



*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Vitaal Platteland  
*Provincie Zuid-Holland*



# Vitaal Platteland

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

Provincie Zuid-Holland

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

|           |                                                                |           |
|-----------|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Conclusie en aanbevelingen .....</b>                        | <b>5</b>  |
| 1.1       | Aanleiding.....                                                | 5         |
| 1.2       | Probleemstelling.....                                          | 6         |
| 1.3       | Conclusie.....                                                 | 7         |
| 1.4       | Aanbevelingen.....                                             | 15        |
| <b>2</b>  | <b>Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Rekenkamer .....</b> | <b>19</b> |
| 2.1       | Reactie Gedeputeerde Staten.....                               | 19        |
| 2.2       | Nawoord Rekenkamer.....                                        | 20        |
| <b>3.</b> | <b>Bevindingen en provincievergelijking .....</b>              | <b>23</b> |
| 3.1       | Taken en rollen.....                                           | 23        |
| 3.2       | Vraagstukken .....                                             | 25        |
| 3.3       | Beleid .....                                                   | 27        |
| 3.4       | Uitvoering van beleid in geselecteerd gebied .....             | 33        |

## 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](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

Fotografie (Gerth Molenaar): Goeree-Overflakkee, 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 onderzoeksaanpak 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.

## 1.3 Conclusie

### Algemene conclusie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland levert in beperkte mate een bijdrage aan het bevorderen van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland. De Rekenkamer heeft dit in het bijzonder vastgesteld voor Goeree-Overflakkee. Dit hangt samen met de rolopvatting van de provincie, die onder invloed van een kerntakendiscussie (Provincie Nieuwe Stijl) is gewijzigd. Dit leidt ertoe dat de provincie haar rol op dit terrein marginaal invult.

De provincie Zuid-Holland ziet voor zichzelf geen rol bij het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt volgens de provincie bij de gemeenten. Dit standpunt leidt ertoe dat de provincie geen leefbaarheidsbeleid heeft geformuleerd, geen probleemanalyses uitvoert en de leefbaarheidssituatie op het platteland niet monitort. De provinciale inspanning is beperkt tot het beschikbaar stellen van de kleine projectsubsidie Leefbaarheid en het openstellen van de POP2-assen 3 en 4 voor projectaanvragen.<sup>1</sup> De provincie Zuid-Holland stuurt sterk op de subsidiëring van deze projecten. Provinciale cofinanciering is alleen in prioritaire gebieden beschikbaar, maar niet voor projecten rond dorpsvernieuwing en basisvoorzieningen. Daarnaast voert de provincie Zuid-Holland haar regierol op het thema sociaal-economische vitaliteit nauwelijks uit. Dit alles staat op gespannen voet met de rol die door het Rijk aan de provincies is toebedeeld in het kader van het 8<sup>e</sup> thema van de Agenda Vitaal Platteland.

In het bijzonder voor niet-prioritaire gebieden zoals Goeree-Overflakkee is dit nadelig, omdat er wel sprake is van problemen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Opmerkelijk is dat de prioritaire gebieden zijn aangewezen op andere thema's dan de leefbaarheidsproblematiek. Gevolg is dat het leefbaarheidsbudget met voorrang wordt ingezet in gebieden die niet per se de urgentste leefbaarheidsproblematiek kennen. Dit onderzoek heeft leefbaarheidsvraagstukken geïdentificeerd op het platteland van Goeree-Overflakkee. Doordat de provincie geen leefbaarheidsbeleid heeft en het eiland geen prioritair gebied is, wordt de leefbaarheids situatie niet geanalyseerd of gemonitord, stelt de provincie nauwelijks eigen geld beschikbaar voor leefbaarheidsbevordering en heeft de provincie de mogelijkheden voor Europese subsidiëring van leefbaarheidsprojecten op het eiland sterk beperkt. De financiële omvang van de Leaderprojecten op het eiland is dan ook zeer klein.

De provincie Zuid-Holland is redelijk goed op de hoogte van de vraagstukken op het eiland. Een positieve ontwikkeling is dat de provincie zeer recent beleid is gaan ontwikkelen voor drie problemen – dan wel verwaarloosde kansen - die als oorzaken gezien kunnen worden van de verminderde leefbaarheid op Goeree-Overflakkee.

### Toelichting op de conclusie

Het platteland van Goeree-Overflakkee heeft te maken met leefbaarheidsvraagstukken. Dit zijn niet alleen knelpunten, maar ook kansen die (nog) niet zijn verzilverd. De provincie Zuid-Holland is redelijk op de hoogte van

---

<sup>1</sup> De kaders van het huidige Europese plattelandontwikkelingsbeleid 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.

deze vraagstukken. Dit blijkt uit de constatering dat de provincie zeer recent beleid (niet zijnde leefbaarheidsbeleid) is gaan ontwikkelen om de oorzaken van de verminderde leefbaarheid op Goeree-Overflakkee aan te pakken. Deze beleidsontwikkelingen sluiten redelijk goed aan op de vraagstukken op het eiland. De provincie voedt haar inzicht in de leefbaarheidsvraagstukken niet door onderzoeken of (probleem)analyses en heeft het contact met het gebied niet georganiseerd. Dit hangt logisch samen met de positionering van provincie Zuid-Holland op dit thema; de provincie ziet namelijk geen rol en taak voor zichzelf t.a.v. het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland. De provincie heeft het 8<sup>e</sup> AVP-thema (sociaal-economische vitalisering) dan ook niet uitgewerkt in doelen en prestaties. De provinciale inspanning richt zich vooral op het beschikbaar stellen van de kleine projectsubsidie Leefbaarheid en het openstellen van de POP2-assen 3 en 4. Overigens zijn deze subsidiemogelijkheden niet duidelijk gepresenteerd.



