

**Regie op het  
Investeringsbudget  
Landelijk Gebied**

Provincie Overijssel



# **Regie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied**

Provincie Overijssel



## Voorwoord

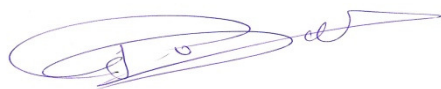
Een kabinet valt, een economische crisis is volop aan de orde, maar er moet niettemin bestuurd worden en er wordt dus ook geëvalueerd, onderzocht en er worden conclusies getrokken. Gelukkig maar, het leven staat in bestuurlijke zin ook nu niet stil en dat is voor de provincie en haar burgers maar goed 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 voor de provincie Overijssel. 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 Gelderland en de reactie van Gedeputeerde Staten van Gelderland onderdeel uit van de bijlagen van dit rapport.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Leeswijzer .....	5
<b>DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie.....</b>	<b>9</b>
<b>1. Aanleiding, doel en vraag.....</b>	<b>11</b>
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
<b>2. Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>15</b>
2.1. De basis staat, maar de regierol dient verder uitgebouwd te worden .....	15
2.2. De sturingsfilosofie mist een risicoanalyse, maar wordt gedragen door partners .....	17
2.3. De basis van de samenwerking met partners staat, maar verbeteringen zijn nodig.....	17
2.4. De aansturing DLG gaat steeds beter .....	20
2.5. De afstemming front office en back office is aandachtspunt.....	20
2.6. De flexibiliteit in financiën wordt niet ten volle benut en is niet consistent doorgevoerd .....	21
2.7. Het subsidie-instrument vraagt om goede voorlichting door de provincie	22
2.8. De verantwoording is passend binnen de ILG-filosofie.....	22
2.9. Vergelijking tussen Overijssel en Gelderland op hoofdlijnen.....	23
<b>3. Bestuurlijke reactie.....</b>	<b>25</b>
<b>4. Nawoord.....</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 1: Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen .....</b>	<b>83</b>
<b>Bijlage 2: Bestuurlijke nota en reactie GS Gelderland.....</b>	<b>87</b>
<b>Bijlage 3: Onderzoeksmethode.....</b>	<b>97</b>
<b>Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>98</b>
<b>Bijlage 5: Overzicht geïnterviewde personen .....</b>	<b>101</b>



**DEEL 2: Bevindingen ..... 31**

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>33</b>
1.1.	Aanleiding voor het onderzoek .....	33
1.2.	Doel en vraagstelling .....	34
1.3.	Afbakening .....	36
<b>2.</b>	<b>Bevindingen .....</b>	<b>37</b>
2.1.	De ILG-filosofie en de uitwerking ervan in Overijssel .....	37
2.2.	Sturingsfilosofie; hoe wil de provincie sturen? .....	40
2.2.1	<i>Prestaties tot 2014</i> .....	41
2.2.2	<i>Provinciale visie op de regierol</i> .....	43
2.2.3	<i>Evaluatie van de sturingsfilosofie</i> .....	45
2.2.4	<i>Risicoanalyse</i> .....	46
2.3.	Hoe is de samenwerking met partners? .....	47
2.3.1	<i>Visie op de samenwerking met partners</i> .....	47
2.3.2	<i>Integratie van doelen en gebiedsverantwoordelijkheid</i> .....	51
2.3.3	<i>Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleid</i> .....	52
2.3.4	<i>Meerjarige en bindende convenanten</i> .....	53
2.3.5	<i>Houding van de provincie</i> .....	56
2.3.6	<i>Verwachtingen over resultaten in 2014</i> .....	57
2.4.	Hoe is de aansturing van DLG vormgegeven? .....	57
2.4.1	<i>Afspraken over inzet DLG</i> .....	58
2.4.2	<i>Bijsturen op basis van verantwoording door DLG</i> .....	60
2.5.	Wat zijn de gevolgen van het ILG voor de interne organisatie? .....	61
2.5.1	<i>Benodigde organisatie en cultuur voor het ILG</i> .....	62
2.6.	Wie betaalt wat in het landelijk gebied? .....	64
2.6.1	<i>Afspraken over bijdragen van Rijk en provincie</i> .....	64
2.6.2	<i>Bijdragen van partners aan het ILG</i> .....	69
2.6.3	<i>Ontschotter budgetten</i> .....	70
2.7.	Van welk instrumentarium wordt er voor het ILG gebruik gemaakt? .....	72
2.7.1	<i>Keuze voor instrumenten</i> .....	72
2.7.2	<i>Vereenvoudiging subsidieregelingen</i> .....	73
2.8.	Hoe wordt er verantwoording afgelegd? .....	76
2.8.1	<i>Verantwoordingsverplichtingen voor partners</i> .....	76
2.8.2	<i>Bijsturen op basis van verantwoordingsinformatie</i> .....	78
2.8.3	<i>Informatie aan Provinciale Staten</i> .....	78



## **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 Overijssel 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*

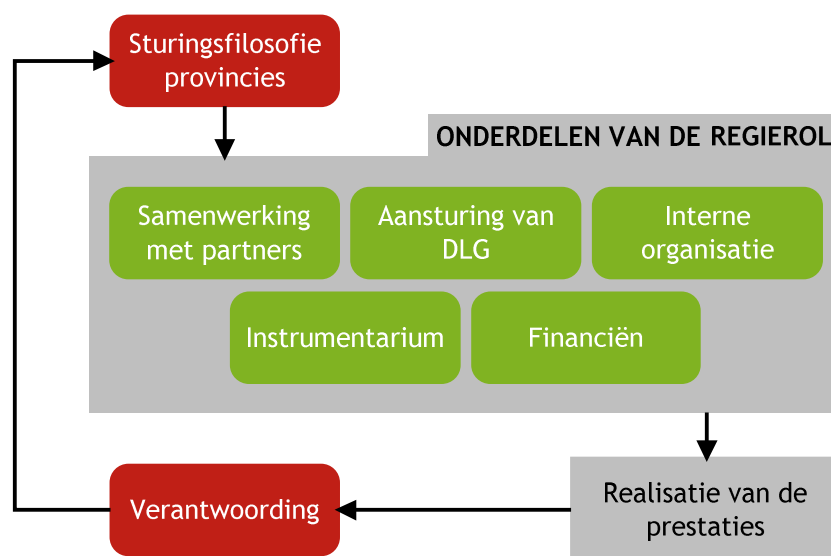
De gedachte hierachter is dat een goede invulling van de regierol een belangrijke voorwaarde is voor het welslagen van het ILG. Mogelijke

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

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 per prestatie gedurende de contractperiode te besteden aan de realisatie van andere overeengekomen 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, doelen<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Uitgezonderd de bijdragen voor Nationale parken en de provinciale Stichtingen Landschapsbeheer

#### 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 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.

### 2.1. 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 <sup>2</sup> 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

<sup>2</sup> 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.

## **2.2. 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)*

## **2.3. 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 verbeteringslag 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)*

## 2.4. 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 verantwoordelijk 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.

## 2.5. De afstemming front office en back office is aandachtspunt<sup>3</sup>

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

---

<sup>3</sup> 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.

hiervoor een signaal; partners vinden de front office van de provincie 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)*

## **2.6. 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 egaliseringsreserve 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 en PS)*

## **2.7. 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.

## **2.8. De verantwoording is passend binnen de ILG-filosofie**

De verantwoordingsystematiek 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.

## 2.9. Vergelijking tussen Overijssel en Gelderland 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).

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

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 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 Gelderland verwijzen we u graag naar bijlage 2 van dit rapport.



### 3. Bestuurlijke reactie

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 verbetering 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,



## 4. Nawoord

Het college van Gedeputeerde Staten geeft in haar reactie aan de hoofdconclusie te herkennen en onze opvatting te delen dat op onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Dat het Rekenkamerrapport daaraan naar de mening van GS een goede bijdrage kan leveren, verheugt de Rekenkamer.

De Rekenkamer wil in dit nawoord graag een enkele aanbeveling benadrukken. In reactie op aanbeveling 7 (zorg voor een consistente lijn en een grotere flexibiliteit in de middelen passend bij de ILG-filosofie) geeft het college enerzijds een verklaring voor de schotten (verantwoordingssystematiek van het ministerie van LNV) en anderzijds geeft het college aan de middelen zo ontschot mogelijk in te zetten. De Rekenkamer pleit voor een nog grotere flexibiliteit in de middelen. Daarmee wordt een consistente lijn gevolgd en het best aangesloten bij wat er van partners gevraagd wordt (over jaargrenzen en collegeperiodes heen gaan) en wat hen wordt aangeboden (flexibiliteit om middelen die over zijn te gebruiken voor andere prestaties). Door een flexibelere inzet van de middelen wordt het denken en handelen in 'schotten' voorkomen, wat van belang is voor het draagvlak bij partners. De Rekenkamer daagt Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten uit om, elk vanuit hun eigen rol, na te denken over de wijze waarop invulling aan deze aanbeveling gegeven kan worden.

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, doelen<sup>4</sup> 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.

---

<sup>4</sup> Uitgezonderd de bijdragen voor Nationale parken en de provinciale Stichtingen Landschapsbeheer

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 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 vraagstelling

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*

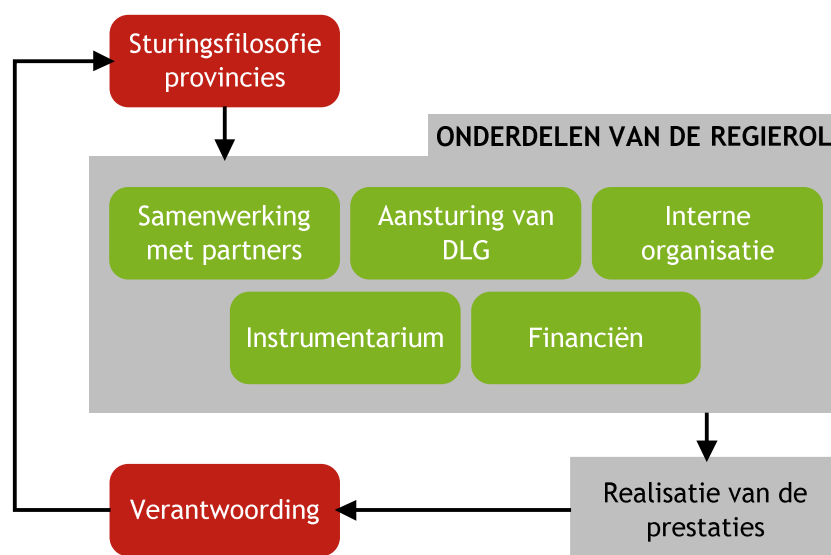
De gedachte hierachter is dat een goede invulling van de regierol een belangrijke voorwaarde is voor het welslagen van het ILG. Mogelijke verbeterpunten voor de regierol die uit het onderzoek naar voren komen kunnen door PS worden gebruikt om bij te sturen op het ILG in de periode tot 2014. Uit het doel 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 aspecten keuzes moeten maken. Deze aspecten 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.

De normen waaraan wij hebben getoetst zijn integraal opgenomen in deze rapportage. Een toelichting op 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 Dienst Landelijk Gebied wordt eveneens gekenmerkt door een verticale sturing (opdrachtgever - opdrachtnemer), maar wordt desondanks in dit onderzoek meegenomen. De reden daarvoor is dat 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 Overijssel in het kader van ILG 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 Overijssel 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 Overijssel

#### *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 rol<sup>5</sup>. 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 rijksbemoëienis 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 en instrumenten. Binnen de vastgestelde hoofdlijnen voeren de provincies

---

<sup>5</sup> Glasbergen & Driessen, 1993; Leroy, 2000; Boonstra, 2004

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 beleidsprioriteiten<sup>6</sup>.

Over de wijze waarop de provincies deze 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 Overijssel*

Provinciale Staten hebben in december 2006 het pMJP vastgesteld en daarmee de kaders gesteld voor het landelijk gebied. Voor de uitvoering heeft de provincie Overijssel gekozen om aan te sluiten bij het gebiedsgericht werken. Daarvoor is de provincie ingedeeld in acht gebieden. Deze zijn weergegeven in de figuur op de volgende bladzijde.

---

<sup>6</sup> Boonstra et al., 2007



figuur 2.1 Indeling voor gebiedsgericht werken in Overijssel



Bron: <http://provincie.overijssel.nl>, juli 2009

Per gebied is er een bestuurlijk gebiedsoverleg (BGO) ingesteld. Hierin zijn bestuurders van de provincie, gemeenten en waterschappen vertegenwoordigd. Samen formuleren zij de doelen die in het gebied moeten worden gerealiseerd en wanneer welke doelen aan de orde zijn. Daarvoor wordt een gezamenlijk gebiedsprogramma opgesteld. Dit gebiedsprogramma wordt door GS vastgesteld en is de basis voor de convenanten die de provincie sluit met de afzonderlijke partners. Deze convenanten vormen vervolgens weer de basis voor de subsidieaanvragen die door de partners bij de provincie worden gedaan.

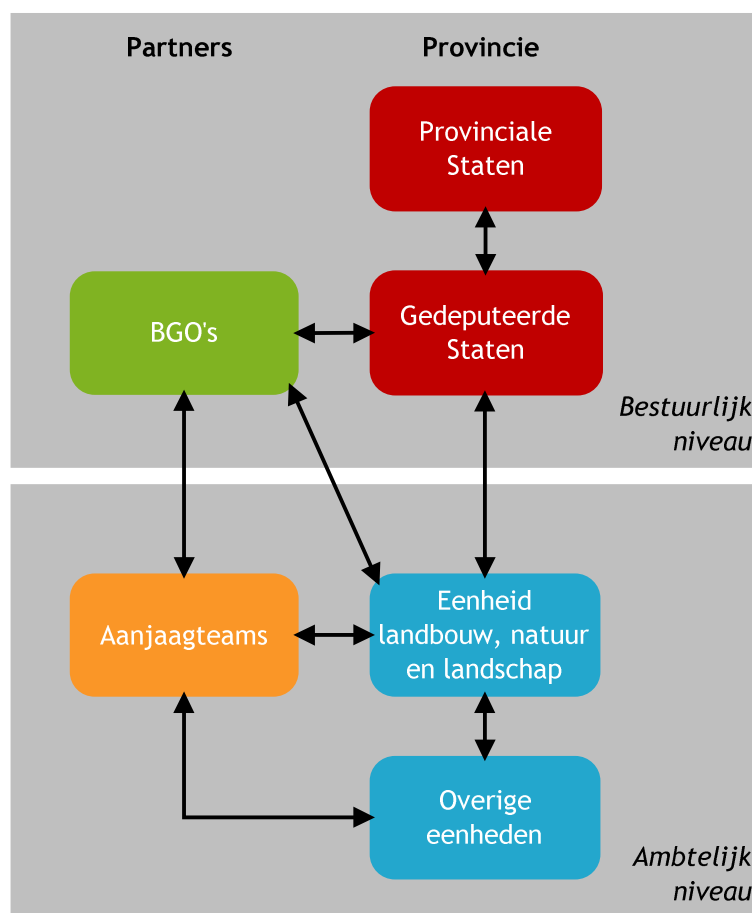
De BGO's worden ambtelijk ondersteund door een aanjaagteam. Het aanjaagteam bestaat uit medewerkers van gemeenten en waterschappen in het gebied. Ook medewerkers van de provincie Overijssel nemen deel aan het aanjaagteam, daarnaast levert de provincie de voorzitter en het secretariaat van het aanjaagteam.

In het provinciehuis is de uitvoering van het Provinciaal Meerjarenprogramma, het uitvoeringsprogramma voor het Landelijk Gebied, ondergebracht bij de Eenheid landbouw, natuur en landschap (LNL). Er zijn binnen de eenheid drie teams bij het ILG betrokken: het team projecten landelijk gebied, het team landbouw en plattelandsontwikkeling en het team BGO. Het eerste team is gericht op de grote integrale projecten die met ILG-middelen worden gefinancierd. Het team landbouw en plattelandsontwikkeling zorgt voor de beleidsontwikkeling rondom het meerjarenprogramma. Het team BGO ten slotte fungeert als schakel tussen

de provincie en de partners. Zij faciliteren en stroomlijnen de bestuurlijke samenwerking in de BGO's, zodat er op een goede manier plannen kunnen worden gemaakt en de uitvoering vlot verloopt.

