

Vitaal platteland

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

Provincie Flevoland

Nota van bevindingen

Amsterdam, januari 2011

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Probleemstelling, onderzoeksvragen en beoordelingskader	4
1.3	Werkwijze	7
1.4	Leeswijzer	9
2.	Bevindingen.....	11
2.1	Taken en rollen.....	11
2.2	Vraagstukken	12
2.3	Beleid	14
2.4	Uitvoering van beleid in Noordelijk Flevoland	18
3.	Achtergronden.....	21
3.1	Begrippen	21
3.2	Problematiek	22
3.3	Beleidscontext	24
3.3.1	Europees beleid.....	24
3.3.2	Nationaal beleid.....	27
3.4	Verantwoordelijkheden provincie	29
3.4.1	Wettelijke en autonome taken	29
3.4.2	Rollen	31
4.	Taken en rollen.....	33
4.1	Verantwoordelijkheden provincies	33
4.2	Provinciale visie op taken en rollen.....	33
5.	Vraagstukken.....	38
5.1	Gebiedstypering en definitie van begrippen.....	38
5.2	Vraagstukken op het Flevolandse platteland	38
5.3	Gebiedsbeschrijving Noordelijk Flevoland	40
5.4	Vraagstukken in Noordelijk Flevoland.....	43
6.	Beleid.....	46
6.1	Afbakening beleidsdocumenten	46
6.2	Provinciaal beleid ten aanzien van leefbaarheid en vitaliteit	47
6.2.1	Doelen en prestaties.....	47
6.2.2	Instrumentarium en middelen	49
6.2.3	Organisatie van monitoring en evaluatie.....	53
6.3	Beleid voor Noordelijk Flevoland.....	54
6.3.1	Doelen en prestaties.....	54
6.3.2	Instrumentarium en middelen	54
6.3.3	Aansluiting provinciaal beleid op leefbaarheidsvraagstukken.....	55

7. Uitvoering van beleid in Noordelijk Flevoland	58
7.1 Beleidsuitvoering	58
7.2 Provinciale regie	61
7.3 Bijdrage van beleid	63
BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	65
BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen	66
BIJLAGE C Leefbaarheidsvraagstukken in Noordelijk Flevoland	69
BIJLAGE D Lijst van afkortingen	73

Opmerking

Naast deze Nota van Bevindingen is een Bestuurlijke Nota opgesteld. Hierin zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen, alsmede de bevindingen en een provincievergelijking. Tevens bevat de Bestuurlijke Nota de reactie van Gedeputeerde Staten en het nawoord van de Rekenkamer hierop.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding en opzet van het onderzoek. De probleemstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen worden gepresenteerd, alsmede de beoordelingscriteria voor de bevindingen. Vervolgens worden de gevolgde werkwijze en de afbakening behandeld.

1.1 Aanleiding

‘Goed wonen in een prettig leefbare en gezonde omgeving is van vitaal belang voor ieder mens’, aldus de Provinciale denktank kwaliteit woon- en leefomgeving Noord-Holland. Bewoners van het platteland zijn over het algemeen gezonder dan de stedelingen; plattelanders voelen zich beter, vertonen minder lichamelijke beperkingen en ervaren minder geestelijke stoornissen, althans tot voor kort.¹ Uit resultaten in 2010 van een grootschalig bevolkingsonderzoek naar de psychische gezondheid van Nederland, blijkt namelijk dat dorpsbewoners vaker een stemmingsstoornis, zoals een depressie, hebben dan mensen uit grote steden: 8% t.o.v. 5%, een verdeling die in 1996 nog omgekeerd was.²

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.

De demografische ontwikkelingen maken dit onderwerp actueel.³ 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.

Ook in economisch opzicht is aandacht voor het platteland 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.

¹ SCP (2006), Thuis op het platteland – De leefsituatie van platteland en stad vergeleken, pp. 372-385.

² Graaf, R. de, M. ten Have & S. van Dorsselaer (2010), De psychische gezondheid van de Nederlandse bevolking. Nemesis 2, p. 49. Utrecht: Trimbos-instituut.

³ PBL (2010), Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp & Nimwegen, N. van & L. Heering (red.), Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009 – Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld.

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 Bestuursovereenkomsten tussen Rijk en de provincies. Dat is voor het 8^e thema niet het geval. Het Rijk heeft, zoals verwoord in het MJP2, de provincie een regierol toebedacht. De provincie is aangewezen om gezamenlijk met lokale partijen de sociaal-economische knelpunten per plattelandsgebied in kaart te brengen. Vervolgens is het de taak van de provincies om samen met lokale partijen een eigen palet van maatregelen op te stellen dat aansluit bij de regionale situatie en het provinciale beleid en deze uit te voeren. Vaak wordt dit beleid kortweg aangeduid als SEV-beleid. In afwijking van deze rolverdeling is het kabinet naar aanleiding van een motie⁴ in 2008 overeengekomen dat de ministeries van EZ en LNV elk een eenmalige impuls van € 5 miljoen toekennen ten behoeve van het versterken van leefbaarheid van regio's. Deze middelen zijn ingezet via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De Bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies zijn op dit punt aangevuld: provincies ontvangen elk € 0,83 miljoen voor het uitvoeren van projecten of het doen van haalbaarheidsonderzoek voor het versterken van de leefbaarheid op het platteland. In 2010 is een Mid Term Review (MTR) voor de rijksdoelen uitgevoerd door het Ministerie van LNV. Het thema sociaal-economische vitaliteit komt hierin alleen op hoofdlijnen aan de orde.⁵

Op 19 mei 2009 heeft de Programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer geadviseerd voor het onderwerp Agenda Vitaal Platteland (AVP) in 2010 een benchmark-onderzoek uit te voeren. Aangegeven is 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 dit brede onderwerp door de Rekenkamer heeft de Programmaraad op 3 november 2009 geadviseerd het onderzoek toe te spitsen op leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

1.2 Probleemstelling, onderzoeksvragen en beoordelingskader

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een 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.

⁴ Op 20 september 2007 (TK 31 200, nr. 16) dienden de Tweede Kamer leden Van Geel, Tichelaar en Slob een motie in die stelt dat de nationale overheid meer middelen moet vrijmaken voor de leefbaarheid van regio's.

⁵ IPO / Ministerie van LNV (6 juli 2010), ILG in uitvoering – Midterm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied. De MTR zou ertoe kunnen leiden dat het thema sociaal-economische vitalisering in het vervolg wel deel gaat uitmaken van de ILG-bestuursovereenkomsten. Zie ook: Fontein, R.J. (2009), Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. Wageningen: Alterra. Dit rapport is opgesteld in opdracht van de minister van LNV, die bij brief van 13 april 2010 de Tweede Kamer o.a. informeert over de belangrijkste conclusie, namelijk dat structurele verankering van het thema binnen het ILG op basis van de uitvoeringspraktijk in de provincies onvoldoende meerwaarde zou bieden. De uitkomsten van het rapport worden betrokken bij de behandeling van de MTR van het ILG.

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?

Voor dit onderzoek is naast een provinciebreed deel ook een plattelandsgebied binnen de provincie geselecteerd voor een gevalstudie (zie verder paragraaf 1.3). De centrale vraag valt uiteen in een aantal onderzoeksvragen (zie tabel 1). Aan deze onderzoeksvragen is een aantal beoordelingscriteria gekoppeld, die ook in tabel 1 zijn opgenomen. Een toelichting volgt hierna.

Tabel 1 Onderzoeksvragen en beoordelingscriteria

1.	Wat zijn de taken en rollen van de provincie op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland?
	<i>1. Taken en rollen van de provincie ten opzichte van andere overheden en actoren zijn helder en eenduidig vastgelegd.</i>
2.	Welke vraagstukken rond leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit kent het geselecteerde gebied?
	<i>2. Er is een analyse van de vraagstukken van het platteland c.q. het geselecteerde plattelandsgebied opgesteld.</i>
	<i>3. De analyse bevat zowel een inventarisatie van vraagstukken als een analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen.</i>
	<i>4. De analyse is in samenspraak met betrokken overheden en actoren uit het gebied tot stand gekomen. Het onderliggende proces heeft een bottom-up karakter.</i>
3.	Hoe ziet het provinciale beleid gericht op bevordering van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland eruit?
	<i>5. De provincie heeft haar beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit duidelijk uitgewerkt.</i>
	<i>6. De provincie maakt afspraken met de betrokken in- of externe partij(en) over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording.</i>
	<i>7. In opzet is vastgelegd op welke wijze monitoring en evaluatie zijn ingericht.</i>
	<i>8. Monitoring en evaluatie zijn gericht op zowel uitvoering (proces), prestatie (output) en effect (outcome).</i>
4.	Welke gesignaleerde vraagstukken worden door het provinciale beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering geadresseerd?
	<i>9. De provincie is goed op de hoogte van de vraagstukken van het platteland.</i>
	<i>10. De voorgenomen prestaties en maatregelen van de provincie sluiten logisch aan op de gesignaleerde vraagstukken in het gebied.</i>
5.	Hoe verloopt de uitvoering van het provinciale beleid gericht op bevordering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het geselecteerde gebied?
	<i>11. De uitvoering van het beleid verloopt volgens plan; wanneer dit niet het geval is, wordt dit toegelicht.</i>
6.	Welke invulling geeft de provincie aan haar regierol?
	<i>12. De provincie voert haar regierol goed uit.</i>
7.	In hoeverre draagt het gevoerde beleid bij aan het voorkomen dan wel oplossen van knelpunten van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit?
	<i>13. Het gevoerde beleid draagt bij aan het oplossen van knelpunten van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het geselecteerde gebied.</i>

Toelichting beoordelingscriteria

De Rekenkamer beoordeelt het provinciaal beleid ter bevordering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland in relatie tot bovengenoemde beoordelingscriteria. Deze beoordelingscriteria hebben betrekking op de volgende onderdelen:

- taken en rollen, geformuleerd beleid, programma's, plannen;
- verkenning en analyse van vraagstukken;
- uitvoering, maatregelen, middelen, afspraken;
- monitoring en evaluatie (informatie over doeltreffendheid).

In deze onderdelen is de beleidscyclus herkenbaar, waarin beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsverantwoording elkaar opvolgen in zich herhalende cycli. In verschillende onderzoeken heeft de Rekenkamer de beleidscyclus als leidraad voor het beoordelingskader gehanteerd.⁶ Bij dit onderzoek is naast de beleidscyclus ook het gebiedsgericht werken relevant. Plattelandsbeleid wordt gebiedsgericht én integraal ingevuld. Dit betekent dat de provincie vooral partner is, en dat het lastiger is om 'het provinciale beleid' aan te wijzen, aangezien veel beleid wordt opgesteld door of in samenwerking met gebiedspartners (lagere overheden en andere partijen), met als doel de versterking van het draagvlak en de uitvoerbaarheid van beleid. Dit vergt een minder rechtlijnige toepassing van de beleidscyclus als beoordelingskader, bijvoorbeeld omdat door het werken met vele partners het vooraf vastleggen van prestaties en indicatoren lang niet altijd plaatsvindt. Het integrale karakter van veel plattelandsbeleid impliceert dat het niet eenvoudig is om beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, dat veel raakvlakken heeft met ander beleid, er uit te lichten. Hieronder worden de beoordelingscriteria in algemene zin toegelicht.

Taken en rollen, geformuleerd beleid, programma's en plannen (criteria 1, 5 en 6)

De provincie neemt als middenbestuur een bijzondere positie in tussen centrale overheden (Rijk, Europa) en decentrale overheden (gemeenten, samenwerkingsverbanden, regio's). De provincie is de bestuurslaag die in staat geacht moet worden zicht te houden op wat er speelt binnen de provincie en daarbij het provinciale, regionale dan wel bovenlokale belang af te wegen: op gepaste afstand van het lokaal bestuur, maar voldoende nabij voor regionaal maatwerk. Naast taken die bij wet zijn geregeld, zijn er ook terreinen waarop de provincie als open huishouding autonoom opereert. Het is belangrijk dat de provincie haar opvattingen over taken en rollen expliciet maakt, vooral in relatie tot de taken en rollen van de andere (hogere en lagere) overheden. Zo zou duidelijk moeten zijn wat het betekent om 'regisseur' te zijn, wat de provincie in dat kader (nog wel) doet, wat zij niet (meer) doet en op welke wijze de provincie opereert. Idealiter heeft de provincie hierover een duidelijke visie, zodat ook andere actoren weten wat zij wel en niet van de provincie mogen verwachten. Daarmee beschikt de provincie ook zelf over een helder toetsingskader om te bepalen wanneer zij een verantwoordelijkheid heeft of neemt. Dit is eens te meer van belang, omdat beleid steeds meer in ketens tot stand komt en wordt uitgevoerd; verschillende overheden en andere partners vervullen daarin elk een eigen rol. Dat is zeker ook het geval voor het plattelandsbeleid, waarbij het gebiedsgericht werken wordt toegepast. Het feit dat bij de aanpak van vraagstukken vaak verschillende overheden betrokken zijn, impliceert ook dat het belangrijk is dat overheden op zijn minst van elkaar weten welk beleid wordt gevoerd en dat daarbij idealiter ook sprake is van afstemming.

Verkenning en analyse van vraagstukken (criteria 2, 3, 4, 9 en 10)

Voordat de ontwikkeling van beleid op gang komt, is het noodzakelijk dat vraagstukken op de politieke agenda terecht komen. Deze vraagstukken kunnen verband houden met problemen en/of bedreigingen, maar kunnen evenzeer samenhangen met kansen en ambities. Daartoe is een verkenning en analyse van vraagstukken gewenst, die idealiter zodanig overtuigend en adequaat is dat agendering van het onderwerp hieruit volgt. Adequaar betekent in dit verband dat de aard en omvang van het vraagstuk of problematiek helder is beschreven, dat duidelijk is op welke informatie dit is gebaseerd en dat inzichtelijk is gemaakt wat de (mogelijke) oorzaken en gevolgen zijn. Mogelijk wordt daarbij ook al een indicatie gegeven van oplossingsrichtingen.

⁶ Recente voorbeelden zijn Cultuurhistorie in kaart gebracht (mei 2008), Onderhoud onderbouwd (juni 2009) en Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer (september 2009).

Van belang is dat duidelijk is in hoeverre de analyse wordt gedeeld door betrokken actoren. Het heeft de voorkeur dat de analyse van onderaf ('bottom-up') tot stand is gekomen. Dit betekent dat betrokken actoren uit het gebied zelf hebben geïnventariseerd en geanalyseerd welke vraagstukken er zijn. Uiteraard is het voorstelbaar dat daarbij externe deskundigheid wordt ingeschakeld, zowel inhoudelijk als qua procesbegeleiding. Door deze werkwijze wordt de kans vergroot dat het beleid beter aansluit op wat er volgens betrokkenen speelt in het gebied. Een analyse uitsluitend van boven af ('top-down') heeft als risico dat deze niet wordt gedeeld door betrokken partijen in het gebied, hetgeen ook ten koste zou kunnen gaan van het draagvlak voor beleid dat op deze analyse is gebaseerd.

Uitvoering, maatregelen, middelen en afspraken (criteria 11 en 12)

De uitvoering van beleid is de proef op de som van wat in het voorgaande is betoogd. Bij de uitvoering blijkt pas echt in hoeverre de prestaties en maatregelen aansluiten op de analyse en/of opgave en in hoeverre de wijze waarop taken en rollen van de provincie in de praktijk worden vervuld bijdragen aan het realiseren van het beleid. Zo zal de invulling die de provincie geeft aan haar regierol van belang zijn. Ter beoordeling van het criterium of de regierol goed wordt uitgevoerd neemt de Rekenkamer in overweging in hoeverre de provincie bekend is met het beleid van andere overheden in een gebied en in hoeverre tussen betrokken partijen sprake is van afstemming van beleid. Van wezenlijk belang voor het welslagen van de uitvoering is voorts de mate waarin betrokken actoren met elkaar goede afspraken maken en elkaar daarop ook scherp houden en zonodig aanspreken. De Rekenkamer vindt het belangrijk dat wat in het kader van de uitvoering plaatsvindt helder is vastgelegd en daardoor ook goed bewaakt kan worden.

Monitoring en evaluatie (criteria 7, 8 en 13)

Als sluitstuk, maar tegelijkertijd ook uitgangspunt voor een volgende cyclus vindt de Rekenkamer het belangrijk dat de uitvoering en de resultaten en effecten van het gevoerde beleid worden gemonitord en geëvalueerd. Om tot een goede beoordeling te kunnen komen is van belang dat reeds bij de voorbereiding en ontwikkeling van beleid wordt nagedacht over de wijze waarop monitoring en evaluatie zullen worden ingericht. Idealiter wordt eerst een nul situatie in kaart gebracht om naderhand beter te kunnen beoordelen in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het aanpakken en/of oplossen van problemen. Daarbij is het raadzaam om niet alleen te kijken naar de effecten (outcome) van het beleid, maar ook naar de prestaties (output) en de uitvoering (proces). Zodoende kan beter inzicht worden verkregen in de uitkomsten van het beleid en de factoren die aan het resultaat hebben bijgedragen of daaraan juist afbreuk hebben gedaan. Monitoring en evaluatie dienen in ieder geval gericht te zijn op het vaststellen van de mate waarin het gevoerde beleid een bijdrage levert aan het oplossen van vraagstukken en/of het realiseren van de geformuleerde ambitie.

1.3 Werkwijze

Wijze van beantwoording onderzoeksvragen

De beantwoording van de onderzoeksvragen 1 en 3 resulteert in een beoordeling van de rollen en taken van de provincie en het provinciale beleid voor de bevordering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland. Het doel hiervan is het verkrijgen van inzicht in de rol en taakopvatting van de provincie en het huidige beleid t.a.v. leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland. In sommige gevallen is echter moeilijk te bepalen wat precies onder deze noemers aan beleid wordt meegenomen. Onze aandacht richt zich op het beleid waarnaar expliciet wordt verwezen in het pMJP of beleid dat zich direct richt op leefbaarheid.

De onderzoeksvragen 2 en 4 t/m 7 hebben (vooral) betrekking op de gevalstudie. Het doel van de gevalstudies is om voor een plattelandsgebied binnen de provincie de problematiek van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit en de aanpak daarvan te analyseren. Met deze analyses streven we naar het bieden van inzicht in welke vraagstukken t.a.v. leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op regionaal niveau aanwezig zijn, in hoeverre ze als problematisch ervaren worden door bewoners van het landelijk gebied en in het gevoerde beleid van de provincie terzake.

Met documentenonderzoek is informatie verzameld over het provinciale beleid gericht op sociaal-economische vitalisering van het platteland. Dit betreft de doelen, de beschikbare middelen, de uitvoering van het beleid en de behaalde resultaten. Inzicht in beleid en uitvoering is verkregen door bestudering van de volgende documenten:

- beleidsdocumenten gericht op sociaal-economische vitalisering van het platteland, zoals beleidsplannen en gebiedsprogramma's en de voortgangsrapportages over de realisatie ervan;
- externe onderzoeksrapporten;
- eventueel documenten sectoraal beleid;
- verslagen van PS.

In het documentenonderzoek om de vraagstukken te identificeren, zijn naast beschikbare studies ook de gebiedsprogramma's⁷ betrokken. Wanneer de problematiek in het geselecteerde gebied van dien aard is dat ook sectoraal beleid (te denken valt aan beleid gericht op huisvesting, werkgelegenheid, recreatie e.d.) relevant is, is ook informatie verzameld over de wijze waarop dit sectorale beleid neerslaat in het gebied.

Interviews met verschillende betrokkenen en belanghebbenden⁸ (zie bijlage A) hebben aanvullende informatie opgeleverd en inzicht gegeven in de wijze waarop de beleidsinspanningen beleefd worden door de 'gebruikers'. Interviews met verschillende betrokkenen en belanghebbenden completeren het overzicht van vraagstukken en geven inzicht in de mate waarin de geïdentificeerde vraagstukken als zodanig worden beleefd en bieden een basis om te onderzoeken of het opgestelde beleid aansluit op de behoeften van de plattelandsbewoners.

Afbakening

De wijze waarop de provincie de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland tracht te verbeteren, staat centraal in dit onderzoek. Het onderzoek richt zich daarbij op:

- de sociale en economische dimensie van leefbaarheid;
- vraagstukken op het vlak van leefbaarheid en de aanpak daarvan;
- de taken en rollen van de provincie in relatie tot andere overheden (Europa, Rijk, regio's, gemeenten) en gebiedspartners;
- een beperkt aantal plattelandsgebieden (gevalstudies);
- beleid dat is vastgelegd in de provinciale plattelandsprogramma's en/of uitwerkingen daarvan
- beleid dat is vastgesteld, in uitvoering is genomen dan wel zeer recent is afgerond; meestal betreft dit beleid vanaf circa 2006-2007, alhoewel soms ook aan voorgaand beleid is gerefereerd.

In dit onderzoek komt **niet** aan bod:

- de onderdelen van het beleid t.a.v. het landelijk gebied die zijn begrepen onder de thema's 1 tot en met 7 van de Agenda Vitaal Platteland (AVP) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG);
- een beoordeling van de kwaliteit van de beleidsdocumenten.

⁷ Onder 'gebiedsprogramma's' verstaat de Rekenkamer bijvoorbeeld de ILG-gebiedsplannen en de Leader Ontwikkelingsplannen 2007-2013.

⁸ Dit zijn bijvoorbeeld medewerkers van de provincie, medewerkers van gemeenten, leden van gebiedscommissies, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en van prominente groepen plattelandsbewoners.

De aandacht is gericht op de problematiek en het beleid voor plattelandsonwikkeling die expliciet onder de noemer van leefbaarheid en/of sociaal-economische vitalisering zijn gebracht. Dat is niet beperkt gebleven tot datgene wat onder de noemer van het 8^e thema van het AVP is gebracht. Verder is het lastig gebleken om allerlei sectoraal beleid (bijvoorbeeld gericht op huisvesting, werkgelegenheid, recreatie, welzijn e.d.) buiten beschouwing te laten wanneer daaronder ook sociale en economische aspecten zijn begrepen. We hebben onszelf echter beperkingen opgelegd in de mate en diepgang waarin allerlei sectoraal beleid in het onderzoek is meegenomen.

Selectie gevalstudie

Per provincie is één gebied nader bestudeerd met als doel meer inzicht te verwerven in de uitvoering en resultaten van het gevoerde beleid in reactie op de specifieke vraagstukken en opgaven voor het gebied. Ieder gebied kent een eigen problematiek. Uitgangspunt voor de selectie is het platteland, zoals onderscheiden op basis van de omgevingsadressendichtheid.⁹ Vervolgens zijn aan de hand van de volgende criteria enkele plattelandsgebieden geselecteerd voor verdere analyse in de vorm van een gevalstudie:

- Aansluiting bij een bestaande gebiedsindeling: organisatorische eenheden (bijvoorbeeld een ILG-gebiedscommissie en/of Plaatselijke Groep Leader) komen vaak overeen met landschappelijke eenheden.
- Aard en omvang problematiek: in relatie tot de definiëring van de begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is de problematiek verkend door enkele indicatoren in beschouwing te nemen, zoals voorzieningenniveau, beschikbaarheid openbaar vervoer, economische structuur en werkgelegenheid en demografische ontwikkeling;
- Vergelijkbaarheid van gebieden: de selectie is gericht op het benoemen van vier gebieden, die in zekere mate overeenkomstige vraagstukken kennen op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

Dit heeft geresulteerd in de keuze van de volgende gebieden (incl. vermelding van de gemeenten hierbinnen):

- Flevoland: Noordelijk Flevoland (gemeenten Noordoostpolder en Urk);
- Noord-Holland: West-Friesland (gemeenten Andijk, Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer, Stede Broec en Wervershoof);
- Utrecht: De Utrechtse Waarden (gemeenten Lopik, Montfoort, Oudewater en IJsselstein);
- Zuid-Holland: Goeree-Overflakkee (gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee).

Van deze gebieden worden alle gemeenten genoemd met de kanttekening dat stedelijke c.q. verstedelijkte gemeenten in het onderzoek verder buiten beschouwing blijven. Dat is bijvoorbeeld het geval voor (delen van) Enkhuizen, Hoorn, IJsselstein en Urk.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de antwoorden op de onderzoeksvragen en de bevindingen gepresenteerd en op hoofdlijnen toegelicht. Lezers die in kort bestek van de uitkomsten van het onderzoek kennis willen nemen, kunnen met dit hoofdstuk volstaan. Hoofdstuk 3 biedt context- en achtergrondinformatie. Op hoofdlijnen worden de begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, de beleidscontext op Europees en nationaal niveau en de verantwoordelijkheden van de provincie behandeld. Lezers die bekend zijn met deze onderwerpen, zouden dit hoofdstuk kunnen overslaan. De hoofdstukken 4 tot en met 7 gaan over de provincie, met bijzondere aandacht

⁹ De omgevingsadressendichtheid (oad) is het gemiddeld aantal adressen per vierkante kilometer binnen een cirkel met een straal van één kilometer voor ieder adres. De oad van een gemeente wordt verkregen door het gemiddelde te nemen over alle adressen in een gemeente. Op basis van de oad is door het CBS een classificatie voor stedelijkheid ontwikkeld, waarin twee van de vijf onderscheiden klassen gezamenlijk het platteland vormen: (1) niet-stedelijk, landelijk met minder dan 500 adressen per km² en (2) weinig stedelijk, met 500-1000 adressen per km².

voor het geselecteerde plattelandsgebied. In deze hoofdstukken wordt beschreven en onderbouwd wat aan de bevindingen ten grondslag ligt. Hoofdstuk 4 gaat over taken en rollen van de provincie en hoofdstuk 5 over de vraagstukken op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Hoofdstuk 6 en 7 gaan over het beleid en de uitvoering daarvan, waarbij de aandacht naast op de provincie als geheel vooral is gericht op het geselecteerde plattelandsgebied daarbinnen.



HOOFDSTUK 2

Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de onderzoeksvragen en de hiermee samenhangende bevindingen gepresenteerd en toegelicht. Daarbij is de volgorde van onderzoeksvragen en hieraan gekoppelde beoordelingscriteria (zie tabel 1 in hoofdstuk 1) aangehouden. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 worden de verschillende onderzoeksvragen meer in detail behandeld.

2.1 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?*

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

- a. het leefbaarheidsbeleid voor een groot deel via de Leadersaanpak te laten verlopen en hierin een actieve stimulerende en faciliterende rol te spelen in redelijk nauwe samenwerking met de Lokale Actie Groep 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.

De provincie heeft haar leefbaarheidsbeleid niet in een separaat beleidskader vastgelegd. Het gevolg hiervan is dat ook niet in één document is vastgelegd hoe de provincie haar rol ten aanzien van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering ziet. Voor de verschillende, hier boven genoemde onderdelen heeft de provincie haar rolinvulling als volgt vastgelegd:

- a. De rol die de provincie heeft ten aanzien van de Leaderaanpak, is vastgelegd in het rijksdocument POP2. De taakverdeling tussen de LAG en de provincie is duidelijk vastgelegd in het Ontwikkelingsplan Leader.
- b. In haar Omgevingsplan heeft de provincie helder vastgelegd dat de directe verantwoordelijkheid voor sociale samenhang bij de gemeenten en sociale partners ligt. Ten aanzien van voorzieningen heeft de provincie expliciet in de Handreiking Provinciaal belang Wro aangegeven dat het beleid en de realisatie van lokale voorzieningen in principe aan de gemeenten wordt gelaten. De verantwoordelijk gedeputeerde geeft aan dat de eerste verantwoordelijkheid voor het thema leefbaarheid bij de lokale overheid ligt. Dit is alleen helder vastgelegd voor de leefbaarheidsaspecten sociale samenhang en voorzieningenniveau.
- c. In de Handreiking Provinciaal belang Wro is duidelijk aangegeven dat de provincie zichzelf vooral aan zet vindt bij de realisatie van bovenlokale voorzieningen, als belangenbehartiger en stimulator.
- d. CMO Flevoland wordt in verschillende P&C-documenten genoemd als de ondersteuningsinstelling op het sociale domein. De provincie licht niet toe dat met subsidiëring van CMO, invulling wordt gegeven aan haar taak tweedelijnsondersteuning te bieden aan gemeenten op het Wmo-prestatieveld 'bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten'.

