



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Vitaal Platteland
Provincie Flevoland

Vitaal platteland

Leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van
het platteland in de Randstad

Provincie Flevoland

Amsterdam, maart 2011



Voorwoord

Hét platteland bestaat niet. Iedereen heeft wel een beeld van het platteland als daarover gesproken wordt. Naast de overeenkomsten komen echter al snel ook de verschillen in beeld. Het platteland kent vele variaties en verschijningsvormen. Dat is ook het geval voor de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland. Tegelijkertijd is er veel dat wordt herkend als typerend voor het platteland in het algemeen en de ontwikkelingen die zich daar voor doen. In het unieke en persoonlijke manifesteert zich ook het algemene. Geert Mak wist dat in 1996 al treffend te verwoorden in zijn boek *'Hoe God verdween uit Jorwerd'*. Ook in het gevoerde beleid om vraagstukken aan te pakken, is het streven naar een goede combinatie van algemene maatregelen én regionale en lokale betrokkenheid en maatwerk herkenbaar.

De Randstedelijke Rekenkamer wil Provinciale Staten handvatten bieden bij het beoordelen en afwegen van de provinciale inspanningen voor de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland. Het onderzoek richt zich vanuit een verkenning van de problematiek en de vraagstukken op de invulling van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit door de provincie. Dit betreft zowel de taken en rollen als de beleidsdoelen, projecten en maatregelen. De uitkomsten van het onderzoek zijn beschreven in voorliggende bestuurlijke nota en in een nota van bevindingen, die alleen in digitale vorm beschikbaar is.

Ik meen dat de aanpak ter bevordering van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op onderdelen nog aan doeltreffendheid kan winnen. Daarbij wil ik niet voorbijgaan aan de politiek-bestuurlijke actualiteit. Hierin zijn onder meer de positie van het ILG en bezuinigingen aan de orde. Zowel de actuele vraagstukken van het platteland als de politiek-bestuurlijke realiteit vergen volgens mij een bezinning door de provincie op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, zowel op de inhoud als voor de rollen en verantwoordelijkheden. Ik hoop dat dit rapport aan deze bezinning kan bijdragen. Niet alleen per provincie afzonderlijk, maar ook doordat vier provincies zijn onderzocht en vergeleken. Aldus wordt gelegenheid geboden voor leren van elkaars ervaringen, oplossingen en goede ideeën.

De Rekenkamer heeft voor dit onderzoek een documentenstudie uitgevoerd en interviews gehouden met medewerkers van de provincie. Per provincie is één plattelandsgebied nader bestudeerd en is gesproken met verschillende betrokkenen over onder meer de vraagstukken in het gebied en de rol van de provincie. Ik wil iedereen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. Iris Brugman, drs. Annelies Eggebeen, ir. Jeroen Laro, drs. Dharma Tjiam (onderzoekers) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

1.	Conclusie en aanbevelingen	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Probleemstelling.....	6
1.3	Conclusie.....	7
1.4	Aanbevelingen.....	14
2	Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Rekenkamer	17
2.1	Reactie Gedeputeerde Staten.....	17
2.2	Nawoord Rekenkamer.....	20
3	Bevindingen en provincievergelijking	23
3.1	Taken en rollen.....	23
3.2	Vraagstukken	25
3.3	Beleid	27
3.4	Uitvoering van beleid in geselecteerd gebied	34

Opmerking

De Bestuurlijke Nota is gebaseerd op een Nota van Bevindingen. Deze is alleen als digitale publicatie beschikbaar via de website www.randstedelijke-rekenkamer.nl.

Fotografie (Gerth Molenaar): Noordelijk Flevoland, diverse lokaties en aspecten van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied en de kleine kernen.



HOOFDSTUK 1

Conclusie en aanbevelingen

1.1 Aanleiding

De waardering voor het platteland als woongebied is hoog. Anders ligt het voor de leefbaarheid ervan. Hoewel de leefbaarheid op het platteland over het algemeen positief wordt beoordeeld, geldt dit niet voor sommige kwetsbare groepen en een aantal plattelandsgebieden. Met name voor jongeren, ouderen en minder validen zorgen onvoldoende voorzieningen en beperkte vervoersmogelijkheden voor een minder gunstige leefsituatie. In het meer perifeer gelegen platteland staat de leefsituatie onder druk, vanwege de verder weg gelegen voorzieningen en de grotere kans op werkloosheid. Ook demografische ontwikkelingen maken dit onderwerp actueel. Zo zal de verwachte krimp van de bevolking in bepaalde delen van het land (met name buiten de Randstad, maar ook voor bepaalde gebieden binnen de Randstad) het draagvlak voor voorzieningen verkleinen, het functioneren van de woningmarkt beïnvloeden en de OV-ontsluiting van landelijke gebieden en kleine kernen onder druk zetten. De vergrijzing van de plattelandsbevolking zal de behoefte aan zorgvoorzieningen doen toenemen en de ontgroening zal gevolgen hebben voor het aanbod en de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast zorgt de schaalvergroting van voorzieningen er sowieso voor dat het platteland te maken heeft met een absolute afname van het aantal voorzieningen, hetgeen al veel langer een onderdeel is van het leefbaarheidsvraagstuk. In economisch opzicht is aandacht voor het platteland eveneens op zijn plaats. Verschillende vraagstukken spelen de plattelandseconomie en in het bijzonder de agrarische bedrijven parten. Het inkomen dat uit de landbouw wordt verworven is lang niet altijd toereikend om goed te kunnen leven, zodat er behoefte bestaat aan andere activiteiten naast de landbouw zelf, waarbij gedacht kan worden aan recreatie, toerisme, zorg, natuurbeheer e.d. De continuïteit van het boerenbedrijf (bedrijfsopvolging) is een hieraan gekoppeld vraagstuk.

Voor uiteenlopende plattelandsvraagstukken is de Agenda Vitaal Platteland (AVP) opgesteld. De AVP is door het Rijk uitgewerkt in een meerjarenprogramma aan de hand van de thema's (1) natuur, (2) recreatie, (3) landschap, (4) landbouw, (5) bodemgebruik, (6) waterbeheer, (7) reconstructie van zandgebieden en (8) sociaal-economische vitaliteit. Voor de thema's 1 t/m 7 zijn rijksdoelen vastgesteld, die door het Rijk en de provincies zijn uitgewerkt in afrekenbare prestaties en bijbehorende rijksmiddelen. Deze zijn vastgelegd in Bestuurs-overeenkomsten tussen Rijk en de provincies. Dat is voor het 8^e thema niet het geval. Het Rijk heeft, zoals verwoord in het MJP2, de provincie een regierol toebedacht. De provincie is aangewezen om gezamenlijk met lokale partijen de sociaal-economische knelpunten per plattelandsgebied in kaart te brengen. Vervolgens is het de taak van de provincies om samen met lokale partijen een eigen palet van maatregelen op te stellen dat aansluit bij de regionale situatie en het provinciale beleid en deze uit te voeren.

Op 19 mei 2009 heeft de Programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer geadviseerd voor het onderwerp Agenda Vitaal Platteland (AVP) in 2010 een benchmarkonderzoek uit te voeren. Hierbij is aangegeven dat de provincies veel geld besteden aan de implementatie van de AVP. Derhalve is het nuttig om na te gaan op welke wijze de provincies met de AVP omgaan, hoe zij hun middelen inzetten, hoe doelen worden omschreven en gemonitord. Het gaat vaak om langdurige en ingewikkelde processen, waarvan binnen de programmaraad de vraag is gerezen of PS daar voldoende zicht en grip op hebben. Na een verkenning van de acht thema's van de AVP door de Rekenkamer heeft de Programmaraad op 3 november 2009 geadviseerd het onderzoek toe te spitsen op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit (i.c. het 8^e thema). Deze keuze destijds was

ook ingegeven door het feit dat de MidTerm Review van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), die in 2010 is uitgevoerd, hier niet op zou ingaan. Werkende weg is gebleken dat dit wel het geval is. Daardoor is enige overlap ontstaan tussen de MTR en dit onderzoek. De uitkomsten van de MTR bestrijken echter noodzakelijkerwijs een veel breder terrein dan alleen dat van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, dat juist in dit onderzoek van de Rekenkamer veel gedetailleerder is benaderd.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk presenteert na de probleemstelling, de algemene conclusie en de aanbevelingen. De algemene conclusie geeft antwoord op de probleemstelling en presenteert tevens enkele belangrijke elementen van de provincievergelijking (zie hoofdstuk 2) en de huidige actualiteit. In hoofdstuk 2 zijn de onderzoeksvragen voor Flevoland beantwoord en beoordeeld. Dit is gecombineerd met een provincievergelijking, waarin de bevindingen voor Flevoland in relatie tot de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland worden gepresenteerd. In de (alleen in digitale vorm beschikbare) Nota van Bevindingen zijn de onderzoeks aanpak en de bevindingen uitvoeriger toegelicht.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek bestaat uit de volgende doelstelling en vraagstelling::

Doelstelling:

Het beoordelen van het gevoerde provinciaal beleid inzake leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland en daarmee bijdragen aan mogelijke verbeteringen van de doeltreffendheid hiervan.

Vraagstelling:

In hoeverre draagt het provinciale beleid gericht op sociaal-economische vitalisering van het platteland bij aan het verbeteren van de leefbaarheid en is de daarbij gevolgde aanpak doeltreffend?

De centrale vraag valt uiteen in een aantal onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de taken en rollen van de provincie op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland?
2. Welke vraagstukken rond leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit kent het geselecteerde gebied?
3. Hoe ziet het provinciale beleid gericht op bevordering van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland eruit?
4. Welke gesignaleerde vraagstukken worden door het provinciale beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering geadresseerd?
5. Hoe verloopt de uitvoering van het provinciale beleid gericht op bevordering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het geselecteerde gebied?
6. Welke invulling geeft de provincie aan haar regierol?
7. In hoeverre draagt het gevoerde beleid bij aan het voorkomen dan wel oplossen van knelpunten van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit?

Voor dit onderzoek is naast een provinciebreed deel ook een plattelandsgebied binnen de provincie geselecteerd voor een gevalstudie. Voor de provincie Flevoland is dit Noordelijk Flevoland.

1.3 Conclusie

Algemene conclusie Flevoland

Het beleid van de provincie Flevoland ter verbetering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland draagt in redelijke mate bij aan de leefbaarheid. De Rekenkamer heeft dat in het bijzonder vastgesteld voor Noordelijk Flevoland. De provincie Flevoland is redelijk op de hoogte van deze vraagstukken en het provinciale beleid sluit er redelijk goed op aan. De provincie hanteert voor dit thema een bottom-up aanpak (in navolging van de Europese Leaderaanpak). De provincie voert haar regierol in redelijke mate uit. De uitvoering van het leefbaarheidsbeleid verloopt voortvarend, waarbij de inzet van actoren uit het gebied groot is en de aanpak door betrokken actoren gewaardeerd wordt. Op onderdelen vindt de Rekenkamer de gevolgde aanpak echter minder doeltreffend.

Deze gematigd positieve waardering laat, zoals gezegd, onverlet dat de Rekenkamer de gevolgde aanpak op onderdelen minder doeltreffend vindt. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- De begrippen 'leefbaarheid' en 'sociaal-economische vitaliteit' zijn niet helder gedefinieerd en afgebakend.
- Een visie op de taken en rollen van de provincie voor het thema als geheel is niet vastgelegd. De vastlegging hiervan voor onderdelen van het beleid neemt niet weg, dat dit de samenhang voor dit thema *als geheel* belemmert.
- Het leefbaarheidsbeleid is niet onderbouwd door een integrale analyse van de problemen op het platteland.
- Het leefbaarheidsbeleid is versnipperd en het is niet geheel duidelijk welke beleidsdocumenten en -instrumenten gezamenlijk het provinciale leefbaarheidsbeleid vormen.
- De beschikbare middelen zijn niet verdeeld per deelgebied. De Rekenkamer verwacht dat de provincie in de gaten houdt of de leefbaarheid in de verschillende deelgebieden niet te veel verschilt en of alle deelgebieden voldoende aan bod komen bij de verdeling van de financiële middelen. Dit is niet het geval in Flevoland.
- De huidige projecten (Leader as 3 en as 4¹) zijn vooral gericht op recreatie en toerisme, en minder op de gesignaleerde leefbaarheidsvraagstukken. In 2007, bij de start van het programma, sloten de voorgenomen doelen nog redelijk aan op de gesignaleerde vraagstukken rond een afnemend voorzieningenniveau (zoals voor welzijn, cultuur en sport), maar anno 2010 beantwoorden de projecten die uitgevoerd zijn of worden, minder aan deze vraagstukken.
- Er is geen sprake van monitoring en evaluatie van het leefbaarheidsbeleid. Beoordeling van en tussentijdse bijsturing in het beleid is daardoor niet goed mogelijk.