In de onderstaande figuur is de Overijsselse organisatiestructuur voor het ILG schematisch weergegeven.

figuur 2.2 Organisatie voor het ILG



## 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 deze vragen beantwoord en 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**

De Rekenkamer constateert dat de provincie met het pMJP een duidelijk beeld heeft van de prestaties die nodig zijn om aan de afspraken met het Rijk te voldoen. Daarnaast zijn in het pMJP de aanvullende provinciale doelen opgenomen. De prestaties zijn duidelijk, in die zin dat ze, waar mogelijk, geformuleerd zijn in aantallen (hectares, te verplaatsen bedrijven, kilometers, pilots, etcetera). Ook partners zijn van mening dat het duidelijk is welke prestaties gerealiseerd moeten worden om aan de afspraken met het Rijk te voldoen.

### **Toelichting**

Het pMJP is opgebouwd aan de hand van vijf programmalijnen:

- perspectievolle landbouw
- behoud en versterking van de kwaliteit van natuur en (cultuur) landschap
- economische vitaliteit
- sociale vitaliteit en leefbaarheid
- veerkrachtig watersysteem

In deze programmalijnen zijn zowel de rijksdoelen als de provinciale doelen voor het landelijk gebied opgenomen. De rijksdoelen komen uit de bestuursovereenkomst die de provincie op 18 december 2006 met het Rijk heeft gesloten<sup>7</sup>. Daarin zijn afspraken gemaakt over de te realiseren prestaties en de middelen die het Rijk respectievelijk de provincie daarvoor ter beschikking stellen. De afspraken over de prestaties zijn resultaatverplichtingen<sup>8</sup>. Om inzicht te geven in de aard van de prestaties geven wij in tabel 2.1 op de volgende bladzijde als voorbeeld de prestaties weer voor natuur (gedeeltelijk) en recreatie.

<sup>7</sup> De bestuursovereenkomst is nadien nog enkele keren gewijzigd, dit betreft zowel correcties als aanvullingen op de overeenkomst

<sup>8</sup> Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald in de bestuursovereenkomst

tabel 2.1 Gedeeltelijk overzicht van de afgesproken prestaties voor natuur en recreatie

Prestaties natuur	Prestatie-eenheid en aantal
<b>Realisatie EHS</b>	
Nieuwe EHS, verwerven	3398 ha
Nieuwe EHS, ruilen	1667 ha
Nieuwe EHS, inrichten	3914 ha
Beheer in nieuwe en bestaande EHS, inclusief lopende verplichtingen	35.381 ha
Knelpunten Robuuste Verbindingszones opheffen	3 stuks
<b>Prestaties recreatie</b>	
<b>Landelijke routenetwerken</b>	
Wandelen	5 opgeloste knelpunten
Fietsen	15 opgeloste knelpunten
Varen	113 km
<b>Beheer</b>	
Beheer recreatie inclusief lopende verplichtingen	17.643 ha

Per programmalijn uit het pMJP heeft de provincie de doelen nader uitgewerkt in prestaties. Om een beeld te krijgen van deze uitwerking hebben wij in tabel 2.2 de doelen en prestaties weergegeven voor het eerste doel van de programmalijn perspectiefvolle landbouw.

tabel 2.2 Perspectiefvolle landbouw

1.1 Verbetering van de ruimtelijke structuur van de landbouw			
1.1.1	Verplaatsing van toekomstgerichte intensieve veehouderijbedrijven naar landbouwontwikkelingsgebieden	29	Aantal bedrijven
1.1.2	Omvorming van intensieve veehouderij bedrijven	25	Aantal bedrijven
1.1.3	Stimulering duurzame ontwikkeling van LOG's	26	Aantal
1.1.4	Ontwikkelen nieuwe vestigingsgebieden voor glastuinbouw	nvt	Aantal
1.1.5	Verbetering ruimtelijke structuur grondgebonden landbouw (bruto oppervlak)	15.988	ha
1.1.6	Verbetering ruimtelijke structuur grondgebonden landbouw (aanvullende opgave voor reconstructiegebied)	11.700	Areaal ingerichte landbouwgrond (ha)
1.1.7	Op peil houden grondvoorraad BBL (grondgebonden landbouw)	117	ha

## 2.2.2 Provinciale visie op de regierol

Om de doelen en prestaties te kunnen realiseren moet de provincie weten op welke wijze zij dat samen met de partners in het landelijk gebied wil gaan doen. In deze alinea staat de visie van de provincie op de regierol dan ook centraal.

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

*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 Rekenkamer constateert dat de provincie Overijssel beschikt over een uitvoeringsstrategie die te beschouwen is als visie op de regierol. In de visie is aangegeven wat de rol van medeoverheden en maatschappelijke organisaties is. Uit de gesprekken met partners blijkt dat zij betrokken zijn geweest bij het formuleren van deze visie. Er is sprake van draagvlak bij de partners: voor hen is duidelijk op welke wijze de provincie de regie wil voeren over het ILG. Zowel medeoverheden als maatschappelijke organisaties geven aan dat er verbeteringen mogelijk zijn in de uitwerking van de regierol. Welke verbeteringen dit zijn, leest u in de paragraaf 2.3. Partners geven daarnaast aan dat het van belang is om de structuur niet opnieuw te wijzigen.

### **Toelichting**

In het pMJP<sup>9</sup> heeft de provincie Overijssel een uitvoeringsstrategie opgenomen. Deze strategie kent een viertal bouwstenen die in het pMJP zijn uitgewerkt. Hieronder hebben we een samenvatting van deze uitwerking opgenomen.

#### **1. Krachtige regie**

De regierol voor het landelijk gebied wordt inhoud gegeven door:

- de hoofdlijnen uit te zetten
  - visie laten zien en kaders stellen, waarbij het pMJP het belangrijkste kader is
  - reguleren door het vaststellen van duidelijke spelregels
  - ontwikkelen: zelf initiatieven nemen, als de uitvoering door partners onvoldoende plaats kan vinden
- als spil tussen de partners te opereren  
Hierbij gaat het om het coördineren en afstemmen van beleid, maatregelen, financiering en uitvoering van activiteiten en projecten in het landelijk gebied. De provincie zoekt de samenwerking met EU, Rijk, decentrale overheden,

<sup>9</sup> Provinciaal Meerjarenprogramma, Uitvoeringsprogramma voor het Landelijk Gebied, 13 december 2006

maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties. De samenwerking kan zowel een formele uitwerking krijgen (als het gaat om prestaties en financieringsverplichtingen) als een informele (partijen ondersteunen bij het tot stand brengen van een goede afstemming)

- partners in positie te brengen om te excelleren door condities te creëren:
  - het aandeel van de provincie is op orde
  - de provincie maakt prestatieafspraken waarbij de partners medeverantwoordelijk worden voor te leveren prestaties
  - de provincie benadert, volgt en ondersteunt partners actief om tijdig knelpunten te onderkennen en op te lossen
  - de provincie biedt ruimte aan eigen initiatief, innovatie en dynamiek.
- doelrealisatie te bewaken door:
  - goede monitoring en evaluatie
  - toezicht houden op en handhaven van gemaakte afspraken
  - organiseren van een midterm review
  - tijdig interveniëren als doelen niet gehaald dreigen te worden.

## 2. Programmatisch sturen

Programmatisch sturen is door de provincie als volgt vertaald:

- sturen met een scherpe focus op programmadoelen en te bereiken prestaties;
- sturen op de inhoudelijke samenhang binnen elke programmalijn en tussen de programmalijnen;
- sturen op de ‘wat-vraag’ in plaats van de ‘hoe-vraag’, ofwel op de te bereiken effecten en prestaties in plaats van op de activiteiten, omzet of subsidiebudgetten;
- bijsturen indien nieuwe omstandigheden of inzichten leiden tot betere doelbereiking en prestaties.

In paragraaf 2.8 van dit rapport gaan we in op verantwoording en bijsturing in de praktijk.

## 3. Gebiedsgerichte uitvoering samen met partners

Een goede samenwerking met gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties is essentieel vanwege de samenhang in gebieden en de noodzaak om verschillende belangen en projecten in een gebied op elkaar af te stemmen en wederzijds voordeel te behalen. Op basis van de door gebieden opgestelde gebiedsprogramma's worden individuele prestatiecontracten met partners afgesloten. De individuele contracten zijn nodig omdat de bestuurlijke gebiedsoverleggen en de gebiedsprogramma's geen formele juridische status hebben.

In paragraaf 2.3 gaan we nader in op de wijze waarop de samenwerking in de praktijk is vormgegeven.

#### 4. Uitvoeringsgerichte organisatie en procedures

Een effectieve klantgerichte organisatie vraagt:

- samenhang: zowel bij het opstellen van gebiedsprogramma's als administratieve procedures
- transparantie: regels, procedures en contracten zijn helder en niet onnodig gecompliceerd
- efficiëntie: de verwerking van administratieve handelingen is daadkrachtig en efficiënt.

In paragraaf 2.5 beschrijven we de gevolgen van het ILG voor de interne organisatie.

#### *Partners over de sturingsfilosofie*

Partners geven in interviews aan dat de filosofie die de provincie hanteert voor de regie over het landelijk gebied en de keuzes die daarbij zijn gemaakt bij hen bekend zijn en duidelijk zijn.

### 2.2.3 Evaluatie van de sturingsfilosofie

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de (werking van de) sturingsfilosofie meerdere keren besproken is met partners. Op basis van opgedane ervaringen en de mogelijkheden die provincie en partners zien voor de sturing op het landelijk gebied is de uitwerking van de sturingsfilosofie door de provincie Overijssel aangepast. Voor een expliciete evaluatie van de sturingsfilosofie was het wellicht ook nog wat te vroeg. De Rekenkamer ziet in de midterm review in 2010 een geschikt moment om de sturingsfilosofie expliciet te evalueren.

#### **Toelichting**

De sturingsfilosofie is sinds de vaststelling van het pMJP in december 2006 verder uitgewerkt en doorontwikkeld. Dat blijkt onder meer uit het feit dat de sturingfilosofie in oktober 2007 in de Bestuurlijke Gebiedsoverleggen opnieuw is besproken<sup>10</sup>. Daarbij is gezamenlijk geconstateerd dat het van belang is om tot een meer strategisch overleg te komen. Als voorwaarden daarvoor zijn een gemeenschappelijk gedragen gebiedsprogramma, duidelijkheid over de rol van de BGO's en het nemen van verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van (onderdelen van) het pMJP benoemd. Door deze aspecten in de BGO's te bespreken is geprobeerd hier invulling aan te geven.

<sup>10</sup> Presentatie sturingsfilosofie ILG-pMJP BGO ZWT, 10 oktober 2007

Ook in de kaderbrief pMJP 2008<sup>11</sup> die is opgesteld voor de gebieden ter voorbereiding van het programma voor 2009 e.v., staat dat de sturingsfilosofie verder vorm en inhoud moet krijgen. In de brief staat dat GS door het benoemen van een onafhankelijk voorzitter de rol van het BGO wil versterken. Sinds het laatste kwartaal van 2008 worden de BGO's dan ook voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Daarnaast staat in de genoemde kaderbrief dat de provincie samen met de partners wil bekijken hoe er beter vorm gegeven kan worden aan de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de gebiedsprocessen. De betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties beschrijven we in paragraaf 2.3 over de samenwerking met partners.

In september 2008<sup>12</sup> is opnieuw in de BGO's over de sturingsfilosofie gesproken. Eén van de aspecten die daarbij aan de orde is geweest, is het door gebiedspartners overnemen van verantwoordelijkheden. Ook dit aspect komt terug in paragraaf 2.3.

#### 2.2.4 Risicoanalyse

*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**

De Rekenkamer constateert dat er geen sprake is van een expliciete risicoanalyse voorafgaand aan de start van het ILG. Daardoor heeft de provincie voor zichzelf minder waarborgen ingebouwd dan mogelijk. Wel worden de risico's gaande het proces in beeld gebracht ten aanzien van het kunnen realiseren van de prestaties.

##### **Toelichting**

De start van het ILG is niet voorafgegaan door een expliciete risicoanalyse, waarmee bedreigingen voor het behalen van doelen en prestaties in kaart konden worden gebracht<sup>13</sup>. In interviews is aangegeven dat het feit dat de bestuursovereenkomst pas in december 2006 is ondertekend hier debet aan is. De provincie voert bij de actualisatie van de convenanten een risico-inventarisatie uit, in de zin dat de haalbaarheid van de opgenomen prestaties wordt beoordeeld. Daar waar er twijfels zijn over de haalbaarheid kan de provincie vervolgens overwegen om deze prestatie aan een andere partner toe te delen.

<sup>11</sup> Kaderbrief pMJP 2008, juni 2008

<sup>12</sup> Presentatie sturingsfilosofie september 2008

<sup>13</sup> De provincie Overijssel beschikte bij de start van het ILG overigens nog niet over een nota risicomangement, deze is in april 2009 vastgesteld.



## 2.3. Hoe is de samenwerking met partners?

De samenwerking met partners is essentieel voor het slagen van ILG. Hoe is de samenwerking georganiseerd? Hoe verloopt de samenwerking in de praktijk? Daarnaast wordt in deze paragraaf ingegaan op de convenanten die zijn gesloten tussen provincie en partners, waarin afspraken zijn gemaakt over te realiseren prestaties.

### 2.3.1 Visie op de samenwerking met partners

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

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

*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 Rekenkamer constateert dat de provincie beschikt over een duidelijke visie op de samenwerking met partners. De visie is enkele jaren geleden herijkt. De provincie Overijssel heeft voor het ILG gebruik gemaakt van de samenwerkingsverbanden die voor het gebiedsgericht werken al waren ingezet. De BGO's vormen een overlegstructuur, waarbij partners voor besluitvorming afhankelijk zijn van hun eigen bestuursorgaan. Maatschappelijke organisaties begrijpen en respecteren het gegeven dat zij geen onderdeel uit maken van de BGO's, maar betreuren het daarnaast dat hun betrokkenheid niet (op een andere manier) goed vorm is gegeven.

De beschrijving van het profiel van een aanjager ontbreekt.

Geconstateerd is dat de rolopvatting van de aanjaagteams in de praktijk blijkt te variëren, de samenstelling sterk varieert qua competenties en dat er daarnaast sprake is van veelvuldige wisselingen in de samenstelling. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de ondersteuning van de samenwerkingsverbanden en vormt daarmee een risico voor de resultaten die in het landelijk gebied geboekt kunnen worden.

#### **Toelichting**

De provincie heeft in 2003 een model ontwikkeld voor gebiedsgericht werken. Dit model ligt aan de basis van de werkwijze die nu gehanteerd wordt voor het ILG. De provincie is destijds ingedeeld in een achttal gebieden en per gebied is er een bestuurlijk gebiedsoverleg ingesteld.

De provincie heeft het gebiedsgericht werken geëvalueerd met behulp van zelfevaluatie en visitatie. De visitatiecommissie heeft in januari 2007 een verslag uitgebracht. In dit verslag is ingegaan op de successen, de verbeterpunten en aanbevelingen voor de toekomst. Het verslag van de visitatiecommissie is gebruikt om het gebiedsgericht werken te verbeteren. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het coalitieakkoord 2007-2011 & Overijssel! van april 2007. Daarin is over gebiedsgericht werken de volgende passage opgenomen:

‘Gebiedsgericht werken (GGW) zetten we met kracht voort. Door met gemeenten gebiedsgericht samen te werken zorgen we ervoor dat de vele verschillende acties ten behoeve van een vitaal landelijk gebied elkaar versterken. Op basis van de uitkomsten van de onlangs gehouden evaluatie verbeteren we de aansluiting tussen de ‘frontoffice’ en de lijnverantwoordelijkheden. We handhaven de bestaande gebiedsindeling, maar we gaan flexibel om met het betrekken van aangrenzende gemeenten. Om te benadrukken dat wij echt als partners van gemeenten en waterschappen aan de gebiedsoverleggen deelnemen, zal wat ons betreft een onafhankelijk voorzitter deze overleggen voorzitten’.