Vanuit haar rolopvatting stuurt de provincie Zuid-Holland sterk op de subsidiëring van POP2 as 3- en 4-projecten:

- a. De provincie stelt alleen eigen geld als cofinanciering op de Europese POP2 subsidies beschikbaar in de prioritaire gebieden. Bij het aanwijzen van de prioritaire gebieden is de leefbaarheidssituatie echter geen selectiecriteria geweest. Het verbaast de Rekenkamer dan ook dat het leefbaarheidsbudget met voorrang wordt ingezet in de prioritaire gebieden.
- b. De provinciale cofinanciering is niet meer voor alle 12 maatregelen beschikbaar: 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. Voor de projectsubsidie Leefbaarheid gelden andere voorwaarden. Voor deze subsidie dienen de activiteiten plaats te vinden in de Krimpenerwaard, Goeree-Overflakkee, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden of Gouwe Wiericke. Opmerkelijk is dat de provincie voor deze subsidie niet de prioritaire gebieden aangewezen heeft.

Het Rijk heeft de regierol op het thema sociaal-economische vitaliteit toegewezen aan de provincies. De provincie Zuid-Holland voert haar regierol echter nauwelijks uit. De primaire verantwoordelijkheid voor leefbaarheidsbevordering is bij de gemeenten neergelegd door de provincie en de provincie voert hier geen regie op. Naast gemeenten zijn de Plaatselijke Groepen Leader belangrijke actoren op leefbaarheidsgebied. De provincie voert geen bestuurlijk overleg met de Plaatselijke Groepen, 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 wel een duidelijke bovenlokale afweging gemaakt die heeft geresulteerd in de eerder genoemde 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.



Voor Goeree-Overflakkee betekent het voorgaande dat:

- a. De leefbaarheid op het eiland niet door de provincie is geanalyseerd en ook niet gemonitord wordt. Hierdoor is de precieze leefbaarheidssituatie niet bekend bij de provincie. De Plaatselijk Groep Leader Zuid-Hollandse Eilanden heeft wel een SWOT-analyse uitgevoerd, maar deze beslaat een groter gebied en de totstandkoming ervan had geen bottom-up karakter.
- b. De provincie nauwelijks eigen geld beschikbaar stelt voor leefbaarheidsbevordering op het eiland en de mogelijkheden voor Europese subsidiëring van leefbaarheidsprojecten op het eiland sterk beperkt heeft, omdat het eiland geen prioritair gebied is.
- c. De financiële omvang van de Leaderprojecten op het eiland zeer klein is.

De Rekenkamer constateert dat de provincie haar rol op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit marginaal invult, doordat geen provinciaal leefbaarheidsbeleid is geformuleerd en de provincie nauwelijks haar regierol uitvoert. Dit staat op gespannen voet met de rol die het Rijk toebedeelde aan de provincies in het kader van het 8<sup>e</sup> AVP-thema. Desondanks ligt het wel voor de hand dat de as 3- en 4-projecten een bijdrage leveren

aan de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het Zuid-Hollandse platteland. De rol van de provincie hierin is echter beperkt en financieel nihil in niet-prioritaire gebieden als Goeree-Overflakkee.

Een positieve ontwikkeling is dat de provincie zeer recent beleid is gaan ontwikkelen voor drie problemen - danwel verwaarloosde kansen - die als oorzaken gezien kunnen worden van de verminderde leefbaarheid op Goeree-Overflakkee. Dit betreft de beleidsdocumenten Recreatievisie Goeree-Overflakkee, de Agenda Landbouw en het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta.

### **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.<sup>2</sup> 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 plattelandsvraagstukken bevorderd.<sup>3</sup> 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 krimpvraagstukken 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 plattelandsontwikkeling 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 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

<sup>2</sup> Het voert te ver om op deze plaats uitvoerder 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.

<sup>3</sup> 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](http://www.p-10.nl)).

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.<sup>4</sup> 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?

---

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

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.

## 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. Dat is voor Zuid-Holland het geval. De provincie Zuid-Holland neemt ten opzichte van de andere onderzochte provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht een afwijkende positie in, waarmee de rolopvatting inzake leefbaarheid en de implicaties daarvan wordt bedoeld. Zuid-Holland voert geen beleid op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering. Daarom willen we PS en GS, naast één specifieke aanbeveling, de algemene aanbevelingen, hoewel minder van toepassing, meegeven als aandachtspunten ter overweging van het gehele thema.

### Specifieke aanbeveling

1. Herzie de subsidievoorwaarden waarin financiële middelen voor bevordering van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit uitsluitend naar prioritaire gebieden gaan. Stel deze middelen beschikbaar voor gebieden waar de leefbaarheidsproblematiek aantoonbaar het sterkst aanwezig is.

*Toelichting.* De provincie heeft vanuit haar rolopvatting de provinciale cofinancieringsmogelijkheden voor subsidiëring van POP2 as 3- en 4-projecten beperkt. De provincie stelt alleen eigen geld als cofinanciering op de Europese POP2 subsidies beschikbaar in de prioritaire gebieden. 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.

