroting van 2007 de deelprogramma's 'Leefbaar landelijk gebied' en 'Gelderland groen met natuur, bos en landschap' samengevoegd tot het programma 'Vitaal platteland'. Binnen het nieuwe programma zijn daarnaast onderdelen uit andere programma's ondergebracht die samenhangen met het PMJP. Dit betreft onderdelen uit de programma's 'Duurzaam waterbeheer', 'Recreatie en toerisme' en 'Behoud en ontwikkeling van cultuurhistorie'. Naast de doelen uit het PMJP zijn er ook andere doelen in het programma opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van Natura 2000. Maar dit gaat om minder dan 5% van het totale programma.

De rijksmiddelen die voor het ILG beschikbaar zijn gesteld aan de provincie zijn als baten in het programma Vitaal platteland opgenomen. Deze middelen kunnen door de provincie voor het grootste deel ontschot ingezet worden¹⁶. Dit betekent dat Gedeputeerde Staten met de rijksmiddelen kunnen schuiven tussen de PMJP-doelen en jaarschijven. Ook met een deel van de provinciale middelen die in het programma zijn opgenomen, kan worden geschoven tussen de budgetten in een jaar en over de jaargrenzen heen zolang de afgesproken doelen in de begroting maar gerealiseerd worden. Dit geldt echter niet voor alle provinciale middelen, want een deel van het PMJP-budget is afkomstig uit reserves waaronder de Meerjarige Investeringsreserve en de egaliseringsreserve grondwaterheffing. Aan deze middelen hebben Provinciale Staten een specifieke bestemming gegeven, waardoor de middelen niet ontschot kunnen worden ingezet. In de voorjaarsnota 2009 constateert de provincie dat er scheefgroei is ontstaan tussen de rijksmiddelen en provinciale middelen die voor het ILG

¹⁶ Met uitzondering van o.a. de rijksbijdragen voor Nationale parken, de provinciale Stichtingen Landschapsbeheer en synergieprojecten water

worden ingezet. Dit heeft te maken met het onvoldoende ontschot zijn van de provinciale middelen waardoor veel kansen de afgelopen jaren benut zijn met de ontschotte rijksmiddelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de meerjarige subsidieovereenkomsten die met partners zijn afgesloten, hierin zijn relatief veel rijksmiddelen aan partners ter beschikking gesteld. Een concreet voorbeeld ter verduidelijking: de aanpak van verdroging als onderdeel van een overeenkomst. De verdroging op een bepaalde plek kan niet worden betaald uit het egalisatiefonds grondwaterheffing omdat de verdroging niet veroorzaakt wordt door wijzigingen in het grondwaterpeil. Reconstructiemiddelen vanuit de MIG kunnen niet ingezet worden omdat het geen reconstructiegebied is. Dan is nieuw budget vanuit de MIG nog een optie, maar daarvoor moet eerst de planning & control-cyclus worden doorlopen. Daar is tijd voor nodig, waardoor de kans gemist kan worden. Om de kans niet voorbij te laten gaan, zijn door de provincie rijksmiddelen ingezet. Om verdere scheefgroei te voorkomen geven GS in de voorjaarsnota 2009 aan dat er tot de midterm review geen nieuwe meerjarige subsidieovereenkomsten met partners zullen worden afgesloten. Ook wordt in de voorjaarsnota 2009 aangegeven dat het voor het realiseren van de afgesproken prestaties wenselijk is om de MIG-middelen in de toekomst zo ontschot mogelijk in te kunnen zetten voor het PMJP.

Flexibele budgetten voor partners

Hoewel de provinciale middelen onvoldoende ontschot zijn, is de ontschotting van budgetten wel doorgezet naar de partners waarmee een meerjarige subsidieovereenkomst is afgesloten. In de subsidiebeschikkingen van deze partners is (een variant op) de volgende tekst opgenomen:

“U heeft de vrijheid om de provinciale bijdragen, genoemd per prestatie in het bij deze overeenkomst gevoegde uitvoeringsprogramma te besteden ter realisatie van andere prestaties, mits die in het uitvoeringsprogramma worden genoemd, met dien verstande dat de in het uitvoeringsprogramma aangehouden financieringsverdeling dient te worden aangehouden.”

Daarmee wordt aan partners eveneens de flexibiliteit geboden die het Rijk aan de provincies biedt.

2.7. Welke instrumenten worden ingezet voor de ILG-opgave?

Welke instrumenten worden ingezet om de doelen te realiseren? Hoe is de subsidieregeling vormgegeven en hoe pakt deze uit in de praktijk? Dit zijn vragen die in deze paragraaf aan de orde komen.

2.7.1 Keuze voor instrumenten

Norm: De provincie maakt een onderbouwde keuze ten aanzien van het al dan niet inzetten van instrumenten voor de realisatie van de ILG-prestaties

Bevindingen Rekenkamer

In het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland wordt aangegeven dat per gebiedsproces zal worden bekeken welke instrumenten door de provincie zullen worden ingezet voor het bereiken van de doelstelling. De instrumenten die door de provincie in praktijk worden benut voor het ILG zijn veelal bestaande instrumenten, met uitzondering van de Subsidieregeling meerjarenprogramma's Gelderland. Ten aanzien van onteigening hebben PS een expliciete keuze gemaakt.

Toelichting

Met de inwerkingtreding van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg) op 1 januari 2007 hebben de provincies de mogelijkheid gekregen om zelf te bepalen welke instrumenten er voor het realiseren van de ILG-doelstellingen worden ingezet. Ten aanzien van landinrichting worden er in de Wilg twee instrumenten genoemd: de wettelijke herverkaveling en de vrijwillige kavelruil. Provincie Gelderland heeft in het Provinciaal Meerjarenprogramma dit instrumentarium onder het thema landbouw verder uitgewerkt. De provincie onderscheidt vier vormen van landinrichting:

- losse kavelruil
- ondersteunende kavelruil
- planmatige kavelruil
- wettelijke herverkaveling

De eerste drie vormen zijn gebaseerd op vrijwilligheid. Bij losse kavelruil brengen drie partijen grond in en krijgen minimaal twee partijen grond toebedeeld. Het initiatief hiervoor ligt bij de betrokken eigenaren en het instrument kan daarom altijd en overal in Gelderland ingezet worden. Bij de tweede vorm wordt in een gebied met een slechte landbouwkundige verpakking tijdelijk door de provincie procesondersteuning geboden. De derde variant vindt plaats op basis van een inrichtingsplan waartoe GS voor een bepaald gebied besloten hebben. Voor het instrument wettelijke herverkaveling is geen 100% vrijwilligheid nodig. Onteigening vormt het sluitstuk van het instrument wettelijke herverkaveling. In het PMJP geven GS aan dat er steeds per prioritair gebied bekeken zal worden welk instrument of welke mix van instrumenten moeten worden ingezet om de doelstelling te bereiken.

Momenteel wordt het instrument wettelijke herverkaveling alleen ingezet in het prioritaire gebied Winterswijk Oost. Er wordt gestreefd naar realisatie van de ILG-doelen op basis van vrijwilligheid. PS hebben een expliciete uitspraak gedaan over het inzetten van het instrument onteigening: er mag alleen onteigend worden wanneer alle overige instrumenten al zijn ingezet en tot maximaal 5% van het totale te verwerven areaal.

Uit de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, blijkt dat de provincie voor het ILG voornamelijk gebruik maakt van bestaande instrumenten. Een uitzondering hierop vormt de Subsidieregeling meerjarenprogramma's Gelderland waarbij partners de beschikking krijgen over een ontschot lumpsum budget. Dit nieuwe instrument is in het coalitieakkoord 2007-2011 geïntroduceerd en biedt partners ruimte en flexibiliteit voor uitvoering van de ILG-opgave. In volgende paragraaf gaan we verder in op de subsidieregelingen die worden ingezet voor het realiseren van de ILG-afspraken.

2.7.2 Vereenvoudiging van provinciale subsidieregelingen

Norm: De provinciale subsidieregelingen (in het kader van het ILG) zijn een vereenvoudiging in vergelijking met hun (rijks)voorgangers

Bevindingen Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de provincie Gelderland gestreefd heeft naar het vereenvoudigen van het subsidieproces, door meerdere regelingen samen te voegen in één regeling. Partners ervaren het subsidieproces veelal als moeizaam. Dat ligt enerzijds aan de gedetailleerdheid van de informatie die zij bij een aanvraag moeten aanleveren en anderzijds aan de door hen beleefde verschillen van inzicht over de regels bij betrokkenen binnen het provinciehuis.

Toelichting

De provincie Gelderland hanteert voor het ILG verschillende subsidiesporen. De voor het ILG beschikbare middelen worden via de subsidieregeling vitaal Gelderland 2008, de subsidieregeling meerjarenprogramma's Gelderland, de subsidieregeling verplaatsing intensieve veehouderijen (VIV) en de provinciale subsidieregelingen agrarisch natuurbeheer (SanG) en natuurbeheer (SnG) aan partners en particulieren verstrekt. Eind 2009 verwacht de provincie ruim 70% van de ILG-middelen via de bovenstaande regelingen en in opdrachten aan de Dienst Landelijk Gebied belegd te hebben. Dit komt neer op € 500 miljoen van de € 680 miljoen.

