

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 16 december 2004
Ons kenmerk 49/5.4/2004011580
Behandeld door de heer J. de Ruiter (0592) 36 57 38
Onderwerp: Onderzoeksplan 2005 en implementatie audit doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 217a van de Provinciewet

Geachte voorzitter/leden,

Op grond van de door u vastgestelde Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid Drenthe 2004, informeren wij u over onze onderzoeksvoornemens voor het jaar 2005.

Hierbij hebben wij besloten om een tweetal onderzoeken uit te voeren op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid. Door middel van deze onderzoeken wordt ervaring opgedaan met het uitvoeren van evaluatieonderzoek. Die ervaringen dragen bij aan de kennis en kunde op dat terrein die gebruikt kunnen worden bij de jaarlijkse, reguliere doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken.

Dit leidt tot informatie over hoe de provinciale organisatie, zowel qua interne bedrijfsvoering als extern beleid, doelmatiger kan werken (kostenbesparing) en leidt tot inzichten die bijdragen aan een grotere doeltreffendheid van de bedrijfsvoering en het beleid (kwaliteitsverbetering en het behalen van resultaten).

Wij hebben ervoor gekozen de volgende onderzoeken uit te voeren.

- ISV-budgetten
Wat is de oorzaak van het (nog) niet tot uitvoering komen van goedgekeurde ISV-programma's?
- Uitplaatsing intensieve veehouderij
Wat zijn de kosten en de baten van bedrijfsverplaatsing uit de ecologische hoofdstructuur, wanneer rendeert bedrijfsverplaatsing?

Hierbij vindt u een beschrijving van beide gekozen onderzoeken. Daarin worden de gekozen onderwerpen kort beschreven en toegelicht.

Naast de hiervoor genoemde onderzoeken vinden in elk geval nog de volgende audits plaats.

- Audit Europese regelgeving
- Audit klanttevredenheidsonderzoek rechtsbescherming
- Audit kwaliteit GS- en PS-stukken
- Derde controle-audit uitgevoerd in het kader van de ISO 9001:2000 certificering
- Certificeringsaudit van het kwaliteitssysteem van bodemsanering
- Certificeringsaudit van het kwaliteitssysteem handhaving
- Arbo-audits bij onder andere de Productgroepen Wegen en Kanalen en Handhaving

Deze audits maken deel uit van het reguliere werkproces.

Zodra de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken bekend zijn, zullen die aan u bekendgemaakt worden.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
ck/coll.

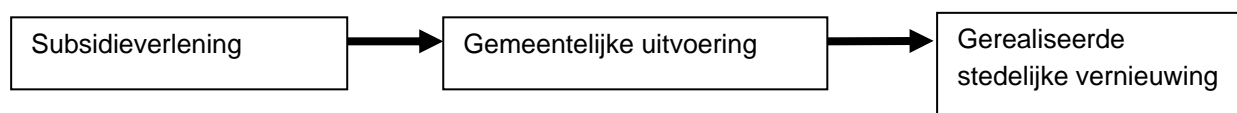
1. Het (nog) niet tot uitvoering komen van goedgekeurde ISV-projecten

1.1. Probleemsituatie

Een terugkerend probleem bij het subsidiëren van ruimtelijke projecten is dat nadat de provincie/het Rijk heeft besloten akkoord te gaan met het voorstel (het programma van activiteiten) en heeft besloten om de subsidietoezegging schriftelijk vast te leggen, er in de periode daarna geen eindafrekening volgt en de provincie (het Rijk) dus ook niet tot subsidievaststelling en uitbetaling kan overgaan. Soms is het niet mogelijk om de niet tot uitkering gekomen bedragen door te schuiven naar een volgend begrotingsjaar. Met name de Europese Unie kent subsidieregelingen waarbij na het verstrijken van de fatale einddatum de gereserveerde gelden terugvallen aan de algemene middelen. Dit teruggeven van middelen wordt soms betreurd.

Uit de tussentijdse productevaluatie van ISV-1 (mei 2004) komt naar voren dat ook hier zich een zekere mate van onderuitputting, vertraging en stagnatie heeft voorgedaan. Dat is een vervelende zaak. Immers de behoefte aan stedelijke vernieuwing, bodemsanering en bedrijfsterreinverbetering is groot. Het doel van de regeling is actueel. Bovendien zijn de financiële middelen schaars. Hoe hoger het rendement van de subsidieprogramma's is, hoe beter gedeputeerde staten (GS) hun doelen kunnen bereiken.