### *Partners*

De provincie heeft er voor gekozen om gemeenten en waterschappen als partners te betrekken in de BGO's. Bij het vormgeven van het gebiedsgericht beleid in 2003 heeft de provincie zich in eerste instantie gericht op gemeenten als partners. De waterschappen werden op dat moment nog als agendalid gezien. In een latere fase zijn ook de waterschappen als partner in de BGO's opgenomen.

Maatschappelijke organisaties maken geen deel uit van de BGO's. De redenen daarvoor zijn deels principieel en deels praktisch van aard. De provincie Overijssel is van mening dat gemeenten en waterschappen samen met de provincie de partners zijn die het gebiedsgericht beleid moeten vorm geven. Maatschappelijke organisaties kunnen vervolgens een rol vervullen in de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Dat blijkt ook uit een brief aan de leden van de BGO's uit 2006<sup>14</sup>: ‘Uitgangspunt is dat uitvoeringsorganisaties<sup>15</sup> als Landschap Overijssel, Stimuland, het GOBT eveneens een bijdrage leveren aan de uitvoering van de gebiedsprogramma's. Om die reden vragen wij onze gebiedspartners aan te geven waar zij een bijdrage kunnen leveren, dan kan de provincie de wensen van de gebieden meenemen in de prestatiecontracten die de provincie met deze uitvoeringsorganisaties afsluit'. De reden van meer praktische aard om de maatschappelijke organisaties geen deel uit te laten maken van de BGO's betreft het verliezen van slagkracht door een te grote omvang. Om de banden met de maatschappelijke organisaties in stand te houden worden zij twee maal per jaar uitgenodigd om aan te schuiven bij de BGO's.

---

<sup>14</sup> Kaderbrief pMJP 2006, juli 2006

<sup>15</sup> De provincie Overijssel gebruikte destijds de term uitvoeringsorganisaties, maar hanteert inmiddels ook de term maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties geven in interviews aan de keuze van de provincie om de maatschappelijke organisaties buiten het BGO te houden te begrijpen en te respecteren, maar ook te betreuen. Structurele deelname van maatschappelijke organisaties waaronder terreinbeherende organisaties, zou voor veel organisaties ook een te grote belasting betekenen. De werkwijze waarbij de maatschappelijke organisaties uitgenodigd worden voor een bijeenkomst bevalt echter niet goed. In de ogen van de maatschappelijke organisaties zijn deze bijeenkomsten te algemeen om zinvol te kunnen zijn voor deze partners. De provincie erkent dit probleem en is op zoek naar een manier om maatschappelijke organisaties beter bij het ILG te betrekken. Daarvoor is half september 2009 een bijeenkomst belegd met de maatschappelijke organisaties. Naar aanleiding van deze bijeenkomst wordt de komende periode door de provincie in samenwerking met de aanjaagteams bekeken op welke wijze de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties beter vorm kan worden gegeven.

### *Bestuurlijke Gebiedsoverleggen*

De belangrijkste functies van het bestuurlijk gebiedsoverleg zijn de agenderingsfunctie (het bepalen van de gezamenlijke doelen in de vorm van een agenda voor het gebied), de prioriteringsfunctie en de programmeringsfunctie (het vaststellen van een gezamenlijk uitvoeringsprogramma). Daarnaast bepaalt het BGO de manier van samenwerken<sup>16</sup>. De BGO's vormen een overlegorgaan en hebben geen besluitvormende bevoegdheden. Partners geven in interviews aan tevreden te zijn over het functioneren van de BGO's.

### *Aanjaagteams*

Ambtelijk is er per gebied ter ondersteuning van het BGO een aanjaagteam ingesteld. Een aanjaagteam bestaat uit ambtenaren van de verschillende partners in een gebied. De taken van een aanjaagteam zijn het voorbereiden van de programmering en het zorgen voor de uitvoering van een gebiedsprogramma. Daarnaast wordt vanuit het aanjaagteam zorg gedragen voor het secretariaat van het BGO. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de rolopvatting van de aanjaagteams verschilt, dit geldt zowel tussen aanjaagteams als binnen aanjaagteams. Voor de één ligt het accent op het uitwisselen van kennis en ervaring binnen het aanjaagteam, de ander legt de prioriteit bij het 'doorvertalen' van het ILG en het pMJP naar de eigen organisatie en de derde ziet de rol van aanjager vooral als netwerker die vanuit die positie de bestuurder kan informeren en in positie kan brengen. We merken op dat accentverschillen op zich geen probleem hoeven vormen, zolang er een gezamenlijk beeld is over de rol van de aanjagers. Uit de discussies die hierover ontstonden tijdens de groepsinterviews met aanjaagteams, leiden wij af dat dit gezamenlijke beeld er niet in voldoende mate is. Daarnaast constateren partners dat de leden van het aanjaagteam sterk verschillen qua achtergrond en competenties. Met andere woorden: er is geen profiel opgesteld voor het goed kunnen invullen van de rol als aanjager. De provincie geeft aan dat de selectie van medewerkers voor het aanjaagteam een zaak van de partners

<sup>16</sup> Schetsontwerp gebiedsgericht werken, Zwolle/Utrecht, februari 2003, provincie Overijssel en Berenschot.

zelf is, waarop de provincie geen directe invloed kan uitoefenen. Als het nodig is wordt er door de provincie contact gezocht met een partner over het invullen van de rol van aanjager. Het team BGO onderhoudt de contacten met de gemeentesecretarissen, om de gebiedsgerichte werkwijze en de profielen van aanjagers toe te lichten.

De samenstelling van de aanjaagteams is de afgelopen jaren met regelmaat gewijzigd. Dit geldt zowel voor de deelname van provinciale zijde als voor deelname door de partners. Naast het natuurlijke verloop zijn hiervoor verschillende redenen aangegeven. Enerzijds is dit een gevolg van het feit dat de rol van het aanjaagteam in de praktijk (ondanks de accentverschillen) steeds duidelijker is geworden, waardoor ook duidelijker is aan welke competenties een ‘aanjager’ moet voldoen. Hierdoor zijn mensen afgehaakt dan wel andere mensen naar voren geschoven. Anderzijds geven gemeenten aan dat zij, gezien de tijdelijkheid van het ILG, kiezen voor detachering en niet voor structurele invulling van de taak vanuit de eigen organisatie. Gevolg van de wisselingen is dat er steeds opnieuw in relaties, vertrouwen en kennis geïnvesteerd moet worden, dit gaat ten koste van het aanjagen.

#### *Gebiedsplan en -uitwerking*

Voor de integrale gebiedsplannen en -uitwerkingen die onderdeel uitmaken van de afspraken in de gebiedsprogramma's is afgesproken dat het BGO vaststelt welke partner de rol van bestuurlijk trekker op zich neemt. Wanneer een partner de rol van trekker invult, stelt deze partner een commissie in die als stuurgroep dient. Deze commissie wordt ondersteund door een ambtelijke projectgroep, waarin ook Dienst Landelijk Gebied is betrokken. Wanneer de provincie de trekker is, kan GS besluiten tot het instellen van een adviescommissie op grond van artikel 82 van de provinciewet. Deze commissie fungeert als stuurgroep. Aan deze commissie wordt een ambtelijke projectgroep ter beschikking gesteld, waarin alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd. Dienst Landelijk Gebied levert in de meeste gevallen de projectleider voor de projectgroep. Dienst Landelijk Gebied is daarnaast via een prestatieovereenkomst betrokken bij de uitvoering. In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de sturingsrelatie met de Dienst Landelijk Gebied.

### 2.3.2 Integratie van doelen en gebiedsverantwoordelijkheid

*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*

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

De Rekenkamer constateert dat de provincie de integratie van doelen van anderen bevordert en ruimte biedt voor gebiedsgericht maatwerk. Partners erkennen deze insteek van de provincie. De mate waarin partners ruimte hebben ervaren voor hun eigen doelen verschilt echter. Sommige partners hebben te weinig ruimte ervaren. Dit kan een risico inhouden voor het draagvlak van deze partners. Daarnaast zijn partners van mening dat de gebiedsprogramma's nog verder kunnen groeien qua gebiedsgerichte programmering. De Rekenkamer constateert daarnaast dat de provincie Overijssel met twee pilots probeert te bevorderen dat partners verantwoordelijkheden overnemen die breder zijn dan hun eigen belang, waardoor zij meer gebiedsverantwoordelijkheid nemen.

#### **Toelichting**

In de gebiedsprogramma's zijn de ILG-doelen van het Rijk gecombineerd met provinciale doelen, daarnaast zijn doelen van gemeenten en waterschappen opgenomen. Daarover zijn alle partners het wel eens. Over de mate waarin er ruimte was voor eigen doelen van gemeenten en waterschappen verschillen de meningen sterk. Een deel van de partners is tevreden over de mogelijkheid om eigen doelen onder het ILG te brengen, andere partners geven aan dat er meer doelen onder gebracht hadden kunnen worden als daarvoor de ruimte was geboden. Uit interviews komt naar voren dat partners vinden dat de gebiedsprogramma's nog verder kunnen groeien; van een verzameling van programma's van partners naar een meer gebiedsgerichte programmering, waarbij de partners nog wat meer over de grenzen van hun eigen organisatie heen kijken.

Sinds enkele maanden is een pilot van start gegaan, waarbij de pilot-gemeente (Enschede) de trekker is van een project namens en voor alle partijen die erbij betrokken zijn. Ook met de gemeente Tubbergen is een dergelijke pilot in voorbereiding. Op basis van deze ervaring hoopt de provincie bij partners de bereidheid te vergroten om trekker te zijn van een project waarin ook belangen van andere partijen worden behartigd.

### 2.3.3 Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleid

*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*

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

De Rekenkamer constateert dat de betrokkenheid bij en het draagvlak voor gebiedsgericht beleid aanwezig is bij medeoverheden en dat zij zich voldoende betrokken voelen bij het gebiedsproces. Maatschappelijke organisaties voelen zich niet voldoende betrokken bij het gebiedsproces. Dit speelt met name ten aanzien van de gebiedsprogramma's en de uitvoering daarvan. De provincie is zich hiervan bewust en zoekt naar een manier om de maatschappelijke organisaties beter te betrekken.

#### **Toelichting**

Al voor de start van het ILG waren er gesprekken met de regio's over de inrichting van het landelijk gebied. Deze gesprekken hebben hun weerslag gekregen in het pMJP. Daarnaast zijn de reconstructieplannen van grote invloed geweest op het pMJP, met name op de prestaties voor de landbouw.

De gebiedsprogramma's worden door de gebieden opgesteld, waarbij de provincie het proces faciliteert. Jaarlijks stuurt de provincie een kaderbrief naar de partners waarin de kaders staan aangegeven voor het gebiedsprogramma, dan wel de aanvullingen daarop. In de brief van 2006<sup>17</sup> bijvoorbeeld worden gemeenten verzocht om met de gebiedspartners samen het gebiedsprogramma op te stellen en de daarvoor benodigde bestuurlijke goedkeuring te organiseren. Het kader is, voordat het werd verstuurd naar gemeenten, eerst besproken met de partners en naar aanleiding van dit overleg aangepast.

Partners die deel uitmaken van de BGO's geven aan dat de regionale samenwerking er op vooruit is gegaan sinds het ILG. Binnen een gebied weten partners beter van elkaar wat er speelt en zo kan er eenvoudiger samengewerkt worden. Ook de contacten met de provincie zijn verbeterd, er is sprake van kortere lijnen en partners ervaren het als prettig om een vast aanspreekpunt bij de provincie te hebben.

Maatschappelijke organisaties geven aan dat zij zich onvoldoende betrokken voelen bij het gebiedsproces. Doordat zij niet zijn betrokken zijn er in hun ogen ontwikkelingskansen voor het landelijk gebied gemist, die nu alsnog aan de programma's toegevoegd moeten worden. Uit de interviews komt naar voren dat partners die wel onderdeel uitmaken van het BGO niet eenduidig zijn in hun mening of het ontbreken van de maatschappelijke

<sup>17</sup> LNL/2006/2122, brief aan Burgemeester en Wethouders van de gemeenten in Overijssel

organisaties in de BGO's een gemis is. Een deel van hen is van mening dat maatschappelijke organisaties in de uitvoeringsfase belangrijker zijn dan in de fase van plannen maken. Anderen zijn van mening dat de inbreng van maatschappelijke organisaties in de fase van plannen maken van groot belang is, ook voor het draagvlak voor de plannen.

### 2.3.4 Meerjarige en bindende convenanten

*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 Rekenkamer constateert dat er meerjarige convenanten met gemeenten en waterschappen zijn gesloten, die door de jaarlijkse herijking voldoende mogelijkheid bieden voor benodigde aanpassingen. Een deel van de partners heeft moeite gehad met het meerjarige karakter van het gebiedsprogramma en het convenant; begrotingen van gemeenten worden jaarlijks geaccordeerd door de raad en afspraken maken voor de periode na de gemeenteraadsverkiezingen is al helemaal niet gebruikelijk. Om geen middelen mis te lopen hebben zij zich genoodzaakt gezien om meerjarige afspraken te maken. Hoewel de convenanten niet het karakter hebben van een contract, ervaren provincie en partners de convenanten als bindend; 'afpraak is afspraak'. De gevolgen van de recessie op het beschikbare budget bij partners voor het landelijk gebied zijn een aandachtspunt. Ook met terreinbeherende organisaties zijn convenanten afgesloten en is het streven om te komen tot meerjarige convenanten. De Rekenkamer constateert dat de provincie Overijssel qua afspraken met terreinbeherende organisaties minder ver is dan met de convenanten voor gemeenten en waterschappen. Zo rechtvaardigt de inhoud van een deel van de afspraken met de terreinbeherende organisaties nog niet de term prestatieovereenkomst.

#### **Toelichting**

De provincie Overijssel heeft vanaf de start van het ILG met partners gewerkt aan het opstellen van gebiedsprogramma's en het afsluiten van convenanten daarover. In eerste instantie zijn er convenanten voor één jaar afgesloten, inmiddels heeft ieder gebied een meerjareng gebiedsprogramma opgesteld voor de periode tot 2013. Dit programma bestaat, naast informatie over de kaders, de status en de totstandkoming van de programmering, uit een schematische weergave van de programmering per partner. In de schematische weergave is per pMJP prestatie aangegeven welke prestaties er in welke jaren door de partners worden geleverd. Daarnaast zijn in het schema de financiële bijdragen van provincie, gemeente en waterschap over de verschillende jaren opgenomen. Een

voorbeeld: De gemeente Deventer heeft voor de jaren 2009 tot en met 2013 Groene en Blauwe Diensten geprogrammeerd (zie onderstaande tabellen).

tabel 2.3 Programmering Groene en Blauwe Diensten door gemeente Deventer

titel van het project	indicator	prestaties					
		totaal	2009	2010	2011	2012	2013
groene diensten, aanleg	hectare	14,66	2,82	2,82	2,82	2,82	3,38

Bron: gebiedsprogramma Salland 2009-2013, jaargang 2009, bijlage 5A Aanvraag gemeente Deventer

Over de financiering daarvan is het volgende in het schema opgenomen.

tabel 2.4 Financiering van Groene en Blauwe Diensten

Bijdrage van	Provincie						Gemeente	Derden
	Totaal	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal	Totaal
Subsidiabele kosten (in € x 1000)								
Totaal: 156	78	15	15	15	15	18	33	45

Bron: gebiedsprogramma Salland 2009-2013, jaargang 2009, bijlage 5A Aanvraag gemeente Deventer

Deze schematische weergave is de grondlegger voor de convenanten die met de partners worden afgesloten. De provincie heeft inmiddels met alle gemeenten en waterschappen meerjarige convenanten gesloten tot het einde van de ILG-periode.