Aangezien de subsidieregelingen VIV, SanG en SnG hoofdzakelijk op particuliere ondernemers zijn gericht, ligt de nadruk in het vervolg van deze paragraaf op de Subsidieregeling vitaal Gelderland 2008 en de Subsidieregeling meerjarenprogramma's Gelderland.

- Subsidieregeling vitaal Gelderland 2008

De Subsidieregeling vitaal Gelderland 2008 is een samenvoeging van twee voorgangers en is een aanbouwregeling; het is de bedoeling dat er op den duur zoveel mogelijk bestaande subsidieregelingen in worden opgenomen. Titel 2.1 van de subsidieregeling vormt het subsidiekader voor het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Platteland. Door het samenvoegen van de subsidieregeling voor het PMJP met andere regelingen wil de

provincie Gelderland het subsidieproces vereenvoudigen voor subsidieaanvragers. Zij worden immers niet meer met verschillende verplichtingen, procedures en regels geconfronteerd. Dit speelde met name bij projecten die meerdere beleidsvelden raakten.

In artikel 1.2 lid 4 van deze subsidieregeling is opgenomen dat Gedeputeerde Staten ter uitvoering van de regeling nadere regels kunnen vaststellen. Voor de ILG-subsidies is dit gedaan in deel drie van het PMJP¹⁷. In dit deel drie is per thema aangegeven voor welke prestaties er subsidie aangevraagd kan worden, welke kosten daarbij subsidiabel zijn en welke criteria worden gehanteerd. Een voorbeeld hiervan staat in het onderstaande kader.

Artikel 2.1.1.1 Losse kavelruil

Subsidiabele kosten: voor subsidie in aanmerking komen de daadwerkelijke kosten van juridische en administratieve vastlegging van nieuwe eigendommen, bestaande uit notaris- en kadasterkosten ten aanzien van de gebieden/percelen onderhevig aan kavelruil.

Eén van de hierbij gehanteerde criteria luidt als volgt: *‘Bij het ruilproject brengen minimaal drie grondeigenaren onroerende zaken in en na de ruiling krijgen minimaal twee eigenaren weer grond terug’.*

Per november 2009 is er voor ongeveer € 70 miljoen subsidie aan partners beschikbaar via de Subsidieregeling vitaal Gelderland 2008, titel PMJP.

- Subsidieregeling meerjarenprogramma's Gelderland

Met deze regeling beschikt de provincie over de mogelijkheid van programmafinanciering; op basis van een door PS vastgestelde meerjarenprogramma kunnen GS meerjarig subsidie verstrekken aan partners voor de uitvoering van het programma. Deze subsidieregeling is breder dan het PMJP; ook voor het Regionale Samenwerkingsprogramma kan op basis van deze regeling subsidie aangevraagd worden. In artikel 2.1 (zie kader op de volgende bladzijde) is opgenomen welke onderdelen een partner moet opnemen in zijn programma om voor subsidieverlening in aanmerking te komen.

¹⁷ Toen het PMJP werd opgesteld was de Subsidieregeling Vitaal Gelderland 2007 nog van kracht. Deze regeling bood in artikel 2, lid 4 de mogelijkheid tot het vaststellen van nadere regels

Artikel 2.1 Programma

1. *In een programma geeft een partner aan welke activiteiten hij zal verrichten die passen in een provinciaal meerjarenprogramma.*
2. *Een programma bevat in ieder geval:*
 - a. *de bijdrage die de partner zal leveren bij de aanpak van onderwerpen, genoemd in de [...] meerjarenprogramma's, in concrete, meetbare termen, voor het tijdvak waarop het programma betrekking heeft;*
 - b. *een begroting van de kosten van de uitvoering, van de voor de uitvoering van het programma benodigde middelen van de provincie en van de beschikbare middelen van de partner zelf, alsmede van de middelen die door andere overheden of private partijen ter beschikking worden gesteld;*
 - c. *een planning van activiteiten en uitgaven voor de periode van de eerstvolgende twaalf maanden;*
 - d. *de wijze waarop de voortgang van de uitvoering wordt bewaakt.*

Voor het PMJP zijn de terreinbeherende organisaties en de waterschappen als partners aangewezen. Daarnaast biedt de regeling de mogelijkheid om in bijzondere gevallen ook gemeenten, stichtingen en particuliere eigenaren en beheerders met een groot landelijk gebied als partner in de zin van deze regeling aan te wijzen. Dit is gedaan voor bijvoorbeeld de gemeenten Ede en Berkelland.

Per november 2009 is voor ongeveer € 150 miljoen aan subsidie verstrekt op basis van de Subsidieregeling meerjarenprogramma's Gelderland.

Organisatie van het subsidieproces

De regiobureaus hebben een adviserende rol bij de subsidieaanvragen. Zij onderhouden in eerste instantie de contacten met de aanvrager en zorgen er voor dat alle gegevens die nodig zijn voor de aanvraag beschikbaar zijn. Bij het subsidieloket wordt besluitvorming over de aanvraag voorbereid. Besluitvorming over een aanvraag kan in mandaat door het teamhoofd genomen worden zolang het subsidiebedrag lager is dan € 50.000. Boven dit bedrag is een besluit door GS nodig.

Voor de subsidieverlening wordt er geen onderscheid gemaakt tussen prioritaire gebieden en niet-prioritaire gebieden. Ook zijn er geen subsidieplafonds ingesteld voor de gebieden, waardoor het principe van 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' van toepassing is. Het gevolg is dat op dit moment niet inzichtelijk gemaakt kan worden hoe de middelen verdeeld zijn over de drie regio's. Momenteel wordt er door de provincie wel gewerkt aan het Subsidie Monitoringsysteem zodat de monitoring van het PMJP op regioniveau beter in beeld komt. Hierdoor zullen ook de regiobureaus sneller en beter inzicht kunnen krijgen in de actuele stand van zaken.

Omdat de beschikbare middelen voor uitvoering van een deel van de PMJP doelen voor het jaar 2009 inmiddels volledig zijn gebruikt, heeft Gedeputeerde Staten in september 2009 een subsidieplafond ingesteld voor dit deel van de doelen. Het gaat hierbij onder meer om doelen op het gebied van water en natuur.

Er wordt in principe gewerkt met voorschotten tot maximaal 80%. Voor grondaankopen kan tot 95% bevoorschot worden. De aanvraag tot subsidievaststelling wordt uiterlijk op 1 maart 2014 verlangd van de partners.

Beleving van partners

Met uitzondering van de terreinbeherende organisaties zijn partners van de provincie niet zo te spreken over de (uitvoering van de) subsidieregelingen. Zij geven aan dat de gedetailleerdheid van de voor de aanvraag benodigde informatie de aanvraag bemoeilijkt. In de aanvraag moet bijvoorbeeld het precieze aantal kilometers of hectares of de locatie van een prestatie worden opgenomen en dit is door partners van te voren niet altijd precies aan te geven. Daarnaast is er volgens de partners een verschil van inzicht over de regels tussen de provinciale medewerkers van het regiobureau en het provinciehuis en ook tussen provinciale medewerkers van het regiobureau of provinciehuis onderling. Er wordt volgens hen niet altijd met één mond gesproken. Ook is gedurende een subsidieaanvraag niet altijd duidelijk wie wat moet doen, bijvoorbeeld of het regiobureau of de partner de aanvraag opstelt en/of indient bij de subsidieafdeling. Dat maakt de subsidieaanvraag soms tot een moeizame en langdurige aangelegenheid, waardoor de kans op het afhaken van partners toeneemt.

2.8. Hoe wordt er verantwoording afgelegd?

Verantwoording afleggen over wat er gedaan is met de middelen die ter beschikking zijn gesteld is een vast onderdeel van de planning en control-cyclus. Welke verantwoordingsverplichtingen hebben partners richting provincie? Hoe is de verantwoording van GS aan PS vormgegeven?

2.8.1 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Norm: *Gedeputeerde Staten bewaken en evalueren de uitvoering van het ILG via het PMJP en zorgen voor een tijdige en volledige informatievoorziening richting PS (horizontale verantwoording). Hierbij gaat het over de realisatie van de doelen en prestaties en de financiën*

Bevindingen Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten conform afspraken via de P&C documenten informeren over de uitvoering van het ILG. De voortgangsrapportage over 2009 is in twee delen aan PS aangeboden: het eerste - beknopte - deel conform de afspraken bij de voorjaarsnota 2009, het tweede - uitgebreidere - deel is in december 2009 aan PS aangeboden. De voortgangsrapportage geeft op hoofdlijnen zicht op de stand van zaken rondom het PMJP.

Toelichting

Bij de start van deze collegeperiode is afgesproken om buiten de reguliere P&C-documenten geen extra voortgangsrapportages op te stellen. De voortgangsrapportages over het PMJP zijn dan ook gekoppeld aan de voorjaarsnota. Daarnaast wordt op verzoek van PS (bijvoorbeeld in de vorm van een motie) extra informatie verstrekt. Hieronder wordt ingezoomd op de informatie uit de voorjaarsnota's, daarnaast wordt ingegaan op een aantal moties van PS.

Motie 4

In februari 2007 hebben PS in een motie aan GS gevraagd om een nulmeting om daarmee ook de effecten van het PMJP zichtbaar te kunnen maken. Deze nulmeting is niet afzonderlijk uitgevoerd, maar heeft een plaats gekregen in de prestatie-monitoring van het PMJP die door de provincie wordt uitgevoerd. De inwerkingtreding van de bestuursovereenkomst op 1 januari 2007 geldt daarbij als prestatienulmeting. Via de begroting worden PS geïnformeerd over de voortgang van de prestaties. In de bestuursovereenkomst met het Rijk is daarnaast een protocol voor het monitoren van de effecten van het ILG opgenomen. In het voorjaar van 2010 zullen Rijk en provincies deze effectmonitoring vorm gaan geven.