Opmerkelijk is dat bij het aanwijzen van de prioritaire gebieden, de leefbaarheidssituatie geen selectie criterium was, waardoor de gebieden met de grootste leefbaarheidsproblematiek (zoals Goeree-Overflakkee) niet vanzelfsprekend het grootste deel van het leefbaarheidsbudget ontvangen. De Rekenkamer heeft in dit onderzoek geconstateerd dat inderdaad van het beschikbare geld voor het bevorderen van leefbaarheid, weinig besteed wordt op Goeree-Overflakkee. Dit contrasteert met de ernst van de leefbaarheidsproblematiek. Een herziening van de subsidievoorwaarden, waarbij de voorrangsprioriteit van de prioritaire gebieden wat betreft leefbaarheidsbevordering wordt losgelaten, kan deze mismatch verminderen.

## 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 | <b>Plattelandsbeleid ontwikkelen en uitvoeren</b> |

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<br>(perceptie van diverse actoren) |                                                   |
|--------------------------------|------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------|
|                                |      | Geen                                          | Wel                                               |
| Objectief                      | Geen | Niets doen                                    | Voorlichting                                      |
|                                | Wel  | Beleidskeuze: lage prioriteit of agendering   | <b>Plattelandsbeleid ontwikkelen en uitvoeren</b> |

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.



# HOOFDSTUK 2

## Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Rekenkamer

---

### 2.1 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 31 januari 2011 hebben wij uw Bestuurlijke concept-Nota “Vitaal platteland” voor commentaar ontvangen. Doel van uw onderzoek is om te beoordelen in hoeverre de provincie Zuid-Holland en de andere drie Randstadprovincies invulling geven aan de doelstellingen voor leefbaarheid en vitalisering van het platteland zoals weergegeven in de Rijksnota Agenda Vitaal Platteland (AVP), welke de basis vormt voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Tevens hebt u de effectiviteit van het beleid beoordeeld, waarbij de regio Goeree-Overflakkee als voorbeeldgebied is genomen.

Het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland heeft met interesse kennis genomen van het onderzoek. Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen geven wij u in deze brief onze reactie.

De provincie is binnen het Nederlandse openbaar bestuur een autonome bestuurslaag met een open huishouding. Zij maakt haar eigen afwegingen en keuzes. Dit betekent dat de provincie, naast de uitvoering van de wettelijke taken in medebewind, zelf beslist welke taken zij aanvullend uitvoert en waar zij middelen op inzet. Voorts is de provincie niet gebonden aan algemene beleidsuitgangspunten, geformuleerd door mede-overheden zoals Rijk, gemeenten of andere provincies.

In het kader van het programma Provincie Nieuwe Stijl hebben wij vanaf 2008 keuzes gemaakt ten aanzien van de invulling van het provinciale takenpakket. Wij hebben besloten om de activiteiten op het terrein van leefbaarheid en vitalisering van het platteland te beperken. Deze keuze is bekrachtigd door Provinciale Staten. In de bestuurskrachtmeting Zuid-Holland (januari 2010) spreekt de externe visitatiecommissie haar waardering uit voor het scherpe takenprofiel van Zuid-Holland dankzij Provincie Nieuwe Stijl.

De provincie Zuid-Holland concentreert zich zoveel mogelijk op activiteiten waarbij zij een toegevoegde waarde heeft. In lijn met Provincie Nieuwe Stijl onderschrijven wij de constatering van de Rekenkamer dat bezinning op de betrokkenheid van provincies bij het thema leefbaarheid en vitalisering van het platteland noodzakelijk is. Wij wijzen in dit verband op de toegenomen verantwoordelijkheden van gemeenten.

De keuze van Zuid-Holland om geen actieve rol te vervullen ten aanzien van leefbaarheid en vitaliteit op het platteland, wil niet zeggen dat wij de maatschappelijke vraagstukken die hiermee samenhangen (bevolkingskrimp, teruglopend voorzieningenniveau etc.) niet erkennen.

De provincie stelt zich echter wel de vraag in hoeverre het een provinciale taak en verantwoordelijkheid is om deze maatschappelijke vraagstukken op te pakken. Wij vinden dat bij de vraag met welke onderwerpen de provincie zich bezig moet houden, het niet zozeer gaat over de vraag of deze zaken maatschappelijk belangrijk zijn, maar over de vraag of de provincie als middenbestuur daarin een eigen verantwoordelijkheid en toegevoegde waarde heeft. Aanvullend merken wij op dat het huidige kabinet in het regeerakkoord vergelijkbare

keuzes maakt. Het bevorderen van de leefbaarheid en vitaliteit op het platteland is door het kabinet niet aangewezen als kerntaak van het provinciaal bestuur.

U baseert uw conclusies met name op een analyse van de wijze waarop de provincie Zuid-Holland het middel van subsidieverlening op basis van de projectsubsidie leefbaarheid en de assen drie en vier van het Europees Plattelandsontwikkelingsprogramma inzet ten behoeve van de vitaliteit van het platteland. Deze benadering komt ons beperkt voor. Leefbaarheid wordt naar onze mening ook beïnvloed door provinciaal beleid op het terrein van ruimtelijke ordening, recreatie, toerisme, landbouw en samenleving. Hiermee draagt de provincie vanuit haar kerntaken bij aan de sociaal-economische vitaliteit.