#### *Actualisatie*

De gebiedsprogramma's (en daarmee de convenanten) worden ieder jaar geactualiseerd. De conceptprogramma's worden door de BGO's aan GS aangeboden ter vaststelling. Op basis van een totaaloverzicht van alle gebieden en de beschikbare middelen bereidt de provinciale organisatie de besluitvorming door GS over de gebiedsprogramma's voor. Vervolgens stelt GS de gebiedsprogramma's vast en stelt de provincie conceptconvenanten op. Na het akkoord van de BGO's op de conceptconvenanten, kunnen de convenanten worden getekend. PS hebben hierin geen rol, maar hebben met het vaststellen van het pMJP de kaders meegegeven waarbinnen de gebiedsprogramma's moeten worden opgesteld.

Voor het programma van 2009 heeft de provincie de partners een brief gestuurd met daarin de resterende pMJP-opgaven en de ideeën van de provincie daarbij. Partners worden in de brief uitgenodigd te komen met voorstellen voor aanvulling van de bestaande convenanten.



### *Meerjarenprogrammering*

Het programmeren en het afsluiten van een convenant tot 2014 was voor een deel van de partners wennen. Waterschappen werken al langer met een meerjarenprogrammering en zij werken ook met een meerjarenbegroting. Voor een deel van de gemeenten is het werken met een meerjarenbegroting en een meerjarenprogramma relatief nieuw. Daarnaast hebben gemeenten, meer dan waterschappen, te maken met de rol van de politiek. In veel gemeenten is het niet gebruikelijk om afspraken te maken voor een periode die langer is dan de huidige raadsperiode. Om die reden waren niet alle partners even 'happig' op het afsluiten van een contract tot 2014. Deze partners geven aan van de kant van de provincie druk te hebben ervaren om toch te komen tot een convenant tot aan het einde van de periode. Dit gevoel ontstond doordat de provincie, met het oog op de te realiseren prestaties, al wel de beschikbare middelen wilde wegzetten. Voor partners die nog niet een convenant tot het einde van de periode zouden willen sluiten, zou dat betekenen dat de middelen aan hen voorbij zouden gaan.

### *Bindende contracten?*

In de toelichting op de bestuursconvenanten uit 2007 is de volgende passage opgenomen over bestuursconvenanten:

'Bestuursconvenanten zijn tweezijdige wilsbeschikkingen tussen overheden. Vaak worden dergelijke convenanten beschouwd als contracten naar burgerlijk recht. Daarmee wordt echter een te zware lading aan bestuursconvenanten gegeven'. [...] 'Het convenant brengt tot uitdrukking dat het gaat om het vastleggen van afspraken over de samenwerking tussen (bestuursorganen van) overheden om de doelstellingen met betrekking tot het landelijk gebied te realiseren'. Met andere woorden: de provincie kiest bewust voor een overeenkomst met de partners die niet het karakter van een contract heeft. Uit interviews is naar voren gekomen dat partners de convenanten als bindend beschouwen; afspraak is afspraak. Daarnaast is aangegeven dat het de vraag is in hoeverre overheden elkaar voor de rechter zullen slepen om het nakomen van afspraken af te dwingen, veelal zal er, in het belang van de onderlinge relatie, op een andere manier naar een oplossing worden gezocht. Dit blijkt ook uit de toelichting op afspraak 18 van het bestuursconvenant 2007: 'Gelet op het karakter van de convenanten (het vastleggen van afspraken) is ervoor gekozen om ernaar te streven, verschillen van mening zoveel mogelijk in de overlegsfeer op te lossen en daarvoor niet naar de rechter te stappen of het middel van mediation toe te passen'. Uit de interviews zijn daarnaast signalen naar voren gekomen over mogelijke inkrimpingen in het budget van partners voor het landelijk gebied als gevolg van de recessie. Daarmee wordt de vraag opportuun in hoeverre de provincie de partners kan en wil houden aan de afspraken in het convenant.

### *Terreinbeherende organisaties*

Met de terreinbeherende organisaties zijn met ingang van 2009 prestatieovereenkomsten opgesteld. Deze prestatieovereenkomsten moeten aansluiten bij de gebiedsprogramma's. Met Landschap Overijssel en Overijssels Particulier Grondbezit (OPG) is een meerjarige overeenkomst afgesloten, daarbij loopt de overeenkomst met OPG tot 2011 en de overeenkomst met Landschap Overijssel tot het einde van de ILG periode.

In de overeenkomst met Landschap Overijssel zijn meerjarige afspraken gemaakt voor de prestaties die exclusief tot het domein van Landschap Overijssel behoren. Daarbij gaat het om de prestaties 2.3.5 'landschap' en 2.1.6 'Beheer EHS' voor het beheer van 5000 hectare terrein van Landschap Overijssel. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt voor overige prestaties voor 2009. Een voorbeeld: voor prestatie 2.2.2 weidevogelbescherming zal Landschap Overijssel zorgen voor de controle op de deelnemers aan het koploperproject. Bij dit project krijgen boeren vergoedingen voor het beschermen van nesten en kuikens. De controle betreft een steekproef van 75% van de deelnemers, waarbij de steekproefselectie in overleg met de provincie wordt bepaald.

Met Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer is een eenjarig contract afgesloten met de intentie om vanaf 2010 te komen tot meerjarenovereenkomsten. De overeenkomst met Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer is, net als de gebiedsprogramma's, getekend in januari 2009. In de overeenkomsten met Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zijn geen prestatieafspraken opgenomen, maar procesafspraken. Daarbij gaat het er om wie de initiatiefnemer is voor het vervolg; de provincie of de terreinbeherende organisatie en de maand waarin het initiatief wordt genomen. Dat er geen prestatieafspraken zijn opgenomen hangt samen met het gegeven dat de provincie ten tijde van het afsluiten van de prestatieovereenkomst druk bezig was met het opstellen van realisatiestrategieën voor de EHS. Destijds was de verwachting dat deze strategieën voor 1 april 2009 gereed zouden zijn, waarna het concretiseren van de prestatieovereenkomst in juni 2009 zou worden afgerond. De verwervingsplannen EHS zijn echter vertraagd tot na de zomer. Na behandeling ervan in GS kunnen de prestatieafspraken voor 2009 concreet gemaakt worden.

### 2.3.5 Houding van de provincie

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

De Rekenkamer constateert dat er sinds het ILG sprake is van kortere lijnen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De 'vooruitgeschoven posten' van de provincie worden als klantvriendelijk, servicegericht, toegankelijk en duidelijk ervaren. Over de overige contacten met de provincie zijn partners duidelijk minder tevreden. Dit heeft met name te maken met de ervaring dat de sectoren minder 'ontschot' denken.

#### **Toelichting**

Zowel de bestuurlijke als ambtelijke lijnen zijn door de ILG-werkwijze korter geworden volgens de partners. De provincie wordt als voldoende klantvriendelijk, servicegericht en toegankelijk bestempeld. Dit geldt vooral voor het team BGO. De contacten met de provinciale ambtenaren uit de sectoren (de beleidsafdelingen) verlopen moeizamer. Dit speelt

bijvoorbeeld bij de actualisering van de convenanten. Partners geven aan dat de ambtenaren uit de sectoren nog niet zo 'ontschot' kunnen denken als de provinciale ambtenaren die meedraaien in de aanjaagteams. Het gevoel bestaat dat de goede intentie in de uitvoering verloren gaat doordat er tamelijk rigide wordt bekeken wat wel en niet kan, in plaats van dat er bekeken wordt hoe een plan wel zou kunnen passen binnen het ILG.

### 2.3.6 Verwachtingen over resultaten in 2014

*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**

De Rekenkamer constateert dat partners en provincie positief zijn over het realiseren van de afgesproken prestaties, met uitzondering van de natuurdoelen. De natuurdoelen betreffen echter wel het grootste deel van het budget, zoals in paragraaf 2.6 zal blijken. De schaarste van de grond en de te lage normkosten voor grond vormen een bedreiging voor het realiseren van deze doelen. Dit punt zal door de provincie ingebracht worden in de midterm review.

#### **Toelichting**

De provincie streeft ernaar om 90% van de middelen geprogrammeerd te hebben voor de midterm review. De midterm review vindt plaats in 2010 en biedt onder meer inzicht in de behaalde resultaten. Naast het vergroten van de zekerheid dat de prestaties gerealiseerd zullen worden, is dit ook bedoeld om richting het Rijk aan te geven dat er goed aan de ILG-doelen wordt gewerkt. Provincie en partners zijn overwegend positief over het realiseren van de afgesproken prestaties. Een uitzondering wordt gevormd door de natuurdoelen; de EHS en de robuuste verbindingzones. Dit heeft te maken met de schaarste aan grond enerzijds en de (te) lage normkosten voor grond anderzijds. Bij de midterm review zal dit een van de gespreksonderwerpen met het Rijk zijn. Desondanks wordt door partners aangegeven dat er in het landelijk gebied meer gebeurt dan ooit. Vooral de laatste tijd is het duidelijk merkbaar dat er beweging komt. Prestaties hebben veelal ook de tijd nodig om gerealiseerd te kunnen worden, zo geven partners aan.

## 2.4. Hoe is de aansturing van DLG vormgegeven?

Het Rijk heeft de provincies naast middelen ook uren van Dienst Landelijk Gebied ter beschikking gesteld voor het realiseren van de ILG-doelstellingen. In deze paragraaf staat het aansturen van DLG door de provincie centraal. Deze aansturing 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 inzet DLG

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

##### **Bevindingen Rekenkamer**

De opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen provincie en DLG is de afgelopen jaren vanuit beide kanten gegroeid, maar nog niet uitgekristalliseerd. De Rekenkamer constateert dat de formele sturingsrelatie in de prestatieovereenkomst helder is opgetekend en dat de totale taakstelling tot 2013 voor de verschillende gebiedsopgaven inzichtelijk is gemaakt. De provincie is bij het inzichtelijk maken van de taakstelling tot de ontdekking gekomen dat in de prestatieovereenkomst met DLG niet de totale EHS-opgave is opgenomen. Met ingang van de overeenkomst voor 2009 worden er resultaten en mijlpalen per project opgenomen, daarvoor was er geen sprake van outputsturing. De Rekenkamer constateert dat daarmee een aanscherping van de sturingsrelatie heeft plaats gevonden. Door de haalbaarheid van opdrachten in kaart te brengen en te kunnen sturen op reële prognoses heeft de provincie Overijssel daarnaast de aansturing van DLG aangescherpt. In de overeenkomst 2010-2013 en de daaruit voortvloeiende prestatieovereenkomst met DLG komen deze aanscherpingen samen en het meerjarige karakter van de overeenkomst sluit aan op de ILG-filosofie.

##### **Toelichting**

Jaarlijks wordt een prestatieovereenkomst gesloten tussen de provincie en DLG. In deze overeenkomst wordt ingegaan op de sturingsfilosofie en de wijze waarop de provincie met de BGO's de doelen in het landelijk gebied wil realiseren. In het derde hoofdstuk van de prestatieovereenkomst wordt een doorkijk gegeven naar de totale taakstelling tot 2013, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de taakstelling voor de EHS, de landbouw en de waterprestaties. De opgave voor 2009 staat centraal in het vierde hoofdstuk van de prestatieovereenkomst en is samengevat opgenomen in het kader op de volgende bladzijde.

*Samenvatting van de opgave 2009 voor DLG:*

- *In de prestatieovereenkomst 2009 geeft de provincie DLG opdracht in 2009 aan ruim 100 opdrachten te werken in ca. 40 integrale gebieden. In 10 gebieden vindt uitfinanciering van lopende verplichtingen plaats. In de overige gebieden worden pMJP-prestaties gerealiseerd. Vanuit de meerjarenprogrammering van de BGO's is in de prestatieovereenkomsten opgenomen dat de opdrachten samen ruim 2900 ha nieuwe natuur bedragen (incl. particulier natuurbeheer). De provincie geeft DLG opdracht het accent te leggen bij speerpuntprojectgebieden.*
- *De totale omvang van deze prestatieovereenkomst voor 2009 omvat € 42,325 mln. te verdelen over een tweetal hoofdcategorieën, namelijk de integrale projectenschijf (totaal € 23,812 mln.) en de overige opdrachten (totaal € 18,513 mln.).*
- *DLG levert conform de bestuursovereenkomst 91.500 uren voor de realisatie van de pMJP-prestaties. Binnen de jaarschijf 2009 is vooralsnog ruim 5000 uur beschikbaar als vrije ruimte, in te zetten voor versterken van lopende projecten, nieuwe projecten of aanvullende advisering.*

Bron: Prestatieovereenkomst provincie Overijssel - DLG 2009

De laatste twee hoofdstukken van de prestatieovereenkomst schetsen het uitvoeringskader van de overeenkomst. Voor de aansturing van DLG wordt op projectniveau gebruik gemaakt van complexe bijlagen waarin per afzonderlijke opdracht uren en middelen worden toegekend.

De provincie heeft verschillende initiatieven genomen om meer grip te krijgen op de opdrachten en DLG meer efficiënt in te kunnen zetten op basis van een reëel beeld van de opgave. Zo heeft de provincie in de loop van 2008 ingezet op een meer sturende rol binnen de grondverwerving en heeft de provincie prioriteit gelegd bij het realiseren van het verdrogingsbeleid en de EHS. DLG heeft in dit kader opdracht gekregen van de provincie om grondstrategieplannen op te stellen voor 20 gebieden. Per gebied is nu inzicht in de aankoopmogelijkheden. GS hebben de plannen goedgekeurd en de middelen zijn vrijgemaakt. Ook heeft de provincie geïnvesteerd in haar informatiepositie door, onder directe aansturing van de provincie, een scan uit te laten voeren door DLG naar de haalbaarheid van de taakstelling voor landbouw-, water- en natuurdoelen in integrale projecten. Dit heeft geleid tot een indeling in drie categorieën:

1. Project gaat doelstelling halen zonder bijsturing
2. Project gaat doelstelling halen met enige bijsturing
3. Project gaat doelstelling naar alle waarschijnlijkheid niet halen, gezamenlijk zoeken naar andere uitvoeringsstrategieën

Geconstateerd is dat voor meer dan de helft van de gebieden bijstelling nodig is. De scan heeft daarmee input geleverd voor de nota over versnelling in de realisatie van de EHS. Ook heeft de scan duidelijk gemaakt dat de in het verleden verstrekte opdrachten aan de gebiedscommissies om (onderdelen van) de EHS te realiseren, niet de gehele EHS-opgave in dat

gebied betreft. Dit betekent dat de provincie er bij het afsluiten van de bestuursovereenkomst met het Rijk en bij het maken van een prestatieovereenkomst met DLG ten onrechte van uit is gegaan dat de gehele taakstelling voor de EHS al was belegd bij de gebiedscommissies. Overigens maakt het realiseren van de EHS ook onderdeel uit van sectoraal beleid en majeure projecten zoals IJsseldelta, Ruimte voor de Vecht en Pact van Twickel.

De provincie en DLG werken nu aan een meerjarige prestatieovereenkomst voor de periode 2010-2013, waarbij de capaciteit van DLG met name wordt ingezet op categorie 1 en 2 projecten. Deze overeenkomst zal DLG ruimte bieden om te schuiven met budgetten en uren in tijd en tussen projecten, zonder dat de koerswijziging bestuurlijk bekrachtigd hoeft te worden. Daarnaast wordt de overeenkomst in termen van resultaten en mijlpalen geformuleerd en is aan DLG gevraagd om de risico's en randvoorwaarden te beschrijven en om aan te geven wat zij nodig hebben van de provincie om de prestaties te realiseren. De provincie heeft een nieuw format voor de prestatieovereenkomst met DLG ontwikkeld, waarmee met ingang van 2010 de aansturing meer gericht zal zijn op resultaten.