Voorjaarsnota 2008

In de voortgangsrapportage van het PMJP die is gemaakt over 2007 bij de voorjaarsnota 2008 geven GS aan dat er in 2007 16% van het geprognosticeerde eindbudget is verplicht, wat gelijk staat aan € 76,6 mln. Daarnaast wordt met behulp van een stoplichtmodel per gebied aangegeven in welke mate de prestaties op schema lopen en zo wordt ook zichtbaar voor welke prestaties er extra (bestuurlijke) aandacht nodig is. Ook bevat de rapportage een korte stand van zaken per prioritair gebied.

Motie 75

Bij de behandeling van de begroting 2009 hebben Provinciale Staten een motie ingediend om ervoor te zorgen dat PS op een eerder moment dan de voorjaarsnota opnieuw zouden worden geïnformeerd over de meerjarenprogrammering PMJP. Dit vanwege de grote onderbesteding bij het programma Vitaal Platteland. PS hebben vervolgens in 2009 tijdens een aantal informerende bijeenkomsten nadere toelichting gekregen over de opbouw van de meerjarenprogrammering. Bij de voorjaarsnota 2009 zijn PS geïnformeerd over de voortgang van het PMJP. De reden waarom er niet eerder voortgangsinformatie beschikbaar is gesteld aan PS heeft te maken met de beschikbaarheid van de gegevens. Conform landelijk afspraken zijn de verantwoordingsgegevens van de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Regelingen niet eerder dan 1 maart beschikbaar.

Voorjaarsnota 2009

Bij de voorjaarsnota 2009 is een bijlage opgenomen over het PMJP. Daarin wordt gerefereerd aan motie 75 bij de begroting voor 2009, die geduid is als de vraag om de meerjarenprogrammering te herijken om onderbesteding te voorkomen en doelen te realiseren. In deze bijlage worden Provinciale Staten geïnformeerd over de stand van zaken van de uitvoering op hoofdlijnen en per thema. Daarbij is tevens ingegaan op een aantal aandachtspunten en de daarvoor geformuleerde maatregelen, zoals het voorkomen van verdere scheefgroei in rijksmiddelen en provinciale cofinanciering in het PMJP door geen nieuwe meerjarensubsidies meer te verlenen tot aan de midterm review. De voortgangsinformatie in de bijlage bij de voorjaarsnota 2009 is beknopter dan de informatie over het PMJP die PS bij de voorjaarsnota 2008 hebben ontvangen. Dit komt omdat ervoor gekozen is om de voortgangsrapportage in 2009 in tweeën te knippen. In december 2009 hebben PS het tweede - uitvoerige - deel van de voortgangsrapportage PMJP ontvangen¹⁸. Hierin is, evenals in 2008, per prioritair gebied aangegeven in welke mate de prestaties op schema lopen.

2.8.2 Verantwoording door partners

***Norm:** De verantwoordingsverplichtingen zijn door de provincie vooraf helder geformuleerd en leiden niet tot onevenredig grote kosten (in tijd en geld) voor partners en de provincie zelf*

Bevindingen Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de verantwoordingsverplichtingen voor partners met een meerjarig subsidiecontract duidelijk zijn. Daarnaast constateren we dat deze partners een uitgebreidere rapportage maken dan gevraagd, omdat ze graag uitgebreid willen laten zien wat zij met de middelen doen. Van de individuele 'losse' subsidieaanvragers komt het signaal dat de verantwoording veel tijd, moeite en middelen kost.

¹⁸ De fase van materiaal verzamelen voor dit onderzoek was op dat moment al afgerond, waardoor de rapportage inhoudelijk niet meer in het onderzoek is meegenomen

Toelichting

De provincie heeft de verantwoordingsverplichtingen voor partners opgenomen in de subsidiebeschikkingen. Deze verplichtingen komen deels voort uit de subsidieregeling meerjarenprogramma's Gelderland, dan wel de subsidieregeling Vitaal Gelderland.

Verantwoordingsverplichtingen voor partners met een meerjarige subsidie

De provincie vraagt van partners met een meerjarige subsidie om voor 1 februari van elk jaar een schriftelijk verslag uit te brengen aan Gedeputeerde Staten over de inhoudelijke en financiële voortgang van de uitvoering van het programma in het voorgaande jaar. Dit wordt gedaan aan de hand van een rapportageformat, dat is afgeleid van het format dat de provincie gebruikt voor de verantwoording aan het rijk. In dit format wordt aangegeven welke prestaties in het betreffende jaar zijn gerealiseerd, dan wel in uitvoering zijn. Daarnaast wordt uit het format duidelijk welke bijdrage de provincie en de partner zullen leveren in de totale ILG periode en het betreffende jaar. Ook is opgenomen hoeveel middelen er in het jaar daadwerkelijk zijn besteed.

Uiterlijk 1 juni van elk jaar moeten partners een accountantsverklaring overleggen op dit jaarverslag. De verplichting om te komen tot een accountantsverklaring is vastgelegd in het accountantsprotocol Subsidieregeling meerjaren programma's Gelderland, onderdeel Provinciaal Meerjarenprogramma.

Verantwoordingsverplichtingen voor incidentele subsidieaanvragen

In de Subsidieregeling vitaal Gelderland 2008 is opgenomen dat de subsidieontvanger minimaal eenmaal per jaar, of zo vaak als in de beschikking is bepaald, schriftelijk verslag uitbrengt aan Gedeputeerde Staten over de inhoudelijke en financiële voortgang van de activiteiten. In de toelichting bij deze subsidieregeling is aangegeven dat de eerste voortgangsrapportage een half jaar na de subsidieverstrekking moet worden ingediend¹⁹, een eventuele volgende voortgangsrapportage een jaar later. In de voortgangsrapportage dient naast de inhoudelijke en financiële voortgang aandacht te worden besteed aan knelpunten bij de uitvoering en voorziene knelpunten voor de komende periode. Daarnaast vraagt de provincie aan de subsidieontvangers om te rapporteren over de verwachtingen over de realisatie van de doelstellingen van het project en de betalingsplanning voor de komende periode. Voor de aanvraag tot vaststelling van de subsidie wordt naast voornoemde informatie voor subsidies vanaf € 25.000 ook een accountantsverklaring gevraagd. In de subsidiebeschikkingen wordt voor de voortgangsrapportage verwezen naar de subsidieregelingen en de toelichting daarop. Daarnaast wordt gevraagd om te rapporteren over de inspanningen op het gebied van promotie en publiciteit.

Ervaringen partners

De partners waarmee de provincie een meerjarenovereenkomst heeft afgesloten, geven aan goed uit de voeten te kunnen met de

¹⁹ Als de subsidie minder is dan € 25.000 kan een voortgangsrapportage achterwege blijven

verantwoordingsverplichtingen. Een deel van hen levert naast het voorgeschreven format extra informatie in de zin van een toelichting op de stand van zaken. Op basis van signalen van partners en regiobureaus constateert de Rekenkamer dat deze ervaring niet gedeeld wordt door de overige subsidieontvangers. Door hen wordt aangegeven dat de verantwoording veel tijd kost en dat de kosten voor de voorgeschreven accountantsverklaring niet altijd in verhouding staan tot de subsidiebijdrage.

2.8.3 Bijsturing

Norm: *De provincie gebruikt de verantwoordingsinformatie om bij te sturen*

Bevindingen Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de provincie in de huidige verantwoordingsinformatie nog geen aanleiding heeft gezien om bij te sturen.

Toelichting

Er is door de provincie voorsnog nog niet bijgestuurd op basis van de verantwoordingsinformatie die van de partners verkregen is. Dit was nog niet aan de orde vanwege de benodigde aanlooptijd om daadwerkelijk tot het realiseren van prestaties en dus het inzetten van middelen over te gaan. Wel is door de provincie aangekondigd dat volgend jaar bekeken gaat worden hoe de uitgaven zich verhouden tot de bevoorschotting. Wanneer deze niet in lijn met elkaar zijn, kan het betekenen dat de provincie de bevoorschotting ‘bevriest’ totdat de middelen zijn besteed.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

In de tabel op de volgende bladzijde zijn de deelconclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie op het onderzoek in een samenvattend overzicht weergegeven. In de laatste kolom staan de opmerkingen uit het nawoord van de Rekenkamer.