Naast een heldere rolomschrijving ten aanzien van het thema leefbaarheid, had de Rekenkamer verwacht in de beleidsstukken een inhoudelijke afweging aan te treffen over de rol van de provincie ten aanzien van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit als geheel. Waarom bijvoorbeeld kiest de provincie ervoor vrij actief te participeren in de Leaderaanpak, terwijl de eerste verantwoordelijkheid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering bij de gemeenten is neergelegd door de provincie?

Bevinding 1:

Voor het *gehele thema* leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering heeft de provincie niet vastgelegd welke taken en rollen zij voor zichzelf en betrokken actoren ziet. Dit is opvallend aangezien het Rijk sociaal-economische vitaliteit wel als afzonderlijk thema heeft benoemd in het MJP2. Tevens komt het ontbreken van een dergelijke rolomschrijving de samenhang op dit thema niet ten goede. De provincie heeft in verschillende documenten wel voor *onderdelen van het thema* helder vastgelegd welke taken en rollen zij voor zichzelf, de gemeenten en de LAG ziet (criterium 1). Een inhoudelijke afweging voor haar rol(len) binnen het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is onvoldoende terug te lezen in de beleidsdocumenten.

Zie hoofdstuk 4 voor een verdere onderbouwing van dit antwoord en deze bevinding.

2.2 Vraagstukken

Vraag 2: Welke vraagstukken rond leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering kent Noordelijk Flevoland?

De provincie Flevoland verstaat onder een leefbaar platteland "een platteland waar bewoners zich thuis voelen en waar de sociale en economische vitaliteit is gewaarborgd." Hierin ligt het accent op woonbeleving in brede zin en op economische vitaliteit.

De Rekenkamer verwacht dat de provincie vanuit de regierol die haar is toebedeeld in de AVP een probleemanalyse uitvoert. Zowel voor de provincie als geheel, als voor het deelgebied Noordelijk Flevoland is geen integrale probleemanalyse uitgevoerd als basis voor het leefbaarheidsbeleid zoals verwoord in het pMJP. Daarmee is er geen samenhangend beeld van de nulsituatie in het gebied. De provincie heeft aangegeven dat een 'wetenschappelijke' analyse van de leefbaarheidsproblematiek, waarop vervolgens leefbaarheidsbeleid geformuleerd zou worden (top-down), contrair zou zijn met de bottom-up-benadering die de provincie hanteert. De LAG heeft een SWOT-analyse opgesteld. Hiervoor zijn bijeenkomsten voor verschillende betrokken partijen georganiseerd om de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen van Flevoland te inventariseren. Deze input is verwerkt tot de SWOT-analyse in het Ontwikkelingsplan van de LAG. In deze SWOT-analyse is niet aangegeven welke oorzaken en gevolgen aanwijsbaar zijn. De provincie heeft in 2006 en 2010 wel onderzoeken laten uitvoeren naar het voorzieningenniveau in de verschillende delen van Flevoland.

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

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

Voor alle vraagstukken geldt dat deze zijn geconstateerd in analyses én door de gesprekspartners worden genoemd. Voor punt F (matige OV-bereikbaarheid) geldt dat deze nadrukkelijker is genoemd door de gesprekspartners, dan in de analyses is benoemd.

Bevinding 2:

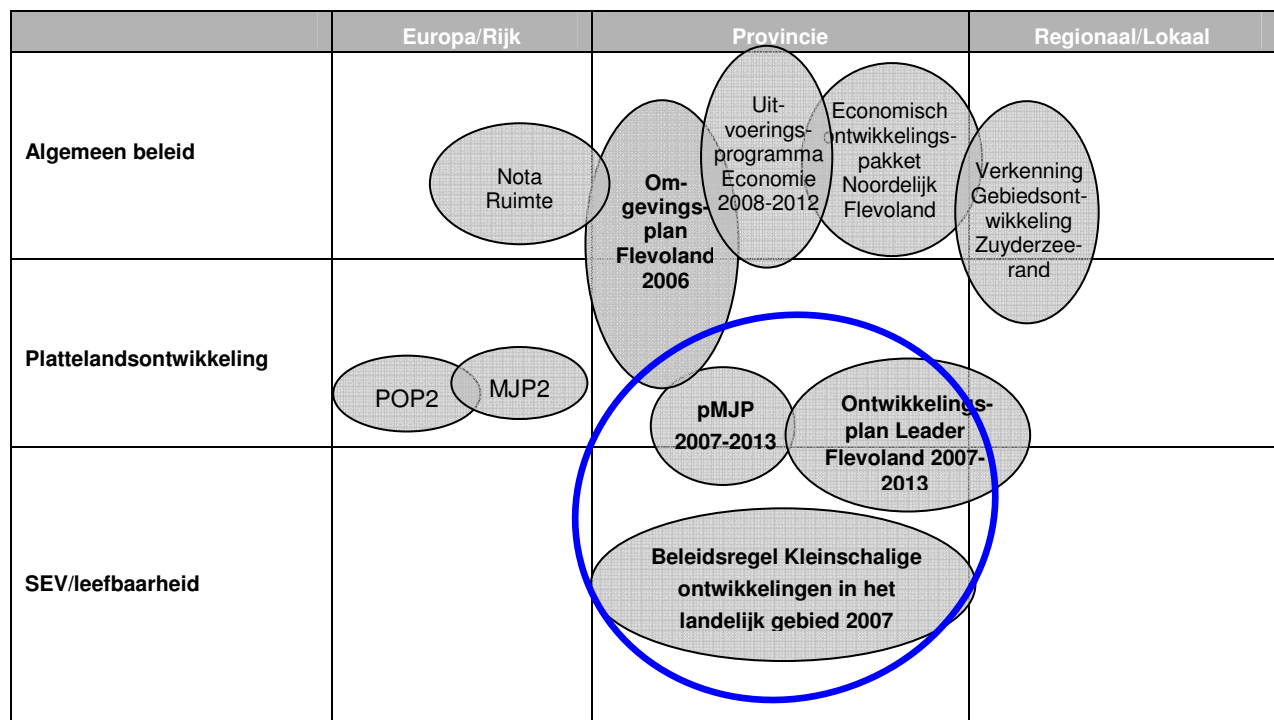
Door de provincie is geen integrale analyse van de problemen op het platteland opgesteld van de gehele provincie of Noordelijk Flevoland ter onderbouwing van het leefbaarheidsbeleid (criterium 2). De Lokale Actie Groep (LAG) Leader heeft wel een SWOT-analyse van Flevoland opgesteld. Deze bevat geen analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen hiervan (criterium 3). De SWOT-analyse van de LAG is in samenspraak met betrokken overheden (waaronder de provincie) en actoren uit het gebied tot stand gekomen. Het onderliggende proces had een bottom-up karakter (criterium 4).

Zie hoofdstuk 5 voor een verdere onderbouwing van dit antwoord en deze bevinding.

2.3 Beleid

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

In figuur 1 zijn de meest relevante beleidsstukken op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit grafisch gepositioneerd naar schaalniveau (waarop het document is opgesteld dan wel vastgesteld) en thema. De cirkel in deze figuur geeft aan in welke beleidsdocumenten het Flevolandse leefbaarheidsbeleid is geformuleerd.



Figuur 1 Indicatieve positionering beleid

Het provinciale leefbaarheidsbeleid is verwoord in de documenten pMJP, Ontwikkelingsplan Leader en de Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied. Deze drie documenten zijn een uitwerking van de kaders die het Omgevingsplan 2006 stelt. De beleidsinstrumenten die onderdeel zijn van het provinciale leefbaarheidsbeleid, zijn de Lokale Actie Groep (LAG) Leader, de Subsidiereregeling ILG en uitvoeringsinstelling CMO Flevoland. Dat deze documenten en beleidsinstrumenten gezamenlijk de provinciale inspanning op het thema leefbaarheid vormen, is niet duidelijk toegelicht in het pMJP. Het pMJP is het document om het achtste AVP-thema van het Rijk, namelijk Sociaal-economische vitaliteit, uit te werken. Dit thema is in het Flevolandse pMJP aangeduid als 'Leefbaarheid'. Naast de MJP2-thema's wordt ook 'Leaderaanpak' als thema benoemd. De oplettende lezer kan concluderen dat de combinatie van beide thema's het provinciale leefbaarheidsbeleid voor het Flevolandse platteland vormt. Daarnaast geeft de ambtelijke organisatie aan dat het Omgevingsplan het kader vormt voor het provinciale leefbaarheidsbeleid, dat is uitgewerkt in het pMJP en de beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2007. Het leefbaarheidsbeleid uit het pMJP is verder geconcretiseerd in het Ontwikkelingsplan Leader van de LAG.

In het pMJP heeft de provincie haar doelstelling ten aanzien van leefbaarheid geformuleerd, namelijk 'Het behoud en de ontwikkeling van de sociale en economische vitaliteit van de leefgemeenschappen in het landelijk gebied van Flevoland stimuleren.' Hieraan zijn de volgende operationele doelstellingen en prestaties gekoppeld:

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

De doelstelling, operationele doelstellingen en prestaties gelden voor de gehele provincie. De provincie hanteert in haar leefbaarheidsbeleid geen indeling naar deelgebieden. Voor een deelgebied zoals Noordelijk Flevoland zijn dan ook geen specifieke doelen en prestaties geformuleerd.

De realisatie van de provinciale doelstelling verloopt voornamelijk volgens de Lederaanpak en via subsidiëring van as 3- en 4-projecten. De provincie kiest ervoor een actieve stimulerende en faciliterende rol te spelen ten aanzien van de Leader-aanpak. Concreet betekent dit dat twee provinciale Leader-projectleiders het indienen van as 4-subsidieaanvragen promoten en stimuleren en vervolgens het proces faciliteren in samenwerking met de LAG. Daarnaast stuurt de provincie op de subsidieaanvragen door de financieringsmogelijkheden van as 4-projecten te begrenzen. De Europese bijdrage per as 4-project is vanaf 2011 maximaal € 200.000 en 30% van de totale projectbegroting. Vanwege de Europese regel dat tegenover elke Europese euro een publieke euro moet staan, betekent dit dat de provincie, afhankelijk van de bijdragen van gemeenten en waterschap, maximaal € 200.000 en 30% bijdraagt. 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, omdat de provincie toen ruimere grenzen hanteerde om versnelling te bewerkstelligen, namelijk maximaal € 500.000 en 50% van de totale projectbegroting. Overigens merkt de provincie hierbij wel op dat, hoewel in theorie geen private bijdrage nodig was, in de praktijk 100% gesubsidieerde projecten niet wenselijk waren en zijn.

Voor as 3-subsidieaanvragen stelt de provincie geen aanvullende grenzen aan de financieringsmogelijkheden. Er is geen maximum gesteld aan de bijdrage vanuit Europese, Rijks- of provinciale middelen. Alleen de Europese regel dat tegenover elke Europese euro een publieke euro moet staan, is van toepassing. Overigens geldt voor beide assen dat de provincie bij de aanvraag nagaat of andere partijen financieel (kunnen) bijdragen en in hoeverre het nodig is dat de provincie cofinanciert. Dit betekent dat in de praktijk meestal niet de maximaal beschikbare provinciale cofinanciering beschikt wordt, maar een lager bedrag.

Voor de POP2-assen 3 en 4 is een provinciale bijdrage van € 3,7 mln., een rijksbijdrage van € 0,8 mln. en een Europese bijdrage van € 16,1 mln. beschikbaar voor de gehele provincie, zie tabel 2. De bijdrage van derden is vooralsnog onbekend, maar dient minstens € 11,6 mln. te zijn om het gehele beschikbare Europese budget te kunnen beschikken. Het budget is niet uitgesplitst naar deelgebieden zoals Noordelijk Flevoland.

Voor de projecten waaraan een subsidie vanuit POP2-assen 3 en 4 wordt toegekend, sluit de provincie een overeenkomst met de aanvrager. Hierin wordt onder andere vastgelegd wat het subsidiebedrag is, voor welke onderdelen van het project dit bedoeld is, de start- en einddatum van het project, de wijze van betaling en op welke wijze de voortgang dient te worden geadmistreerd en verantwoord.

Tabel 2 Begrote bijdragen Europa, Rijk, provincie en derden aan leefbaarheid op het platteland 2007-2013

Beleid		Bedragen in €			
		Europa*	Rijk	Provincie	Derden**
pMJP/ POP2	As 3	12,1 mln.	0	2,7 mln.	minimaal 9,4 mln.
	As 4	4 mln.	0,8 mln.	1,0 mln.	minimaal 2,2 mln.
Totaal		16,1 mln.	0,8 mln.	3,7 mln.	minimaal 11,6 mln.***
Waarvan voor Noordelijk Flevoland		<i>Niet toebedeeld aan deelgebieden</i>	<i>Niet toebedeeld aan deelgebieden</i>	<i>Niet toebedeeld aan deelgebieden</i>	<i>Niet toebedeeld aan deelgebieden</i>

* 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 as 3 bijvoorbeeld minimaal € 12,1 – € 2,7 = € 9,4 mln. dienen bij te dragen om het beschikbare POP2-budget volledig te kunnen besteden. Overigens is bepaald dat in de periode medio 2009 - 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 € 9,4 mln.

De leefbaarheidssituatie op het Flevolandse platteland wordt niet integraal gemonitord door de provincie. Ook is niet vastgelegd hoe de uitvoering en de prestaties van het provinciale leefbaarheidsbeleid worden gemonitord. Genoemde redenen hiervoor zijn dat de dichtheid van de interactie met de gemeenten en betrokken organisaties groot is, de provincie overzichtelijk is en de lijnen kort zijn, zodat de provincie voldoende op de hoogte zou zijn van de situatie en eventuele knelpunten. Daarnaast worden verschillende aspecten van leefbaarheid, zoals voorzieningenniveau en wonen, wel gemonitord door de provincie of andere partijen. Evaluatie van de beleidsuitvoering is niet georganiseerd en de effecten van het beleid worden niet gemeten. De provincie geeft aan dat effectmeting niet mogelijk is doordat vanwege de vele exogene factoren geen directe relatie gelegd kan worden tussen de provinciale investeringen en de leefbaarheidstoestand. De voortgang van de uitvoering van het leefbaarheidsbeleid wordt verantwoord in de provinciale jaarstukken en regelmatig worden de vakcommissies schriftelijk of mondeling geïnformeerd over de ontwikkelingen met betrekking tot het pMJP. De Rekenkamer is van mening dat het monitoren van de realisatie en het evalueren van het resultaat en de effecten, noodzakelijk is om te kunnen leren en het beleid(sproces) te optimaliseren. De diepgang van monitoring en evaluatie kan de provincie laten afhangen door onder andere a) de omvang van het beleidsbudget, b) de mate waarin de effectiviteit gemeten kan worden, en c) de mate waarin de provincie invloed kan uitoefenen op het thema.

Bevinding 3:

De provincie Flevoland heeft het 8^e thema uit de AVP – sociaal-economische vitaliteit – geadresseerd in haar pMJP. Het beleid is versnipperd en welke beleidsdocumenten en -instrumenten gezamenlijk het provinciale leefbaarheidsbeleid vormen, is niet geheel duidelijk aangegeven (criterium 5). De provincie heeft niet vastgelegd hoe het provinciale leefbaarheidsbeleid gemonitord en geëvalueerd uitgevoerd moet worden, terwijl dit belangrijk is voor het optimaliseren van het beleid en het beleidsproces (criteria 7 en 8). Voor de projecten waaraan een subsidie vanuit POP2-assen 3 en 4 wordt toegekend, sluit de provincie een overeenkomst met de aanvrager. Hierin worden afspraken vastgelegd over de te leveren prestaties, de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording (criterium 6).

Zie hoofdstuk 6 voor een verdere onderbouwing van dit antwoord en deze bevinding.

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

Noordelijk Flevoland heeft, zoals aangegeven bij vraag 2, te maken met zes leefbaarheidsvraagstukken:

- A. Afnemend voorzieningenniveau;
- B. Vrijkomende agrarische percelen en bebouwing;
- C. Verouderde huurwoningen;
- D. Jongeren trekken weg door ontbreken werkgelegenheid en hoger onderwijs;
- E. Beperkte werkgelegenheid;
- F. Matige OV-bereikbaarheid.

De leefbaarheidsvraagstukken A en B vallen binnen de scope van het provinciale leefbaarheidsbeleid. Omdat vraagstuk C vooral een gemeentelijke aangelegenheid is, vormt dit punt geen onderdeel van provinciaal beleid. Vraagstuk D komt aan bod in ander provinciaal beleid, zij het dat het beleid omtrent hoger onderwijs niet specifiek op Noordelijk Flevoland is gericht. De vraagstukken E en F worden geadresseerd door ander provinciaal beleid. Voor vraagstuk F (matige OV-bereikbaarheid) geldt echter ook dat het ervaren vraagstuk een gevolg is van het provinciale beleid.

Het provinciale (leefbaarheids)beleid sluit dus redelijk goed aan op de gesignaleerde vraagstukken. Betekent dit dan ook dat de provincie goed op de hoogte is van de leefbaarheidsvraagstukken in Noordelijk Flevoland? De provincie heeft geen integrale analyse van de leefbaarheidsvraagstukken op het Flevolandse platteland uitgevoerd. Ook monitort de provincie niet systematisch hoe de leefbaarheidssituatie in (Noordelijk) Flevoland is en welke vraagstukken ervaren worden. Wel zijn in opdracht van de provincie onderzoeken uitgevoerd op leefbaarheidsaspecten en heeft de LAG in haar Ontwikkelingsplan een SWOT-analyse opgenomen. De provincie heeft haar contact met het platteland van Noordelijk Flevoland georganiseerd door een actieve rol aan te nemen in de LAG. En doordat Noordelijk Flevoland voor een groot deel bestuurd wordt door één gemeente, is dit een eenduidig klankbord voor de provincie.

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

Bevinding 4:

De provincie is redelijk goed op de hoogte van de vraagstukken op het platteland van Noordelijk Flevoland (criterium 9). De provincie voedt haar inzicht in de leefbaarheidsvraagstukken enigszins met onderzoeken of analyses; sommige leefbaarheidsaspecten worden onderzocht, maar welke leefbaarheidsvraagstukken ervaren worden, wordt bijvoorbeeld niet onderzocht. Daarnaast heeft de provincie het contact met het gebied georganiseerd. Het voorgenomen provinciale beleid sluit redelijk goed aan op de gesignaleerde vraagstukken in het gebied (criterium 10).

Zie hoofdstuk 6 voor een verdere onderbouwing van dit antwoord en deze bevinding.

2.4 Uitvoering van beleid in Noordelijk Flevoland

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

Antwoord op de vraag en toelichting op de bevinding:

In het pMJP zijn in 2007 operationele doelstellingen en prestaties ter bevordering van de leefbaarheid benoemd. In de jaren 2007 en 2008 zijn in de provinciale begroting geen tussentijdse prestaties benoemd als invulling van de prestaties die in het pMJP zijn voorgenomen voor de periode 2007-2013. In de begroting 2009 gebeurt dit wel, binnen de thema's Recreatie & toerisme en Leefbaarheid zijn prestaties benoemd op leefbaarheidsgebied. Deze prestaties komen terug in de jaarstukken 2009 en de realisatie van beide blijkt af te wijken van de voorgenomen prestaties. Bij één prestatie wordt de reden hiervan toegelicht en de planning bijgesteld. Voor de andere is niet duidelijk wat de afwijking inhoudt, of wat de reden hiervan is. De begroting 2010 meldt de beoogde prestaties voor dat jaar en het einddoel, namelijk 30 projecten waarvan vijf à zes multifunctionele voorzieningen. Medio 2010 is onduidelijk wat de tussenstand is en of het einddoel naar verwachting gerealiseerd gaat worden. PS sturen wel enigszins bij wanneer een deel van het budget onbenut dreigt te blijven. Zo besloot de provincie voor de periode medio 2009 - 2010 de subsidiemogelijkheden te verruimen en werd in oktober 2010 besloten over te gaan tot overcommittering van het POP2-budget. Medio 2010 zijn er zoveel projectaanvragen ingediend, dat naar verwachting het volledige POP2-budget benut zal worden.

De voorgenomen prestaties gelden voor geheel Flevoland en zijn niet uitgesplitst naar een deelgebied zoals Noordelijk Flevoland, waardoor niet is aan te geven in hoeverre de uitvoering op schema ligt in dit deel van Flevoland. Wel wordt er een aanzienlijk aantal projecten gerealiseerd in de Noordoostpolder: medio 2010 zijn er 11 projecten gerealiseerd of in uitvoering. Medio 2010 is reeds 35% van het provinciale leefbaarheidsbudget besteed in de Noordoostpolder en van het maximaal beschikbare Europese budget voor Flevolandse leefbaarheidsprojecten (€ 16,1 mln.) is reeds 18% aangetrokken door partijen in de Noordoostpolder. In de resterende periode (tot 2013) komt daar wellicht nog een deel bij van het budget dat nog niet beschikt is. De 11 projecten die in uitvoering zijn of reeds gerealiseerd, kosten gezamenlijk bijna € 6 mln. De bijdrage uit het gebied zelf (gemeenten, waterschap, private partijen) aan de projecten is 31% van de totale projectkosten. Dit is, in vergelijking met andere provincies, een relatief kleine bijdrage. De Europese bijdrage is 47% en de provincie betaalde € 1,3 mln., dit is 22%.

Betrokkenen noemden de volgende factoren die uitvoering van het leefbaarheidsbeleid beïnvloeden:

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

Bevinding 5:

De Rekenkamer kan niet beoordelen of het provinciale leefbaarheidsbeleid in Noordelijk Flevoland volgens plan verloopt, omdat niet per deelgebied prestaties zijn benoemd (criterium 11). Wel zijn in de Noordoostpolder sinds 2007 11 leefbaarheidsprojecten gerealiseerd of in uitvoering. De bijdragen van derden hieraan is 31%, de Europese bijdrage is 47% en met € 1,3 mln. betaalt de provincie 22%. Op de momenten dat onderbenutting van het leefbaarheidsbudget dreigt, sturen PS bij.

Zie hoofdstuk 7 voor een verdere onderbouwing van dit antwoord en deze bevinding.

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

Bij het beantwoorden van vraag 6 vindt de Rekenkamer de volgende elementen van belang:

- De inrichting van de organisatie;
- De uitvoering van de regierol;
- De bovenlokale afweging.

Leaderprojecten (ofwel as 4-projecten) kenmerken zich door een gebiedsgerichte werkwijze. Ideeën dienen van onderaf te worden gefaciliteerd en draagvlak hebben onder de verschillende groepen in het gebied. De LAG speelt hierin een cruciale rol. De provincie werkt gedurende het gehele proces van projectidee tot -realisatie samen met de LAG. Voor as 3-projecten geldt een andere werkwijze. De LAG speelt bij het ontstaan en realiseren van deze projecten formeel geen (adviserende) rol, omdat as 3-projecten de reguliere provinciale subsidieprocedure volgen.

De provincie heeft vastgelegd hoe zij de taakverdeling tussen gemeenten en provincie ziet ten aanzien van de bevordering van leefbaarheid. Als vervolg op deze vastgelegde taakverdeling dient de provincie in het kader van haar regierol haar beleid en de uitvoering ervan af te stemmen met dat van andere actoren. In de fase van beleidsvoorbereiding vindt ambtelijk danwel bestuurlijk (voor)overleg plaats. Onderhandelingen met gemeenten over de invulling van de provinciale verantwoordelijkheid en de definitie van het begrip bovenlokaal zijn daar onderdeel van. Gedurende de beleidsuitvoeringsfase vindt minimaal twee maal per jaar bestuurlijk overleg plaats over het pMJP. Daarnaast geeft de provincie aan dat er regelmatig informeel contact is met de Flevolandse gemeenten en omgevingspartijen.

De Rekenkamer had verwacht dat de provincie in de gaten houdt of de leefbaarheid in de verschillende deelgebieden niet te veel verschilt en of alle deelgebieden voldoende aan bod komen bij de verdeling van de financiële middelen. Dit is niet het geval in Flevoland. Subsidieaanvragen die meer bijdragen aan het oplossen van een leefbaarheidsvraagstuk of aanvragen die afkomstig zijn uit een deelgebied waar minder aanvragen uit komen, krijgen geen voorrang. Daarnaast heeft de provincie het beschikbare budget voor as 3- en 4-projecten niet verdeeld naar deelgebieden zoals Noordelijk Flevoland. De provincie heeft geen beleidsuitgangspunt dat er een kwalitatief gelijkwaardig voorzieningenniveau moet zijn in alle kernen. Ten aanzien van de verwachte krimp geeft de verantwoordelijk gedeputeerde wel aan in coproductie met de gemeenten het vraagstuk op te willen pakken, binnen de provinciale kaders.

Bevinding 6:

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

Zie hoofdstuk 7 voor een verdere onderbouwing van dit antwoord en deze bevinding.

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

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

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

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

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

Bevinding 7:

Hoewel niet feitelijk aangetoond, ziet de Rekenkamer het op basis van de beschikbare informatie en gevoerde gesprekken dat het gevoerde beleid een bijdrage levert aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in Noordelijk Flevoland (criterium 13). Argumenten hiervoor zijn dat het beleid deels gebiedsgericht wordt ingevuld, dat de voortgang goed is, de gebleken waardering van betrokkenen en de inzet van middelen door 'het gebied'. Wel is gesignaleerd dat in 2007 bij de start van het programma de voorgenomen doelen nog redelijk aansloten op de vraagstukken, maar dat anno 2010 de projecten die uitgevoerd zijn of worden, minder beantwoorden aan de vraagstukken. De huidige as 3- en 4-projecten zijn vooral gericht op recreatie en toerisme, en minder op de gesignaleerde leefbaarheidsvraagstukken rond een afnemend voorzieningenniveau.

Zie hoofdstuk 7 voor een verdere onderbouwing van dit antwoord en deze bevinding.

HOOFDSTUK 3

Achtergronden

Dit hoofdstuk biedt enige achtergrondinformatie en dient als kader voor de navolgende hoofdstukken. Op hoofdlijnen wordt ingegaan op de begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, de problematiek, de beleidscontext in breder verband en de verantwoordelijkheden van de provincie op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland.

3.1 Begrippen

De begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit worden vaak door elkaar gebruikt. Het zijn typische containerbegrippen: algemeen, diffuus en multidimensioneel. Ieder geeft aan deze begrippen een eigen betekenis en invulling en legt daarmee verschillende accenten. De één denkt aan de kwaliteit van het leefmilieu en aan factoren als luchtkwaliteit en omgevingslawaai; de ander denkt aan de kwaliteit van de fysieke woonomgeving en een derde aan de sociale kwaliteit van de woonomgeving. Er zijn dan ook vele definities opgesteld, waarin zowel fysieke als sociale aspecten een rol spelen.¹⁰ Ieder van deze definities geeft op een eigen manier invulling aan de verhouding van mens tot leefomgeving. De omgeving is daarbij het object. Vanuit menselijk perspectief wordt gekeken naar de omgeving. De mens geeft de omgeving betekenis in termen van leefbaarheid. Hierbij is het voor bewoners belangrijk of de omgeving aansluit op de wensen en behoeften die zij stellen aan het leven. Met deze begrippen wordt over het algemeen bedoeld op de mate van aantrekkelijkheid en/of geschiktheid van een gebied of gemeenschap om er te wonen en/of te werken.