De conclusie dat de provincie Zuid-Holland in beperkte mate een directe bijdrage levert aan het bevorderen van de leefbaarheid en de sociaal-economische vitaliteit van het platteland kan ons inziens niet getrokken worden. De rekenkamer onderzoekt een beleidsterrein waarvan op voorhand duidelijk was dat de provincie bewust de keuze heeft gemaakt om hier geen actieve rol bij te vervullen. Wij betreuren het dat deze door ons gekozen focus en selectiviteit geen betekenis heeft gehad voor het onderzoek van de Rekenkamer. De onderzoeken naar doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid van beleid en activiteiten zouden primair gericht moeten zijn op de zelfverkozen kerntaken van het provinciaal bestuur.

Wij zien uw definitieve eindrapportage met belangstelling tegemoet.

## **2.2 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van GS. Deze reactie geeft ons aanleiding tot de volgende opmerkingen.

### **Insteek van het onderzoek**

GS plaatsen hun reactie nadrukkelijk in het kader van de positie van de provincie binnen het Nederlandse openbaar bestuur en vervolgens in het bijzonder binnen het kader van het programma Provincie Nieuwe Stijl (PNS). De uitkomst daarvan is dat de provincie ervoor heeft gekozen geen actieve rol te vervullen ten aanzien van leefbaarheid en vitaliteit op het platteland, omdat de provincie hierin voor zichzelf geen provinciale taak en verantwoordelijkheid ziet.

Voor de Rekenkamer is het uitgangspunt voor dit onderzoek de Agenda Vitaal Platteland (AVP) geweest. Daarin is voor het zogenoemde 8e thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit aangegeven dat het Rijk de eerste beleidsverantwoordelijkheid voor het thema sociaal-economische vitaliteit ziet weggelegd voor provincies (regierol) en gemeenten (MJP2, p. 112). In het onderzoek is de Rekenkamer voor vier provincies nagegaan hoe de provincies hieraan invulling hebben gegeven. Het is een bewuste keuze van de Rekenkamer geweest de focus daarbij op dit 8e thema te leggen, juist omdat daarin provincies een rol is toebedeeld en het geen onderdeel heeft uitgemaakt van de taakstellende afspraken met het Rijk. Daarbij beseffen wij dat leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit lastig af te bakenen begrippen zijn. In onze rapportage wordt daaraan ook aandacht geschonken, inbegrepen het punt dat provinciaal beleid op verschillende deelgebieden van invloed is op de leefbaarheid.

### **Uitkomsten van het onderzoek**

Bij het onderzoek van de Rekenkamer stellen GS dat de gekozen benadering hen beperkt voorkomt. De conclusie dat de provincie in beperkte mate een directe bijdrage levert aan leefbaarheid en sociaal-economische



vitaliteit van het platteland kan volgens GS niet getrokken worden. GS betreuren dat de gekozen focus en selectiviteit geen betekenis voor het onderzoek van de Rekenkamer heeft gehad en vinden dat de onderzoeken gericht zouden moeten zijn op de zelfverkozen kerntaken van het provinciaal bestuur.

Het was de Rekenkamer van meet af aan duidelijk dat voor de provincie Zuid-Holland PNS voor dit thema een sterke doorwerking heeft gehad. Dat is ook in onze rapportage aangegeven. Voorts geven wij er in onze conclusies blijk van dat ander sectoraal beleid betekenisvol is voor het bevorderen van de leefbaarheid en het aanpakken van de vraagstukken in dat verband. Onze conclusie dat de provincie in beperkte mate in directe zin bijdraagt aan het bevorderen van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, vloeit ons inziens dan ook logisch voort uit de keuzen van de provincie in het kader van PNS. Dit staat echter op gespannen voet met de rol die door het Rijk aan de provincies is toebedeeld in het kader van het 8e thema van de Agenda Vitaal Platteland. De Rekenkamer deelt de mening van GS niet dat haar onderzoek primair gericht zou moeten zijn op de zelfverkozen kerntaken van het provinciaal bestuur. Juist voor een thema als leefbaarheid is het, gegeven de rol voor de provincie die in de AVP is geformuleerd, relevant te hebben onderzocht hoe de vier provincies hieraan invulling hebben gegeven, waarbij de uiteenlopende overwegingen voor het voetlicht zijn gebracht. De provincie stelt zelf wel degelijk middelen beschikbaar voor leefbaarheidsproblemen en heeft daarnaast ook een rol bij de verdeling van middelen van Europa en het Rijk. Voor een goede invulling van deze rol is daarom ook een goede probleemanalyse en beleidsformulering nodig.

#### **Aanbeveling en aandachtspunten**

De Rekenkamer betreurt dat GS niet hebben gereageerd op de specifieke aanbeveling over het onderscheid tussen prioritaire en niet-prioritaire gebieden. Dit onderscheid staat volgens ons los van de keuzen van de provincie in het kader van PNS. De leefbaarheidssituatie heeft geen enkele rol gespeeld bij het aanwijzen van de prioritaire gebieden. Hierdoor komt het beschikbare geld voor leefbaarheid niet per se terecht in de gebieden die de grootste leefbaarheidsproblemen ondervinden. Een voorbeeld hiervan is Goeree-Overflakkee. De leefbaarheid neemt er zichtbaar af, maar omdat de provincie het heeft aangemerkt als 'niet-prioritair gebied' kan het geen aanspraak maken op het provinciale leefbaarheidsbudget en is het ook moeilijker om Europese subsidie te verkrijgen. Om deze reden hebben we aanbevolen om het voor leefbaarheidsproblemen beschikbare subsidiegeld niet langer met voorrang naar de prioritaire gebieden te laten gaan, maar naar die deelgebieden waar de leefbaarheidsproblematiek het sterkst aanwezig is.