Deelconclusies	Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie GS Gelderland	Nawoord Rekenkamer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sturingsfilosofie is tussentijds gewijzigd zonder expliciete onderbouwing en risicoanalyse 	<p>1. Ga bij de evaluatie van de sturingsfilosofie ook de consequenties na van de koerswijziging die heeft plaatsgevonden en voer daarbij alsnog een expliciete risicoanalyse uit [PS en GS]</p>	<p>1. Ons college is van mening dat de koers ongewijzigd is gebleven. Dit blijkt uit verschillende statennotities en statenvoorstellen. De focus is vanaf het begin gericht geweest op de uitvoeringspartners zonder partners uit te sluiten. Ook zijn de meerjarensubsidies niet uitsluitend voor gemeenten of waterschappen bedoeld.</p>	<p>De Rekenkamer constateert dat de uitgangspunten in het coalitieakkoord en de uitvoeringsagenda (de lumpsum-werkwijze voor afspraken met gemeenten en waterschappen) en de feitelijke gang van zaken (de eerste lumpsum-contracten met terreinbeheerders) van elkaar verschillen en duidt dit als koerswijziging, waarbij een expliciete onderbouwing en risicoanalyse ontbreken. Daarmee wordt de vraag relevant of de provincie goed in beeld heeft welke partners cruciaal zijn voor het realiseren van de ILG-doelstellingen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer aandacht nodig voor realiseren draagvlak bij betrokken partners 	<p>2. Creëer voldoende draagvlak bij de partners die cruciaal zijn voor het realiseren van de ILG-afspraken [PS en GS]</p>	<p>2. Het realiseren van draagvlak bij de betrokken partners staat voortdurend op de agenda. Ons college is alleen in staat om uitvoering te geven aan het PMJP indien onze uitvoeringspartners daar een grote bijdrage aan leveren. Daar waar mogelijk werken wij aan het verbeteren van het draagvlak.</p>	<p>– Geen opmerkingen</p>
	<p>3. Zorg voor duidelijkheid over de rol en taken van de bij het ILG betrokken (gebieds)commissies en zorg daarnaast voor eenduidigheid in de benaming [GS]</p>	<p>3. Ons college is voornemens om zich op de ingeslagen weg nadrukkelijker te richten op ‘prestaties in partnerschap’. De kenmerken hiervan zijn: het verschaffen van helderheid over de rollen, inzet en verantwoordelijkheden van uitvoeringspartners, overlegpartners en de provincie met als doel de effectieve en slagvaardige realisatie van haalbare integrale doelen in het landelijk gebied. Ook de positie die overlegstructuren in het algemeen en gemeenten in het bijzonder hierbij kunnen vervullen worden expliciet betrokken.</p>	<p>– Geen opmerkingen</p>

Deelconclusies	Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie GS Gelderland	Nawoord Rekenkamer
<ul style="list-style-type: none"> Effectievere aansturing van DLG is noodzakelijk voor slagen ILG 	4. Zorg voor een zo effectief mogelijke inzet van DLG door prioriteiten te stellen en zorg voor sturing op output [PS en GS]	4. De problematiek van de grondverwerving heeft onze inzet op het punt van aansturing DLG verscherpt. Een effectievere aansturing betekent in onze ogen dat wij de beschikbare kennis en capaciteit van DLG gericht moeten inzetten door middel van een heldere en gerichte opdrachtformulering. Op dit punt hebben wij in de Prestatieovereenkomst 2010 stappen ondernomen.	– Geen opmerkingen
<ul style="list-style-type: none"> Taakverdeling front office en back office wordt aangescherpt 	– Geen aanbeveling		
<ul style="list-style-type: none"> Verdere ontschotting van provinciale budgetten is wenselijk 	5. Ga na op welke wijze de provinciale budgetten de komende jaren nog flexibeler ingezet kunnen worden [PS en GS]	5. Bij grote projecten als het PMJP/ILG is flexibiliteit een absolute voorwaarde. Bij verdere ontschotting is het wel noodzakelijk om de kaderstelling (waaronder het budgetrecht) door Provinciale Staten en een hoog niveau van uitvoeringsverantwoording in de richting van Provinciale Staten in stand te houden.	– Geen opmerkingen
<ul style="list-style-type: none"> Het subsidieproces wordt door partners verschillend ervaren 	6. Zorg voor een goede voorlichting en eenduidige communicatie gedurende de subsidieaanvraag (en afhandeling) [GS]	6. Ons college neemt goede notie van de overige constatering van de Rekenkamer en is voornemens om op de ingeslagen weg nadrukkelijker te richten op 'prestaties in partnerschap'. In het kader van de midterm review bereiden wij een optimalisatie voor, waarmee nog meer eenvoud, efficiëntie en effectiviteit wordt beoogd in de realisering van doelen in het landelijk gebied.	– Geen opmerkingen

Deelconclusies	Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie GS Gelderland	Nawoord Rekenkamer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschikbaarheid sturingsinformatie is aandachtspunt 	<p>7. Waarborg de beschikbaarheid van sturingsinformatie zowel voor Provinciale Staten als voor Gedeputeerde Staten en de provinciale organisatie [GS]</p>	<p>– Geen specifieke opmerkingen</p>	<p>Vanwege het ontbreken van een expliciete bestuurlijke reactie op dit aandachtspunt, benadrukt de Rekenkamer het belang van juiste en tijdige sturingsinformatie voor zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten en het ambtelijk apparaat.</p>

Bijlage 2: Bestuurlijke nota en reactie GS Overijssel

Conclusies en aanbevelingen Overijssel

Met de komst van het ILG per 1 januari 2007 hebben de provincies meer verantwoordelijkheid gekregen voor het landelijk gebied. Deze verantwoordelijkheid kunnen de provincies alleen waarmaken als zij hun partners meekrijgen in het proces en de regie voeren over het proces. De manier waarop de provincies de regie voeren staat centraal in dit onderzoek. Omdat een meting van de bereikte resultaten een onderdeel is van de midterm review die in 2010 wordt uitgevoerd, richt dit onderzoek zich niet op het in beeld brengen van de resultaten.

Er is inmiddels bijna drie jaar verstreken sinds het ILG van start is gegaan. Verwacht mag worden dat de omslag in het denken en werken die de komst van het ILG met zich mee heeft gebracht inmiddels is uitgekristalliseerd. De Rekenkamer realiseert zich dat het ILG een complex dossier is en dat deze eerste periode van het ILG gezien moet worden als leerperiode. Met dit onderzoek, al dan niet gecombineerd met de mid term review, willen wij daaraan een bijdrage leveren.

Hoofdconclusie: De basis staat, maar de regierol dient verder uitgebouwd te worden

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Overijssel in de afgelopen jaren een goede basis heeft gelegd voor de regie in het landelijk gebied, maar dat de regierol verder uitgebouwd dient te worden. Uit het onderzoek komt een aantal verbeterpunten naar voren in de uitvoering van de regierol die volgens de Rekenkamer een voorwaarde zijn om van het ILG een succes te maken.

In de hierna volgende paragrafen wordt deze hoofdconclusie onderbouwd door deelconclusies en zijn aanbevelingen opgenomen. Achter elke aanbeveling is aangegeven aan wie de aanbeveling met name is gericht; in casu Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking op hoofdlijnen tussen de provincies Gelderland en Overijssel.

In de tabel op de volgende bladzijde vindt u een overzicht van de deelconclusies en bijbehorende aanbevelingen. Wij hebben daarbij met kleuren aangegeven wat de stand van zaken is. Groen betekent dat er geen aanbevelingen zijn, oranje geeft verbeterpunten aan en rood betekent dat de Rekenkamer van mening is dat er sprake is van cruciale aandachtspunten.

Deelconclusie	Aanbeveling
A. De sturingsfilosofie mist een risicoanalyse, maar wordt gedragen door partners	1. Evalueer en herijk de sturingsfilosofie bij de midterm review in 2010 en maak daarbij gebruik van een expliciete risicoanalyse (GS en PS)
B. De basis van de samenwerking met partners staat, maar verbeteringen zijn nodig	2. Verduidelijk rol en competenties van de aanjaagteams en wijs de bestuurders in de BGO's op hun verantwoordelijkheid om voor goede ambtelijke ondersteuning te zorgen (GS) 3. Beoordeel bij de midterm review of de resultaten aanleiding geven om de programmering en de verwerking daarvan in convenanten anders aan te pakken. (GS en PS) 4. Zorg voor concrete prestatieovereenkomsten met terreinbeheerders voor de resterende ILG-periode (GS) 5. Ondersteun partners met expertise en/of personele capaciteit (GS)
C. De aansturing van DLG gaat steeds beter	- Geen aanbeveling
D. De afstemming tussen front office en back office ²⁰ is een aandachtspunt	6. Verduidelijk de taakverdeling tussen front office (team BGO) en back office (sectorale teams), leg deze taakverdeling vast en wees alert op het cultuuraspect (GS)
E. De flexibiliteit in de financiën wordt niet ten volle benut en is niet consistent doorgevoerd	7. Zorg voor een consistente lijn en een grotere flexibiliteit in de middelen passend bij de ILG-filosofie (GS en PS)
F. Het subsidie-instrument vraagt om goede voorlichting door de provincie	- Zie aanbeveling 5 en 6
G. De verantwoording is passend binnen de ILG-filosofie	- Geen aanbeveling

²⁰ De provincie Overijssel hanteert deze begrippen niet (meer) en maakt het onderscheid tussen team BGO en de sectorale teams. Voor de leesbaarheid kiest de Rekenkamer ervoor om ook de termen front office en back office te gebruiken.

Deelconclusie A: De sturingsfilosofie mist een risicoanalyse, maar wordt gedragen door partners

De Rekenkamer concludeert dat aan de sturingsfilosofie geen expliciete risicoanalyse ten grondslag ligt. Met een risicoanalyse worden mogelijke risico's van tevoren in beeld gebracht, waardoor er beter op ingespeeld kan worden en er minder aan adhoc risicobeheersing gedaan hoeft te worden. De Rekenkamer gaat ervan uit dat risicoanalyses in de toekomst uitgevoerd zullen worden nu Provinciale Staten in april 2009 een nota risicomangement hebben vastgesteld.