Een exacte omschrijving is sterk tijd- en plaatsgebonden. Bovendien is de waardering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van een gebied in hoge mate subjectief. Het is dan ook belangrijk om de objectieve, feitelijk registreerbare situatie voor verschillende aspecten (zoals arbeidsmarkt, voorzieningenniveau, toegankelijkheid, bereikbaarheid, woonsituatie etc.) te onderscheiden van het subjectieve, namelijk de wijze waarop mensen hun leefomgeving al naar gelang hun persoonlijke omstandigheden ervaren. Leefbaarheid kan op lokaal niveau iets anders betekenen dan op regionaal vlak. Binnen verschillende contexten kent het begrip uiteenlopende interpretaties. Deze interpretaties hebben één overeenkomst: het handelt om zowel fysieke als sociale aspecten en om objectieve en subjectieve dimensies. Kortom, een eenduidige definitie van leefbaarheid is lastig te geven, hetgeen ook het gebruik ervan als stuurbaar beleidsconcept parten speelt.¹¹

¹⁰ Zie o.a. SCP (2002), Zekere banden – sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid. RIVM (2003), Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid – naar een begrippenkader en conceptuele inkadering (RIVM rapport 630950002/2003). MNP (2006), Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid: naar beleidsevaluatie en onderzoek (MNP rapport 500132001/2006). RIGO (2008), De Leefbarometer – Leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten gemeten en vergeleken (RIGO rapport 95640). PON (2009), Begrip voor leefbaarheid (reeks Leefbaarheid: feiten in beeld, nummer 1, mei 2009). Scoop (2009), Sociale Staat van Zeeland.

¹¹ Zie ook Raad voor het Landelijk Gebied (2009), Kansen voor een krimpend platteland. Publicatie RLG 09/07, december 2009, p. 17. Over de term leefbaarheid in LNV-beleidsstukken wordt opgemerkt dat bij 'al die beleidsacties (meestal zonder onderbouwing) wordt vermeld dat het de leefbaarheid van het platteland vergroot. Zelden wordt het begrip echter als een stuurbaar beleidsconcept uitgewerkt en in financieringsparagrafen is leefbaarheid meestal een onbeduidende restpost.'

De Rekenkamer sluit voor de begripsbepaling van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit aan bij de definitie van het ministerie van LNV¹²: een vitaal en/of leefbaar platteland is een platteland waar het in de ogen van bewoners goed werken, wonen en leven is, waar sprake is van een gezonde economische en sociale basis en van een voorzieningenniveau dat is toegesneden op de behoeften van de plattelandsbewoners. Sociaal-economische vitalisering van een gebied betreft het proces waarmee aangestuurd wordt op een leefbaarder en sociaal-economisch vitaler gebied.

3.2 Problematiek

De problematiek van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland is niet nieuw. Al decennialang doet de invloed van demografische, technologische, economische en maatschappelijke veranderingen zich gelden met als resultante dat het leven en de leefsituatie op het platteland ingrijpende veranderingen heeft doorgemaakt. Het leven in dorpen en op het platteland is veranderd ten gevolge van verschillende ontwikkelingen:

- veranderingen in de landbouw (mechanisatie, schaalvergroting, bedrijfsbeëindiging e.d.);
- de ontwikkeling van infrastructuur en de sterk toegenomen mobiliteit;
- veranderingen in bedrijvigheid en beroepsbevolking;
- migratiebewegingen;
- de algemeen toegenomen welvaart;
- het groeiende aspiratieniveau van mensen;
- de toenemende vervalting van stad en platteland in een context van sterke verstedelijking;
- veranderingen van sociaal-culturele aard, zoals individualisering.

Meer recent zorgen de (verwachte) demografische ontwikkelingen als ontgroening, vergrijzing en krimp voor meer beleidsaandacht voor leefbaarheid in kleine kernen en op het platteland. Ontgroening duidt op de afname van het aantal jongeren en daarmee hun aandeel in de totale bevolking, terwijl vergrijzing doelt op de toename van het aantal en aandeel ouderen in de bevolking. Deze veranderingen in aandeel kunnen vergezeld gaan van een feitelijke daling van de omvang van de bevolking en groepen daarbinnen (krimp). De mate waarin een en ander zich voordoet laat verschillen zien tussen landsdelen, provincies, regio's, gemeenten, dorpen en wijken.

De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) heeft eind 2009 een advies over de gevolgen van bevolkingsdaling voor het platteland uitgebracht.¹³ De demografische omslag (ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling) zou volgens de RLG in het beleid ten aanzien van leefbaarheid opgenomen moeten worden, want de onvermijdelijke demografische ontwikkeling zet de leefbaarheid onder druk. Het beleid zou zich onder meer moeten richten op het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing voor zorg en huisvesting, in samenhang met de impact van ontgroening op kwaliteit en beschikbaarheid van onderwijs, op verenigingsleven e.d. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor het feit dat deze demografische trends het risico voor het voortbestaan van allerhande voorzieningen (commercieel, sociaal-cultureel, recreatief etc.) vergroten.

Er is, mede door de actuele discussie over de verwachte demografische ontwikkeling, een levendig debat gaande over de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland en de kleine kernen. Met name de betekenis van het voorzieningenniveau naar aard en omvang voor het handhaven van de leefbaarheid krijgt

¹² LNV (2004), Agenda voor een Vitaal Platteland. Den Haag: Ministerie van LNV, p. 19.

¹³ RLG (2009), Kansen voor een krimpend platteland. Publicatie RLG 09/07, december 2009. Hierin is opgenomen: Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (2009), Platteland, demografische ontwikkelingen en gevolgen.

daarbij aandacht. Is het zo dat de aanwezigheid van voorzieningen bepaalt of een dorp leefbaar is?¹⁴ Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden, want dorpen hebben, volgens Frans Thissen¹⁵, de afgelopen decennia een uiteenlopende ontwikkeling doorgemaakt. Naast autonome, lokaal gerichte dorpen met werkgelegenheid en voorzieningen zijn er ook woondorpen waar mensen wonen vanwege de prettige leefomgeving, maar waar men niet afhankelijk is van het dorp voor sociale contacten of voorzieningen. Thissen stelt dat dan de aanwezige sociale netwerken ('sociaal kapitaal') in een dorp bepalend zijn voor de leefbaarheid, want met dat 'kapitaal' kan veel voor elkaar gekregen worden, onder andere bij het handhaven of realiseren van voorzieningen. Voorzieningen zijn dan eerder het resultaat van leefbaarheid dan een voorwaarde. Waar dergelijke sociale netwerken ontbreken zou de opgave om leefbaarheid te bevorderen allereerst gericht moeten zijn op het stimuleren van dergelijk sociaal kapitaal. Andere voorwaarden voor de leefbaarheid zijn de ruimtelijke kwaliteit van woningen en woonomgeving (woonfunctie) en de mogelijkheid om met elkaar in contact te komen (ontmoetingsfunctie). Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de woningcorporaties en het opbouw- en welzijnswerk, niet alleen lokaal, maar ook in regionaal verband.¹⁶ En waar voorzieningen in dorpen zelf niet gehandhaafd kunnen blijven, is zorgen voor het bereikbaar houden ervan een aandachtspunt.

Nuttige instrumenten om iets te kunnen zeggen over leefbaarheid en de ontwikkeling daarvan op verschillende ruimtelijke schaalniveaus zijn de Leefbaarometer en Barometer leefbaarheid van Scoop. De Leefbaarometer is een samengestelde index om de leefbaarheid op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (van gemeenten tot zeer fijnmazige buurten en clusters) in beeld te brengen en te volgen door de tijd (1998-2008).¹⁷ In de Leefbaarometer is een groot aantal objectieve omgevingsindicatoren opgenomen die samen genomen invloed hebben op het oordeel van bewoners over hun leefomgeving en voorkeuren voor woongebieden. De onderscheiden dimensies hebben onder meer betrekking op de woningvoorraad, de publieke ruimte, voorzieningen, bevolkingssamenstelling, sociale samenhang en veiligheid. Het meest actuele beeld is dat over 2008, waaruit blijkt dat de leefbaarheid voor meer landelijke gemeenten veelal als zeer positief wordt weergegeven en als (matig) positief voor stedelijke gemeenten. Op lagere schaalniveaus (wijken, buurten e.d.) met een meer gedetailleerd beeld komt naar voren, dat het platteland hoog blijft scoren op de leefbaarometer: zelden is sprake van een score matig positief, matig of negatief. Tevens valt op dat de Leefbaarometer voor de leefbaarheidsontwikkeling 1998-2008 vrijwel algemeen weinig veranderingen (positief noch negatief) registreert. Op een gedetailleerd niveau (clusters) zijn geringe variaties op dit algemene trendbeeld zichtbaar, waarbij het meestal gaat om beperkt positieve ontwikkelingen van de leefbaarheid.

De Barometer leefbaarheid van Scoop is vermeldenswaard, omdat daarin het monitoren van leefbaarheid nadrukkelijk is gericht op de situatie van plattelandsgebieden.¹⁸ Leefbaarheid is daarbij nadrukkelijker verbonden aan zaken als groei en krimp van de bevolking en veranderingen in de samenstelling van de bevolking, vraagstukken rond voorzieningen, schaalvergroting en mobiliteit. In de monitor worden de veronderstelde en ervaren leefbaarheid van dorpen in kaart gebracht om inzichtelijk te maken in hoeverre de leefomgeving (gelet op bevolkingssamenstelling, woonmilieu en sociale infrastructuur) aansluit bij de voorwaarden en behoeften van inwoners (gelet op hun ervaring en waardering van woonplaats, woonomgeving en voorzieningen).

¹⁴ Netwerk Platteland en Kopgroep Maatschappelijk Vastgoed, Conferentie 'Krimp en de gevolgen voor de voorzieningen', 27 mei 2010.

¹⁵ Frans Thissen is sociaal geograaf, gespecialiseerd in kwaliteit van leven in plattelandsgebieden, werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam (UvA). Spreker op Conferentie over krimp (zie voorgaande noot).

¹⁶ Uyterlinde, M., S. van Arum & A. Sprinkhuijsen (2009), Dorpen onder druk – Een verkenning naar de maatschappelijke rol van plattelandscorporaties. Rotterdam: SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting).

¹⁷ Ministerie van VROM / WWI (oktober 2009), Leefbaarheid door de tijd; VROM publicatie 9036. Zie ook VROM Leefbaarometer: www.leefbaarometer.nl. Ook het kenniscentrum stedelijke vernieuwing biedt informatie over de Leefbaarometer: www.kei-centrum.nl.

¹⁸ Scoop (2009), Sociale Staat van Zeeland.

Ten behoeve van de Nationale Plattelandsstrategie 2007-2013¹⁹ is een zogenoemde SWOT-analyse uitgevoerd, waarin de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen voor de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland worden opgesomd. Als sterkten c.q. kansen worden onder meer genoemd de omslag van het landelijk gebied als fysieke ruimte voor voedselproductie naar platteland als consumptieruimte op relatief korte afstand van stedelijke gebieden met de daaraan verbonden kansen voor vernieuwend en verbredend ondernemerschap. De specifieke kenmerken van het platteland (ruimte, rust, groen) in combinatie met de nabijheid van de stad kunnen een sociaal-culturele en –economische impuls voor de plattelandssamenleving inhouden (natuur- en landschapsbeheer, recreatie e.d.). Met het oog op de leefbaarheid is het een kans om op het platteland ruimte te bieden voor passende bedrijvigheid. Als zwakten c.q. bedreigingen wordt gewezen op bepaalde kenmerken van de agrarische sector, te weten vergrijzing en onvoldoende instroom van jongeren, afnemend aandeel werkgelegenheid, onvoldoende schaalvergroting, problemen van bedrijfsopvolging en bedrijfsbeëindiging. Dit levert ook risico's op voor het behoud van het natuurlijke, sociale en culturele erfgoed van het platteland. Daarnaast is de leefsituatie van jongeren en ouderen op het platteland relatief ongunstig. Door een selectieve migratie is de plattelandsbevolking gemiddeld lager opgeleid en zijn er relatief meer banen van laag niveau en minder van hoog niveau. Verstedelijking zet de cohesie van de plattelandssamenleving en het voorzieningenniveau onder druk.

3.3 Beleidscontext

Het plattelandsbeleid van de provincies staat niet op zichzelf, maar wordt in belangrijke mate mede bepaald vanuit Europa en het Rijk. Het plattelandsbeleid is veelomvattend. In de navolgende paragrafen wordt het Europese en nationale plattelandsbeleid geschetst, waarbinnen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit een rol spelen.²⁰

3.3.1 Europees beleid

Het landbouwbeleid van de Europese Unie richtte zich tot de jaren '90 vooral op de voedselvoorziening van haar inwoners. Tegenwoordig is het Europese landbouwbeleid meer een integraal beleid dat zich tevens richt op voedselveiligheid en plattelandsontwikkeling. Het gemeenschappelijke landbouwbeleid is gebaseerd op twee pijlers, namelijk marktordening en plattelandsontwikkeling. De pijler marktordening is erop gericht om agrarische ondernemers een redelijke levensstandaard te bieden en de consumenten te voorzien van kwaliteitsvoedsel voor een eerlijke prijs. De pijler plattelandsontwikkeling is gericht op het voortbestaan van het platteland. Het thema sociaal-economische vitaliteit valt onder de pijler plattelandsontwikkeling.

De Europese Raad heeft besloten om in de periode 2007-2013 een aanzienlijk bedrag uit te trekken voor de versterking van het platteland binnen Europa. Om in aanmerking te komen voor de middelen uit dit Europees Landbouwfonds Plattelandsontwikkeling (ELFPO) dienden de lidstaten in 2006 een 'Nationale Plattelandsstrategie' (NPS) en een plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2) op te stellen, waarin is aangegeven welke maatregelen lidstaten willen inzetten ter verbetering van het platteland. Deze strategie fungeert als referentiekader voor de nationale of regionale plattelandsontwikkelingsprogramma's.

De uitvoering van het POP loopt op hoofdlijnen langs twee sporen: een sectoraal spoor, m.n. gericht op de agrarische sector, en een territoriaal, gebiedsgericht spoor, waarin regionale accenten gelegd kunnen worden. In

¹⁹ LNV (2006), Nationale Plattelandsstrategie 2007-2013, bijlage 6. Tabel. SWOT-analyse: sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen.

²⁰ Paragraaf 3.3 is o.a. gebaseerd op het Onderzoeksvorstel gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling van de Noordelijke Rekenkamer (november 2009).

de Nederlandse constellatie is het met name de provinciale bestuurslaag die het gebiedsgerichte beleid regisseert en (doet) uitvoeren, in samenwerking met regionale en lokale partijen.²¹

De kaders van het huidige Europese plattelandontwikkelingsbeleid hebben een zogeheten as-gerichte aanpak.²² 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.²³

Gelet op het thema van dit onderzoek wordt hierna verder ingegaan op as 3 en as 4.

As 3 Leefkwaliteit en diversificatie plattelandseconomie

Het doel van as 3 is het bevorderen van een toegankelijk, vitaal en dynamisch platteland waar de landbouw niet meer de enige economische drager is. Het verbeteren van de fysieke leefomgeving vraagt om investeringen in basisvoorzieningen en het landelijk erfgoed. Het gaat onder meer om het behoud en versterken van de natuurlijke en cultuurhistorische kenmerken van de dorpen en het omringende buitengebied. Dorpsontwikkeling en dorpsvernieuwing zijn daarbij belangrijke instrumenten.

De diversificatie van de plattelandseconomie heeft als doel om het economische draagvlak te verbreden, het ondernemerschap te stimuleren, het aanbod van de werkgelegenheid te vergroten en te verbreden en de multifunctionaliteit van het landelijk gebied te bevorderen. Het omvat zowel de diversificatie van landbouwbedrijven naar niet-agrarische activiteiten, als de oprichting en ontwikkeling van ondernemingen (midden- en kleinbedrijf) en de bevordering van toeristische activiteiten. De provincies hebben de taak om, binnen de financiële bandbreedte van de Europese middelen voor as 3, samen met andere partijen een eigen palet van maatregelen met betrekking tot de sociaal-economische vitalisering voor de regio's binnen hun provincie tot uitvoering te brengen.²⁴ Provincies kunnen daarbij ook hun eigen middelen inzetten.

De maatregelen die betrekking hebben op sociaal-economische vitaliteit vallen onder as 3, maar kunnen ook via de Leader-aanpak (as 4) worden opgevoerd. Voor deze zogeheten 'maatregelfiches' kan door onder meer (agrarisch) ondernemers, lokale partijen e.d. subsidie worden aangevraagd. De maatregelfiches voor as 3 betreffen:

- 311 Diversificatie naar niet-agrarische activiteiten;
- 312 Steun voor oprichting micro-ondernemingen;
- 313 Bevordering van toeristische activiteiten;
- 321 Basisvoorzieningen voor de economie;
- 322 Dorpsvernieuwing en –ontwikkeling;
- 323 Instandhouding en opwaardering van het landelijk erfgoed;
- 341 Verwerving van vakkundigheid ten behoeve van ontwikkelingsstrategie.

²¹ Ministerie van LNV (2009), Plattelandontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2), versie 4.0, 22 juli 2009, p. 36.

²² Europese Unie verordening nr. 1698/2005. Deze verordening voor de periode 2007-2013 is de opvolger van de Kaderverordening Plattelandontwikkeling die zich richtte op de periode 2000-2006.

²³ Leader is een afkorting van Liaison Entre Actions de Development de l'Economie Rurale. Het invoeren van de Leaderaanpak (as 4) kan bijdragen aan de doelstellingen van assen 1 t/m 3.

²⁴ Noordelijke Rekenkamer (2009), Onderzoeksvoorstel gebiedsgerichte plattelandontwikkeling, p. 6.

As 4: Lederaanpak

As 1, 2 en 3 zijn inhoudelijk van karakter, terwijl as 4 gaat over het proces. Het Leaderprogramma, dat in 1991 is begonnen, beoogt inwoners van plattelandsgebieden te stimuleren om na te denken over de toekomst van deze gebieden en, door middel van financiering van lokale en regionale initiatieven, ook daadwerkelijk actie te ondernemen om de plattelandsgebieden in sociale en economische zin te ontwikkelen en vernieuwen. Samenwerking is een centraal element van de Lederaanpak. Vanaf 2007 is het Leader programma als as 4 onderdeel van het Europese plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013. De Lederaanpak dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten:²⁵

- Gebiedsgerichte plaatselijke ontwikkelingsplannen voor welomschreven subregionale plattelandsgebieden;
- Een plaatselijk publiek-privaat partnerschap;
- Een aanpak van onderop met beslissingsbevoegdheid voor een plaatselijke groep wat de uitwerking en de uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsplannen betreft;
- Een multisectorale opzet en uitvoering van de strategie, op basis van de interactie tussen actoren en projecten uit verschillende sectoren van de plaatselijke economie;
- De uitvoering van innovatieve benaderingen;
- De uitvoering van samenwerkingsprojecten;
- De vorming van een netwerk van plaatselijke partnerschappen.

Criteria voor het aanwijzen van een Leadergebied zijn:

- het gebied mag niet groter zijn dan 150.000 inwoners;
- kernen boven de 30.000 inwoners worden buiten beschouwing gelaten;
- de instelling van een plaatselijke groep, waarvan de samenstelling tenminste voor 50% moet bestaan uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk veld;
- deze plaatselijke groep dient voor het gebied een ontwikkelingsplan op te stellen.

In Nederland zijn voor de periode 2007-2013 31 Leadergebieden aangewezen.²⁶

De maatregelen voor as 4 betreffen:

- 411 Uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën As 1;
- 412 Uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën As 2;
- 413 Uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën As 3;
- 421 Uitvoering van samenwerkingsprojecten;
- 431 Beheer van de plaatselijke groep.

Financiën

De Europese Unie draagt voor maximaal 50% mee aan de financiering van het Nederlandse plattelandsontwikkelingsprogramma. Nederland kan voor het totale plattelandsontwikkelingsprogramma tussen 2007 en 2013 rekenen op € 486 miljoen uit het Europese Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). De nationale overheden vullen dat aan tot € 973 miljoen. Hiervan betreft € 290 miljoen as 3 en € 97 miljoen as 4.²⁷ De ervaring leert dat provincies, gemeenten en lokale actoren fors cofinancieren, waarmee duidelijk wordt dat het 'bottom-up' werken, naast het benutten van sociaal kapitaal in de regio, ook investeringen genereert.²⁸ In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op het POP2 in Nederland.

²⁵ Ministerie van LNV (2009), POP2, versie 4.0, 22 juli 2009, p. 87.

²⁶ Bron: www.netwerkplatteland.nl, 18 juni 2010. Een andere bron spreekt van 28 Leader gebieden (Ministerie van LNV (2009), Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2), versie 4.0, 22 juli 2009, p. 32).

²⁷ Ministerie van LNV (2009), POP2, versie 4.0, 22 juli 2009, p. 89.

²⁸ Ministerie van LNV (2009), POP2, versie 4.0, 22 juli 2009, p. 85.

3.3.2 Nationaal beleid

In deze paragraaf²⁹ wordt zowel ingegaan op de Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP) en het hieraan gekoppelde Meerjarenprogramma Landelijk Gebied (MJP2) als op de verdere uitwerking in Nederland van de Nationale Plattelandsstrategie (NPS) en het hieraan gekoppelde Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2). De reden hiervan is dat beide invalshoeken een eigen uitvoeringsspoor kennen. Beide sporen komen overigens op verschillende niveaus weer bij elkaar, waardoor het geheel een complex karakter heeft. Eerst worden de AVP en MJP2 beschreven en daarna de NPS en POP2.

Agenda voor een Vitaal Platteland en Meerjarenprogramma Landelijk Gebied

Het plattelandsbeleid in Nederland werd tot begin deze eeuw langs verschillende sporen gevoerd. Er is besloten om het ruimtelijk beleid te integreren in één Nota Ruimte en het niet-ruimtelijk beleid voor het platteland gelijktijdig vast te leggen in de Agenda voor een Vitaal Platteland (2004). De AVP is een toekomstvisie op de ontwikkeling van het Nederlandse platteland vanuit een integraal perspectief en richt zich op de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland. De speerpunten van de visie zijn het streven naar een brede plattelandseconomie, een levendig platteland door en voor mensen, en natuur en landschap om van te genieten. Het beleid in de AVP is grotendeels een voortzetting van bestaand beleid.

De AVP is uitgewerkt in het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 (MJP2), waarin de rijksdoelen en het Investeringsbudget landelijk Gebied (ILG) zijn opgenomen. In het MJP2 zijn de rijksdoelen ondergebracht in acht thema's, te weten natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie zandgebieden en sociaal-economische vitaliteit. Voor alle thema's heeft het Rijk operationele doelen en prestaties benoemd met uitzondering van het thema sociaal-economische vitaliteit. Voor dit thema zijn ook geen rijksmiddelen beschikbaar gesteld via het ILG.

De uitvoering van het MJP2 is gebaseerd op een nieuwe sturingsfilosofie. In deze filosofie staan deregulering en decentralisatie centraal. De deregulering houdt in dat de sectoraal beschikbare rijksfinanciën voor het platteland zijn ontschot en gebundeld in het ILG, en zodoende over een langere periode op een flexibele wijze gebiedsgericht kunnen worden ingezet voor het landelijk gebied. De decentralisatie houdt in dat provincies de regie krijgen over de realisatie van de doelen van het gebiedsgerichte plattelandsbeleid en daarmee de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke uitvoering. Daartoe stellen de provincies provinciale meerjarenprogramma's (pMJP's) op. Het Rijk wil vooral andere overheden de ruimte geven om op gebiedsniveau tot een integrale aanpak te komen. Provincies zullen de doelen samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties moeten bereiken. De afspraken tussen het Rijk en de provincies zijn via bestuursovereenkomsten vastgelegd op 18 december 2006. Het Rijk gaat sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat, ook tussentijds met een zogenoemde Mid Term Review (MTR).

Voor het thema sociaal-economische vitaliteit zijn, in tegenstelling tot de andere thema's, in het MJP2 geen afgebakende rijksdoelen en prestaties geformuleerd. Gesteld wordt dat het in de eerste plaats aan mensen zelf is om hun platteland tot een leefbare plek te maken en aan ondernemers om te ondernemen. De verschillende overheden dienen hiervoor de randvoorwaarden te creëren. Het Rijk ziet daarbij een eerste beleidsverantwoordelijkheid weggelegd voor provincies (regierol) en gemeenten. Het Rijk vraagt van de provincies om hiervoor zelf prestatieindicatoren te benoemen en die op te nemen in een uitvoeringsprogramma, bijvoorbeeld het pMJP.³⁰ Overigens heeft het Rijk wel een aantal effectindicatoren voor dit thema benoemd.³¹

²⁹ Deze paragraaf is o.a. gebaseerd op het Onderzoeksvoorstel gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling van de Noordelijke Rekenkamer (november 2009).

³⁰ Noordelijke Rekenkamer (november 2009), Onderzoeksvoorstel gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling, p. 34.

In het MJP2 is 4,2 miljard euro aan maatregelen geprogrammeerd, waarvan 3,2 miljard via het ILG en 1 miljard via het sectorale beleid voor de landbouw. In de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) is vastgelegd dat de provincies de rijksmiddelen niet eerder aan het ILG onttrekken dan noodzakelijk is voor de realisatie van de overeengekomen prestaties. De provincies mogen het geld vrij besteden aan de doelen en kunnen hiermee schuiven in de tijd en tussen gebieden. Voor (mede)financiering van maatregelen waarvoor het ILG-budget ontoereikend is of geen ILG-budget beschikbaar wordt gesteld, zoals – oorspronkelijk, zie hierna – voor het thema sociaal-economische vitaliteit, dient de provincie desgewenst zelf te zorgen. De provincies dragen verantwoordelijkheid om dit thema te financieren met Europese middelen, eigen provinciale middelen en middelen van derden zoals gemeenten, waterschappen en private partijen. Dit houdt in dat de provincies in een vroeg stadium afspraken moeten maken met andere partijen om deze bijdrage veilig te stellen. Het MJP2 en de pMJP's maken onderdeel uit van respectievelijk de landelijke en provinciale begrotingen. Jaarlijks wordt een voortgangsrapportage opgesteld; in 2010 is dit de Midterm Review.

Vanuit de Tweede Kamer is met een motie van Van Geel c.s. gevraagd om het vrijmaken van Rijksbudget voor o.a. 'leefbaarheid van regio's'. De ministers van LNV en EZ hebben in reactie hierop elk een eenmalige impuls van 5 miljoen euro toegekend voor het versterken van de leefbaarheid van het platteland, met name in relatie tot het voorzieningenniveau en (kleinschalig) ondernemerschap. Deze 10 miljoen euro wordt ingezet via het ILG om zodoende zo efficiënt mogelijk aan te sluiten bij de beleids- en uitvoeringsprogramma's van de provincies. Dit budget is, gelet op de nadruk vanuit de Tweede Kamer, bedoeld voor het slim organiseren van diensten en voorzieningen, en het versterken van lokaal en regionaal ondernemerschap.³²

Nederlandse Plattelandsstrategie en Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013

In de NPS beschrijft Nederland de prioriteiten voor de inzet van de middelen uit het ELFPO voor de periode 2007-2013. De NPS is geconcretiseerd in het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2).³³ De provincies en de ministeries van LNV en VROM hebben gezamenlijk POP2 geformuleerd. Nederland stelt als centrale strategie een integrale (agrarische) transformatieopgave. Innovatie- en structuurversterkende maatregelen dienen daarbij zoveel mogelijk hand in hand te gaan met de belangrijke opgaven om de milieudruk vanuit de land- en tuinbouw te verminderen.

Nederland wil 30% van het POP budget inzetten voor maatregelen ter bevordering van de concurrentiekracht van de landbouw (as 1), 30% voor beheer van natuur en landschap (as 2) en 40% gecombineerd voor diversificatie platteland (as 3) en de Leadersaanpak (as 4). In as 4 zal Nederland tenminste 10% van het budget inzetten.³⁴

Ecorys constateert in een ex ante evaluatie dat in het POP2 is gekozen voor een brede waaier van maatregelen als kader voor de provinciale programma's.³⁵ Om die reden dreigt een versnippering van de inzet van middelen in het gebiedsgericht beleid. Binnen as 3 is geen keuze gemaakt voor specifieke Nederlandse doelstellingen met betrekking tot de leefbaarheid van het platteland en is niet aangegeven welke maatregelen waar worden ingezet waardoor as 3 te breed is opgezet. Een probleemanalyse en adequate onderbouwing van de noodzaak en omvang van de maatregelen vanuit het NPS en probleemanalyse ontbreken.