Goed beschouwd is de relatie tussen het instrument (subsidieverlening) en het doel (stedelijke vernieuwing) niet geheel duidelijk. Wat ontbreekt, is een goed inzicht in de processen waardoor een verleende subsidie werkelijk kan leiden tot realisatie van het nagestreefde programma en de daarin opgenomen projecten. Het instrument subsidie bestaat in feite uit het uitlokken en honoreren van programma's en projecten. Het uiteindelijk te bereiken effect is de stedelijke vernieuwing, de geïntegreerde ontwikkeling van een gebied, waarbij ook wordt gedacht aan bodemsanering en het opknappen van in dat gebied liggende, verouderde bedrijfsterreinen. Tussen einddoel en provinciaal instrumentarium ligt een (uitgestrekt) proces van gemeentelijke en publiek-private uitvoering waarop het subsidieverlenende provinciebestuur slechts een beperkt zicht en tevens een zeer beperkte greep heeft. Toch is dit tussengeschakelde proces van uitvoering van grote betekenis voor het bereiken van de door het provinciebestuur gestelde doelen.



Figuur 1.1.

In 2005 zullen de provincies de eerste ISV-periode afsluiten met een gezamenlijk evaluatieonderzoek. Aanvullend op dat landelijke evaluatieonderzoek, waaraan ook de provincie Drenthe deelneemt, wordt in deze notitie voorgesteld om in het kader van het D&D-onderzoek nog wat dieper te graven. In de landelijke evaluatie zullen de gegevens worden verkregen door een zelfevaluatie van de programmagemeenten aan de hand van een centraal vastgestelde checklist (lijst met vastgestelde indicatoren). In de voorgestelde, op eigen initiatief van de provincie te ondernemen, studie worden de gegevens verzameld door de onderzoekers van de provincie zelf.

1.2. Mogelijke probleemorzaken

In deze paragraaf worden drie mogelijke redenen genoemd waarom verleende subsidies niet tot uitbetaling komen.

Relatie indieners - uitvoerders

In de subsidieliteratuur zijn in algemene zin verklaringen naar voren gebracht waarom de omzetting van vastgesteld beleid naar uitgevoerd beleid soms moeizaam verloopt. Zo is er verschillende malen op gewezen dat personen die betrokken zijn bij de vaststelling van het beleid (dus de indiening en de verlening van de subsidie), andere personen en instanties zijn dan die betrokken zijn bij de werkelijke uitvoering van het beleid. Tot het netwerk van subsidievaststelling kunnen wij rekenen de ambtenaren die bij de gemeenten het ISV-programma hebben opgesteld en de subsidieaanvraag bij provincie en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) hebben ingediend. Tot het netwerk van de subsidievaststelling behoren ook de medewerkers en de bestuurder van de provincie Drenthe die het programma (en de verschillende projecten) hebben goedgekeurd en het subsidiebedrag hebben vastgesteld. In veel gevallen wordt het subsidievaststellingsnetwerk nog uitgebreid met het stedenbouwkundige bureau en de projectontwikkelaar die de voorstellen mede hebben ontworpen.

Hoe het netwerk van de bij de uitvoering betrokken instanties er precies uitziet, kan niet altijd in algemene zin worden aangegeven. Op dit punt zal een bodemsanering, een stadsvernieuwing of het opknappen van een bedrijventerrein verschillen met zich meebrengen in de samenstelling van het uitvoeringsnetwerk. Maar hoe het ook zij, tot het uitvoeringsnetwerk behoren waarschijnlijk:

- de eigenaren van de gronden en/of panden;
- de gemeentelijke afdelingen die de benodigde vergunningen moeten verlenen en de inspraak voor de buurt organiseren;
- de huidige en toekomstige gebruikers/bewoners van de gronden en/of panden;
- eventuele omwonenden die profijt of hinder ondervinden van de verandering in de fysieke omgeving;
- de in te schakelen aannemers, architect;
- de instantie die de projectleiding/het bouwheerschap op zich neemt.