De Rekenkamer concludeert daarnaast dat de provincie Overijssel beschikt over een duidelijke en gedragen sturingsfilosofie. De provincie heeft namelijk een duidelijk beeld van de te realiseren prestaties en de wijze waarop zij de regie wil voeren in het landelijk gebied. Bij partners is er draagvlak voor de wijze waarop de provincie de regie voert, hoewel er ook verbeterpunten zijn. Deze verbeterpunten komen aan de orde in de volgende paragraaf. Tot nu toe heeft er geen evaluatie van de sturingsfilosofie plaats gevonden, daarvoor was het nog te vroeg.

Wij zien in de midterm review een natuurlijk moment om alsnog een risicoanalyse uit te voeren en de sturingsfilosofie te evalueren. De resultaten van deze risicoanalyse en de evaluatie van de sturingsfilosofie kunnen aanleiding zijn om op onderdelen van de regierol een alternatief plan te maken.

1. *Evalueer en herijk de sturingsfilosofie bij de midterm review in 2010 en maak daarbij gebruik van een expliciete risicoanalyse (GS en PS)*

Deelconclusie B: De basis van de samenwerking met partners staat, maar verbeteringen zijn nodig

Er is sprake van een stevige basis voor de samenwerking met de partners, die op enkele punten verbeterd kan worden.

De provincie Overijssel heeft een duidelijk beeld hoe zij de samenwerking met partners wil organiseren. De provincie heeft daarvoor aansluiting gezocht bij de al bestaande Bestuurlijke Gebiedsoverleggen (BGO's). Samen met gemeenten en waterschappen in een gebied vormt de provincie een bestuurlijk gebiedsoverleg. De provincie heeft er bewust voor gekozen om maatschappelijke organisaties buiten de BGO's te houden en op andere manieren te betrekken bij het ILG. Dat verloopt nog niet goed en de provincie is bezig om samen met de partners te bekijken op welke wijze de maatschappelijke organisaties wel betrokken kunnen worden.

De BGO's vormen een overlegstructuur met een belangrijke adviesrol aan Gedeputeerde Staten. Dit betekent dat de BGO's geen besluitvormend orgaan zijn. De BGO's worden ondersteund door ambtelijke aanjaagteams.

Deze teams bestaan uit ambtenaren van de verschillende partners in een gebied. De Rekenkamer concludeert dat de BGO's nog beter ondersteund kunnen worden, wat het resultaat in het landelijk gebied ten goede zal komen. Uit het onderzoek komt namelijk naar voren dat de rol en benodigde competenties van de ambtelijke ondersteuning verder verduidelijkt moet worden en dat het nodig is om de continuïteit in deze aanjaagteams te versterken. De continuïteit van de samenstelling wordt onder meer negatief beïnvloed doordat een aantal gemeenten in verband met het tijdelijke karakter van het ILG ervoor kiezen om de rol van "aanjager" niet structureel in te vullen maar gebruik te maken van gedetacheerd personeel. Daarnaast wordt de continuïteit van de aanjaagteams negatief beïnvloed door personeelwisselingen als gevolg van een slechte match tussen de "aanjager" en de benodigde competenties. Dit wordt vooral veroorzaakt door onvoldoende duidelijkheid over het profiel van de "aanjager". De provincie kan alleen indirect invloed uitoefenen op de samenstelling van de aanjaagteams. Bestuurders in de BGO's kunnen er - direct- voor zorgen dat zij goed ondersteund worden. De Rekenkamer beveelt dan ook aan om de bestuurders in de BGO's te wijzen op hun verantwoordelijkheid om voor goede ondersteuning zorg te dragen.

2. Verduidelijk de rol en competenties van de aanjaagteams en wijs bestuurders in de BGO's op hun verantwoordelijkheid om voor goede ambtelijke ondersteuning te zorgen (GS)

Gebiedsprogrammering en convenanten

Door vanaf het begin te streven naar gebiedsprogrammering (al dan niet meerjarig) heeft Overijssel een goede voedingsbodem neergelegd voor het gebiedsgericht werken. De provincie heeft gekozen voor een groeimodel; uitbouwen van eenjarige naar meerjarige programma's maar ook qua inhoud. Op deze manier heeft de provincie de partners 'meegenomen' in het proces en draagvlak voor de gebiedsprogrammering verkregen. Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks de (geactualiseerde) gebiedsprogramma's vast. Zo heeft de provincie zicht op welke prestaties er inmiddels belegd zijn en voor welke prestaties nog extra inspanning nodig is om ze te beleggen in de gebieden. Deze werkwijze houdt wel het risico in van een achterstand op de 'moeilijkere' thema's zoals de EHS, omdat deze niet vanaf het eerste moment in de programmering zijn opgenomen. De provincie is zich hiervan bewust en tracht tot versnelling te komen. Bij de midterm review zal moeten blijken of deze versnellingsacties voldoende effect hebben gehad of dat er aanleiding is om de strategie op dit punt te wijzigen.

Jaarlijks worden convenanten gesloten met de verschillende partners, waardoor de benodigde flexibiliteit in het proces behouden blijft. De provincie heeft bewust gekozen voor convenanten en niet voor de bindendheid die samenhangt met contracten. Desondanks ervaren partners de afspraken als bindend. De werkwijze waarbij de gebiedsprogrammering uitmondt in convenanten met de partners is naar de mening van de Rekenkamer passend bij het karakter van het ILG. Het is echter ook een

werkwijze die niet zonder risico is; het monitoren van het nakomen van de afspraken is een continu aandachtspunt voor de provincie.

- 3. Beoordeel bij de midterm review of de resultaten aanleiding geven om de programmering en de verwerking daarvan in convenanten anders aan te pakken (GS en PS)*

Sinds 2009 worden ook prestatieovereenkomsten met terreinbeheerders gesloten. Deze zijn gekoppeld aan de gebiedsprogramma's; met andere woorden de gebiedsprogramma's zijn bepalend voor de activiteiten van de terreinbeheerders. Deze overeenkomsten zijn duidelijk minder ver ontwikkeld dan de overeenkomsten met de gemeenten en waterschappen. Zo staan er vooral procesafspraken in om te komen tot afspraken over prestaties. Voor de overeenkomsten voor 2010 dient een verbeterlag gemaakt te worden om ervoor te zorgen dat deze overeenkomsten daadwerkelijk prestatieovereenkomsten zijn.

- 4. Zorg voor concrete prestatieovereenkomsten met terreinbeheerders voor de resterende ILG-periode (GS)*

Doelen en draagvlak

De gedachte achter het ILG is ook om de doelen voor het landelijk gebied van verschillende partners te combineren. Niet alle partners zijn echter te spreken over de ruimte die de provincie biedt voor het inbrengen van eigen doelen. De mate waarin de partners hun betrokkenheid bij het ILG hebben kunnen organiseren lijkt daarbij een bepalende factor te zijn; degenen die hun betrokkenheid bij het ILG het beste hebben weten te organiseren, zijn over het algemeen het meest tevreden over de ruimte die er was voor hun eigen doelen. Dit aspect komt overigens terug op andere onderdelen van dit onderzoek, zoals bijvoorbeeld subsidies (zie paragraaf 2.7). De mate waarin (kleine) partners hun betrokkenheid bij het landelijk gebied weten te organiseren is van groot belang voor hun invloed op het proces en daarmee op het draagvlak en dus op het realiseren van prestaties in het landelijk gebied. Daarmee is de organisatie van (kleine) partners een zaak voor de provincie. De Rekenkamer adviseert om partners daarin behulpzaam te zijn door enerzijds voorbeelden te laten zien van de manier waarop anderen het georganiseerd hebben en anderzijds het aanbod te doen van ondersteuning door provinciale medewerkers om zo samen met de partner invulling te geven aan de ILG-taken.

- 5. Ondersteun partners met expertise en/of personele capaciteit (GS)*

Deelconclusie C: De aansturing DLG gaat steeds beter

De conclusie van de Rekenkamer is dat de aansturing van DLG door de provincie steeds beter gaat.

De aansturing van DLG door de provincie is de afgelopen jaren aangescherpt, mede door het inzichtelijk maken van de totale taakstelling (over de gebieden en in jaren) tot 2013 inclusief de haalbaarheid van de opdrachten. Daarmee kan er nu gestuurd worden op reële prognoses en op output. In de meerjarenovereenkomst die de provincie met DLG afsluit voor de periode 2010 - 2013 komen de aanscherpingen in de aansturing tot uitdrukking en het meerjarenkarakter sluit aan op de ILG-filosofie. Ook het verantwoorden en het op basis daarvan bijsturen heeft een verbeteringslag ondergaan. De Rekenkamer acht het van belang om de ingeslagen weg ten aanzien van de aansturing van DLG voort te zetten.

Deelconclusie D: De afstemming front office en back office is aandachtspunt²¹

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Overijssel een duidelijk beeld heeft van de benodigde interne organisatie en de verdeling van de rollen tussen front office en back office, maar dat de uitwerking daarvan in de praktijk een aandachtspunt is. De provincie Overijssel hanteert in principe een sectorenmodel. Voor het ILG is een front office ingesteld, die de contacten met de partners onderhoudt.