³¹ Ministeries van LNV, VROM en OCW (2006), Agenda voor een Vitaal Platteland – Meerjarenprogramma 2007-2013, p. 112. O.a. wordt gewezen op de veelzijdigheid van dit thema ter verklaring van het relatief grote aantal effectindicatoren.

³² Ministerie van LNV (27 juni 2008), Brief van de ministers van LNV en EZ over uitvoering moties Van Geel cs (31 200, 16) en Atsma cs (31 200 XIV, 110) (kenmerk DP.2008/811; kamerstukken 11 2007/2008, 29.576 nr. 55).

³³ Op 15 juli 2009 heeft Nederland een aangepaste versie van het NPS en POP2 ingediend bij de Europese Commissie. De NPS en POP2 zijn aangepast aan de uitgangspunten van het Health Check besluit van november 2008 en het besluit over het Economisch Herstelplan van februari 2009. Dit heeft geleid tot nieuwe prioriteiten voor het plattelandsbeleid.

³⁴ Ministerie van LNV (2007), Nederlandse Plattelandsstrategie 2007-2013, versie november 2007, p. 30.

³⁵ Ecorys (december 2006), Naar een sterker platteland - ex-ante evaluatie POP 2007-2013.

De feitelijke POP-subsidieverstrekingen lopen via nationale en provinciale regelingen, waaronder die van ILG en pMJP.³⁶ POP2 is te beschouwen als een uitvoeringsstelsel voor de realisatie van doelen in de pMJP's. Provincies geven die uitvoering vorm en bepalen waarvoor het stelsel van POP-subsidies wordt ingezet, c.q. welke projecten onder het POP2 worden gebracht.³⁷ Het is uiteraard de bedoeling dat over de gehele looptijd van het POP alle maatregelen 'ingezet' worden om de afgesproken doelen te halen, maar dit betekent niet dat alle maatregelen altijd opengesteld moeten zijn. Er kan dus sprake van zijn dat bepaalde maatregelen 'dichtgezet' worden, anders gezegd dat daarvoor bij een provincie of onderscheiden deelgebieden daarbinnen geen aanvragen ingediend kunnen worden. Op landelijk niveau dient dan wel 'gecompenseerd' te worden om de gemaakte afspraken en doelen te bereiken. Ingeval van openstelling van maatregelen dient ook altijd het beschikbare budget vermeld te worden: 50% Europees middelen (ELFPO) en 50% nationale middelen, waarbij de verdeling tussen overheidslagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen of stichtingen die als overheid gezien kunnen worden) niet is vastgelegd. Het is wel de bedoeling dat het nationale geld qua cofinanciering 'rond' is alvorens een maatregel opengesteld kan worden.

3.4 Verantwoordelijkheden provincie

3.4.1 Wettelijke en autonome taken

Provincies hebben een zogeheten 'open' huishouding: zij hebben zowel wettelijke als autonome taken en de invulling en uitoefening daarvan laat ruimte aan het provinciaal bestuur om daarin keuzes te maken. Waren provincies 'gesloten' huishoudingen, dan dienden zij zich te beperken tot het takenpakket dat hen bij wet is toebedeeld. Wettelijke taken vloeien voort uit bepalingen die bij wet zijn vastgesteld. Ook bestuurs-overeenkomsten kunnen worden beschouwd als bindend en in ieder geval niet vrijblijvend voor betrokken partijen. Daarbij wordt opgemerkt dat, gegeven het wettelijk kader, ook in meer of mindere mate ruimte wordt geboden aan decentrale overheden om beleid en uitvoering op een eigen manier in te vullen en te organiseren. Dat is bijvoorbeeld het geval voor taken die provincies in medebewind in opdracht van het rijk uitvoeren. Daardoor biedt de scheidslijn tussen wettelijk en autonoom op papier wel enig houvast, maar is de praktijk weerbarstiger.

Wet inrichting landelijk gebied

Voor het gebiedsgerichte beleid vormen de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2 (MJP2) het bestuurlijk-juridisch kader. Hieruit kan worden afgeleid dat de provincie:

- een provinciaal meerjarenprogramma (pMJP) voor het gebiedsgerichte beleid dient op te stellen voor een periode van zeven jaar, rekening houdend met de structuurvisie en met provinciaal beleid voor plattelandontwikkeling;
- in het pMJP heeft opgenomen welke bijdrage in concrete, meetbare termen de provincie levert aan de realisatie van de Rijksdoelen, wat de raming van de kosten is en hoe de voortgang van de uitvoering wordt bewaakt en geëvalueerd;
- bij de voorbereiding van het pMJP in ieder geval besturen van gemeenten en waterschappen betreft.

Deze afspraken tussen Rijk en provincies zijn per provincie vastgelegd in Bestuursovereenkomsten ILG 2007-2013. Deze betreffen vooral de thema's 1 t/m 7 van het MJP2. Voor het 8^e thema (i.c. leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit) is in het MJP2 zelf aangegeven wat de verantwoordelijkheid en rol van de provincie is.

De provincie is te beschouwen als de bestuurslaag die in staat geacht mag worden om in het gebiedsgerichte beleid in het geding zijnde belangen en wensen af te wegen. De provincie heeft inzicht in het effect van de hele

³⁶ E-mail Ministerie LNV / Regiebureau POP 11 juni 2010.

³⁷ ILG – Hoofdlijnen uitvoering POP2 – definitief document 7 juni 2006, p. 2.

keten van plattelandontwikkeling en is verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de effecten van haar plattelandsbeleid. De provincie heeft als taak de samenwerking tussen de onderscheiden bestuurslagen met behoud van ieders verantwoordelijkheid te bevorderen. Daartoe maakt de provincie afspraken met de verschillende bestuurslagen over de inzet van middelen, verantwoordelijkheden en de uitvoering. De beleidsruimte die de provincie neemt of geeft zal verschillend zijn al naar gelang de aard van de doelstellingen en de zwaarte van het in het geding zijnde belang.

In het debat over het profiel van de provincie wordt aangegeven³⁸ dat het zwaartepunt ligt op de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk-economisch terrein en dan met name voor wat betreft de bovenlokale en bovenregionale taken, i.c. de provincie als gebiedsregisseur. Het pleidooi dat daarbij wordt gevoerd is om ter vermindering van de bestuurlijke drukte en de vergroting van de slagvaardigheid en doelmatigheid alle taken en bestuurlijke verantwoordelijkheden die gemeenten te boven gaan ook bij de provincie te laten horen, i.c. een bundeling van alle regionale taken.

Plattelandontwikkelingsprogramma (POP)

In Nederland is de minister van EL&I (voorheen LNV) de beheersautoriteit voor het POP Nederland en eindverantwoordelijk voor een doelmatige, doeltreffende en correcte wijze van beheer en uitvoering van het POP, daarbij gefaciliteerd door het Regiebureau POP.³⁹ Vanwege de regionale 'kleuring' oefent de minister deze verantwoordelijkheid uit in nauwe samenspraak met de provinciale besturen, die op basis van de Wilg de regie voeren over het gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied. De provincies zijn binnen het POP bevoegd tot het afgeven van beschikkingen voor de uitvoering van projecten die vallen binnen het gebiedsgerichte beleid. De provincies beoordelen de subsidieaanvragen beleidsmatig, waarbij het door de EU goedgekeurde POP2 en de pMJP's de toetsingskaders vormen. De provincies zijn daarbij in de rol van frontoffice het gezicht naar buiten, naar o.a. de aanvragers.⁴⁰ Het betaalorgaan Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van EL&I heeft in de positie van backoffice een centrale rol in het proces van toetsen, beschikken, administreren en betalen. De DLG toetst voorafgaand aan beschikking of betaling o.a. op het voldoen aan Europese regelgeving (EU-conformiteit), en is eindverantwoordelijk voor het uitvoeren van fysieke controles. Het is de bedoeling dat in het uitvoeringsproces alle betalingen aan eindbegunstigden / aanvragers worden gebundeld en de inningen van alle cofinancieringen verlopen via het betaalorgaan DLG.

Er zijn veel taken die de provincie zelf kan uitvoeren dan wel aan de DLG kunnen worden opgedragen. Het betreft taken in de sfeer van voorlichting, aanvraagbegeleiding, helpdesk, advies, ontvangst en afhandeling van allerlei klantcontacten e.d. Provincies bepalen voor deze taken wat er gebeurt. DLG is beschikbaar voor de uitvoering hiervan, waarbij de capaciteit door EL&I aan provincies beschikbaar wordt gesteld. Het is wel wenselijk een zekere eenheid in de taakverdeling na te streven.⁴¹ Afspraken worden vastgelegd in uitvoeringsovereenkomsten tussen (afzonderlijke) provincies en DLG.

Voor de uitvoering van activiteiten in het kader van Leader (as 4) geldt dat de Plaatselijke Groepen (PG'en) een zwaarwegend advies geven aan de provincie. De PG'en zijn namelijk beslissingsbevoegd voor de selectie van projecten in hun gebied. Op voordracht van de PG'en geven de provincies beschikkingen af voor dergelijke projecten. De provincies dragen tevens zorg voor het monitoren van de budgetten van de PG'en.

³⁸ Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008), Ruimte, regie en rekenschap. Den Haag: Ministerie van BZK.

³⁹ Ministerie van LNV, POP2, versie 4.0, 22 juli 2009, hoofdstuk 11, p. 102 e.v.

⁴⁰ ILG – Hoofdlijnen uitvoering POP2 – definitief document 7 juni 2006, p. 3.

⁴¹ ILG – Hoofdlijnen uitvoering POP2 – definitief document 7 juni 2006, p. 5.

Wet maatschappelijke ondersteuning

Met het oog op leefbaarheid mag in dit verband de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) niet onvermeld blijven. De Wmo bestrijkt een breed spectrum van maatschappelijke zorg, welzijn en voorzieningen. De Wmo kent negen prestatievelden, veelal gericht op specifieke doelgroepen uit de bevolking, zoals jeugdigen, mensen met beperkingen en/of problemen, mantelzorgers en vrijwilligers. Eén van deze prestatievelden is het 'bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten'. Leefbaarheid laat zich in dit geval definiëren als 'het wonen in een prettige en veilige omgeving, met de mogelijkheid om (thuis of in de buurt) gebruik te maken van (eenvoudige) zorg-, welzijns- en gemaksdiensten'. Dit klinkt eenvoudig, maar vergt in de praktijk een omslag in de aanpak van aanbodgericht naar vraaggericht en van categoriaal / sectoraal naar gebiedsgericht waarbij de aandacht is gericht op drie componenten, namelijk huis, diensten / voorzieningen en omgeving.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet ligt bij de gemeenten, die in staat worden geacht om, beter dan welke andere overheidslaag ook, burgers te mobiliseren en ondersteuning dicht bij de burger te organiseren: maatwerk in de directe leefomgeving. De provincie heeft krachtens artikel 13 van de Wmo ook een taak: 'Provinciale staten onderscheidenlijk gedeputeerde staten dragen zorg voor het voeren van beleid betreffende het steunfunctiewerk'. Met steunfunctiewerk worden bijvoorbeeld centra voor maatschappelijke ondersteuning bedoeld, die van de provincie subsidie ontvangen voor het ondersteunen van gemeenten en andere organisaties op uiteenlopende beleidsterreinen. Op deze wijze geven provincies invulling aan een ondersteunende rol ten opzichte van de uitvoering van het door de gemeente te voeren beleid.

3.4.2 Rollen

Op het terrein van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit oefent de provincie verschillende rollen uit. Het IPO⁴² positioneert de provincies als de bestuurslaag die zorg draagt voor een leefomgeving met identiteit en verantwoordelijk is voor de inrichting van het landelijk gebied. Daarbij wordt het verschil gemaakt door een gebiedsgerichte en integrale werkwijze, op regionale schaal met een sectordoorsnijdende benadering. Daarbij worden de volgende, vaak onderling samenhangende rollen voor de provincie onderscheiden: initiatiefnemer, vernieuwer, stimulator, regisseur en financier, waarbij tevens wordt benadrukt dat provincies dit niet alleen doen, maar samen met maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers, gemeenten en rijk.

Bij de uitvoering van het plattelandsbeleid kan de provincie verschillende rollen aannemen. De Raad Landelijk Gebied (RLG) onderscheidt de volgende rollen:⁴³

- **Faciliteren:** de provincie stelt andere partijen in staat om doelen te realiseren binnen de provinciale beleidskaders. Het gaat hierbij vooral om kleinschalige projecten die via 'de aanpak van onderop' tot stand komen en worden uitgevoerd door derden.
- **Regisseren:** de provincie neemt het voortouw in het ontwikkelingsproces en neemt als belanghebbende andere partijen bij de hand om beleidsdoelen te realiseren door middel van integrale plan- of programmaontwikkeling. Het betreft veelal integrale, bovenlokale vraagstukken met rijksopgaven die kaderstellend zijn (zoals landinrichting en reconstructie). Het vraagstuk wordt hierbij gedefinieerd vanuit de overheid, er wordt draagvlak gecreëerd in het gebied door partijen bij het beleid te betrekken, het gaat om het ontwikkelen van een visie, het bedenken van maatregelen en er is beperkte aandacht voor financiering.
- **Participeren:** de provincie neemt risicodragend deel in projecten om zelf (mede) ontwikkelingen van de grond te tillen. Het betreft veelal complexe sociaal-ruimtelijke inrichtingsplannen die een samenhangende ondernemende aanpak vergen, een hoge dynamiek kennen (wisselende netwerken, publiek-private

⁴² IPO (2007), Provincies maken het verschil – op weg naar een mooier Nederland. Den Haag: IPO (publicatienummer 268). IPO (2010), Profiel Provincies – Provincies: een eigentijds profiel.

⁴³ Raad landelijk gebied (2007), Achter open deuren – Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling, pp. 18-19.

samenwerking) en verschillende manieren van betrokkenheid). De opgave is hier gedefinieerd vanuit het gebied en er worden verschillende opgaven in een gebied gecombineerd. Het gaat er daarbij om coalities te creëren tussen overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en particulieren.



HOOFDSTUK 4

Taken en rollen

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 1 ‘Wat zijn de taken en rollen van de provincie op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland?’ beantwoord.

4.1 Verantwoordelijkheden provincies

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de verantwoordelijkheden, taken en rollen van de provincie in het kader van het beleid voor het landelijk gebied, dat op verschillende bestuurlijke niveaus wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Dat is een complex geheel. Op hoofdlijnen samengevat leidt dat tot het volgende overzicht van taken en verantwoordelijkheden van de provincie:

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

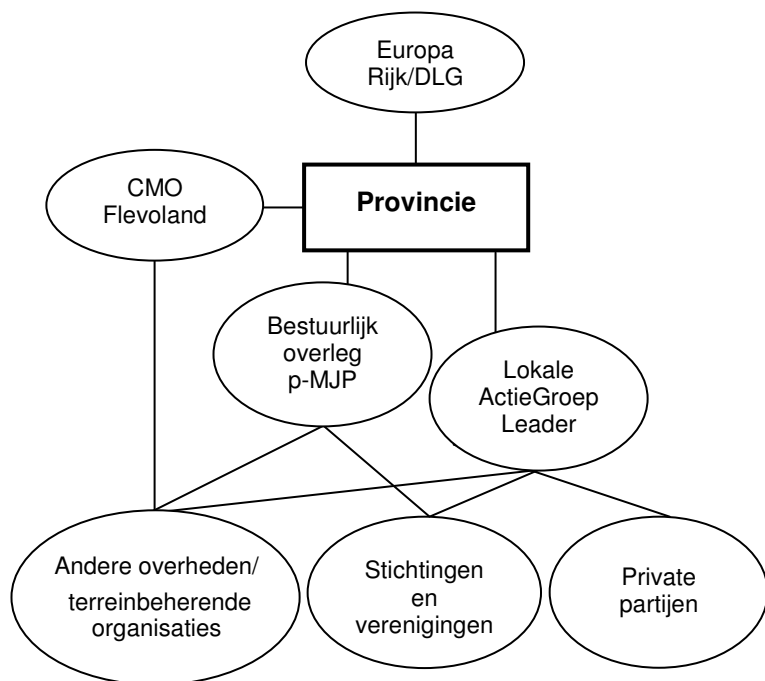
Bij de uitvoering van deze taken staan de provincies verschillende beleidsinstrumenten ter beschikking. Zonder daarbij volledigheid na te streven, gaat het om instrumenten zoals:

- instrumenten uit de wet- en regelgeving, zoals de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg);
- de instelling van organisatiestructuren en samenwerkingsverbanden op regionaal niveau in het kader van gebiedsgericht werken, zoals gebiedscommissies, plaatselijke groepen e.d.;
- investeringen, al dan niet in de vorm van cofinanciering, van programma's en projecten;
- subsidieregelingen;
- de inzet van uitvoeringsorganisaties, zoals de (provinciale) centra voor maatschappelijke ontwikkeling en rijksdiensten, zoals de Dienst Landelijk Gebied (DLG).

4.2 Provinciale visie op taken en rollen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de taken en rollen van de provincie in het landelijk gebied in het algemeen en ten aanzien van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het bijzonder. Daarbij komen ook rollen en taken van overige partijen aan de orde die betrokken zijn bij het provinciale beleid. Het gaat om lokale partijen (zoals gemeenten en private partijen), om regionale partijen (zoals de Plaatselijke Groep waarin lokale partijen zijn vertegenwoordigd, om (provinciale) uitvoeringsinstellingen (in het geval van Flevoland: CMO Flevoland) en

het Rijk en Europa die middelen voor sociaal-economische vitaliteit beschikbaar stellen. In figuur 2 is een overzicht opgenomen van bij het provinciaal leefbaarheidsbeleid betrokken partijen. Een nadere beschrijving van de taken en rollen van deze partijen volgt in dit hoofdstuk.



Figuur 2 Overzicht relevante partijen in het kader van het provinciale leefbaarheidsbeleid

Rol in het landelijk gebied

De provincie Flevoland onderscheidt in haar Omgevingsplan een aantal rollen die zij kan spelen in het landelijk gebied, namelijk:

- stimuleren: onder andere met behulp van financiering uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het Plattelands Ontwikkelingsplan (POP);
- initiëren: zelf partijen uitnodigen deel te nemen aan visie en planvorming;
- regisseren: partijen bij elkaar brengen die vanuit een gemeenschappelijk belang projecten ontwikkelen;
- ontwikkelen: zelf waar nodig de organisatie van een ontwikkeltraject ter hand nemen.⁴⁴

Welke rol de provincie kiest is afhankelijk van de regionale belangen die er spelen, de dynamiek binnen het gebied, de complexiteit van de opgaven en het draagvlak voor een specifieke provinciale rol.⁴⁵ De provincie Flevoland heeft gekozen voor een gebiedsgerichte, integrale aanpak.⁴⁶ In het kader van gebiedsontwikkeling ziet de provincie voor haarzelf een nieuwe rolinvulling. De provincie wil minder inhoudelijk bepalen (dit is regisseren), maar meer een platform bieden aan ideeën en deze begeleiden (dit is faciliteren). Flevoland wil meer fungeren als provinciale denktank, dan als uitvoerder van zelfbedachte plannen. Dat neemt niet weg dat de provincie ook toezichthouder is en soms wel grenzen moet aangeven.⁴⁷

⁴⁴ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006-2015, p. 109.

⁴⁵ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006-2015, p. 109.

⁴⁶ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 9 september 2010.

⁴⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 31 maart 2010.

De provincie Flevoland kiest er in het algemeen voor om op afstand van de lokale bestuurslaag te opereren, vooral omdat de provincie relatief weinig gemeenten heeft.⁴⁸ De provincie wil vooral complementair zijn en vraaggestuurd handelen richting de gemeenten.⁴⁹

Rol ten aanzien van leefbaarheid / sociaal-economische vitalisering

Meer specifiek op het gebied van leefbaarheidsbevordering op het platteland ziet de provincie een regionale regierol voor zichzelf. Deze regierol wordt in combinatie met kaderstelling opgepakt en bestaat onder andere uit het signaleren en vervolgens bespreken van deze signalen met de betreffende gemeenten, aldus de verantwoordelijk gedeputeerde.⁵⁰

De provincie heeft geen separaat beleidskader voor het bevorderen van leefbaarheid op het platteland. Gekozen is voor een aanpak via POP2/Leader.⁵¹ Dit sluit aan op de gebiedsgerichte aanpak van Flevoland; ideeën voor Leaderprojecten ontstaan van onderaf en hebben hun weerslag in het gebied.⁵² De keuze voor het POP2/Leader-spoor kan afgeleid worden uit het pMJP. In dit document worden de twee thema's 'Leefbaarheid' en 'Leaderaanpak' in eerste instantie separaat gepresenteerd. Pas in het hoofdstuk Subsidievoorwaarden wordt duidelijk dat beide thema's elkaar aanvullen.

De provincie vervult in de voorbereidende fase, waarin Leaderaanvragen vorm krijgen, een stimulerende rol door te informeren en aan te jagen. Gedurende de uitvoering treedt de provincie meer faciliterend en controlerend op.⁵³ De Lokale Actie Groep Leader Flevoland (LAG) is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van de Leader-as (d.i. as 4) van het POP2⁵⁴ en heeft de volgende taken:

- opstellen van selectiecriteria en voorwaarden;
- genereren van nieuwe projecten;
- beoordelen van de ingediende projecten;
- inhoudelijk bijsturen van projecten;
- rekening houden met de afstemming van projecten met het pMJP en met andere (Europese) fondsen;
- tussentijds evalueren van het Ontwikkelingsplan en het zonodig bijstellen;
- verzorgen van voorlichting en PR over Leader in Flevoland.⁵⁵

De provincie is betrokken bij de LAG op de volgende wijze:

- de twee Leader-projectleiders (in dienst van de provincie) verzorgen het secretariaat (waaronder o.a. verslaglegging, archivering);
- de programmamanager pMJP is lid en vertegenwoordigt Flevoland;
- de gedeputeerde heeft elk kwartaal bilateraal contact met de voorzitter van de LAG;
- de programmamanager pMJP en de voorzitter van de LAG hebben tweemaandelijks overleg;
- de voorzitter van de LAG is, als vertegenwoordiger van de LAG, lid van het bestuurlijk overleg pMJP.⁵⁶

De provincie kan op de projectaanvragen sturen door de subsidiemogelijkheden te verbreden of te versmallen, paragraaf 6.2.2 gaat hier verder op in.

⁴⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 31 maart 2010.

⁴⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a & Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 9 september 2010.

⁵⁰ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 9 september 2010.

⁵¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

⁵² Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 9 september 2010.

⁵³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

⁵⁴ Urk komt in aanmerking voor as 4 van het Europees Visserij Fonds (EVF), deze is vergelijkbaar met de Leader-as uit POP2. De uitvoering ervan gebeurt door de LAG, maar wordt in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

⁵⁵ LAG Leader Flevoland (2007), Ontwikkelingsplan Leader, pp. 23-24.

⁵⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a & LAG Leader Flevoland (2007), Ontwikkelingsplan Leader, p. 24.

Voor het gehele pMJP vindt twee maal per jaar bestuurlijk overleg plaats in het Bestuurlijk overleg p-MJP. Voorzitter van het Overleg is de Gedeputeerde die portefeuillehouder is van het pMJP. Dit Overleg is bedoeld om tot heldere afspraken te komen met alle betrokken partijen. Sinds 2009 is er één Overleg voor de gehele provincie. Tot 2009 was overleg nog per deelgebied georganiseerd: voor Oostelijk en Noordelijk Flevoland was een ambtelijke coördinatiecommissie en een bestuurlijke stuurgroep ingesteld en in Zuidelijk Flevoland vond het overleg bilateraal en middels werkbezoeken plaats. Vooral omdat de gemeenten van mening waren dat deze wijze van samenwerking onvoldoende succesvol was, besloot de provincie in 2009 de overlegstructuur anders in te richten en is het Bestuurlijk overleg p-MJP gevormd.⁵⁷

De eerste verantwoordelijkheid voor het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering ligt bij de lokale overheid, aldus de verantwoordelijk gedeputeerde. De provincie handelt, binnen haar kaders, vraaggestuurd richting gemeenten.⁵⁸ De gemeenten moeten aangeven aan welke leefbaarheidsbevorderende maatregelen behoefte is en hiervoor subsidieaanvragen (bijvoorbeeld in het kader van POP2-as 3) indienen. De provincie geeft aan in de praktijk een stimulerende rol te spelen in het benoemen van vraagstukken of kansen en het vertalen ervan naar een subsidieaanvraag.⁵⁹ Bij de uitwerking zoekt de provincie aansluiting bij het gemeentelijke beleid.⁶⁰ In haar Omgevingsplan heeft de provincie vastgelegd dat de directe verantwoordelijkheid voor sociale samenhang bij de gemeenten en sociale partners ligt.

Ten aanzien van voorzieningen stelt de provincie expliciet dat het beleid en de realisatie van lokale voorzieningen in principe aan de gemeenten wordt gelaten. De provincie ziet voor zichzelf vooral een rol bij de bovenlokale voorzieningen als hoger en universitair onderwijs, grootschalige recreatieve voorzieningen en sport. Deze rol bestaat uit belangenbehartiging en stimuleren van het realiseren van deze voorzieningen en wordt ingevuld via de sectorale lijnen.⁶¹ De provincie geeft aan dat per beleidsterrein bestuurlijk overleg plaatsvindt over de uitgangspunten en uitwerking ervan. Soms wordt op een specifiek beleidsterrein onderhandeld met de gemeenten over de invulling van de provinciale verantwoordelijkheid voor bovenlokale voorzieningen en de definitie van het begrip bovenlokaal.⁶² De provincie beschouwt het ontwikkelen van multifunctionele centra (MFC's) als een belangrijke leefbaarheidsstimulus en zoekt hiervoor de aansluiting bij het gemeentelijk beleid. De provincie ziet het niet als haar taak om zorg te dragen voor een kwalitatief gelijkwaardig voorzieningenniveau in de verschillende kernen in Flevoland.⁶³

De provincie verzorgt de uitvoering van een beperkt aantal wettelijke taken op het gebied van sociale kwaliteit.⁶⁴ Eén daarvan is het voeren van beleid voor het steunfunctiewerk in het kader van de Wmo, onder andere op het prestatieveld 'bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten' (zie ook hoofdstuk 3). CMO Flevoland (voorheen Axion) is de provinciale ondersteuningsinstelling op het sociale domein. In opdracht van de provincie werkt CMO aan het verbeteren van de kwaliteit van de sociale samenhang in de

⁵⁷ Provincie Flevoland (2009), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland Landelijk Gebied (p-MJP) Jaarprogramma 2009, p. 19 & Provincie Flevoland, email, 13 januari 2011.

⁵⁸ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 9 september 2010.

⁵⁹ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland, p. 89 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

⁶⁰ Provincie Flevoland, email, 20 augustus 2010.

⁶¹ Provincie Flevoland, Handreiking Provinciaal belang Wro, p. 6.

⁶² Provincie Flevoland, e-mail, 20 augustus 2010.

⁶³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a & Provincie Flevoland, e-mail, 20 augustus 2010 & Provincie Flevoland (2008), Begroting 2009, pp. 62 en 116 & Provincie Flevoland (2009), Begroting 2010, p. 57.

⁶⁴ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006-2015, p. 89.

Flevolandse samenleving.⁶⁵ Dit wordt genoemd in verschillende P&C-documenten, maar daarbij wordt niet toegelicht dat de provincie op deze wijze invulling geeft aan de hiervoor genoemde taak.⁶⁶

⁶⁵ Provincie Flevoland (2010), Brochure Cultuur, sport, zorg en welzijn, p. 2.