De Rekenkamer ziet de behandeling van het rapport en de besluitvorming over de aanbeveling en de aandachtspunten 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 tweedelijns ondersteuning 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.

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.

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 Leaderaanpak 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.

### **Beoordeling**

De beoordeling behorend bij onderzoeksvraag 1 is opgenomen in tabel 1. Na de bevinding voor de provincie Zuid-Holland, 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> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bevinding Zuid-Holland</b>                                                                                                          | Ja, de provincie Zuid-Holland ziet geen rol en taak voor zichzelf t.a.v. het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland. Dit is helder en eenduidig vastgelegd en past binnen de inhoudelijke afwegingen van Provincie Nieuwe Stijl. Ook is duidelijk vastgelegd wat de provincie verwacht van gemeenten en de Plaatselijke Groepen op dit thema. De provinciale inspanning richt zich op het subsidiëren van tweedelijnsondersteuning in het kader van de Wmo, het beschikbaar stellen van een kleine projectsubsidie en het openstellen van de POP2-assen 3 en 4. Deze subsidiemogelijkheden zijn niet duidelijk gepresenteerd. De Rekenkamer constateert dat de provincie haar rol op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit marginaal invult en dat dit op gespannen voet staat met haar rol in het kader van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van de Agenda Vitaal Platteland. |                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                                        | <b>Flevoland</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Noord-Holland</b>                                                                                                                                                                 | <b>Utrecht</b>                                                                                                                                    |
|                                                                                                                                        | Nee, niet voor het gehele thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering. Ja, voor de verschillende onderdelen van het leefbaarheidsbeleid.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 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. |



*Glastuinbouw is één van de vraagstukken op Goeree-Overflakkee*

## 3.2 Vraagstukken

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

## Antwoord

Zuid-Holland. Samengevat worden de volgende leefbaarheidsvraagstukken op Goeree-Overflakkee onderkend in onderzoeken/analyses en door onze gesprekspartners (waaronder de provincie):

- 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;
- E. Jongeren verlaten Goeree-Overflakkee.



*Ooltgensplaat aan de oostzijde van Goeree-Overflakkee*

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

**Tabel 2** Leefbaarheidsvraagstukken in deelgebieden Flevoland, Noord-Holland en Utrecht

| Noordelijk Flevoland<br>Flevoland                                         | West-Friesland<br>Noord-Holland                         | De Utrechtse Waarden<br>Utrecht                                   |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| A. Afnemend voorzieningenniveau                                           | A. Vershraling OV                                       | A. Draagvlak van voorzieningen staat onder druk                   |
| B. Vrijkomende agrarische percelen en bebouwing                           | B. Jongeren verlaten de regio en de bevolking vergrijst | B. OV-bereikbaarheid laat te wensen over                          |
| C. Verouderde huurwoningen                                                | C. Afnemend voorzieningenniveau                         | C. Beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw    |
| D. Jongeren trekken weg door ontbreken werkgelegenheid en hoger onderwijs | D. Gebrek aan hoger opgeleiden                          | D. Weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van recreant |
| E. Matige OV-bereikbaarheid                                               |                                                         | E. Nieuwkomers                                                    |

## Beoordeling

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

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

| <i>Criterion 2: Er is een analyse van de problemen van het platteland c.q. het geselecteerde plattellandsgebied opgesteld.</i> |                                                                                                                                                                                                |                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Bevinding Zuid-Holland</b>                                                                                                  | Nee, sinds 2007 heeft de provincie geen integrale analyse van de problemen op het platteland opgesteld, niet van de provincie als geheel en ook niet voor deelgebieden als Goeree-Overflakkee. |                |
| <b>Flevoland</b>                                                                                                               | <b>Noord-Holland</b>                                                                                                                                                                           | <b>Utrecht</b> |
| Nee                                                                                                                            | Beperkt                                                                                                                                                                                        | Nee            |

| <i>Criterion 3: De probleemanalyse bevat zowel een inventarisatie van problemen als een analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen.</i>           |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bevinding Zuid-Holland</b>                                                                                                                       | De Plaatselijke Groep Leader heeft een SWOT-analyse opgesteld van de Zuid-Hollandse Eilanden, deze bevat geen analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen van de sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen. |                                                                                                                              |
| <b>Flevoland</b>                                                                                                                                    | <b>Noord-Holland</b>                                                                                                                                                                                           | <b>Utrecht</b>                                                                                                               |
| De Lokale Actiegroep (LAG) Leader heeft wel een SWOT-analyse van Flevoland opgesteld. Deze bevat geen analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen. | 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. |

| <i>Criterion 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> |                                                                                                                                                                                                        |                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Bevinding Zuid-Holland</b>                                                                                                                                                        | Nee, de SWOT-analyse van de Plaatselijke Groep is niet in samenspraak met betrokken overheden en actoren uit het gebied tot stand gekomen, zodat het onderliggende proces geen bottom-up karakter had. |                |
| <b>Flevoland</b>                                                                                                                                                                     | <b>Noord-Holland</b>                                                                                                                                                                                   | <b>Utrecht</b> |
| Ja                                                                                                                                                                                   | Nee                                                                                                                                                                                                    | Ja             |

## 3.3 Beleid

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

### Antwoord

Zuid-Holland. In de periode 2007-2010 heeft de provincie haar kleine kernenbeleid volledig afgebouwd. In het pMJP stelt de provincie letterlijk dat het rijksdoel sociaal-economische vitaliteit niet is uitgewerkt in prestaties en middelen. Wel heeft de provincie de POP2-assen 3 en 4 opengesteld voor subsidie-aanvragen, subsidieert de provincie tweedelijns ondersteuning op het thema sociale cohesie en leefbaarheid en heeft de provincie in 2010 de projectsubsidie Leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering in het landelijk gebied opgezet. De provinciale beleidsinstrumenten die raken aan het thema leefbaarheid zijn de vier Plaatselijke Groepen Leader, de Leaderprojecten, de Regionale Agenda's Samenleving, Subsidieregeling Landelijk Gebied en provinciale ondersteuningsinstelling PJ Partners.