De front office bestaat uit ambtenaren die de BGO's ondersteunen en die daarbij een procesrol hebben. Dit betekent dat zij zich niet met de inhoud van de gebiedsprogramma's bezighouden, maar ervoor zorgen dat de randvoorwaarden om tot een gebiedsprogramma te komen zijn ingevuld. In de fase van uitvoering vervullen zij een signalerende rol op het moment dat plan en praktijk uit elkaar dreigen te gaan lopen. De sectoren (back office) zijn verantwoordelijk voor de inhoud, binnen de sectoren zijn ambtenaren als prestatie-eigenaar aangewezen. De contacten tussen de gebieden en de sectoren verlopen in principe via de front office.

In de praktijk is de samenwerking tussen front office (het team dat de BGO's ondersteunt) en back office (de sectoren) een aandachtspunt. De taakverdeling wordt niet door alle betrokkenen op dezelfde manier beleefd. Hierdoor ontstaat het risico dat taken niet of juist dubbel worden gedaan. Dit speelt bijvoorbeeld bij het toetsen van de plannen van partners aan de kaders van de provincie. Ook worden partners ondanks afspraken tóch met meerdere gesprekspartners binnen de provincie geconfronteerd. Hierdoor ontstaat er onduidelijkheid over aanspreekpunten en daarnaast mogelijk irritatie over het niet nakomen van afspraken hierover. Wellicht is het verschil in beoordeling van front office en back office door partners hiervoor een signaal; partners vinden de front office van de provincie

²¹ De provincie Overijssel hanteert de begrippen front office en back office niet (meer) en maakt het onderscheid tussen team BGO en de sectorale teams. Voor de leesbaarheid kiest de Rekenkamer ervoor om ook de termen front office en back office te gebruiken.

klantvriendelijk, servicegericht, toegankelijk en duidelijk. Over de contacten met sectoren zijn partners minder tevreden, dit heeft vooral te maken met de ervaring dat de sectoren minder ‘ontschot’ denken.

Het is een uitdaging voor het management om binnen een sectoraal model de integrale ILG-opgave te organiseren en er daarbij tevens voor te zorgen dat ‘alle neuzen dezelfde kant op staan’. De Rekenkamer adviseert op korte termijn de taakverdeling tussen front office en back office te verduidelijken, deze vast te leggen en het cultuuraspect niet te veronachtzamen.

6. Verduidelijk de taakverdeling tussen front office (team BGO) en back office (sectorale teams), leg deze taakverdeling vast en wees alert op het cultuuraspect (GS)

Deelconclusie E: De flexibiliteit in financiën wordt niet ten volle benut en is niet consistent doorgevoerd

De provincie heeft de ontschotting in het rijksbudget niet optimaal doorgezet in de eigen budgetten en de flexibiliteit van het ILG-budget niet ten volle benut. Zo luidt de conclusie van de Rekenkamer over de ILG-middelen.

De provincie heeft de middelen verdeeld in de tijd en over de verschillende programma's. Daarmee heeft de provincie flexibiliteit in de budgetten gecreëerd, in die zin dat per prestatie in de tijd geschoven kan worden met de budgetten. Hiervoor is de egalisatiereserve ILG ingesteld, waarover GS kunnen beslissen. Het schuiven van budgetten tussen prestaties is minder eenvoudig. Besluiten hierover zijn voorbehouden aan PS en zijn de consequentie van de verdeling van de middelen over de verschillende programma's in de begroting. Deze ‘schotten’ tussen de middelen voor de verschillende prestaties sluiten niet aan op de integrale ILG-opgaven.

De provincie Overijssel heeft met partners gestreefd naar een meerjarige programmering tot het einde van de ILG-periode. Dit betekent dat partners gevraagd wordt om qua inzet van middelen over jaargrenzen (autorisatie) en collegeperiodes heen te gaan. Wanneer partners hieraan niet kunnen of willen voldoen is het gevolg dat de middelen aan hun neus voorbij gaan en aan een ander gebied worden toebedeeld. Daarmee ‘dwingt’ de provincie partners min of meer om over hun (jaar)grenzen heen te gaan.

Naar partners toe heeft de provincie de flexibiliteit in het schuiven met middelen in theorie in de tijd beperkt; de subsidie is, tenzij op een later moment andere afspraken worden gemaakt, bedoeld voor de overeengekomen uitvoeringsperiode. Wel wordt partners de ruimte geboden om middelen die over zijn, te gebruiken voor andere pMJP-prestaties binnen hun eigen gebied.

Het niet volledig ontschot zijn van de ILG-middelen bij de provincie, de flexibiliteit die van partners wordt gevraagd (autorisatiegrenzen) en aan partners wordt geboden (schuiven tussen prestaties) betekent een niet consistente lijn ten aanzien van de ILG-middelen. Dit leidt tot het denken en handelen in 'schotten', wat bij partners tot onbegrip en frustratie kan leiden en zorgt voor interne verrekeningen en daaruit voortvloeiende frustratie bij de provincie. De Rekenkamer adviseert om te zorgen voor een optimale flexibiliteit in de budgetten zoals bedoeld in de ILG-filosofie. Daarmee kan er nog beter worden ingespeeld op kansen die zich voordoen, het voorkomt het denken en handelen in 'schotten' en zorgt voor een consistente lijn in de ILG-middelen.

7. Zorg voor een consistente lijn en een grotere flexibiliteit in de middelen passend bij de ILG-filosofie (GS)

Deelconclusie F: Het subsidie-instrument vraagt om goede voorlichting door de provincie

Het subsidie-instrument blijft, ondanks de toegepaste vereenvoudigingen, voor een deel van de partners ingewikkeld en goede voorlichting door de provincie is daarbij gewenst.

De provincie Overijssel heeft een duidelijk beeld van het instrumentarium dat zij wil inzetten voor de ILG-doelen. Deze instrumenten zijn opgenomen in het pMJP. De subsidieregeling kan gezien worden als één van de instrumenten. De provincie heeft zowel de subsidieregeling als het subsidieproces gereorganiseerd. Intern bij de provincie is er sprake van onduidelijkheid over waar de verantwoordelijkheid voor het toetsen van de plannen aan het Uitvoeringsbesluit Subsidies (UBS) is belegd. Dit aandachtspunt sluit aan op de eerder genoemde gewenste verduidelijking in het werkproces tussen loket en sectoren (aanbeveling 6). Het UBS is voor partners ingewikkeld, ondanks pogingen tot vereenvoudiging. Een deel van de partners heeft in het samen optrekken met provincie een oplossing gevonden om te komen tot een binnen het UBS passend plan. Hier geldt ook dat degenen die hun betrokkenheid bij het ILG het beste hebben weten te organiseren, de minste moeite hebben met het subsidie-instrument. Aanbeveling 5 geldt daarom ook voor dit aandachtspunt.

Deelconclusie G: De verantwoording is passend binnen de ILG-filosofie

De verantwoordingssystematiek van partners aan GS en de verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten past bij de ILG-filosofie.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat vooraf aan partners duidelijk wordt gemaakt wat de verantwoordingsverplichtingen zijn. De eisen die het Rijk stelt aan de verantwoording door de provincie werken door in de verantwoordingsverplichtingen aan de partners. Met andere woorden, de bewegingsruimte hierbij is voor de provincie beperkt. Waar mogelijk heeft de provincie de verantwoordingsverplichtingen vereenvoudigd en beperkt.

Dit wordt door partners zeer gewaardeerd. Op basis van de verantwoording door partners stuurt de provincie bij.

De Rekenkamer constateert dat Provinciale Staten geïnformeerd worden over de realisatie van de doelen en prestaties en de financiën die daarvoor nodig zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat Provinciale Staten na de vaststelling van het pMJP in 2006 voornamelijk via de planning en control-cyclus worden geïnformeerd. De prestatietabel pMJP die aan begroting en rekening wordt toegevoegd, biedt Provinciale Staten zicht op de realisatie van doelen en prestaties en de middelen die ermee gemoeid zijn.

Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Overijssel

Geachte heer/mevrouw,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het Rapport "Regie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied".

Wij zijn uiteraard verheugd over de hoofdconclusie van het rapport, namelijk dat wij er in geslaagd zijn in de afgelopen jaren een goede basis te leggen voor de regiefunctie in het landelijk gebied. Wij herkennen die conclusie en delen met u de opvatting dat op onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Uw rapport levert daaraan een goede bijdrage, omdat u uw aanbevelingen heeft geformuleerd in toekomstgerichte groei- en verbetermogelijkheden.

Met instemming hebben wij er kennis van genomen dat u op twee onderdelen, de sturing van Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de verantwoording naar Provinciale Staten, tot een positief eindoordeel komt. Wij zullen deze activiteiten, binnen de context van de dynamische ontwikkelingen van het ILG, onverminderd voortzetten.

In reactie op de zeven door u geformuleerde (hieronder cursief afgedrukte) aanbevelingen merken wij het volgende op.

"1. Evalueer en herijk de sturingsfilosofie bij de Midterm review in 2010 en maak daarbij gebruik van een expliciete risicoanalyse (Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten)"

Wij zullen deze aanbeveling betrekken bij de uitvoering van de Midterm review. Daarbij merken wij wel op dat er vooralsnog geen aanleiding bestaat tot fundamentele wijzigingen van de sturingsfilosofie en dat deze evaluatie en herijking vooral tot doel heeft bijstellingen en aanscherpingen aan te brengen.

