

# Vitaal platteland

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

Provincie Noord-Holland

Nota van bevindingen

Amsterdam, januari 2011



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Probleemstelling, onderzoeksvragen en beoordelingskader .....	4
1.3	Werkwijze .....	7
1.4	Leeswijzer .....	9
<b>2.</b>	<b>Bevindingen.....</b>	<b>11</b>
2.1	Taken en rollen.....	11
2.2	Vraagstukken .....	12
2.3	Beleid .....	13
2.4	Uitvoering van beleid in West-Friesland.....	17
<b>3.</b>	<b>Achtergronden.....</b>	<b>21</b>
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
<b>4.</b>	<b>Taken en rollen.....</b>	<b>33</b>
4.1	Verantwoordelijkheden provincies .....	33
4.2	Provinciale visie op taken en rollen.....	33
<b>5.</b>	<b>Vraagstukken.....</b>	<b>37</b>
5.1	Gebiedstypering en definitie van begrippen.....	37
5.2	Vraagstukken op het Noord-Hollandse platteland .....	38
5.3	Gebiedsbeschrijving West-Friesland.....	38
5.4	Vraagstukken in West-Friesland .....	43
<b>6.</b>	<b>Beleid.....</b>	<b>46</b>
6.1	Afbakening beleidsdocumenten .....	46
6.2	Provinciaal beleid ten aanzien van leefbaarheid en vitaliteit .....	48
6.2.1	Doelen en prestaties.....	48
6.2.2	Instrumentarium en middelen .....	51
6.2.3	Organisatie van monitoring en evaluatie.....	54
6.3	Beleid voor West-Friesland .....	55
6.3.1	Doelen en prestaties.....	55
6.3.2	Instrumentarium en middelen .....	56
6.3.3	Aansluiting provinciaal beleid op leefbaarheidsvraagstukken.....	57

<b>7. Uitvoering van beleid in West-Friesland</b> .....	<b>60</b>
7.1 Beleidsuitvoering.....	60
7.2 Provinciale regie.....	65
7.3 Bijdrage van beleid.....	67
<b>BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen</b> .....	<b>70</b>
<b>BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen</b> .....	<b>71</b>
<b>BIJLAGE C Leefbaarheidsvraagstukken in West-Friesland</b> .....	<b>74</b>
<b>BIJLAGE D Lijst van afkortingen</b> .....	<b>77</b>

### **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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> Zo zal de verwachte krimp van de bevolking in bepaalde delen van het land (m.n. 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.

---

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

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

<sup>3</sup> 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<sup>e</sup> thema niet het geval. Het Rijk heeft, zoals verwoord in het MJP2, de provincie een regierol toebedacht. De provincie is aangewezen om gezamenlijk met lokale partijen de sociaal-economische knelpunten per plattelandsgebied in kaart te brengen. Vervolgens is het de taak van de provincies om samen met lokale partijen een eigen palet van maatregelen op te stellen dat aansluit bij de regionale situatie en het provinciale beleid en deze uit te voeren. Vaak wordt dit beleid kortweg aangeduid als SEV-beleid. In afwijking van deze rolverdeling is het kabinet naar aanleiding van een motie<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.
---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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. 3. De analyse bevat zowel een inventarisatie van vraagstukken als een analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen. 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. 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. 7. In opzet is vastgelegd op welke wijze monitoring en evaluatie zijn ingericht. 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. 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.<sup>6</sup> 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. Adequaet 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.

---

<sup>6</sup> Recente voorbeelden zijn Cultuurhistorie in kaart gebracht (mei 2008), Onderhoud onderhouden (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 geïnterviewd 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 zonnodig 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's<sup>7</sup> 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 belanghebbenden<sup>8</sup> (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.

---

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

<sup>8</sup> 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 plattelandontwikkeling 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<sup>e</sup> 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.<sup>9</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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 km<sup>2</sup> en (2) weinig stedelijk, met 500-1000 adressen per km<sup>2</sup>.

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 tweedelijnssteuning 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 Noord-Holland vult het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in via twee sporen: a) het pMJP en b) Zorg en Welzijn.

#### **pMJP**

Alhoewel de provincie in eerste instantie in het pMJP het thema sociaal-economische vitaliteit niet heeft ingevuld, is het thema uiteindelijk toch opgepakt. Over dit thema stelt de provincie, in tegenstelling tot wat in het MJP2 van het Rijk is opgenomen, dat de regie voor het thema bij de gemeenten ligt en dat de provincie een meer stimulerende en faciliterende rol speelt. De provincie onderbouwt haar keuze voor een stimulerende en faciliterende rol door te verwijzen naar de SER die stelt dat men zich beter kan richten op het stimuleren van en ruimte geven aan ondernemerschap dat van onderop inspeelt op de plaatselijke mogelijkheden en behoeften. In het kader van het ILG is de provincie Noord-Holland opgedeeld in zeven werkgebieden. Voor elk gebied is een gebiedscommissie geformeerd. Deze commissies dragen zorg voor de integratie en samenwerking en maken afspraken over de uitvoering met de resultaatverantwoordelijke uitvoerders (contractpartners of subsidiebegunstigden). GS regisseren de uitvoering van prestatieafspraken en zien toe op bestedingen. De

gebiedscommissies worden benoemd door GS en brengen jaarlijks advies uit over de invulling van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma (deel B) van het pMJP.

Naast de gebiedscommissies kent de provincie één Plaatselijke Groep (PG) Leader, voor de Kop van Noord-Holland en Texel. In het pMJP worden de PG en de Leaderaanpak niet genoemd. In het Ontwikkelingsplan van de PG is wel ingegaan op de relatie met de provincie en de gebiedscommissies.

### **Zorg en Welzijn**

De wettelijke taak in het kader van de Wmo is uitgewerkt in de beleidsnota Zorg en Welzijn. Ook wat betreft Zorg en Welzijn geeft de provincie aan dat het primaat bij gemeenten ligt, ingevolge de Wmo. De provincie ziet haar rol op het terrein van Zorg en Welzijn als complementair aan de rijksoverheid, de gemeenten en het maatschappelijk middenveld. Het provinciale beleid is wat de thema's Zorg en Welzijn betreft vooral gericht op ondersteuning, ontwikkeling en kennisverspreiding.

#### **Bevinding 1:**

Het provinciale beleid op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is niet integraal opgepakt, maar uitgewerkt in twee beleidslijnen: pMJP en Zorg & Welzijn. Binnen deze beleidslijnen heeft de provincie helder en eenduidig vastgelegd welke taken en rollen zij voor zichzelf en betrokken actoren ziet voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering (criterium 1).

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 West-Friesland?***

Allereerst constateert de Rekenkamer dat de provincie Noord-Holland geen definitie hanteert van de begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Wel is duidelijk dat binnen het ILG het 8<sup>e</sup> thema Sociaal-economische vitaliteit ruim wordt opgevat, aangezien is aangesloten bij alle thema's uit POP2. Ook komt het begrip leefbaarheid uitgebreid terug in het Zorg en Welzijnsbeleid.

De Rekenkamer verwacht dat de provincie vanuit de regierol die haar door het Rijk is toebedeeld (zie hoofdstuk 3), een probleemanalyse uitvoert van de leefbaarheidssituatie. Voor de provincie Noord-Holland is geen en voor het gebied West-Friesland is beperkt een integrale probleemanalyse gemaakt van de situatie op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, die als grondslag heeft gediend voor het beleid op dit thema. Dat er geen samenhangende probleemanalyse is gedaan, heeft volgens de provincie te maken met de gekozen werkwijze (van onderaf), waarbij de subsidiekaders voor SEV uit het POP zo min mogelijk zijn ingeperkt. De provincie geeft aan dat aan de gebiedscommissies de ruimte is gelaten om per gebied eigen prioriteiten te stellen.

Dit wil overigens niet zeggen dat de provincie (helemaal) geen beeld heeft van de vraagstukken die er spelen. Op verschillende terreinen zijn er verkenningen uitgevoerd. Zo is in de Nota Economische perspectieven Noord-Holland een beeld geschetst van de economische situatie in de provincie, is (in 2004) voor het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord geïnventariseerd welke problemen tot 2030 op het gebied afkomen en is in het kader van de subsidieregelingen een verkenning gedaan naar de aanwezige voorzieningen. Zowel de

Nota, het Ontwikkelingsbeeld als de verkenning, bevatten (vrijwel) geen analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen.

Samengevat worden de volgende leefbaarheidsvraagstukken in West-Friesland onderkend in analyses uitgevoerd in opdracht van de provincie en aangegeven door de gesprekspartners:

A: Verschraling OV;

B: Jongeren verlaten de regio en de bevolking vergrijsjt;

C: Afnemend voorzieningenniveau;

D. Gebrek aan hoger opgeleiden.

#### **Bevinding 2:**

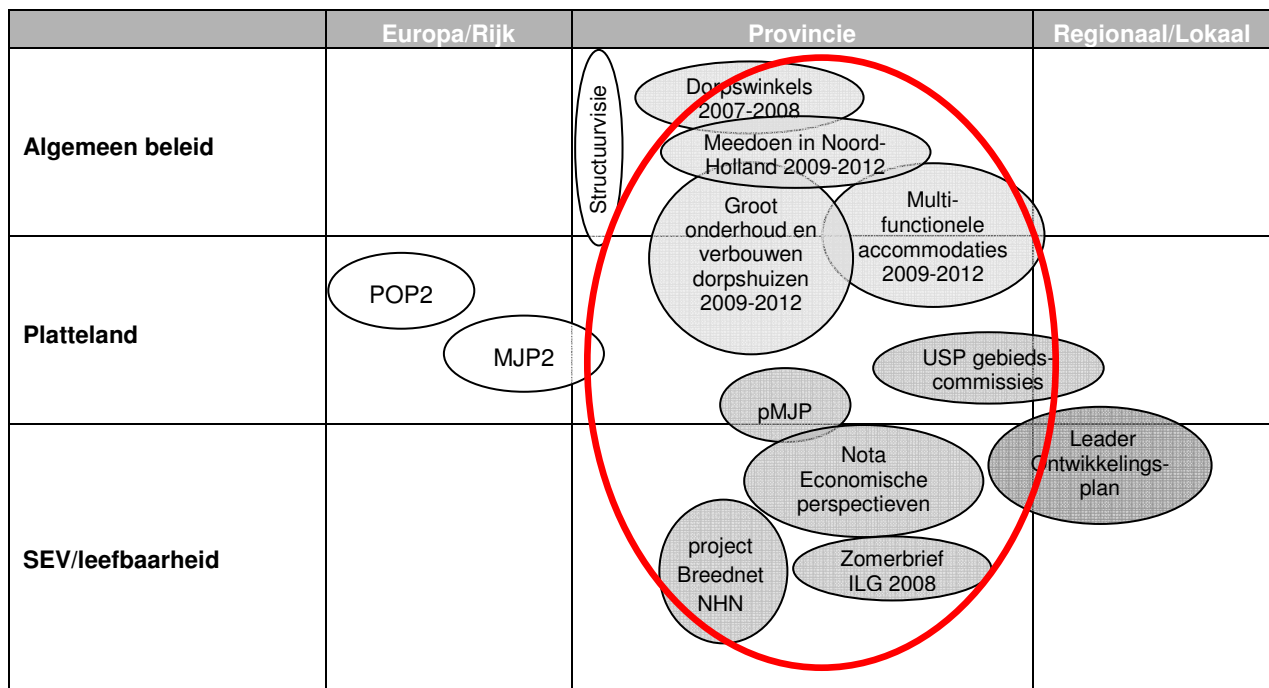
Voor de provincie Noord-Holland is geen en voor het gebied Noord-Holland-Noord (waaronder West-Friesland) is beperkt een integrale analyse van de vraagstukken op het platteland opgesteld ter onderbouwing van het leefbaarheidsbeleid (criterium 2). Voor onderdelen van het leefbaarheidsbeleid (pMJP) heeft de provincie wel verkenningen uitgevoerd. Deze bevatten (vrijwel) geen analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen (criterium 3). De analyses zijn niet in samenspraak met de actoren uit het gebied tot stand gekomen. Het onderliggende proces had dus geen 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 en thema. De cirkel in deze figuur geeft aan in welke beleidsdocumenten het Noord-Hollandse leefbaarheidsbeleid is geformuleerd.



**Figuur 1**    **Indicatieve positionering beleid**

De provincie heeft haar leefbaarheidsbeleid via twee sporen uitgewerkt, namelijk via het pMJP en via het sectorale Zorg en Welzijnsbeleid. Dat beide sporen gezamenlijk de provinciale inspanning op het thema leefbaarheid vormen, is niet duidelijk toegelicht in het pMJP. Het pMJP is het document om het 8<sup>e</sup> AVP-thema, namelijk Sociaal-economische vitaliteit, uit te werken. Een derde spoor is Leader. Inhoudelijk blijft dit spoor in dit onderzoek echter buiten beschouwing, aangezien het alleen betrekking heeft op de Kop van Noord-Holland.

Voor wat betreft het pMJP is voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit volledig aangesloten bij de POP2-maatregelen. De provincie heeft daarin prioriteiten aangebracht, namelijk:

1. verbreding van de landbouw naar niet agrarische activiteiten;
2. toeristische en recreatieve voorzieningen;
3. natuurlijk en cultuurhistorisch erfgoed;
4. opzetten van kleine ondernemingen met sociaal-economische en/of historische binding;
5. dorpsvernieuwing en -ontwikkeling;
6. basisvoorzieningen.

Deze prioriteiten gelden voor de gehele provincie. Er zijn binnen het pMJP geen prestaties benoemd, vanuit de gedachte dat de prestaties van onderaf tot stand moet komen. De provincie geeft aan dat de overweging die hier meespeelt, is dat het vooraf kwantificeren van prestaties zou leiden tot het aanbrengen van schotten tussen de verschillende SEV-thema's. Het geld dat in tweede instantie is toegevoegd aan het ILG-budget voor sociaal-economische vitaliteit (motie Van Geel) heeft de provincie Noord-Holland ingezet voor het project BreedNet Noord-Holland Noord. Voor de uitvoering van het pMJP is gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. De provincie heeft daartoe gebiedscommissies ingesteld. De gebiedscommissies hebben bij aanvang een Uitvoeringsstrategieplan opgesteld, waarin zij hun plannen wat betreft de uitvoering presenteren. Voor de POP2-maatregelen kunnen subsidies worden aangevraagd. De provincie heeft alle maatregelen binnen de POP2-assen 3 en 4 opengesteld voor subsidiëring. Jaarlijks stellen GS hiervoor het subsidieplafond vast. Voor het jaar 2010 is besloten dat voor as 3-projecten maximaal 40% (ondernemers, stichtingen etc.) tot 50% (overheden) van de



subsidiabele kosten gesubsidieerd wordt. Deze subsidie bestaat meestal voor de helft uit de Europese POP2-bijdrage en voor de helft uit een provinciale bijdrage. Overigens is voor het jaar 2011 geen subsidieplafond vastgesteld en kunnen dus geen subsidieaanvragen voor as 3-projecten worden gedaan.

Op het gebied van Zorg en Welzijn wordt voornamelijk gewerkt met subsidieregelingen en steunfunctiewerk. In de beleidsnota en het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma zijn de doelen, activiteiten en beoogde prestaties voor de eerste twee jaar benoemd. Daarbij is aangegeven door middel van welk instrument de activiteit zal worden uitgevoerd.

De provincie Noord-Holland monitort de leefbaarheidsituatie en de sociaal-economische vitaliteit op het platteland niet integraal. Vanuit de provincie is aangegeven dat de uitvoering van as 3 en 4-projecten wordt gemonitord op prestatieniveau door DLG, conform Europese voorschriften. Of de projecten hebben bijgedragen aan de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit als geheel, wordt alleen landelijk gemonitord en geëvalueerd zoals voorgeschreven in Europese verordeningen. De provincie geeft aan dat deze landelijke monitoring en evaluatie niet specifiek voor de Noord-Hollandse situatie wordt gebruikt om te bepalen in hoeverre de projecten hebben bijgedragen aan leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. De provincie overweegt om de Leefbaarometer (zie ook paragraaf 3.2) te gaan gebruiken.

In het uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn is helder aangegeven op welke wijze zal worden gemonitord en geëvalueerd. Monitoring en evaluatie vindt daadwerkelijk plaats, maar zien meer op uitvoering en prestaties dan op maatschappelijke effecten. Ook zijn geen nulmetingen gedaan. Voor beide sporen is door de provincie aangegeven dat het meten van effecten op deze brede provinciale thema's niet gebeurt. Redenen hiervoor zijn, aldus de provincie, (onder andere) het beperkte budget en het feit dat het ook niet goed mogelijk is om effecten te meten. Deze thema's worden namelijk zeer beïnvloed door externe ontwikkelingen. De Rekenkamer vindt dat het monitoren van de realisatie en het evalueren van het resultaat en de effecten, noodzakelijk is om te kunnen leren en het beleid(sproces) te optimaliseren. 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.

Op beide terreinen (pMJP en Zorg en Welzijn) worden met de subsidieontvangers in beschikkingen afspraken gemaakt over de te leveren prestaties, de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording. Ook met PRIMO nh worden dergelijke afspraken gemaakt.

**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	14,2 mln	0	4,8 mln	30,4 mln
	As 4	1,5 mln	0		1,5 mln
	Project BreedNet NHN	0	0,8 mln	0,9 mln	1,7 mln
Sectoraal beleid Zorg & Welzijn****	Subsidieregeling Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen	0	0	2,5 mln	2,5 mln
	Subsidieregeling Dorpswinkels*****	0	0	1,5 mln	1,5 mln
	Uitvoeringsregeling Multifunctionele accommodaties	0	0	6 mln	6 mln
<b>Totaal</b>		<b>15,7 mln</b>	<b>0,8 mln</b>	<b>15,7 mln</b>	<b>43,6 mln.</b>
Waarvan voor West-Friesland		4,5 mln	Niet verdeeld naar deelgebieden	Minimaal 6,43 mln	Minimaal 12,93 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. Voor het project Breednet NHN betreft het alleen gemeenten.