Het is van groot belang dat er een goede informatieuitwisseling en beleidsoverdracht plaatsvindt tussen het netwerk van actoren dat tot het programmavoorstel respectievelijk de subsidieverlening beslist en het netwerk van actoren dat het goedgekeurde project gaat uitvoeren. Allerlei varianten van samenwerking zijn denkbaar. Heel schematisch kan men zich de samenwerking (dus de beleidsoverdracht) als volgt voorstellen (zie figuur 1.2.). Daarbij nemen wij aan dat de samenwerking bij de voorbereiding van het te subsidiëren project (te ontwikkelen programma) van invloed kan zijn op de kans dat het goedgekeurde project ook werkelijk tijdig en conform wordt uitgevoerd.

Drie situaties	Voorgeschiedenis	Modaliteit van uitvoering	Mogelijke uitkomst
1	Indieners van het project hebben geen contact gehad met uitvoerders van het project.	Na toekenning subsidie treedt gemeente op als opdrachtgever.	Kans op tijdige en conforme uitvoering relatief gering.
2	Indieners van het project hebben bij voorbereiding contact opgenomen met beoogde uitvoerders.	Na toekenning van subsidie is sprake van samenwerkingsproject.	Kans op tijdige en conforme uitvoering relatief gemiddeld.
3	Uitvoerders waren op de hoogte van subsidiemogelijkheid en hebben zelf aangedrongen op indiening voorstel.	Door de toekenning wordt het project dat sowieso moet worden uitgevoerd, bespoedigd en bevorderd: subsidie is steun in de rug.	Kans op tijdige en conforme uitvoering relatief hoog.

Figuur 1.2. Invloed van samenwerking bij subsidieverlening op kans op conforme uitkomst.

In zijn algemeenheid bevat figuur 1.2 een plausibele redenering, maar er spelen natuurlijk meer factoren een rol.

Projectmanagement

Zo komt uit onderzoek naar voren dat projecten van stedelijke vernieuwing in hoge mate afhankelijk zijn van de mate waarin de belanghebbende partijen hun handelen op elkaar afstemmen. Tussen de betrokken partijen (gemeente, corporatie, gebruikers, investeerders, aannemers en omwonenden) bestaan vaak geen vaste (reguliere) contacten. Nadat de eerste afspraken zijn gemaakt en het subsidievoorstel is ingediend, is het niet gegarandeerd dat men elkaar regelmatig zal ontmoeten. Voor de duur van het project dient er een uitvoeringsorganisatie in het leven te worden geroepen. Bovendien moeten de gemaakte afspraken worden omgezet in concrete opdrachten en verrichtingen. Dit vraagt om projectcoördinatie. Niet altijd is duidelijk wie (of welke instantie) de projectcoördinatie op zich zal nemen. Soms is wel duidelijk wie de projectcoördinatie op zich zou moeten nemen, maar komt deze spilfunctie niet van de grond door tijdgebrek, personeelsgebrek, ontoereikende deskundigheid of gebrekkige toegang tot alle voor de uitvoering essentiële partijen. Ten slotte moet er voor worden gezorgd dat de kosten van deze projectcoördinatie niet al te hoog liggen, want hoe hoger deze kosten zijn, hoe geringer de nettostimulans is die uitgaat van de ter beschikking gestelde ISV-subsidie.

Financiële administratie

Om tot de uiteindelijke subsidievaststelling en werkelijke uitbetaling van de gereserveerde middelen te kunnen komen, dienen er stukken te worden aangeleverd waaruit blijkt welke activiteiten er zijn verricht en wat dat heeft gekost. Aan de projectverantwoording worden tegenwoordig de nodige eisen gesteld. Niet alleen moet er worden gerapporteerd over de activiteiten en kosten. Ook moet verslag worden gedaan van de gerealiseerde effecten¹.