Toelichting op de conclusie

Het platteland van (Noordelijk) Flevoland heeft te maken met leefbaarheidsvraagstukken. Dit zijn niet alleen knelpunten, maar ook kansen die (nog) niet zijn verzilverd. De provincie Flevoland is redelijk op de hoogte van deze vraagstukken, met name doordat een aantal leefbaarheidsaspecten wordt onderzocht door de provincie en de provincie contact met het gebied heeft georganiseerd in de vorm van de Lokale Actie Groep (LAG).

¹ De kaders van het huidige Europese plattelandsontwikkelingsbeleid hebben een zogeheten as-gerichte aanpak. Voor iedere doelstelling zijn 'assen' geformuleerd, gedefinieerd als een coherente groep maatregelen met specifieke doelstellingen. De vier assen zijn:

- As 1: verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector;
- As 2: verbetering van het milieu en het platteland;
- As 3: verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie;
- As 4: invoeren van de Leaderaanpak, die kan bijdragen aan doelen van as 1, 2 en 3.

Het leefbaarheidsbeleid van de provincie Flevoland is echter lastig te identificeren. Het volledige antwoord op de vraag welke taken en rollen de provincie voor zichzelf en anderen ziet, welke beleidsinstrumenten worden ingezet en welke doelen en prestaties worden nagestreefd, is verdeeld over zes documenten (waaronder het Omgevingsplan, het pMJP en de Handreiking Provinciaal belang Wro). In deze documenten is geen sprake van een duidelijke definiëring en afbakening van de begrippen 'leefbaarheid' en 'sociaal-economische vitaliteit'.



De provincie heeft geen integrale analyse van de problemen op het platteland uitgevoerd ter onderbouwing van haar leefbaarheidsbeleid. De Rekenkamer beoordeelt dit negatief, omdat inzicht in de leefbaarheidssituatie (van verschillende bevolkingsgroepen, zoals jongeren, ouderen etc.) noodzakelijk wordt geacht voor het kunnen formuleren van doelen en prestaties en voor het voeren van regie. De provincie geeft aan dat een integrale probleemanalyse niet past binnen de door haar gehanteerde bottom-up aanpak: belanghebbenden uit het gebied geven aan welke knelpunten of kansen ervaren worden, door hiervoor projectaanvragen in te dienen.

Het leefbaarheidsbeleid sluit redelijk aan op de in dit onderzoek gesignaleerde vraagstukken. De provincie voert haar regierol in redelijke mate uit. Het leefbaarheidsbeleid wordt alleen voor as 4-projecten gebiedsgericht uitgevoerd via de LAG, bij as 3-projecten speelt het gebied geen (adviserende) rol. In de fase van beleidsvoorbereiding heeft de provincie haar leefbaarheidsbeleid afgestemd en gedurende de huidige beleidsuitvoeringsfase vindt regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg plaats. De uitvoering ervan verloopt voortvarend; het budget voor as 3- en 4 (Leader)-projecten lijkt ruim voor het einde van de looptijd besteed te zullen worden. Hierbij plaatst de Rekenkamer wel enkele kanttekeningen. Zo had de Rekenkamer verwacht dat de provincie in de gaten houdt of de leefbaarheid in de verschillende deelgebieden niet te veel verschilt en of alle deelgebieden voldoende aan bod komen bij de verdeling van de financiële middelen. Dit is niet het geval in Flevoland. Subsidieaanvragen die meer bijdragen aan het oplossen van een leefbaarheidsvraagstuk of aanvragen die afkomstig zijn uit een deelgebied waar minder aanvragen uit komen, krijgen geen voorrang. Daarnaast heeft de provincie het beschikbare budget voor as 3- en 4-projecten niet verdeeld naar deelgebieden zoals Noordelijk Flevoland. Verder constateert de Rekenkamer dat in 2007 bij de start van het programma de voorgenomen doelen nog redelijk aansloten op de vraagstukken, maar dat anno 2010 de projecten die uitgevoerd

zijn of worden, minder beantwoorden aan de vraagstukken. De huidige as 3- en 4-projecten zijn vooral gericht op recreatie en toerisme, en minder op de gesignaleerde leefbaarheidsvraagstukken rond een afnemend voorzieningenniveau (zoals voor welzijn, cultuur en sport). De provincie heeft aangegeven dat dit een gevolg is van de verruiming van de subsidiemogelijkheden sinds 2009. Hiermee werd beoogd dat er meer projectaanvragen zouden worden gedaan. De provincie heeft daarbij de doelen niet gewijzigd. In de praktijk blijkt dat de verruiming vooral het aantal projectaanvragen voor recreatie en toerisme deed toenemen. Wellicht dat monitoring van de uitvoering en prestaties van het leefbaarheidsbeleid eerder dergelijke ontwikkelingen onder de aandacht zouden brengen. Doordat monitoring en evaluatie niet aan de orde zijn, ontbreekt een dergelijk herijkmoment. De Rekenkamer vindt dat het monitoren van de realisatie en het evalueren van het resultaat en de effecten, noodzakelijk is om te kunnen leren en het beleid(sproces) te optimaliseren.

Desondanks vindt de Rekenkamer dat het gevoerde beleid in redelijke mate een bijdrage levert aan de leefbaarheid. Argumenten hiervoor zijn dat het beleid deels gebiedsgericht wordt ingevuld, dat de voortgang goed is, de gebleken waardering van betrokkenen en de financiële bijdragen van actoren uit 'het gebied'.

Provincievergelijking

Dit onderzoek identificeert leefbaarheidsvraagstukken in elke Randstadprovincie, waarbij de aard en de ernst van de leefbaarheidsvraagstukken variëren per deelgebied. De vier Randstadprovincies zijn redelijk op de hoogte van de problematiek op hun platteland. Dit inzicht verkrijgen zij niet zozeer uit (probleem)analyses, maar veelal via het contact dat met de regio's is georganiseerd. De Randstadprovincies hebben het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit versnipperd opgenomen in hun beleid en hiervoor geen separaat beleidskader geformuleerd. Dit geldt niet voor Zuid-Holland, die leefbaarheidsbevordering niet als haar taak ziet en daarvoor dan ook nauwelijks beleid heeft ontwikkeld. De investeringsbereidheid en doelgerichtheid variëren tussen de vier provincies en ook de mate waarin de provincies vervolgens invulling geven aan de (toebedeelde) regierol verschilt. Zuid-Holland voert haar regierol nauwelijks uit; Utrecht, Flevoland en Noord-Holland redelijk tot redelijk goed. Het provinciale (leefbaarheids)beleid sluit redelijk goed – en in Utrecht goed – aan op de leefbaarheidsvraagstukken die de Rekenkamer signaleerde in de vier onderzochte deelgebieden.

Het is niet verwonderlijk dat het beleid en de aanpak verschillen per provincie, aangezien het Rijk niet (duidelijk) heeft aangegeven hoe de provincies hun regierol op dit thema moeten invullen. Welke aanpak aan te bevelen is, ofwel welke provincie het het beste doet, is lastig aan te geven. Geen van de provincies heeft namelijk in kaart gebracht welke bijdrage hun beleid heeft geleverd aan het oplossen van de leefbaarheidsvraagstukken. Voor alle provincies blijkt de systematiek en het budget van het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2, assen 3 en 4) leidend te zijn.

Toelichting op de provincievergelijking

In dit onderzoek zijn binnen het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit diverse vraagstukken gesignaleerd op het Randstedelijke platteland, waarbij de aard en de ernst van de leefbaarheidsknelpunten variëren per deelgebied. Alle vier de Randstadprovincies voeren geen integrale analyse uit naar de leefbaarheidsvraagstukken als basis voor hun leefbaarheidsbeleid. In Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland hebben de Plaatselijke Groepen Leader wel vraagstukken in beeld gebracht. Alleen in Flevoland en Utrecht is hierbij sprake geweest van een probleemanalyse die in samenspraak met actoren uit het gebied tot stand is gekomen. Door de provincie Noord-Holland zijn voor onderdelen van het beleid verkenningen uitgevoerd. Ondanks het ontbreken van een integrale analyse zijn de vier Randstadprovincies wel redelijk op de hoogte van de problematiek op hun platteland. Belangrijkste reden hiervoor is dat de provincies over het algemeen het contact

met de regio's goed hebben georganiseerd. Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat het objectief identificeren van leefbaarheidsproblemen lastig is, aangezien perceptie van betrokkenen in de regio (zeker in het kader van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit) een grote rol speelt.

Het provinciale (leefbaarheids)beleid van de Randstadprovincies sluit redelijk goed – en in Utrecht zelfs goed – aan op de leefbaarheidsvraagstukken die de Rekenkamer signaleerde in de vier onderzochte deelgebieden (Noordelijk Flevoland, West-Friesland, De Utrechtse Waarden en Goeree-Overflakkee). Met uitzondering van Zuid-Holland, hebben de Randstadprovincies het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit versnipperd opgenomen in hun beleid en ontbreekt een separaat beleidskader. De provincie Zuid-Holland heeft haar keuze duidelijk gepresenteerd: het bevorderen van leefbaarheid op het platteland ziet zij niet als taak voor zichzelf en heeft hiervoor dan ook nauwelijks beleid ontwikkeld.

De investeringsbereidheid en doelgerichtheid varieert tussen de vier provincies, voorbeelden hiervan zijn:

- De provincies hebben provinciaal geld gereserveerd als cofinanciering op as 3- en 4-projecten en zetten daarnaast ook provinciaal geld in voor provinciale leefbaarheidsprojecten. Dit resulteert in de volgende budgetten:
 - Flevoland: € 3,7 mln. (alleen cofinanciering assen 3 en 4)
 - Noord-Holland: € 15,7 mln. (cofinanciering assen 3 en 4 + provinciale projecten)
 - Utrecht: > € 3,75 mln. (provinciale projecten, cofinanciering assen 3 en 4 ongelabeld)
 - Zuid-Holland: € 8,05 mln. (alleen cofinanciering assen 3 en 4)
- Aangenomen mag worden dat de leefbaarheidsproblematiek binnen de provincie per deelgebied varieert. De inzet van middelen is idealiter op basis van deze verschillen dan ook verdeeld naar de onderscheiden deelgebieden. De Rekenkamer is kritisch over het feit dat dit niet gebeurt, want:
 - Flevoland onderscheidt geen deelgebieden naar leefbaarheidsproblematiek en heeft het budget dus niet verdeeld per deelgebied;
 - Noord-Holland heeft wel deelgebieden onderscheiden in het kader van het ILG, maar heeft haar leefbaarheidsbudget hierover niet verdeeld;
 - Utrecht heeft dit gedeeltelijk wel gedaan, maar hieraan ligt geen analyse van de leefbaarheidsproblemen ten grondslag;
 - Zuid-Holland heeft in het kader van ander provinciaal beleid 'prioritaire gebieden' aangewezen. Alleen in deze gebieden wordt het provinciale leefbaarheidsbudget ingezet, waarbij projecten rond dorpsvernieuwing en basisvoorzieningen zijn uitgesloten van provinciale cofinanciering. Kanttekening hierbij is dat leefbaarheidsproblematiek geen rol heeft gespeeld bij het aanwijzen van de Zuid-Hollandse prioritaire gebieden.

De mate waarin de provincies vervolgens invulling geven aan de (toebedeelde) regierol verschilt. Voor Zuid-Holland constateert de Rekenkamer dat de provincie ten aanzien van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit vooral opdrachtgevend handelt, nauwelijks regisserend. Utrecht en Flevoland voeren de regierol redelijk uit, Noord-Holland redelijk goed. Alle drie provincies hebben belangrijke voorwaarden voor het beleid gecreëerd en stemmen hun beleid binnen de regio af. Zowel Utrecht als Noord-Holland werken met gebiedscommissies. Het verschil tussen beide is dat Utrecht niet stuurt op de precieze samenstelling van deze commissies, waar Noord-Holland hierover wel zeggenschap heeft.

Het is niet verwonderlijk dat het beleid en de aanpak verschillen per provincie, aangezien het Rijk niet (duidelijk) heeft aangegeven hoe de provincies hun regierol op het thema sociaal-economische vitalisering moeten invullen. Welke aanpak is aan te bevelen, ofwel welke provincie het het beste doet, is lastig aan te geven. Geen van de provincies heeft namelijk in kaart gebracht welke bijdrage hun beleid heeft geleverd aan het oplossen van

leefbaarheidsvraagstukken. Ook de MTR ILG beperkt zich met name tot de aard van de projecten en de bestede middelen; de MTR doet geen uitspraken over het beleidseffect op de leefbaarheid en vitaliteit op het platteland. Desondanks is de Rekenkamer van mening dat het beleid in de Randstadprovincies een bijdrage levert aan de leefbaarheid en vitaliteit. Enkele argumenten hiervoor zijn de gebleken waardering voor het beleid vanuit het gebied en de financiële bijdrage die de actoren uit de gebieden leveren aan het beleid. Deze blijkt in alle projecten aanzienlijk voor wat betreft de as 3- en as 4-projecten, variërend van 30% in Flevoland tot circa 60% voor de Leaderprojecten in Zuid-Holland. Wel merken we voor Zuid-Holland op dat de Leaderprojecten voor Goeree-Overflakkee weliswaar een bijdrage aan de leefbaarheid leveren, maar dat dit niet dankzij de provincie is.