"2. Verduidelijk de rol van en competenties van de aanjaagteams en wijs bestuurders in de Bestuurlijk gebiedsoverleggen (BGO's) op hun verantwoordelijkheid om voor goede ambtelijke ondersteuning te zorgen (Gedeputeerde Staten)"

Zowel ambtelijk als bestuurlijk zijn wij het gesprek, afhankelijk van de regionale situatie, met de partners gestart om de rol en taak van het aanjaagteam te verduidelijken en het aanjaagteam te professionaliseren.

"3. Beoordeel bij de Midterm review of de resultaten aanleiding geven om de programmering en de verwerking daarvan in convenanten anders aan te pakken (Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten)"

In de toelichting op deze aanbeveling richt u zich in het bijzonder op de spanning tussen de flexibiliteit van convenanten en de bindendheid van contracten. Wij zijn ons voortdurend bewust van dit spanningsveld. Zoals u in de toelichting op deze aanbeveling terecht aangeeft, hebben wij voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) een versnellingsactie ingezet, die, in overleg met de betrokken gebiedscommissies, heeft geleid tot minder vrijblijvende afspraken.

De monitoring van de afspraken is een voortdurend aandachtspunt in het overleg met onze partners.

Indien de Midterm review of andere ontwikkelingen daartoe aanleiding geven zullen wij bezien of de afspraken met de gebiedspartners op een andere wijze dan in convenanten vastgelegd dienen te worden.

"4. Zorg voor concrete prestatieovereenkomsten met terreinbeheerders voor de resterende ILG-periode (Gedeputeerde Staten)"

Bij de actualisatie van de bestuursconvenanten en prestatieovereenkomsten voor 2010-2013 hebben wij al een behoorlijke verbeterslag gemaakt. Op 16 december 2009 hebben wij, naast de gebruikelijke meerjarige bestuursconvenanten met gemeenten en waterschappen, ook met de terreinbeheerders meerjarige concrete prestatieovereenkomsten afgesloten. Zo is een planning gemaakt over de overdracht van gronden aan de terreinbeheerders ten behoeve van de EHS en zijn afspraken gemaakt over de organisatie rondom de inrichting van deze gronden. Bij de eerstvolgende actualisatie zal deze lijn voortgezet worden.

"5. Ondersteun partners met expertise en/of personele capaciteit (Gedeputeerde Staten)"

Onder verwijzing naar de tweede aanbeveling merken wij op dat wij al verbeteracties in gang hebben gezet. Zo worden de partners regelmatig op de hoogte gebracht van de voortgang van de uitvoering van de gebiedsprogramma's en wordt bij stagnaties een oplossing gezocht. Wij zullen alle partners blijvend en actief ondersteunen bij de uitvoering van het ILG.

"6. Verduidelijk de taakverdeling tussen front office (team BGO) en back office (sectorale teams), leg deze taakverdeling vast en wees alert op het cultuuraspect (Gedeputeerde Staten)"

Ook op dit onderdeel hebben wij, zie onze reactie op de tweede en vijfde aanbeveling, al de nodige verbeteracties in gang gezet. Zo zal in de nabije toekomst de voorbereiding en nazorg van de aanjaag- en BGO-teambijeenkomsten een samenspel worden van het team BGO en de sectorale teams. Daarbij zullen ook de verschillende rollen en taken van de betrokken teams via het model opdrachtgever- en opdrachtnemerschap worden verduidelijkt.

"7. Zorg voor een consistente lijn en een grotere flexibiliteit in de middelen passend bij de ILG-filosofie (Gedeputeerde Staten)"

De ontschotting van de ILG-middelen is een belangrijk aandachtspunt in de Midterm review. De Midterm review is naar onze mening ook het geëigende beleidskader om te bezien welke verbetermogelijkheden op dit onderdeel mogelijk zijn. In dat verband merken wij op dat de bestaande schotten tussen de subsidieregelingen voor een deel kunnen worden verklaard uit de verantwoordingssystematiek van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bovendien merken wij op dat wij op verschillende beleidsonderdelen van het provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP), onder andere in het kader van het programma Investeren in Overijssel, autonome middelen inzetten.

De toewijzing van deze middelen gebeurt "ontschot". De maatschappelijke urgentie en de efficiënte benutting van de middelen bepalen aan welke projecten deze middelen worden toegewezen.

Tot slot merken wij op dat verschuiving van budgetten over de jaren en binnen de onderscheiden programmalijnen mogelijk is, en ook is toegepast. Verschuiving van budgetten tussen de onderscheiden programmalijnen vraagt om beleidsbeslissingen die, zoals u ook in de toelichting aangeeft, een bevoegdheid is van Provinciale Staten.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

secretaris,

Bijlage 3: Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van deskstudy en een brede interviewronde. Het normenkader dat we voor dit onderzoek hebben opgesteld, is leidend geweest voor de vraagstelling. Dit normenkader is gebaseerd op geïntegreerd gebiedsgericht werken en hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van de Wet Inrichting Landelijk Gebied, de memorie van toelichting daarop en de bestuursovereenkomsten. Een ander deel van de normen wordt gevormd door normen van goed openbaar bestuur, die de Rekenkamer heeft afgeleid van de code voor goed openbaar bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Door middel van deskstudy is een algemeen beeld verkregen van de sturingsfilosofie en werkwijze die door beide provincies voor het ILG gekozen is. De geraadpleegde bronnen zijn terug te vinden in bijlage 4.

In de interviewronde is vervolgens een verdiepingsslag gemaakt en is de vraag aan bod gekomen hoe deze sturingsfilosofie en werkwijze uitpakken in de praktijk. Provincie Gelderland heeft voor de praktische uitwerking in het landelijk gebied 38 prioritaire gebieden aangewezen. In deze gebieden zijn tal van organisaties actief betrokken bij het gebiedsgericht werken. Het was niet mogelijk, maar ook niet noodzakelijk om alle partners en alle gebieden in het onderzoek te betrekken. Daarom heeft de Rekenkamer een selectie gemaakt voor de interviewronde in Gelderland. De volgende keuzes zijn daarvoor gemaakt:

- Om de samenwerking met partners in de 38 prioritaire gebieden te vergemakkelijken, heeft de provincie Gelderland drie regiobureaus opgericht. Dit zijn:
 - regiobureau Achterhoek & Liemers (12 prioritaire gebieden)
 - regiobureau Veluwe-Vallei (18 prioritaire gebieden)
 - regiobureau Rivierengebied (8 prioritaire gebieden)

De twee regiobureaus met de meeste prioritaire gebieden zijn in het onderzoek betrokken. Dit betekent dat het regiobureau Rivierengebied buiten het onderzoek is gelaten. Een bijkomend voordeel van deze selectiekeuze is het feit dat de prioritaire gebieden die onder het regiobureau Rivierengebied vallen ook de meeste overlap hebben met het onderzoek van de Rekenkamer naar Nationale landschappen dat momenteel wordt uitgevoerd. Drie van de acht prioritaire gebieden bij het regiobureau Rivierengebied zijn namelijk tevens nationaal landschap.

- Van de partners in de regio's Achterhoek & Liemers en Veluwe-Vallei worden zowel partners met als zonder een meerjarenovereenkomst met de provincie Gelderland geselecteerd
- Om dubbele onderzoekslast te voorkomen, is bij het selecteren van te interviewen personen rekening gehouden met de deelnemers aan het visitatieonderzoek ILG (onder leiding van dhr. Hendriks, voormalig CdK van Overijssel) dat eind 2008 is uitgevoerd

- Bij de provincie en bij de gebiedspartners worden zowel gesprekken op bestuurlijk als ambtelijk niveau gevoerd

Op basis van deze criteria is uiteindelijk een lijst met te interviewen personen samengesteld. Deze lijst is te vinden in bijlage 5.

Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen

Documenten provincie Gelderland

- 217a-onderzoek Vitaal Gelderland “Van verantwoording naar sturing”, 15 december 2008 (uitgevoerd door Berenschot)
- Aansturingsprotocol van de Provincies voor de Dienst Landelijk Gebied en het Bureau Beheer Landbouwgronden, 18 december 2006
- Beleidsbegrotingen 2007 t/m 2010
- Beleidsrekeningen 2007 t/m 2008, inclusief accountantsrapportages Deloitte
- Beleidsvoornemen Gelderland in beweging, 1 mei 2007
- Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Gelderland, 18 december 2006 (PS2006-662)
- Diverse subsidiebeschikkingen op basis van de Subsidieregeling vitaal Gelderland 2007 en 2008
- DLG prestatieovereenkomst verantwoording, periode januari t/m mei 2007
- DLG prestatieovereenkomst verantwoording 2008, mei t/m augustus 2007
- DLG prestatieovereenkomst verantwoording, jaarrapportage 2007
- DLG prestatieovereenkomst verantwoording, jaarrapportage 2008
- DLG prestatieovereenkomst verantwoording, periode januari t/m mei 2009
- Evaluatie plattelandsontwikkeling in de provincie Gelderland, december 2006 (uitgevoerd door PriceWaterhouseCoopers)
- Gelderland maakt het verschil, coalitieakkoord 2007-2001, 6 april 2007
- Gelderland maakt het verschil, uitvoeringsagenda GS 2007-2011, 29 mei 2007 (PS2007-333)
- Handboek financieel beheer ILG, geactualiseerde versie, 27 november 2007
- Handelingskader grond 2007 provincie Gelderland - DLG/BBL Oost behorende bij het Aansturingsprotocol
- Herziene subsidiebeschikking waterschap Rijn en IJssel, 10 september 2009
- Herziene subsidiebeschikking waterschap Rivierenland, 10 september 2009
- Herziene subsidiebeschikking waterschap Vallei en Eem, 11 september 2009
- Herziene subsidiebeschikking waterschap Veluwe, 10 september 2009
- Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen, 26 mei 2009 (PS2009-467)
- Kaderovereenkomst inclusief Uitvoeringsprogramma Stichting Het Geldersch Landschap, februari 2008
- Prestatieovereenkomst DLG en provincie Gelderland 2007, 18 december 2006
- Prestatieovereenkomst DLG en provincie Gelderland 2008, 20 december 2007