De projectverantwoording wordt ingewikkeld wanneer er meer financiers in het geding zijn die uiteenlopende eisen aan de projectverantwoording stellen. Een ISV-subsidie zal normaal slechts een (zeer) beperkt deel van de kosten dekken. Soms zullen er aanvullende Kompas-subsidies of subsidies uit het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO) in het spel zijn. Vaak zullen er eigen gemeentelijke gelden worden ingezet en nemen private partijen een belangrijk deel van de kosten voor hun rekening (bijvoorbeeld de nieuwe eigenaar van de opgeschoonde bodem, of de nieuwe exploitant van het gebouw). Naarmate een stadsvernieuwingsproject door meer partijen wordt gefinancierd, is het lastiger een goede projectverantwoording op te stellen. Ook speelt mee dat de verschillende financiers andere eisen stellen aan de verantwoording. De (gemeentelijke) afdeling (financiën) die de projectverantwoording moet opstellen, heeft vaak geen compleet zicht op de activiteiten, de uitkomsten of de uitgaven van de verschillende onderdelen van het project. Het risico bestaat dat het project wel gedeeltelijk is uitgevoerd, maar dat nog niet tot definitieve vaststelling van de subsidie kan worden overgegaan, omdat de eindverantwoording nog niet beschikbaar is.

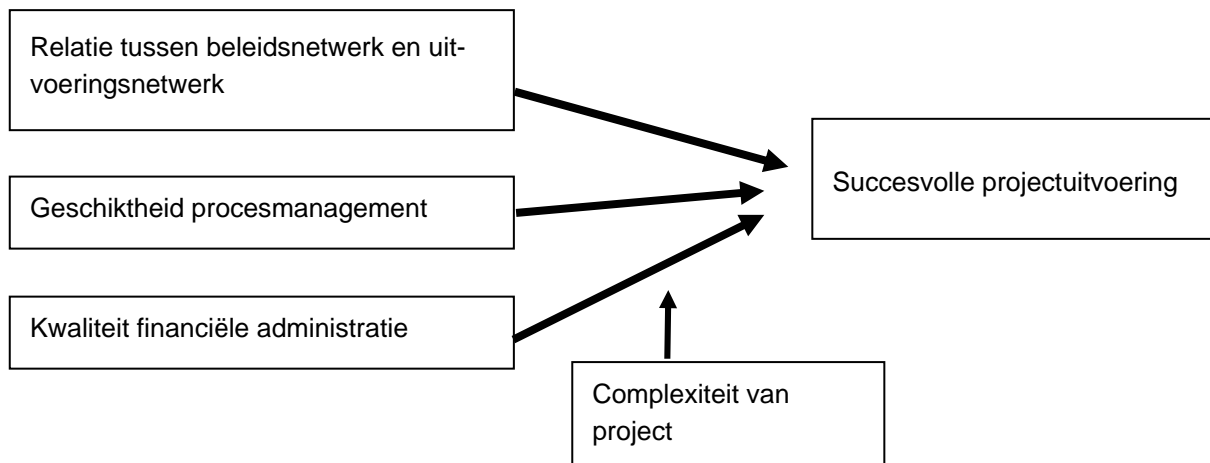
Complexiteit

Heel in het algemeen wordt vaak gesteld dat hoe complexer een project is (verschillende financiers, verschillende uitvoerders, verschillende belanghebbenden, deel tegengestelde belangen), hoe hoger de eisen zijn die aan het projectmanagement en de geschilbeslechting worden gesteld en hoe groter de kans is dat het project niet binnen de planning zal worden uitgevoerd.

Samenvattend model

Het hiernavolgende model vat het voorgaande samen. Het gaat in dit model om een eerste begin. Het model moet behulpzaam zijn bij het verzamelen van de gegevens.

¹ Een deel van de klachten over te hoge bestuurslasten heeft betrekking op de inspanningen die een gesubsidieerde instelling tegenwoordig moet leveren om een tot besteding gebrachte subsidie te verantwoorden.



Figuur 1.3. Wat veroorzaakt het succes van een gehonoreerd subsidieproject?

Het vorenstaande model berust op een eenvoudige redenering. Willen wij meer weten over de feitelijke problemen bij de onderbenutting van ter beschikking gestelde ISV-budgetten, dan zullen wij op onderzoek uit moeten gaan. Daartoe wordt in het volgende een onderzoeksvoorstel uitgewerkt.

1.3. Beleidsrelevantie

Het beleid richt zich op dit moment op het wegnemen van vertragingen en stagnaties in de uitvoering van op zich goedgekeurde programma's en projecten. De oplossing van veel stagnaties wordt gezocht in problemen bij het koppelen van financiële hulpbronnen (ontschotting) en bij het tot stand brengen van samenwerking tussen uiteenlopende (private/publieke) organisaties (procesregie).

Wanneer het hieronder voorgestelde onderzoek is uitgevoerd, kan de provincie bij het toekennen van subsidie meer gericht aandacht besteden aan de uitvoerbaarheidskansen van projecten. Bovendien zou de provincie ten aanzien van reeds goedgekeurde projecten meer gericht aandacht kunnen besteden aan: 1 de koppeling tussen voorstel en uitvoering, 2 de adequaatheid van het projectmanagement en 3 de kwaliteit van de projectboekhouding/verslaglegging.

In het landelijke ISV wordt gewerkt met 30 rechtstreekse gemeenten (de G-30, waaronder Emmen), 111 programmameenten (waaronder Hoogeveen, Coevorden, Assen en Meppel) en 342 projectgemeenten (waaronder de overige 7 Drentse gemeenten). De meest indringende rol speelt de provincie bij de zeven projectgemeenten. Geen directe rol speelt de provincie bij de ISV-verstrekking aan de gemeente Emmen.

Bij de vier programmameenten stelt de provincie de door de gemeenten ingediende programma's vast en volgt zij de uitvoering van deze programma's. Deze programma's bevatten een groot aantal goedgekeurde projecten. De programmameenten kunnen de hun toegewezen gelden naar eigen inzicht aanwenden voor de goedgekeurde projecten. In dit opzicht beschikken de programmameenten over grote beleidsvrijheid. De provincie die het programma vaststelt en de uitvoering daarvan volgt, dient zich een oordeel te vormen over de mate waarin de programmameenten de haar toegedachte taak goed vervult.

In de voorgenomen landelijke evaluevaluatie wordt bijvoorbeeld gekeken naar de wijze waarop de programmameente informatie verzameld over de doelbereiking in termen van leefbaarheid (stadsmonitor, omnibusenquête, etc.).

1.4. Onderzoeksopzet

Er wordt voorgesteld om het eigen provinciale doeltreffendheidonderzoek in drie stappen uit te voeren. Eerst wordt - op basis van het eigen archief - een overzicht gemaakt van het gesubsidieerde programma en de daarin opgenomen projecten. Daarna worden er vier vergelijkbare projecten/gebieden uitgekozen om nader te worden beschreven. Na de beschrijving van deze vier projecten/gebieden worden er vergelijkingen gemaakt en conclusies getrokken; daarbij zullen er aanbevelingen worden opgesteld.

Overzicht projecten

Uitgaande van de vier programmameenten (Hoogeveen, Assen, Meppel en Coevorden) wordt een lijst opgesteld met alle in het kader van ISV-1 goedgekeurde projecten (te ontwikkelen gebieden). Van deze lijst met - via de band van het programma - goedgekeurde projecten/gebieden wordt vastgesteld hoe het project/gebied werd ontworpen (in samenwerking met de beoogde uitvoerders?), welke informatie er beschikbaar was over wie het projectmanagement en de projectadministratie voor zijn rekening zou gaan nemen. Van belang is dat wordt vastgesteld of tijdig met de uitvoering van het project is begonnen en of het project tijdig kon worden opgeleverd.

Voor de niet tijdig tot uitvoering gebrachte projecten/gebieden worden korte beschrijvingen opgesteld waarin op basis van de beschikbare informatie wordt aangegeven op welk punt de stagnatie is opgetreden.

Als basis voor deze scan dient het ISV-1-archief. Waarschijnlijk kan in belangrijke mate worden teruggevallen op informatie die reeds is verzameld in het kader van de proefverantwoording ISV-1 die in april 2004 in GS werd besproken en op informatie die wellicht voor de uiteindelijke evaluatie in 2005 sowieso beschikbaar komt (door de zelfevaluaties van de programmameenten). Op basis van deze inventarisatie kunnen enkele eenvoudige overzichtstabellen worden opgesteld en kan worden besloten welke vier cases zullen worden geselecteerd om nader te worden vergeleken.

Vergelijkende case-studie

Door twee succesvol afgeronde projecten/gebieden te selecteren en deze te vergelijken met twee projecten/gebieden die aan de ene kant zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn (op de achtergrondkenmerken en liefst ook hun beslag krijgen in dezelfde gemeente), maar wel zijn mislukt (dat wil zeggen ernstig vertraagd), kan worden vastgesteld welke factoren er in de praktijk echt toedoen (de geplande analyse neemt de vorm aan van een contrastgroepenvergelijking).