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                                                                                                     |
|---------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gebiedsgericht werken</b>    | Lokale ActieGroep (LAG) Leader                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Gebiedscommissies</li> <li>Plaatselijke Groep Leader</li> </ul>                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Gebiedscommissies</li> <li>2 Plaatselijke Groepen Leader</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>4 Plaatselijke Groepen Leader</li> </ul>                                  |
| <b>Programma's en projecten</b> | pMJP                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>pMJP-projecten</li> <li>WWZ-projecten landelijk gebied</li> <li>Project BreedNet NHN</li> </ul>                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Project Leefbaarheid Kleine Kernen</li> <li>Agenda Vitaal Platteland</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>pMJP / Leaderprojecten</li> <li>Regionale Agenda's Samenleving</li> </ul> |
| <b>Subsidie-regelingen</b>      | Subsidieregeling ILG Flevoland                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidieverordening ILG</li> <li>Subsidieregeling dorpswinkels</li> <li>Subsidieregeling groot onderhoud dorpshuizen</li> <li>Uitvoeringsregeling multifunctionele accommodaties</li> <li>Uitvoeringsregeling Wonen Welzijn Zorg</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidiekader ILG/AVP</li> <li>Regeling Cultuurhuizen</li> </ul>                | Subsidieregeling Landelijk Gebied                                                                                |
| <b>Uitvoerings-instellingen</b> | CMO Flevoland                                        | PRIMO nh                                                                                                                                                                                                                                                                           | Alleato                                                                                                                | PJ Partners                                                                                                      |
| <b>Beleidsregels</b>            | 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.<sup>5</sup> 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<sup>e</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.



*Instandhouding van het voorzieningenniveau is een vraagstuk in veel kleine kernen*

## Beoordeling

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

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

| <i>Criterion 5: De provincie heeft haar beleid voor het 8e thema uit het AVP duidelijk uitgewerkt.</i> |                                                                                                                                              |                |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--|
| <b>Bevinding</b>                                                                                       | Nee, de provincie heeft in het pMJP duidelijk aangegeven dat het 8 <sup>e</sup> thema uit de AVP niet is uitgewerkt in doelen en prestaties. |                |  |
| <b>Zuid-Holland</b>                                                                                    |                                                                                                                                              |                |  |
| <b>Flevoland</b>                                                                                       | <b>Noord-Holland</b>                                                                                                                         | <b>Utrecht</b> |  |
| Deels                                                                                                  | Deels                                                                                                                                        | Deels          |  |

**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.**

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                      |                |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------|
| <b>Bevinding<br/>Zuid-Holland</b> | Ja, voor de projecten waaraan een subsidie vanuit POP2-assen 3 en 4 of een projectsubsidie Leefbaarheid wordt toegekend, geeft de provincie een beschikking af. Hierin is vastgelegd wat het subsidiebedrag is, welke prestatie-indicatoren gelden en hoe vaak een voortgangsrapportage ingediend moet worden. Met PJ Partners legt de provincie wel afspraken vast over de inzet van uren, maar niet over de te leveren prestaties. |                      |                |
|                                   | <b>Flevoland</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Noord-Holland</b> | <b>Utrecht</b> |
|                                   | Ja                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Ja                   | Ja             |

**Criterium 7: In opzet is vastgelegd op welke wijze monitoring en evaluatie zijn ingericht.**

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                  |                |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------|
| <b>Bevinding<br/>Zuid-Holland</b> | Omdat concreet beleid ontbreekt, monitort en evalueert de provincie niet. Dit betekent ook dat de huidige wijze van subsidieverlening voor leefbaarheidsdoeleinden, waarbij de gebiedsindeling naar prioritaire gebieden sterk bepalend is, geen onderwerp van evaluatie is. |                                                  |                |
|                                   | <b>Flevoland</b>                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Noord-Holland</b>                             | <b>Utrecht</b> |
|                                   | Nee                                                                                                                                                                                                                                                                          | Deels, alleen voor de beleidslijn Zorg & Welzijn | Nee            |

**Criterium 8: Monitoring en evaluatie zijn gericht op zowel uitvoering (proces), prestatie (output) en effect (outcome).**

|                                   |                      |                                                       |                                                       |
|-----------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <b>Bevinding<br/>Zuid-Holland</b> | Niet van toepassing. |                                                       |                                                       |
|                                   | <b>Flevoland</b>     | <b>Noord-Holland</b>                                  | <b>Utrecht</b>                                        |
|                                   | Niet van toepassing. | Deels, wel op uitvoering en prestatie, niet op effect | Deels, wel op uitvoering en prestatie, niet op effect |

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

#### **Antwoord**

Zuid-Holland, Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Van de vijf gesignaleerde vraagstukken op Goeree-Overflakkee worden er drie geadresseerd door provinciaal beleid van Zuid-Holland, één vraagstuk wordt deels geadresseerd en één geheel niet (zie tabel 7). De Rekenkamer constateert dat de provincie zeer recent beleid is gaan ontwikkelen voor drie problemen - danwel verwaarloosde kansen - die als oorzaken gezien kunnen worden van de verminderde leefbaarheid op Goeree-Overflakkee. Dit betreft de beleidsdocumenten Recreatievisie Goeree-Overflakkee, de Agenda Landbouw en het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta.