Tot slot noemen we hieronder een aantal aandachtspunten voor het gevoerde leefbaarheidsbeleid die niet direct volgen uit de provincievergelijking, maar wel voor de vier provincies van belang zijn. Deze aandachtspunten hebben betrekking op de huidige systematiek, waarbij de assen 3 en 4 van het POP2 voor de vier provincies de basis vormen, die uitgaat van een aanpak van onderaf. Welke leefbaarheidsproblemen als zodanig ervaren worden, zou dan moeten blijken uit de projectaanvragen die binnenkomen bij de provincies. De Rekenkamer vraagt, ten aanzien van deze systematiek, aandacht voor de volgende punten:

- Voorwaarde is dat de subsidiemogelijkheden bekend zijn in het gebied en bij de verschillende bevolkingsgroepen. Als de provincie hier onvoldoende bekendheid aan geeft, gaat het subsidiegeld wellicht niet naar dat gebied of die bevolkingsgroep waarvoor de leefbaarheidsproblematiek het meest urgent is.
- Projectaanvragen worden over het algemeen op volgorde van binnenkomst beoordeeld, niet op urgentie. Dit betekent dat een project dat een minder urgent knelpunt aanpakt en als eerste is ingediend, meer kans maakt op subsidiegeld dan een project dat een zeer urgent knelpunt aanpakt en als laatste is ingediend.
- De POP2-assen 3 en 4 kunnen vrij ruim geïnterpreteerd worden, zodat subsidiëring van (nieuwe) voorzieningen die strikt genomen tot het takenpakket van het lokale veld behoren, mogelijk is. Het risico bestaat dan dat de provincie met Europees en provinciaal geld bijdraagt aan voorzieningen die de gemeente niet kan of wil betalen.

Actualiteit

De verwachte krimp van de bevolking van delen van het platteland vraagt van de provincie een duidelijke visie op vraagstukken rond een veranderende omvang én samenstelling van de bevolking op het platteland. De leefbaarheidssituatie is daarvan een belangrijk onderdeel. Daarnaast vragen de verwachte bezuinigingen bij overheden en discussies over het takenpakket van rijk, provincies en gemeenten, dat provincies zich bezinnen op welke aspecten van leefbaarheid zij tot hun takenpakket rekenen en hoe het (wellicht kleinere) budget doeltreffend ingezet kan worden.

Toelichting op de actualiteit

Krimp

Gedurende het onderzoek, dat een groot deel van 2010 heeft bestreken, heeft het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit aan betekenis gewonnen. Ongetwijfeld komt dit mede doordat de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aandacht voor vraagstukken van demografische krimp, ontgroening en vergrijzing, die zich vooral op het platteland manifesteren, sterk is gegroeid.² Bijeenkomsten, zoals de conferenties 'Sociaal Vitaal Platteland' op 25 maart 2010 en 'Krimp en de gevolgen voor de voorzieningen' op 25 mei 2010, beide georganiseerd door het Netwerk Platteland, of het congres 'Een uitdagende toekomst voor het platteland' van de P10-gemeenten op 7 oktober 2010 hebben de agendering van plattelvraagstukken bevorderd.³ Deze vraagstukken vergen een omslag in het beleid op vele terreinen, waarbij niet langer groei het uitgangspunt is, maar krimp en de vraag hier zo goed mogelijk mee om te gaan. Wij merken hierbij op dat op termijn te verwachten is dat ook binnen de Randstadprovincies gebieden ontstaan waar zich krimpgevraagstukken voor zullen doen. In het verlengde hiervan worden ook leefbaarheidsvraagstukken actueel. Dit vraagt om een visie van de betrokken overheden, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid, zo ook de provincie.

Midterm Review ILG: leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit

Min of meer parallel aan het onderzoek van de Rekenkamer is door het Rijk de Midterm Review van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (MTR-ILG) uitgevoerd. Deze MTR is in elke provincie uitgevoerd en heeft geresulteerd in een landelijke rapportage. Over het algemeen blijkt dat onder regie van de provincies veel is geïnvesteerd in het gebiedsgericht werken (stapeling van doelen, samen met gebiedspartners, versnelling van de uitvoering) in combinatie met een streven naar resultaatgerichtheid en transparantie.

In de MTR wordt opgemerkt dat het leveren van eenduidige informatie over prestaties en budgetten niet eenvoudig is gebleken. Dat kan de Rekenkamer op basis van haar onderzoek bevestigen. Over sociaal-economische vitaliteit (leefbaar platteland) merkt de MTR op dat, op een enkele provincie na, alle provincies ervoor kiezen dit thema actief te ondersteunen en dat de behoefte daartoe breed wordt gevoeld. Bovendien, zo stelt de MTR, blijkt dat met de inzet op leefbaarheid provincies ook meer sturend kunnen zijn naar gemeenten om ook maatregelen te kunnen afdwingen, bijvoorbeeld door het maken van "voor-wat-hoort-wat" afspraken. Het thema leefbaarheid is dan het cement om zoet en zuur in de plattelandontwikkeling met elkaar te verbinden. De Rekenkamer plaatst hierbij de kanttekening dat het er de schijn van heeft dat inzet door de provincies op leefbaarheid als een extraatje wordt beschouwd. De vraag dringt zich op of hiermee het beschikbare budget voor

² Het voert te ver om op deze plaats uitvoeriger in te gaan op demografische krimp. Voor een actueel overzicht zij verwezen naar: PBL (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland – Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag / Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

³ Een aantal nuttige adviezen is door de P10 i.s.m. BMC en Scoop vastgelegd in: P10 (2010), *Zomer in Nederland – Open oog voor toekomstbestendig platteland, appel aan bestuurlijk lef* (www.p-10.nl).

leefbaarheid wel in de gebieden terecht komt waar de knelpunten op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit het grootst zijn.

De later toegevoegde rijksbijdrage vanwege de motie Van Geel (€ 10 mln., gelijkelijk verdeeld over alle provincies) is gericht op versterking van regio's en kernen waar het voorzieningenniveau onder druk staat. Hierover zijn met provincies en derden geen afspraken gemaakt. De MTR constateert dat provincies verschillen in hun aanpak, maar als overeenkomst hebben dat 'geen van de provincies een scherpe omschrijving geeft van de sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek in meerjarenprogramma's en of ruimtelijke plannen'. En: 'Omdat er geen prestaties zijn benoemd, kan over doelbereiking niet echt gesproken worden'. De Rekenkamer vult hierop aan dat vanwege de ruime omschrijving en het ontbreken van afspraken moeilijk is te beoordelen of de besteding van deze middelen beantwoordt aan de bedoeling van de rijksbijdrage. Bovendien varieert de mate waarin de provincies deze rijksmiddelen inmiddels hebben besteed dan wel bestemd.

Uit de MTR blijkt dat de provincies veel zaken in de opzet, uitvoering en verantwoording over het gevoerde beleid ieder op hun eigen manier doen. Wat weinig is gebeurd is dat men heeft geleerd van elkaars ervaringen, oplossingen en goede ideeën. De Rekenkamer kan dit op basis van haar onderzoek bevestigen. Veelal hebben de provincies ieder voor zich vorm en inhoud gegeven aan hun beleid en maatregelen op dit terrein. De onderlinge vergelijkbaarheid van hun inspanningen en het kunnen trekken van lessen daaruit, heeft daarbij geen rol van betekenis gespeeld. Ook om die reden hoopt de Rekenkamer met dit rapport bij te dragen aan meer inzicht in de positie van deze vier provincies ten opzichte van elkaar.

Regeerakkoord kabinet Rutte

Rond het regeerakkoord van het kabinet Rutte zijn voor wat betreft de rol van de provincie verschillende geluiden te horen: enerzijds een duidelijke en sterkere rol van de provincie op het terrein van ruimte, economie en natuur, anderzijds een mogelijke recentralisatie van het ILG.⁴ Leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is in de eerste plaats een vraagstuk dat met name gemeenten, al dan niet in regionaal verband, aangaat. Een bezinning van de provincie over haar rol is hierbij op zijn plaats.

Een ander actueel onderwerp wordt gevormd door de verwachte bezuinigingen. Niet alleen de provincies krijgen te maken met een ombuiging van hun bijdrage vanuit het Provinciefonds, ook op Europees niveau zullen de budgetten onder de loep genomen worden. Dit betekent dat onzeker is of en hoeveel Europees budget na 2013 (als de huidige POP2-periode afloopt) beschikbaar is voor leefbaarheidsbevordering op het Nederlandse platteland. Van de provincie vraagt dit bezinning op hun uitgaven: welke aspecten van leefbaarheid rekent de provincie tot haar takenpakket en hoe wordt het (wellicht kleinere) budget doeltreffend ingezet?

De Rekenkamer vindt dat wanneer de provincie dit thema tot haar takenpakket rekent c.q. blijft rekenen, zij haar meerwaarde op dit thema beter moet aantonen en onderbouwen. Dit vraagt van de provincies dat zij duidelijk aangeven waar zij een opgave voor zichzelf zien, in relatie tot het takenpakket van gemeenten. Waar heeft de provincie de grootste meerwaarde, voor welke vraagstukken en wat betekent dit voor de rol en het beleid van de provincie? In het licht van de recentralisatiediscussie over het ILG, de verwachte krimp en de onzekere toekomst wat betreft de financiering van het (Europese) plattelandsbeleid, acht de Rekenkamer het van belang dat provincies zichzelf dergelijke vragen stellen.

⁴ Regeerakkoord VVD – CDA (september 2010), Vrijheid en verantwoordelijkheid (hoofddocument en bijlage).

1.4 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies van haar onderzoek en in de context van actuele vraagstukken voor het platteland doet de Rekenkamer in samenhang de volgende aanbevelingen aan PS en GS. We doen deze aanbevelingen aan alle vier provincies, maar realiseren ons dat de provincies ten opzichte van elkaar verschillen, zoals blijkt uit onze bevindingen. Over het geheel genomen echter, d.w.z. op basis van het gehele onderzoek bij de vier provincies, kunnen onderstaande aanbevelingen beschouwd worden als de grote gemene deler van datgene wat de Rekenkamer ter verbetering dan wel verdere ontwikkeling van het gevoerde en/of te voeren beleid wil aandragen. Uiteraard doen we ook provinciespecifieke aanbevelingen als daar aanleiding voor bestaat.

Algemene aanbevelingen

1. Definieer de begrippen 'leefbaarheid' en 'sociaal-economische vitaliteit' helder en baken deze goed af.
--

Toelichting. De begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit zijn breed en lastig te definiëren en operationaliseren. Beide begrippen spelen op verschillende momenten in de beleidscyclus een rol. Dat begint al bij het in kaart brengen en analyseren van de vraagstukken, die onder deze noemer geschaard worden. Vervolgens werkt dit door in het formuleren van doelen en prestaties, het bepalen van de eigen (provinciale) rol ten opzichte van andere overheden (met name gemeenten), bij de subsidiëring en cofinanciering van projecten en het monitoren en evalueren van de prestaties en effecten van het gevoerde beleid. Deze afbakening is ook van belang in relatie tot de raakvlakken en soms ook overlap met andere beleidsterreinen (welzijn, cultuur, recreatie en toerisme e.d.). Wij adviseren om daarbij aan te sluiten bij gangbare uitwerkingen van beide begrippen, omdat wij voor een transparante en effectieve beleidsvoering, een heldere afbakening en operationalisering noodzakelijk achten.

2. Formuleer in het licht van de actuele én te verwachten vraagstukken een visie op de rol van de provincie voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland.
--

Toelichting. Vraagstukken van krimp, ontgroening en vergrijzing, in combinatie met de noodzaak tot bezuinigen, vergen een andere benadering dan voorheen, toen er nog sprake was van groei en ruimere budgetten. Daarbij is ook van belang om het sectorale denken te overstijgen en het gebiedsgericht werken verder te ontwikkelen. De Rekenkamer vraagt daarbij aandacht voor de verhouding tussen de bottom-up en top-down benadering. Het gaat er daarbij om een goede balans te vinden tussen kaderstelling en sturing van bovenaf en initiatieven van onder af, met als uitgangspunt dat de gezamenlijke inzet (zowel beleidsmatig als financieel) is gericht op de leefbaarheidsvraagstukken die ertoe doen. De provincie is niet de enige overheid die zich bezighoudt met de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. De Rekenkamer vindt het van belang dat de provincie voor zichzelf goed weet te bepalen of, waarom en in welke mate zij zich wil inzetten op dit vlak. De volgende figuur biedt hiervoor een denkkader: de figuur moet niet als absoluut worden gezien, maar als een mogelijk handvat voor deze afweging.