Van alle vier cases zal op basis van documenten (gemeentelijk archief) en vier gesprekken een chronologisch overzicht worden opgesteld. Bij het verzamelen van gegevens zal aansluiting worden gezocht bij het hiervoor genoemde model.

Aan de volgende gesprekspartners wordt gedacht.

- Opsteller van gemeentelijke projectvoorstel (programma).
- Persoon die is opgetreden als bouwheer/projectcoördinator/verantwoordelijke voor de uitvoering van projecten in het geselecteerde gebied.
- Persoon die was belast met projectboekhouding en eventuele verantwoording naar de financiers/subsidiegevers.
- Vertegenwoordiger van de belangrijkste private organisatie die in de uitvoering van het project een rol speelt (te denken valt aan eigenaar, gebruiker, omwonende, investeerder).
- Vertegenwoordiger van de belangrijkste semi-publieke partij die in de uitvoering naast de gemeente of provincie een belangrijke rol speelt (te denken valt aan waterschap, corporatie, Kamer van Koophandel, Nederlandse Spoorwegen, inspecteur van het Ministerie van VROM).

Van de gebeurtenissen in de casus wordt eerst een chronologisch verslag opgesteld. Daarna wordt het verloop van de gebeurtenissen beschreven aan de hand van het model.

Vervolgens worden de vier cases met elkaar vergeleken en wordt gekeken of de onderliggende veronderstellingen (over de bevorderende en beperkende factoren) steun vinden in de procesbeschrijvingen en de verschillende patronen van voorwaarden en uitkomsten.

Daarna worden voorlopige conclusies getrokken. De conclusies over de factoren die tot projectstagnatie leiden, kunnen tot gerichte beleidsaanbevelingen leiden.

Werkconferenties: fact-finding en beleidsverbetering

Wanneer de eerste beschrijvingen en vergelijkingen beschikbaar zijn, zullen de gesprekspartners bij de gemeenten worden uitgenodigd zich gezamenlijk te buigen over de beschrijvingen, vergelijkingen en conclusies. Men kan dan ook kennismaken van de ervaringen in de andere programmameenten. In feite biedt dit de mogelijkheid voor een benchmark. Ook zal in meer algemene zin worden gesproken over de herkenbaarheid en algemeenheid van de constateringen. Spelen zaken alleen specifiek in dit ene gebied van deze programmameente(n) of worden de problemen ook herkend door gesprekspartners uit de andere gebieden/gemeenten. Daarna wordt het eerste deel van het onderzoeksverslag in de eerste versie opgesteld.

Vervolgens worden door de onderzoekers algemene lessen getrokken en worden suggesties voor beleidsaanbevelingen opgesteld. Over deze lessen en suggesties wordt opnieuw een interne werkconferentie gehouden. Hiervoor worden de portefeuillehouder(s) en de medewerkers van de productgroep uitgenodigd. Op grond van deze discussie worden de algemene lessen genuanceerd en de conceptaanbevelingen bijgesteld. Hierna vindt de eindrapportage plaats.

1.5. Planning

Om het hiervoor uitgewerkte onderzoek te kunnen uitvoeren, is de volgende doorlooptijd en het volgende capaciteitsbeslag gewenst.

Fasen van onderzoek	Doorlooptijd
Op basis van archief overzicht ISV-project aan de hand van checklist	1 maand
Selectie vier cases/gebieden, maken afspraken met veld	0,5 maand
Opstellen vier casebeschrijvingen	1 maand
Vergelijken en concluderen	1 maand
Werkconferentie 1	0,5 maand
Werkconferentie 2	0,5 maand
Opstellen, lay-out eindrapport	0,5 maand

Figuur 1.4. Doorlooptijd

Per saldo is in deze begroting sprake van een doorlooptijd van zes maanden (een half jaar).

Wat betreft de benodigde capaciteit kan worden gedacht aan een begeleidingsteam bestaande uit drie personen met uiteenlopende vaardigheden (sectorkennis (productgroep), management (stafgroep) en methodologie). Voor de begeleiding zal eenieder van deze drie personen maximaal drie dagen beschikbaar moeten zijn.

Voor de verzameling van de benodigde gegevens, het uitvoeren van de analyses en het rapporteren over de gegevensverzameling en analyse wordt gedacht aan het volgende capaciteitsbeslag.

Fasen van onderzoek	Junior onderzoeker	Senior onderzoeker
Op basis van archief overzicht ISV-project aan de hand van checklist	2 weken	1 dag (checklist) 1 dag (uitkomst bespreken)
Selectie vier cases, maken afspraken met veld	1 week	1 dag
Opstellen vier casebeschrijvingen	4 weken	4 dagen
Vergelijken en concluderen	1 week	5 dagen
Werkconferentie 1	1 week	2 dagen
Werkconferentie 2	1 week	2 dagen
Opstellen, lay-out eindrapport	2 weken	2 dagen
Totaal	12 weken	3 weken

Figuur 1.5. Capaciteitsbeslag

Per saldo wordt voor de uitvoering (door een junioronderzoeker) uitgegaan van 12 weken (junior-assistentie) en 3 weken (door meer ervaren onderzoeker). Wat betreft de begeleiding van dit projectteam zou maximaal uitgegaan mogen worden van een tijdsbeslag van 3 maal 3 dagen is 1,5 week. Wellicht is het mogelijk dat binnen de productgroep of bij een ander onderdeel van de GS-organisatie een juniormedewerker met affiniteit met onderzoek kan worden vrijgemaakt om onder begeleiding het voorgenomen onderzoek uit te voeren.

2. Kosten en baten van bedrijfsverplaatsing: wanneer rendeert bedrijfsverplaatsing?

2.1. Achtergrond

In het recente verleden is een beperkt aantal bedrijfsverplaatsingen gerealiseerd (in de Omgevingsbalans, pagina 27 wordt gesproken van 5 in de periode 1998-2001). Deze agrarische bedrijfsverplaatsingen zijn erg kostbaar. Alleen wanneer meerdere knelpunten door deze noodmaatregel kunnen worden opgelost (realisatie natuurdoelen ecologische hoofdstructuur (EHS), tegengaan van verzuring, mogelijk maken van vernatting), kan sprake zijn van een doelmatige inzet van dit relatief dure instrument. Al met al is er echter al wel enige ervaring opgedaan met bedrijfsverplaatsingen. De wijze waarop een bedrijfsverplaatsing moet worden aangepakt en hoeveel dat dan gemiddeld genomen kost, staat echter niet op papier. Op basis van de beschikbare informatie kan in beginsel worden becijferd wat zo'n operatie nu werkelijk kost, hoe lang het duurt en welke stappen door wie moeten worden gezet. Deze feitelijke informatie kan van belang zijn, omdat er wellicht ook in de toekomst weer sprake zal zijn van een discussie over de wenselijkheid en de mogelijkheid van agrarische bedrijfsverplaatsingen.

In de loop van 2004 zijn er dertig bezwaarschriften ingediend door veehouders die meenden dat hun belangen waren aangetast door een besluit (gebiedsbegrenzing) van de provincie in het kader van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav). Door de gebiedsbegrenzing van de voor verzuring gevoelige gebieden zijn naar schatting een vijftigtal veehouders beperkingen opgelegd in hun toekomstige uitbreidingsmogelijkheden. Wanneer deze bedrijven bij de gemeente een vergunning (milieuvergunning, eventueel ook bouwvergunning) zouden aanvragen voor een eventuele bedrijfsuitbreiding, zou in de meeste gevallen de gemeente deze uitbreiding moeten weigeren ingevolge strijd met de wet (onder verwijzing naar de door het provinciebestuur vastgestelde begrenzing). In een aantal provincies hebben de gedupeerde agrariërs inmiddels beroep ingesteld bij de Raad van State. Inmiddels is in één zaak uitspraak gedaan. De strekking van deze uitspraak is dat de beperking in de bedrijfsvoering van de betrokken bedrijven niet op het conto kan worden geschreven van de provinciale gebiedsaanwijzing, maar dat deze beperking van hun recht direct voortvloeit uit de strekking van de algemene wet (de Wav) zelf. De kans voor de individuele veehouders om met succes een schadeclaim in te stellen (tegen in dit geval de staat), neemt hierdoor aanzienlijk af. Desalniettemin zou het zo kunnen zijn dat het voor sommige van de betrokken boeren buitengewoon problematisch is dat de Wav deze beperkingen oplegt. Te verwachten is dat er verzoeken zullen komen (richting de politiek, richting het provinciebestuur) om de wenselijkheid en mogelijkheid van een bedrijfsverplaatsing (in individuele gevallen) te onderzoeken. Om hierop vooruit te lopen, wordt in het navolgende een eenvoudige onderzoeksvraag opgeworpen: wat zijn de kosten en baten van de vijf meest recent uitgevoerde bedrijfsverplaatsingen?