**Tabel 7 Aansluiting leefbaarheidsvraagstukken onderzocht deelgebied - provinciaal beleid**

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

Zuid-Holland. De provincie voedt haar inzicht in de leefbaarheid op het platteland van Goeree-Overflakkee nauwelijks door onderzoeken of analyses en heeft het contact met dit gebied niet georganiseerd. Dit is wel een belangrijke randvoorwaarde om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen en vraagstukken (gezien de toebedeelde regierol). In combinatie met de constatering dat het beleid redelijk goed aansluit op de vraagstukken, kan gesteld worden dat de provincie toch redelijk op de hoogte is van de problemen op het platteland op Goeree-Overflakkee.

### Beoordeling

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

**Tabel 8 Beoordeling criteria 9 en 10 (onderzoeksvraag 4)**

| <i>Criterion 9: De provincie is goed op de hoogte van de problemen van het platteland.</i> |                                                                                                               |                      |                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------|
| <b>Bevinding</b>                                                                           | Redelijk, de provincie is redelijk op de hoogte van de vraagstukken van het platteland op Goeree-Overflakkee. |                      |                |
| <b>Zuid-Holland</b>                                                                        |                                                                                                               |                      |                |
| <b>Flevoland</b>                                                                           |                                                                                                               | <b>Noord-Holland</b> | <b>Utrecht</b> |
| Redelijk goed                                                                              |                                                                                                               | Redelijk goed        | Redelijk goed  |

**Criterium 10: De voorgenomen prestaties en maatregelen van de provincie sluiten logisch aan op de gesignaleerde problemen in het gebied.**

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                      |                |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------|
| <b>Bevinding</b>    | Redelijk goed, de provincie voedt haar inzicht in de leefbaarheidsvraagstukken niet door onderzoeken of analyses en heeft het contact met het gebied niet georganiseerd. Wel sluit het voorgenomen provinciale beleid redelijk goed aan op de gesignaleerde vraagstukken in het gebied. Opvallend is dat de provincie zeer recent beleid is gaan ontwikkelen om de oorzaken van de verminderde leefbaarheid op Goeree-Overflakkee aan te pakken. |                      |                |
| <b>Zuid-Holland</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                      |                |
|                     | <b>Flevoland</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Noord-Holland</b> | <b>Utrecht</b> |
|                     | Redelijk goed                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Redelijk goed        | 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**

Zuid-Holland. Medio 2010 zijn er op Goeree-Overflakkee geen as 3-projecten gesubsidieerd, ook zijn geen projecten gesubsidieerd met de projectsubsidie Leefbaarheid. Wel worden er as 4-projecten (ofwel Leaderprojecten) gerealiseerd op Goeree-Overflakkee: medio 2010 zijn er negen projecten gerealiseerd of in uitvoering. De provincie heeft vooraf geen bestedingstempo bepaald, maar constateert medio 2010 dat de uitputting van het budget volgens planning verloopt. Door betrokkenen worden de volgende factoren die uitvoering van het leefbaarheidsbeleid op Goeree-Overflakkee beïnvloeden, genoemd:

- De afwachtende houding van zowel de inwoners, als de vier gemeentebesturen van Goeree-Overflakkee;
- Een Leaderproces neemt veel tijd in beslag;
- De provincie heeft weinig aandacht voor Goeree-Overflakkee; hierin lijkt wel een positieve verandering merkbaar;

- De PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden geeft niet actief bekendheid aan het Leaderprogramma en de -subsidiemogelijkheden.
- Op Goeree-Overflakkee dienen de gemeenten en eventueel het waterschap de volledige cofinanciering van Leaderprojecten op te brengen, omdat het eiland geen prioritair gebied is. Dit vraagt veel van de gemeenten op Goeree-Overflakkee. Gevolg zou zijn dat er maar weinig Leaderprojecten van de grond komen op het eiland.