Wat kan de rol van de provincie zijn?		Invloed provincie	
		Klein	Groot
Omvang probleem	Klein	Niets doen	Overweeg maatregelen
	Groot	Aanspreken – faciliteren – stimuleren – regisseren	Plattelandsbeleid ontwikkelen en uitvoeren

3. Bepaal concrete doelen voor het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

Toelichting. Op basis van concrete doelen is het voor PS beter mogelijk het beleid en de uitvoering daarvan te beoordelen en zonodig bij te sturen. Het spreekt voor zich dat de formulering van doelen tot stand kan komen in een interactief proces waarbij provincie, gemeenten en andere belanghebbenden zijn betrokken, zeker waar het gaat om een gebiedsgerichte invulling en uitwerking. Wij vinden het van belang dat gestreefd wordt naar een zeker evenwicht tussen een rationeel-analytische benadering van beleid ontwikkelen en een procesmatige benadering waarin draagvlak voor het te voeren beleid en de te nemen maatregelen van onder af wordt bevorderd. Daarbij vragen we ook meer aandacht voor de onderbouwing van en gedachtegang achter het beleid en het handelen van de provincie in termen van de instrumenten die worden ingezet om de gestelde doelen te bereiken.

4. Stuur zodanig op de besteding van middelen, bij voorkeur op basis van een bovenlokale afweging, dat alle deelgebieden aan bod komen en het geld wordt ingezet voor de meest urgente leefbaarheidsvraagstukken.

Toelichting. De aansluiting tussen aanwezige vraagstukken (knelpunten, kansen) in een gebied en de inzet van middelen (projecten, maatregelen e.d.) kan verbeterd worden. Wij vinden het belangrijk dat de beschikbare middelen terecht komen in de gebieden waar de problemen het grootst zijn. Niet de volgorde van binnenkomst van aanvragen zou bepalend moeten zijn voor welke maatregelen worden ingezet, maar de urgentie van het vraagstuk dat wordt geadresseerd. Dit vergt een afweging op bovenlokaal, zo niet provinciaal niveau, omdat zodoende vanuit een voldoende ruim perspectief naar de vraagstukken van gebieden, ook in onderling vergelijkende zin, gekeken kan worden. Met de volgende figuur willen we een handvat bieden voor deze afweging. Het is belangrijk daarbij oog te hebben voor het onderscheid tussen de objectieve aanwezigheid van een probleem en de perceptie ervan bij diverse actoren in de regio.

Is er sprake van een probleem?		Subjectief (perceptie van diverse actoren)	
		Geen	Wel
Objectief	Geen	Niets doen	Voorlichting
	Wel	Beleidskeuze: lage prioriteit of agendering	Plattelandsbeleid ontwikkelen en uitvoeren

5. Bepaal op welke wijze evaluatie van de resultaten en effecten van het gevoerde beleid dient plaats te vinden en neem daarbij als provincie het initiatief.

Toelichting. Over prestaties wordt al regelmatig gerapporteerd, maar het schort vaak nog aan een goed inzicht in de effecten van het gevoerde beleid. Op basis van nulmetingen, monitoring en evaluatie kan periodiek vinger aan de pols worden gehouden (en zonodig tussentijds worden bijgestuurd), zowel wat betreft probleemverkenning en – analyse, als wat betreft de uitvoering, prestaties (output) en effecten (outcome) van het gevoerde beleid. De Rekenkamer is ervan overtuigd dat dit zal leiden tot een betere onderbouwing van beleidskeuzen en prioriteitsstelling bij de uitvoering en inzet van beleidsinstrumenten. Dit geldt voor alle beleid, maar sterker nog voor het gevoerde leefbaarheidsbeleid, aangezien een integrale (objectieve) probleemanalyse ontbreekt en de provincie daardoor minder goed regie kan voeren op het adresseren van de meest urgente vraagstukken. De provincie zou, gelet op haar regierol, het voortouw kunnen nemen en in samenspraak met gemeenten en/of regionale verbanden de evaluatie kunnen oppakken. De diepgang van de evaluatie kan de provincie laten afhangen door onder andere a) de omvang van het beschikbare budget (financieel belang), b) de mate waarin de effectiviteit gemeten kan worden, en c) de mate waarin de provincie invloed kan uitoefenen op het thema. De Rekenkamer wil in dit verband, bij wijze van voorbeeld, de provincie Zeeland noemen die met de *Sociale Staat van Zeeland* (opgesteld door Scoop) beschikt over een waardevolle monitor, waarin niet alleen op provinciaal, maar in nadere uitwerkingen ook op regionaal en lokaal niveau gegevens over leefbaarheid (kunnen) worden geoperationaliseerd, geanalyseerd en gepresenteerd. Door bij de evaluatie van (regionaal) beleid aansluiting te zoeken bij dergelijke monitors wordt op een doelmatige manier ook gewerkt aan een basis voor vergelijking van uitkomsten en inzichten.

Specifieke aanbevelingen

Voor de provincie Flevoland hebben we aanvullend op de voorgaande algemene aanbevelingen geen specifieke aanbevelingen.



HOOFDSTUK 2

Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Rekenkamer

2.1 Reactie Gedeputeerde Staten

U heeft om een reactie gevraagd op uw concept-bestuurlijke nota Vitaal Platteland. Wij hebben deze conceptnota op 31 januari 2011 per mail ontvangen. U verwacht een reactie van ons voor 25 februari 2011.

Algemeen

Allereerst reageren wij op het proces van dit onderzoek. Wij hebben het onderzoekstraject als constructief ervaren. De contacten zowel in de fase van onderzoek als van ambtelijk wederhoor hebben bijgedragen aan een goed proces. U heeft overleg gevoerd met de portefeuillehouder A.E. Blik-de Jong. U bent uw onderzoek gestart in maart 2010. De oorspronkelijke oplevering stond voor het einde van het jaar gepland. De daadwerkelijke oplevering heeft op 31 januari plaatsgevonden. Hiermee kan de bespreking van de bestuurlijke nota niet meer voor de provinciale statenverkiezingen worden afgerond.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het beoordelen van het gevoerde provinciaal beleid inzake leefbaarheid en sociaaleconomische vitalisering van het platteland en daarmee bijdragen aan mogelijke verbeteringen van de doeltreffendheid hiervan. U geeft daarnaast aan dat Vitaal Platteland een actueel onderwerp is gezien de ombuiging van de bijdrage uit het provinciefonds en het kabinetsvoornemen om te korten op de landelijk gebied budgetten.

Methode van onderzoek

A. Onderzoeksopzet en keuze van gevalsstudie

Wij hebben het als prettig ervaren om betrokken te zijn bij de totstandkoming van uw onderzoeksopzet. Als college hebben wij over deze opzet opmerkingen gemaakt welke wij onvoldoende terug zien in uw rapportage. Het betreft de volgende opmerkingen:

1. U heeft toegezegd te overwegen Urk buiten beschouwing te laten bij de gevalsstudie, omdat deze gemeente niet past binnen uw definitie van vitaal platteland. De uitkomst van deze overweging is ons tijdens het onderzoek niet medegedeeld. Bij de nota van bevindingen geeft u aan dat Urk als gevalstudie lichter dan de Noordoostpolder zal worden meegenomen. In uw rapportage zijn Urk en de Noordoostpolder echter vergelijkbaar besproken en komt een onderscheid niet naar voren. Uit de geraadpleegde bronnen blijkt dat er geen gesprekken met sleutelfiguren van Urk zijn gevoerd.
2. Daarnaast hebben wij aangegeven dat u spreekt over problemen en een probleemanalyse, terwijl wij ons beleid niet zien als het oplossen van problemen, maar meer als het realiseren van opgaven en ambities met als doel het realiseren van een nog vitaler platteland.

B. Strak hanteren van normenkader

Wij zijn van mening dat u een statische wijze van normbeoordeling hanteert. Deze normering gaat deels voorbij aan de specifieke geografische en bestuurlijke situatie in Flevoland. Dit is uitvoerig besproken, maar komt

onvoldoende terug in uw rapportage. Deze normering leidt tot inconsistenties dan wel onduidelijkheden in de rapportage. Een voorbeeld hiervan is dat wij Flevoland zien als één gebied met één LAG wat naar onze mening de overall sturing ten goede komt. Wij hebben dit in onze brief van 1 april 2010 gemeld. Dit staat tegenover uw norm dat de provincie haar gebied dient op te delen in deelgebieden met bijbehorende beleidsdocumenten.

Verder bent u van mening dat ons beleid versnipperd is weergegeven, omdat het is ondergebracht in diverse documenten. U onderbouwt dit standpunt niet. Bij de uitvoering van ons pMJP is niet gebleken dat onze kaders niet duidelijk zijn. Juist door het Omgevingsplan als integraal beleidskader te hanteren met uitvoeringsgerichte aanvullingen als het Leaderplan en pMJP geven wij een verdieping en verdere uitwerking van ons beleid weer. U geeft in uw reactie op het ambtelijk wederhoor hierover aan dat u de volledigheid van het beleid niet heeft getoetst. Op deze wijze kunnen wij hieruit geen lering trekken.

C. Advies van Gedeputeerde Staten van Flevoland aan de Rekenkamer

Wij geven u graag de volgende adviezen mee voor toekomstige onderzoeken:

1. Wij adviseren u afwijkingen op de afgesproken onderzoeksaanpak tijdig terug te koppelen, zodat wijzigingen geen verrassing zijn bij de ontvangst van de nota van bevindingen.
2. Wij adviseren u om het normenkader toe te passen als middel om een beoordeling uit te voeren en niet als doel op zich. Wanneer een risicobenadering wordt gehanteerd in plaats van het puur redeneren vanuit de norm kunnen wij als provincie meer lering trekken uit uw bevindingen.
3. Wij adviseren u om in volgende rapportages tevens te onderbouwen waarom bepaalde bevindingen kunnen bijdragen aan verbetering van ons beleid, zodat deze kunnen worden meegenomen in verdere verbeterlagen die we graag inzetten.

Resultaat van het onderzoek

Wij kunnen ons vinden in uw formuleringen:

- dat ons beleid ter verbetering van de leefbaarheid en sociaaleconomische vitaliteit van het platteland in redelijk mate bijdraagt aan de leefbaarheid;
- dat de provincie Flevoland haar regierol redelijk goed invult;
- dat haar provinciaal beleid redelijk goed aansluit op de leefbaarheidsvraagstukken uit het gebied. De provincie hanteert hierbij een bottom-up aanpak (in navolging van de Europese Leaderaanpak);
- dat ons leefbaarheidbeleid voortvarend verloopt, waarbij de inzet van actoren uit het gebied groot is en de aanpak door betrokken actoren gewaardeerd wordt.

Provincievergelijking

In uw rapport heeft u vrij uitvoerig vergeleken hoe de vier provincies in de randstad op de diverse beleidsonderdelen acteren. Wij zien dat als een goede mogelijkheid om van elkaar te leren en te zoeken naar verbeteringen. Zoals wij vooraf al hadden aangegeven concludeert u eveneens dat het beleid en de aanpak van alle vier provincies verschillen en dat het voor de Rekenkamer lastig blijkt om aan te geven welke aanpak het meest doeltreffend is. Wij kunnen ons hierin vinden gezien het verschil in historie, de opbouw van het landelijk gebied en de cultuur van samenwerking binnen onze provincie.

In grote lijnen kunnen wij ons vinden in de aanbevelingen

In veel van uw aanbevelingen kunnen wij ons vinden. Met deze aanbevelingen gaan we aan de slag. In de bijlage bij deze brief geven wij op de door u aangedragen vijf aanbevelingen een reactie.

Conclusie algemeen

Uw rapport en de bespreking daarvan kunnen goede inbreng zijn voor de verankering van ons beleid ten aanzien van de leefbaarheid en sociaaleconomische vitaliteit van het platteland. Wij zullen zeker ons voordeel doen met uw aanbevelingen, zo hebben wij op 22 februari 2011 besloten. Met belangstelling zien wij de bespreking van uw rapport in de staten tegemoet.