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

\*\*\*\* De provincie heeft aangegeven dat de bijdrage van derden de verplichte cofinancieringen van de gesubsidieerde projecten betreffen. Voor het grootste deel zijn reeds verplichtingen aangegaan.

\*\*\*\*\* De provincie heeft aangegeven dat voor de Subsidieregeling Dorpswinkels € 1,5 mln. was begroot. De regeling is voortijdig stopgezet omdat deze werd vervangen door de Subsidieregeling Multifunctionele accommodaties. Uiteindelijk is voor € 0,32 mln. aan projecten gesubsidieerd in de jaren 2007 en 2008.

Voor de POP2-assen 3 en 4 is een Europese bijdrage van € 15,7 mln. beschikbaar voor de gehele provincie. Daarnaast heeft de provincie eenmalig € 0,8 mln. van het Rijk ontvangen en stelt zij zelf ook € 15,7 mln. beschikbaar. Deze € 15,7 mln. is te verdelen in € 4,8 mln. provinciale cofinanciering voor pMJP/POP2-projecten, € 10 mln. op het gebied van Zorg en Welzijn en € 0,9 mln. voor het project Breednet NHN. De totale bijdrage van derden is begroot op € 43,6 mln.

### Bevinding 3:

De provincie Noord-Holland heeft haar beleid voor het 8<sup>e</sup> thema uit het AVP redelijk duidelijk uitgewerkt (criterium 5). Het thema sociaal-economische vitaliteit is geadresseerd in het sectorale Zorg en Welzijnbeleid en (in tweede instantie) in het Noord-Hollandse pMJP-spoor. Overigens is niet vastgelegd dat zij samen invulling geven aan het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Doelen zijn voor beide sporen geformuleerd, waarbij voor het pMJP-spoor een prioriteitsvolgorde is aangegeven. In tegenstelling tot het Zorg en Welzijnsbeleid, zijn voor het pMJP-spoor geen prestaties geformuleerd. Monitoring en evaluatie vindt plaats binnen zowel het pMJP-, als het Zorg en Welzijnsspoor. Met name de prestaties worden gemeten. De maatschappelijke effecten, ofwel de mate waarin de projecten hebben bijgedragen aan het thema leefbaarheid, worden niet in kaart gebracht op provinciaal niveau (criterium 8). Vooraf heeft de provincie alleen voor het Zorg en Welzijnsspoor vastgelegd hoe monitoring en evaluatie uitgevoerd dient te worden. Voor POP-projecten (onderdeel van de pMJP-projecten) is op Europees niveau vastgelegd hoe gemonitord en geëvalueerd dient te worden (criterium 7). Op beide terreinen (pMJP en Zorg en Welzijn) worden met de subsidieontvangers en ook met PRIMO nh, afspraken gemaakt over prestaties, middelen en 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?**

De belangrijkste leefbaarheidsvraagstukken in West-Friesland zijn, zoals eerder aangegeven:

- A. verschraling OV;
- B. jongeren verlaten de regio en de bevolking vergrijsjt;
- C. afnemend voorzieningenniveau;
- D. gebrek aan hoger opgeleiden.

Het leefbaarheidsknelpunt C valt binnen de scope van het provinciale leefbaarheidsbeleid en is onderkend door de provincie. De vraagstukken B en D worden geadresseerd door ander provinciaal beleid. Knelpunt A lijkt juist een gevolg van provinciaal beleid.

Het provinciale (leefbaarheids)beleid sluit grotendeels aan op de gesignaleerde vraagstukken. Betekent dit dan ook dat de provincie goed op de hoogte is van de leefbaarheidsvraagstukken in West-Friesland? Zoals eerder geconstateerd, heeft de provincie beperkt een integrale analyse van de leefbaarheidsvraagstukken op het Westfriesse platteland uitgevoerd. Wel is op diverse terreinen de situatie in beeld gebracht. Zo is bijvoorbeeld een verkenning gedaan naar de aanwezige voorzieningen op het Noord-Hollandse platteland. Monitoring van de leefbaarheidssituatie vindt daarentegen niet plaats. Verder heeft de provincie haar contact met het platteland van West-Friesland georganiseerd door een ILG-gebiedscommissie in te stellen. PRIMO nh heeft veel contacten met zowel gemeenten als dorpsraden en lijkt daardoor ook goed op de hoogte van de problematiek in West-Friesland.

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

**Bevinding 4:**

De provincie is redelijk goed op de hoogte van de vraagstukken van het Westfriesse platteland (criterium 9). De provincie voedt haar inzicht in de leefbaarheidsvraagstukken met verkenningen en heeft het contact met het gebied georganiseerd. Verder blijkt het voorgenomen beleid redelijk goed aan te sluiten op de gesignaleerde vraagstukken in het gebied (criterium 10). Een uitzondering hierop is het beleid op het gebied van het OV. De verschraling van het OV lijkt juist een gevolg van het provinciaal beleid.

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

## **2.4 Uitvoering van beleid in West-Friesland**

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

In het kader van het pMJP zijn voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit geen prestaties benoemd, waarmee een vergelijking tussen beoogde en behaalde prestaties niet mogelijk is. In totaal worden/zijn

11 projecten uitgevoerd in het kader van het pMJP. Wel zijn alle beschikbare middelen voor het thema medio 2010, rekening houdend met de projecten waarvoor een subsidieaanvraag in voorbereiding is, bestemd.

Ook in het Zorg en Welzijnsbeleid zijn geen prestaties benoemd voor West-Friesland. Wel zijn deze (voor het merendeel van het beleid) geformuleerd op het niveau van de provincie als geheel. Uit de evaluatie van de subsidieregelingen voor dorpswinkels en dorpshuizen en de MidTerm Review van het Uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn, blijkt dat de uitvoering ervan op schema ligt. Op het niveau van de provincie als geheel zijn de beoogde prestaties uit het uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn voor 2009 en 2010 grotendeels behaald. Bij de activiteiten die niet op schema liggen, wordt toegelicht waarom dit niet het geval is. De beoogde prestatie voor de subsidieregeling voor dorpshuizen om circa 30 dorpshuizen te subsidiëren in Noord-Holland, is ruim behaald. In West-Friesland hebben de drie subsidieregelingen bijgedragen aan de realisatie van vier multifunctionele accommodaties, de ontwikkeling van drie dorpswinkels en aan het onderhoud van 14 dorpshuizen.

Uit het overzicht van in uitvoering zijnde en gerealiseerde projecten in het pMJP-spoor blijkt dat de bijdrage vanuit het gebied zelf aan as 3-projecten groot is. Circa 50% van de totale projectkosten worden gedragen door partijen uit West-Friesland, dit is een relatief grote bijdrage. De provinciale bijdrage aan deze projecten bedraagt circa 18%. Wel wordt hierbij opgemerkt dat deze percentages sterk worden beïnvloed door één project waarin de bijdrage van zowel de provincie, als van derden groot is.

Door betrokkenen worden de volgende factoren die uitvoering van het leefbaarheidsbeleid beïnvloeden, genoemd:

- de omslachtige aanvraagprocedures voor POP2 subsidie;
- de extra bestuurslaag in de vorm van de gebiedscommissies is niet efficiënt;
- de programmeringsprocedure voor het pMJP is weinig flexibel.

#### **Bevinding 5:**

De Rekenkamer kan niet beoordelen of het provinciale leefbaarheidsbeleid in West-Friesland volgens plan verloopt, omdat niet per deelgebied prestaties zijn benoemd (criterium 11). Wel zijn er in het gebied 11 as 3-projecten uitgevoerd of in uitvoering en zijn er diverse subsidies verstrekt vanuit de subsidieregelingen voor multifunctionele accommodaties, dorpswinkels en dorpshuizen. Op het niveau van de provincie als geheel blijkt dat de beoogde prestaties uit het uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn voor 2009 en 2010 grotendeels zijn behaald en dat eventuele afwijkingen op de voorgenomen activiteiten uit het uitvoeringsprogramma goed worden toegelicht. De beoogde prestatie voor de subsidieregeling voor dorpshuizen is behaald.

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.

De provincie Noord-Holland heeft voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid een aantal voorwaarden gecreëerd. Zo heeft de provincie in het kader van het pMJP haar grondgebied verdeeld in zeven werkgebieden en hebben GS voor ieder gebied een ILG-gebiedscommissie ingesteld. Binnen het Zorg en Welzijnsspoor heeft

de provincie in de beleidsvoorbereiding maatschappelijke organisaties en gemeenten geconsulteerd en vervult de provincie een rol als kennismakelaar, onder meer via de instelling PRIMO nh. De Rekenkamer beschouwt beide activiteiten als een vorm waarin de provincie invulling geeft aan haar regierol.

Een manier waarop de provincie verder invulling geeft aan de uitvoering van haar regierol is het versturen van de jaarlijkse kaderbrief aan de gebiedscommissies. In deze brief geeft de provincie de commissies (onder andere) kaders mee voor de programmeringen van het komende jaar. Over de uitvoering van de regierol komt uit de interviews een wisselend beeld naar voren wat betreft de meerwaarde van de provincie. Wel blijkt uit de interviews dat het contact tussen de provincie en de regio over het algemeen goed verloopt en dat beleid regionaal wordt afgestemd. Tot slot blijkt er een spanningsveld te bestaan tussen het bottom-up en top-down werken: provinciale bestuurders en ambtelijk leidinggevenden willen meer mogelijkheden om te sturen op de realisatie van doelen, terwijl de gebiedscommissies juist meer bewegingsvrijheid en verantwoordelijkheid willen. De verantwoordelijke gedeputeerde geeft hierbij aan dat het de vraag is of je als gedeputeerde nog wel voldoende regie kunt voeren bij een bottom-up benadering.

Tot slot kan geconstateerd worden dat een (integrale) probleemanalyse niet bepalend is geweest bij de (bovenlokale) verdeling van de middelen voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. De provincie heeft weliswaar (in het kader van het pMJP-spoor) deelgebieden onderscheiden, maar de beschikbare middelen zijn niet over deze gebieden verdeeld.

**Bevinding 6:**

De provincie voert haar regierol redelijk goed uit (criterium 12). De provincie heeft belangrijke voorwaarden gecreëerd voor de uitvoering van het beleid, zoals de instelling van de ILG-gebiedscommissies. Verder vult de provincie haar regierol in door jaarlijks een kaderbrief te versturen aan de gebiedscommissies en geven betrokkenen aan dat het contact tussen provincie en de regio goed verloopt. Tot slot heeft de provincie de beschikbare middelen voor het thema sociaal-economische vitaliteit niet verdeeld over de deelgebieden en heeft hiervoor dan ook geen bovenlokale afweging gemaakt op basis van een (integrale) probleemanalyse.

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 problemen 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. 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 West-Friesland. De Rekenkamer komt tot haar oordeel op basis van de volgende elementen:

- resultaten van door de provincie uitgevoerde evaluaties;
- de voortgang van de uitvoering;
- gebleken waardering voor het beleid;
- de gebiedsgerichte aanpak;
- de grote inzet van financiële middelen van betrokken actoren uit het gebied.

Het Noord-Hollandse leefbaarheidsbeleid adresseert één van de vier gesignaleerde vraagstukken in West-Friesland. Het betreft het afnemende voorzieningenniveau in het gebied. Zowel vanuit het pMJP-spoor als vanuit Zorg en Welzijn wordt direct ingespeeld op dit vraagstuk. Enkele as 3-projecten in West-Friesland zijn de realisatie van een activiteitencentrum en een multifunctioneel centrum. Vanuit de subsidieregeling 'dorpswinkels' zijn in West-Friesland meerdere dorpswinkels ondersteund.

**Bevinding 7:**

Hoewel niet feitelijk aangetoond, ziet de Rekenkamer op basis van de beschikbare informatie en gevoerde gesprekken dat het gevoerde beleid een bijdrage levert aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in West-Friesland (criterium 13). Argumenten hiervoor zijn dat het beleid deels gebiedsgericht wordt ingevuld, de gebleken waardering van betrokkenen en de inzet van financiële middelen door actoren uit het gebied.

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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 LNV<sup>12</sup>: 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.<sup>13</sup> 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

---

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

<sup>13</sup> 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?<sup>14</sup> Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden, want dorpen hebben, volgens Frans Thissen<sup>15</sup>, 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.<sup>16</sup> 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).<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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).

---

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

<sup>15</sup> 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).

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

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

<sup>18</sup> Scoop (2009), Sociale Staat van Zeeland.

Ten behoeve van de Nationale Plattelandsstrategie 2007-2013<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

#### **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

---

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

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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

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.<sup>24</sup> 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.

---

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

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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:<sup>25</sup>

- 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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op het POP2 in Nederland.

---

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

<sup>26</sup> Bron: [www.netwerkplatteland.nl](http://www.netwerkplatteland.nl), 18 juni 2010. Een andere bron spreekt van 28 Leadergebieden (Ministerie van LNV (2009), Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2), versie 4.0, 22 juli 2009, p. 32).

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

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

### **3.3.2 Nationaal beleid**

In deze paragraaf<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> Overigens heeft het Rijk wel een aantal effectindicatoren voor dit thema benoemd.<sup>31</sup>

---

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

<sup>30</sup> 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.<sup>32</sup>

### **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).<sup>33</sup> 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 ten minste 10% van het budget inzetten.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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.

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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; kamerstukken 11 2007/2008, 29.576 nr. 55).

<sup>33</sup> 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.

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

<sup>35</sup> Ecorys (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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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<sup>e</sup> 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

---

<sup>36</sup> Ministerie LNV / Regiebureau POP, email, 11 juni 2010.

<sup>37</sup> ILG (2006), Hoofdlijnen uitvoering POP2 – definitief document 7 juni 2006, p. 2.

keten van plattelandsontwikkeling 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 aangegeven<sup>38</sup> 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.

### **Plattelandsontwikkelingsprogramma (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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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.

---

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

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

<sup>40</sup> ILG (2006), Hoofdlijnen uitvoering POP2 – definitief document 7 juni 2006, p. 3.

<sup>41</sup> ILG (2006), 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 IPO<sup>42</sup> 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:<sup>43</sup>

- **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

---

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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;
4. het bieden van tweedelijnssteuning aan gemeenten in het kader van de 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.

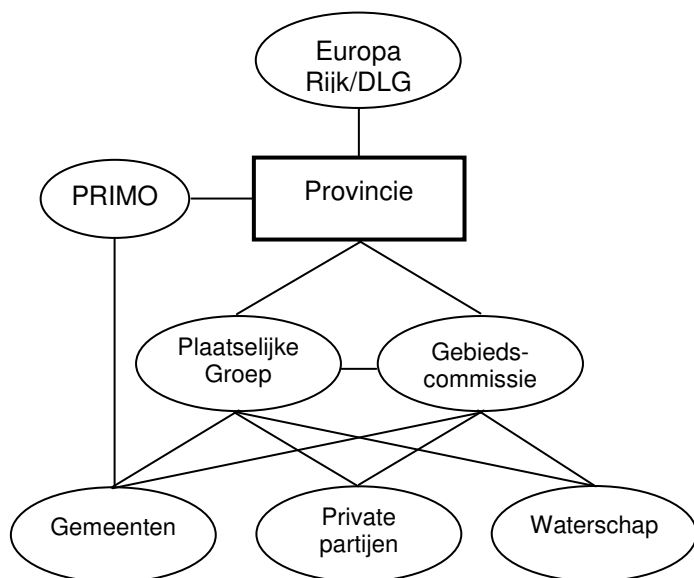
Bij de uitvoering van deze taken staan de provincies verschillende beleidsinstrumenten ter beschikking. Zonder daarbij volledigheid na te streven, gaat het om instrumenten zoals:

- instrumenten uit de wet- en regelgeving, zoals de 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 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 Noord-Holland: PRIMO nh) en

het Rijk en Europa die middelen voor SEV beschikbaar stellen. In figuur 2 is een overzicht opgenomen van bij het provinciaal leefbaarheidsbeleid betrokken partijen.



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

In de provincie Noord-Holland wordt aan het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit gewerkt via het pMJP-spoor en via Zorg en Welzijn.<sup>44</sup> De provincie heeft bewust voor deze niet-integrale benadering gekozen, omdat de structuur met gebiedscommissies zich niet goed leent voor de uitvoering van het beleid op het terrein van Zorg en Welzijn.<sup>45</sup> Dit laatste is overigens niet expliciet in de beleidsdocumenten verwoord.

### pMJP

In het pMJP wordt de rol van de provincie op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit niet nader ingevuld, omdat het thema sociaal-economische vitalisering in het pMJP niet expliciet aan de orde komt. In het pMJP is aangegeven dat de provincie Noord-Holland de activiteiten op het vlak van sociaal-economische vitaliteit ziet als ondersteunend voor de realisatie van fysieke maatregelen. De aansturing en financiering verlopen niet primair via het ILG, maar wel dient vanuit het pMJP gezocht te worden naar kansen en slimme combinaties.<sup>46</sup>

Op verzoek van PS heeft het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit toch een aparte plek gekregen binnen het ILG. In twee (op het pMJP deel A aanvullende) beleidsdocumenten is aangegeven, dat op sociaal-economisch terrein de regie met name bij gemeenten (samenwerkende regio's) ligt en dat de provincie een meer stimulerende en faciliterende rol speelt.<sup>47</sup> Desgevraagd bevestigt de verantwoordelijke gedeputeerde dat de regierol op dit thema ligt bij de gemeenten.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 april 2010.

<sup>45</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 april 2010.

<sup>46</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Provinciaal Meerjaren Programma ILG. Deel A. Resultaat doet gelden.