2.2. Toelichting

Over het algemeen worden kosten-batenanalyses uitgevoerd voorafgaand aan een investering. Maar het is niet ongebruikelijk om ook achteraf te kijken wat de verhouding tussen de kosten en de baten van een bepaalde investering is geweest. In feite ziet artikel 217a van de Provinciewet eerder op een kosten-batenanalyse ex post, dan op een ex ante studie. Een kosten-batenanalyse ex post heeft overigens alleen maar zin wanneer de verkregen informatie zinnig is bij het nemen van beslissingen die zich in de nabije toekomst voordoen.

Omdat er over de voor- en nadelen van bedrijfsverplaatsingen veel onzekerheid bestaat en omdat er - naar wij uit de discussies menen op te maken - van alles over wordt geroepen, kan het goed zijn om de feiten eens op een rij te zetten. Indien dan in de nabije toekomst de vraag opkomt of in een uitzonderlijk geval een bedrijfsplaatsing te overwegen valt, kan terugvallend op ervaringsgegevens een raming van de kosten gemaakt worden.

Verder is het denkbaar dat op basis van de uitkomsten van het onderzoek een normatief kader wordt ontwikkeld (beslisboom) waarin wordt aangegeven in welke gevallen een bedrijfsverplaatsing wel en wanneer dat niet geïndiceerd is. Uiteindelijk moet wel worden bedacht dat de productiebeperkingen die de EHS en de Wav met zich meebrengen, buiten de wil van de veehouder totstandkomen. Ook de noodzaak voor de veehouder om de productiegroei te blijven volgen die in de markt gebruikelijk is, dient zich niet aan als een vrije keuze.

2.3. Opzet onderzoek

Van de vijf meest recente bedrijfsverplaatsingen wordt bezien welke directe kosten en indirecte kosten moesten worden gemaakt om het project van begin/initiatief tot eind door te voeren. Deze gegevens zullen voor een deel worden ontleend aan het provinciale archief, maar zullen voor het belangrijkste deel berusten op informatie van de Dienst Landelijk Gebied.

Vervolgens wordt gekeken naar de baten die uit de bedrijfsverplaatsing voortvloeien. Deels gaat het daarbij om monetaire baten (de verkoop van de verlaten boerderij en landerijen). Deels gaat het ook om niet onmiddellijk op geld waardeerbare baten, zoals ontwikkeling EHS, vermindering verzuring en mogelijkheden voor verhoging grondwaterstand. Tot de baten behoren ook de verruimde mogelijkheden van de verplaatste veehouder om op de nieuwe bedrijfslocatie zijn bedrijf uit te oefenen (hogere bedrijfsrendement, hogere waarde bedrijf). Dit betekent dat er ook een gesprek zal worden gevoerd met de verplaatste veehouder om zowel de kosten als de baten van de operatie, vanuit zijn perspectief, door te nemen.

2.4. Organisatie, doorlooptijd

Het gaat hier om een betrekkelijk eenduidig onderzoek dat in een periode van tien weken kan worden uitgevoerd. Bij de begeleiding van het onderzoek moet een klankbordgroep worden ingesteld waarin de deskundigen van de Productgroepen Ruimte en Water, Landelijk Gebied, Bodem en de Stafgroep Financiën en Control vertegenwoordigd zijn. Verder valt het te overwegen om als klankbord een vertegenwoordiger van de Noordelijke Land- en Tuinbouw Organisatie te vragen om commentaar te leveren op een meer uitgewerkte onderzoeksopzet.

Begeleidingscapaciteit: 7 dagen senioronderzoeker

Uitvoeringscapaciteit: 50 dagen junioronderzoeker

Doorlooptijd: 3 maanden

In overleg met de betrokken productgroepen kan worden vastgesteld of er een juniormedewerker kan worden gevonden die het desbetreffende onderzoek onder gerichte begeleiding kan uitvoeren.