Bijlage 1 : Reactie op de aanbevelingen van RRK onderzoek Vitaal Platteland

1	
<i>Constatering</i>	De begrippen 'leefbaarheid' en 'sociaaleconomische vitaliteit' zijn niet helder gedefinieerd en afgebakend.
<i>Aanbeveling</i>	Definieer de begrippen 'leefbaarheid' en 'sociaaleconomische vitaliteit' helder en baken deze goed af.
<i>Reactie</i>	Deze aanbeveling zal worden betrokken bij de actualisering van het Omgevingsplan Flevoland.
2	
<i>Constatering</i>	Een visie op de taken en rollen van de provincie voor het thema als geheel is niet vastgelegd. De vastlegging hiervan voor onderdelen van het beleid neemt niet weg, dat dit de samenhang voor dit thema als geheel belemmert. De rekenkamer vraagt hierbij aandacht voor de verhouding tussen de bottom up en top-down benadering.
<i>Aanbeveling</i>	Formuleer in het licht van de actuele én te verwachten vraagstukken een visie op de rol van de provincie voor het thema leefbaarheid en sociaaleconomische vitaliteit op het platteland.
<i>Reactie</i>	In het te actualiseren Omgevingsplan Flevoland zal het bepalen van de rol in de bovenlokale visie worden betrokken op basis van de decentralisatie en actualisatie van het rijksbeleid naar aanleiding van het regeerakkoord van oktober 2010.
3	
<i>Constatering</i>	Het leefbaarheidbeleid is niet onderbouwd door een integrale analyse van de problemen op het platteland
<i>Aanbevelingen</i>	Bepaal concrete doelen voor het bevorderen van leefbaarheid en sociaaleconomische vitaliteit.
<i>Reactie</i>	Onze doelen zijn in de vorm van opgaven en ambities vertaald op programmaniveau en in projecten om op deze wijze aansluiting te hebben met de visie en de ontwikkelingen binnen de gemeenschap. Een uitwerking van onze opgaven en ambities in de vorm van doelstellingen zullen wij betrekken in het traject van een actualisatie van het Omgevingsplan Flevoland.
4	
<i>Constatering</i>	De beschikbare middelen zijn niet verdeeld per deelgebied. De Rekenkamer verwacht dat de provincie in de gaten houdt of de leefbaarheid in de verschillende deelgebieden niet te veel verschilt en of alle deelgebieden voldoende aan bod komen bij de verdeling van de financiële middelen. Dit is niet het geval in Flevoland.
<i>Aanbevelingen</i>	Stuur zodanig op de besteding van middelen, bij voorkeur op basis van een bovenlokale afweging, dat alle deelgebieden aan bod komen en het geld wordt ingezet voor de meest urgente leefbaarheidvraagstukken.
<i>Reactie</i>	Wij gaan uit van Flevoland als één deelgebied. Wij delen uw constatering niet. Provincie Flevoland heeft een stimulerende en faciliterende rol, maar het primaat bij de uitvoering van projecten ligt bij de gemeente(n).

<i>Constatering</i>	Er is geen sprake van monitoring en evaluatie van het leefbaarheidbeleid. Beoordeling van en tussentijdse bijsturing in het beleid is daardoor niet goed mogelijk.
<i>Aanbevelingen</i>	Bepaal op welke wijze evaluatie van de resultaten en effecten van het gevoerde beleid dient plaats te vinden en neem daarbij als provincie het initiatief.
<i>Reactie</i>	De uitvoering van het Omgevingsplan wordt op hoofdlijnen jaarlijks gemonitord. Leefbaarheid maakt daar deel van uit. Veel aspecten van leefbaarheid worden via diverse trajecten gemonitord, zoals in periodieke woningmarkt- en werkgelegenheidsrapportages. Monitoring van specifieke sociaaleconomische ontwikkelingen wordt uitgevoerd door de gemeenten. Bij de herformulering van beleid wordt uit bovengenoemde informatie geput.

2.2 Nawoord Rekenkamer

Algemeen

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van het college van Gedeputeerde Staten (GS) en stelt met genoeg vast dat GS zich in grote lijnen kunnen vinden in de resultaten van het onderzoek en de aanbevelingen. Ook het feit dat de provincievergelijking wordt beschouwd als een mogelijkheid om van elkaar te leren en te zoeken naar verbeteringen, stemt de Rekenkamer tevreden, omdat juist dat een belangrijke reden voor ons is om een onderzoek bij vier provincies uit te voeren en een provincievergelijking op te stellen. Net als GS zien ook wij de bespreking van het rapport en de besluitvorming van de aanbevelingen door de Provinciale Staten met belangstelling tegemoet.

De reactie van GS geeft ons aanleiding om nog op enkele punten te reageren.

Methode van onderzoek

Binnen de kaders van een door GS als constructief ervaren onderzoekstraject worden enkele opmerkingen gemaakt over de opzet van het onderzoek en het beoordelingskader.

GS plaatsen kanttekeningen bij de gevalstudie en de positie van Urk in dit onderzoek. Ook PS hebben ons in de oriëntatiefase geadviseerd om Urk buiten beschouwing te laten. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de gevalstudie aan te laten sluiten op de indeling naar deelgebieden die de provincie zelf hanteert; zowel in het Omgevingsplan, als in het pMJP wordt herhaaldelijk onderscheid gemaakt naar Noordelijk, Oostelijk en Zuidelijk Flevoland. Noordelijk Flevoland hebben wij voor onze gevalstudie gekozen, overigens mede op basis van een consultatie met de provincie in de oriëntatiefase van het onderzoek. Omdat Urk nauwelijks landelijk gebied binnen de gemeentegrenzen heeft, is Urk minder dan (gemeente) Noordoostpolder betrokken in de gevalstudie. Voor beide gemeenten van Noordelijk Flevoland is een aantal statistische gegevens in de nota van bevindingen opgenomen, net zoals dat is gedaan voor de gemeenten van onderzochte deelgebieden bij de andere provincies. Wij merken op dat deze werkwijze gedurende het onderzoek desgevraagd is toegelicht. Ook in de nota van bevindingen is verduidelijkt wat de positie van stedelijke c.q. verstedelijkte gemeenten in de onderzochte gebieden is. Overigens zijn wij van meet af aan niet van plan geweest om alle gemeenten te interviewen.

GS maken verschillende opmerkingen over de gehanteerde normen. Het is de Rekenkamer daarbij niet altijd precies duidelijk waarop GS doelen. Zo wordt gerefereerd aan een norm over opdeling van de provincie in

deelgebieden met bijbehorende beleidsdocumenten, die wij als zodanig niet hebben geformuleerd en derhalve ook niet hebben getoetst. Verder menen wij in het rapport voldoende oog te hebben voor specifieke aspecten van Flevoland, net zo goed als dat deze voor de andere drie provincies worden benoemd waar dat naar onze mening relevant is. GS maken tevens enkele opmerkingen over het niet onderbouwen van sommige bevindingen en zijn van mening daardoor hieruit geen lering te kunnen trekken. De Rekenkamer is het daarmee niet eens. In het beoordelingskader (zie nota van bevindingen paragraaf 1.2) is aangegeven wat naar de mening van de Rekenkamer relevante criteria zijn voor een adequate beleidscyclus. Dat is inderdaad geen doel op zich maar, een middel om op een transparante en navolgbare wijze te komen tot een beoordeling en, in het verlengde daarvan, het trekken van lessen.

De suggestie van GS om een risicobenadering te hanteren zullen wij in overweging nemen. Daarnaast geven GS aan begrepen te hebben dat de Rekenkamer 'de volledigheid van het beleid niet heeft getoetst'. De Rekenkamer wijst er op dat het afgebakende provinciale leefbaarheidsbeleid volledig is getoetst. Voor het flankerende sectorale beleid is, in het kader van de gevalstudie, globaal getoetst of dit aansluit op de geconstateerde leefbaarheidsvraagstukken (zoals ook aangegeven in paragraaf 6.3.3 van de nota van bevindingen).

GS adviseren ons om tijdig afwijkingen op de afgesproken onderzoeks aanpak terug te koppelen. De Rekenkamer merkt op dat de opzet van het onderzoek uitgebreid is besproken met PS en de ambtelijke organisatie. Onze perceptie sluit aan bij die van GS dat wij het verdere onderzoekstraject als constructief hebben ervaren. Uiteindelijke keuzes liggen echter bij de Rekenkamer, die een onafhankelijke rol heeft en die voortschrijdend inzicht vanzelfsprekend laat meespelen.

Aanbevelingen

De Rekenkamer stelt vast dat GS de aanbevelingen onderschrijven, uitgezonderd aanbevelingen 4 en 5. Bij aanbeveling 4 over de sturing op de besteding van middelen geven GS aan uit te gaan van Flevoland als één gebied en vinden GS dat het primaat voor de uitvoering van projecten bij de gemeente(n) ligt. Daarmee raken GS de kern van het punt dat Rekenkamer wil maken. De provincie bepaalt waar het beschikbare subsidiegeld terechtkomt. Hiervoor is het allereerst nodig om, op basis van een analyse van de ernst van de problemen, het budget vooraf te verdelen. De Rekenkamer adviseert om het geld in te zetten in die delen van de provincie waar de meest urgente leefbaarheidsproblemen worden ervaren.

Bij aanbeveling 5 over evaluatie geven GS aan op welke wijze nu reeds monitoring plaatsvindt. Gegeven de reeds beschikbare monitoringgegevens lijkt het ons voor GS ook goed mogelijk om periodiek een samenhangende evaluatie van het beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op te stellen.

De Rekenkamer ziet de behandeling van het rapport en de besluitvorming over de aanbevelingen door PS met belangstelling tegemoet.



HOOFDSTUK 3

Bevindingen en provincievergelijking

3.1 Taken en rollen

Vraag 1: *Wat zijn de taken en rollen van de provincie op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland?*

Antwoord

Formeel gezien heeft de provincie een aantal verantwoordelijkheden op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland. Op hoofdlijnen samengevat gaat het om:

1. het gezamenlijk met lokale partijen in kaart brengen van de sociaal-economische knelpunten per plattelandsgebied (regionaal maatwerk);
2. het gezamenlijk met lokale partijen opstellen van een palet van maatregelen dat aansluit bij de regionale beleidsopgave en het provinciale beleid;
3. het creëren van randvoorwaarden om bewoners en ondernemers van het platteland in staat te stellen projecten ter bevordering van de sociaal-economische vitaliteit van het platteland te initiëren en uit te voeren, onder meer door het openstellen van POP2-subsidies;
4. het bieden van tweedelijnsondersteuning aan gemeenten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo);
5. het programmeren van middelen en maatregelen (prestaties), het monitoren van budgetten en prestaties en het bijsturen van de uitvoering als de programmering uit de pas gaat lopen;
6. het rapporteren over de voortgang van de uitvoering.

Deze taken en rollen gelden voor alle provincies. Wel heeft iedere provincie hier een eigen visie op.

Flevoland. De provincie Flevoland ziet ten aanzien van leefbaarheidsbevordering op het platteland een regionale regierol voor zichzelf en heeft ervoor gekozen om:

- a. het leefbaarheidsbeleid voor een groot deel via de Leadersaanpak te laten verlopen en hierin een actieve stimulerende en faciliterende rol te spelen in redelijk nauwe samenwerking met de Lokale ActieGroep Leader (LAG);
- b. de eerste verantwoordelijkheid voor het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering bij de lokale overheid neer te leggen en als provincie daarbij vraaggestuurd te ondersteunen;
- c. als belangenbehartiger en stimulator voor het realiseren van bovenlokale voorzieningen op te treden;
- d. provinciale ondersteuningsinstelling CMO Flevoland (voorheen Axion) in het kader van de Wmo te laten werken aan het verbeteren van de kwaliteit van de sociale samenhang in de Flevolandse samenleving.
- e. voor het gehele pMJP overleg op bestuurlijk niveau met de belangrijkste partners te organiseren in het Bestuurlijk Overleg p-MJP, onder voorzitterschap van de verantwoordelijk Gedeputeerde.

De provincie ziet het niet als haar taak om zorg te dragen voor een kwalitatief gelijkwaardig voorzieningenniveau in de verschillende kernen in Flevoland.

Noord-Holland. Provincie Noord-Holland vult het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in via twee sporen: a) het pMJP en b) Zorg en Welzijn. Alhoewel de provincie in eerste instantie in het pMJP het thema sociaal-economische vitaliteit niet had ingevuld, is het thema uiteindelijk toch opgepakt. Over dit thema stelt de

provincie, in tegenstelling tot wat in het MJP2 van het Rijk is opgenomen, dat de regie voor het thema bij de gemeenten ligt en dat de provincie een meer stimulerende en faciliterende rol speelt.

Utrecht. De provincie Utrecht beschouwt het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering niet als een kerntaak voor zichzelf. De provincie bestempelt haar rol op dit thema vooral als procesregisseur: Utrecht zorgt ervoor dat in alle gebieden coalities worden gevormd voor het (bottom-up) signaleren van problemen en faciliteert in de oplossingen hiervoor. Er moet voor de provincie een duidelijke en heldere meerwaarde zijn om als provincie te interveniëren op dit thema. Voor de verschillende afzonderlijke beleidslijnen (project Leefbaarheid Kleine Kernen, Leaderaanpak) binnen het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering is helder aangegeven hoe de provincie haar rol en die van andere actoren ziet.

Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland ziet het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland niet als taak voor zichzelf en heeft sinds 2010 dan ook geen kleine kernenbeleid meer. Dit is in lijn met Provincie Nieuwe Stijl. De provincie vindt dat andere actoren primair aan zet zijn op het thema leefbaarheid en heeft dit ook vastgelegd. De Rekenkamer constateert dat dit op gespannen voet staat met de rol die de provincie van het Rijk toebedeeld heeft gekregen op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. De provincie beperkt haar inzet op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering tot het faciliteren van de POP2-subsidies (assen 3 en 4), het verlenen van een kleine projectsubsidie (sinds 2010) en het subsidiëren van de uitvoeringsinstelling PJ Partners om gemeenten tweedelijns ondersteuning te bieden voor het onderwerp sociale samenhang en leefbaarheid, in het kader van de Wmo.

Beoordeling

De beoordeling behorend bij onderzoeksvraag 1 is opgenomen in tabel 1. Na de bevinding voor de provincie Flevoland, volgt samengevat het oordeel voor de andere drie Randstadprovincies.

Tabel 1 Beoordeling criterium 1 (onderzoeksvraag 1)

<i>Criterium 1: Taken en rollen van de provincie ten opzichte van andere overheden en actoren zijn helder en eenduidig vastgelegd.</i>		
Bevinding Flevoland	Nee, voor het <i>gehele thema</i> leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering heeft de provincie niet vastgelegd welke taken en rollen zij voor zichzelf en betrokken actoren ziet. Dit is opvallend aangezien het Rijk sociaal-economische vitaliteit wel als afzonderlijk thema heeft benoemd in het MJP2. Tevens komt het ontbreken van een dergelijke rolomschrijving de samenhang op dit thema niet ten goede. Ja, de provincie heeft in verschillende documenten wel voor <i>onderdelen van het thema</i> helder vastgelegd welke taken en rollen zij voor zichzelf, de gemeenten en de LAG ziet. Een inhoudelijke afweging voor haar rol(len) binnen het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is onvoldoende terug te lezen in de beleidsdocumenten.	
Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Nee, niet voor het gehele thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Ja, voor de twee beleidslijnen waarin het leefbaarheidsbeleid is uitgewerkt (pMJP en Zorg & Welzijn)	Nee, niet voor het gehele thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Ja, voor de verschillende onderdelen van het leefbaarheidsbeleid.	Ja

3.2 Vraagstukken

Vraag 2: *Welke problemen rond leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit kent het geselecteerde gebied?*

Antwoord

Flevoland. Samengevat worden de volgende leefbaarheidsvraagstukken in Noordelijk Flevoland onderkend in analyses uitgevoerd in opdracht van de provincie, van de Vereniging van Kleine Kernen Flevoland (VKKF) of door de LAG, en aangegeven door de gesprekspartners:

- A. Het aantal inwoners van de kleine kernen is te klein om het voorzieningenniveau in stand te houden. De dorpen hebben alle in meer of mindere mate te maken met een terugloop van voorzieningen.
- B. Een groot aantal agrarische bedrijven zal gaan stoppen als gevolg van schaalvergroting en problemen rond bedrijfsopvolging. De vrijkomende percelen en gebouwen vragen een nieuwe invulling.
- C. De eerst gebouwde huurwoningen zijn binnen tien jaar toe aan renovatie of vervanging.
- D. Door het ontbreken van hogere- of universitaire onderwijsinstellingen en werkgelegenheid op dit opleidingsniveau, verlaten (hoogopgeleide) jongeren Noordelijk Flevoland.
- E. Het aanbod van banen is klein en weinig gevarieerd.
- F. De OV-bereikbaarheid is matig.



Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Tabel 2 geeft de leefbaarheidsvraagstukken weer die geïdentificeerd zijn in de geselecteerde deelgebieden in de andere drie Randstadprovincies.

Tabel 2 Leefbaarheidsvraagstukken in deelgebieden Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland

West-Friesland Noord-Holland	De Utrechtse Waarden Utrecht	Goeree-Overflakkee Zuid-Holland
A. Verschraling OV	A. Draagvlak van voorzieningen staat onder druk	A. Oostwaarts vermindert het aanzien, neemt het voorzieningenniveau af en ontbreekt economische ontwikkeling
B. Jongeren verlaten de regio en de bevolking vergrijs	B. OV-bereikbaarheid laat te wensen over	B. De welvaart op de Kop van Goeree wordt bedreigd
C. Afnemend voorzieningenniveau	C. Beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw	C. De agrarische sector en het MKB staan onder druk
D. Gebrek aan hoger opgeleiden	D. Weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van recreant	D. De OV- en autobereikbaarheid is matig
	E. Nieuwkomers	E. Jongeren verlaten Goeree-Overflakkee

Beoordeling

De beoordeling behorend bij onderzoeksvraag 2 is opgenomen in tabel 3.

Tabel 3 Beoordeling criteria 2, 3 en 4 (onderzoeksvraag 2)

<i>Criterium 2: Er is een analyse van de problemen van het platteland c.q. het geselecteerde plattellandsgebied opgesteld.</i>		
Bevinding Flevoland	Nee, door de provincie is geen integrale analyse van de problemen op het platteland opgesteld van de gehele provincie of Noordelijk Flevoland ter onderbouwing van het leefbaarheidsbeleid.	
Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Beperkt	Nee	Nee

<i>Criterium 3: De probleemanalyse bevat zowel een inventarisatie van problemen als een analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen.</i>		
Bevinding Flevoland	De Lokale Actiegroep (LAG) Leader heeft wel een SWOT-analyse van Flevoland opgesteld. Deze bevat geen analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen van de sterkten en zwakten, de kansen en bedreigingen.	
Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
De provincie heeft wel verkenningen uitgevoerd voor onderdelen van het leefbaarheidsbeleid (pMJP). Deze bevatten (vrijwel) geen analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen.	De Plaatselijke Groep Leader heeft vraagstukken benoemd, hierbij ontbreekt een analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen.	De Plaatselijke Groep Leader heeft een SWOT-analyse opgesteld, deze bevat geen analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen

<i>Criterium 4: De probleemanalyse is in samenspraak met betrokken overheden en actoren uit het gebied tot stand gekomen. Het onderliggende proces heeft een bottom-up karakter.</i>		
Bevinding Flevoland	Ja, de SWOT-analyse van de LAG is in samenspraak met betrokken overheden (waaronder de provincie) en actoren uit het gebied tot stand gekomen. Het onderliggende proces had een bottom-up karakter.	
Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Nee	Ja	Nee

3.3 Beleid

Vraag 3: *Hoe ziet het provinciale beleid gericht op bevordering van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland eruit?*

Antwoord

Flevoland. Het provinciale leefbaarheidsbeleid is verwoord in de documenten pMJP, Ontwikkelingsplan Leader en de Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied. Deze drie documenten zijn een uitwerking van de kaders die het Omgevingsplan 2006 stelt. In het pMJP is de doelstelling ten aanzien van leefbaarheid geformuleerd, namelijk 'Het behoud en de ontwikkeling van de sociale en economische vitaliteit van de leefgemeenschappen in het landelijk gebied van Flevoland stimuleren.' Hieraan zijn de volgende operationele doelstellingen en prestaties gekoppeld:

- stimuleren van multifunctionele voorzieningen, prestatie: 3 voorzieningen;
- stimuleren bewonersparticipatie en stimuleren projecten, prestatie: 12 projecten;
- stimuleren kleinschalige niet-agrarische bedrijvigheid, zowel in de kernen als in het buitengebied, prestatie: 15 projecten.

De doelstelling, operationele doelstellingen en prestaties gelden voor de gehele provincie. De provincie hanteert in haar leefbaarheidsbeleid geen indeling naar deelgebieden. Voor een deelgebied zoals Noordelijk Flevoland zijn dan ook geen specifieke doelen en prestaties geformuleerd. De realisatie van de doelstelling verloopt voornamelijk volgens de Leaderaanpak en via subsidiëring van as 3- en 4-projecten.



Bant

Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De beleidsinstrumenten die de vier Randstadprovincies inzetten om hun provinciale leefbaarheidsbeleid te realiseren, zijn weergegeven in tabel 4.

Tabel 4 Beleidsinstrumenten leefbaarheidsbeleid van de vier Randstadprovincies

Instrument	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Gebiedsgericht werken	Lokale ActieGroep (LAG) Leader	- Gebiedscommissies - Plaatselijke Groep Leader	- Gebiedscommissies 2 Plaatselijke Groepen Leader	4 Plaatselijke Groepen Leader
Programma's en projecten	pMJP	- pMJP-projecten - WWZ-projecten landelijk gebied - Project BreedNet NHN	- Project Leefbaarheid Kleine Kernen - Agenda Vitaal Platteland	- pMJP / Leaderprojecten - Regionale Agenda's Samenleving
Subsidie-regelingen	Subsidieregeling ILG Flevoland	- Subsidieverordening ILG - Subsidieregeling dorpswinkels - Subsidieregeling groot onderhoud dorpshuizen - Uitvoeringsregeling multifunctionele accommodaties - Uitvoeringsregeling Wonen Welzijn Zorg	- Subsidiekader ILG/AVP - Regeling Cultuurhuizen	Subsidieregeling Landelijk Gebied
Uitvoerings-instellingen	CMO Flevoland	PRIMO nh	Alleato	PJ Partners
Beleidsregels	Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied			

Per provincie varieert de omvang van de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld om leefbaarheid op het platteland te bevorderen. De middelen die Europa en het Rijk beschikbaar stellen, is wel gelijk per provincie.⁵ De Europese middelen bestaan uit subsidiegeld voor de POP2-assen 3 en 4. As 3 is bedoeld voor projecten ter verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie, as 4 is bedoeld voor de uitvoering van de Leaderaanpak. Het Rijk heeft, naar aanleiding van een motie, in 2008 beslist dat elke provincie alsnog € 0,8 mln. ILG-geld ontvangt voor het 8^e AVP-thema sociaal-economische vitaliteit. Tabel 5 laat zien hoeveel geld beschikbaar is voor de verschillende beleidsonderdelen van het leefbaarheidsbeleid en welke actor dit beschikbaar stelt.

⁵ Hoewel de Europese middelen in principe gelijkelijk zijn verdeeld over de provincies, heeft de provincie Noord-Holland aangegeven € 15,7 mln. te ontvangen en geen € 16,1 mln.

Tabel 5 Begrote bijdragen aan leefbaarheid op het platteland van de vier Randstadprovincies, 2007-2013

Beleid	Bedragen in euro			
	Europa*	Rijk	Provincie	Derden**
pMJP/POP2 assen 3 en 4				
Flevoland	16,1 mln.	0,8 mln.	3,7 mln.	> 11,6 mln.***
Noord-Holland	15,7 mln.	0	4,8 mln.	31,9 mln.****
Utrecht	16,1 mln.	0	Niet gelabeld	Inzet: 25%
Zuid-Holland	16,1 mln.	0	8,05 mln.	> 8,05 mln.
Provinciale (subsidie)regelingen en projecten				
Flevoland				
Noord-Holland:	0			
▪ Sectoraal beleid Zorg & Welzijn 2009-2012		0	10 mln.	10 mln.
▪ Project BreedNet NHN		0,8 mln.	0,9 mln.	1,7 mln.
Utrecht:	0	0	2,0 mln.	> 2,0 mln.
▪ Project Leefbaarheid Kleine Kernen (LKK) 2004-2007			1,75 mln.	0
▪ Regeling Cultuurhuizen 2008-2009				
Zuid-Holland (sinds 2010):	0	0,8 mln.	0	0
▪ Projectsubsidie Leefbaarheid & sociaal-economische vitalisering				
Nog niet bestemd / geprogrammeerd				
Flevoland				
Noord-Holland				
Utrecht		0,8 mln.		
Zuid-Holland				

* De Europese middelen voor POP2 worden pas beschikbaar gesteld indien cofinanciering van andere overheden toereikend is.

** Tot 'derden' behoren gemeenten, waterschappen en private partijen.

*** De Europese regelgeving bepaalt dat tegenover elke Europese euro een publieke euro staat. Dit betekent dat derden (m.u.v. private partijen) voor de assen 3 en 4 minimaal € 16,1 mln. – € 0,8 mln. – € 3,7 mln. = € 11,6 mln. dienen bij te dragen om het beschikbare POP2-budget volledig te kunnen besteden. Overigens is bepaald dat in de jaren 2009 en 2010 de bijdragen van derden minimaal 40% dient te zijn, daarmee is het aannemelijk dat de totale bijdrage van derden hoger uitkomt dan de genoemde € 11,6 mln.