⁶⁶ Onder andere: Provincie Flevoland (2009), Begroting 2010, pp. 49-50 & Provincie Flevoland (2010), Jaarverslag en jaarrekening 2009, pp. 67-68.

HOOFDSTUK 5

Vraagstukken

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 2 'Welke vraagstukken rond leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering kent Noordelijk Flevoland?' beantwoord.

5.1 Gebiedstypering en definitie van begrippen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de problemen rond leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het Flevolandse platteland. Dit doen we om in een volgende stap (hoofdstuk 5) te kunnen beoordelen of het beleid tegemoetkomt aan deze problemen. Voordat ingegaan wordt op de vraagstukken op het Flevolandse platteland is het van belang om te weten wat de provincie precies verstaat onder leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Hieronder wordt bij deze vraag stilgestaan, voorafgegaan door een korte typering van het Flevolandse platteland.

Typering Flevolandse platteland

Waar eens de Zuiderzee was, ligt nu de jongste provincie van Nederland: Flevoland. In 1942 werd de Noordoostpolder drooggelegd, in 1957 volgde Oostelijk Flevoland en in 1968 was de landaanwinning compleet met de drooglegging van Zuidelijk Flevoland. De planning van dorpen werd in eerste instantie volgens Christaller's Centrale Plaatsentheorie vormgegeven. Deze theorie gaat uit van een hiërarchie van verzorgingskernen. Emmeloord werd zo de 'centrale plaats', met daar omheen 10 kleinere dorpen op fietsafstand. De opkomst van de auto maakte deze manier van plannen al snel achterhaald. Bij de planning van Oostelijk Flevoland werd dan ook uitgegaan van kernen op auto-afstand, met relatief minder dorpen als resultaat. De polders kenmerken zich door landbouw, veel open ruimte en een strakke indeling.⁶⁷

Definitie van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering

Uit de beleidsopgave Leefbaarheid zoals verwoord in het pMJP, kan de Flevolandse definitie van een leefbaar platteland afgeleid worden, namelijk *"een platteland waar bewoners zich thuis voelen en waar de sociale en economische vitaliteit is gewaarborgd."*⁶⁸ Deze definitie wordt ook in de praktijk gehanteerd. Hierin ligt het accent op woonbeleving in brede zin en op economische vitaliteit.⁶⁹

5.2 Vraagstukken op het Flevolandse platteland

In hoofdstuk drie is een aantal ontwikkelingen en vraagstukken beschreven die van invloed zijn op de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland. Hoewel Flevoland een vrij jonge plattelandsprovincie is, zijn ook in deze provincie ontwikkelingen aan de orde die de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit negatief beïnvloeden.

⁶⁷ LAG Leader Flevoland (2007), Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013, p. 5.

⁶⁸ Provincie Flevoland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland Volop kansen in Flevoland 2007-2013, p. 46.

⁶⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

De provincie Flevoland heeft de leefbaarheidsvraagstukken op het platteland niet onderzocht ter onderbouwing van haar leefbaarheidsbeleid zoals verwoord in het pMJP. De provincie heeft aangegeven dat een 'wetenschappelijke' analyse van de leefbaarheidsproblematiek, waarop vervolgens leefbaarheidsbeleid geformuleerd zou worden (top-down), contrair zou zijn met de bottom-up-benadering die de provincie hanteert.⁷⁰

De Flevolandse leefbaarheidssituatie komt wel aan de orde in verschillende onderzoeken. De signalen die hieruit naar voren komen, worden besproken met de betreffende gemeenten, aldus de verantwoordelijk gedeputeerde.⁷¹ Zo heeft de provincie in 2006 en 2010 onderzoeken laten uitvoeren naar het voorzieningenniveau in de verschillende delen van Flevoland. Daarnaast heeft Axion (tegenwoordig: CMO Flevoland) in 2005 een nulmeting verricht van de leefbaarheid van kleine kernen in Flevoland. En de LAG heeft in 2007 in haar Ontwikkelingsplan een analyse van de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen (d.i. een SWOT-analyse) van Flevoland opgenomen. De uitkomsten van deze vier onderzoeken worden nu respectievelijk weergegeven.

Voorzieningen Flevoland - Actualisatie en verkenningen tot 2020 (2006) & Voorzieningenniveau Flevoland in de tijd 1996-2009 (2010)

Uit zorg over de omvang en ontwikkeling van de voorzieningen, heeft de provincie in 2006 het voorzieningenniveau in Flevoland laten onderzoeken. Dit onderzoek toonde aan dat in de periode 2000-2004:

- de ontwikkeling van het voorzieningenniveau was achtergebleven;
- het niveau van voorzieningen in Flevoland nog steeds relatief laag was;
- het lage voorzieningenniveau in Flevoland nagenoeg voor alle sectoren gold;
- de waardering van basisvoorzieningen in vergelijking met het landelijk beeld niet ondermaats was;
- de achterstandssituatie van het voorzieningenniveau geen verhuismotief was voor bewoners.⁷²

De uitkomsten van het onderzoek hebben ertoe geleid dat PS het versterken van het voorzieningenniveau tot prioriteit hebben verheven en het één van de speerpunten is geworden in het Hoofdlijnenakkoord van GS. Dit heeft geresulteerd in extra inzet op sectorale beleidsgebieden, met name hoger onderwijs en sport en tot intensievere samenwerking tussen de afdelingen JSC en EZ.⁷³

In 2010 verscheen een actualisering voor de jaren 2008 en 2009. Hieruit blijkt dat:

- de achterstand in het voorzieningenniveau ten opzichte van Nederland flink is ingelopen;
- het aantal arbeidsplaatsen in de voorzieningen in Flevoland meer in harmonie is gekomen met de omvang van de bevolking;
- het voorzieningenniveau van Flevoland ondanks de verbetering, nog steeds lager is dan dat van Nederland;
- vooral de sector medische zorg vraagt om een sterke uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen;
- de Noordoostpolder en Lelystad in Flevoland het hoogste voorzieningenniveau hebben, al ligt dit wel onder het landelijke niveau.⁷⁴

Nulmeting leefbaarheid kleine kernen in Flevoland (2005)

Deze nulmeting is uitgevoerd in opdracht van de Vereniging Kleine Kernen Flevoland (VKKF). Het doel was om inzicht te krijgen in de situatie en ontwikkelingen op het terrein van leefbaarheid in de dorpskernen.⁷⁵ Omdat 10 van de 12 onderzochte dorpen in de Noordoostpolder liggen, worden de resultaten van dit onderzoek weergegeven in paragraaf 5.4 Vraagstukken in Noordelijk Flevoland.

⁷⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

⁷¹ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 9 september 2010.

⁷² ABF Research (2006), Voorzieningen Flevoland - Actualisatie en verkenningen tot 2020, pp. 4-5.

⁷³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

⁷⁴ ABF Research (2010), Voorzieningenniveau Flevoland in de tijd 1996-2009, pp. 1-3.

⁷⁵ Axion (2005), Nulmeting leefbaarheid kleine kernen Flevoland, p. 3.

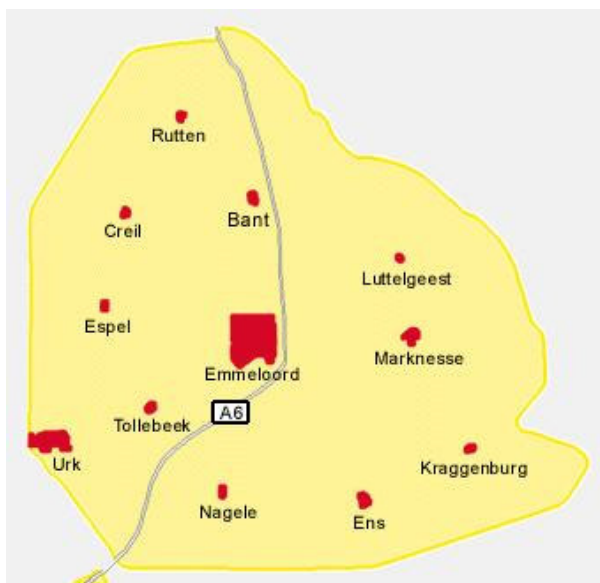
Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013 (2007)

In het Ontwikkelingsplan is een SWOT-analyse van Flevoland opgenomen. Deze geldt - zonder uitzondering - ook voor Noordelijk Flevoland.⁷⁶ De vraagstukken die in de SWOT-analyse worden benoemd, komen aan de orde in paragraaf 5.4. Om de SWOT-analyse en de ontwikkelingsstrategie op te kunnen stellen, zijn bijeenkomsten met de verschillende betrokken partijen gehouden. Hun input is door de Leader-projectleider verwerkt tot het Ontwikkelingsplan.⁷⁷

De provincie geeft desgevraagd aan dat de leefbaarheidsproblematiek in Flevoland anno 2010 mild is. Als dilemma wordt aangegeven dat het aanpakken van de onderliggende oorzaken van een verminderde leefbaarheid (zoals schaalvergroting landbouw, krimp, opschaling voorzieningen) een enorm grote en kostbare opgave is en vaak op hogere (landelijke of Europese) schaal ligt.⁷⁸

5.3 Gebiedsbeschrijving Noordelijk Flevoland

Noordelijk Flevoland bestaat uit de Noordoostpolder en het voormalige eiland Urk. De Noordoostpolder bestaat officieel sinds 1942. Het belangrijkste doel van de droogmakerij was de aanwinning van landbouwgronden.⁷⁹ Na de Tweede Wereldoorlog startte de ontginning van de Noordoostpolder en bij de inrichting ervan is uitgegaan van één centrale plaats (Emmeloord) met daaromheen tien dorpen op fietsafstand. De Noordoostpolder diende een afspiegeling te zijn van de Nederlandse maatschappij. De bewoners zijn naar verhouding geselecteerd op o.a. geografische afkomst en religie.⁸⁰ Daarom telde elk dorp oorspronkelijk twee kerken (katholiek en protestants) en drie basisscholen (katholiek, protestants en openbaar). Ook het verenigingsleven werd langs die lijnen opgebouwd. Tegenwoordig is dat onderscheid vervaagd en zijn veel scholen en verenigingen gefuseerd, om voldoende massa te kunnen behouden. Tabel 3 laat het aantal inwoners per kern in Noordelijk Flevoland zien.



Figuur 3 Noordelijk Flevoland⁸¹

Tabel 3 Aantal inwoners per kern

Plaatsnaam	Aantal inwoners
Urk	18.300
Emmeloord	25.200
Bant	1.300
Creil	1.300
Ens	3.000
Espel	1.400
Kraggenburg	1.500
Luttelgeest	1.600
Marknesse	4.000
Nagele	2.000
Rutten	1.700
Tollebeek	1.900

⁷⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010b.

⁷⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010b.

⁷⁸ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

⁷⁹ Gemeente Noordoostpolder (2010), www.noordoostpolder.nl.

⁸⁰ Dorpsbelang Tollebeek (2007), Tollebeek Eenheid in verscheidenheid, pp. 38-39.

⁸¹ Stichting Milieunet (2010), www.stichtingmilieunet.nl.

Demografie en wonen⁸²

In tabel 4 is de prognose van de bevolkingsontwikkeling binnen Noordelijk Flevoland weergegeven. Uit de tabel blijkt dat de bevolking in Noordelijk Flevoland tot en met 2009 sneller is gegroeid dan in Nederland, maar langzamer dan in de provincie Flevoland.⁸³ Deze trend gaat nog door tot omstreeks 2025. Daarna stabiliseert de bevolkingsomvang van Noordelijk Flevoland zich, terwijl de bevolkingsgroei in de gehele provincie en in Nederland nog doorgaat.⁸⁴ Overigens zal de gemeente Noordoostpolder na 2025 te maken krijgen met lichte krimp van de bevolking.⁸⁵

Tabel 4 Aantal inwoners 2009-2040

	Inwoners 2009	Indexcijfer (2009=100)			
		2000	2009	2025	2040
Noordelijk Flevoland	63.876	92	100	111	111
Provincie Flevoland	383.449	83	100	121	125
Nederland	16.485.787	96	100	104	106

Tabel 5 toont de samenstelling van de bevolking naar leeftijd. Noordelijk Flevoland had in 2009 in vergelijking met Nederland een relatief jonge bevolking (een hoger aandeel jongeren <20 jaar en een lager aandeel mensen van 65 jaar en ouder) en dit blijft ook in de komende 30 jaar zo. De provincie Flevoland vergriest wel sneller. In 2009 had de provincie nog een lager aandeel ouderen dan Noordelijk Flevoland, in 2040 zal het aandeel ouderen in de provincie iets hoger liggen.

Tabel 5 Samenstelling bevolking naar leeftijd 2009-2040

	2009			Prognose 2040		
	<20 jaar	20-64 jaar	> 64 jaar	<20 jaar	20-64 jaar	> 64 jaar
Noordelijk Flevoland	31%	57%	12%	29%	48%	23%
Provincie Flevoland	29%	62%	9%	25%	51%	24%
Nederland	24%	61%	15%	22%	52%	26%

Het aantal woningen in Noordelijk Flevoland is in de periode 2000-2009 met 10% gegroeid. Dat is veel minder dan de groei van de woningvoorraad in de provincie Flevoland (+20%, de groei vindt met name plaats in Almere) maar iets meer dan de groei van het aantal woningen in geheel Nederland (+8%).⁸⁶ De gemiddelde huizenprijs in de gemeente Noordoostpolder bedraagt € 200.000. Dat is vergelijkbaar met de gemiddelde huizenprijs in de provincie Flevoland (€ 204.000) maar aanzienlijk lager dan de gemiddelde huizenprijs in Nederland (€ 241.000).

Voorzieningen

Op het platteland is het voorzieningenniveau vaak beperkter dan in stedelijke gebieden. Hierna wordt beschreven hoe het is gesteld met de voorzieningen voor zorg, onderwijs, levensmiddelen en openbaar vervoer.

Zorg. De huisarts is verantwoordelijk voor de verlening van eerstelijns basiszorg aan mensen. In tabel 6 is te zien wat de gemiddelde afstand is tot een huisarts en wat het aantal huisartsenpraktijken binnen 3 kilometer is in

⁸² CBS (2009), cbs.statline.nl.

⁸³ De groei van Almere verklaart de snelle toename van de bevolking in de provincie Flevoland.

⁸⁴ Een indexcijfer van 111 betekent dat het aantal inwoners in 2025 111% bedraagt van het aantal inwoners in 2009.

⁸⁵ In de periode 2000-2009 is bij enkele kernen sprake van een lichte afname van het inwonertal, per saldo is voor Noordelijk Flevoland sprake van groei. Bron: Provincie Flevoland, email, 24 november 2010.

⁸⁶ CBS (2009), cbs.statline.nl.

Noordelijk Flevoland.⁸⁷ Uit de tabel blijkt dat de afstand tot een huisartsenpraktijk in de Noordoostpolder groter is dan gemiddeld in Flevoland en Nederland. Verder ligt het aantal huisartsenpraktijken binnen 3 kilometer weliswaar aanzienlijk lager dan in geheel Nederland, maar zowel in de Noordoostpolder als op Urk zijn er meerdere huisartsenpraktijken binnen die afstand. Tabel 6 laat ook de afstand tot de dichtstbijzijnde huisartsenpost, ziekenhuis of polikliniek zien.⁸⁸ Daar kunnen mensen naar toe buiten openingstijden van de praktijk of als de zorg van de huisarts niet toereikend is. Het blijkt dat in de Noordoostpolder de afstand tot huisartsenpost, ziekenhuis of polikliniek lager ligt dan in Nederland.

Tabel 6 Afstand tot zorgvoorzieningen

	Gemiddelde afstand tot huisartsenpraktijk	Aantal huisartsenpraktijken binnen 3 km	Gemiddelde afstand tot huisartsenpost	Gemiddelde afstand tot ziekenhuis of polikliniek
Noordoostpolder	1,9 km	4,2	5,8 km	5,8 km
Urk	0,6 km	4	11,4 km	11,4 km
Flevoland	1.1 km	5,1	5 km	6,1 km
Nederland	0,9 km	10,3	6 km	5,3 km

Onderwijs. Tabel 7 laat zien wat de afstand is tot een basisschool en scholen voor voortgezet onderwijs per gemeente in Noordelijk Flevoland.⁸⁹ Uit de tabel blijkt dat zowel in de Noordoostpolder als op Urk basisonderwijs op loopafstand aanwezig is. De gemiddelde afstand tot een basisschool en het aantal basisscholen binnen 1 kilometer verschilt niet zoveel van het gemiddelde in de gehele provincie en in Nederland. Dat ligt anders bij het voortgezet onderwijs. In de Noordoostpolder is de gemiddelde reisafstand voor middelbare scholieren ongeveer 5 kilometer. Dat is hoger dan het gemiddelde in de provincie Flevoland en in Nederland.

Tabel 7 Gemiddelde afstand tot onderwijsinstellingen

	Basisonderwijs	VMBO	HAVO/VWO
Noordoostpolder	1 km	4,8 km	5,1 km
Urk	0,4 km	0,9 km	1,7 km
Flevoland	0,7 km	2,5 km	2,9 km
Nederland	0,6 km	2,6 km	3,2 km

In Noordelijk Flevoland zijn vestigingen voor middelbaar beroepsonderwijs op Urk en in Emmeloord. Verder bevindt zich een nevenvestiging van een ROC uit Zwolle in Vollenhoven, dat grenst aan de Noordoostpolder. Hoger onderwijs wordt aangeboden in Almere, Dronten en Lelystad.⁹⁰

Supermarkten. Bijna elke kern in Noordelijk Flevoland heeft tenminste één supermarkt. De enige kern zonder supermarkt is Espel.⁹¹

Openbaar vervoer. Het openbaar vervoer in Noordelijk Flevoland bestaat uit een aantal buslijnen.⁹² De Q-liner tussen Lelystad en Groningen, die alleen in Nagele en Emmeloord stopt, rijdt zowel door de week als in het

⁸⁷ CBS (2007), cbs.statline.nl. De afstanden zijn berekend via de weg.

⁸⁸ CBS (2007), cbs.statline.nl. De afstanden zijn berekend via de weg.

⁸⁹ CBS (2007), cbs.statline.nl. De afstanden zijn berekend via de weg.

⁹⁰ Noordhoff Uitgevers (2007), De Bosatlas van Nederland, pp. 343-345.

⁹¹ Ilocal (2010), www.ilocal.nl.

⁹² Connexxion (2010), www.connexxion.nl.

weekend 1x per uur. Verder zijn er enkele doorgaande verbindingen (Emmeloord – Zwolle en Urk – Emmeloord – Kampen). Deze lijnen rijden door de week 2x per uur en in het weekend 1x per uur⁹³. Deze bussen rijden ook tot laat op de avond. De kleinere kernen in Noordelijk Flevoland worden bediend door een aantal regionale lijndiensten. Deze bussen rijden alleen door de week, 1x per uur.

Economie

Werk. In tabel 8 is de verdeling van de werkgelegenheid over de verschillende sectoren te zien (peiljaar 2008). Het aandeel van landbouw, bosbouw en visserij in de werkgelegenheid in Noordelijk Flevoland (8,4%) ligt aanzienlijk hoger dan het gemiddelde in de provincie Flevoland (2,4%) en Nederland (1,5%).⁹⁴ Binnen de landbouwsector is akkerbouw de grootste component, al komen ook melkveehouderij en fruitteelt regelmatig voor.⁹⁵ Op Urk is visserij belangrijk.

Tabel 8 Werkzame beroepsbevolking⁹⁶

	Landbouw, bosbouw, visserij	Nijverheid en energievoorziening	Commerciële dienstverlening	Niet-commerciële dienstverlening
Noordelijk Flevoland	8,4%	22,7%	46,6%	22,3%
Provincie Flevoland	2,4%	13,9%	54,4%	29,2%
Nederland ⁹⁷	1,5%	15,8%	50,3%	32%

In Noordelijk Flevoland hebben de meeste mensen (61%) een baan binnen hun woongemeente. Dit wijkt sterk af van de provincie Flevoland als geheel en Nederland, waar de meerderheid van de mensen juist buiten hun woongemeente werkt. In Noordelijk Flevoland forenzen dus relatief weinig mensen.⁹⁸

Inkomen. Het gemiddelde besteedbare inkomen per inwoner⁹⁹ van Noordelijk Flevoland lag in 2007 op € 12.400. Dat is circa 14% lager dan het landelijk gemiddelde en circa 7% minder dan het gemiddelde besteedbare inkomen in de provincie Flevoland.¹⁰⁰ De werkloosheid in Noordelijk Flevoland ligt onder het provinciaal gemiddelde. Ultimo 2009 was 7% van de Flevolandse beroepsbevolking werkloos, in de Noordoostpolder was dit 6%.¹⁰¹

5.4 Vraagstukken in Noordelijk Flevoland

De provincie heeft geen analyse van de leefbaarheidsvraagstukken op het Flevolandse platteland uitgevoerd als basis voor het leefbaarheidsbeleid zoals verwoord in het pMJP (zie ook paragraaf 5.2).¹⁰² Er is in feite geen samenhangend beeld van de nulsituatie in het gebied. Dit betekent echter niet dat er geen problemen of

⁹³ Op zondag rijden er geen bussen van en naar Urk.

⁹⁴ CBS (2008), cbs.statline.nl.

⁹⁵ ROM3D (2009), Landbouwatlas van Nederland, pp. 10, 12 en 92.

⁹⁶ CBS (2008), cbs.statline.nl.

⁹⁷ De percentages voor Nederland tellen niet op tot 100% maar tot 99,6%. 0,4% van de beroepsbevolking was voor het CBS niet in te delen naar sector.

⁹⁸ CBS (2005), cbs.statline.nl.

⁹⁹ Het gemiddeld besteedbaar inkomen per persoon is het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, belastingen op inkomen en vermogen, per persoon. Bron: CBS Statline.

¹⁰⁰ CBS (2007), cbs.statline.nl.

¹⁰¹ Provincie Flevoland (2010), Monitor Economie en Arbeidsmarkt, p. 45.

¹⁰² Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

uitdagingen zijn in Noordelijk Flevoland op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering.

Leefbaarheidsvraagstukken heeft de Rekenkamer achterhaald aan de hand van de volgende bronnen:

- Voorzieningen Flevoland - Actualisatie en verkenningen tot 2020 & Voorzieningenniveau Flevoland in de tijd 1996-2009;
- Nulmeting leefbaarheid kleine kernen in Flevoland;¹⁰³
- Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013;¹⁰⁴
- Gehouden interviews met betrokken partijen (zie bijlage A). In deze gesprekken is expliciet gevraagd naar de problemen/uitdagingen en kansen in het gebied.¹⁰⁵

De vraagstukken uit deze bronnen heeft de Rekenkamer samengevat. De naar onze mening meest relevante vraagstukken zijn hieronder gegroepeerd onder zes onderwerpen. In bijlage C zijn alle vraagstukken individueel weergegeven met de bijbehorende bron.

A. Afnemend voorzieningenniveau

Het aantal inwoners van de kleine kernen is te klein om het voorzieningenniveau in stand te houden.

Voorzieningen op het gebied van welzijnzorg, cultuur, recreatie en sport scoren iets onder het provinciale gemiddelde. De dorpen hebben alle in meer of mindere mate te maken met een terugloop van voorzieningen. Dit is vooral lastig voor mensen die minder mobiel zijn. Dankzij de centrale ligging van Emmeloord hebben de tien dorpen wel binnen korte (fiets)afstand toegang tot voorzieningen. Dit wordt geconstateerd in de onderzoeken en door de geïnterviewden.

B. Vrijkomende agrarische percelen en bebouwing

Een groot aantal agrarische bedrijven zal gaan stoppen als gevolg van schaalvergroting en problemen rond bedrijfsopvolging. De vrijkomende percelen en gebouwen vragen een nieuwe invulling. Het is van belang dat een wildgroei aan nieuwe activiteiten voorkomen wordt. De gemeente erkent dit punt, dat ook in het Ontwikkelingsplan Leader en door inwoners wordt genoemd.

C. Verouderde huurwoningen

De Noordoostpolder heeft relatief de meeste oude huizen van Flevoland.¹⁰⁶ De huurwoningen van de eerste generatie bebouwing zijn binnen tien jaar toe aan renovatie of vervanging. Dit wordt aangegeven door de gemeente, CMO Flevoland en de LAG.

D. Jongeren trekken weg door ontbreken werkgelegenheid en hoger onderwijs

Jongeren die een HBO- of universitaire opleiding volgen, vestigen zich daarna meestal elders. Dit komt doordat zij tijdens hun studietijd een leven opbouwen in hun studiestad en doordat Noordelijk Flevoland voor hoger opgeleiden onvoldoende werkgelegenheid biedt. In Noordelijk Flevoland zijn geen hogere onderwijsinstellingen.

¹⁰³ In deze nulmeting zijn de tien dorpen in de Noordoostpolder en de dorpen Biddinghuizen en Swifterbant onderzocht.

¹⁰⁴ In het Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013 is een analyse van de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen van Flevoland opgenomen. Deze gelden, zonder uitzondering, ook voor Noordelijk Flevoland. Om deze analyse en de ontwikkelingsstrategie op te kunnen stellen, zijn bijeenkomsten met de verschillende betrokken partijen gehouden. Hun input is door de provinciale projectleider Leader verwerkt tot het Ontwikkelingsplan. Bron: Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010b.

¹⁰⁵ De Rekenkamer merkt op dat zij zelf geen representatief onderzoek heeft uitgevoerd naar de vraagstukken die betrokken partijen in Noordelijk Flevoland ervaren.

¹⁰⁶ Provincie Flevoland (2008), Woonmonitor Flevoland 2008, p. 39.

De dichtstbijzijnde HBO-opleidingen binnen de provinciegrenzen zijn gevestigd in Lelystad en Dronten. De gemeente en inwoners geven dit aan, evenals het Ontwikkelingsplan Leader.

E. Beperkte werkgelegenheid

Het aanbod van banen is klein en weinig gevarieerd. Vooral voor hoger opgeleiden zijn er weinig banen, zij gaan de provinciegrens over om te werken. Dit wordt geconstateerd in het Ontwikkelingsplan Leader en door inwoners.

F. Matige OV-bereikbaarheid

Voor niet-autobezitters kan het lastig kan zijn om sommige kernen te bereiken, doordat de OV-bereikbaarheid matig is. In de Nulmeting komt dit zijdelings aan de orde, vooral de gemeente en de inwoners geven dit aan.

Positieve elementen en kansen

Ondanks deze leefbaarheidsvraagstukken wordt Noordelijk Flevoland over het algemeen ervaren als een prettige leefomgeving. De pioniersgeest is nog steeds aanwezig, mensen willen samen met elkaar iets opbouwen: "bij grote projecten draagt iedereen zijn steentje bij."¹⁰⁷ De kleine kernen hebben een goed georganiseerd en gevarieerd verenigingsleven. Nog altijd streeft de gemeente Noordoostpolder ernaar om in elk dorp één of meer scholen, een sportaccommodatie en basisvoorzieningen te behouden. Dankzij de goede landbouwgrond kunnen hoogwaardige gewassen (zoals aardappelen en uien) geteeld worden en kunnen de agrariërs goed leven van hun bedrijf.

¹⁰⁷ 10 dorpenoverleg Noordoostpolder, interview, 17 mei 2010.

HOOFDSTUK 6

Beleid

In dit hoofdstuk worden onderzoeksvragen 3 “Hoe ziet het provinciale beleid gericht op bevordering van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland eruit?” en 4 “Welke gesignaleerde vraagstukken worden door het provinciale beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering geadresseerd?” beantwoord.

6.1 Afbakening beleidsdocumenten

Leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit raken verschillende beleidsvelden, met name de beleidsvelden welzijn, economie, landbouw en cultuur. Zowel de lokale/regionale, als de provinciale en rijksoverheid zijn actief op deze velden, wat de beleidscontext complex maakt. De vraag ligt voor hoe de provincie Flevoland invulling geeft aan het achtste thema van het MJP2: sociaal-economische vitaliteit.