- Prestatieovereenkomst DLG en provincie Gelderland 2009, 19 december 2008
- Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland 2007-2013, 6 december 2006 (PS2006-662)
- Statennotitie Inzet Dienst Landelijk Gebied in het kader van ILG, 18 juli 2006 (PS2006-528)
- Statennotitie Eerste wijzigingen bestuursovereenkomst ILG 2008, 7 oktober 2008 (PS2008-718)
- Statennotitie Externe organisatie overleg en uitvoering landelijk gebied, 17 oktober 2006 (PS2006-777)
- Statennotitie Grond van de grond: grondbeleid in het kader van ILG, 17 oktober 2006
- Statennotitie Informatie Nulmeting op kaart, 22 september 2009 (PS2009-777)
- Statennotitie Investeringsbudget Landelijk Gebied Basisdocument ILG, 28 maart 2006 (PS2006-238)
- Statennotitie Realisatie EHS, 26 augustus 2008 (PS2008-616)
- Statennotitie Uitvoerende overheid: een actiever en versterkt grondbeleid, gewijzigde versie 26 augustus 2008 (PS2008-608)
- Statennotitie VerbeterDe Verkaveling, 17 oktober 2006 (PS2006-794)
- Statennotitie Vervolgnottitie realisatie EHS, 23 september 2008 (PS2008-616)
- Statenvoorstel Agenda vitaal platteland, invoering ILG in Gelderland, 26 september 2006 (PS2006-662)
- Statenvoorstel Beleidsbegroting 2007, Nieuw programma Vitaal Platteland, 31 oktober 2006 (PS2006-815)
- Statenvoorstel Meerjarenovereenkomsten met de vier Gelderse waterschappen, 12 mei 2009 (PS2009-472)
- Statenvoorstel Meerjarenprogramma overeenkomst met het Geldersch Landschap, 20 november 2007 (PS2007-763)
- Statenvoorstel PMJP Vitaal Platteland: de uitvoeringsopgave, 23 januari 2007 (PS2007-13)
- Statenvoorstel Subsidieverlening Vitens, 10 november 2009 (PS2009-907)
- Subsidiebeschikking gemeente Berkelland, inclusief Uitvoeringsovereenkomst 2009-2013, 18 februari 2009
- Subsidiebeschikking gemeente Ede, inclusief Uitvoeringsovereenkomst 2009-2013, 20 mei 2009
- Subsidiebeschikking Natuurmonumenten inclusief Uitvoeringsovereenkomst 2008-2013, juli 2008
- Subsidiebeschikking Staatsbosbeheer Regio Oost, inclusief Kaderovereenkomst uitvoering PMJP 2008-2013, 7 juli 2008
- Veluwecommissie terugblik 2006, begin 2007 (PS2007-578)
- Verslag vergadering Provinciale Staten, 28 februari 2007 (PS2007-160)
- Verslag vergadering Provinciale Staten, 24 september 2008 (PS2008-681)
- Verslag vergadering Statencommissie Landelijk Gebied, 22 en 29 november 2006 (PS2006-904)
- Voorjaarsnota's 2006 t/m 2009
- Voortgangsrapportage PMJP Vitaal platteland 2007, juni 2008 (PS2008-409)
- Werkplan 2009 "Sterren laten schitteren" afdeling Programmeren & Contracteren Milieu Water Landelijk Gebied, 6 januari 2009

Overige documenten

Boonstra, F. (2004) *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Assen: Van Gorcum.

Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer & A.M.E. Groot (2007) *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*. Wageningen: Alterra-rapport 1441.

Brief van Minister Verburg aan mw. S. Stuiveling (Algemene Rekenkamer) (23 april 2009) *Reactie op rapport 'Staat van de Beleidsinformatie 2009'*. Den Haag: Ministerie van LNV.

Commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (29 oktober 2009) *Nr. 50 Lijst van vragen en antwoorden aan de Minister van LNV over de brief van 14 september inzake de voortgangsrapportages ILG en EHS 2008*. Den Haag: Kamerstuk 30 825, nr. 49.

Glasbergen, P. & P.P.J. Driessen (red.) (1993) *Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. Den Haag.

Interprovinciaal overleg, Ministerie van LNV, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van VROM, Unie van Waterschappen, Ministerie van V&W (2004) *Contouren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, werkdocument*.

Interprovinciaal overleg (2006) *Kansen verzilveren. Eindrapport Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied*. Amersfoort.

Interprovinciaal overleg (2009) *Investeringsbudget Landelijk Gebied. Werk in uitvoering. Rapportage bevindingen Visitatiecommissie ILG*. Amersfoort.

Kalders, P., J. van Erp & K. Peters (2004) *Overheid in spagaat*. In: Bestuurskunde, jaargang 13, nr. 8, pp. 338-346.

Kuindersma, W. & T.A. Selnes (2008) *De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussiepunten vanuit Rijk en provincies*. Wageningen: Alterra-rapport 1688.

Leroy, P. (2000) *Milieubeleid en beleidswetenschappen*. In: Driessen, P.P.J. & P. Glasbergen (red.) *Milieu, samenleving en beleid*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2004) *Nota ruimte*. Den Haag.

Ministerie van LNV, VROM, V&W en OCW (2004) *Agenda voor een vitaal platteland*. Den Haag.

Ministerie van LNV, VROM, V&W en OCW (2006) *Meerjarenprogramma 2007-2013. Agenda voor een vitaal platteland*. Den Haag.

Ministerie van LNV, VROM en V&W (2006) *Wet inrichting landelijk gebied*. Den Haag.

Raad voor het landelijk gebied (2007) *Achter open deuren. Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: RLG 07/5.

Tatenhove, J. van (1993) *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. Wageningen.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006a) *Regels inzake de inrichting van het landelijk gebied (Wet inrichting landelijk gebied), Memorie van toelichting*. Vergaderjaar 2005-2006, 30509, nr. 3.

Websites

www.gelderland.nl
www.minlnv.nl
www.plattelandshuis.nl
www.provincie.overijssel.nl
www.svgv.nl
www.vitaalplatteland.nu

Bijlage 5: Overzicht geïnterviewde personen

Provincie

- Dhr. I. van Blijderveen
Projectcontroller PMJP
- Mw. B. Claessens
Programmacoördinator regiobureau Veluwe-Vallei
- Dhr. R. van Eijden
Programmacoördinator regiobureau Achterhoek & Liemers
- Mw. M. van Haagen
Programmacoördinator regiobureau Veluwe-Vallei
- Dhr. L. Hemelaar
Programmacoördinator regiobureau Achterhoek & Liemers
- Mw. A. Jansen
Programmacoördinator regiobureau Veluwe-Vallei
- Dhr. M. Kaal
Hoofd regiobureau Achterhoek & Liemers
- Dhr. H. Keereweer
Gedeputeerde Water, Landelijk gebied, Kleine kernen, Aandeelhouderschappen en bestuur IPO
- Dhr. P. van de Kreeke
Hoofd regiobureau Veluwe-Vallei
- Mw. A. Pancras
Teamleider programmasturing en informatie (PSI), afdeling Programmeren & Contracteren MWLG
- Mw. M. Poolman
Programmamanager subsidies PMJP Vitaal Gelderland, afdeling Subsidies MWLG
- Dhr. E. Staring
Subsidieadviseur, afdeling Subsidies MWLG
- Dhr. R. Taylor Weber
Financieel adviseur
- Dhr. G. Wieland
Accountmanager DLG
- Dhr. H. van Zandbrink
Programmacoördinator regiobureau Achterhoek & Liemers

Partners

- Dhr. M. Boddeke
Wethouder gemeente Apeldoorn
- Mw. K. te Boome
Programmamanager ontwikkeling buitengebied, gemeente Ede
- Dhr. B. ten Bosch
Accountmanager Gelderland, Dienst Landelijk Gebied
- Mw. J.J.H. Colijn - de Raat
Burgemeester gemeente Scherpenzeel

- Dhr. L. Jacobs
Districtshoofd Veluwe, Staatsbosbeheer
- Dhr. J. de Koe
Adjunct directeur Gelderland, Natuurmonumenten
- Mw. E. Rutting
Lid dagelijks bestuur van Waterschap Rijn en IJssel
- Dhr. P. Schrijver
Bestuurslid LTO Noord
- Mw. J. van Sikkelerus
Beleidsmedewerker gemeente Apeldoorn
- Dhr. D. Smid
Programmamanager ILG, Geldersch Landschap & Geldersche Kasteelen
- Mw. H. Teunissen - Ordelman
Beleidsmedewerker gemeente Doetinchem
- Dhr. P. van den Tweel
Directeur Geldersch Landschap & Geldersche Kasteelen

Overig

- Dhr W.J. Meijers
Financieel accountmanager Nationaal Groenfonds