Zuid-Holland, Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. 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<br>Noordelijk<br>Flevoland | Noord-Holland<br>West-Friesland | Utrecht<br>De Utrechtse<br>Waarden  | Zuid-Holland<br>Goeree-Overflakkee |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| <b>Aantal as 3-projecten</b>                                   | 6                                    | 11                              | 14                                  | 0                                  |
| <b>Aantal as 4-projecten</b>                                   | 5                                    | n.v.t.                          | 13                                  | 9                                  |
| <b>Totaal</b>                                                  | 11                                   | 11                              | 27                                  | 9                                  |
| <b>Kosten as 3- en 4-projecten</b>                             | € 5,98 mln.                          | € 9,7 mln.                      | € 6,2 mln.                          | € 0,24 mln.                        |
| <b>Hiervan betaald door provincie</b>                          | € 1,29 mln. (22%)                    | € 1,8 mln. (18%)                | € 0,9 mln. (15%)                    | € 0,003 mln. (1%)                  |
| <b>Hiervan betaald door derden</b>                             | € 1,86 mln. (31%)                    | € 4,8 mln. (50%)                | € 3,3 mln. (53%)                    | € 0,14 mln. (59%)                  |
|                                                                |                                      |                                 |                                     |                                    |
| <b>% provinciaal leefbaarheidsbudget besteed in deelgebied</b> | 35%                                  | 38%                             | Niet bekend, omdat deels ongelabeld | 0,03%                              |
| <b>% Europees leefbaarheidsbudget besteed in deelgebied</b>    | 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> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Bevinding</b><br><b>Zuid-Holland</b>                                                                                       | <p>Niet van toepassing, voor het thema leefbaarheid heeft de provincie geen prestaties benoemd, zodat beoordeling van de uitvoering niet aan de orde is.</p> <p>Wel zijn op Goeree-Overflakkee sinds 2007 negen Leaderprojecten gestart of in uitvoering, voor een totaalbedrag van ruim € 236.000. De bijdragen van derden hieraan is 59%, van Europa 40% de provincie bekostigt 1%. De Rekenkamer constateert dat het met voorrang inzetten van leefbaarheidsgeld in de prioritaire gebieden niet betekent dat het grootste deel van het budget wordt ingezet in de gebieden met de grootste leefbaarheidsproblematiek. Bij de aanwijzing van de prioritaire gebieden heeft de leefbaarheidssituatie namelijk geen rol gespeeld.</p> |                |
| <b>Flevoland</b>                                                                                                              | <b>Noord-Holland</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Utrecht</b> |
| Onbekend                                                                                                                      | Onbekend                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Ja             |

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

**Antwoord**

Zuid-Holland. 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 Plaatselijke Groepen spelen hierin een cruciale rol. De provincie heeft het faciliteren van het proces van projectidee tot -realisatie voor een groot deel neergelegd bij de Plaatselijke Groepen 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. Wel kunnen as 3-projecten deel uitmaken van een uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap. Deze uitvoeringsprogramma's worden opgesteld in samenwerking met het gebied. De as 3-projecten die hieruit voortkomen, kennen dan ook een gebiedsgerichte aanpak. Voor zowel as 3- als as 4-projecten geldt dat het provinciale contact beperkt is tot de subsidie-aanvrager.
2. De uitvoering van de regierol: De provincie Zuid-Holland heeft in het kader van Provincie Nieuwe Stijl de primaire verantwoordelijkheid voor leefbaarheidsbevordering bij de gemeenten neergelegd. De provincie voert hier geen regie op. Naast gemeenten zijn de Plaatselijke Groepen belangrijke actoren op leefbaarheidsgebied. De provincie voert geen bestuurlijk overleg met de Plaatselijke Groepen, 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.
3. De bovenlokale afweging: 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.





Flevoland. In de gebiedsgerichte werkwijze van Flevoland speelt de Leader Actiegroep Flevoland (LAG) een cruciale rol. De LAG is vergelijkbaar met de Plaatselijke Groepen in Zuid-Holland en Utrecht, alleen beslaat deze Flevolandse groep geen deelgebied, maar de gehele provincie. 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. De provincie geeft verder invulling aan haar regierol door haar beleid en de uitvoering ervan af te stemmen met dat van andere actoren. De provincie Flevoland maakt geen bovenlokale afweging ten aanzien van de besteding van middelen voor leefbaarheidsbevordering; subsidie-aanvragen 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. 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 AVP<sup>6</sup>-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.

### 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> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                      |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| <b>Bevinding</b><br><b>Zuid-Holland</b>                         | Nauwelijks, de provincie voert haar regierol nauwelijks uit. De as 4-projecten worden gebiedsgericht uitgevoerd via de Plaatselijke Groepen, waarvan de provincie geen lid is. Bij as 3-projecten speelt het gebied alleen een rol indien deze onderdeel zijn van een uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap. De provincie heeft de verantwoordelijkheid voor het thema leefbaarheid volledig bij de gemeenten neergelegd en voert hier geen regie op. |                      |
|                                                                 | <b>Flevoland</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Noord-Holland</b> |
|                                                                 | Redelijk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Redelijk goed        |
|                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>Utrecht</b>       |
|                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Redelijk             |

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

### Antwoord

Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland heeft geen direct leefbaarheidsbeleid, het beoordelen van de bijdrage van het provinciale leefbaarheidsbeleid aan het oplossen 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.

Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Deze provincies hebben wel provinciaal leefbaarheidsbeleid geformuleerd en een deel van de gesignaleerde leefbaarheidsvraagstukken wordt hierdoor ook geadresseerd (zie tabel 7). 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 hebben de provincies 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 de onderzochte deelgebieden. De Rekenkamer komt tot haar oordeel op basis van de volgende elementen:

- de (deels) gebiedsgerichte aanpak;
- de voortvarendheid van de realisatie;

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

- de grote inzet van middelen van betrokken actoren uit het gebied;
- gebleken waardering voor de Leaderaanpak;
- en in Noord-Holland: de resultaten van door de provincie uitgevoerde evaluaties.

### 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> |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                            |                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>Bevinding</b>                                                                                                                                                   | Het ligt voor de hand dat de as 3- en 4-projecten een bijdrage leveren aan de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het Zuid-Hollandse platteland. De rol van de provincie hierin is echter beperkt en financieel nihil in niet-prioritaire gebieden als Goeree-Overflakkee. |                            |                            |
| <b>Zuid-Holland</b>                                                                                                                                                | <b>Flevoland</b>                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Noord-Holland</b>       | <b>Utrecht</b>             |
|                                                                                                                                                                    | Beleid levert een bijdrage                                                                                                                                                                                                                                                               | Beleid levert een bijdrage | Beleid levert een bijdrage |

Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

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

[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)