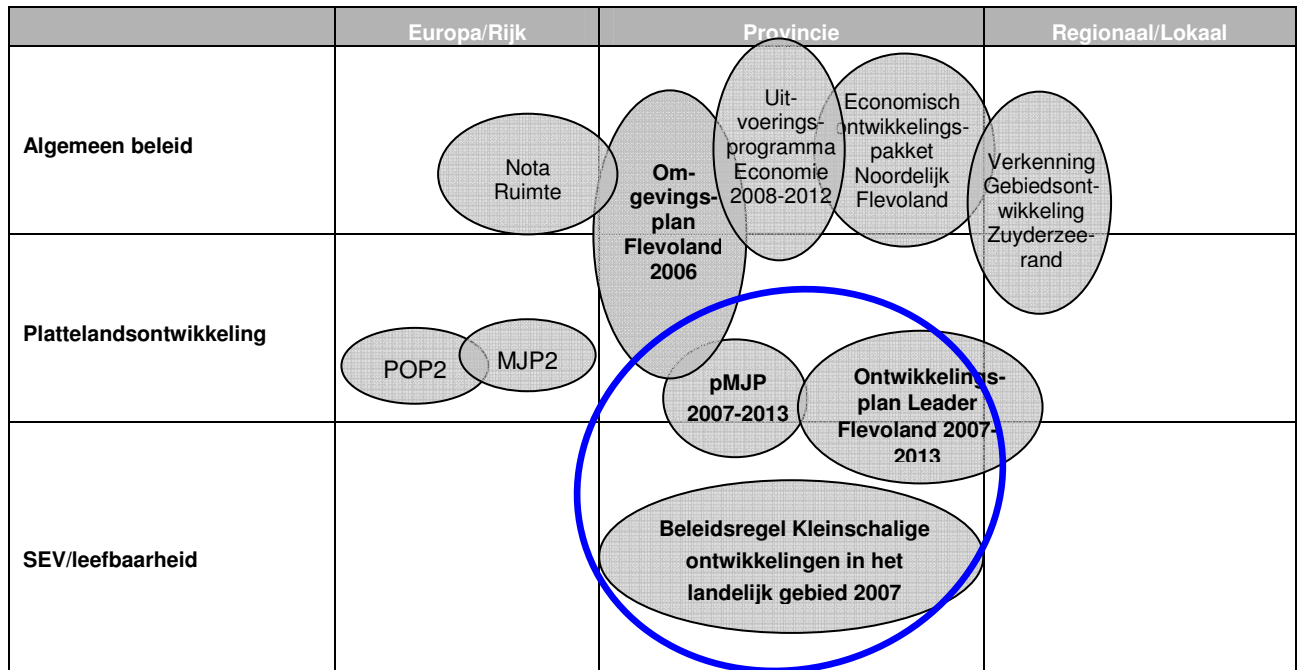
Het is van belang om overzicht te hebben van de beleidscontext waarin de provincie en andere actoren invulling geven aan de sociaal-economische vitalisering van een gebied. Dit overzicht voor de provincie Flevoland is weergegeven in figuur 4. De meest relevante beleidsstukken worden in deze figuur grafisch gepositioneerd naar het schaalniveau waarop het document is opgesteld dan wel vastgesteld (Europa/Rijk, provincie, regionaal/lokaal) en thema (algemeen, platteland, leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering). Met de figuur wordt niet beoogd een volledig beleidsoverzicht te geven. Het betreft alleen de meest relevante beleidsstukken voor de provincie Flevoland, de relevante beleidsstukken van lokale overheden zijn bijvoorbeeld niet weergegeven. De cirkel in deze figuur geeft aan in welke beleidsdocumenten het Flevolandse leefbaarheidsbeleid is geformuleerd, dit zijn:

- pMJP 2007-2013, als uitwerking van het Omgevingsplan 2006;
- Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013, van de Lokale Actie Groep Leader Flevoland;
- Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2007.¹⁰⁸

Voor zowel het pMJP, als de Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied geldt dat het een uitwerking is van de kaders die het Omgevingsplan 2006 stelt.¹⁰⁹

¹⁰⁸ De Rekenkamer merkt op dat de Provinciale Bijdrageregeling Wonen, welzijn en zorg buiten beschouwing is gelaten in dit onderzoek. In theorie maakt deze regeling het mogelijk om een provinciale bijdrage te leveren aan multifunctionele centra (MFC), mits er sprake is van vernieuwende elementen die er voor zorgen dat mensen langer zelfstandig kunnen wonen en/of functioneren in de samenleving. Voor een MFC met een bredere doelstelling zijn er subsidiemogelijkheden via Leader. Deze subsidieregeling wordt wel meegenomen in dit onderzoek. Bron: o.a. Provincie Flevoland, email, 20 augustus 2010.

¹⁰⁹ Provincie Flevoland (2007), Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2007, p. 1 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 31 maart 2010.



Figuur 4 Indicatieve positionering beleid¹¹⁰

6.2 Provinciaal beleid ten aanzien van leefbaarheid en vitaliteit

6.2.1 Doelen en prestaties

Hieronder wordt ingegaan op de doelen en prestaties van het hiervoor genoemde beleid van de provincie Flevoland op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering.

Omgevingsplan Flevoland 2006

Het Omgevingsplan is het integrale beleidsdocument van Flevoland, waarvan andere (sectorale) beleidsdocumenten een uitwerking zijn.¹¹¹ In het Omgevingsplan wordt vermeld dat de leefbaarheid van kleine kernen een aandachtspunt is, in Oostelijk Flevoland in mindere mate dan in de Noordoostpolder. *“Versterking van de woonfunctie kan het draagvlak voor basisvoorzieningen op peil houden. Daarbij zijn er wellicht mogelijkheden voor het creëren van bijzondere woonvormen. Combinatie van functies is een mogelijkheid om het voorzieningenniveau op een basisniveau in stand te houden. De bibliotheken en dorpshuizen kunnen een centrale rol vervullen in de totstandkoming van innovatieve arrangementen. Eigen initiatieven van de bewoners van de kleine kernen spelen ook een belangrijke rol. Het beleid van de gemeente Noordoostpolder is erop gericht de voorzieningen in ieder geval overeind te houden in de vier zorgclusterdorpen Marknesse, Ens, Creil en Emmeloord. De provincie is volgend op dit gemeentelijk beleid.”*¹¹² Het beleid op het gebied van de leefbaarheid van het platteland is in het Omgevingsplan 2006 verwoord en uitgewerkt in het pMJP 2007-2013.¹¹³

¹¹⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interviews 21 april 2010a & 21 april 2010b.

¹¹¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

¹¹² Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006, p. 112.

¹¹³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 31 maart 2010.

Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) Flevoland 2007-2013 'Volop kansen in Flevoland'

De provincie Flevoland heeft de thema's 'Leefbaarheid' en 'Leaderaanpak' opgenomen in haar pMJP. Sinds 2007 is Leader hiermee niet langer een programma naast het pMJP, maar binnen het pMJP.¹¹⁴ Tabel 9 geeft de doelen, beleidsopgaven, (operationele) doelstellingen en prestaties weer die zijn gekoppeld aan de twee thema's.

Tabel 9 Doelen, beleidsopgaven, operationele doelstellingen en prestaties voor de thema's Leefbaarheid en Leaderaanpak.¹¹⁵

	Thema	
	Leefbaarheid	Leaderaanpak
Doel	Het behoud en de ontwikkeling van de sociale en economische vitaliteit van de leefgemeenschappen in het landelijk gebied van Flevoland stimuleren	Het ontwikkelen en vernieuwen van het landelijk gebied in sociale en economische zin
Beleidsopgave	In 2015 is de leefbaarheid op het platteland toegenomen, met name voor ouderen en jongeren	Technische bijstand POP2
Operationele doelstellingen en prestaties	Stimuleren van multifunctionele voorzieningen <i>Prestatie: 3 voorzieningen</i>	Nationaal Netwerk <i>Prestatie: 1 aantal</i>
	Stimuleren bewonersparticipatie en stimuleren projecten <i>Prestatie: 12 projecten</i>	Communicatie en Evaluatie <i>Prestatie: div.</i>
	Stimuleren kleinschalige niet-agrarische bedrijvigheid, zowel in de kernen als in het buitengebied <i>Prestatie: 15 projecten</i>	

Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013

In het Ontwikkelingsplan geeft de Leader Actie Groep (LAG) aan dat "...Leader [is], anders dan voorheen, geen apart programma meer, maar [maakt] onderdeel uit van het pMJP...". Deze visie op een integrale relatie tussen het pMJP en Leader komt ook tot uiting in de zes Leaderdoelstellingen voor Leefbaarheid, waarvan er drie overeenkomen met de operationele doelstellingen van het pMJP-thema Leefbaarheid. Tabel 10 laat alle doelstellingen zien van het Ontwikkelingsplan.

Net als in het pMJP, worden ook in het Ontwikkelingsplan Leader vrouwen, jongeren en ouderen tot speciale aandachtsgroepen gerekend.¹¹⁶ De provincie draagt actief bij aan de uitvoering van het Flevolandse Ontwikkelingsplan Leader 2007-2013. Naast de 'technische bijstand' die in het pMJP is vastgelegd, participeert de provincie ambtelijk in het LAG (zie ook paragraaf 4.2) en is voor Leaderprojecten provinciale cofinanciering beschikbaar (zie subparagraaf 6.2.2).

¹¹⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

¹¹⁵ Provincie Flevoland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland 2007-2013, pp. 8-9, 47 en 51. De provincie heeft aangegeven dat de beleidsopgave van Leader het stimuleren van de leefbaarheid is, waarbij de 3 onder het thema Leefbaarheid genoemde operationele doelstellingen horen. De beleidsopgave en operationele doelstellingen die bij het thema Leaderaanpak zijn weergegeven, gelden voor het POP2-gedeelte van het gehele programma en niet alleen voor Leader. Bron: Provincie Flevoland, email n.a.v. feitelijke wederhoorreactie, 10 januari 2011.

¹¹⁶ LAG Leader Flevoland (2007), Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013, p. 20.

Tabel 10 Doelstellingen Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013 naar thema¹¹⁷

Thema	Doelstelling
Leefbaarheid	Versterken sociale cohesie, maatschappelijke participatie en betrokkenheid bij leefomgeving
	Kleinschalige economische versterking: creëren van nieuwe economische dragers / nieuwe inkomstenbronnen en steun aan (micro)-ondernemingen
	In stand houden of uitbreiden voorzieningenniveau, stimuleren van multifunctionele gebouwen
	Stimuleren van bewonersparticipatie en particuliere initiatieven
	Versterken van kwaliteit fysieke leefomgeving
	Versterken culturele identiteit en cultuurhistorie
Recreatie en Toerisme	Realiseren van toeristische voorzieningen
	Wandelen over boerenland en rond de kernen
	Vergroten van het aanbod van voorzieningen
	Ontwikkelen van nieuwe routes, oplossen van knelpunten en bundelen van bestaande routes
	Versterken van de relatie tussen stad en platteland
Landschap en cultuurhistorie	Versterken van kwaliteit fysieke leefomgeving
	Ontwikkelen en herstellen beplanting erven
	Ontwikkelen en herstellen beplanting dorpen & bedrijven
	Herstellen landschappelijke elementen
	Stimuleren projecten voorlichting landschap
	Beleefbaar maken van archeologie, cultuurhistorie en aardkundige waarden
	Beheer, onderhoud en herstel van het cultureel erfgoed
Natuur, Water en Milieu	Versterken van kwaliteit fysieke leefomgeving
	Stimuleren van natuurbeleving
	Blauw/groene diensten inclusief ecologisch beheer wegbermen en dijken
	Stimuleren van projecten ter verbetering van de waterkwaliteit waaronder scholing en advies

Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2007

In het Omgevingsplan Flevoland 2006 wordt geconstateerd dat veel agrarische percelen vrijkomen als gevolg van de schaalvergroting in de landbouw.¹¹⁸ De provincie acht het wenselijk dat meer ruimte wordt geboden aan kleinschalige niet-agrarische of agrarisch aanverwante functies en aan vergroting van de (voormalige) agrarische bouwpercelen. Voorwaarden zijn dat dit de bestaande activiteiten en functies niet hindert, niet leidt tot verstedelijking van het landelijk gebied en landschappelijk, milieutechnisch en verkeerskundig goed wordt ingepast. Daarbij dienen de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw behouden te blijven of verder versterkt te worden.¹¹⁹ In de beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied is gedetailleerd vastgelegd wat toegestaan is.

6.2.2 Instrumentarium en middelen

A. Beleidsinstrumenten

De provincie voert het bovenstaande beleid uit middels een aantal instrumenten. In tabel 11 wordt een overzicht gegeven van de gebruikte beleidsinstrumenten per beleidsdocument, waarna deze kort worden toegelicht.

¹¹⁷ Volledigheidshalve zijn niet alleen de doelstellingen t.a.v. leefbaarheid opgenomen, maar alle doelstellingen. Bron: LAG Leader Flevoland (2007), Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013, pp. 17-19.

¹¹⁸ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006, p. 109.

¹¹⁹ Provincie Flevoland (2007), Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2007, p. 3.

Tabel 11 Beleidsinstrumenten leefbaarheidsbeleid provincie Flevoland

Instrument	Provinciaal Beleid
Gebiedsgericht werken	Lokale Actie Groep (LAG) Leader
Programma's en projecten	pMJP
Subsidieregelingen	Subsidieregeling ILG Flevoland
Uitvoeringsinstellingen	CMO Flevoland
Beleidsregels	Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied

Gebiedsgericht werken: Lokale Actie Groep Leader

De uitvoering van het provinciale leefbaarheidsbeleid verloopt grotendeels via de Leaderaanpak, een voorbeeld van gebiedsgericht werken. Het gebiedsgericht werken wordt mogelijk doordat in de LAG de verschillende belanghebbenden zijn vertegenwoordigd. De LAG heeft in een bottom-up proces een Ontwikkelingsplan opgesteld voor Flevoland. Dit Ontwikkelingsplan speelt onder andere een rol bij de beoordeling van projectaanvragen door de LAG (zie hierna).

Programma's en projecten: pMJP

De provincie geeft in het programma pMJP aan wat op het gebied van leefbaarheid de beoogde doelen en prestaties zijn, welk budget hiervoor beschikbaar is en welke voorwaarden gelden voor het verkrijgen van de betreffende subsidies.

Subsidieregeling ILG

De realisatie van de provinciale leefbaarheidsdoelen verloopt voor een groot deel via subsidiëring op grond van de POP2-assen 3 en 4.¹²⁰ In hoofdstuk 3 is reeds het onderscheid tussen beide assen toegelicht. As 4-projecten (dit zijn Leaderprojecten) worden meestal geïnitieerd door maatschappelijke organisaties, as 3-projecten meestal door gemeenten.¹²¹ Het aanvragen van projectsubsidie begint in beide gevallen formeel met het indienen van een aanvraagformulier.¹²² Een as 3-aanvraag doorloopt vervolgens de reguliere provinciale subsidieprocedure. Voor as 4 geldt een andere procedure. De Leaderprojectleiders controleren of de projectaanvraag past binnen de Europese Leader subsidievoorwaarden, de Europese regelgeving, het provinciale beleid en de provinciale subsidievoorwaarden. Vervolgens gaat de projectaanvraag naar de LAG voor advies. De LAG bekijkt of het project past binnen de thema's van Leader en het Ontwikkelingsplan, en of het project voldoet aan de Leadervoorwaarden. Dit is een zeer bepalende stap. Het advies van de LAG wordt voorgelegd aan GS. Bij een positief LAG-advies, wordt de aanvraag op het provinciehuis door een jurist en door Bureau Control van de afdeling PME bekeken en voert DLG tenslotte een EU-conformiteitstoets uit. Tenslotte nemen GS het definitieve besluit door de subsidie te beschikken en met de begunstigde een overeenkomst te sluiten.¹²³ Deze laatste stap geldt ook voor een as 3-project. In de overeenkomst wordt onder andere vastgelegd wat het subsidiebedrag is, voor welke onderdelen van het project dit bedoeld is, de start- en einddatum van het project, de wijze van betaling en op welke wijze de voortgang dient te worden geadmistreerd en verantwoord.¹²⁴

De provincie stuurt op as 4-subsidieaanvragen door aanvullende grenzen te stellen aan de financieringsmogelijkheden. Voor de vier as 4-maatregelen waarvoor een projectvoorstel ingediend kan

¹²⁰ Provincie Flevoland, e-mail ambtelijke organisatie, 20 augustus 2010.

¹²¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

¹²² Namelijk door aan te geven welke outputindicatoren van toepassing zijn. Bron: Provincie Flevoland (2007), Aanvraagformulier pMJP 2007-2013 Flevoland, p. 6.

¹²³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010b & Provincie Flevoland, e-mail, 20 augustus 2010.

¹²⁴ Provincie Flevoland, pMJP-overeenkomst.

worden, is provinciale cofinanciering mogelijk.¹²⁵ Tot medio 2009 en vanaf 2011 was en is bepaald dat de Europese POP2-subsidie aan Leaderprojecten die de provincie verleent, maximaal € 200.000 is en maximaal 30% van de totale projectbegroting. In 2009 constateerde de provincie dat de uitvoering van o.a. het doel Leefbaarheid versneld diende te worden. Hiervoor is een actieplan opgesteld dat o.a. beoogde de organisatie van het p-MJP te verbeteren. Ook is toen bepaald dat projecten die snel tot uitvoering gebracht konden worden, een hogere prioriteit en een hogere bijdrage zouden krijgen.¹²⁶ Dit betekende dat in de periode medio 2009 – 2010 de Europese POP2-subsidie aan Leaderprojecten die de provincie verleende, maximaal € 500.000 was en maximaal 50% van de totale projectbegroting. Omdat tegenover elke Europese euro een publieke euro moet staan, dienen gemeente, het waterschap en/of de provincie gezamenlijk hetzelfde bedrag als de Europese bijdrage beschikbaar te stellen. Dit betekent dat de provinciale bijdrage, indien gemeenten en waterschap niets bijdragen, vanaf 2011 maximaal 30% van de totale projectbegroting is per project. Indien gemeenten en/of waterschap ook bijdragen, wordt het deel dat de provincie betaalt lager. De publieke bijdrage mag namelijk niet meer bedragen dan de Europese bijdrage. Dit betekent ook dat vanaf 2011 het overige deel van de totale projectbegroting, dat minstens 40% is, door private partijen moet worden betaald.¹²⁷ In de periode medio 2009 - 2010 was in principe alleen een private bijdrage nodig indien de projectbegroting groter was dan € 1 mln. Hierbij merkt de provincie wel op dat, hoewel in theorie geen private bijdrage nodig was, in de praktijk 100% gesubsidieerde projecten niet wenselijk waren en zijn.¹²⁸

Voor as 3-subsidieaanvragen stelt de provincie geen aanvullende grenzen aan de financieringsmogelijkheden. Voor alle 7 maatregelfiches kan een subsidieaanvraag ingediend worden en is provinciale cofinanciering mogelijk. Er is geen maximum gesteld aan de bijdrage vanuit Europese, rijks- of provinciale middelen. Alleen de Europese regel dat tegenover elke Europese euro een publieke euro moet staan, is van toepassing.¹²⁹ Overigens geldt voor beide assen dat de provincie bij de aanvraag nagaat of andere partijen financieel (kunnen) bijdragen en in hoeverre het nodig is dat de provincie cofinanciert. Dit betekent dat in de praktijk meestal niet de maximaal beschikbare provinciale cofinanciering beschikt wordt, maar een lager bedrag.¹³⁰

Gemeenten cofinancieren nauwelijks projectaanvragen van ondernemers. De reden hiervoor is dat bij projectaanvragen van maatschappelijke organisaties het sociale belang vaak groter is en meestal een grotere groep mensen ervan profiteren. Omdat de gemeenten dit niet doen én omdat geld beschikbaar is, biedt de provincie wel deze mogelijkheid aan ondernemers. De provincie zet hiervoor de Van Geel-gelden (€ 833.000) en (een deel van) haar eigen financiële middelen in die zijn vrijgemaakt voor cofinanciering van Leader-projecten. De provincie geeft aan dat de verhouding ondernemersaanvragen : aanvragen van maatschappelijke organisaties, grofweg 50 : 50 is.¹³¹

Uitvoeringsinstelling: CMO Flevoland

In het kader van de Wmo dient de provincie aan gemeenten tweedelijnsondersteuning te bieden, onder andere op het prestatieveld 'bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten' (zie hoofdstuk 3). CMO Flevoland werkt in opdracht van de provincie aan het verbeteren van de kwaliteit van de

¹²⁵ Dit zijn de maatregelfiches 411, 412, 413 en 421. De vijfde as 4 maatregelfiche (431) is bedoeld voor Technische Bijstand/Beheer van de Plaatselijke Groep.

¹²⁶ Provincie Flevoland (2009), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland Landelijk Gebied (p-MJP) Jaarprogramma 2009, o.a. p. 3.

¹²⁷ Provincie Flevoland, e-mail, 13 oktober 2010.

¹²⁸ Provincie Flevoland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010.

¹²⁹ Provincie Flevoland, e-mail, 18 oktober 2010.

¹³⁰ Provincie Flevoland, e-mail, 13 oktober 2010.

¹³¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010b.

sociale samenhang in de Flevolandse samenleving.¹³² Taken zijn het hebben en verkrijgen van inzicht in de sociale kwaliteit, het signaleren van knelpunten en het samen met gemeenten en maatschappelijke organisaties zoeken naar en werken aan oplossingen. De problematiek van de kleine kernen heeft tot 2010 in het werkplan gezeten. In Noordelijk Flevoland heeft het tien-dorpenoverleg (bestaand uit vertegenwoordigers van tien dorpsverenigingen) aan CMO aangegeven wel behoefte te hebben aan financiële steun, maar niet aan rapporten, onderzoeken of advisering van CMO.¹³³

Beleidsregel: Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied

Deze beleidsregel maakt duidelijk hoe GS omgaan met de uitgangspunten uit het Omgevingsplan die gaan over kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied.¹³⁴ Daarnaast worden de criteria uit de beleidsregel gebruikt bij de toetsing van ontwerpbestemmingsplannen. Als het vastgestelde bestemmingsplan indruist tegen het provinciaal belang, kan de provincie overgaan tot een reactieve aanwijzing.¹³⁵

B. Middelen

pMJP en Leader

Tabel 12 laat zien welke bedragen Europa, de provincie en derden investeren via de POP2-assen 3 en 4.

Tabel 12 Begrote bijdragen Europa, Rijk, provincie en derden aan leefbaarheid op het platteland 2007-2013¹³⁶

Beleidsregel		Bedragen in €			
		Europa*	Rijk	Provincie	Derden**
pMJP/ POP2	As 3: Verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	12,1 mln.	0	2,7 mln.	minimaal 9,4 mln.
	As 4: Uitvoering van de Leader-aanpak	4,0 mln.	0,8 mln.	1,0 mln.	minimaal 2,2 mln.
Totaal		16,1 mln.	0,8 mln.	3,7 mln.	> 11,6 mln.***

* 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 as 3 bijvoorbeeld minimaal € 12,1 – € 2,7 = € 9,4 mln. dienen bij te dragen om het beschikbare POP2-budget volledig te kunnen besteden. Overigens is bepaald dat in de periode medio 2009 - 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 € 9,4 mln.

De provincie geeft aan dat de bijdragen van derden wel zijn begroot, maar dat de uitvoering afwijkt. Oorzaken van veranderingen in het oorspronkelijke programma liggen a) in de economische recessie en aangekondigde bezuinigingen die partijen minder bereid maken om financieel bij te dragen, en b) in het feit dat op projectniveau daadwerkelijk de financiering en dus ook de bijdrage van derden wordt bepaald. De provincie geeft aan dat de bijdragen van derden daardoor moeilijk in te schatten zijn.

¹³² Provincie Flevoland (2010), Brochure Cultuur, sport, zorg en welzijn, p. 2.

¹³³ Provincie Flevoland, e-mail, 20 augustus 2010 & CMO Flevoland, interview, 7 juli 2010.

¹³⁴ Provincie Flevoland (2007), Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2007, p. 3.

¹³⁵ Provincie Flevoland, e-mail, 20 augustus 2010.

¹³⁶ Sinds 2007 is Leader niet langer een programma naast het pMJP, maar binnen het pMJP. Daarom is in tabel 11 het budget voor provinciaal leefbaarheidsbeleid uitgesplitst naar as 3 en 4, en niet naar de pMJP-indeling 'leefbaarheid' en 'Leader'. Bronnen: Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a & Provincie Flevoland, e-mail, 26 augustus 2010.

In oktober 2010 was het volledige as 3-budget gecommiteerd, zodat nieuwe aanvragen op een wachtlijst moeten worden geplaatst. Voor as 4-projecten was op dat moment nog budget beschikbaar, maar de projectleiders Leader verwachten dat in het eerste kwartaal van 2011 ook dat budget volledig is gecommiteerd.¹³⁷ PS besloten op 14 oktober 2010 om de Europese en provinciale middelen voor de assen 3 en 4 te ontschotten, zodat GS niet langer gehouden zijn aan de verdeling per as zoals weergegeven in tabel 12. Daarnaast besloten PS over te gaan tot overcommittering van het POP2-budget om onderbenutting te voorkomen.¹³⁸

De € 833.000 rijksbudget die de motie Van Geel opleverde voor het thema leefbaarheid wordt gebruikt als cofinanciering van Leaderprojecten. In de Bestuursovereenkomst ILG is daarvoor de volgende prestatie afgesproken: "uitvoeren van projecten of het doen van haalbaarheidsonderzoek hiertoe voor het versterken van de leefbaarheid van het platteland." Wanneer andere overheden geen of minder dan 50% cofinanciering leveren, worden provinciale middelen en/of deze rijksmiddelen ingezet voor de cofinanciering van as 4-projecten. In augustus 2010 was vrijwel het gehele rijksbudget reeds gereserveerd, verplicht of besteed.¹³⁹

Subsidiëring van CMO Flevoland

De activiteiten van CMO worden voor 60% gefinancierd door de provincie en voor 40% door andere organisaties, zoals gemeenten en zorgverzekeraars.¹⁴⁰ In 2010 ontving CMO van de provincie bijna € 1,8 mln. aan boekjaarsubsidie en € 111.000 aan projectsubsidies. Deze projecten hadden niet bevordering van de leefbaarheid op het platteland als doelstelling.¹⁴¹

6.2.3 Organisatie van monitoring en evaluatie

Monitoring

De provincie monitort de leefbaarheidsituatie op het Flevolandse platteland niet specifiek. Ook is niet vastgelegd hoe de uitvoering en de prestaties van het provinciale leefbaarheidsbeleid worden gemonitord. Genoemde redenen hiervoor zijn dat de dichtheid van de interactie met de gemeenten en betrokken organisaties groot is, de provincie overzichtelijk is en de lijnen kort zijn, zodat de provincie voldoende op de hoogte is van de situatie en eventuele knelpunten. Daarnaast worden verschillende aspecten van leefbaarheid wel gemonitord, voorbeelden hiervan zijn de woonmonitor en het voorzieningenonderzoek (die in opdracht van de provincie worden uitgevoerd), demografische statistieken en 'welzijnsonderzoeken' die door andere partijen (zoals de GGD) worden uitgevoerd.¹⁴² De verantwoording omtrent het pMJP is opgenomen in de provinciale P&C-cyclus. In de provinciale begrotingen 2009-2010 is een aantal prestaties (output) opgenomen, waarover in de Jaarstukken wordt verantwoord. Paragraaf 7.1 gaat hier inhoudelijk op in. Regelmatig worden de statencommissies geïnformeerd over de ontwikkelingen rond het pMJP, dit gebeurt schriftelijk of mondeling.¹⁴³ In januari 2010 heeft de statencommissie Ruimte gevraagd om meer informatie over de voortgang van de realisatie van de pMJP-prestaties. De commissie heeft toen een hoorzitting gehouden waarin verschillende partijen hun visie en ervaringen deelden met de commissieleden (zie paragraaf 7.1).¹⁴⁴

¹³⁷ Provincie Flevoland, e-mail, 11 oktober 2010.

¹³⁸ Provincie Flevoland, verslag PS-vergadering 14 oktober 2010.

¹³⁹ Provincie Flevoland, e-mail, 26 augustus 2010.

¹⁴⁰ CMO Flevoland, e-mail, 7 juli 2010.

¹⁴¹ Provincie Flevoland, e-mail, 20 augustus 2010.

¹⁴² Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

¹⁴³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a & Provincie Flevoland, e-mail, 20 augustus 2010.

¹⁴⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a & Provincie Flevoland (2010), Verslag Hoorzitting pMJP van commissie Ruimte 14 januari 2010.

Evaluatie

Evaluatie van de uitvoering van het provinciale leefbaarheidsbeleid is niet vooraf georganiseerd en gebeurt niet. Ook de effecten (outcome) van het leefbaarheidsbeleid worden niet gemeten. De provincie geeft aan dat dit ook niet gaat gebeuren in de toekomst, door de vele exogene factoren zou er geen directe relatie te leggen zijn tussen de provinciale investeringen en de leefbaarheidstoestand.¹⁴⁵

In de Bestuursovereenkomsten ILG van 2007 is afgesproken dat in 2010 een tussentijdse evaluatie zou plaatsvinden. Deze MidTerm Review is in september 2010 aangeboden aan de Tweede Kamer en brengt in kaart in hoeverre en op welke wijze de € 833.000 rijksmiddelen zijn besteed die via de motie Van Geel alsnog aan het ILG-budget zijn toegevoegd voor het 8^e AVP-thema 'sociaal-economische vitaliteit.'¹⁴⁶

6.3 Beleid voor Noordelijk Flevoland

6.3.1 Doelen en prestaties

De provincie hanteert in haar leefbaarheidsbeleid geen indeling naar deelgebieden. Voor Noordelijk Flevoland zijn dan ook geen specifieke doelen en prestaties geformuleerd. Daarnaast geeft de provincie aan dat de doelen en prestaties die in het pMJP en het Ontwikkelingsplan Leader zijn opgenomen ter bevordering van de leefbaarheid in Flevoland, niet zijn uit te splitsen naar deelgebieden zoals Noordelijk Flevoland.¹⁴⁷ Dit betekent dat de provinciale doelen onverkort gelden voor Noordelijk Flevoland en dat geen prestaties voor dit gebied zijn voorgenomen.

Hoewel er geen specifiek voor Noordelijk Flevoland geldend provinciaal leefbaarheidsbeleid is geformuleerd, is dit gebied wel aangewezen als speerpuntgebied.¹⁴⁸ Zowel de provincie, als de gemeente Noordoostpolder onderkennen dat een transitie van het gebied nodig is. Dit draait om behoud van het (landbouw)gebied in combinatie met het zoeken naar nieuwe functies.¹⁴⁹

6.3.2 Instrumentarium en middelen

A. Beleidsinstrumenten

Doordat de provincie geen leefbaarheidsbeleid specifiek voor Noordelijk Flevoland heeft ontwikkeld, zijn ook de beleidsinstrumenten die worden toegepast niet anders dan op het provinciale schaalniveau. Deze zijn reeds beschreven in paragraaf 6.2.2.

B. Middelen

De provincie geeft aan dat de middelen die in het pMJP en het Ontwikkelingsplan Leader zijn begroot ter bevordering van de leefbaarheid in Flevoland, niet zijn uit te splitsen naar deelgebieden zoals Noordelijk Flevoland.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

¹⁴⁶ Ministerie van LNV & IPO (2010), ILG in uitvoering - MidTerm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied, pp. 92-93.

¹⁴⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010b.

¹⁴⁸ In de beleidsuitvoering wordt het accent gelegd in de aangewezen speerpuntgebieden. Bron: Provincie Flevoland (2007), Hoofdlijnenakkoord 2007-2011 – Flevoland: dynamiek in balans, p. 11 & Provincie Flevoland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland Volop kansen in Flevoland 2007-2013, p. 52.

¹⁴⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 31 maart 2010.

¹⁵⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010b.

6.3.3 Aansluiting provinciaal beleid op leefbaarheidsvraagstukken

In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden welke leefbaarheidsvraagstukken Noordelijk Flevoland kent en de voorgaande paragrafen vertelden welk leefbaarheidsbeleid de provincie Flevoland voert. Deze subparagraaf inventariseert of de leefbaarheidsvraagstukken worden geadresseerd door het provinciale leefbaarheidsbeleid of ander provinciaal beleid. Tabel 13 laat zien welk provinciaal beleid aansluit op de leefbaarheidsvraagstukken in Noordelijk Flevoland. Dit is een globale toetsing op aansluiting, de Rekenkamer heeft niet uitvoerig onderzocht of het beleid alle aspecten van het betreffende vraagstuk adresseert.

Tabel 13 Aansluiting leefbaarheidsvraagstukken Noordelijk Flevoland – provinciaal beleid

Vraagstuk	Geadresseerd door:	
	Provinciaal leefbaarheidsbeleid?	Ander provinciaal beleid?
A: Afnemend voorzieningenniveau	Ja	Nee
B: Vrijkomende agrarische percelen en bebouwing	Ja	Nee
C: Verouderde huurwoningen	Nee	Nee
D: Jongeren trekken weg door ontbreken werkgelegenheid en hoger onderwijs	Nee	Deels
E: Beperkte werkgelegenheid	Nee	Ja
F: Matige OV-bereikbaarheid	Nee	Ja

Vraagstuk A: Afnemend voorzieningenniveau.

In het pMJP is als operationele doelstelling opgenomen: het stimuleren van multifunctionele voorzieningen.¹⁵¹ In de periode 2007-2013 wil de provincie er drie gerealiseerd hebben. De provincie is bereid financieel bij te dragen aan de voorbereidingskosten en daarnaast is het mogelijk POP2-subsidie te verkrijgen voor 'Basisvoorzieningen voor de economie en de plattelandsbevolking'.¹⁵² Eén van de doelstellingen in het Ontwikkelingsplan Leader luidt dan ook: "In stand houden of uitbreiden voorzieningenniveau, stimuleren van multifunctionele gebouwen".¹⁵³ Vermeldenswaardig is dat de gemeente Noordoostpolder er sterkt naar streeft om in elk dorp één of meerdere scholen, een sportaccommodatie en basisvoorzieningen te behouden.¹⁵⁴

Vraagstuk B: Vrijkomende agrarische percelen en bebouwing

Het Omgevingsplan gaf in 2006 al aan dat de vrijkomende percelen om een nieuwe invulling vragen. De beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied, onderdeel van het provinciale leefbaarheidsbeleid, geeft inzicht in welke ontwikkelingen GS wensen, danwel toestaan op de percelen en in de bijbehorende gebouwen. Het is aan de gemeente Noordoostpolder om dit verder op te pakken.

Vraagstuk C: Verouderde huurwoningen.

Volkshuisvesting is geen onderdeel van het provinciale leefbaarheidsbeleid. In het Omgevingsplan is aangegeven dat "een deel van het bestaande bebouwde gebied aan herstructurering toe [is]. Vooral in de wat oudere wijken moet de bestaande woningvoorraad en de zorginfrastructuur worden aangepast."¹⁵⁵ Dit wordt niet uitgewerkt voor speerpuntgebied Noordelijk Flevoland. De rol van de provincie is op dit punt beperkt; de kwaliteit van de huurwoningen is een lokale aangelegenheid waarvoor in eerste instantie gemeenten en woningcorporaties aan

¹⁵¹ Provincie Flevoland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland Volop kansen in Flevoland 2007-2013, pp. 46 & 51.

¹⁵² Dit is maatregel 321.

¹⁵³ LAG Leader Flevoland (2007), Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013, p. 17.

¹⁵⁴ Gemeente Noordoostpolder, interview, 17 mei 2010.

¹⁵⁵ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006-2015, p. 68.

zet zijn. De provincie geeft aan dat in de lobby richting het Rijk één van de centrale punten is dat de enorme omvang van de noodzakelijke herstructureringsoperatie van de voorraad verouderende sociale huurwoningen een zeer grote opgave is voor gemeenten en corporaties, die in financiële zin weinig mogelijkheden hebben.¹⁵⁶ CMO Flevoland signaleert overigens dat de woningcorporatie van Noordelijk Flevoland (Mercatus) proactief is en goed in staat lijkt om de renovatieslag uit te voeren en te betalen.¹⁵⁷

Vraagstuk D: Jongeren trekken weg door ontbreken werkgelegenheid en hoger onderwijs
Hoger onderwijs en het voorkomen van een braindrain vormen geen onderdeel van het provinciale leefbaarheidsbeleid, maar wel van het provinciale economische beleid. Letterlijk wordt gesteld: “Het adequaat scholen van jongeren voor de arbeidsmarkt is een belangrijk speerpunt voor Flevoland. (...) Dit betekent onder andere het versterken van de onderwijskolom vmbo, mbo, hbo tot aan universiteit. Dit mede met het oog op het voorkomen van een braindrain, waarbij jongeren nadat ze elders in Nederland hebben gestudeerd, niet meer terugkeren naar Flevoland om daar te gaan wonen en werken. Gezien de omvang van de (jonge) bevolking is uitbreiding van de onderwijsvoorzieningen dringend gewenst.”¹⁵⁸ De opening van Hogeschool Windesheim Flevoland in Almere en uitbreiding in Lelystad in september 2010 is een mooi resultaat van dit beleidsvoornemen.¹⁵⁹ Vooralsnog zijn er geen concrete plannen voor het vestigen van hoger onderwijs in Noordelijk Flevoland en men kan zich afvragen of hiernaar gestreefd zou moeten worden. Werkgelegenheid komt bij het volgende vraagstuk aan bod.

Vraagstuk E: Beperkte werkgelegenheid.

De arbeidsmarkt is geen duidelijk thema in het provinciale leefbaarheidsbeleid. Wel wordt in de toelichting op de operationele pMJP-doelstelling “Stimuleren kleinschalige niet-agrarische bedrijvigheid, zowel in de kernen als in het buitengebied” gesteld dat deze nieuwe werkgelegenheid kansen biedt, met name voor jongeren en vrouwen die op het platteland moeilijk werk kunnen vinden.¹⁶⁰ In 2008 heeft de provincie een ontwikkelingspakket voor Noordelijk Flevoland 2007-2010 opgesteld. De doelstellingen zijn:

- 1500 banen erbij in 2011;
- identificeren van kansen gericht op de economische versterking en creëren van hoogwaardige werkgelegenheid.¹⁶¹

Vraagstuk F: Matige OV-bereikbaarheid.

OV-bereikbaarheid is geen onderdeel van het provinciale leefbaarheidsbeleid. Als OV-autoriteit is de provincie verantwoordelijk voor het verlenen van concessies voor het openbaar vervoer in een bepaald gebied. De concessie is het instrument waarmee de OV-autoriteit het openbaar vervoer aanstuurt. In haar openbaar vervoersbeleid heeft de provincie zich ten doel gesteld dat elke locatie in Flevoland met OV bereikbaar is. Eén van de prestaties die daarbij is geformuleerd is het ontwikkelen van een ‘productformule basisvoorziening’. Hierbij wordt uitgegaan “van minimale frequentie verbindend net: 2x per uur overdag en 1x per uur ’s avonds en in het weekend.”¹⁶² In paragraaf 5.3 is reeds geconstateerd dat de kleine kernen in Noordelijk Flevoland worden bediend door een aantal regionale lijndiensten. Deze bussen rijden alleen door de week, 1x per uur. De provincie geeft aan dat tegelijk met het schrappen van dienstregelingritten in de weekends en avonden, wel is besloten om op die uren de tarieven voor Regiotaxi Flevoland substantieel te verlagen om daarmee een alternatief te bieden

¹⁵⁶ Provincie Flevoland, e-mail, 20 augustus 2010.

¹⁵⁷ CMO Flevoland, interview, 7 juli 2010.

¹⁵⁸ Provincie Flevoland (2009), Uitvoeringsprogramma Economie 2008-2012 - '25.000', p. 19.

¹⁵⁹ Hogeschool Windesheim (2010), www.windesheim.nl.

¹⁶⁰ Provincie Flevoland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland Volop kansen in Flevoland 2007-2013, p. 46.

¹⁶¹ Provincie Flevoland (2008), Begroting 2009, p. 99.

¹⁶² Randstedelijke Rekenkamer (2009), Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer Provincie Flevoland, pp. 7 en 28.

voor de vervallen lijndienstritten. Iedere kern in de Noordoostpolder kan op deze wijze zeven dagen per week tussen 06.00 uur en 0.30 uur worden bereikt met een vorm van openbaar vervoer.¹⁶³ Dit beleid houdt de OV-bereikbaarheid op een matig niveau, feitelijk wordt de matige OV-bereikbaarheid dus veroorzaakt door het provinciale beleid.

¹⁶³ Provincie Flevoland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010.

HOOFDSTUK 7

Uitvoering van beleid in Noordelijk Flevoland

In dit hoofdstuk worden onderzoeksvragen 5 “Hoe verloopt de uitvoering van het provinciale beleid gericht op bevordering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van Noordelijk Flevoland?”, 6 “Welke invulling geeft de provincie aan haar regierol?” en 7 “In hoeverre draagt het gevoerde beleid bij aan het voorkomen dan wel oplossen van knelpunten van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit?” beantwoord.

7.1 Beleidsuitvoering

Deze paragraaf beschrijft de beleidsuitvoering. Na een chronologisch overzicht van de voorgenomen en gerealiseerde prestaties, wordt ingegaan op de stand van zaken in Noordelijk Flevoland. Vervolgens wordt nader geanalyseerd welke factoren de beleidsuitvoering beïnvloeden.

Prestaties

Zowel het pMJP als het Ontwikkelingsplan Leader lopen van 2007 tot en met 2013. Bij de start in 2007 zijn in het pMJP prestaties opgenomen, maar deze zijn in de loop der tijd bijgesteld in de provinciale begrotingen. Hieronder volgt een chronologisch overzicht van voorgenomen prestaties op provinciaal niveau. De provincie heeft geen prestaties voor het deelgebied Noordelijk Flevoland geformuleerd.

2007:

Voor het thema Leefbaarheid zijn in het pMJP de volgende operationele doelstellingen en prestaties voorgenomen:

- Stimuleren van multifunctionele voorzieningen: 3 voorzieningen;
- Stimuleren bewonersparticipatie en stimuleren projecten: 12 projecten;
- Stimuleren kleinschalige niet-agrarische bedrijvigheid, zowel in de kernen als in het buitengebied: 15 projecten.¹⁶⁴

Bij aanvang van het p-MJP is in eerste instantie gestart met het opstellen van een jaarlijks Uitvoeringsprogramma (2008). De provincie geeft echter aan dat de dynamiek van POP2 en p-MJP zich niet leent voor jaarschijven, daarom is ervoor gekozen om verder af te zien van het opstellen van jaarlijkse Uitvoeringsprogramma's.¹⁶⁵

2007 & 2008:

In deze jaren heeft de provincie ervoor gekozen om eerst het geld dat uit de vorige Leader-periode resteerde (2000-2006) te besteden, alvorens het budget van de huidige Leader-periode (2007-2013) aan te spreken.¹⁶⁶ In de provinciale begrotingen 2007 en 2008 worden dan ook geen tussentijdse prestaties benoemd ter realisering van de voorgenomen prestaties in het pMJP.

¹⁶⁴ Provincie Flevoland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland Volop kansen in Flevoland 2007-2013, p. 47.

¹⁶⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a.

¹⁶⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010b.

2009:

In de provinciale begroting 2009 worden voorgenomen Leaderprestaties genoemd binnen drie thema's:

- Recreatie en toerisme: Samen met gebiedspartners ca. 50 ha. toeristische voorzieningen realiseren, waarvan 20% van de projectideeën volgens de Leader-aanpak.¹⁶⁷
- Leefbaarheid: Vanaf 2009 jaarlijks vier à vijf projecten starten met gebiedspartners op gebied van kleinschalige economische versterking en stimulering van bewonersparticipatie. Daarnaast in 2009 ondersteuning leveren opdat drie gemeenten de bouw kunnen starten van drie MFC's, waarvan één in Noordelijk Flevoland (Tollebeek). In 2010 dient de bouw van deze MFC's afgerond te zijn. In 2012 wordt de start van de bouw beoogd van twee MFC's, waarvan één in Noordelijk Flevoland (Nagele).¹⁶⁸

Over de realisatie hiervan melden de Jaarstukken 2009:

- Recreatie en toerisme: Met de projecten waaraan in 2009 subsidie is verleend, is in totaal 529 ha. bezoekbaar toeristisch gebied gemoeid. De Rekenkamer constateert dat niet wordt toelicht hoe zich dit verhoudt tot de voorgenomen 50 ha. toeristische voorzieningen en welk deel volgens de Leader-aanpak wordt gerealiseerd.¹⁶⁹
- Leefbaarheid: In 2009 zijn 11 Leaderprojecten gestart, dit zijn er meer dan de voorgenomen vier à vijf. De initiatieven voor drie MFC's zijn ondersteund door de provincie, maar vragen meer tijd doordat er veel organisaties bij zijn betrokken met eigen eisen en (financiële) mogelijkheden. De planning is bijgesteld. Voor de MFC in Tollebeek betekent dit dat de bouw naar verwachting in 2010 zal starten, en niet zal worden afgerond zoals bij de begroting nog het voornemen was.¹⁷⁰

2010:

De begroting 2010 meldt, net als het pMJP, 30 leefbaarheidsprojecten als einddoel. In de begroting wordt hieraan het streven toegevoegd dat hiervan vijf à zes multifunctionele voorzieningen zijn. Dit zijn er meer dan de in 2007 voorgenomen drie. Als beoogde prestatie voor 2010 wordt aangeven:

- Start van vier à vijf projecten gericht op kleinschalige economische versterking, in samenwerking met groepen uit het gebied.¹⁷¹
- Tien Leaderprojecten in uitvoering en tien Leaderaanvragen beschikt in 2010.¹⁷²

Uit bovenstaand overzicht wordt duidelijk dat het einddoel helder is: 30 leefbaarheidsprojecten, waarvan vijf à zes multifunctionele voorzieningen. Tussentijdse prestaties zijn in de periode 2007-2010 wel benoemd, maar deze geven geen volledig overzicht. Bovendien is niet duidelijk wat de tussenstand is en of het einddoel gerealiseerd gaat worden.

Stand van zaken 2010

Medio 2010 zijn in de Noordoostpolder 12 projecten in voorbereiding, in uitvoering of gerealiseerd die gesubsidieerd worden via de POP2-assen 3 en 4 (Leader), zie tabel 14.

¹⁶⁷ Provincie Flevoland (2008), Begroting 2009, p. 108.

¹⁶⁸ Provincie Flevoland (2008), Begroting 2009, pp. 115-116.

¹⁶⁹ Provincie Flevoland (2010), Jaarrekening en jaarverslag 2009, p. 126.

¹⁷⁰ Provincie Flevoland (2010), Jaarrekening en jaarverslag 2009, p. 133.

¹⁷¹ Provincie Flevoland (2009), Begroting 2010, p. 107.

¹⁷² Provincie Flevoland (2009), Begroting 2010, p. 109.

Tabel 14 Projecten in Noordoostpolder gesubsidieerd via POP2 2007-2013 assen 3 en 4, medio 2010¹⁷³

Naam project	Status	Financiële bijdrage in euro			
		Totaal	FL	Europa	Derden*
As 3					
Recreatief fietspad Zwartemeerdijk	Gerealiseerd in 2010	230.000	0	115.000	115.000
Poldertoren Emmeloord	Gerealiseerd in 2009	930.800	0	465.400	465.400
Fietspad Hannie Schaftweg	Gerealiseerd in 2009	444.000	0	222.000	222.000
Fietspad Kuinderbos	In uitvoering	107.816	0	53.908	53.908
Vollenhoverbrug	In uitvoering	2.018.160	1.009.080	1.009.080	0
Boerenerven in het groen	In uitvoering (t/m 2013)	704.014	159.514	302.000	242.500
As 4					
Rondommetje Creil	Gerealiseerd in 2010	153.190	0	55.929	97.261
Mien Ruys Nagele	Gerealiseerd in 2010	93.590	0	24.795	68.795
Blotevoeten Zeebodempad	Gerealiseerd in 2010	54.000	27.000	27.000	0
Multifunctioneel centrum Tollebeek	In uitvoering (tot maart 2011)	1.041.400	41.400	500.000	500.000
Oral history in de Noordoostpolder	In uitvoering (t/m 2013)	205.574	57.137	57.137	91.300
Totaal (absoluut)		5.982.544	1.294.131	2.832.249	1.856.164
Totaal (relatief)		100%	21,6%	47,3%	31,0%
Het grootste Kampeerfestival	In voorbereiding (aanvraag ingediend)	287.640	0	127.570	160.000
Totaal (incl. project in voorbereiding)		6.270.184	1.294.131	2.959.819	2.016.164

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

De 11 projecten die in uitvoering zijn of reeds gerealiseerd, kosten gezamenlijk bijna € 6 mln. De bijdrage uit het gebied zelf (gemeenten, waterschap, private partijen) aan de projecten is 31% van de totale projectkosten. Dit is, in vergelijking met andere provincies, een relatief kleine bijdrage. De Europese bijdrage is 47% en de provincie betaalde € 1,3 mln., dit is 22%. Tot medio 2010 is in de Noordoostpolder voor bijna € 6 mln. aan projecten in uitvoering of gerealiseerd. De provincie bekostigt 22% van deze totale projectkosten, Europa 47% en derden de resterende 31%. Dit betekent dat tot medio 2010 reeds 35% van het provinciale leefbaarheidsbudget is besteed in de Noordoostpolder en van het maximaal beschikbare Europese budget voor Flevolandse leefbaarheidsprojecten (€ 16,1 mln.) reeds 18% is aangetrokken door partijen in de Noordoostpolder. In de resterende periode (tot 2013) komt daar wellicht nog een deel bij van het budget dat nog niet beschikt is. Hoe zich dit verhoudt tot voorgenomen prestaties is niet vast te stellen, omdat op het schaalniveau van Noordelijk Flevoland geen prestaties zijn benoemd.

Factoren die de uitvoering beïnvloeden

De provincie geeft aan dat verreweg de meeste Leader-subsidieaanvragen uit Noordelijk Flevoland komen. Dit komt onder andere doordat de gemeente Noordoostpolder de cofinanciering van Leaderprojecten heeft opgenomen in haar begroting.¹⁷⁴ Dit vergroot de kans dat projectaanvragers hun plan financieel rond krijgen.¹⁷⁵

¹⁷³ De projecten in gemeente Urk zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Bron: Provincie Flevoland, e-mail, 26 augustus 2010.

¹⁷⁴ Voor de periode 2007-2013 heeft de gemeente Noordoostpolder een bestemmingsreserve Cofinanciering Leaderprojecten van € 600.000. Daarnaast wordt ook cofinanciering van Leaderprojecten vanuit het beleidsbudget betaald, medio 2010 is op deze wijze reeds € 1,2 miljoen bijgedragen aan Leaderprojecten. Bron: Gemeente Noordoostpolder, e-mail, 29 juli 2010.

¹⁷⁵ Provincie Flevoland, ambtelijke interview, 21 april 2010b & Provincie Flevoland (2010), Verslag Hoorzitting pMJP van commissie Ruimte 14 januari 2010.

In januari 2010 heeft de statencommissie Ruimte een hoorzitting gehouden om meer inzicht te krijgen in de realisatie van de pMJP-prestaties. Verschillende partijen deelden hun visie en ervaringen met de commissieleden. Over de Leaderaanpak werd een aantal punten genoemd. In combinatie met de factoren die de Rekenkamer genoemd werden in de gehouden interviews, levert dit het volgende overzicht op:

1. De economische recessie. Banken verstrekken minder makkelijk leningen, waardoor potentiële projectaanvragers afhaken.¹⁷⁶ Gedurende de realisatie gebeurt het niet vaak dat het project afgebroken wordt, doordat zowel de LAG als de provincie de aanvraag vooraf grondig beoordelen op onder andere financiële haalbaarheid.
2. Een projectaanvraag is een ingewikkeld, bureaucratisch en tijdrovend traject. Dit maakt potentiële projectaanvragers wel eens huiverig om de stap te wagen.¹⁷⁷
3. De aanspreekpunten binnen de ambtelijke organisatie veranderden regelmatig de eerste jaren, evenals de werkwijze. Sinds de 2^e helft van 2009 is dit sterk verbeterd;¹⁷⁸
4. De LAG is een goed functionerend gezelschap waar de provincie zuinig op moet zijn;¹⁷⁹
5. Het is soms niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheden van de betrokken overheden verdeeld zijn gedurende de voorbereiding en de uitvoering van de projecten;¹⁸⁰
6. De voorfinanciering van Leaderprojecten is kostbaar voor initiatiefnemers. Zij betalen eerst de rekeningen, voordat zij subsidie uitbetaald krijgen door Dienst Landelijk Gebied (DLG).¹⁸¹

7.2 Provinciale regie

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 4, ligt volgens de provincie Flevoland de eerste verantwoordelijkheid voor het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering bij de lokale overheid. Omdat vanuit het MJP2 van het Rijk de provincie een regierol is toebedeeld op dit thema, wordt in deze paragraaf bekeken op welke wijze de provincie regie voert op het thema. Hierbij wordt ingegaan op:

- De inrichting van de organisatie;
- De uitvoering van de regierol;
- De bovenlokale afweging.

De Rekenkamer is van mening dat deze elementen van belang zijn in het licht van (toebedeelde) provinciale regierol.

De inrichting van de organisatie

De Leaderaanpak is een gebiedsgerichte werkwijze. Hiervoor is de LAG opgericht, waarin vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken partijen zitting hebben. Op deze wijze is gewaarborgd dat ideeën van onderaf worden gefaciliteerd en op draagvlak mogen rekenen onder de verschillende groepen in het gebied. 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 rol,

¹⁷⁶ Provincie Flevoland (2010), Verslag Hoorzitting pMJP van commissie Ruimte 14 januari 2010.

¹⁷⁷ 10 Dorpenoverleg Noordoostpolder, interview, 17 mei 2010 & LAG Leader Flevoland, interview, 31 mei 2010 & Provincie Flevoland (2010), Verslag Hoorzitting pMJP van commissie Ruimte 14 januari 2010.

¹⁷⁸ Provincie Flevoland (2010), Verslag Hoorzitting pMJP van commissie Ruimte 14 januari 2010.

¹⁷⁹ Provincie Flevoland (2010), Verslag Hoorzitting pMJP van commissie Ruimte 14 januari 2010.

¹⁸⁰ Provincie Flevoland (2010), Verslag Hoorzitting pMJP van commissie Ruimte 14 januari 2010.

¹⁸¹ Provincie Flevoland (2010), Verslag Hoorzitting pMJP van commissie Ruimte 14 januari 2010 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 april 2010a & Provincie Flevoland, e-mail, 26 augustus 2010, 21 april 2010b & 10 dorpenoverleg Noordoostpolder, interview 17 mei 2010.

waardoor de as 3-projecten geen gebiedsgerichte en bottom-up aanpak kennen. Voor het gehele pMJP heeft de provincie het contact met het 'veld' georganiseerd in het Bestuurlijk Overleg p-MJP.¹⁸²

De uitvoering van de regierol

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 4, heeft de provincie vastgelegd hoe zij de taakverdeling tussen gemeenten en provincie ziet ten aanzien van de bevordering van leefbaarheid: lokale voorzieningen en sociale kwaliteit zijn het domein van gemeenten, terwijl de Leaderaanpak, MFC's en bovenlokale voorzieningen het domein zijn van de provincie. Als vervolg op deze vastgelegde taakverdeling dient de provincie in het kader van haar regierol haar beleid en de uitvoering ervan af te stemmen met dat van andere actoren. In de beleidsvoorbereiding van het pMJP heeft uitgebreid ambtelijk vooroverleg plaatsgevonden tussen de provincie en gemeenten over het voorgenomen provinciale beleid omtrent MFC's en de Leaderaanpak. De provincie geeft aan dat op specifieke beleidsterreinen bestuurlijk overleg plaatsvindt over de uitgangspunten en uitwerking daarvan. Soms wordt op een specifiek beleidsterrein onderhandeld met gemeenten over de invulling van de provinciale verantwoordelijkheid voor bovenlokale voorzieningen en de definitie van het begrip bovenlokaal.¹⁸³

In de huidige beleidsuitvoeringsfase vindt minimaal twee maal per jaar bestuurlijk overleg plaats over het pMJP. Hieraan nemen de gemeenten, omgevingspartijen zoals het Waterschap en de terreinbeherende organisaties, en de provincie deel. Daarnaast geeft de provincie aan dat er regelmatig informeel contact is met de Flevolandse gemeenten en omgevingspartijen. 'Op deze wijze blijven we goed op de hoogte van de leefbaarheidssituatie in de gemeenten en van de wensen hoe deze situatie te bevorderen', aldus de provincie.¹⁸⁴ Bij de voorbereiding en uitvoering van de Leaderprojecten worden geen conflicten ervaren met gemeenten. Tijdens het bestuurlijke en ambtelijke overleg worden eventuele tegenstrijdigheden snel opgemerkt, is de ervaring van de provincie en de gemeente Noordoostpolder.¹⁸⁵

De bovenlokale afweging

De provincie heeft in haar pMJP voor het thema Leefbaarheid geen deelgebieden aangewezen en het beschikbare budget voor as 3- en 4-projecten niet verdeeld naar deelgebieden zoals Noordelijk Flevoland. De subsidieaanvragen voor as 3- en 4-projecten worden op volgorde van binnenkomst behandeld. Dit betekent dat een aanvraag die meer bijdraagt aan het oplossen van een leefbaarheidsvraagstuk of een aanvraag die afkomstig is uit een deelgebied waar minder aanvragen uit komen, geen voorrang krijgen en niet eerder behandeld kunnen worden. 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. Daarnaast heeft de provincie Flevoland geen beleidsuitgangspunt dat er een kwalitatief gelijkwaardig voorzieningenniveau moet zijn in alle kernen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de kernen in Flevoland zeer uiteenlopend van omvang en karakter zijn en dat een dergelijk beleidsuitgangspunt volstrekt onhoudbaar zou zijn.¹⁸⁶ 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.¹⁸⁷

¹⁸² Provincie Flevoland (2009), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland Landelijke Gebied (p-MJP) Jaarprogramma 2009, p. 19.

¹⁸³ Provincie Flevoland, e-mail, 20 augustus 2010.

¹⁸⁴ Provincie Flevoland, ambtelijke interview, 21 april 2010a.

¹⁸⁵ Provincie Flevoland, ambtelijke interview, 21 april 2010b & Gemeente Noordoostpolder, ambtelijk interview 17 mei 2010.

¹⁸⁶ Provincie Flevoland, e-mail, 20 augustus 2010.

¹⁸⁷ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 9 september 2010.

7.3 Bijdrage van beleid

In hoofdstuk 6 is geconstateerd dat de meeste vraagstukken in meer of mindere mate worden geadresseerd door het beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Welke bijdrage het beleid daadwerkelijk aan de vraagstukken levert, is lastig te beoordelen. Hiervoor zijn de volgende redenen aan te geven:

1. Het ontbreekt aan inzicht in de nulsituatie van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in Noordelijk Flevoland (zie hoofdstuk 5). Hierdoor is het lastig om de huidige situatie te vergelijken met de situatie zoals die was vóór de uitvoering van het leefbaarheidsbeleid.
2. Het meten van de effectiviteit wordt bemoeilijkt, doordat het lastig is de begrippen helder af te bakenen en meetbaar te maken. Daarbij zijn de begrippen deels subjectief van karakter, wat het objectief meten ervan lastig maakt.
3. De huidige pMJP-periode is gestart in 2007. Zoals blijkt uit tabel 14 zijn in de Noordoostpolder de eerste as 3- en 4-projecten pas in 2009 gerealiseerd. Het is voor de meeste projecten dan ook te vroeg om het effect ervan te evalueren.
4. De causaliteit tussen het gevoerde beleid en de (eventuele) verbetering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in een gebied is moeilijk aantoonbaar; hierop zijn namelijk ook externe factoren (zoals bijvoorbeeld het economisch tij of maatschappelijke ontwikkelingen) van invloed.

Desondanks ziet de Rekenkamer op basis van de beschikbare informatie en gevoerde gesprekken, dat het gevoerde beleid een bijdrage levert aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in Noordelijk Flevoland:

1. In de uitvoering van het beleid wordt voor een deel gebiedsgericht gewerkt via de LAG. 'Het gebied' draagt zelf de problemen aan, stelt het beleid op en voert het beleid ook deels uit. Met deze elementen van gebiedsgericht werken ligt het voor de hand dat het gevoerde beleid bijdraagt aan het oplossen van (in het gebied ervaren) vraagstukken. Wel geldt hierbij het belangrijke uitgangspunt dat de leden van de LAG representatief zijn voor het hele gebied. Met ander woorden: wat deze organisaties aandragen als probleem, moet ook door haar achterban als probleem worden ervaren.
2. De voortvarendheid van de realisatie. Er is, zoals blijkt uit tabel 14, een behoorlijk aantal projecten gerealiseerd op het vlak van leefbaarheid, sociaal-economische vitaliteit en recreatie etcetera.
3. De grote inzet van middelen van betrokken actoren uit het gebied. Uit de hoge bijdragen van derden uit het gebied, blijkt de grote betrokkenheid van deze partijen. Geconcludeerd kan worden dat deze partijen de meerwaarde van de projecten en daarmee het leefbaarheidsbeleid zien.
4. Gebleken waardering voor de Leaderaanpak. De betrokken partijen zijn positief over de projecten die gerealiseerd zijn en de provincie constateert dat Leaderprojecten de dorpsbewoners bij elkaar brengen, wat de sociale cohesie positief beïnvloedt.¹⁸⁸

Relatie met vraagstukken

In paragraaf 6.3.3 is beschreven welke gesignaleerde vraagstukken worden geadresseerd door het provinciale leefbaarheidsbeleid en/of overig provinciaal beleid. Hieruit blijkt dat twee vraagstukken in Noordelijk Flevoland expliciet door het leefbaarheidsbeleid worden geadresseerd. Voor ieder van deze vraagstukken wordt kort ingegaan op de bijdrage van het leefbaarheidsbeleid. Hierbij wordt opgemerkt dat er geen evaluaties beschikbaar zijn van het gevoerde leefbaarheidsbeleid die zich richten op de effectiviteit (outcome) van het beleid.

¹⁸⁸ Provincie Flevoland, ambtelijke interview, 21 april 2010b.

Vraagstuk A: Afnemend voorzieningenniveau

In Noordelijk Flevoland dragen de gerealiseerde en in uitvoering zijnde projecten vooral iets bij aan de toeristische aantrekkelijkheid van het gebied. Alleen het as 4-project Multifunctioneel centrum Tollebeek is direct gericht op verbetering van het voorzieningenniveau. De provincie heeft aangegeven dat dit een gevolg is van de verruiming van de subsidiemogelijkheden sinds 2009 (zie paragraaf 6.2.2). Hiermee werd beoogd dat er meer projectaanvragen zouden worden gedaan. De provincie heeft daarbij de doelen niet gewijzigd. In de praktijk blijkt dat de verruiming vooral het aantal projectaanvragen voor recreatie en toerisme deed toenemen.¹⁸⁹

Vraagstuk B: Vrijkomende agrarische percelen en bebouwing

In hoeverre de beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied een toereikend antwoord is op het vraagstuk van de vrijkomende agrarische percelen, is niet onderzocht.

¹⁸⁹ Provincie Flevoland, telefoongesprek ambtelijke organisatie, 13 januari 2011.



Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Geraadpleegde personen Noordelijk Flevoland

- De heer L. Baars, LAG Leader Flevoland, lid
- De heer F. Feenstra, CMO Flevoland, manager / senior adviseur
- De heer J. Naaktgeboren, 10 dorpenoverleg Noordoostpolder, voorzitter
- De heer A. Popping, gemeente Noordoostpolder, subsidieadviseur
- Mevrouw T. Weggen, gemeente Noordoostpolder, beleidsmedewerker werkgelegenheid

Geraadpleegde personen provincie Flevoland

- Mevrouw A. Blik – de Jong, gedeputeerde Landelijk gebied en p-MJP
- Mevrouw I. Henzen, projectleider Leader
- Mevrouw A. van der Heijden, programmamanager Noordelijk Flevoland
- De heer J. Ree, programmamanager pMJP
- De heer S. Scheek, afdelingshoofd Jeugd, Samenleving & Cultuur
- Mevrouw K. IJssel, senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening

Deelnemers discussiebijeenkomst

- Mevrouw E. Izeboud, provincie Noord-Holland
- De heer J. Luiks, provincie Utrecht
- De heer S. Melis, provincie Noord-Holland
- Mevrouw J. Stoelwinder, provincie Flevoland
- De heer G. de Vos, provincie Flevoland
- De heer E. Ypema, provincie Utrecht



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Ecorys (2006), *Naar een sterker platteland - ex-ante evaluatie POP 2007-2013*.
- Fontein, R.J. (2009), *Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG*. Wageningen: Alterra.
- Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008), *Ruimte, regie en rekenschap*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Graaf, R. de, M. ten Have & S. van Dorsselaer (2010), *De psychische gezondheid van de Nederlandse bevolking*. Nemesis 2. Utrecht: Trimbos-instituut.
- ILG (2006) – *Hoofdpijnen uitvoering POP2 – definitief document (7 juni 2006)*.
- IPO (2007), *Provincies maken het verschil – op weg naar een mooier Nederland*. Den Haag: IPO (publicatienummer 268).
- IPO (2010), *Profiel provincies – Provincies: een eigentijds profiel*.
- IPO / Ministerie van LNV (2010), *ILG in uitvoering – Midterm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied (6 juli 2010)*.
- Ministerie van LNV (2004), *Agenda voor een Vitaal Platteland*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van LNV (2006), *Nationale Plattelandsstrategie 2007-2013*.
- Ministeries van LNV, VROM en OCW (2006), *Agenda voor een Vitaal Platteland – Meerjarenprogramma 2007-2013*.
- Ministerie van LNV (2007), *Nederlandse Plattelandsstrategie 2007-2013 (versie november 2007)*.
- Ministerie van LNV (2008), Brief van de ministers van LNV en EZ over uitvoering moties Van Geel cs (31 200, 16) en Atsma cs (31 200 XIV, 110) (kenmerk DP.2008/811, 27 juni 2008).
- Ministerie van LNV (2009), *Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2)*, versie 4.0, 22 juli 2009.
- Ministerie van VROM / WWI (2009), *Leefbaarheid door de tijd*. VROM publicatie 9036.
- MNP (2006), *Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid: naar beleidsevaluatie en onderzoek* (MNP rapport 500132001/2006).
- Netwerk Platteland en Kopgroep Maatschappelijk Vastgoed (2010), Conferentie 'Krimp en de gevolgen voor de voorzieningen', 27 mei 2010
- Nimwegen, N. van & L. Heering (red.) (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009 – Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*. NIDI rapport nr. 80.
- Noordelijke Rekenkamer (2009), *Onderzoeksvoorstel gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling*.
- Noordhoff Uitgevers (2007), *De Bosatlas van Nederland*.
- P10 (2010), *Zomer in Nederland – Open oog voor toekomstbestendig platteland, appel aan bestuurlijk lef*.
- PBL (2010), *Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp*.
- PBL (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland – Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag / Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PON (2009), *Begrip voor leefbaarheid* (reeks Leefbaarheid: feiten in beeld, nummer 1).
- Regeerakkoord VVD – CDA (september 2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid* (hoofddocument en bijlage).
- RIVM (2003), *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid – naar een begrippenkader en conceptuele inkadering* (RIVM rapport 630950002/2003).

- RIGO (2008), *De Leefbarometer – Leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten gemeten en vergeleken* (RIGO rapport 95640).
- RLG (2007), *Achter open deuren – Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. Publicatie RLG 07/5.
- RLG (2009), *Kansen voor een krimpend platteland*. Publicatie RLG 09/07.
- ROM3D (2009), Landbouwatlas van Nederland.
- Scoop (2009), *Sociale Staat van Zeeland*.
- SCP (2002), *Zekere banden – sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*.
- SCP (2006), *Thuis op het platteland – De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200, nr. 16 – Motie van het lid Van Geel c.s., 20 september 2007
- Uyterlinde, M., S. van Arum & A. Sprinkhuijsen (2009), *Dorpen onder druk – Een verkenning naar de maatschappelijke rol van plattelandscorporaties*. Rotterdam: SEV.

Provincie Flevoland

- ABF Research (2006), Voorzieningen Flevoland - Actualisatie en verkenningen tot 2020.
- ABF Research (2010), Voorzieningenniveau Flevoland in de tijd 1996-2009.
- Axion (2005), Nulmeting leefbaarheid kleine kernen Flevoland.
- Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006-2015.
- Provincie Flevoland (2007), Aanvraagformulier pMJP 2007-2013 Flevoland.
- Provincie Flevoland (2007), Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2007.
- Provincie Flevoland (2007), Hoofdlijnenakkoord 2007-2011 – Flevoland: dynamiek in balans.
- Provincie Flevoland (2007), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland Volop kansen in Flevoland 2007-2013.
- Provincie Flevoland (2008), Begroting 2009.
- Provincie Flevoland (2008), Woonmonitor Flevoland 2008.
- Provincie Flevoland (2009), Begroting 2010.
- Provincie Flevoland (2009), Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland Landelijk Gebied (p-MJP) Jaarprogramma 2009.
- Provincie Flevoland (2009), Uitvoeringsprogramma Economie 2008-2012 - '25.000'.
- Provincie Flevoland (2010), Brochure Cultuur, sport, zorg en welzijn.
- Provincie Flevoland (2010), Jaarrekening en jaarverslag 2009.
- Provincie Flevoland (2010), Monitor Economie en Arbeidsmarkt.
- Provincie Flevoland (2010), Verslag Hoorzitting pMJP van commissie Ruimte 14 januari 2010.
- Provincie Flevoland, Handreiking Provinciaal belang Wro.
- Provincie Flevoland, pMJP-overeenkomst.
- Provincie Flevoland, verslag PS-vergadering 14 oktober 2010.
- Randstedelijke Rekenkamer (2009), Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer Provincie Flevoland.

Noordelijk Flevoland

- Dorpsbelang Tollebeek (2007), Tollebeek Eenheid in verscheidenheid - 50 jaar wonen op het laagste plekje van de Noordoostpolder.
- LAG Leader Flevoland (2007), Ontwikkelingsplan Leader Flevoland.

Websites

- CBS (2005, 2007, 2008, 2009), www.statline.cbs.nl.
- Connexion (2010), www.connexion.nl.
- Gemeente Noordoostpolder (2010), www.noordoostpolder.nl.
- Hogeschool Windesheim (2010), www.windesheim.nl.
- Ilocal (2010), www.ilocal.nl.
- Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing, www.kei-centrum.nl.
- Leefbarometer (RIGO), www.leefbarometer.nl.
- Netwerk Platteland, www.netwerkplatteland.nl.
- P10-gemeenten, www.p-10.nl.
- Stichting Milieunet (2010), www.stichtingmilieunet.nl.



BIJLAGE C

Leefbaarheidsvraagstukken in Noordelijk Flevoland

In paragraaf 4.4 zijn de naar de mening van de Rekenkamer meest relevante leefbaarheidsvraagstukken van Noordelijk Flevoland weergegeven. Dit is het resultaat van een selectie uit een groot aantal leefbaarheidsvraagstukken die genoemd zijn in documenten of tijdens interviews met betrokken partijen in Noordelijk Flevoland. In deze gesprekken is expliciet gevraagd naar de problemen/uitdagingen en kansen in het gebied. De geraadpleegde documenten en gesprekspartners zijn:

- Voorzieningen Flevoland - Actualisatie en verkenningen tot 2020 & Voorzieningenniveau Flevoland in de tijd 1996-2009 (A)
- Nulmeting leefbaarheid kleine kernen in Flevoland (B)
- Ontwikkelingsplan Leader Flevoland 2007-2013 (C)
- 10 dorpenoverleg Noordoostpolder (1)
- CMO Flevoland (2)
- Gemeente Noordoostpolder (3)
- LAG (4)

In het nu volgende totaaloverzicht van genoemde leefbaarheidsvraagstukken zijn de bronnen opgenomen volgens bovenstaande nummering.

Voorzieningen en openbaar vervoer

- Het aanbod van medische zorg, cultuur, recreatie en sport en horeca voldoet niet aan de (toekomstige) vraag. De categorieën medische zorgvoorzieningen waarvoor geldt dat het aanbod te klein is voor de (verwachte) vraag, zijn ziekenhuizen, verpleeghuizen en 'overige medische zorg' (peiljaar 2004) (A)
- De gemeente Noordoostpolder heeft een hoger voorzieningenniveau dan de provincie als geheel, maar de sectoren welzijnzorg, cultuur, recreatie en sport scoren iets onder het provinciaal gemiddelde (peiljaar 2009); Het voorzieningenniveau van de gemeente Urk ligt onder het provinciale niveau (peiljaar 2009) (A)
- Er zijn te weinig voorzieningen voor kinderen, jongeren en ouderen (B&C)
- Het handhaven van de dienstverlening op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs op minimaal niveau vraagt hoge inspanning (C)
- Het aantal inwoners van de kleine kernen is te klein om het voorzieningenniveau in stand te houden. Dit bedreigt de leefbaarheid van (bepaalde) dorpen (C)
- In de dorpskernen ontbreken voldoende winkels. (B) Bovendien wordt door de toenemende mobiliteit de kans op elders winkelen vergroot (C)
- Er zijn weinig hoger onderwijsinstellingen (C)
- De dorpen hebben alle in meer of mindere mate te maken met terugloop van voorzieningen. In Espel is er sinds 8 jaar geen supermarkt meer (1, 3)
- De Noordoostpolder heeft geen ziekenhuis, wel zijn er twee poliklinieken in Emmeloord gevestigd (3)
- Niet alle dorpen hebben een huisarts (3)
- De meeste inwoners van de kleine kernen zijn wel aan gewend aan het beperkte aanbod van voorzieningen. Het is vooral lastig voor ouderen, die minder mobiel worden (2)

Leader

- In de huidige Leaderperiode gaat alles stroperiger: de voorschriften van de EU zijn strenger geworden waardoor procedures langer duren. De strengere voorschriften maken de co- en voorfinanciering van Leaderprojecten lastiger (1)
- De gemeente Noordoostpolder heeft een bedrag begroot voor Leader-cofinanciering. Dit geldt echter niet voor alle Flevolandse gemeenten (4)

Infrastructuur

- Er zijn vraagstukken ten aanzien van gevaarlijke verkeerssituaties (B)
- De infrastructuur van het landelijk gebied is niet uitgerust voor het toenemen van het (agrarisch) vrachtverkeer (C)
- Er is een sterke pendelstroom (C)
- De bereikbaarheid van de Noordoostpolder is niet optimaal: de A50 is een bottleneck en het OV is matig. Hoe meer noordwaarts, hoe slechter de OV-verbindingen. Tussen de dorpen zijn de busverbindingen niet goed. Voor niet-autobezitters kan het lastig kan zijn om sommige plaatsen te bereiken (3)
- Het ontbreken van digitale infrastructuur op het Flevolandse platteland is een probleem, vooral voor de agrarische bedrijfsvoering ("digitaal karrespoor")

Wonen en sociale cohesie

- Er is een tekort aan betaalbare woningen voor starters (B)
- Kleine kernen hebben momenteel weinig ruimte in hun bestemmingsplan om nieuw te kunnen bouwen. Terwijl nieuwbouw essentieel is voor leefbaarheid in kleine kernen: het zorgt ervoor dat de verschillende leeftijdsgroepen een passend huis kunnen vinden in het dorp (4)
- Binnen tien jaar zijn de huurwoningen van de 1^e bebouwing toe aan renovatie of vervanging (1, 2, 3)
- De jongeren die een hbo- of universitaire opleiding volgen, vestigen zich daarna meestal elders. Dit komt doordat zij tijdens hun studietijd een leven opbouwen in hun studiestad en doordat Noordelijk Flevoland voor hoger opgeleiden onvoldoende werkgelegenheid biedt (3)
- Het verenigingsleven is nog steeds goed. Het aantal verenigingen neemt wel af, onder meer door fusies (1)

Bedrijvigheid en werkgelegenheid

- De agrarische sector is oververtegenwoordigd, de industriële sector ondervertegenwoordigd (C)
- De agrarische sector staat toenemend onder druk door schaalvergroting, dalende opbrengsten, strengere milieunormen, hoge grond- en productiekosten en een voortdurende daling van het aantal agrarische arbeidskrachten (C)
- Steeds meer agrarische bedrijven stoppen, wat ook gevolgen heeft voor de industrie die afhankelijk is van de landbouw (B)
- De groei van het aantal middelgrote en kleine bedrijven in kleine kernen blijft achter. Bedrijfsmatige activiteiten (op kleinere schaal) verdwijnen steeds meer naar de grotere stedelijke concentraties (C)
- Er is te weinig clustervorming (bedrijven onderling, bedrijven en kennisinstellingen) en sterke netwerken ontbreken (C)
- Nieuwe bedrijvigheden in landelijk gebied kan leiden tot wildgroei aan activiteiten (C)
- Het aanbod van banen is weinig gevarieerd in de kleine kernen (C)
- De bevolking kent een relatief hoog percentage langdurig werklozen (C)
- De 'brainrain' van potentieel hoger opgeleiden is van invloed op de toekomstige sociale cohesie in een dorpsgemeenschap (C)

- Ouderen en vrouwen blijven achter op het gebied van innovatieve beleidsterreinen, zoals mobiliteitsbeleid, sociale activering en de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie (C)
- De gemeente zou meer moeten doen aan het binnenhalen van nieuwe bedrijven (1)
- De werkgelegenheid in de Noordoostpolder is vrij laag. Vooral voor hoger opgeleiden zijn er weinig banen, zij gaan de provinciegrens over om te werken (1, 4)
- De Noordoostpolder is als werkgebied niet populair voor mensen van buiten de polder (4)
- Naar inschatting zullen 500 van de huidige 1500 agrarische bedrijven in de Noordoostpolder gaan stoppen. Dit vraagt van de gemeente dat zij rekening gaat houden met de vrijkomende gebouwen (3, 4)
- Op termijn gaat bedrijfsopvolging een probleem worden voor de agrarische bedrijven (2)

Recreatie en toerisme

- De culturele infrastructuur is beperkt (C)
- De grote afstanden vormen een obstakel voor (routegebonden) recreatie en toerisme (C)
- Inmiddels is er veel natuurwaarde gecreëerd in de NOP, maar toch blijven de recreanten weg (4)
- De zuipketen en de daarmee gepaard gaande alcoholverslaving onder jongeren, zijn een probleem (2)

Positieve elementen en kansen die worden onderscheiden:

- In de meeste kleine kernen zijn sterke en initiatiefrijke bewonersgroepen aanwezig die zich inzetten voor de leefbaarheid van hun dorp (B&C)
- De kleine kernen hebben een goed georganiseerd en gevarieerd verenigingsleven (B&C)
- Er is een goede overlegstructuur en samenwerking tussen dorpsverenigingen en met de gemeente (B&C)
- Onderwijs-, welzijns- en detailhandelsvoorzieningen zijn meer dan voldoende voor handen. Ook bibliotheek-, recreatie- en sportvoorzieningen zijn er voldoende (peiljaar 2004) (A)
- Vergrijzing van de bevolking en daardoor de kans op vestiging van koopkrachtige ouderen met een goede gezondheid, die deels dezelfde behoeften hebben als de lokale bevolking maar ook eisen stellen qua vrijetijdsbesteding (C)
- Aantrekkelijk leefmilieu: relatief weinig milieuvervuiling en ruimte om te wonen, werken en recreëren (C)
- De mogelijkheden van het starten van kleinschalige bedrijven op (voormalige) agrarische bedrijven (C)
- De 'pioniersgeest' leeft nog steeds onder de inwoners. Men heeft een ondernemende en vernieuwende instelling (C)
- Er zijn nieuwe mogelijkheden voor de agrarische sector, diversificatie, overschakeling op nieuwe producten en productiemethoden (C)
- De wens van alle partijen om de toeristische potenties in Flevoland te ontwikkelen, met name op het gebied van water-, plattelandstoerisme en cultuurtoerisme. Daarnaast is er een toenemende belangstelling voor regionale en lokale cultuurgoederen, tradities en producten (C)
- Verbeterde bereikbaarheid van het platteland, in de zin van informatie- en communicatie mogelijkheden (telefoon, fax en internet). De contacten en wederzijdse beïnvloeding tussen stads- en plattelandsbewoners nemen daardoor toe (C)
- De pioniersgeest nog steeds aanwezig: mensen willen samen met elkaar iets opbouwen. Bij leefbaarheidsprojecten draagt iedereen zijn steentje bij (1)
- De jeugd heeft een levendig sociaal netwerk in de Noordoostpolder (4)
- Voor ouderen worden door de kerken en door bewoners activiteiten georganiseerd (1)
- De laatste jaren is in Nagele een positieve kentering in activiteiten en initiatieven ter bevordering van de leefbaarheid te zien (1)

- Van oudsher is in alle dorpen een goed basisniveau aan voorzieningen aanwezig, dit is een groot voordeel van de oorspronkelijke structuur. En nog altijd streeft de gemeente Noordoostpolder er sterk naar om in elk dorp één of meer scholen, een sportaccommodatie en basisvoorzieningen te behouden (3)
- De gemeente Noordoostpolder heeft drie dorpen als zorgclusters aangewezen: Creil, Ens en Marknesse (3)
- Naar inschatting zijn de woningbouwverenigingen goed in staat om de renovatie van huurwoningen uit te voeren en te betalen (2)
- De lokale economie in de Noordoostpolder doet het redelijk goed. De werkloosheid ligt onder het landelijk gemiddelde, de werkgelegenheid heeft een redelijk niveau, er is een vrij sterke dienstensector, de technische sector doet het goed en beschikt over een goed netwerk (1, 3)
- De grote agrarische bedrijven doen het goed. Dankzij de goede landbouwgrond kunnen hoogwaardige gewassen (zoals aardappelen en uien) geteeld worden (1, 3)
- De sector recreatie en toerisme timmert flink aan de weg (3)
- De provincie behandelt een projectaanvraag open en men is bereid op een creatieve manier mee te denken over mogelijkheden en oplossingen (4)
- De gemeente Noordoostpolder heeft fors geïnvesteerd in het binnenhalen van bedrijven en dan vooral bedrijven met werkgelegenheid voor hoger opgeleiden. Dit is redelijk succesvol (3, 4)



BIJLAGE D

Lijst van afkortingen

Afkorting	Beschrijving
AVP	Agenda Vitaal Platteland
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CMO	Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling
DLG	Dienst Landelijk Gebied
ELFPO	Europees Landbouwfonds Plattelandsontwikkeling
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GS	Gedeputeerde Staten
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
KRW	Kaderrichtlijn Water
LAG	Lokale Actie groep
Leader	Liaison Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MFC's	Multifunctionele centra
MJP2	Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013
MTR	Mid Term Review
NPS	Nationale plattelandsstrategie
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OV	Openbaar vervoer
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PG	Plaatselijke Groep
pMJP	Provinciaal meerjarenprogramma
POP2	Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013
PS	Provinciale Staten
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SEV	Sociaal-economische vitaliteit
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VKKF	Vereniging van Kleine Kernen Flevoland
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wilg	Wet inrichting landelijk gebied
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wro	Wet ruimtelijke ordening