**** In de bijdragen derden zijn ook de bijdragen van de provincie meegenomen, die geen ILG-gelden zijn.

Het Europese subsidiegeld wordt verleend, indien de projectaanvrager andere overheden bereid heeft gevonden tot toereikende cofinanciering. In eerste instantie houdt dit in dat tegenover elke Europese euro een publieke euro dient te staan. De provincies hebben hieraan ook eigen subsidievoorwaarden toegevoegd:

- Flevoland heeft de financieringsmogelijkheden van as 4-projecten begrensd: de Europese bijdrage per as 4-project is vanaf 2011 maximaal € 200.000 en 30% van de totale projectbegroting. Omdat tegenover elke Europese euro een publieke euro moet staan, draagt de provincie dus, afhankelijk van de bijdragen van gemeenten en waterschap, maximaal € 200.000 en 30% bij. De overige 40% of meer dient door private partijen bijgedragen te worden. In de periode medio 2009 - 2010 was geen private bijdrage vereist om de subsidie te verkrijgen. Om de uitvoering te versnellen, hanteerde de provincie in deze periode ruimere grenzen: maximaal

€ 500.000 en 50% van de totale projectbegroting. Voor as 3-subsidieaanvragen stelt de provincie geen aanvullende grenzen aan de financieringsmogelijkheden.

- Zuid-Holland heeft de provinciale cofinancieringsmogelijkheden van as 3- en 4-projecten beperkt. Alleen in de prioritaire gebieden stelt de provincie eigen geld beschikbaar als cofinanciering op de Europese POP2 subsidies. Bovendien geldt dit niet meer voor alle 12 maatregelen: de maatregelen 321 'Basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking' en 322 'Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling' zijn sinds 2009 ook in prioritaire gebieden uitgesloten van provinciale cofinanciering. Niet-prioritaire gebieden, zoals Goeree-Overflakkee, kunnen wel de Europese POP2-subsidie aanvragen, maar GS zullen hier alleen positief over beslissen als gemeenten en/of waterschappen zorgdragen voor de verplichte 50% cofinanciering.
- Utrecht stuurt met het Subsidiekader ILG/AVP op subsidieaanvragen door haar eigen bijdrage aan projecten binnen het thema sociaal-economische vitaliteit te begrenzen op (in het algemeen) 50% en voor enkele subthema's een maximale bijdrage van de provincie vast te stellen.
- Noord-Holland stelt jaarlijks het subsidieplafond vast voor as 3-projecten. Voor het jaar 2010 is besloten dat voor as 3-projecten maximaal 40% (ondernemers, stichtingen etc.) tot 50% (overheden) van de subsidiabele kosten gesubsidieerd wordt. Deze subsidie bestaat meestal voor de helft uit de Europese POP2-bijdrage en voor de helft uit een provinciale bijdrage. Overigens is voor het jaar 2011 geen subsidieplafond vastgesteld en kunnen dus geen subsidieaanvragen voor as 3-projecten worden gedaan.



Nieuwbouw van Luttelgeest

Beoordeling

De beoordeling behorend bij onderzoeksvraag 3 is opgenomen in tabel 6.

Tabel 6 Beoordeling criteria 5, 6, 7 en 8 (onderzoeksvraag 3)

<i>Criterium 5: De provincie heeft haar beleid voor het 8e thema uit het AVP duidelijk uitgewerkt.</i>			
Bevinding Flevoland	Deels, de provincie Flevoland heeft het 8 ^e thema uit de AVP – sociaal-economische vitaliteit – geadresseerd in haar pMJP. Het beleid is versnipperd en welke beleidsdocumenten en -instrumenten gezamenlijk het provinciale leefbaarheidsbeleid vormen, is niet geheel duidelijk aangegeven.		
	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	Deels	Deels	Nee, deze keuze is duidelijk aangegeven
<i>Criterium 6: De provincie maakt afspraken met de betrokken in- of externe partij(en) over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording.</i>			
Bevinding Flevoland	Ja, voor de projecten waaraan een subsidie vanuit POP2-assen 3 en 4 wordt toegekend, sluit de provincie een overeenkomst met de aanvrager. Hierin worden afspraken vastgelegd over de te leveren prestaties, de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording.		
	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	Ja	Ja	Ja
<i>Criterium 7: In opzet is vastgelegd op welke wijze monitoring en evaluatie zijn ingericht.</i>			
Bevinding Flevoland	Nee, de provincie heeft niet vastgelegd hoe het provinciale leefbaarheidsbeleid gemonitord en geëvalueerd moet worden, terwijl dit belangrijk is voor het optimaliseren van het beleid en het beleidsproces.		
	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	Deels, alleen voor de beleidslijn Zorg & Welzijn	Nee	Niet van toepassing
<i>Criterium 8: Monitoring en evaluatie zijn gericht op zowel uitvoering (proces), prestatie (output) en effect (outcome).</i>			
Bevinding Flevoland	Niet van toepassing.		
	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	Deels, wel op uitvoering en prestatie, niet op effect	Deels, wel op uitvoering en prestatie, niet op effect	Niet van toepassing



Halte bibliobus in dorp Noordoostpolder



Investeren in agrarische sector draagt bij aan sociaal-economische vitaliteit

Vraag 4: Welke gesignaleerde vraagstukken worden door het provinciale beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering geadresseerd?

Antwoord

Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Twee van de zes gesignaleerde vraagstukken in Noordelijk Flevoland worden geadresseerd door het provinciale leefbaarheidsbeleid van Flevoland. Drie andere vraagstukken worden (deels) door ander provinciaal beleid geadresseerd. Tabel 7 laat zien welke dit zijn en of de andere drie Randstadprovincies de leefbaarheidsvraagstukken in het onderzochte deelgebied geadresseerd hebben in hun beleid.

Tabel 7 Aansluiting leefbaarheidsvraagstukken onderzocht deelgebied - provinciaal beleid

Provincie	Geadresseerd door:		Niet geadresseerd:
	Provinciaal leefbaarheidsbeleid	Ander provinciaal beleid	
Flevoland	A. Afnemend voorzieningenniveau B. Vrijkomende agrarische percelen en bebouwing	E. Beperkte werkgelegenheid F. Matige OV-bereikbaarheid D. Jongeren trekken weg door ontbreken werkgelegenheid en hoger onderwijs (deels)	C. Verouderde huurwoningen
Noord-Holland	C. Afnemend voorzieningenniveau	B. Jongeren verlaten regio, bevolking vergrijst D. Gebrek aan hoger opgeleiden	A. Verschraling OV
Utrecht	A. Draagvlak voorzieningen staat onder druk C. Beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw (deels) D. Weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van recreant E. Nieuwkomers (deels)	A. Draagvlak voorzieningen staat onder druk (deels) B. OV-bereikbaarheid laat te wensen over C. Beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw D. Weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van recreant	
Zuid-Holland		A. Oostwaarts vermindert het aanzien, neemt het voorzieningenniveau af en ontbreekt economische ontwikkeling B. De welvaart op de Kop van Goeree wordt bedreigd C. De agrarische sector en het MKB staan onder druk D. De OV- en autobereikbaarheid is matig (beperkt)	E. Jongeren verlaten Goeree-Overflakkee

Flevoland. De provincie voedt haar inzicht in de leefbaarheid op het Flevolandse platteland enigszins door onderzoeken of analyses, en heeft het contact met het platteland georganiseerd. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen en vraagstukken. In combinatie met de constatering dat het beleid redelijk goed aansluit op de vraagstukken, kan gesteld worden dat de provincie redelijk goed op de hoogte is van de problemen op het platteland.

Beoordeling

De beoordeling behorend bij onderzoeksvraag 4 is opgenomen in tabel 8.

Tabel 8 Beoordeling criteria 9 en 10 (onderzoeksvraag 4)

<i>Criterium 9: De provincie is goed op de hoogte van de hoogte van de problemen van het platteland.</i>		
Bevinding Flevoland	De provincie is redelijk goed op de hoogte van de vraagstukken op het platteland van Noordelijk Flevoland. De provincie voedt haar inzicht in de leefbaarheidsvraagstukken enigszins met onderzoeken of analyses; sommige leefbaarheidsaspecten worden onderzocht, maar welke leefbaarheidsvraagstukken ervaren worden, wordt bijvoorbeeld niet onderzocht. Daarnaast heeft de provincie het contact met het gebied georganiseerd.	
	Noord-Holland	Utrecht
	Redelijk goed	Redelijk goed
		Zuid-Holland
		Redelijk

<i>Criterium 10: De voorgenomen prestaties en maatregelen van de provincie sluiten logisch aan op de gesignaleerde problemen in het gebied.</i>		
Bevinding Flevoland	Het voorgenomen provinciale beleid sluit redelijk goed aan op de gesignaleerde vraagstukken in het gebied.	
	Noord-Holland	Utrecht
	Redelijk goed	Goed
		Zuid-Holland
		Redelijk goed

3.4 Uitvoering van beleid in geselecteerd gebied

Vraag 5: *Hoe verloopt de uitvoering van het provinciale beleid gericht op bevordering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het geselecteerde gebied?*

Antwoord

Flevoland. De voorgenomen prestaties gelden voor geheel Flevoland en zijn niet uitgesplitst naar een deelgebied zoals Noordelijk Flevoland, waardoor niet is aan te geven in hoeverre de uitvoering op schema ligt in dit deel van Flevoland. Wel wordt er een aantal as 3- en 4-projecten gerealiseerd in de Noordoostpolder: medio 2010 zijn er 11 projecten gerealiseerd of in uitvoering. Door betrokkenen worden de volgende factoren die uitvoering van het leefbaarheidsbeleid in Noordelijk Flevoland beïnvloeden, genoemd:

- de cofinancieringsbereidheid van andere overheden bepaalt in grote mate of initiatiefnemers de projectbegroting rond krijgen;
- de economische recessie maakt het verkrijgen van leningen lastiger;
- de complexiteit van het Leadertraject schrikt initiatiefnemers af;
- de voorfinanciering van Leaderprojecten is kostbaar voor initiatiefnemers.

Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. In tabel 9 is weergegeven hoeveel as 3- en 4-projecten in de vier deelgebieden gerealiseerd of in uitvoering zijn, en wat dit betekent voor het beschikbare budget.

Tabel 9 Kerngegevens as 3- en 4-projecten in de vier deelgebieden, medio 2010

	Flevoland Noordelijk Flevoland	Noord-Holland West-Friesland	Utrecht De Utrechtse Waarden	Zuid-Holland Goeree-Overflakkee
Aantal as 3-projecten	6	11	14	0
Aantal as 4-projecten	5	n.v.t.	13	9
Totaal	11	11	27	9
Kosten as 3- en 4-projecten	€ 5,98 mln.	€ 9,7 mln.	€ 6,2 mln.	€ 0,24 mln.
Hiervan betaald door provincie	€ 1,29 mln. (22%)	€ 1,8 mln. (18%)	€ 0,9 mln. (15%)	€ 0,003 mln. (1%)
Hiervan betaald door derden	€ 1,86 mln. (31%)	€ 4,8 mln. (50%)	€ 3,3 mln. (53%)	€ 0,14 mln. (59%)
% provinciaal leefbaarheidsbudget besteed in deelgebied	35%	38%	Niet bekend, omdat deels ongelabeld	0,03%
% Europees leefbaarheidsbudget besteed in deelgebied	18%	20%	14%	0,6%

Op basis van bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat in De Utrechtse Waarden tot medio 2010, de meeste as 3 en as 4 projecten zijn uitgevoerd, op Goeree-Overflakkee de minste. Tevens wordt inzichtelijk dat Zuid-Holland veruit het minste budget besteed aan as 3 en as 4 projecten. Flevoland en Utrecht ontlopen elkaar wat dit betreft niet veel. Noord-Holland heeft tot nu toe in absolute zin het meest aan cofinanciering bijgedragen. De gemiddelde bijdrage aan de projecten blijkt behoorlijk te variëren: van 22% in Noordelijk Flevoland tot afgerond 1% op Goeree-Overflakkee. De bijdrage van derden aan de projecten varieert minder: 59% voor Goeree-Overflakkee, 53% voor De Utrechtse Waarden en 50 % voor West-Friesland; in Flevoland is deze met 31% beduidend lager. Tot slot blijkt uit de tabel dat Goeree-Overflakkee in vergelijking met de overige regio's een zeer beperkt aandeel van het Europese en provinciale leefbaarheidsbudget (voor as 3 en as 4 projecten) toegewezen heeft gekregen. Oorzaak hiervan is dat Goeree-Overflakkee niet is aangewezen als prioritair gebied.

Beoordeling

De beoordeling behorend bij onderzoeksvraag 5 is opgenomen in tabel 10.

Tabel 10 Beoordeling criterium 11 (onderzoeksvraag 5)

<i>Criterium 11: De uitvoering van het beleid verloopt volgens plan; wanneer dit niet het geval is, wordt dit toegelicht.</i>			
Bevinding Flevoland	Onbekend, de Rekenkamer kan niet beoordelen of het provinciale leefbaarheidsbeleid in Noordelijk Flevoland volgens plan verloopt, omdat niet per deelgebied prestaties zijn benoemd. Wel zijn in de Noordoostpolder sinds 2007 11 leefbaarheidsprojecten gerealiseerd of in uitvoering. De bijdragen van derden hieraan is 31%, de Europese bijdrage is 47% en met € 1,3 mln. betaalt de provincie 22%. Op de momenten dat onderbenutting van het leefbaarheidsbudget dreigt, sturen PS bij.		
Noord-Holland		Utrecht	Zuid-Holland
Onbekend		Ja	Niet van toepassing



Bant: maatregelen gericht op de woningvoorraad dragen ook bij aan leefbaarheid



Vraag 6: Welke invulling geeft de provincie aan haar regierol?