#### 2.4.2 Bijsturen op basis van verantwoording door 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 verantwoording plaats vindt zoals afgesproken in het landelijke aansturingsprotocol DLG. Om de snelheid in de bijsturing te behouden worden wijzigingen na overleg met de BGO's doorgevoerd en op een later moment in het overleg met de Gedeputeerde formeel bekrachtigd. De Rekenkamer constateert dat net als bij de aansturing ook het verantwoorden en op basis daarvan bij kunnen sturen een verbeteringslag heeft ondergaan. Het tijdig opschalen bij geconstateerde knelpunten is nog een aandachtspunt. De verscherpte aansturing die nu in de vorm van een meerjarenovereenkomst tot uitdrukking komt, biedt naar verwachting van de Rekenkamer de mogelijkheid om ook ten aanzien van verantwoording en bijsturing nog een verbeterlag te maken.

##### **Toelichting**

In het aansturingsprotocol DLG<sup>18</sup> is afgesproken dat DLG drie maal per jaar een verantwoordingsrapportage aanlevert. De laatste rapportage geldt als jaarverslag en moet worden voorzien van een onafhankelijke accountantsverklaring. Op basis van deze rapportages vindt er bestuurlijk overleg plaats met de Gedeputeerde en worden de wijzigingen ten opzichte

<sup>18</sup> Een protocol dat door alle provincies gezamenlijk is opgesteld voor de aansturing van onder meer DLG

van de oorspronkelijke prestatieovereenkomst geaccordeerd. Het advies over deze wijzigingen wordt opgesteld door DLG, in afstemming met de provincie. Sinds dit jaar (2009) levert DLG een bestuurlijke notitie bij de voortgangsrapportage. De Gedeputeerde heeft hierom gevraagd omdat de voortgangsrapportage 'an sich' geen zicht gaf op de voortgang in de prestaties op het niveau van het pMJP. Daarnaast was er behoefte aan inzicht in de bestuurlijke consequenties van de voortgang.

Voordat het overleg met de Gedeputeerde plaats vindt, vindt er bestuurlijk vooroverleg plaats in de BGO's. Op initiatief van de provincie is de rapportage aan het BGO vorig jaar geïntensiveerd. Daarmee wordt ervoor gezorgd dat de partners betrokken worden en zich ook verantwoordelijk voelen voor de gebiedsprocessen. Op basis van instemming door de BGO's stuurt de provincie DLG in sommige gevallen direct bij. Via het overleg met de Gedeputeerde wordt de bijsturing dan (achteraf) vastgelegd. Daarnaast komt de voortgang aan de orde in het zeswekelijkse periodiek overleg tussen de accountmanager provincie Overijssel bij DLG, het hoofd projecten bij DLG en de accountmanager DLG bij de provincie. Voor het signaleren van knelpunten in de uitvoering zijn projectcoördinatoren van de provincie en DLG-projectleiders aan zet. Door de provincie wordt gesignaleerd dat het opschalen bij geconstateerde knelpunten verbeterd zou kunnen worden, in die zin dat er eerder kan worden opgeschaald.

Met de komst van een meerjarenovereenkomst voor de periode 2010-2013 die gericht is op outputsturing, zal ook de voortgangsrapportage daarop worden ingericht. De provincie zal daarvoor een nieuw format ontwikkelen.

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

De regierol die de provincie heeft voor het ILG en de wijze waarop de provincie de externe samenwerking wil faciliteren heeft consequenties voor de interne organisatie van de provincie. Hoe ziet de organisatie er uit? Hoe is de samenwerking tussen het loket en de sectoren<sup>19</sup> georganiseerd? Welke expertise is er nodig voor de loket-functie?

---

<sup>19</sup> De provincie Overijssel maakt het onderscheid tussen team BGO en de sectorale teams en hanteert de termen front office en back office niet (meer). Voor de leesbaarheid kiest de Rekenkamer ervoor om in deze tekst ook de termen front office en back office te gebruiken.

### 2.5.1 Benodigde organisatie en cultuur voor het ILG

*Norm: De provincie heeft een visie op de benodigde interne organisatiestructuur en cultuur 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 gebieden) en de back office voor het sectorale (natuur, water, landbouw) beleid*

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

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

De Rekenkamer constateert dat de provincie Overijssel een duidelijk beeld heeft van de benodigde organisatie en de verdeling van de rollen tussen front office en back office en dat er aandacht is voor de benodigde expertise van het team BGO. Partners hebben een andere beleving van de organisatiewijziging die de provincie heeft doorgevoerd en zien in deze wijziging een teken dat de provincie gebiedsgericht werken niet serieus neemt. De structuurwijziging van de provincie heeft daardoor gezorgd voor een valse start in 2008 die tot op heden het gevoel van een deel van de ambtelijke partners beheerst. Dit is een aandachtspunt omdat vertrouwen een voorwaarde is voor succesvol gebiedsgericht werken. Een aandachtspunt van organisatorische aard is de samenwerking tussen front office en back office. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de taakverdeling tussen front office en back office niet door alle betrokkenen op dezelfde manier wordt beleefd. Daardoor ontstaat het risico dat taken niet of dubbel worden gedaan, waar zowel de provinciale organisatie als de partners last van kunnen ondervinden.

#### **Toelichting**

Bij de reorganisatie die de provincie in 2005 heeft doorgemaakt, stond de nieuwe rol van de provincie centraal. Uitgangspunt was niet langer 'zo moet het', maar de provincie wilde vanuit het idee 'we weten wat we willen' partners bij elkaar brengen. Deze andere rol is ondersteund met een scholingsprogramma en heeft daarnaast geleid tot het vertrek van medewerkers die zich niet konden vinden in de nieuwe rol.

De evaluatie van het gebiedsgericht werken die in paragraaf 2.3 aan de orde is geweest, heeft consequenties gehad voor de interne organisatie. Zo zijn de gebiedsteams die er op dat moment waren bij elkaar gevoegd en



omgevormd tot het team BGO<sup>20</sup>. Dit vanwege de nadelen die werden ondervonden van het werken met verschillende teams. De teams waren namelijk verdeeld over de vijf verschillende eenheden van de provinciale organisatie en kregen daardoor ieder een eigen 'kleur'. Daardoor was er onvoldoende uniformiteit. Naast het omvormen tot één team is ook de omvang teruggebracht, doordat de medewerkers die zich bij de gebiedsteams bezig hielden met grote stedenbeleid niet langer onder gebracht werden bij het gebiedsgericht werken. Ook is de omvang teruggebracht vanuit de beoogde efficiencyvoordelen van het centraliseren van de gebiedsteams. Partners hebben, zo komt naar voren in interviews, deze wijziging van maart 2008 gezien als terugtrekkende beweging van de provincie en kregen, vanwege de kleinere formatie van het gebiedsteam, het idee dat de provincie het gebiedsgericht werken niet serieus nam en het aan de partners overliet.

### *Rol team BGO versus sectoren*

Het team BGO moet zorgen dat er een goede verbinding is met de sectoren voor het maken van de gebiedsprogramma's, maar ook bij het monitoren van de voortgang. Team BGO heeft daarbij uitsluitend een procesrol en zorgt, nu de fase van programmeren is afgerond, voor een verkenning van de voortgang in de gebieden en koppelt dit terug naar de prestatie-eigenaren in de sectoren. Deze bekijken vervolgens of er knelpunten zijn en hoe deze opgelost kunnen worden. Uit interviews komt naar voren dat prestatie-eigenaren binnen de sectoren verschillende beelden en ervaringen hebben over de mate waarin zij betrokken zijn in het proces en daaruit volgend de mate waarin zij verantwoordelijk kunnen zijn voor de prestaties. Unaniem wordt aangegeven dat het wenselijk is om het werkproces en de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen team BGO en de sectoren te verduidelijken.

### *Expertise*

Het team BGO dat in maart 2008 van start is gegaan heeft zich qua teamontwikkeling in eerste instantie gericht op het verhelderen van hun rol en de onderlinge taakverdeling. De teamontwikkeling richt zich nu meer op het ontwikkelen van de benodigde competenties. Tegelijkertijd bevindt het ILG zich niet langer in de planfase maar is de uitvoeringsfase aangebroken. Dat vraagt om een andere focus van het team. Naast goed kunnen luisteren, empathisch vermogen hebben en je kunnen verplaatsen in de positie van de partner is het nu ook van belang om zakelijk te zijn en toe te zien op het leveren van de afgesproken prestaties. Kortom, een omslag van vriendelijk naar dwingend vriendelijk. Om ook in de uitvoering de procesrol goed te kunnen vervullen moet het team BGO expertise opbouwen. Het organiseren van leerwerkplaatsen en het uitwisselen van ervaringen binnen het team BGO zijn hiervoor bedoeld.

---

<sup>20</sup> Overigens is dit niet letterlijk het advies van de visitatiecommissie. De visitatiecommissie adviseerde het gebiedsteam meer status te geven, of te versterken door meer ambtenaren gebiedsgericht te laten denken en werken.

## 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 inzichtelijk gemaakt om welke geldstromen het gaat.

### 2.6.1 Afspraken over bijdragen van Rijk en provincie

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

De Rekenkamer constateert dat in de bestuursovereenkomst die de provincie met het Rijk heeft gesloten de bijdragen van Rijk en provincie zijn vastgelegd. Deze bijdragen zijn inmiddels geactualiseerd.

#### **Toelichting**

In de bestuursovereenkomst is opgenomen dat het Rijk voor het investeringsstijdvak 2007-2013 een investeringsbudget ter beschikking stelt. Ook is in de bestuursovereenkomst opgenomen welke financiële bijdragen de provincie Overijssel 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 beschikbare EU-gelden; de provincie heeft een inspanningsverplichting om deze te benutten. In de bestuursovereenkomst is voor de prestatie 'varen' opgenomen dat wanneer de middelen van derden niet beschikbaar komen deze prestatie niet gerealiseerd kan worden. Voor de overige bijdragen is dit voorbehoud niet opgenomen, het risico ligt daarvoor bij de provincie.

Per thema (natuur, landbouw, recreatie etc) zijn de prestaties en bijdragen opgenomen in de bestuursovereenkomst. Op de volgende bladzijde ziet u een voorbeeld.

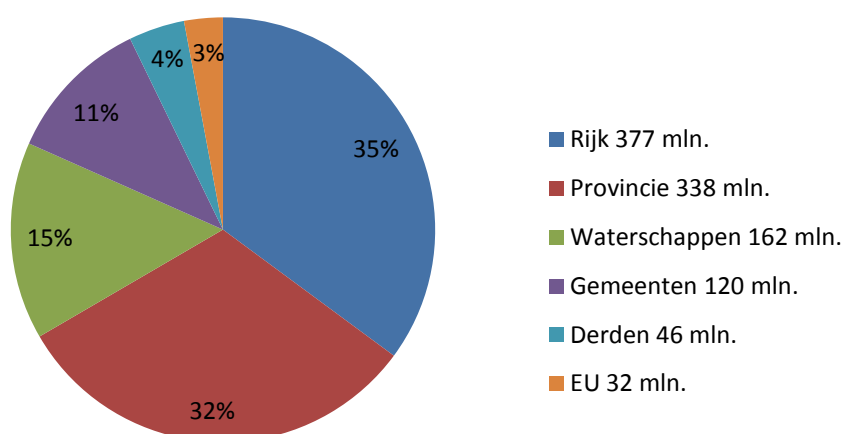
tabel 2.5 Voorbeeld van weergave prestaties uit bestuursovereenkomst

Landbouw, prestaties	Prestatie-eenheid en aantal	Norm-bijdrage Rijk per eenheid	Rijksbijdrage (mln. €)	Prov. Bijdrage (mln. €)	Bijdrage derden (mln €); indicatie
<b>Grondgebonden landbouw:</b>					
Verbeteren ruimtelijke structuur	15.988 ha	€ 279	€ 4,46	€ 4,46	€ 10,90
Op peil houden grondvoorraad			€ 1,40		
<b>Duurzaam ondernemen:</b>					
Duurzaam ondernemen, pilots	3 pilots	max 50% v.d. totale kosten v.d. pilots	€ 0,83	€ 0,42	€ 0,42
<b>Totaal:</b>			<b>€ 6,69</b>	<b>€ 4,88</b>	<b>€ 11,32</b>

In het pMJP is opgenomen dat de totale kosten van het pMJP voor de provincie Overijssel voor de periode 2007 tot en met 2013 worden geraamd op ruim € 793 mln. Na de laatste aanpassingen in de bestuursovereenkomst worden de totale kosten voor het pMJP geraamd op bijna 1,1 miljard, dat is inclusief de bijdrage voor Natura 2000.

In figuur 2.3 zijn de bijdragen van de verschillende partijen opgenomen. De bijdragen zijn, met uitzondering van de bijdragen van Rijk en provincie, indicatief.

figuur 2.3 Bijdragen van verschillende partijen in percentages



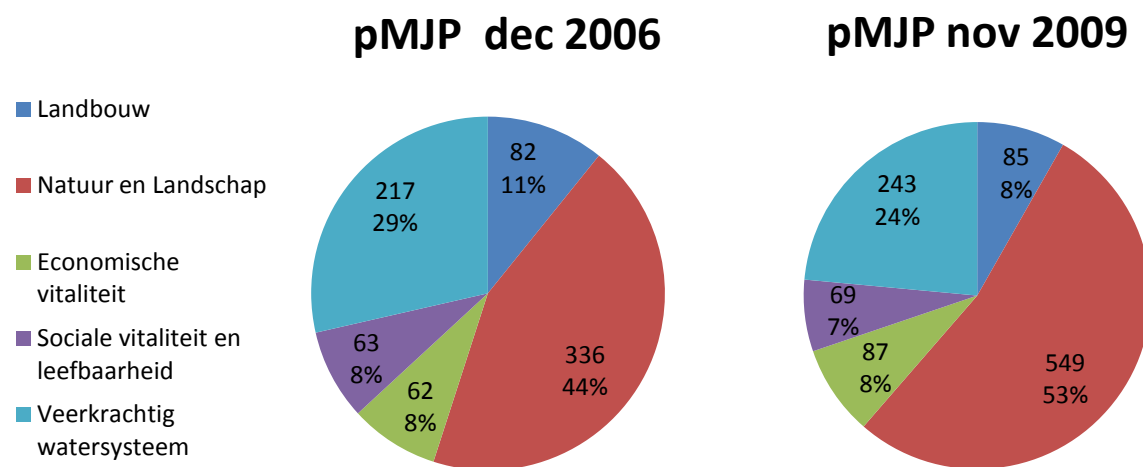
Bron: Gegevens Provincie Overijssel, november 2009

Uit de figuur komt naar voren dat Rijk en provincie samen bijna driekwart van het benodigde budget inbrengen. In vergelijking met de gegevens uit het pMJP is met name een stijging te zien in de bijdragen van het Rijk (van € 238 mln. naar € 377 mln.) en de provincie (van € 214 mln. naar € 338 mln.).

In praktijk stort het Rijk per kwartaal een bedrag op de rekening van provincie Overijssel 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.

In het pMJP is een indicatief overzicht opgenomen van de benodigde investeringen voor de uitvoering van het meerjarenprogramma voor de periode 2007-2013 verdeeld over de verschillende thema's. Inmiddels zijn ook deze cijfers geactualiseerd. De volgende figuur maakt de verdeling over de thema's inzichtelijk, daarbij worden zowel de gegevens uit het pMJP als actuele gegevens gebruikt.

figuur 2.4 Verdeling budget over thema's (weergave in € mln. en in percentage)

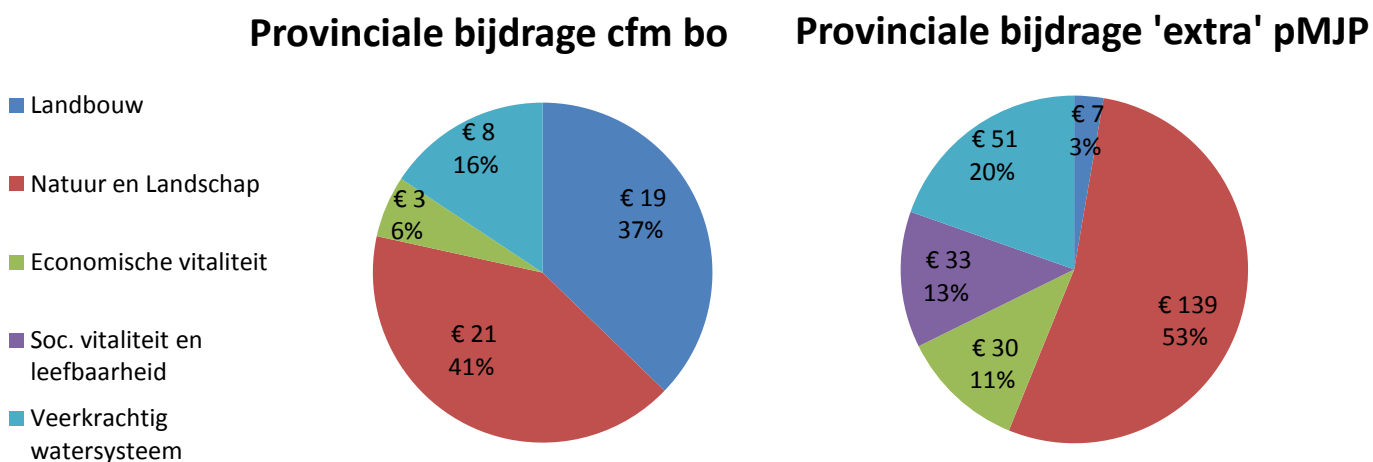


Bron: pMJP provincie Overijssel en gegevens november 2009 provincie Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de figuur komt naar voren dat het grootste deel van de middelen ingezet wordt voor behoud en versterking van de kwaliteit van natuur (en cultuur-) landschap. Overigens zijn er naast de investeringen in de vijf thema's ook proceskosten geprogrammeerd; daarbij gaat het om kosten die niet rechtstreeks aan één van de thema's te koppelen zijn. Deze zijn niet in figuur 2.4 opgenomen.

De bijdrage die de provincie levert kan worden onderverdeeld naar de bijdrage die is vastgelegd in de bestuursovereenkomst (totaal € 56 mln.) en de bijdrage die gekoppeld is aan de extra doelen die de provincie heeft toegevoegd aan het pMJP (totaal € 282 mln.). In figuur 2.5 wordt de verdeling van de middelen over de verschillende thema's weergegeven. De proceskosten zijn buiten de figuur gehouden.

figuur 2.5 Provinciale bijdragen per thema (weergave in € mln. en in percentage)

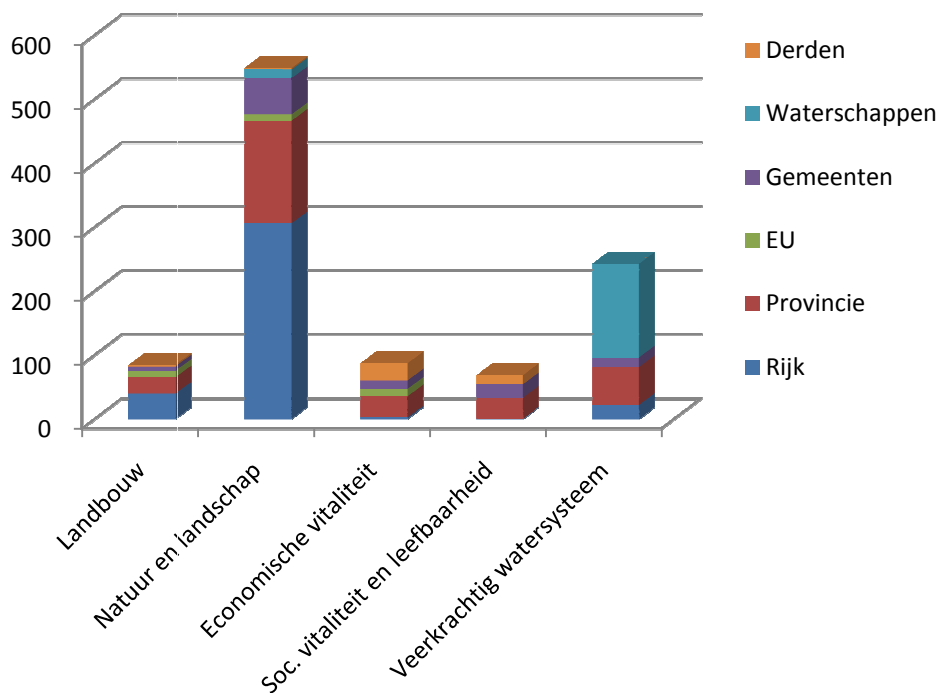


Bron: pMJP en gegevens Provincie Overijssel, november 2009

Uit de figuur blijkt dat de provincie Overijssel op alle thema's extra doelen heeft geformuleerd en daarvoor middelen inzet. Het grootste deel van de provinciale middelen is bestemd voor natuur en landschap.

In figuur 2.6 is inzichtelijk gemaakt aan welke thema's de verschillende partijen hun financiële bijdrage leveren. Daarbij is uitgegaan van de meest actuele gegevens en de proceskosten zijn buiten beschouwing gelaten.

figuur 2.6 Bijdragen van partijen per thema (weergave in € mln.)



Bron: gegevens provincie Overijssel november 2009, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

De figuur laat zien dat de bijdrage van het Rijk vooral aan landbouw en kwaliteit van het landschap wordt besteed en dat met name de waterschappen bijdragen aan een veerkrachtig watersysteem. De provincie en gemeenten dragen bij aan alle pijlers van het pMJP.

## 2.6.2 Bijdragen van partners aan het ILG

*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*

*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**

De Rekenkamer constateert dat in de convenanten de bijdragen van partners aan de realisatie van ILG-prestaties zijn opgenomen. Deze bijdragen zijn tot stand gekomen op basis van de bestuursovereenkomst met het Rijk en gebaseerd op het Uitvoeringsbesluit Subsidies.

### **Toelichting**

Zoals in paragraaf 2.3.4. is aangegeven heeft de provincie met alle partners meerjarige convenanten afgesloten. In deze convenanten zijn de prestaties opgenomen, maar ook de bijdrage die de partners daarvoor ontvangen van de provincie en de bijdrage die de partners zelf moeten leveren. De bijdrage die van partners wordt gevraagd is afgeleid van het Uitvoeringsbesluit Subsidies; dat deel van de (ingeschatte) kosten van een project dat niet door de provincie gesubsidieerd wordt, komt voor rekening van de partners. Het Uitvoeringsbesluit Subsidies is onder andere gebaseerd op de afspraken die in de bestuursovereenkomst met het Rijk zijn opgenomen. Het Uitvoeringsbesluit Subsidies komt in paragraaf 2.7 aan de orde.

### 2.6.3 Ontschotte budgetten

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

De Rekenkamer constateert dat de provincie de rijksmiddelen heeft verdeeld in de tijd en over de verschillende programma's en daarmee de ontschotting niet optimaal heeft doorgezet in de eigen budgetten. De provincie heeft wel flexibiliteit in de budgetten gecreëerd, in die zin dat per prestatie in de tijd geschoven kan worden met de budgetten. Hiervoor is de egaliseringsreserve ILG ingesteld, waarover GS kunnen beslissen. Het schuiven van budgetten tussen prestaties is voorbehouden aan PS en is de consequentie van de verdeling van de middelen over de verschillende programma's in de begroting. Naar partners toe heeft de provincie de flexibiliteit in het schuiven met middelen in de tijd beperkt; de subsidie is bedoeld voor de overeengekomen uitvoeringsperiode. De overeengekomen uitvoeringsperiode kan in overleg worden aangepast. Ook wordt partners de ruimte geboden om middelen die over zijn te gebruiken voor andere pMJP-prestaties binnen hun eigen gebied.

#### **Toelichting**

In de bestuursovereenkomst is opgenomen dat het budget dat door het Rijk ter beschikking is gesteld, op enkele onderdelen na een ontschot budget is<sup>21</sup>. Dit betekent dat het mogelijk is om middelen te schuiven in tijd en tussen prestaties. De provincie heeft het totaalbedrag dat van het Rijk wordt ontvangen verdeeld over de looptijd van 7 jaar en neemt elk jaar een zevende deel van het bedrag als baten op in de begroting. Dit bedrag wordt verdeeld over de verschillende prestaties en daarmee over de verschillende programma's. PS hebben GS gemandateerd om te schuiven met de budgetten in de tijd. Dit betekent dat GS, wanneer er meer middelen nodig zijn voor een prestatie dan het beschikbare (jaar)budget, middelen voor de komende jaren naar voren kan halen zonder een besluit van PS. Zijn er middelen over, dan worden deze doorgeschoven naar volgende begrotingsjaren. Hiervoor is de egaliseringsreserve ILG ingesteld. GS zijn niet gemandateerd om te schuiven tussen pMJP-prestaties, daarvoor is besluitvorming van PS nodig. Daarnaast zijn er provinciale middelen voor het pMJP opgenomen onder de noemer onverdeelde middelen; middelen die nog niet aan een pMJP-prestatie gekoppeld zijn. Waar nodig kan hieruit geput worden, dit is bijvoorbeeld gedaan voor de waterprestaties waarvoor slechts beperkt rijksmiddelen beschikbaar waren. Wanneer deze middelen zijn uitgeput, kunnen PS besluiten om opnieuw middelen beschikbaar te stellen.

<sup>21</sup> Bestuursovereenkomst artikel 2.3 lid 1: De provincie heeft de vrijheid om de rijksbijdragen, genoemd per prestatie onder artikel 3, gedurende de contractperiode te besteden aan de realisatie van andere in deze overeenkomst overeengekomen prestaties, behoudens in die gevallen waardoor dit in artikel 3 uitdrukkelijk is uitgesloten.



Uit interviews komt naar voren dat de provincie Overijssel met de egaliseringsreserve en de afspraken daarover en de onverdeelde middelen flexibiliteit in de inzet van middelen heeft weten te realiseren. De ontschotting zoals beoogd, dat wil zeggen schuiven met budgetten in tijd en tussen prestaties, is(nog) niet gerealiseerd. De oorzaken daarvan worden deels gelegd bij de gedetailleerde verantwoordingseisen van het Rijk en de overgenomen verplichtingen van het Rijk. We constateren dat daarnaast bij de provincie ook het beeld bestaat dat de (overblijvende) middelen pas ontschot mogen worden ingezet als de prestatie is gerealiseerd.

Partners ervaren dat de provincie er nog niet in geslaagd is om de schotten in voldoende mate weg te halen. Integrale projecten worden volgens partners weer verdeeld over de verschillende sectoren, omdat de middelen in de praktijk niet ontschot blijken te zijn. Ook bij de jaarlijkse actualisatie van de prestaties ondervinden partners dat de prestatie-eigenaren nog niet over schotten heen kunnen kijken.

#### *Ontschotting bij partners*

Om zicht te krijgen op de mate waarin de ontschotting wordt doorgezet in de budgetten voor de partners zijn de (toelichtingen op de) convenanten bekeken. In de toelichting op de convenanten 2007 is de volgende passage opgenomen: 'De systematiek van het ILG brengt met zich mee, dat er per prestatie door de provincie budget ter beschikking wordt gesteld. Met dat budget mogen de gemeenten en de waterschappen maar eigen inzicht de afgesproken prestatie(s) realiseren. Houden zij daarbij geld over, dan mogen zij daarmee binnen de doelstellingen van het pMJP andere prestaties realiseren. [...] Als de gemeente of het waterschap bij het realiseren van de prestatie niet genoeg heeft aan het door de provincie ter beschikking gestelde budget, dan is het mogelijk om binnen het betrokken gebied geld dat aan andere overheden ter beschikking is gesteld en dat niet in volledigheid blijkt te kunnen worden besteed, over te hevelen naar de gemeente of het waterschap die of dat geld tekort komt'. In beide gevallen geldt als voorwaarde dat de bron van het geld zich daar niet tegen mag verzetten. In de convenanten van de daarop volgende jaren zijn woorden van gelijke strekking opgenomen. Met andere woorden: de mogelijkheid voor ontschotting ná het realiseren van een prestatie is vastgelegd.

Om een beeld te krijgen van de ruimte die partners gegeven wordt binnen de convenantsafspraken, bekijken we de subsidiebeschikkingen. De subsidieverlening komt in de volgende paragraaf aan de orde, hier wordt alleen ingegaan op het voorschrift uit de subsidiebeschikkingen dat van invloed is op de mate van ontschotting. Voorschrift 2 uit de beschikkingen van 2009 luidt dat de subsidie dient voor de financiering van activiteiten genoemd in het bestuursconvenant gedurende de overeengekomen uitvoeringsperiode. Met de koppeling van de subsidie aan de overeengekomen uitvoeringsperiode krijgen de partners een beperking in de tijd opgelegd, in de zin dat het schuiven met budgetten in de tijd in theorie niet tot de mogelijkheden behoort. In de praktijk vindt de uitvoering niet altijd plaats in de in eerste instantie overeengekomen uitvoeringsperiode maar worden er afspraken gemaakt over de aanpassing van de afgesproken uitvoeringsperiode.

## 2.7. Van welk instrumentarium wordt er voor het ILG gebruik gemaakt?

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*

#### **Bevindingen Rekenkamer**

De Rekenkamer constateert dat de provincie een duidelijk beeld heeft van de instrumenten die ingezet kunnen worden om de ILG-doelen te realiseren. In het pMJP is namelijk een overzicht van het instrumentarium opgenomen.

#### **Toelichting**

In het pMJP is een overzicht van het instrumentarium ten behoeve van ILG opgenomen. Daarvoor zijn per thema binnen het ILG de doelen weergegeven en vervolgens is per doel aangegeven welke instrumenten ingezet kunnen worden. Daarbij gaat het onder meer om kavelruil (wettelijk en vrijwillig), reconstructiezonering, verplaatsingsregeling Intensieve Veehouderij, rood voor rood-regeling en het Beleidskader Groen-Blauwe diensten. Er zijn vooralsnog geen nieuwe instrumenten ingezet voor het ILG omdat de bestaande instrumenten volstaan. Van provinciezijde is aangegeven dat het realiseren van de EHS-doelen nog veel creativiteit zal vragen en dat er in de toekomst mogelijk ook nieuwe gebiedsspecifieke instrumenten nodig zijn.

In het coalitieakkoord<sup>22</sup> is daarnaast het standpunt over onteigening opgenomen. Er zal niet ingezet worden op onteigening ten behoeve van natuur en bestrijding van verdroging. Daarmee is onteigening in het kader van ILG uitgesloten.

---

<sup>22</sup> Coalitieakkoord 2007-2011 & Overijssel, blz. 16

## 2.7.2 Vereenvoudiging 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 zowel de organisatie van het subsidieproces (weliswaar recent) als de subsidieregeling heeft gereorganiseerd. De meningen over waar de verantwoordelijkheid is belegd om te toetsen of plannen passen binnen het UitvoeringsBesluit Subsidies (UBS) zijn niet eenduidig. Dit houdt een risico in doordat de toets nu niet of wellicht dubbel wordt gedaan. Dit aandachtspunt sluit aan op de eerder genoemde gewenste verduidelijking in het werkproces tussen loket en sectoren. Partners blijven ondanks de verbeteringen kritisch over het UBS, omdat zij vinden dat de filosofie van ontschotting er onvoldoende in doorklinkt. Een deel van de partners heeft in een nauwe samenwerking met de provincie een oplossing gevonden om te komen tot een binnen het UBS passend plan.

### **Toelichting**

De provincie heeft in het pMJP aangegeven alle bestaande regelingen te willen saneren en te vervangen door één subsidieregeling die aansluit op de prestatiegerichte uitvoeringsstrategie. Dit heeft geleid tot het UitvoeringsBesluit Subsidies (UBS), dat op 31 oktober 2006 door GS is vastgesteld. Het UBS bestaat uit een algemeen deel en een hoofdstuk per inhoudelijk thema. Hoofdstuk 8 van het UBS is gewijd aan het Landelijk Gebied. Voor alle subsidieaanvragen in het kader van ILG geldt dit hoofdstuk als toetsingsinstrument. Het UBS bestaat uit paragrafen die gekoppeld zijn aan pMJP-doelen. Per paragraaf zijn de subsidiabele activiteiten weergegeven en ook de criteria waaraan de aanvraag moet voldoen en de indieningstermijn van de aanvraag. Daarnaast is onder de noemer 'grondslag' aangegeven welk deel van de kosten en tot welk maximum gesubsidieerd kan worden. In het kader op de volgende bladzijde vindt u een voorbeeld.

Paragraaf 8.4. Stimulering duurzame ontwikkeling  
landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's -pMJP 1.1.3)

Artikel 8.15. Subsidiabele activiteiten

Gedeputeerde Staten kunnen subsidie verlenen voor:

1. Het opstellen van Ontwikkelingsplannen voor landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's)
2. Modernisering van landbouwbedrijven door investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen (mestverwerking, afvalverwerking, enz.)

Artikel 8.16 Nadere criteria

1. De aanvraag is afkomstig van een privaatrechtelijk of publiekrechtelijk rechtspersoon.
2. De aanvraag heeft betrekking op een LOG binnen het reconstructiegebied.
3. De subsidie als bedoeld in artikel 8.15 moet voldoen aan het bepaalde in artikel 4 van de Vrijstellingsverordening Landbouw.

Artikel 8.17. Grondslag

1. Subsidie voor het opstellen van ontwikkelingsplannen bedraagt maximaal 75% van de subsidiabele kosten.
2. Subsidie voor uitvoering van het ontwikkelingsplan bedraagt maximaal 40% van de subsidiabele kosten voor landbouwondernemingen.

In oktober 2007 is in samenspraak met de gebieden bekeken waar een dereguleringslag in het UBS te maken was. Daarbij is zowel gekeken naar de aard van de subsidievereisten als naar de mogelijkheid om regelingen te combineren en de administratieve verplichtingen te verlichten. Over aanpassingen in het UBS kunnen GS besluiten, tenzij er rijksprestaties en Europese middelen bij betrokken zijn. Als de wijziging rijksprestaties betreft, moet de provincie de wijziging ook aan het Rijk voorleggen. Wanneer er Europese middelen in het geding zijn, moet de wijziging ook aan Brussel worden voorgelegd. Omdat het voorleggen aan Brussel veel tijd kost, wordt hierin een expliciete kosten-baten afweging gemaakt; weegt het voordeel op tegen de lange duur van een procedure in Brussel? Sinds het vaststellen van het UBS in oktober 2006 zijn er meerdere wijzigingen in hoofdstuk 8 van het UBS doorgevoerd. Verzoeken daartoe kwamen zowel van de provincie als van de partners. De wijziging bij besluit van GS op 5 februari 2008 heeft daarbij geleid tot de omschrijving 'hoofdstuk 8 is geheel vernieuwd'<sup>23</sup>.

### *Subsidieaanvragen*

In het Uitvoeringsbesluit Subsidies is in artikel 8.3 opgenomen dat de ondertekening van een convenant geldt als subsidieaanvraag. Dit betekent dat er na de ondertekening van het convenant een beschikking wordt aangemaakt en er een voorschot wordt uitbetaald van 80%. In de beschikking staan de voorschriften die verbonden zijn aan de subsidieverlening. Deze zijn weergegeven in het kader op de volgende bladzijde.

---

<sup>23</sup> Uitvoeringsbesluit Subsidies Overijssel 2007

1. De subsidie wordt verleend voor de prestaties zoals genoemd in het ondertekende bestuursconvenant. De door u te leveren prestaties dragen bij aan het beleid van de provincie Overijssel op het terrein van het pMJP genoemd in het bestuursconvenant over de overeengekomen uitvoeringsperiode.
2. De subsidie dient voor de financiering van activiteiten genoemd in het bestuursconvenant gedurende de overeengekomen uitvoeringsperiode.
3. Indien de werkelijke kosten voor het realiseren van een prestatie lager zijn dan de kosten waarmee rekening werd gehouden bij het aanvragen en verlenen van de subsidie, is de gemeente gerechtigd om het niet bestede deel van het subsidiebedrag in te zetten voor het realiseren van andere prestaties die bijdragen aan de uitvoering van het pMJP in het betrokken gebied. Voorwaarde is dat de bron van het door de provincie beschikbaar gestelde budget zich daar niet tegen verzet.
4. Indien de werkelijke kosten hoger zijn dan de kosten waarmee rekening werd gehouden bij het aanvragen en verlenen van de subsidie, komt het tekort ten laste van de gemeente, tenzij daarvoor binnen het betrokken gebied een oplossing gevonden kan worden. Voorwaarde is dat de bron van het door de provincie beschikbaar gestelde budget zich daar niet tegen verzet.
5. Provincie en de gemeente overleggen voorafgaand indien zich gevallen voordoen als bedoeld in punten 3 en 4.
6. U maakt in de publiciteit rond het project melding van de financiële bijdrage van de provincie Overijssel.
7. Wij verzoeken u ons direct te informeren zodra een prestatie geen doorgang vindt, er vertraging of wijziging optreedt in de uitvoering.

Uit interviews komt naar voren dat er verschillende beelden bestaan over wie de toets doet of de plannen passen binnen het UBS. Het subsidieloket en een deel van de prestatie-eigenaren geven aan dat partners zelf verantwoordelijk zijn voor deze toets. Andere prestatie-eigenaren geven aan zelf deze toets uit te voeren. Daarnaast bestaat bij een enkeling ook het beeld dat het subsidieloket deze toets uitvoert. De toets aan het UBS is van belang voor de rechtmatigheid (voldoet de aanvraag aan de criteria) en is daarnaast van belang voor het waarborgen van de kwaliteit van prestaties.

In de beschikking is opgenomen dat jaarlijks voor 1 mei een aanvraag tot vaststelling ingediend moet worden. Hiervoor is zowel een inhoudelijk verslag als een financieel verslag nodig. Deze verslagen komen aan de orde in paragraaf 2.7. Uit interviews is gebleken dat de daadwerkelijke vaststelling van de subsidie plaats vindt aan het einde van de ILG-periode. Op basis van de ontvangen verslagen kan er 100% bevoorschot worden.

### *Organisatie*

Sinds 1 januari 2009 heeft de provincie een subsidieloket ingericht. Alle aanvragen komen daar binnen en ook de verwerking van de als subsidieaanvraag betitelde convenanten behoort tot het takenpakket van het subsidieloket.

### *Ervaringen van partners*

Partners geven aan het UBS, ondanks de verbeteringen die zijn doorgevoerd, nog steeds ingewikkeld te vinden. Dit betreft met name het ontbreken van ontschotting binnen het UBS. Een deel van de partners geeft aan dat hogere regelgeving (in casu van het Rijk of Europa) het onmogelijk maakt om te komen tot een eenvoudiger UBS. De oplossing zien zij dan ook in het gezamenlijk optrekken van partner en provincie om te komen tot een binnen het UBS passend plan. Daar waar de partners in samenspraak met de provincie het plan hebben gemaakt zijn de ervaringen goed. Uit het onderzoek is daarnaast het signaal naar voren gekomen dat met name de kleinere gemeenten, door gebrek aan menskracht en expertise, moeite hebben met het UBS.

## **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 controlcyclus. Welke verantwoordingsverplichtingen hebben partners richting provincie? Hoe is de verantwoording van GS aan PS vormgegeven?

### **2.8.1 Verantwoordingsverplichtingen voor 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 vooraf aan partners duidelijk wordt gemaakt wat de verantwoordingsverplichtingen zijn. De wijzigingen in het format en de beperking in de verplichting als het gaat om het aanleveren van een accountantsverklaring worden door partners zeer gewaardeerd.

#### **Toelichting**

Het kader voor de verantwoording door partners is meegegeven in de convenanten. Daarin is opgenomen dat partners zich conformeren voor evaluatie, monitoring en verantwoording aan het artikel dat hierover is opgenomen in de bestuursovereenkomst.

De verantwoordingsverplichtingen voor partners maken daarnaast onderdeel uit van de subsidiebeschikkingen. In het hierna volgende kader hebben we een voorbeeld van de verantwoordingsverplichtingen in de subsidiebeschikkingen opgenomen.

2009

Tussentijdse rapportages

U dient twee keer per jaar een voortgangsrapportage in:

- Jaarlijks, uiterlijk medio januari, rapporteert u over de in het voorafgaande jaar gerealiseerde prestaties. U ontvangt hiervoor jaarlijks in december een format.
- Verder levert u jaarlijks uiterlijk medio mei een voortgangsrapportage aan waarin u verwachte afwijkingen in de te realiseren prestaties en budget aangeeft. Op basis van deze voortgangsrapportage vindt een gesprek tussen de gebiedspartners en de provincie plaats.

Aanvraag tot vaststelling

[...] we maken daarom inmiddels onderscheid tussen rijksprestaties (prestaties die we met het rijk hebben afgesproken) en provinciale prestaties (prestaties die wel in het pMJP maar niet in de Bestuursvereenkomst met het rijk zijn opgenomen). Voortaan is er geen accountantsverklaring meer vereist bij provinciale prestaties. Natuurlijk moet er wel een (kort) inhoudelijk en financieel verslag bijgeleverd worden [...]. Daarnaast dient het college van B en W in de aanvraag tot vaststelling van de subsidie te verklaren dat de prestatie is gerealiseerd en dat de baten/lasten rechtmatig op de gerealiseerde prestatie zijn verantwoord.

Afgesproken is dat er per januari en per mei wordt gerapporteerd aan de provincie. De informatie die partners in januari opleveren wordt door de provincie gebruikt voor het jaarverslag. In mei worden de prestaties financieel verantwoord, dat is het moment waarop een aanvraag wordt gedaan om de subsidie over het afgelopen jaar voor 100% te bevoorschotten. De formats die gebruikt worden voor de verantwoording zijn inmiddels vereenvoudigd.

Bij de start van het ILG heeft de provincie een werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van externe partners, om vragen rondom verantwoording, monitoring en controle te bespreken. Daarbij is ook het controleprotocol aan de orde geweest. In dit protocol zijn de uitgangspunten voor de controle door de accountant opgenomen. Een accountantsverklaring is alleen van toepassing als het gaat om subsidies van € 25.000 of meer. Per subsidiebeschikking mag één accountantsverklaring worden overlegd, maar de verantwoording moet per prestaties plaats vinden. In de subsidiebeschikkingen van 2009 is opgenomen dat een accountantsverklaring voor provinciale prestaties niet langer nodig is.

Van de zijde van de provincie wordt aangegeven dat eisen en verplichtingen van het Rijk en Europa doorwerken in de afspraken die de provincie kan/moet maken met de partners. Met andere woorden een verdere beperking of vereenvoudiging van de verantwoordingsafspraken is op dit moment niet mogelijk. Bij de midterm review wil de provincie bekijken op welke wijze de detaillering van de afspraken over de prestaties en de verantwoording daarover kunnen worden teruggebracht, zo is opgenomen in de brief aan PS over de actualisatie van het meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2009-2013.

### *Ervaringen van partners*

Partners geven aan dat duidelijk is waarover verantwoording moet worden afgelegd. Het format dat voor de verantwoording wordt gebruikt is verbeterd ten opzichte van eerdere versies. Door partners wordt aangegeven dat de tot nu toe gehanteerde indeling 'wel c.q. niet gerealiseerd' geen recht deed aan de inspanningen die zijn gepleegd om de prestatie te realiseren. De toegezegde wijziging van het format op dit punt wordt door partners gewaardeerd. Dit geldt ook voor het schrappen van de verplichting om een accountantsverklaring te leveren bij een subsidie voor provinciale prestaties.

### **2.8.2 Bijsturen op basis van verantwoordingsinformatie**

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

#### **Bevindingen Rekenkamer**

De Rekenkamer constateert dat de verantwoordingsinformatie wordt gebruikt om bij te sturen.

### **Toelichting**

De verantwoordingsinformatie wordt gebruikt door de prestatie-eigenaren in de sectoren en krijgt een vervolg in een rapportage aan GS en richting de BGO's. Uit de meest recente verantwoordingsinformatie is naar voren gekomen dat het realiseren van de prestaties door partners vooruitgeschoven is in de tijd. De vertraging die dat oplevert wordt vervolgens in kaart gebracht en bekeken wordt of het nodig is om voor bepaalde prestaties 'versnellingsacties' in te stellen.

### **2.8.3 Informatie aan Provinciale Staten**

*Norm: GS 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 PS geïnformeerd wordt over de realisatie van de doelen en prestaties en de financiën die daarvoor nodig zijn. Hiervoor wordt ondermeer gebruik gemaakt van een prestatietabel pMJP die aan de begroting en de rekening wordt toegevoegd.

### **Toelichting**

Provinciale Staten hebben met het pMJP in december 2006 de kaders voor het landelijk gebied vastgesteld. Vervolgens hebben PS begin 2007 ingestemd met een voorstel voor de financiële verwerking van het pMJP,



waaronder de spelregels voor de reserve pMJP. Provinciale Staten worden over het ILG geïnformeerd via de P&C-documenten. Overijssel heeft er, afwijkend van het advies van de landelijke werkgroep financieel beheer ILG, voor gekozen om geen apart programma voor het ILG/pMJP in begroting en rekening op te nemen. De reden daarvoor is dat dit programma in vergelijking met de andere programma's te groot zou worden, bovendien zou het een grote aanpassing in de administratie vereisen.

De provincie Overijssel maakt gebruik van een monitoringsysteem waarin naast de programmeringskant ook de verplichtingen ten aanzien van budgetten en prestaties zijn opgenomen alsmede de gerealiseerde prestaties. Dit systeem vormt de basis voor de informatievoorziening aan Provinciale Staten.

Door een prestatietabel pMJP aan de begroting en rekening toe te voegen, hebben Provinciale Staten de mogelijkheid om inzicht in het ILG/pMJP te krijgen. In deze prestatietabel is de taakstelling opgenomen en ook de realisatie over de verschillende jaren en de verplichtingen. Daarnaast zijn uit de tabel de bijdragen van het Rijk en de provincie over de gehele ILG-periode opgenomen, net als de bijdrage van de provincie uit het lopende danwel net afgeronde jaar. Prestatie 1.1.2 omvorming van intensieve veehouderijbedrijven (reconstructie) uit de jaarrekening 2008 is hieronder opgenomen als voorbeeld.

tabel 2.6 Overzicht van de voortgang in de prestaties uit de jaarrekening

Totale taakstelling	Realisatie 2007	Realisatie 2008	Realisatie cumulatief	Beschikt/verplicht, maar nog niet gerealiseerd per 1-3-09	Totale rijksbijdrage (x1000)	Totale bijdrage provincie (x1000)	Lasten 2008	Begroot 2008 primitief	Begroot 2008 actueel
<b>25 bedrijven</b>	0	1	1	10	1250	1250	400	357	1000

Bron: Bijlage D jaarrekening 2008, provincie Overijssel

In het programmaverslag staat, verspreid over verschillende paragrafen, een inhoudelijke toelichting per prestatie. Ter illustratie: over de prestatie uit het voorbeeld is opgenomen dat sinds het begin van de reconstructie 15 bedrijven gebruik hebben gemaakt van de stimuleringsregeling om het bedrijf om te vormen en de intensieve tak af te bouwen. Daarvan kunnen er

10 aan pMJP-prestatie 1.1.2 worden toegerekend<sup>24</sup>. Tevens is aangegeven dat de daadwerkelijke realisatie van de omvorming een aantal jaren met zich mee zal brengen. De voortgang van het pMJP in algemene zin is daarnaast opgenomen in het statenvoorstel bij de jaarrekening.

Daarnaast informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten wanneer er vermeldenswaardige zaken zijn. Een voorbeeld hiervan is de brief die in januari 2009 in de commissie RWD voor kennisgeving aangenomen is over de actualisatie van het meerjarenprogramma landelijk gebied 2009-2013 en de voorbereiding van de midterm review in 2010<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Een uitleg hiervoor is niet opgenomen, aannemelijk is dat de start datum van het ILG hierop van invloed is.

<sup>25</sup> PS/2008/1013 Actualisatie meerjarenprogramma landelijk gebied 2009-2013

## 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 Overijssel	Nawoord Rekenkamer
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De sturingsfilosofie mist een risicoanalyse, maar wordt gedragen door partners</li> </ul>	<p>1. Evalueer en herijk de sturingsfilosofie bij de midterm review in 2010 en maak daarbij gebruik van een expliciete risicoanalyse (GS en PS)</p>	<p>1. Wij betrekken de aanbeveling bij de uitvoering van de midterm review. Vooralnog is er geen aanleiding tot fundamentele wijzigingen van de sturingsfilosofie, evaluatie en herijking hebben tot doel bijstellingen en aanscherpingen aan te brengen</p>	<p>– Geen opmerkingen</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De basis van de samenwerking met partners staat, maar verbeteringen zijn nodig</li> </ul>	<p>2. Verduidelijk de rol en competenties van de aanjaagteams en wijs de bestuurders in de BGO's op hun verantwoordelijkheid om te zorgen voor goede ambtelijke ondersteuning (GS)</p>	<p>2. Zowel ambtelijk als bestuurlijk zijn wij het gesprek met de partners gestart om de rol en taak van het aanjaagteam te verduidelijken en het aanjaagteam te professionaliseren.</p>	<p>– Geen opmerkingen</p>
	<p>3. Beoordeel bij de midterm review of de resultaten aanleiding geven om de programmering en de verwerking daarvan in conventanten anders aan te pakken (PS)</p>	<p>3. Wij zijn ons bewust van het spanningsveld tussen flexibiliteit en bindendheid van contracten. De versnelling EHS heeft geleid tot minder vrijblijvende afspraken. 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 conventanten vastgelegd dienen te worden.</p>	<p>– Geen opmerkingen</p>
	<p>4. Zorg voor concrete prestatieovereenkomsten met terreinbeheerders voor de resterende ILG-periode (GS)</p>	<p>4. Bij de actualisatie van de bestuursconventanten en prestatieovereenkomsten voor 2010-2013 hebben wij al een behoorlijke verbetering gemaakt. Bij de eerstvolgende actualisatie zal deze lijn voortgezet worden.</p>	<p>– Geen opmerkingen</p>

Deelconclusies	Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie GS Overijssel	Nawoord Rekenkamer
<ul style="list-style-type: none"> <li>De basis van de samenwerking met partners staat, maar verbeteringen zijn nodig (vervolg)</li> </ul>	5. Ondersteun partners met expertise en/of personele capaciteit (GS)	5. Wij hebben verbeteracties in gang gezet en zullen alle partners blijvend en actief ondersteunen bij de uitvoering van het ILG.	– Geen opmerkingen
<ul style="list-style-type: none"> <li>De aansturing van DLG gaat steeds beter</li> </ul>	– Geen aanbeveling		
<ul style="list-style-type: none"> <li>De afstemming tussen front office en back office is een aandachtspunt</li> </ul>	6. Verduidelijk de taakverdeling tussen front office (team BGO) en back office (sectorale teams), leg deze taakverdeling en wees alert op het cultuuraspect	6. Wij hebben 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-opdrachtnemerschap worden.	– Geen opmerkingen
<ul style="list-style-type: none"> <li>De flexibiliteit in de financiën wordt niet ten volle benut en is niet consistent doorgevoerd</li> </ul>	7. Zorg voor een consistente lijn en een grotere flexibiliteit in de middelen passend bij de ILG-filosofie (GS)	7. De ontschotting van de ILG-middelen is een belangrijk aandachtspunt in de midterm review. De midterm review is het geëigende beleidskader om te bezien welke verbetermogelijkheden op dit onderdeel mogelijk zijn. De bestaande schotten kunnen voor een deel worden verklaard uit de verantwoordings-systematiek van het ministerie van LNV. Ook zetten wij autonome middelen in voor het pMJP, de toewijzing van deze middelen gebeurt ontschot. Verschuiving van budgetten over de jaren en binnen de onderscheiden programmalijnen is mogelijk en is ook toegepast. Verschuiving van budgetten tussen onderscheiden programmalijnen is een bevoegdheid	De Rekenkamer benadrukt dat consistente lijn en grotere flexibiliteit van belang zijn voor het draagvlak en daagt GS en PS uit om, elk vanuit hun eigen rol, na te denken over de invulling van deze aanbeveling

Deelconclusies	Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie GS Overijssel	Nawoord Rekenkamer
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het subsidie-instrument vraagt om goede voorlichting door de provincie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zie aanbeveling 5 en 6</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De verantwoording is passend binnen de ILG-filosofie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geen aanbeveling</li> </ul>		



## Bijlage 2: Bestuurlijke nota en reactie GS Gelderland

### Conclusies en aanbevelingen Gelderland

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: 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]

### ***Deelconclusie A: 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]*

## ***Deelconclusie B: 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]***

### ***Deelconclusie C: 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 aansturingrelatie met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) adequaat ingevuld kan worden. De provincie en DLG nemen momenteel samen diverse stappen om de aansturingrelatie 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 aankoop Pauze 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 aankoop Pauze op te heffen<sup>26</sup>.

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

### ***Deelconclusie D: 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.

<sup>26</sup> Het Actieplan Grond dat in januari 2010 in Provinciale Staten zal worden besproken, heeft de Rekenkamer niet meer bij het onderzoek kunnen betrekken

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.

### ***Deelconclusie E: 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 (ontschotte) 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 ontschotte 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 ontschotte provinciale middelen, is een verdergaande ontschotting 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]*

#### ***Deelconclusie F: 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 subsidiering 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]*

### ***Deelconclusie G: Beschikbaarheid sturingsinformatie is aandachtspunt***

De verantwoordingssystematiek 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]*



## Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Gelderland

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 lump sum 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 uitvoeringpartners 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 uitvoeringpartners 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 gericht 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 uitvoeringpartners, 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,

## 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 hebben we 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 hebben we vervolgens een verdiepingsslag gemaakt en is de vraag aan bod gekomen hoe deze sturingsfilosofie en werkwijze uitpakken in de praktijk. De provincie Overijssel is voor de uitwerking van het gebiedsgericht werken ingedeeld in acht gebieden; vijf landelijke en drie stedelijke gebieden. In deze gebieden zijn tal van organisaties actief. Voor de selectie van de interviews hebben we de volgende criteria gehanteerd:

- De drie stedelijke gebieden (Netwerkstad Twente, de Stedendriehoek en Zwolle-Kampen) worden buiten beschouwing gelaten om te focussen op het landelijk gebied
- Het landelijke gebied Noordoost-Twente wordt buiten beschouwing gelaten, in verband met mogelijk overlap met het onderzoek naar Nationale landschappen dat momenteel door de Rekenkamer wordt uitgevoerd
- Van de overige vier landelijke gebieden zijn er drie geselecteerd voor de interviewronde. Dit zijn de gebieden: Zuidwest-Twente, Noordoost-Overijssel en Salland
- Alleen de partners die door provincie Overijssel als zodanig zijn benoemd, zijn in het onderzoek betrokken; dit zijn gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties
- 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 gebiedspartners zijn zowel interviews 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 Overijssel

- Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Overijssel, 21 november 2006, alsmede de aanvullingen daarop die door de provincie Overijssel zijn geaccordeerd d.d. 23 februari 2009 en 13 oktober 2009
- Brief aan Burgemeester en Wethouders van de gemeenten in Overijssel inzake kader voor gebiedsprogramma, 18 juli 2006, LNL/2006/2122
- Coalitieakkoord 2007-2011 & Overijssel
- Controleprotocol 2007, Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied / Investeringsbudget Landelijk Gebied, november 2007
- DLG, Prestatieovereenkomst verantwoording, periode jan. t/m mei 2007
- DLG, Prestatieovereenkomst verantwoording, periode mei t/m aug. 2007
- DLG, Prestatieovereenkomst verantwoording, jaarrapportage 2007
- DLG, Prestatieovereenkomst verantwoording, periode jan. t/m mei 2008
- DLG, Prestatieovereenkomst verantwoording, jaarrapportage 2008
- DLG, Prestatieovereenkomst verantwoording, periode jan. t/m mei 2009
- DLG, Prestatieovereenkomst verantwoording, periode mei t/m aug. 2009
- DLG, Voortgangsrapportages BGO-afspraken 2009
- Gebiedsgericht werken in Overijssel, ruimte voor resultaatgericht leren. Verslag van de visitatiecommissie naar het gebiedsgericht werken in de provincie Overijssel. Enschede, januari 2007
- Gebiedsprogramma's Salland, Noordoost-Overijssel en Zuidwest-Twente en de daarbij behorende convenanten en subsidiebeschikkingen
- GS-besluit 7 november 2006, positie gebiedscommissies en Leadergroepen in uitvoeringsorganisatie pMJP, LNL/2006/3366
- Kaderbrief pMJP 2006, juli 2006
- Kaderbrief pMJP 2008, juni 2008
- P&C-documenten periode 2006 t/m 2009
- Presentatie sturingsfilosofie ILG-pMJP BGO ZWT, 10 oktober 2007
- Presentatie sturingsfilosofie september 2008 aan BGO's
- Prestatieafspraken 2009 -2013, Landschap Overijssel en provincie Overijssel, 15 januari 2009
- Prestatieafspraken 2009 -2011, Overijssels Particulier Grondbezit en provincie Overijssel, 15 januari 2009
- Prestatieafspraken 2009, Natuurmonumenten en provincie Overijssel, 15 januari 2009
- Prestatieafspraken 2009, Staatsbosbeheer en provincie Overijssel, 15 januari 2009
- Provinciaal Meerjarenprogramma, Uitvoeringsprogramma voor het Landelijk Gebied, 13 december 2006
- Provincie Overijssel en DLG, Prestatieovereenkomst 2007, 18 december 2006
- Provincie Overijssel en DLG, Prestatieovereenkomst 2008, 17 maart 2008
- Provincie Overijssel en DLG, Prestatieovereenkomst 2009, 8 december 2008

- PS/2007/861 Stand van zaken gebiedsprogramma's Investeringsbudget Landelijk Gebied en aanpak beoordeling 2008-2013
- PS/2008/151 Resultaat convenanten gemeenten en waterschappen 2008 in het kader van het provinciale Meerjaren Programma Landelijk Gebied
- PS/2008/1013 Actualisatie meerjarenprogramma landelijk gebied 2009-2013
- Schetsontwerp gebiedsgericht werken, Zwolle/Utrecht, februari 2003, provincie Overijssel en Berenschot
- Startnotitie pilot Bestuurlijke Overdracht Enschede, 6 oktober 2008
- Statenvoorstel PS/2007/36 Financiële verwerking provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied (pMJP) en Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk gebied 2007-2013
- Uitvoeringsbesluit Subsidies Overijssel 2007
- Uitwerking LNV-IPO Controle financiële cijfers en beoordeling prestaties ILG en relatie EHS, brief van plv directeur Platteland FEZ aan DG en IPO, dd 13 januari 2009, inclusief bijlagen
- Voortgangsrapportage ILG Overijssel 2007, brief aan Minister van LNV d.d. 25 maart 2008

#### Overige documenten

*Aansturingsprotocol van de Provincies voor de Dienst Landelijk Gebied en het Bureau Beheer Landbouwgronden, 18 december 2006*

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.

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.

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.

Visitatiecommissie ILG, *Investeringsbudget Landelijk Gebied, werk in uitvoering*, Amersfoort 23 februari 2009

## Websites

[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)  
[www.provincie.overijssel.nl](http://www.provincie.overijssel.nl)  
[www.vitaalplatteland.nu](http://www.vitaalplatteland.nu)

## Bijlage 5: Overzicht geïnterviewde personen

### Provincie

- Mw. K.J. Bijl  
*Beleidsmedewerker team water*
- Dhr. H. Dalvoorde  
*Adviseur programma control*
- Mw. A. Haven  
*Teamleider team Projecten*
- Mw. T.H.B.M. Hofs  
*Hoofd eenheid LNL*
- Mw. L.J. Honigh  
*Medewerker subsidieverlening*
- Dhr. P. Jansen  
*Gedeputeerde Landelijk gebied, landbouw en water*
- Mw. L. Meijer  
*Teamleider Landbouw, plattelandsontwikkeling, natuur & landschap*
- Dhr J.H. Messelink  
*Beleidsmedewerker team natuur en landschap*
- Dhr. J.W. van Oene  
*Beleidsmedewerker team werkgelegenheid, innovatie en recreatie*
- Dhr. H. Slijkhuis  
*Teamleider team BGO*
- Dhr. T.G.B.M. Sluiter  
*Medewerker subsidieverlening*
- Dhr. G. Valkeman  
*Beleidsmedewerker team landbouw en plattelandsontwikkeling*
- Dhr. J.H. Vrielink  
*Teamleider subsidieverlening*
- Mw J.A.C. Zijlstra  
*Beleidsmedewerker team cultuur en sociale infrastructuur*

### Partners

- Dhr. E. Bijsterbosch  
*Lid aanjaagteam Salland vanuit gemeente Deventer*
- Dhr. L. Broere  
*Landschapsadviseur bij Landschap Overijssel*
- Dhr. G. Derkman  
*Landschapsadviseur bij Landschap Overijssel*
- Dhr. A. Gijlers  
*Lid aanjaagteam Noordoost Overijssel vanuit gemeente Ommen*
- Dhr. G. de Groot  
*Accountmanager Overijssel bij DLG*
- Dhr. M. Heuvelmans  
*Lid aanjaagteam Zuidwest-Twente vanuit Waterschap Rijn en IJssel*

- Dhr. J. Janssen  
*Wethouder gemeente Hardenberg*
- Dhr. B. J. Jonkman  
*Lid dagelijks bestuur van het Waterschap Groot Salland*
- Dhr. J. Kat  
*Lid aanjaagteam Noordoost Overijssel vanuit Waterschap Velt en Vecht*
- Dhr. R. Klein Langeveldsloo  
*Bestuurslid Overijssels Agrarisch Jongeren Kontakt (OAJK)*
- Mw. N. Lamers  
*Lid aanjaagteam Noordoost Overijssel vanuit gemeente Dalfsen*
- Mw. M. Meijerink  
*Provinciaal secretaris LTO Noord Overijssel*
- Dhr. R. Oldejans  
*Lid aanjaagteam Zuidwest-Twente vanuit gemeente Enschede*
- Dhr. A. Pouwels  
*Voorzitter van BGO Noordoost Overijssel*
- Dhr. M. Roos  
*Districtshoofd Salland Twente bij Staatsbosbeheer*
- Dhr. G. Schrijver  
*Lid aanjaagteam Salland vanuit gemeente Raalte*
- Dhr. A.J. Schuurman  
*Lid aanjaagteam Noordoost Overijssel vanuit gemeente Staphorst*
- Dhr. J. Tijs  
*Lid aanjaagteam Salland vanuit Waterschap Groot Salland*
- Dhr. M. Verbeek  
*Projectleider De Groene Poort, gemeente Borne*
- Dhr. S. van Waveren  
*Lid aanjaagteam Salland vanuit gemeente Olst-Wijhe*

#### **Overig**

- Dhr W.J. Meijers  
*Financieel accountmanager Nationaal Groenfonds*