Antwoord

Flevoland. Bij het beantwoorden van deze vraag vindt de Rekenkamer drie elementen van belang:

1. De inrichting van de organisatie: Leaderprojecten (ofwel as 4-projecten) kenmerken zich door een gebiedsgerichte werkwijze. Ideeën dienen van onderaf te worden gefaciliteerd en draagvlak te hebben onder de verschillende groepen in het gebied. De LAG speelt hierin een cruciale rol. De provincie werkt gedurende het gehele proces van projectidee tot -realisatie samen met de LAG. Voor as 3-projecten geldt een andere

werkwijze. De LAG speelt bij het ontstaan en realiseren van deze projecten formeel geen (adviserende) rol, omdat as 3-projecten de reguliere provinciale subsidieprocedure volgen.

2. De uitvoering van de regierol: De provincie heeft vastgelegd hoe zij de taakverdeling tussen gemeenten en provincie ziet ten aanzien van de bevordering van leefbaarheid. Als vervolg op deze vastgelegde taakverdeling dient de provincie in het kader van haar regierol haar beleid en de uitvoering ervan af te stemmen met dat van andere actoren. In de fase van beleidsvoorbereiding vindt ambtelijk danwel bestuurlijk (voor)overleg plaats. Onderhandelingen met gemeenten over de invulling van de provinciale verantwoordelijkheid en de definitie van het begrip bovenlokaal zijn daar onderdeel van. Gedurende de beleidsuitvoeringsfase vindt minimaal twee maal per jaar bestuurlijk overleg plaats over het pMJP. Daarnaast geeft de provincie aan dat er regelmatig informeel contact is met de Flevolandse gemeenten en omgevingspartijen.
3. De bovenlokale afweging: De Rekenkamer had verwacht dat de provincie in de gaten houdt of de leefbaarheid in de verschillende deelgebieden niet te veel verschilt en of alle deelgebieden voldoende aan bod komen bij de verdeling van de financiële middelen. Dit is niet het geval in Flevoland. Subsidieaanvragen die meer bijdragen aan het oplossen van een leefbaarheidsvraagstuk of aanvragen die afkomstig zijn uit een deelgebied waar minder aanvragen uit komen, krijgen geen voorrang. Daarnaast heeft de provincie het beschikbare budget voor as 3- en 4-projecten niet verdeeld naar deelgebieden zoals Noordelijk Flevoland. De provincie heeft geen beleidsuitgangspunt dat er een kwalitatief gelijkwaardig voorzieningenniveau moet zijn in alle kernen. Ten aanzien van de verwachte krimp geeft de verantwoordelijk gedeputeerde wel aan in coproductie met de gemeenten het vraagstuk op te willen pakken, binnen de provinciale kaders.

Noord-Holland. De provincie Noord-Holland heeft voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid een aantal voorwaarden gecreëerd. Zo heeft de provincie in het kader van het pMJP haar grondgebied verdeeld in zeven werkgebieden en is voor ieder gebied een ILG-gebiedscommissie ingesteld. Binnen het Zorg en Welzijnsspoor heeft de provincie in de beleidsvoorbereiding maatschappelijke organisaties en gemeenten geconsulteerd en vervult de provincie een rol als kennismakelaar. Een manier waarop de provincie verder invulling geeft aan de uitvoering van haar regierol is het versturen van de jaarlijkse kaderbrief aan de gebiedscommissies. In deze brief geeft de provincie de commissies (onder andere) kaders mee voor de programmeringen van het komende jaar. Over de uitvoering van de regierol komt uit de interviews een wisselend beeld naar voren wat betreft de meerwaarde van de provincie. Wel blijkt uit de interviews dat het contact tussen de provincie en de regio over het algemeen goed verloopt en dat beleid regionaal wordt afgestemd. Tot slot kan geconstateerd worden dat een (integrale) probleemanalyse niet bepalend is geweest bij de (bovenlokale) verdeling van de middelen voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. De provincie heeft weliswaar (in het kader van het pMJP-spoor) deelgebieden onderscheiden, maar de beschikbare middelen zijn niet over deze gebieden verdeeld.

Utrecht. Ook de provincie Utrecht heeft provinciedekkend AVP⁶-gebieden aangewezen en gebiedscommissies ingesteld. Daarnaast blijkt dat het merendeel van het (gebiedsgerichte) beleid wordt opgesteld en uitgevoerd in nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen. De provincie geeft verder invulling aan haar regierol door het versturen van een jaarlijkse kaderbrief aan de Gebiedscommissie, waarin de provincie kaders en uitgangspunten formuleren voor het op te stellen uitvoeringsprogramma. In het project Leefbaarheid Kleine Kernen vult de provincie haar regierol in door middel van een rol als kennismakelaar. Het blijkt dat de provincie niet gestuurd heeft op de precieze samenstelling van de gebiedscommissies. De provincie vindt dit ook niet haar verantwoordelijkheid. Een (integrale) probleemanalyse is niet bepalend geweest bij de (bovenlokale) verdeling van de middelen voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

⁶ Het Utrechtse pMJP 2007-2013 heeft de titel Agenda Vitaal Platteland (AVP).

Zuid-Holland. De provincie heeft het faciliteren van het proces van as 4-projectidee tot -realisatie voor een groot deel neergelegd bij de Plaatselijke Groepen Leader en maakt ook geen deel uit van deze Groepen. Voor as 3-projecten geldt een andere werkwijze. De Plaatselijke Groepen spelen bij het ontstaan en realiseren van deze projecten geen rol, waardoor de as 3-projecten geen gebiedsgerichte en bottom-up aanpak kennen. Voor zowel as 3- als as 4-projecten geldt dat het provinciale contact beperkt is tot de subsidie-aanvrager. De provincie heeft in het kader van Provincie Nieuwe Stijl (PNS) de primaire verantwoordelijkheid voor leefbaarheidsbevordering bij de gemeenten neergelegd. De provincie voert hier geen regie op. Met de Plaatselijke Groepen wordt ook geen bestuurlijk overleg gevoerd, wel vindt ambtelijk twee keer per jaar overleg plaats.

De Rekenkamer constateert dat de provincie op het gebied van leefbaarheid vooral opdrachtgevend handelt richting gemeenten en Plaatselijke Groepen, en nauwelijks regisserend. De provincie Zuid-Holland heeft voor haar gehele beleidsuitvoering een duidelijke bovenlokale afweging gemaakt die heeft geresulteerd in een prioritering van deelgebieden. De Rekenkamer vindt het van belang dat de provincie, vanuit de haar toebedeelde regierol, in de gaten houdt of de leefbaarheid in de verschillende deelgebieden niet te veel verschilt en of alle deelgebieden voldoende aan bod komen bij de bestemming van de financiële middelen. Zuid-Holland voldoet hier niet aan voor het thema leefbaarheid. Het aan leefbaarheid verwante onderwerp bevolkingskrimp wordt wel door de provincie in de gaten gehouden.



Beoordeling

De beoordeling behorend bij onderzoeksvraag 6 is opgenomen in tabel 11.

Tabel 11 Beoordeling criterium 12 (onderzoeksvraag 6)

<i>Criterium 12: De provincie voert haar regierol goed uit.</i>		
Bevinding Flevoland	De provincie voert haar regierol in redelijke mate uit. Het leefbaarheidsbeleid wordt alleen voor as 4-projecten gebiedsgericht uitgevoerd via de LAG, bij as 3-projecten speelt het gebied geen (adviserende) rol. In de fase van beleidsvoorbereiding heeft de provincie haar leefbaarheidsbeleid afgestemd en gedurende de huidige beleidsuitvoeringsfase vindt regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg plaats. De provincie streeft niet naar een kwalitatief gelijkwaardig voorzieningenniveau voor alle kernen. Ook heeft de provincie niet bepaald in welk deelgebied het budget voor as 3 en 4-projecten meer of met voorrang wordt ingezet.	
Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Redelijk goed	Redelijk	Nauwelijks

Vraag 7: *In hoeverre draagt het gevoerde beleid bij aan het voorkomen dan wel oplossen van knelpunten van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit*

Antwoord

Flevoland. Het Flevolandse leefbaarheidsbeleid adresseert twee van de zes gesignaleerde vraagstukken in Noordelijk Flevoland.

1. De subsidiëring van as 3- en 4-projecten sluit aan op het vraagstuk A: Afnemend voorzieningenniveau. De Leaderaanpak wordt gewaardeerd op het Flevolandse platteland en de provincie geeft aan dat het toegevoegde waarde heeft voor de leefgemeenschap. Maar het is opvallend dat in Noordelijk Flevoland de gerealiseerde as 3- en 4-projecten nauwelijks aansluiten op het vraagstuk van een afnemend voorzieningenniveau en dus ook geen bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van dit vraagstuk. Van de 12 projecten sluit namelijk slechts één project (namelijk multifunctioneel centrum Tollebeek) direct aan op het vraagstuk. De andere projecten zijn voornamelijk gericht op recreatie en toerisme. De provincie heeft aangegeven dat dit een gevolg is van de verruiming van de subsidiemogelijkheden sinds 2009. Hiermee werd beoogd dat er meer projectaanvragen zouden worden gedaan. De provincie heeft daarbij de doelen niet gewijzigd. In de praktijk blijkt dat de verruiming vooral het aantal projectaanvragen voor recreatie en toerisme deed toenemen.
2. De beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied sluit aan op het vraagstuk B: Vrijkomende agrarische percelen en bebouwing. In hoeverre deze beleidsregel een toereikend antwoord is op het vraagstuk van de vrijkomende agrarische percelen, is in dit onderzoek niet onderzocht.

Om verschillende redenen blijkt het lastig om de bijdrage van het beleid te beoordelen. Zo ontbreekt het aan inzicht in de nulsituatie, is het thema lastig af te bakenen en is het voor bepaalde projecten nog te vroeg om effecten te kunnen meten. Daarbij heeft de provincie ook niet geëvalueerd of het beleid effectief is. Desondanks ziet de Rekenkamer op basis van de beschikbare informatie en gevoerde gesprekken, dat het gevoerde beleid een bijdrage levert aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in Noordelijk Flevoland. De Rekenkamer komt tot haar oordeel op basis van de volgende elementen:

- de deels gebiedsgerichte aanpak;
- de voortvarendheid van de realisatie;
- de grote inzet van middelen van betrokken actoren uit het gebied;
- gebleken waardering voor de Leaderaanpak.

Noord-Holland en Utrecht. Net als voor Flevoland, geldt ook voor de provincies Noord-Holland en Utrecht dat effectiviteit lastig te beoordelen is. Wel ligt het ook in deze provincies voor de hand dat het beleid een bijdrage levert aan de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland.

Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland heeft geen direct leefbaarheidsbeleid, het beoordelen van de bijdrage van het provinciale leefbaarheidsbeleid aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op Goeree-Overflakkee is dan ook niet aan de orde. Het ligt wel voor de hand dat de Leaderprojecten op Goeree-Overflakkee een positieve bijdrage leveren aan de leefbaarheidssituatie. Dit is echter niet onderzocht door de provincie en is, zeker in niet-prioritaire gebieden als Goeree-Overflakkee, niet toe te schrijven aan provinciaal beleid.

Beoordeling

De beoordeling behorend bij onderzoeksvraag 7 is opgenomen in tabel 12.

Tabel 12 Beoordeling criterium 13 (onderzoeksvraag 7)

<i>Criterium 13: Het gevoerde beleid draagt bij aan het oplossen van problemen van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het geselecteerde gebied.</i>			
Bevinding Flevoland	Hoewel niet feitelijk aangetoond, ziet de Rekenkamer op basis van de beschikbare informatie en gevoerde gesprekken dat het gevoerde beleid een bijdrage levert aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in Noordelijk Flevoland. Argumenten hiervoor zijn: de deels gebiedsgerichte invulling van het beleid, de goede voortgang van de uitvoering, de gebleken waardering van betrokkenen en de inzet van middelen door 'het gebied'. Wel is gesignaleerd dat in 2007 bij de start van het programma de voorgenomen doelen nog redelijk aansloten op de vraagstukken, maar dat anno 2010 de projecten die uitgevoerd zijn of worden, minder beantwoorden aan de vraagstukken. De huidige as 3- en 4-projecten zijn vooral gericht op recreatie en toerisme, en minder op de gesignaleerde leefbaarheidsvraagstukken rond een afnemend voorzieningenniveau.		
	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	Beleid levert een bijdrage	Beleid levert een bijdrage	Projecten leveren een bijdrage, maar niet dankzij de provincie

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
Fax 020 - 58 18 586

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl