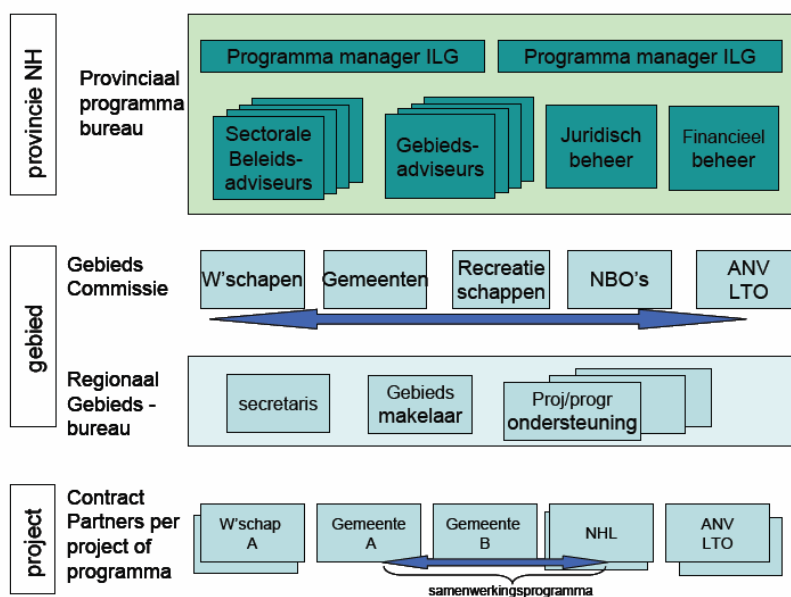
<sup>47</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied, p. 2 & Provincie Noord-Holland (2007), Zomerbrief ILG 2008.

<sup>48</sup> Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 1 september 2010.

De provincie onderbouwt de keuze voor haar (stimulerende en faciliterende) rol door te verwijzen naar de SER. Deze stelt dat het van bovenaf benoemen van 'nieuwe economische dragers' niet de beste manier is om de economische vitaliteit te bewerkstelligen en dat men zich beter kan richten op het stimuleren van en ruimte geven aan ondernemerschap dat van onderop inspeelt op de plaatselijke mogelijkheden en behoeften.<sup>49</sup> Aanvullend stelt de provincie dat economie en leefbaarheid nauw met elkaar samenhangen.<sup>50</sup> Hiermee onderbouwt de provincie dus ook haar stimulerende en faciliterende rol ten aanzien van leefbaarheid.

In het kader van het ILG is de provincie Noord-Holland opgedeeld in zeven werkgebieden. Voor deze gebieden zijn zeven gebiedscommissies geformeerd. De gebiedscommissies dragen zorg voor de integratie en samenwerking en maken afspraken over de uitvoering met de resultaatverantwoordelijke uitvoerders (contractpartners of subsidiebegunstigen). GS registreren de uitvoering van prestatieafspraken en zien toe op bestedingen. De gebiedscommissies worden benoemd door GS en brengen jaarlijks advies uit over de invulling van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma (deel B) van het pMJP.

Figuur 3 (afkomstig uit het pMJP) geeft de organisatie voor het ILG in de provincie Noord-Holland weer.



**Figuur 3**    **Organisatie ILG provincie Noord-Holland**

De gebiedsadviseurs die deel uitmaken van het Provinciaal programmabureau zijn tevens secretaris van de gebiedscommissies en gebiedscoördinator van het gebiedsbureau.

De GS-opdracht aan de gebiedscommissies luidt: "In het landelijk gebied van de regio een proces op gang brengen dat leidt tot initiatieven die bijdragen aan de realisatie van rijks- en provinciale beleidsdoelen en versnelling van de uitvoering en hierbij zondig een prioritering aangeven. Het is niet de taak van de commissie om nieuw beleid te ontwikkelen of zelf projecten uit te voeren, maar wel om de voortgang te monitoren en bij te sturen (waar mogelijk) en hierover aan GS te rapporteren."<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied, p. 16.

<sup>50</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied, p. 17.

<sup>51</sup> ILG-Gebiedscommissie West-Friesland (2008), Uitvoeringsstrategieplan voor de ILG-regio West-Friesland, p. 13.

### *Leader*

Naast de gebiedscommissies kent de provincie één Plaatselijke Groep (PG) Leader<sup>52</sup>, namelijk voor de Kop van Noord-Holland en Texel. In het pMJP worden de PG en de Leaderaanpak niet genoemd. In het Ontwikkelingsplan van de PG is wel ingegaan op de relatie met de provincie en de gebiedscommissies. Er is opgemerkt dat de provincie een sterkere regiefunctie heeft gekregen in het plattelandsbeleid, en dat de provincie de overgang maakt naar een gebiedsgerichte uitvoering van beleid. Aangegeven is dat in het pMJP de aandacht vooral uit gaat naar grote fysieke projecten, en dat sociaal-economische versterking geen prioriteit is. Afstemming met het werk van de ILG-commissies voor Texel en de Kop is volgens de PG daarom geen probleem.<sup>53</sup>

Over haar positionering merkt de PG het volgende op:<sup>54</sup>

- De PG is in de komende planperiode een onafhankelijke adviescommissie van GS, los van de ILG-commissies van Texel en de Kop, los van het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, los van de gemeenten. (...);
- afstemming met de ILG-commissies is gewaarborgd doordat deze commissies elk een PG lid herbergen;
- de relatie met de provincie is gewaarborgd door de deelname en/of het agendalidmaatschap van een provinciaal ambtenaar in de PG, en tevens doordat er geregeld overleg plaatsvindt door de programmamanager van Leader met de provincie;
- de relatie met de negen gemeenten is gewaarborgd door een representatieve afvaardiging van de gemeenten in de PG. Natuurlijk zijn de afzonderlijke gemeenten ook betrokken bij de ontwikkeling en/of uitvoering van projecten;
- het Leaderprojectbureau dat de PG ondersteunt, kan organisatorisch een plaats krijgen binnen het Ontwikkelingsbedrijf. (...) Dat maakt het tevens eenvoudig om Leaderactiviteiten af te stemmen op activiteiten van het Ontwikkelingsbedrijf.

### **Zorg en Welzijn**

Ook wat betreft Zorg en Welzijn (waarin het beleid op het vlak van leefbaarheid en SEV deels is vastgelegd) geeft de provincie aan dat het primaat bij gemeenten ligt, ingevolge de Wmo. Wat de provincie oppakt op het gebied van Zorg en Welzijn is deels in het kader van de Wmo en deels in het kader van de autonome taken.<sup>55</sup> In het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012 "Meedoen in Noord-Holland", geeft de provincie aan dat zij haar rol op het terrein van Zorg en Welzijn ziet als complementair aan de rijksoverheid, de gemeenten en het maatschappelijk middenveld. Het provinciale beleid is wat de thema's Zorg en Welzijn betreft vooral gericht op ondersteuning, ontwikkeling en kennisverspreiding.<sup>56</sup> Wel geeft de provincie aan dat ze vanuit haar ambities ook die partijen zou kunnen mobiliseren waar er leemten in het beleid worden geconstateerd. De rol kan dan vertaald worden in die van verbinder, aanjager, stimulator en initiator.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Het Europees Visserij Fonds (EVF), dat ook een Leadergroep kent, wordt in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

<sup>53</sup> Plaatselijke Groep Leader Kop van Noord-Holland en Texel, De Kop vooruit! Ontwikkelingsplan 2007-2013, p. 13.

<sup>54</sup> Plaatselijke Groep Leader Kop van Noord-Holland en Texel, De Kop vooruit! Ontwikkelingsplan 2007-2013, p. 27.

<sup>55</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 april 2010.

<sup>56</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, p. 10.

<sup>57</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, p. 10.



# HOOFDSTUK 5

## Vraagstukken

*In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 3*

*'Welke vraagstukken rond leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering kent West-Friesland?' beantwoord.*

### 5.1 Gebiedstypering en definitie van begrippen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraagstukken rond leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het Noord-Hollandse platteland. Dit doen we om in een volgende stap (hoofdstuk 6) te kunnen beoordelen of het beleid tegemoetkomt aan deze vraagstukken. Voordat ingegaan wordt op de vraagstukken op het Noord-Hollandse 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 Noord-Hollandse platteland.

#### **Typering Noord-Hollandse platteland<sup>58</sup>**

De provincie Noord-Holland is een mooie en veelzijdige provincie om in te wonen, te werken en om te bezoeken. Noord-Holland is in de loop der eeuwen gevormd. Zo hebben het waterbeheer, de veranderingen in agrarische productiemethoden en de verstedelijking hun stempel op delen van de provincie gedrukt. Een grote variatie aan bijzondere landschappen is ontstaan. Het zijn al deze verschillende landschappen die Noord-Holland bijzonder maken. De schaal van ruimtelijke ontwikkelingen is na 1950 steeds groter geworden en het voortborduren op de specifieke eigenschappen van een gebied is minder vanzelfsprekend dan vroeger.

#### **Definitie van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering**

De provincie hanteert geen definitie voor de begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Het is dan ook niet duidelijk wat de provincie verstaat onder een leefbaar en sociaal-economisch vitaal platteland. Met name het begrip leefbaarheid is terug te vinden in verschillende beleidsdocumenten van de provincie. Het wordt veel gebruikt in het beleidsprogramma Zorg en Welzijn, waar het in verband wordt gebracht met bijvoorbeeld het voorzieningenniveau. In het OV-beleid wordt het begrip leefbaarheid gekoppeld aan milieu.<sup>59</sup> In de nieuwe structuurvisie, wordt het begrip leefbaarheid in het kader van diverse onderwerpen, zoals milieukwaliteit, recreatie, economische ontwikkeling, wegennet, genoemd.<sup>60</sup>

De begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit worden derhalve ingevuld door beleid op diverse thema's, maar er is geen eenduidige definitie gegeven.

---

<sup>58</sup> Tekst ontleend aan Provincie Noord-Holland (2010), Structuurvisie 2040. Kwaliteit door veelzijdigheid.

<sup>59</sup> Provincie Noord-Holland (2007), Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan. Actualisatie van het PVVP 2007-2013, bijvoorbeeld pp. 14, 20 en 46.

<sup>60</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Structuurvisie 2040. Kwaliteit door veelzijdigheid.

## 5.2 Vraagstukken op het Noord-Hollandse platteland

In hoofdstuk 3 is een aantal ontwikkelingen en vraagstukken beschreven die van invloed zijn op de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland. Ook in Noord-Holland zijn ontwikkelingen aan de orde die de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit negatief beïnvloeden.

Er is geen aparte probleemanalyse gedaan bij de start van het pMJP voor het 8<sup>e</sup> thema sociaal-economische vitaliteit. Dit heeft volgens de provincie te maken met de gekozen werkwijze (van onderaf), waarbij de subsidiekaders voor SEV uit het POP2 zo min mogelijk zijn ingeperkt. De provincie heeft aan de gebiedscommissies de ruimte gelaten om per gebied eigen prioriteiten te stellen.<sup>61</sup>

In de Nota Economische perspectieven (2006) is een beeld geschetst van de sociale en met name economische situatie op het platteland in Noord-Holland. In de Nota is aangegeven dat er een ambtelijke verkenning zou plaatsvinden naar de SEV-thema's. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat deze is beperkt tot sectorale verkenningen over het te vormen plattelandsbeleid<sup>62</sup> en de Zomerbrief ILG 2008. Daarbij is aangegeven welke prioriteiten de provincie onderscheidt voor het landelijk gebied van Noord-Holland. Daarnaast is samen met PRIMO nh<sup>63</sup> de situatie in beeld gebracht.<sup>64</sup> Vanuit de ambtelijke organisatie is ook aangegeven dat bij het opstellen van POP2 door de provincies een landelijke probleemanalyse is gedaan, waarin de situatie op het platteland per provincie in beeld is gebracht (inclusief SWOT, MER etc.). Daarnaast zijn er voor dorpswinkels en dorpswinkels projectplannen geschreven. Het projectplan dorpswinkels is gebaseerd op een verkenning naar de aanwezige voorzieningen in kleine kernen.<sup>65</sup>

Uit recente evaluaties van de subsidieregelingen dorpswinkels en groot onderhoud dorpswinkels uit 2010, blijkt dat de provincie goed op de hoogte is van de aanwezige voorzieningen in de kleine kernen.<sup>66</sup>

## 5.3 Gebiedsbeschrijving West-Friesland

West-Friesland ligt in het noordoosten van Noord-Holland. Het gebied is in de Middeleeuwen ontgonnen. De eerste dijkkring die het gebied omsloot, was rond 1250 voltooid. De meeste dorpen en steden zijn ook rond die tijd ontstaan. Door de wijze van ontginning lopen kavels veelal in noord-zuid richting.<sup>67</sup> West-Friesland heeft een voornamelijk agrarisch karakter, met lange lintdorpen en veel sloten en vaarten. De grootste stad is Hoorn, dat een centrumfunctie voor het gebied heeft. De steden Enkhuizen, Hoorn en Medemblik hebben dankzij hun havenfunctie in de Gouden Eeuw een historisch karakter. Tegenwoordig worden deze havens veel gebruikt voor de watersport op het IJsselmeer en het Markermeer.

---

<sup>61</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 april 2010 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010.

<sup>62</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Versterking Sociale Infrastructuur Noord-Hollands Platteland, interne presentatie.

<sup>63</sup> PRIMO nh is in Noord-Holland het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling (CMO).

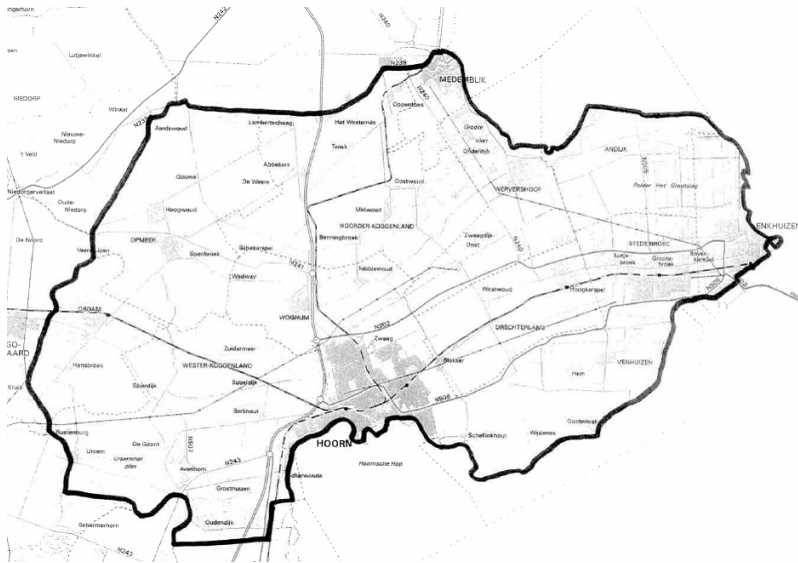
<sup>64</sup> PRIMO nh heeft destijds, maar ook op latere momenten, overzichten geleverd met de aanwezige voorzieningen. Bronnen Provincie Noord-Holland, email ambtelijke organisatie, 16 september 2010 & Provincie Noord-Holland (2006), Presentatie Versterking Sociale Infrastructuur Noord-Hollands Platteland & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010.

<sup>65</sup> Tamminga, G. en N. Sipma, Tracé-organisatieadvies (2006), Dorpswinkels in de kern. Onderzoek naar concepten en randvoorwaarden.

<sup>66</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Evaluatie Uitvoeringsregeling dorpswinkels Noord-Holland, bijlage 6.

<sup>67</sup> Kwaad, F. (2010), Het ontstaan van West-Friesland, [home.tiscali.nl/~wr2777/West-Friesland.htm](http://home.tiscali.nl/~wr2777/West-Friesland.htm).





**Figuur 4 West-Friesland<sup>68</sup>**

In dit onderzoek richt de Rekenkamer zich op de negen gemeenten die samen bestuurlijk veel samenwerken. Het gaat om de stedelijke en verstedelijkte gemeenten Hoorn, Enkhuizen en Stede Broec, alsmede de meer landelijke gemeenten Andijk, Drechterland, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Wervershoof.<sup>69</sup> Deze gemeenten hebben een gemeenschappelijke regeling waarin zaken als leerlingenvervoer, jeugdbeleid en huisvestingsbeleid regionaal zijn belegd.<sup>70</sup> De geografische regio West-Friesland is groter, maar het westelijke gedeelte van de regio (met onder meer Schagen en Heerhugowaard) blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

Tabel 3 geeft een overzicht van de kernen per gemeente. Vanwege het grote aantal zijn kernen met minder dan 2.000 inwoners niet apart genoemd.

**Tabel 3 Kernen in West-Friesland**

Naam gemeente	Kernen > 5.000 inwoners	Kernen 2.000-5.000 inwoners	Aantal kernen < 2.000 inwoners
Andijk	Andijk (5.000)	Geen	1
Drechterland	Hoogkarspel (7.400)	Venhuizen (3.600)	8
Enkhuizen	Enkhuizen (18.000)	Geen	1
Hoorn	Hoorn (70.000)	Geen	Geen
Koggenland	Obdam (6.800)	Avenhorn (4.000), Ursem (2.670), De Goorn (2.800), Hensbroek (2.000)	9
Medemblik	Wognum (8.100), Medemblik (8.000)	Nibbixwoud (2.300), Midwoud (2.200), Abbekerk (2.000)	7
Opmeer	Geen	Opmeer/Spanbroek (4.000), Hoogwoud (3.000)	4
Stede Broec	Bovenkarspel (11.000), Grootebroek (8.400)	Lutjebroek (2.000)	Geen
Wervershoof	Wervershoof (5.700)	Geen	1
Totaal	10	11	31

<sup>68</sup> Grontmij/Recreatieschap Westfriesland (1997), Landschapsplan Westfriesland.

<sup>69</sup> Andijk, Medemblik en Wervershoof fuseren in 2011 tot één gemeente.

<sup>70</sup> WF9, West-Friese gemeenten (2010), [www.westfriesegemeenten.nl](http://www.westfriesegemeenten.nl).

## Demografie en wonen<sup>71</sup>

In tabel 4 is de prognose van de bevolkingsontwikkeling binnen West-Friesland weergegeven. Uit de tabel blijkt dat de bevolking in West-Friesland tot en met 2009 iets sneller is gegroeid dan in de gehele provincie en in Nederland. De groei zal doorgaan tot ongeveer 2025; in een tempo dat ongeveer het midden houdt tussen de verwachte bevolkingsgroei in Nederland en de verwachting voor Noord-Holland. Daarna stabiliseert het aantal inwoners in het gebied zich. Het aantal inwoners van de provincie Noord-Holland en van Nederland blijft naar verwachting doorgroeien tot 2040. Overigens zijn binnen West-Friesland grote verschillen te zien. De gemeenten Medemblik, Stede Broec en Wervershoof krijgen juist te maken met een bevolkingsdaling.

**Tabel 4 Aantal inwoners**

	Inwoners 2009	Indexcijfer (2009=100)			
		2000	2009	2025	2040
West-Friesland	203.140	94	100	105	105
Provincie Noord-Holland	2.646.445	95	100	106	108
Nederland	16.485.787	96	100	104	106

Tabel 5 toont de samenstelling van de bevolking naar leeftijd.

**Tabel 5 Samenstelling bevolking naar leeftijd**

	2009			Prognose 2040		
	<20 jaar	20-64 jaar	> 64 jaar	<20 jaar	20-64 jaar	> 64 jaar
West-Friesland	26%	61%	13%	21%	52%	27%
Provincie Noord-Holland	23%	63%	14%	21%	54%	25%
Nederland	24%	61%	15%	22%	52%	26%

In 2009 had West-Friesland nog een relatief jonge bevolking. Het gebied had een hoger percentage jongeren (26%) dan de provincie Noord-Holland (23%) en Nederland (24%) en een lager percentage ouderen (13% ten opzichte van 14% voor de gehele provincie en 15% voor Nederland). Uit de tabel blijkt ook dat West-Friesland sterker zal vergrijzen dan de provincie Noord-Holland en Nederland. In 2040 ligt het aandeel ouderen in de totale bevolking in het gebied met 27% iets boven het gemiddelde in de provincie Noord-Holland en Nederland. Het aandeel jongeren ligt gelijk aan dat van de provincie en iets onder het nationale gemiddelde.

Het aantal woningen in West-Friesland is in de periode 2000-2009 met 12% gegroeid. Dat is aanzienlijk hoger dan de groei van de woningvoorraad in de provincie Noord-Holland en in geheel Nederland (beide +8%).<sup>72</sup>

De gemiddelde huizenprijs in de meer verstedelijkte gedeelten van West-Friesland (Hoorn, Stede broec, Enkhuizen) ligt tussen € 205.000 en € 217.000. Dat is aanzienlijk lager dan de gemiddelde huizenprijs in de rest van West-Friesland (€ 236.000 - € 269.000), in de provincie Noord-Holland (€ 261.000) en in Nederland (€ 241.000).<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>72</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>73</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

## 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 per gemeente in West-Friesland.<sup>74</sup>

**Tabel 6 Afstand tot zorgvoorzieningen**

	Gemiddelde afstand tot huisartsenpraktijk	Aantal huisartsenpraktijken binnen 3 km	Gemiddelde afstand tot huisartsenpost	Gemiddelde afstand tot ziekenhuis of polikliniek
Andijk	1,2 km	2,2	18,3 km	9 km
Drechterland	1,1 km	2,7	10,2 km	8,1 km
Enkhuizen	0,7 km	5,9	18,5 km	1,4 km
Hoorn	0,7 km	7,2	2,7 km	2,8 km
Koggenland	1 km	1,5	10 km	10 km
Medemblik	1 km	1,6	11,9 km	11,9 km
Opmeer	1,2 km	2,4	12,6 km	12,6 km
Stede Broec	0,9 km	7,6	14,5 km	4,7 km
Wervershoof	1,1 km	2,6	14,2 km	12,6 km
Noord-Holland	0,7 km	17,5	2,7 km	4,1 km
Nederland	0,9 km	10,3	6 km	5,3 km

Uit de tabel blijkt dat de afstand tot een huisartsenpraktijk in Enkhuizen en Hoorn gelijk is aan het gemiddelde in Noord-Holland en lager ligt dan het gemiddelde in Nederland. In Stede Broec is de afstand gelijk aan het Nederlandse gemiddelde, in de overige gemeenten is de afstand groter. Verder ligt het aantal huisartsenpraktijken binnen 3 kilometer weliswaar aanzienlijk lager dan in Noord-Holland en in Nederland, maar in elke gemeente is er wel ten minste één huisartsenpraktijk binnen die afstand.

Tabel 6 laat ook de afstand tot de dichtstbijzijnde huisartsenpost, ziekenhuis of polikliniek zien.<sup>75</sup> Daar kunnen mensen naar toe buiten openingstijden van de praktijk of als de zorg van de huisarts niet toereikend is. Het blijkt dat in Hoorn, Stede Broec en Enkhuizen de afstand tot ziekenhuis of polikliniek lager ligt dan in Nederland. In Hoorn is ook de afstand tot een huisartsenpost kleiner dan in Nederland. Inwoners van de overige gemeenten in West-Friesland moeten verder reizen naar huisartsenpost, ziekenhuis of polikliniek.

**Onderwijs.** Tabel 7 laat zien wat de afstand is tot een basisschool en scholen voor voortgezet onderwijs per gemeente in West-Friesland.<sup>76</sup> Uit de tabel blijkt dat in elke gemeente basisonderwijs op loopafstand aanwezig is. De gemiddelde afstand tot een basisschool en het aantal basisscholen binnen 1 km verschilt niet zoveel van het gemiddelde in de gehele provincie en in Nederland. Dat ligt heel anders bij het voortgezet onderwijs. Ook hier is het onderscheid zichtbaar tussen de stedelijke gemeenten en de andere gemeenten. In Hoorn, Stede Broec en Enkhuizen zijn reisafstanden tot het voortgezet onderwijs laag, ook in vergelijking met geheel Noord-Holland en

<sup>74</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2007), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl). De afstanden zijn berekend via de weg.

<sup>75</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2007), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl). De afstanden zijn berekend via de weg.

<sup>76</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2007), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl). De afstanden zijn berekend via de weg.

Nederland. In het overige gedeelte van West-Friesland hebben scholieren reisafstanden tussen 4 en 10 km. Deze reisafstanden zijn aanzienlijk hoger dan het gemiddelde in de provincie Noord-Holland en in Nederland.

De dichtstbijzijnde vestigingen voor middelbaar beroepsonderwijs (Regionaal Opleidingscentrum of ROC) zijn in Hoorn, Enkhuizen, Purmerend, Alkmaar en Heerhugowaard. Hoger onderwijs wordt aangeboden in Alkmaar, Zaandam en Amsterdam.<sup>77</sup>

**Tabel 7 Gemiddelde afstand tot onderwijsinstellingen**

	Basisonderwijs	VMBO	HAVO/VWO
Andijk	0,8 km	6 km	7,4 km
Drechterland	0,8 km	4,6 km	4,6 km
Enkhuizen	0,6 km	1,6 km	1,6 km
Hoorn	0,6 km	1,8 km	2 km
Koggenland	0,8 km	6,3 km	6,9 km
Medemblik	0,7 km	4,7 km	4,8 km
Opmeer	0,8 km	9,8 km	9,9 km
Stede Broec	0,6 km	1,4 km	1,8 km
Wervershoof	0,7 km	6,6 km	6,6 km
Noord-Holland	0,6 km	2,1 km	2,5 km
Nederland	0,6 km	2,6 km	3,2 km

**Supermarkten.** De supermarkten in West-Friesland zijn voornamelijk geconcentreerd in de kernen vanaf 2.000 inwoners. In bijna al deze kernen, met uitzondering van De Goorn, Hensbroek, Lutjebroek en Venhuizen, staat ten minste één supermarkt. In de kleinere kernen Opperdoes (ca. 1900 inwoners), Wijdenes (ca. 1000 inwoners) en Zuidermeer (ca. 500 inwoners) is eveneens een supermarkt gevestigd. De andere kleine kernen hebben geen supermarkt of andere winkels waar mensen terecht kunnen voor de eerste levensbehoeften.<sup>78</sup> Zij zijn aangewezen op de winkels in de grotere kernen.

**Openbaar vervoer.** Door West-Friesland lopen twee treinverbindingen: Amsterdam – Hoorn – Enkhuizen en Alkmaar – Hoorn. Er zijn stations in Hoorn, Hoogkarspel, Bovenkarspel, Enkhuizen en Obdam. Tussen Amsterdam en Hoorn rijden vier treinen per uur. Tussen Hoorn en Enkhuizen en tussen Hoorn en Alkmaar rijden de treinen twee keer per uur.

Het openbaar vervoer bestaat verder uit verschillende buslijnen<sup>79</sup>, waarvan de meeste Hoorn als vertrek- of aankomstpunt hebben. Deze bussen rijden zowel op werkdagen als in het weekend tot laat op de avond; met uitzondering van spitsbussen en buurtbussen.

Er zijn doorgaande verbindingen in de richting van Alkmaar en Den Helder. Deze lijnen rijden 1x per uur. Daarnaast zijn er meerdere regionale lijndiensten die de grotere dorpen en de steden in West-Friesland met elkaar verbinden. Deze bussen rijden 1-2x per uur. Buurtbussen doen door de week en op zaterdag 1x per uur een aantal kleinere dorpen aan.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Noordhoff Uitgevers (2007), De Bosatlas van Nederland, pp. 343-345.

<sup>78</sup> Ilocal (2010), [www.ilocal.nl](http://www.ilocal.nl).

<sup>79</sup> Connexion (2010), [www.connexion.nl](http://www.connexion.nl).

<sup>80</sup> Eén van de drie regionale verbindingen rijdt met een frequentie van 1x per 2 uur.

## Economie

**Werk.** In tabel 8 is de verdeling van de werkgelegenheid over de verschillende sectoren te zien (peiljaar: 2008). Het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid in West-Friesland (7,2%) is aanzienlijk hoger dan het gemiddelde in de provincie Noord-Holland (1,2%) en in Nederland (1,5%).<sup>81</sup> Binnen de landbouwsector is tuinbouw, met name de teelt van groenten en in mindere mate fruit en bloembollen, de belangrijkste component. Daarnaast komt ook melkveehouderij voor.<sup>82</sup> De dienstverlening (zowel commercieel als niet-commercieel) is enigszins ondervertegenwoordigd.

**Tabel 8** Werkzame beroepsbevolking<sup>83</sup>

	Landbouw, bosbouw, visserij	Nijverheid en energievoorziening	Commerciële dienstverlening	Niet-commerciële dienstverlening
West-Friesland	7,2%	18,1%	45,8%	28,9%
Provincie Noord-Holland	1,2%	11%	57,6%	30,2%
Nederland <sup>84</sup>	1,5%	15,8%	50,3%	32%

In West-Friesland hebben de meeste mensen (66%) een baan buiten hun woongemeente. Dit is aanzienlijk hoger dan voor de provincie Noord-Holland als geheel, waar 54% van de mensen een baan buiten de woongemeente heeft, en voor Nederland (55%).<sup>85</sup> In West-Friesland forenzen dus relatief veel mensen.

**Inkomen.** Het gemiddelde besteedbare inkomen per inwoner<sup>86</sup> van West-Friesland lag in 2007 op € 14.400. Dat is vrijwel gelijk aan het landelijk gemiddelde maar een kleine 7% minder dan het gemiddelde besteedbare inkomen in de provincie Noord-Holland.<sup>87</sup> De werkloosheid in West-Friesland is ultimo 2009 relatief laag: 1,2% van het aantal inwoners van het gebied heeft een WW-uitkering.<sup>88</sup> In de provincie Noord-Holland gold dat voor 1,5% van de inwoners; in heel Nederland 1,6% van de inwoners.

## 5.4 Vraagstukken in West-Friesland

De provincie heeft geen analyse van de leefbaarheidsvraagstukken op het Noord-Hollandse of Westfriesse platteland uitgevoerd als basis voor het beleid op het gebied van leefbaarheid (zie ook paragraaf 5.2).<sup>89</sup> Wel is in 2004 voor het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord geïnventariseerd welke problemen tot 2030 op het gebied afkomen.<sup>90</sup> Dit is echter breder bezien dan het thema leefbaarheid. Daarbij vormt deze inventarisatie slechts een beperkte basis voor het in dit onderzoek beschouwde leefbaarheidsbeleid.<sup>91</sup> In feite is er geen

<sup>81</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>82</sup> ROM3D (2009), Landbouwatlas van Nederland. De Nederlandse agrosector op de kaart, pp. 10, 12 en 92.

<sup>83</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>84</sup> 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.

<sup>85</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2005), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>86</sup> Het gemiddeld besteedbaar inkomen per persoon is het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, belastingen op inkomen en vermogen, per persoon. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>87</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2007), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>88</sup> Hierin is het effect van het faillissement van DSB waarschijnlijk nog niet zichtbaar.

<sup>89</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 april 2010.

<sup>90</sup> Provincie Noord-Holland (2004), Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord, pp. 16-18.

<sup>91</sup> De inventarisatie in het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord vormde een basis voor het Stimuleringsprogramma WWZ tussen 2003 en 2006, waaruit de Subsidieregeling Dorpswinkels (2007-2008 voortkwam). Het vormde geen basis voor het beleid binnen het pMJP-spoor (zie hoofdstuk 6). Bron: Provincie Noord-Holland, telefonisch overleg, 6 januari 2011.

samenhangend beeld van de nulsituatie in West-Friesland. Dit betekent echter niet dat er geen problemen of uitdagingen zijn in West-Friesland op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. In deze paragraaf wordt ingegaan op de in dit onderzoek gesignaleerde vraagstukken. De genoemde vraagstukken zijn afkomstig uit:

- Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord;
- Nota Economische Perspectieven Noord-Hollands Landelijk Gebied;
- Uitvoeringsstrategieplan West-Friesland;
- Gehouden interviews met betrokken partijen (zie bijlage A). In deze gesprekken is expliciet gevraagd naar de problemen/uitdagingen en kansen in het gebied.<sup>92</sup>

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

#### **A. Verschraling OV**

De auto-afhankelijkheid in West-Friesland is groot, doordat de OV-verbindingen slecht zijn en slechter worden. Voor de minder mobiele mensen, vormt de terugloop van voorzieningen een groot probleem vanwege de slechte OV-verbindingen. Voor sommige gezinnen betekent een slechte busverbinding dat de kinderen niet naar bepaalde opleidingen toe kunnen. Dat het OV een probleem is in West-Friesland is aangegeven door de VvKkNH<sup>93</sup>, PRIMO nh, WF9<sup>94</sup> en een dorpsraad.

#### **B. Jongeren verlaten de regio en de bevolking vergrijs**

Kinderen uit de dorpen keren na hun opleiding veelal niet meer terug naar hun dorp. Sommige gemeenten proberen hier op in te spelen door meer starterswoningen te bouwen, maar door de economische crisis ligt de nieuwbouw nu plat. Dit geven de geïnterviewde dorpsraden, de VvKkNH, de WF9 en een gemeente aan. De immigratie naar het gebied bestaat ook voornamelijk uit 65+ers, aldus de provincie. PRIMO nh heeft aangegeven dat bij het aanbod van zorgvoorzieningen, centralisatie van verzorgingshuizen zichtbaar is. Voor ouderen is dit een probleem omdat ze dan moeten verhuizen naar een stad/dorp waar hun netwerk niet is.

#### **C. Afnemend voorzieningenniveau**

Wat betreft de voorzieningen worden de gevolgen van de bezuinigingen gevoeld. Zo rijdt de bibliobus niet meer en worden subsidies, bijvoorbeeld op het gebied van sportservice, gestopt. Wel is het zo dat de terugloop van voorzieningen met name gevoeld wordt door de minder mobiele. Dit punt is door vrijwel alle geïnterviewden genoemd en ook in de documenten van de provincie terug te vinden.

#### **D. Gebrek aan hoger opgeleiden**

De beroepsbevolking in West-Friesland kent relatief veel mbo-ers ten opzichte van hoogopgeleiden. Een evenwichtig opgebouwde beroepsbevolking naar leeftijd en opleidingsniveau biedt kansen aan de regionale economie.<sup>95</sup> Dit is opgemerkt door de WF9 en de provincie.

#### **Positieve elementen en kansen**

Ondanks de genoemde vraagstukken, kent West-Friesland ook positieve elementen en kansen. Zo is er sprake van welvaartstoename in West-Friesland. De economie in West-Friesland loopt goed, de landbouw is een krachtige sector en er ligt een goede agrarische structuur. Bijna alle kernen in West-Friesland zijn nog levendige

---

<sup>92</sup> De Rekenkamer merkt op dat zij zelf geen representatief onderzoek heeft uitgevoerd naar de vraagstukken die betrokken partijen in West-Friesland ervaren.

<sup>93</sup> De Vereniging voor Kleine kernen Noord-Holland.

<sup>94</sup> Het samenwerkingsverband van de negen Westfriese gemeenten.

<sup>95</sup> I&O Research BV (2010), Beroepsbevolking, werkgelegenheid en forensisme in West-Friesland, p. 1.

gemeenschappen. Het lukt veel dorpen om hun eigen dorpshuis in stand te houden, doordat de inwoners veel zelf organiseren. Dit is opgemerkt door PRIMO nh, de provincie Noord-Holland en de Gebiedscommissie West-Friesland.

# HOOFDSTUK 6

## Beleid

---

*In dit hoofdstuk worden onderzoeksvragen 2 “In hoeverre voert de provincie beleid gericht op bevordering van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland?” en 4 “In hoeverre worden gesignaleerde vraagstukken 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 Noord-Holland invulling geeft aan het beleid voor het thema leefbaarheid en 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 Noord-Holland is weergegeven in figuur 5. De meest relevante beleidsstukken worden in deze figuur grafisch gepositioneerd naar schaalniveau (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 Noord-Holland, de relevante beleidsstukken van lokale overheden zijn bijvoorbeeld niet weergegeven. De cirkel in deze figuur geeft aan in welke beleidsdocumenten het Noord-Hollandse leefbaarheidsbeleid is geformuleerd. Het gaat om:

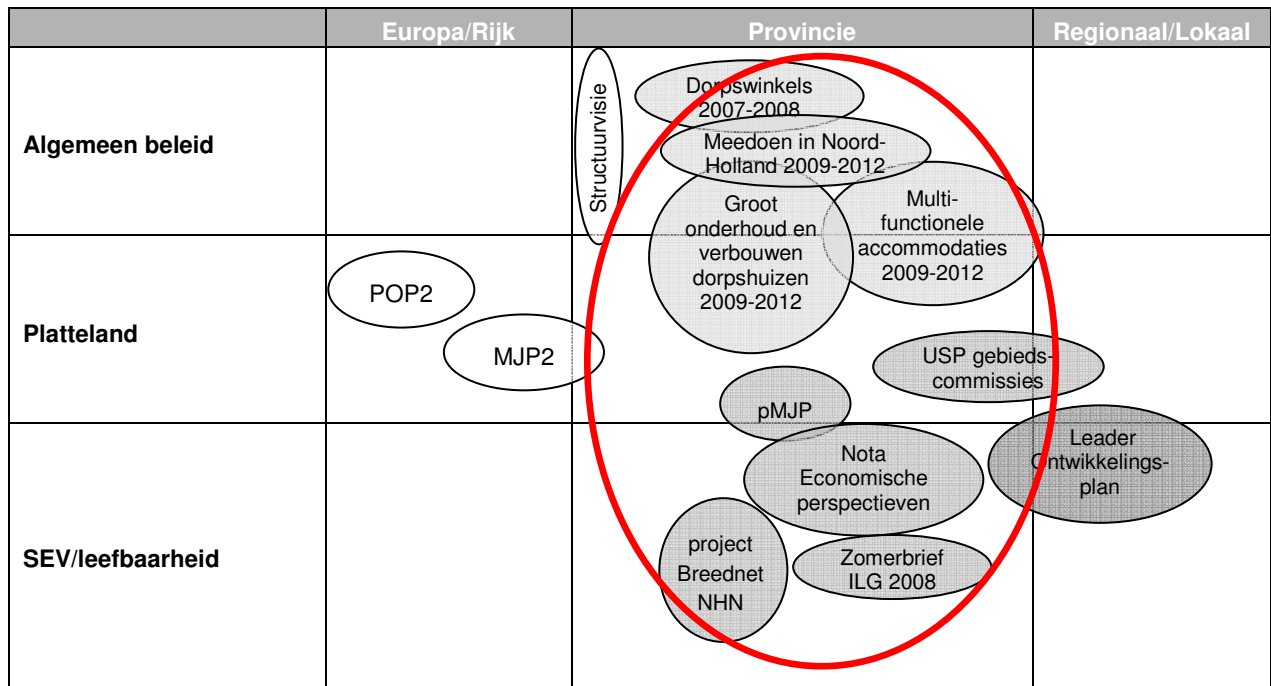
- pMJP-spoor, namelijk: de Nota Economische perspectieven 2006, pMJP 2007-2013 deel A en B, de Zomerbrief ILG 2008 en de Uitvoeringsstrategieplannen van de gebiedscommissies (USP gebiedscommissies) en het project Breednet Noord-Holland Noord;
- Zorg en Welzijn-spoor, namelijk Meedoen in Noord-Holland 2009-2012 en de drie subsidieregelingen Dorpswinkels 2007-2008, Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen 2009-2012 en Multifunctionele accommodaties 2009-2012<sup>96</sup>;
- Het Leader-ontwikkelingsplan voor de Kop van Noord-Holland en Texel.

Tezamen geven deze beleidsdocumenten invulling aan het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

---

<sup>96</sup> Binnen het Zorg en Welzijnsbeleid heeft de provincie meerdere subsidieregelingen, o.a. voor wijksteunpunten en voor kleinschalig wonen voor kwetsbare groepen. Deze subsidieregelingen zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.





**Figuur 5** Indicatieve positionering beleid

**pMJP-spoor**

De Nota Economische perspectieven 2006 heeft als basis gediend voor het pMJP en schetst een beeld van de sociaal-economische situatie op het Noord-Hollandse platteland.<sup>97</sup> Daarbij zijn enkele opgaven benoemd (zie paragraaf 6.2.1). Het pMJP van de provincie Noord-Holland bestaat uit een A-deel en een B-deel. Het A-deel is het kaderstellende deel van het pMJP en het B-deel de jaarlijkse uitwerking en invulling daarvan.<sup>98</sup> In de Zomerbrief ILG 2008 zijn de doelstellingen voor het 8<sup>e</sup> AVP-thema Sociaal-economische vitaliteit opgenomen. Deze doelstellingen komen overeen met de opgaven uit de Nota Economische perspectieven en de POP2-doelstellingen. Toen het Rijk alsnog besloot ILG-geld beschikbaar te stellen voor het 8<sup>e</sup> thema (motie Van Geel), heeft de provincie deze middelen gekoppeld aan het project Breednet NHN. Daarnaast hebben de verschillende gebiedscommissies op verzoek van GS een uitvoeringsstrategieplan (USP) opgesteld, waarin een aantal voornemens en actiepunten is geformuleerd.

**Zorg en Welzijn-spoor**

Het programma Zorg en Welzijn, Meedoen in Noord-Holland beslaat de beleidsperiode 2009-2012. In 2008 is het uitvoeringsprogramma 2009-2010 vastgesteld. In 2010 is, mede op basis van een tussentijdse evaluatie een uitvoeringsprogramma voor het jaar 2011 vastgesteld. De twee subsidieregelingen Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen 2009-2012 en Multifunctionele accommodaties 2009-2012 komen voort uit dit programma. De subsidieregeling Dorpshuizen 2007-2008 komt voort uit de voorloper van Meedoen in Noord-Holland, namelijk het Stimuleringsprogramma Wonen, Welzijn en Zorg 2003-2006. De subsidieregeling Dorpshuizen is in 2009 overgegaan in de subsidieregeling Multifunctionele accommodaties.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Provincie Noord-Holland, telefoongesprek ambtelijke organisatie, 6 januari 2011.

<sup>98</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Provinciaal Meerjaren Programma ILG. Deel A. Resultaat doet gelden, p. 3.

<sup>99</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010 & Provincie Noord-Holland, telefoongesprek ambtelijke organisatie, 6 januari 2011.

## **Ontwikkelingsplan Leader**

In mei 2007 heeft de Plaatselijke Groep Leader het Ontwikkelingsplan 2007-2013, "De Kop vooruit!" vastgesteld. Omdat het Ontwikkelingsplan de regio West-Friesland niet betreft, zal dit plan inhoudelijk verder buiten beschouwing worden gelaten.

Dat het provinciale leefbaarheidsbeleid twee sporen kent, namelijk een pMJP- en een Zorg en Welzijnsspoor, is niet aangegeven in een beleidsdocument binnen deze sporen. De provincie geeft aan er bewust voor gekozen te hebben om het leefbaarheidsbeleid via twee sporen uit te werken, omdat het MJP2 en de Wmo (d.i. de grondslag voor het Zorg en Welzijnsbeleid) een verschillende scope hebben. Het MJP2 en het daarmee samenhangende ILG zijn expliciet beperkt tot het landelijk gebied, terwijl het Zorg- en Welzijnsbeleid provinciedekkend (inclusief stedelijk gebied) is. Daarnaast verschillen de wettelijke grondslagen (de Wmo en WILG) die leiden tot verschillende instrumenten, structuren en processen. Wel is gestreefd naar complementariteit tussen beide beleidssporen.<sup>100</sup>

## **6.2 Provinciaal beleid ten aanzien van leefbaarheid en vitaliteit**

### **6.2.1 Doelen en prestaties**

In het Collegeprogramma 2007-2011 zeggen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland het volgende over plattelandsontwikkeling:<sup>101</sup>

"In de geest van de Wet Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is ons hoofddoel een vitaal, groen en duurzaam platteland, met behoud en versterking van de sociaal-economische infrastructuur. De ILG-gebiedscommissies zullen wij krachtig ondersteunen. Binnen de door Provinciale Staten en door ons vastgestelde kaders zullen de gebiedscommissies nieuwe, integrale projecten voordragen. Belangrijk is dat bij het maken van plannen voor het landelijk gebied bewoners, ondernemers en belangenorganisaties kunnen meedenken."

### **pMJP-spoor**

#### pMJP 2007-2013

In het A-deel zijn geen provinciale doelen en/of prestaties opgenomen met betrekking tot het 8<sup>e</sup> thema. De provincie geeft aan dat het vooraf kwantificeren van prestaties zou leiden tot het aanbrengen van schotten tussen de verschillende SEV-thema's.<sup>102</sup> Wel is opgemerkt dat er voor de provincie een opgave is ten aanzien van de "uitwerking van versterking sociaal-economische aspecten (...)".<sup>103</sup> De activiteiten op het vlak van de sociaal-economische vitaliteit ziet de provincie vooral als ondersteunend voor de realisatie van fysieke maatregelen.

#### Nota Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied 2006

De opgaven voor SEV zijn wel opgenomen in de Nota Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied, uit november 2006. In de nota staat dat de opgave voor de verschillende plattelandsregio's eruit bestaat om de economische en maatschappelijke functies die zij vervullen respectievelijk herbergen, verder te verbreden en te versterken.<sup>104</sup> Voldoende werkgelegenheid en bedrijvigheid zijn van groot belang voor blijvende vitaliteit.

<sup>100</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010.

<sup>101</sup> Provincie Noord-Holland (2007), Krachtig, in Balans. Collegeprogramma 2007-2011, p. 8.

<sup>102</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010.

<sup>103</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Provinciaal Meerjaren Programma ILG. Deel A. Resultaat doet gelden, p. 19.

<sup>104</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied, p. 21.

In de Nota is een voorlopige agenda gepresenteerd om de inzet op een vitaal landelijk gebied te concretiseren. Deze sociaal-economische agenda ILG is bedoeld als bouwsteen voor de uitwerking van de sociaal-economische paragraaf van het provinciaal uitvoeringsprogramma ILG. Het betreft een stimuleringsagenda. In tegenstelling tot de fysieke thema's in het ILG, kent deze agenda geen top-down geformuleerde prestaties.<sup>105</sup>

De agenda ziet er als volgt uit:<sup>106</sup>

- Verbredingsactiviteiten van de landbouw (deels sturend, deels faciliterend). Voorbeelden zijn Laag-Holland en Groene Uitweg;
- Groei en ontwikkeling van duurzaam toerisme en recreatie faciliteren. Denk bijvoorbeeld aan de verbetering van de zwemwaterkwaliteit en de gebiedsaanpak in Texel en Laag-Holland;
- Innovatie en schaalvergroting in de landbouw (faciliteren);
- In het landschap passende MKB bedrijvigheid in industrie en dienstverlening.

Daarnaast zal via het ILG de aandacht ook gevestigd worden op het flankerend beleid en concrete speerpunten daarin zoals:

- Basisvoorzieningen in de dorpen, zoals investeringen in de sociale infrastructuur en het voorzieningenniveau, zoals dorpswinkels;
- Voldoende woningbouw, in regionaal verband afgestemd;
- Het ondersteunen van ondernemerschap, bijvoorbeeld jonge agrariërs.

In de Nota is opgemerkt dat voor wat betreft de provinciale projecten op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van Noord-Holland de volgende specifieke accenten/denkrichtingen gelden:<sup>107</sup>

- Speciale aandacht voor wonen-welzijn-zorg in plattlandsgebieden. Hoe maak je het ook op het platteland mogelijk voor mensen om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen?
- Speciale aandacht voor ondernemerschap in het behouden of ontwikkelen van voorzieningen. Ontwikkelen en beschikbaar stellen van kennis (aan gemeenten en ondernemers) over mogelijkheden tot duurzame combinaties van voorzieningen;
- Aandacht voor diversiteit van voorzieningen in een plattlandsregio.

#### Zomerbrief ILG 2008

In de Zomerbrief, die in oktober 2007 is vastgesteld door PS, is verwezen naar de "duidelijk afgebakende opgaven die voor SEV zijn geformuleerd in de Nota Economische perspectieven".<sup>108</sup> Aangegeven is dat om tot een uitvoeringsprogramma te komen, gekozen is voor een praktische afbakening, namelijk om de maatregelen uit het Europees plattlandsontwikkelingsprogramma POP in te zetten, waar de provincie verantwoordelijk voor is.

Het gaat dan om de volgende maatregelen in prioriteitsvolgorde:

1. verbreding van de landbouw naar niet agrarische activiteiten;
2. toeristische en recreatieve voorzieningen;
3. natuurlijk en cultuurhistorisch erfgoed;
4. opzetten van kleine ondernemingen met sociaal-economische en/of historische binding;
5. dorpsvernieuwing en -ontwikkeling;
6. basisvoorzieningen.

In de bijlage bij de Zomerbrief staat bij elke van deze maatregelen een doel opgenomen. Deze doelen zijn nagenoeg identiek aan de POP-doelen (zie hoofdstuk 3). De provincie sluit volledig aan bij de POP maatregelen,

---

<sup>105</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied, p. 22.

<sup>106</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied, pp. 2-3.

<sup>107</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied, p. 18.

<sup>108</sup> Provincie Noord-Holland (2007), Zomerbrief ILG 2008, bijlage p. 3.

de visie op kansen en uitdagingen, de doelen en activiteiten, criteria voor prioritering en indicatoren.<sup>109</sup> Daarnaast stelt de provincie twee extra criteria:

1. projecten met een omvang van minimaal € 100.000 (totale subsidiebijdrage) hebben de hoogste prioriteit;
2. wettelijke en reguliere activiteiten van overheden worden niet gesubsidieerd. Projecten dienen aanvullend te zijn op wettelijke en reguliere taken.

De eerste eis is bij de Zomerbrief 2009 weer ingetrokken.<sup>110</sup>

#### Project BreedNet NHN

Het project BreedNet NHN heeft als doel de ontwikkeling van breedbanddiensten en het leveren van open en interoperabele glasvezelnetwerken in de regio Noord-Holland Noord te versnellen, zodat de dienstontwikkeling en samenwerking bij het MKB een impuls krijgen. Het project richt zich namelijk met nadruk op kleinere bedrijven in de regio Noord-Holland-Noord. Het project wordt uitgevoerd door de stichting Immovator die hiervoor een subsidie bij de provincie heeft aangevraagd. Immovator zal de vraagbundeling uitvoeren, een raamovereenkomst met meerdere breedbandleveranciers sluiten en diensteninnovatie stimuleren. De subsidie van de provincie wordt gebruikt om de proceskosten te dekken.<sup>111</sup>

### **Zorg en Welzijn-spoor**

#### Programma Meedoen in Noord-Holland 2009-2012

Het programma Zorg en Welzijn bestaat uit drie programmalijnen. De programmalijn Vitaal Wonen, heeft het meest betrekking op leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland. De programmalijnen Actief Meedoen en Gezond opgroeien zijn daarom in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

De doelstelling voor de programmalijn Vitaal wonen luidt:

'Een passend huis voor iedereen in een aangename omgeving met voldoende zorg en dienstverlening in de buurt en met de mogelijkheid voor iedereen om sociale netwerken te onderhouden.'

Het beleidsprogramma is uitgewerkt in een door GS vastgesteld uitvoeringsprogramma voor de jaren 2009 en 2010.<sup>112</sup> Per onderwerp zijn prestaties opgenomen. De Rekenkamer is uitgegaan van de programmalijn Vitaal wonen en heeft daarbinnen de doelen en prestaties geselecteerd die het meest zijn toegespitst op het landelijk gebied en het onderwerp leefbaarheid, zie tabel 9.

---

<sup>109</sup> Provincie Noord-Holland (2007), Zomerbrief ILG 2008, bijlage p. 3.

<sup>110</sup> Provincie Noord-Holland (2008), Zomerbrief ILG 2009, bijlage 2B.

<sup>111</sup> Provincie Noord-Holland, email, 20 december 2010.

<sup>112</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, Uitvoeringsprogramma 2009-2010.

**Tabel 9 Beoogde prestaties Uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn 2009-2010<sup>113</sup>**

Activiteiten	Resultaten
<b>Doel: Integratie van wonen, welzijn en zorg: Integrale aanpak van woon, welzijns en zorgbeleid (WWZ-beleid).</b>	
Afronding 6 WWZ stimuleringsprojecten in 10 gemeenten in het landelijk gebied.	De integrale WWZ-projecten zijn volgens plan gerealiseerd. Zij zijn in aanpak/uitkomst een voorbeeld voor andere gemeenten.
WWZ-verbreding: 1. Verkenning vraag van gemeenten 2. Subsidieverlening aan gemeenten (thematisch) of bemiddeling in kennis 3. Pilot in kader experimentenprogramma IPO/SEV	Versterking van de gemeenteregie bij WWZ projecten, met extra aandacht voor rol woningcorporaties, kindvriendelijke wijken, eerstelijnszorg, versterking welzijnsfunctie.
<b>Doel: Leefbaarheid van kernen en wijken: Kwaliteitsverbetering van de inrichting van de leefomgeving ten behoeve van het welbevinden van de inwoners.</b>	
Bijdragen aan de ontwikkelingen van een inrichtingsplan voor een nieuw hart voor Sint Pancras.	Een nieuw, integraal en gedragen inrichtingsplan voor het dorps hart van Sint Pancras, dat past bij de historie en aard van de locatie.
Ondersteuning dorpsraden, wijkraden en dorps huisbesturen.	Tenminste 20 dorps-/wijkraden en 40 dorps huisbesturen zijn geholpen door een steunfunctie instelling.
Uitwisseling van succes- en slaagfactoren voor leefbaarheid tussen het platteland en de verstedelijkte gebieden.	Ervaringen van landelijke gemeenten met projecten rond leefbaarheid en bereikbaarheid voorzieningen zijn overgedragen naar stedelijke regio's en gemeenten
<b>Doel: Multifunctionele accommodaties en dorps huizen: Realisatie van multifunctionele accommodaties ten behoeve van de leefbaarheid van dorpen en kernen.</b>	
Subsidie verlenen voor multifunctionele accommodaties.	In 2009 hebben ten minste 6 kleine kernen een subsidie ontvangen voor een haalbaarheidsonderzoek naar Multifunctionele accommodaties. Steunfunctieinstellingen kunnen adviseren over proces en inhoud.
Subsidie verlenen voor groot onderhoud dorps huizen.	Ten minste 8 dorps huizen met achterstallig onderhoud zijn aangepast aan moderne eisen zodat voortbestaan ten dienste van leefbaarheid dorpen gegarandeerd is.

## 6.2.2 Instrumentarium en middelen

### A. Beleidsinstrumenten

De provincie voert het bovenstaande beleid uit met een aantal instrumenten. In tabel 10 wordt een overzicht gegeven van de gebruikte beleidsinstrumenten per beleidsdocument, waarna deze kort worden toegelicht.

<sup>113</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, Uitvoeringsprogramma 2009-2010, pp. 44 en 46. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een aantal activiteiten een looptijd hebben tot 2012. Daarnaast bevat deze tabel in het uitvoeringsprogramma nog drie kolommen, die betrekking hebben op monitoring en evaluatie.

**Tabel 10 Beleidsinstrumenten leefbaarheid en SEV**

Instrument	NH
Programma's en projecten	pMJP-projecten Project BreedNet NHN
Subsidieregelingen	Subsidieverordening ILG Noord-Holland 2008 Subsidieregeling Dorpswinkels 2007-2008 Subsidieregeling Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen 2009-2012 Uitvoeringsregeling Multifunctionele accommodaties 2009-2012
Uitvoeringsinstellingen	PRIMO nh
Gebiedsgericht werken	Gebiedscommissies Plaatselijke groep Leader

**pMJP-spoor**

Het thema SEV en leefbaarheid wordt vanuit het pMJP uitgevoerd door middel van pMJP-projecten, het project Breednet NHN en gebiedsgericht werken. De pMJP-projecten worden gefinancierd op basis van het POP2. Sommige projecten worden medegefinancierd door de provincie (zie voor een overzicht van de projecten in West-Friesland paragraaf 7.1). De provincie heeft alle maatregelen binnen de POP2-assen 3 en 4 opengesteld voor subsidiëring. Jaarlijks stellen GS hiervoor het subsidieplafond vast. Voor het jaar 2010 is besloten dat voor as 3-projecten maximaal 40% (ondernemers, stichtingen etc.) tot 50% (overheden) van de subsidiabele kosten gesubsidieerd wordt. Deze subsidie bestaat meestal voor de helft uit de Europese POP2-bijdrage en voor de helft uit een provinciale bijdrage. Overigens is voor het jaar 2011 geen subsidieplafond vastgesteld en kunnen dus geen subsidieaanvragen voor as 3-projecten worden gedaan.<sup>114</sup> Het gebiedsbureau (dat wil zeggen de gebiedsmakelaar van de Dienst Landelijk Gebied en de gebiedscoördinator) behandelt in eerste instantie de projectaanvragen. Indien het gebiedsbureau van oordeel is dat het project aan de eisen voldoet, legt zij de projecten ter advies voor aan de gebiedscommissie. Na goedkeuring van de gebiedscommissie gaat de lijst met projecten naar GS. GS geven vervolgens een positief of negatief oordeel. Bij een positief oordeel dient de projecttrekker de officiële subsidieaanvraag in. De positief beoordeelde aanvragen worden vervolgens opgenomen in het uitvoeringsprogramma (pMJP deel-B) en vastgesteld door GS.

**Zorg en Welzijn-spoor**

In het kader van de Wmo dient de provincie aan gemeenten tweedelijns ondersteuning te bieden, onder andere op het prestatieveld 'bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten' (zie hoofdstuk 3). De invulling van de wettelijke taak op het gebied van de Wmo heeft de provincie Noord-Holland op verschillende manieren vormgegeven. Allereerst worden gemeenten en instellingen desgewenst ondersteund bij Wmo-beleidsontwikkelingen. Daarnaast zorgt de provincie ook voor het delen van kennis, uitvoeringsinstelling PRIMO nh speelt hier een centrale rol in. De drie subsidieregelingen maakten en maken projecten mogelijk die de leefbaarheid bevorderen.<sup>115</sup>

Op zowel het terrein van het pMJP als dat van Zorg en Welzijn worden met de subsidieontvangers in beschikkingen afspraken gemaakt over prestaties, middelen en verantwoording.<sup>116</sup> Ook met PRIMO nh worden uitgebreide afspraken gemaakt en vastgelegd in een zogenaamd "prestatieplan". De activiteiten uit het plan

<sup>114</sup> Provincie Noord-Holland, email 20 januari 2011.

<sup>115</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, pp. 30, 38.

<sup>116</sup> Provincie Noord-Holland, email, 20 december 2010.

moeten door de provincie worden goedgekeurd. Na afloop van elk jaar wordt een verantwoordingsverslag gemaakt.<sup>117</sup>

## B. Middelen

In tabel 11a wordt een overzicht gegeven van de meest relevante beschikbare middelen voor het beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

**Tabel 11a: Begrote bijdragen Europa, Rijk, provincie en derden aan leefbaarheid op het platteland 2007-2013<sup>118</sup>**

Beleid		Bedragen in €			
		Europa*	Rijk	Provincie	Derden**
pMJP/ POP2***	As 3: Verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	14,2 mln	0	4,8 mln	30,4 mln
	As 4: Uitvoering van de Leader-aanpak	1,5 mln	0		1,5 mln
	Project BreedNet NHN	0	0,8 mln	0,9 mln	1,7 mln
Sectoraal beleid Zorg & Welzijn****	Subsidieregeling Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen	0	0	2,5 mln	2,5 mln
	Subsidieregeling Dorpswinkels*****	0	0	1,5 mln	1,5 mln
	Uitvoeringsregeling Multifunctionele accommodaties	0	0	6 mln	6 mln
<b>Totaal</b>		<b>15,7 mln</b>	<b>0,8 mln</b>	<b>15,7 mln</b>	<b>43,6 mln.</b>

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

\*\* Tot 'derden' behoren gemeenten, waterschappen en private partijen. Voor het project Breednet NHN betreft het alleen gemeenten.

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

\*\*\*\* De provincie heeft aangegeven dat de bijdrage van derden de verplichte cofinancieringen van de gesubsidieerde projecten betreffen. Voor het grootste deel zijn reeds verplichtingen aangegaan.

\*\*\*\*\* De provincie heeft aangegeven dat voor de Subsidieregeling Dorpswinkels € 1,5 mln. was begroot. De regeling is voortijdig stopgezet, omdat deze werd vervangen door de Subsidieregeling Multifunctionele accommodaties. Uiteindelijk is voor € 0,32 mln. aan projecten gesubsidieerd in de jaren 2007 en 2008.

Het totale budget voor het leefbaarheidsbeleid in de periode 2007-2013 ongeveer € 75 mln. Daarvan is € 15,7 mln. Europees POP2-geld. De provincie heeft € 4,8 mln. gereserveerd voor POP2- cofinanciering voor as 3 en 4-projecten. Daarnaast was er € 10 mln. aan provinciaal geld begroot voor de subsidieregelingen voor dorpshuizen en -winkels en multifunctionele accommodaties (het feitelijk beschikbare budget ligt ruim € 1 mln. lager door overheveling van de subsidieregeling Dorpswinkels naar die voor MFA's, zie voetnoten bij tabel 11). Voor de drie subsidieregelingen is bepaald dat de cofinanciering 50% dient te zijn.<sup>119</sup> Verder beschikt de provincie over € 833.000 aan rijksmiddelen voor het beleidsthema leefbaarheid, die worden ingezet voor de financiering van het project Breednet NHN.<sup>120</sup> Voor steunfunctiewerk heeft de provincie € 4,1 mln. beschikbaar gesteld. Dit is onder andere bedoeld voor onderzoek, ondersteuning van dorpsraden en ondersteuning van dorpshuizen bij de uitvoering van werkzaamheden.<sup>121</sup>

Naast het afgebakende provinciale leefbaarheidsbeleid, heeft de provincie binnen het sectorale beleid voor Zorg en Welzijn nog enkele vermeldenswaardige subsidieregelingen die aan leefbaarheid raken, zie tabel 11b.

<sup>117</sup> Bijvoorbeeld, PRIMO nh (2010), Prestatieplan 2010. Versie januari 2010 & PRIMO nh, interview, 9 juni 2010.

<sup>118</sup> Provincie Noord-Holland, email, 20 december 2010 & Provincie Noord-Holland, email, 7 januari 2011.

<sup>119</sup> Provincie Noord-Holland, email, 20 december 2010.

<sup>120</sup> Provincie Noord-Holland, email, 7 januari 2011.

<sup>121</sup> Dit is een schatting van de provincie, op grond van de prestatieplannen van Primo nh en Sportservice nh en een aantal onderzoeken dat is uitgezet. Provincie Noord-Holland, email, 20 december 2010.

**Tabel 11b Subsidieregelingen Zorg en Welzijn die raken aan leefbaarheid**

Subsidieregeling	Europa	Rijk	Provincie	Derden*
Wijksteunpunten (cofinanciering 50%)	0	0	4,5 mln	4,5 mln
Mantelzorg (cofinanciering 10%)	0	0	2 mln	0,4 mln
Kleinschalig wonen voor mensen met dementie (geen cofinanciering verplicht)	0	0	3,2 mln	0
Kleinschalig wonen voor kwetsbare groepen (cofinanciering 20%)	0	0	2 mln	0,8 mln
Totaal	0	0	11,7 mln	5,7 mln

### 6.2.3 Organisatie van monitoring en evaluatie

De provincie Noord-Holland monitort niet specifiek de leefbaarheidsituatie en de sociaal-economische vitaliteit op het platteland. Wel besteedt de provincie aandacht aan monitoring en evaluatie van de eerder genoemde beleidsstukken.

#### pMJP

Vanuit de provincie is aangegeven dat de uitvoering van de as 3- en 4-projecten wordt gemonitord.<sup>122</sup> Allereerst wordt bij de beoordeling van de projectaanvraag door de provincie getoetst of het project geen ongewenste of negatieve effecten zal hebben. Gedurende de uitvoering van de projecten worden de prestaties gemonitord door DLG conform Europese voorschriften, in opdracht van de provincie. Deze monitoring bestaat uit fysieke controles van de nulsituatie bij de start en eind van het project en via voortgangs- en vaststellingsrapportages. De gegevens die de monitoring oplevert, worden geaggregeerd naar programmaniveau voor nationale en Europese verantwoordingsrapportages.<sup>123</sup> Of de projecten hebben bijgedragen aan de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit als geheel, wordt alleen landelijk gemonitord en geëvalueerd, conform de Europese verordeningen die dit voorschrijven. De provincie geeft aan dat deze landelijke monitoring en evaluatie niet specifiek voor de Noord-Hollandse situatie wordt gebruikt om te bepalen in hoeverre de projecten hebben bijgedragen aan leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.<sup>124</sup> De provincie geeft aan dat dit heeft te maken met het beperkte budget en het niet top-down opleggen van beleid.<sup>125</sup> Ook, zo stelt de provincie, blijkt uit eerdere evaluatie van het POP1 2000-2006 dat de effecten van de investeringen voor leefbaarheid moeilijk wetenschappelijk zijn vast te stellen.<sup>126</sup> De provincie overweegt om de Leefbaarometer (zie ook paragraaf 3.2) te gaan gebruiken, maar wil eerst bezien of het een geschikt instrument is. De provincie geeft daarbij ook aan dat gemeenten het aangewezen schaalniveau zouden zijn voor inzicht in behoeften van burgers en de meting van effecten.<sup>127</sup>

Enmalig is er in 2010 (halverwege de programmaperiode) een ILG Midterm Review opgesteld. In september 2010 is deze MTR aangeboden aan de Tweede Kamer. De Midterm Review brengt in kaart in hoeverre en op welke wijze de € 830.000 rijksmiddelen zijn besteed die via de motie Van Geel alsnog aan het ILG-budget zijn toegevoegd voor het 8<sup>e</sup> AVP-thema 'sociaal-economische vitaliteit'.<sup>128</sup>

<sup>122</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 april 2010.

<sup>123</sup> Provincie Noord-Holland, email, 20 december & Provincie Noord-Holland, telefoongesprek, 6 januari 2011.

<sup>124</sup> Provincie Noord-Holland, email, 12 januari 2010.

<sup>125</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 april 2010.

<sup>126</sup> Provincie Noord-Holland, email, 12 januari 2010.

<sup>127</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010.

<sup>128</sup> Ministerie van LNV & IPO (2010), ILG in uitvoering - MidTerm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied, pp. 92 en 93.



## Zorg en Welzijn

Op het gebied van Zorg en Welzijn is van te voren vastgelegd hoe er gemonitord en geëvalueerd gaat worden. Aangegeven is dat in 2010 vanuit de provincie een MidTerm Review<sup>129</sup> zal worden georganiseerd (deze heeft inmiddels plaatsgevonden). Dit is een conferentie met de volgende doelstellingen:<sup>130</sup>

- “bijeenbrengen van de uitvoerders van het (provinciale) zorg- en welzijn beleid (netwerkgelegenheid);
- verspreiden van good practices;
- presenteren van de tussentijdse resultaten van het programma Zorg en Welzijn;
- analyseren of we nog de goede dingen, op de goede manier doen”.

In het Uitvoeringsprogramma 2009-2010 is daarnaast per activiteit opgenomen wat er aan “Kwantitatieve en kwalitatieve” monitoring en evaluatie wordt gedaan.<sup>131</sup> In 2010 zijn de subsidieregelingen Dorpswinkels en Groot onderhoud dorpshuizen geëvalueerd.

De provincie heeft op het gebied van Zorg en Welzijn aangegeven dat gebleken is dat het meten van maatschappelijke effecten van provinciale activiteiten op deze brede thema's (leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit) niet mogelijk is. Deze thema's zijn, aldus de provincie, te zeer beïnvloed door externe ontwikkelingen naast de provinciale activiteiten, zodat het niet mogelijk is de effecten van alleen de provinciale activiteiten uit te filteren.<sup>132</sup>

## 6.3 Beleid voor West-Friesland

### 6.3.1 Doelen en prestaties

#### **Uitvoeringsstrategieplan voor de ILG-regio West-Friesland**

Het Uitvoeringsstrategieplan (USP) is in 2008 op verzoek van GS opgesteld en vastgesteld door de gebiedscommissie West-Friesland. Het document is bedoeld als plan van aanpak voor de uitvoering van de regionale opgave en dient als basis voor de jaarlijks op te stellen regionale uitvoeringsprogramma's.<sup>133</sup> De gebiedscommissie heeft het Landschapsplan West-Friesland gebruikt als bouwsteen voor het Uitvoeringsstrategieplan. Het Landschapsplan West-Friesland is opgesteld door de samenwerkende Westfriesse gemeenten. Bij het opstellen van het plan zijn ook externe partijen betrokken zoals de provincie, het Hoogheemraadschap, de Kamer van Koophandel en LTO.

Naast de algemene opdracht (zie paragraaf 4.2) van GS, hebben GS aan de gebiedscommissies gevraagd om bij de programmering extra aandacht te besteden aan de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied.<sup>134</sup> De beleidsdoelen die in het USP zijn genoemd voor SEV zijn gelijk aan de opgaven/doelen uit de Nota Economische perspectieven Noord-Hollands Landelijk gebied 2006 en de Zomerbrief ILG 2008.

---

<sup>129</sup> Dit is dus een andere MTR dan de landelijke MTR in het kader van het ILG/AVP.

<sup>130</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Programma Zorg en Welzijn 2009-2012. Uitvoeringsprogramma 2009-2010, p. 14.

<sup>131</sup> Zie bijvoorbeeld Provincie Noord-Holland (2010), Monitor WWZ-stimuleringsprogramma landelijk gebied – deel 5.

<sup>132</sup> Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 13 april 2010.

<sup>133</sup> ILG-Gebiedscommissie West-Friesland (2008), Uitvoeringsstrategieplan voor de ILG-regio West-Friesland, p. 11.

<sup>134</sup> ILG-Gebiedscommissie West-Friesland (2008), Uitvoeringsstrategieplan voor de ILG-regio West-Friesland, p. 13.

De gebiedscommissie geeft aan dat het thema SEV breed ingezet kan worden, maar dat er voor de eerste ILG-periode slechts een totaal budget van € 4,8 mln. aan provinciale cofinanciering beschikbaar is. De gebiedscommissie wil in West-Friesland vooral inzetten op:<sup>135</sup>

- toeristische en recreatieve voorzieningen;
- verbreding in de landbouw;
- natuurlijk en cultuurhistorisch erfgoed.

Dit komt overeen met de eerste drie opgaven uit de Zomerbrief 2008. Overigens is de prioritering van deze thema's in 2010 losgelaten om tegemoet te komen aan de prioriteiten die vanuit West-Friesland zijn aangegeven.<sup>136</sup>

In het USP wordt aangegeven dat volgens het Ontwikkelingsbedrijf NHN het toerisme een belangrijke bijdrage levert aan de economie. Hoewel toerisme geen concreet doel is en het onderwerp in het Landschapsplan alleen waar mogelijk en op kleine schaal wordt meegenomen, zijn er wel veel raakvlakken met de ILG-doelen, aldus het USP.<sup>137</sup> De gebiedscommissie ziet als kansen voor het toerisme:

- Kleinschalig toerisme als 'rode draad' naast de ILG-uitvoeringsprogramma's leggen en waar mogelijk hierop inspelen;
- De gebiedscommissie wil het belang van samenhang in toerisme in de regio benadrukken;
- De gebiedscommissie wil bij GS bepleiten om ook projecten met een subsidiebedrag onder de € 100.000 in te kunnen dienen;
- Cultuurhistorische elementen in de regio (zoals de Westfriese Omdijk en de Kromme Leek).

Daarnaast wil de gebiedscommissie overleg met de aangrenzende ILG-regio's over het uitbreiden/opwaarderen van recreatieve routenetwerken (in het kader van het Landschapsplan West-Friesland).

Op 11 december 2008 hebben GS inhoudelijk gereageerd op het USP. GS hebben op bepaalde thema's specifiek voor West-Friesland gereageerd, maar niet op de invulling die de gebiedscommissie West-Friesland aan het SEV-thema wil geven.<sup>138</sup>

## **Zorg en Welzijn**

Aangezien het sectorale Zorg en Welzijn beleid niet gebiedsgericht is ingestoken, is er geen specifiek beleid voor de regio West-Friesland geformuleerd. Het beleid slaat uiteraard wel neer in de regio West-Friesland.

### **6.3.2 Instrumentarium en middelen**

#### **A. Beleidsinstrumenten**

De beleidsinstrumenten voor de regio zijn dezelfde als voor geheel Noord-Holland (zie paragraaf 6.2.2)

#### **B. Middelen**

In tabel 12 wordt een overzicht gegeven van de meest relevante beschikbare middelen voor het beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit voor West-Friesland.

---

<sup>135</sup> ILG-Gebiedscommissie West-Friesland (2008), Uitvoeringsstrategieplan voor de ILG-regio West-Friesland, p. 43.

<sup>136</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010.

<sup>137</sup> ILG-Gebiedscommissie West-Friesland (2008), Uitvoeringsstrategieplan voor de ILG-regio West-Friesland, p. 44.

<sup>138</sup> Provincie Noord-Holland (2008), Reactie Gedeputeerde Staten op Uitvoeringsstrategieplannen van de ILG-gebiedscommissies, kenmerk 2009/12949.

**Tabel 12 Begrote bijdragen Europa, Rijk, provincie en derden aan leefbaarheid op het platteland in West-Friesland 2007-2013<sup>139</sup>**

Beleid		Bedragen in €			
		Europa	Rijk	Provincie	Derden*
pMJP/ POP2	As 3: Verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	4,5	-	2,2 mln.	8,7 mln.
	As 4: Uitvoering van de Leader-aanpak	0	0		0
	Project BreedNet NHN	0	Niet verdeeld naar deelgebieden	Niet verdeeld naar deelgebieden	Niet verdeeld naar deelgebieden
Sectoraal beleid Zorg en Welzijn**	Subsidieregeling Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen	0	0	0,8 mln.	0,8 mln.
	Subsidieregeling Dorpswinkels	0	0	0,13 mln.	0,13 mln.
	Subsidieregeling Multifunctionele accommodaties	0	0	3,3 mln.	3,3 mln.
<b>Totaal</b>		<b>4,5 mln.</b>	Niet verdeeld naar deelgebieden	<b>&gt; 6,43 mln.</b>	<b>&gt; 12,93 mln.</b>

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

\*\* De subsidieregelingen zijn niet uitgevoerd per regio. De bedragen voor de regio West-Friesland zijn daarom een schatting van de provincie.

Voor het provinciale leefbaarheidsbeleid in West-Friesland is bijna € 24 mln. beschikbaar, bestaande uit financiële middelen van Europa, provincie en derden. De provincie heeft het budget voor leefbaarheidsbeleid in principe niet per regio verdeeld. Specifiek voor het ILG-Uitvoeringsprogramma 2010 zijn in tweede instantie wel budgetten per regio vastgesteld. Het betreft het resterende POP2-budget en provinciale cofinanciering voor de SEV-thema's. De provinciale cofinanciering is ingezet als gewone financiering voor SEV waardoor meer projecten zijn gefinancierd.<sup>140</sup> West-Friesland kan geen aanspraak maken op de Europese POP2 as 4-middelen, omdat het gebied niet binnen een Leadergebied valt.

Voor steunfunctiewerk op het gebied van leefbaarheid in West-Friesland, heeft de provincie ongeveer € 1,4 mln. beschikbaar gesteld.<sup>141</sup>

### **6.3.3 Aansluiting provinciaal beleid op leefbaarheidsvraagstukken**

In hoofdstuk 5 is duidelijk geworden welke leefbaarheidsvraagstukken West-Friesland kent en de voorgaande paragrafen gaven aan welk provinciaal leefbaarheidsbeleid Noord-Holland voert. Deze subparagraaf inventariseert of de gesignaleerde leefbaarheidsvraagstukken worden geadresseerd door het provinciale leefbaarheidsbeleid of ander provinciaal beleid. Tabel 13 laat zien welk provinciaal beleid aansluit op de leefbaarheidsvraagstukken in West-Friesland. Dit is een globale toetsing op aansluiting, de Rekenkamer heeft niet uitvoerig onderzocht of het beleid alle aspecten van het betreffende knelpunt adresseert.

<sup>139</sup> Provincie Noord-Holland, email, 20 december 2010.

<sup>140</sup> ILG-gebiedscommissie West-Friesland (2010), ambtelijk interview, 19 mei 2010 & Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010.

<sup>141</sup> Dit is een schatting van de provincie, op grond van de prestatieplannen van Primo NH en Sportservice nh en een aantal onderzoeken dat is uitgezet. Provincie Noord-Holland, email, 20 december 2010.

**Tabel 13 Aansluiting leefbaarheidsvraagstukken West-Friesland – provinciaal beleid**

Knelpunt	Geadresseerd door:	
	Provinciaal leefbaarheidsbeleid?	Ander provinciaal beleid?
A: Verschraling OV	Nee	Nee
B: Jongeren verlaten de regio en de bevolking vergrijst	Nee	Ja
C: Afnemend voorzieningenniveau	Ja	Nee
D: Gebrek aan hogeropgeleiden	Nee	Ja

**Vraagstuk A: Verschraling OV**

Het openbaar vervoer komt in de beleidsdocumenten over leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit niet voor. Toch is de verschraling van het openbaar vervoer het punt dat door de geïnterviewden het meest is genoemd. De provincie Noord-Holland heeft uiteraard beleid op het gebied van openbaar vervoer. Dit beleid is vastgelegd in het Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan (PVVP) en bevat het beleid voor de periode 2007-2013. Eén van de doelen uit het plan is: "Voldoende beschikbaarheid OV en/of OV-taxi". Een indicator daarbij is: "80% van de inwoners van Noord-Holland woont binnen 500 meter (hemelsbreed) van een bus- of treinhaltte en/of beschikt over OV-taxi".<sup>142</sup> De provincie Noord-Holland heeft ervoor gekozen de vervoerder opbrengstverantwoordelijk te maken. Om die reden ligt het voor de hand dat de vervoerder bij voorkeur rendabele lijnen exploiteert en geneigd kan zijn tot minder of zelfs geen inzet op niet-rendabele lijnen. Hoewel velen er dus op vooruit zullen gaan, zullen met name bewoners van relatief dunbevolkte gebieden te maken krijgen met een verminderd aanbod van openbaar vervoer. De eisen voor de sociale functie die de provincie formuleert vormen daarbij de ondergrens.<sup>143</sup>

Een actueel bericht vanuit GS duidt erop dat het openbaar vervoer de komende jaren achteruit zal gaan.<sup>144</sup> In het persbericht staat dat het gelet op bezuinigingen helaas onvermijdelijk is om ook te kijken naar het verminderen van dienstregelingsuren in de verschillende concessiegebieden van de provincie. Het uitgangspunt hierbij is dat zo min mogelijk reizigers worden benadeeld.

**Vraagstuk B: Jongeren verlaten de regio en de bevolking vergrijst**

Naast het beleid op het gebied van Zorg en Welzijn voor specifieke doelgroepen zoals jongeren en ouderen, wordt dit vraagstuk door de provincie Noord-Holland benoemd in het economisch beleid. In de Economische Agenda 2008-2011, Kansen Benutten, van de provincie Noord-Holland, is het knelpunt als volgt omschreven:<sup>145</sup> "Het groeitempo van de bevolking vertraagt in een aantal regio's sterk. De komende vijftien jaar zal volgens de prognoses zelfs sprake zijn van een daling. Dit heeft vooral impact op de dorpen in de plattelandsregio's. Daarom zullen wij de economie en werkgelegenheid in die regio's blijven stimuleren. Met deze aanpak moeten de gevolgen van de vergrijzing zoveel mogelijk worden beperkt".

**Vraagstuk C: Afnemend voorzieningenniveau**

Zowel via het pMJP- als via het Zorg en Welzijn-spoor, heeft de provincie beleid voor voorzieningen. Binnen het pMJP-spoor zijn door de provincie voor heel Noord-Holland en door de gebiedscommissie voor West-Friesland prioriteiten aangegeven op het terrein van SEV (zie paragraaf 6.2.1). Het voorzieningenniveau komt terug op plaats 2 (toeristische en recreatieve voorzieningen) en plaats 6 (basisvoorzieningen).

<sup>142</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2009), Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer-Provincie Noord-Holland, pp. 28-29.

<sup>143</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2009), Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer - Provincie Noord-Holland, p. 90.

<sup>144</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Overleg over OV-bezuinigingen, nieuwsartikel 14 september 2010.

<sup>145</sup> Provincie Noord-Holland (2008), Kansen benutten. Economische Agenda 2008-2011, p. 8.

Vraagstuk D:    Gebrek aan hoger opgeleiden

Dit vraagstuk hangt deels samen met knelpunt B. Bij het programma Meedoen in Noord-Holland 2009-2012 hoort een bijlage Arbeidsmarkt en onderwijs. In die bijlage is aangegeven dat werkloosheid onder andere wordt veroorzaakt door een mismatch op de arbeidsmarkt.<sup>146</sup> Eén van de redenen dat een dergelijke mismatch bestaat, is gelegen in het feit dat het bedrijfsleven behoefte heeft aan jongeren met een hoog opleidingsniveau (minimaal MBO3 niveau), terwijl veel jongeren opleidingen op MBO1 en 2 niveau volgen. De provincie geeft verderop in de bijlage aan dat jongeren zich in de keuze van hun opleiding laten beïnvloeden door factoren als bijvoorbeeld geografische ligging.<sup>147</sup> De provincie hecht dan ook aan een goede spreiding van onderwijsvoorzieningen en wil eventuele initiatieven die erop gericht zijn met name hoger onderwijsopleidingen naar het noordelijke deel van de provincie te halen, stimuleren en waar nodig bestuurlijk en ambtelijk ondersteunen.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Bijlage Arbeidsmarkt en Onderwijs, p. 4.

<sup>147</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Bijlage Arbeidsmarkt en Onderwijs, p. 11.

<sup>148</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Bijlage Arbeidsmarkt en Onderwijs, p. 11.

# HOOFDSTUK 7

## Uitvoering van beleid in West-Friesland

---

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 West-Friesland?*”, 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

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitvoering van het leefbaarheidsbeleid in West-Friesland. Na een overzicht van de voorgenomen en gerealiseerde prestaties wordt nader geanalyseerd welke factoren de beleidsuitvoering beïnvloeden.

#### pMJP

In tabel 14 zijn de SEV-projecten voor West-Friesland opgenomen. In de tabel is de status van de projecten weergegeven en is aangegeven wie financieel aan de projecten bijdragen. In het kader van het pMJP is geen sprake van voorgenomen prestaties voor West-Friesland (zie paragraaf 6.3.1). Hierdoor kan op deze plek geen vergelijking worden gemaakt tussen beoogde en behaalde prestaties.

Uit tabel 14 blijkt dat er tot nu toe 11 SEV-projecten in West-Friesland in uitvoering zijn of zijn gerealiseerd. De provinciale bijdrage aan deze projecten bedraagt circa € 1,8 mln. Het gaat hier om ongeveer 18% van de totale projectkosten (circa € 9,7 mln.). De Europese bijdrage bedraagt circa € 3,1 mln. (32%) en de bijdragen van derden € 4,8 mln. (50%). De derden kunnen zowel gemeenten als particulieren zijn. Wel wordt hierbij opgemerkt dat de percentages sterk worden beïnvloed door project 5 (Uitbreiding Vooroever Medemblik) waarin de bijdrage van zowel de provincie, als van derden groot is.

In 2008 zijn met name projecten gesubsidieerd voor de verbetering van recreatieve verbindingen. De recreatieve verbindingen waren onder het SEV-thema ondergebracht, zodat de POP2-middelen ook daar aan besteed konden worden. Inmiddels is recreatie weer onder het Recreatie-thema teruggebracht.<sup>149</sup>

De verantwoordelijk gedeputeerde merkt op dat de middelen die beschikbaar waren voor SEV, reeds allemaal zijn bestemd.<sup>150</sup> Hierbij merkt de Rekenkamer op dat ook de geraamde bijdragen van projecten waarvoor de aanvraag nog in voorbereiding is, hierbij zijn meegenomen.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> ILG-gebiedscommissie West-Friesland, ambtelijk interview, 19 mei 2010.

<sup>150</sup> Provincie Noord-Holland (2010), bestuurlijk interview, 1 september 2010.

<sup>151</sup> De bijdrage van de betrokken partijen aan deze projecten zijn nog niet formeel vastgelegd.

**Tabel 14** Projecten in West-Friesland gesubsidieerd via POP2 2007-2013 (as 3), september 2010<sup>152</sup>

Naam project	Status	Financiële bijdrage in euro's			
		Totaal	NH	POP2	Derden
<b>Uitvoeringsprogramma 2008</b>					
1. Fietsverbindingen rondom Hauwert/Egboetswater	In uitvoering	973.846	311.428	331.209	331.209
2. Fietsverbinding Twisk-Broerdijk	In uitvoering, bijna afgerond	1.135.966	-	425.000	710.966
<b>Uitvoeringsprogramma 2009</b>					
3. Paviljoen Zorgboerderij Booven Paede	Gerealiseerd	436.959	87.392	87.392	262.175
4. Dorpshuis Onderdijk	In uitvoering, bijna afgerond	1.186.827	-	560.375	626.452
5. Uitbreiding Vooroever Medemblik	In uitvoering	4.375.000	1.300.000	1.075.000	2.000.000
6. Pilot Rutterroute West-Friesland	In uitvoering, bijna afgerond	40.000	-	20.000	20.000
7. Restauratie Molen Sluispolder	In uitvoering	115.000	-	48.000	67.000
8. Zorgboerderij de Tulp	Gerealiseerd	230.308	43.047	43.047	144.214
9. Uitkijktoren Kolk van Dussen	Gerealiseerd	64.009	32.004	-	32.005
10. Activiteitencentrum Warm Thuis	In uitvoering	386.992	-	160.239	226.754
11. Multifunctioneel centrum Streekbos	In uitvoering	721.438	-	360.719	360.719
<b>Totaal (absoluut)</b>		<b>9,7 mln.</b>	<b>1,8 mln.</b>	<b>3,1 mln.</b>	<b>4,8 mln.</b>
<b>Totaal (relatief)</b>		<b>100%</b>	<b>18%</b>	<b>32%</b>	<b>50%</b>
<b>Uitvoeringsprogramma 2009 (in voorbereiding zijnde projecten)</b>					
12. Wijngoed Saalhof	Aanvraag in behandeling	500.000	100.000	100.000	300.000
13. Fietsverbinding Oudendijk-Grosthuisen	Aanvraag in behandeling	627.000		243.600	383.400
14a. Rundveemuseum Aat Grootes	Aanvraag in behandeling	650.000	130.000	130.000	390.000
14b. Restauratie Stolp Aartswoud	Aanvraag in behandeling	1.614.147	54.158	54.158	1.505.831
15. Appartementen Appelhoek	Aanvraag is ingediend	463.500	92.700	92.700	278.100
<b>Uitvoeringsprogramma 2010 (in voorbereiding zijnde projecten)</b>					
16. Zorgboerderij maatschappij Dekker Appelman	Aanvraag in voorbereiding	18.950	7.850	-	11.370
17. Multifunctionele veldschuur Stille Pieter	Aanvraag in voorbereiding	343.653	52.980	52.980	237.693
18. Multifunctionele ruimte De Groene Hoeve	Aanvraag in voorbereiding	56.341	11.268	11.268	33.805
19. Potstal Maatschappij Dekker Appelman	Aanvraag in voorbereiding	226.100	-	90.440	135.660
20. Opwaardering Kerkbuurtje Oudendijk	Aanvraag in voorbereiding	201.681	-	99.426	102.255
21. Renovatie Dorpshuis Hauwert	Aanvraag in voorbereiding	813.150	-	406.575	406.575
22. MFC De Ridder	Aanvraag in voorbereiding	293.018	-	146.509	146.509
<b>Totaal (incl. projecten in voorbereiding)</b>		<b>15,5 mln.</b>	<b>0,9 mln.</b>	<b>4,5 mln.</b>	<b>10,0 mln.</b>

## Zorg en Welzijn

### Uitvoeringsregeling Multifunctionele accommodaties

Deze subsidieregeling heeft in West-Friesland bijgedragen aan de realisatie van vier multifunctionele accommodaties, zie tabel 15.

<sup>152</sup> Bij deze tabel is uitgegaan van de meest recente gegevens van het gebiedsbureau West-Friesland. Projecten die inmiddels zijn afgevallen komen dan ook niet voor op deze lijst. Opgemerkt wordt dat ook als de aanvraag nog in behandeling is, de bedragen geraamd zijn. Gebiedscommissie West-Friesland, email, 22 september 2010.

**Tabel 15 Multifunctionele accommodaties in West-Friesland<sup>153</sup>**

Gemeente	Project	Verleend bedrag in euro's
Wervershoof	MFA Onderdijk	200.000
Medemblik	MFA Bloesemgaerde	300.000
Wervershoof	MFA Zwaagdijk-Oost	300.000
Hoorn	Wijkhard Bangert en Oosterpolder	300.000
<b>Totaal</b>		<b>1.100.000</b>

#### Subsidieregeling Dorpswinkels

Het doel van de verordening was "het voorzieningenniveau op peil houden of weer op peil terugbrengen. Door bundeling van publieke en private voorzieningen wordt de exploitatie haalbaar en zal de leefbaarheid in de regio's verbeteren."<sup>154</sup> In 2010 zijn de subsidieregelingen 'Dorpswinkels' en 'Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen' geëvalueerd. In West-Friesland zijn 3 dorpswinkels ontwikkeld, waarbij gebruik is gemaakt van deze provinciale subsidie (zie tabel 16). Hiervoor hebben de gemeenten allereerst subsidie aangevraagd voor een haalbaarheidsonderzoek. Als dit onderzoek aangaf dat de realisatie van de dorpswinkel haalbaar was, kon subsidie aangevraagd worden voor een bedrijfsplan. Zodra dit bedrijfsplan gereed was en bleek dat de exploitatie van de dorpswinkel gedurende tenminste 2 jaar haalbaar was, kon subsidie aangevraagd worden voor de overige activiteiten.<sup>155</sup>

**Tabel 16 Dorpswinkels in West-Friesland<sup>156</sup>**

Aanvrager	Project	2007	2008
Gemeente Medemblik	Twisk	€ 7.995	€ 45.650
Gemeente Koggenland	Berkhout	€10.000	
Gemeente Drechterland	Westwoud	€ 9.850	€ 50.000
<b>Totaal per jaar</b>		<b>€ 27.845</b>	<b>€ 95.650</b>
<b>Totaal</b>		<b>€ 123.495</b>	

#### Subsidieregeling Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen

Via deze verordening wil de provincie mede investeren in het achterstallig onderhoud van de dorpshuizen en de vitaliteit van kleine plattelandskernen zoveel mogelijk duurzaam in stand houden en bevorderen.<sup>157</sup> Het streven was om in de periode 2006 tot 2014 circa 30 dorpshuizen in kleine plattelandskernen in Noord-Holland verbouwd/aangepast of onderhouden te krijgen. De regeling heeft uiteindelijk van 2006-2009 gelopen en het gehele budget van € 2,5 mln. is benut.<sup>158</sup> In totaal zijn 51 dorpshuizen gesubsidieerd. In tabel 17 is aangegeven welke dorpshuizen in West-Friesland provinciale subsidie hebben ontvangen.

<sup>153</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010.

<sup>154</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Evaluatie Uitvoeringsregeling dorpswinkels Noord-Holland, p. 1.

<sup>155</sup> Provincie Noord-Holland, email, 20 december 2010.

<sup>156</sup> Provincie Noord-Holland (2010) Evaluatie Uitvoeringsregeling dorpswinkels Noord-Holland, p. 3.

<sup>157</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Evaluatie Uitvoeringsregeling 'Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen', p. 1.

<sup>158</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Evaluatie Uitvoeringsregeling 'Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen', p. 2.



**Tabel 17 Groot onderhoud en verbouwen dorpsuizen in West-Friesland<sup>159</sup>**

Aanvrager	Project	Bedrag	Jaar
Stichting Cultureel Centrum	Cultureel Centrum Nibbixwoud	€ 13.960	2006
Stichting Sport en Spel	Dorpshuis Sport en Spel te Venhuizen	€ 21.450	2006
Gemeente Medemblik	Twisk	€ 75.000	2007
Stichting behoud kerk Oostblokker	Het cultureel centrum Pancratius	€ 75.000	2007
Stichting Dorpshuis Centrum	Dorpshuis "Centrum" te Andijk	€ 75.000	2007
Stichting Sint Josef	Dorpshuis Sint Josef	€ 13.529	2007
Stichting Dorpshuis De Schalm	Dorpshuis de Schalm	€ 11.603	2007
Gemeente Medemblik	Dorpshuis De Torenschouw te Opperdoes	€ 40.483	2008
Gemeente Stede Broec	Dorpshuis gemeente Stede Broec	€ 75.000	2008
Gemeente Wervershoof	Dorpshuis de Onderdijk	€ 75.000	2008
Stichting Sport en Cultuur	Dorpshuis Cultura	€ 19.685	2008
Stichting Dorpshuis de Nieuwe Haven	Het dorps huis in de kern Abbekerk	€ 49.759	2009
Stichting Behoud Oosterleker Kerk	Dorpshuis Oosterleker kerk	€ 6.964	2009
Stichting Dorpshuis de Oude School	Dorpshuis de Oude school	€ 35.114	2009
<b>Totaal</b>		<b>€ 587.547</b>	

#### Uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn 2009-2010

De door de provincie aangekondigde Midterm Review (zie paragraaf 6.2.3) heeft inmiddels plaatsgevonden. Op basis hiervan is een nieuw (voorlopig) uitvoeringsprogramma voor 2011 opgesteld.<sup>160</sup> De bijlage bij dit uitvoeringsprogramma bevat een duidelijk overzicht van de voorgenomen en gerealiseerde prestaties. In tabel 18 zijn de activiteiten en resultaten weergegeven op provinciaal niveau, aangezien de prestaties niet op gebiedsniveau zijn geformuleerd.

<sup>159</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Evaluatie Uitvoeringsregeling 'Groot onderhoud en verbouwen dorpsuizen', p. 6.

<sup>160</sup> Het voorlopig Uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn 2011 is op 7 september 2010 door GS vastgesteld en ter vaststelling verstuurd aan PS. GS Noord-Holland (2010) Brief betreffende: Voorlopig Uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn.

**Tabel 18 Behaalde resultaten Uitvoeringsprogramma 2009-2010 Noord-Holland<sup>161</sup>**

Activiteiten	Gewenst resultaat	Behaald resultaat
Afronding 6 WWZ stimuleringsprojecten in 10 gemeenten in het landelijk gebied.	De integrale WWZ-projecten zijn volgens plan gerealiseerd. Zij zijn in aanpak/uitkomst een voorbeeld voor andere gemeenten.	De 6 WWZ projecten in het landelijk gebied bevinden zich in de afrondingsfase. De meeste projecten hebben vertraging opgelopen, o.a. door RO-procedures. Aan de meeste projecten is uitstel verleend tot eind 2010. Opgedane kennis van deze projecten is verspreid via het kenniscentrum. <sup>162</sup>
WWZ-verbreding: 1. Verkenning vraag van gemeenten 2. Subsidie-verlening aan gemeenten (thematisch) of bemiddeling in kennis; 3. Pilot binnen experimentenprogramma IPO-SEV.	Versterking van de gemeenteregie bij WWZ projecten, met extra aandacht voor rol woningcorporaties, kindvriendelijke wijken, eerstelijnszorg, versterking welzijnsfunctie.	Voor de totstandkoming van de nieuwe subsidieregeling 'Uitvoeringsregeling WWZ 2009' heeft in mei 2009 een brainstorm plaatsgevonden. De eerste subsidieronde eind 2009 leidde tot subsidiëring van 3 projecten. Eén van deze projecten is een vervolg op het WWZ -project Landelijk gebied van vier landelijke gemeenten, welke door de SEV is aangewezen als pilot binnen het IPO/SEV experimentenprogramma. De subsidieronde 2010 heeft tot 2 projecten geleid.
Bijdragen aan ontwikkeling inrichtingsplan voor een nieuw hart voor Sint Pancras	Een nieuw, integraal en gedragen inrichtingsplan voor het dorps hart van Sint Pancras, dat past bij de historie en aard van de locatie.	Resultaten zijn behaald.
Ondersteuning dorpsraden, wijkraden en dorpshuisbesturen.	Tenminste 20 dorps-/wijkraden en 40 dorpshuisbesturen zijn geholpen door een steunfunctie instelling.	Uitgevoerd in 2009 (PRIMO nh): Advies aan 33 dorpshuisbesturen, begeleiding van 19 dorpshuizen, ondersteuning Platform dorpsraden NH en VvKkNH, advies 30 dorpsraden, cursussen, studiedagen etc.
Uitwisseling van succes- en slaagfactoren voor leefbaarheid tussen het platteland en de verstedelijkte gebieden	Ervaringen van landelijke gemeenten met projecten rond leefbaarheid en bereikbaarheid voorzieningen zijn overgedragen aan stedelijke regio's/ gemeenten.	Ervaringen overgedragen via denktanks.
Subsidie verlenen voor Multifunctionele Accommodaties (MFA's).	In 2009 hebben tenminste 6 kleine kernen een subsidie ontvangen voor een haalbaarheidsonderzoek naar MFA's. Steunfunctie-instellingen kunnen adviseren.	De resultaten voor 2009 en 2010 zijn behaald: - 2009: 6 kleine kernen hebben een subsidie ontvangen voor een haalbaarheidsonderzoek (of realisatiefase) van een MFA. - 2010: 6 kleine kernen zijn realisatiefase gestart.
Subsidie verlenen voor groot onderhoud dorpshuizen	Tenminste 8 dorpshuizen zonder achterstallig onderhoud zijn aangepast aan moderne eisen zodat voortbestaan ten dienste van leefbaarheid in dorpen gegarandeerd is.	In 2009 zijn 15 dorpshuizen gesubsidieerd om het achterstallig onderhoud weg te nemen.

Uit tabel 18 blijkt dat de voorgenomen prestaties grotendeels zijn behaald en op schema liggen. Als een prestatie niet is behaald, wordt toegelicht waarom dit niet het geval is.<sup>163</sup>

### Factoren die de uitvoering beïnvloeden

In de gevoerde interviews is een aantal factoren aan de orde gekomen dat de uitvoering van het provinciaal beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering beïnvloedt. Een aantal genoemde factoren zijn:

<sup>161</sup> Naar Provincie Noord-Holland (2010), Voorlopig Uitvoeringsprogramma 2011. Programma Zorg en Welzijn 2009-2012.

<sup>162</sup> Sinds 1-1-2010: Kenniscentrum Wmo en Wonen Noord-Holland ([www.wmowonen-nh.nl](http://www.wmowonen-nh.nl)).

<sup>163</sup> Zie bijvoorbeeld toelichting bij eerste activiteit in tabel 17.

- De aanvraagprocedures voor POP2 subsidie worden als zeer omslachtig ervaren. Ook de uitbetaling van de POP-subsidies duurt erg lang, waarbij wordt opgemerkt dat dit de verantwoordelijkheid is van DLG en het Ministerie van ELI (voorheen: LNV);
- De ILG-werkwijze is niet efficiënt doordat er een extra bestuurlijke laag is gecreëerd;
- Doordat gewerkt wordt met een uitvoeringsprogramma dat door GS moet worden vastgesteld, is het niet mogelijk om snel nieuwe projecten te financieren. De programmeringsprocedure is weinig flexibel.

## 7.2 Provinciale regie

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 4, ziet de provincie Noord-Holland voor de gemeente een regierol als het gaat om het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering. 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 de (toebedeelde) provinciale regierol.

### Inrichting van de organisatie

#### pMJP

Het pMJP-spoor wordt gebiedsgericht uitgevoerd. Om dit mogelijk te maken heeft de provincie Noord-Holland haar grondgebied verdeeld in zeven werkgebieden. GS hebben voor ieder gebied een gebiedscommissie ingesteld. GS hebben daarbij de volledige zeggenschap in de samenstelling van de gebiedscommissies, aldus de verantwoordelijk gedeputeerde.<sup>164</sup> Hiermee heeft de provincie enkele voorwaarden gecreëerd voor een (gebiedsgerichte) uitvoering van het pMJP-spoor. Ook uit de evaluatie van de externe ILG-structuur blijkt de meerwaarde van deze werkwijze: door de structuur met gebiedscommissies (en werkgroepen) is veel betrokkenheid ontstaan voor (met name SEV-)projecten.<sup>165</sup>

#### Zorg en Welzijn

In de fase van beleidsvoorbereiding heeft de provincie het beleidsprogramma Zorg en Welzijn geschreven na "uitgebreide consultatie van maatschappelijke organisaties en gemeenten".<sup>166</sup> De Rekenkamer beschouwt deze opstelling van de provincie als vorm waarin de provincie invulling geeft aan haar regierol. Dit geldt ook voor de rol die de provincie inneemt (via PRIMO nh) als kennismakelaar. Daarnaast zijn de provinciale ILG-gebiedscoördinatoren geïnformeerd over het Zorg en Welzijnsbeleid. In het USP West-Friesland heeft dit bijvoorbeeld geleid tot een integrale invulling van het thema basisvoorzieningen. Op deze wijze is de ILG structuur benut voor het Zorg en Welzijnsbeleid, aldus de provincie.<sup>167</sup>

<sup>164</sup> Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 1 september 2010.

<sup>165</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Het juiste middel? Evaluatie van de externe ILG-structuur in Noord-Holland, p. 18.

<sup>166</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, p. 8.

<sup>167</sup> Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 17 december 2010 & Provincie Noord-Holland, presentatie Versterking Sociale Infrastructuur Noord-Hollands Platteland 2 juni 2008.

### **Uitvoering van de regierol**

Binnen het pMJP-spoor regisseren GS de uitvoering van prestatieafspraken en zien zij toe op de bestedingen.<sup>168</sup> Een manier waarop hieraan invulling wordt gegeven is de jaarlijkse kaderbrief die de provincie verstuurt aan de gebiedscommissies. In deze brief zijn nieuwe ontwikkelingen, kaderstellingen en/of nadere uitwerkingen als handvat voor de programmeringen van de commissies opgenomen.<sup>169</sup>

Uit de gehouden interviews blijkt een wisselend beeld ten aanzien van de meerwaarde van de provincie. Zo geeft de vereniging van kleine kernen aan dat de regierol van de provincie een meerwaarde heeft.<sup>170</sup> Een gemeente geeft aan dat de provincie, naast haar toegevoegde waarde als het gaat om het bijeen brengen van kennis, echter niet veel toevoegt.<sup>171</sup> Tot slot stelt een geïnterviewde dat de provincie meer zou kunnen doen, waaronder op het vlak van toerisme en het verstrekken van startersleningen om de jeugd in de regio te houden.<sup>172</sup> Verder blijkt dat het contact in de regio over het algemeen goed verloopt. Zo is de afstemming tussen gemeenten en provincie goed<sup>173</sup>, werkt de regio effectief samen met de provincie op het gebied van de woonvisie<sup>174</sup>, verloopt het contact tussen gemeenten en gebiedscommissie goed<sup>175</sup> en wordt het beleid regionaal afgestemd via PRIMO nh en het Ontwikkelingsbedrijf NHN. Een reden voor het goede contact tussen gemeenten en provincie is toe te schrijven aan het feit dat alles wat de provincie doet op dit terrein “extra” is, aldus één van de geïnterviewden.<sup>176</sup> Overigens blijkt de afstand tussen de dorpsraden en de provincie wel groot.<sup>177</sup> De Rekenkamer vindt dit niet vreemd gelet op de rol van PRIMO nh en de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Ten aanzien van de regierol wordt in de eerder genoemde evaluatie geconcludeerd dat provinciale bestuurders en ambtelijk leidinggevenden meer mogelijkheden willen om te sturen op de realisatie van doelen, terwijl de gebiedscommissies juist meer bewegingsvrijheid en verantwoordelijkheid willen om slagvaardiger te kunnen zijn.<sup>178</sup> Hiermee is er sprake van een spanningsveld tussen bottom-up en top-down werken. De verantwoordelijke gedeputeerde vult hierbij aan dat het, in de huidige opzet, de vraag is of je als gedeputeerde nog wel voldoende regie kunt voeren voor wat betreft het beleid. Als voorbeeld geeft de gedeputeerde aan dat een oplossing zou kunnen zijn dat de gedeputeerde voorzitter is van een gebiedscommissie.<sup>179</sup>

### **Bovenlokale afweging**

De provincie heeft deelgebieden onderscheiden, maar de beschikbare middelen zijn niet verdeeld naar deelgebied. Er is derhalve bij de verdeling van middelen geen bovenlokale afweging gemaakt op basis van een probleemanalyse. In plaats daarvan wordt er afgewacht wat er aan projectideeën vanuit de gebieden komt. Volgens de verantwoordelijke gedeputeerde<sup>180</sup> kan hiermee een zekere ongelijkheid tussen gebieden ontstaan: veel hangt af van de organisatie- en samenwerkingsgraad van een gebied en het initiatief en de creativiteit van de individuele partijen.

---

<sup>168</sup> Provincie Noord-Holland (2006), Provinciaal Meerjaren Programma ILG. Deel A. Resultaat doet gelden, p. 21.

<sup>169</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Uitvoeringskader ILG 2010, brief aan de ILG Gebiedscommissie West-Friesland.

<sup>170</sup> Vereniging voor Kleine kernen Noord-Holland, interview, 12 mei 2010.

<sup>171</sup> Gemeente Koggenland, interview, 29 juni 2010.

<sup>172</sup> WF9, interview, 9 juni 2010.

<sup>173</sup> PRIMO nh, interview, 26 mei 2010.

<sup>174</sup> WF9, interview, 9 juni 2010.

<sup>175</sup> Gemeente Koggenland, interview, 29 juni 2010 & Gemeente Drechterland, interview, 15 september.

<sup>176</sup> PRIMO nh, interview, 26 mei 2010.

<sup>177</sup> Dorpsraad Midwoud/Oostwoud, interview, 24 juni 2010 & Dorpsraad Aartswoud, interview, 10 augustus 2010 & Gebiedscommissie West-Friesland, interview, 19 mei 2010.

<sup>178</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Het juiste middel? Evaluatie van de externe ILG-structuur in Noord-Holland, p. 10.

<sup>179</sup> Provincie Noord-Holland (2010), bestuurlijk interview, 1 september 2010.

<sup>180</sup> Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 1 september 2010.

## 7.3 Bijdrage van beleid

In hoofdstuk 6 is het provinciale beleid beschreven op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Welke bijdrage het beleid daadwerkelijk aan de vraagstukken levert, is lastig te beoordelen. Hiervoor zijn vijf redenen aan te geven:

1. Het ontbreekt aan inzicht in de nulsituatie van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in West-Friesland (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. Daar komt bij dat de evaluaties die er zijn, zich (zoals geconstateerd in hoofdstuk 6) hoofdzakelijk richten op behaalde prestaties en het proces, niet op het effect.
3. 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.
4. De huidige pMJP-periode is gestart in 2007. Zoals blijkt uit tabel 13 zijn er van de as 3-projecten slechts enkele reeds volledig afgerond. Het is voor de meeste projecten dan ook te vroeg om het effect ervan te evalueren.
5. 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 SEV in West-Friesland. Het gaat om de volgende redenen:

1. resultaten van door de provincie uitgevoerde evaluaties;
2. de voortgang van de uitvoering;
3. gebleken waardering voor het beleid;
4. de gebiedsgerichte aanpak;
5. de inzet van middelen door het gebied.

De bovenstaande redenen worden hieronder toegelicht.

### Ad 1 Resultaten van door de provincie uitgevoerde evaluaties

#### pMJP: Mid Term Review (MTR)<sup>181</sup>

In het kader van de MTR heeft de provincie Noord-Holland aangegeven wat zij heeft bereikt op het gebied van het 8<sup>e</sup> thema. Als operationeel doel is opgenomen: 'Het geven van een impuls voor een vitaal platteland. Dit is een platteland met een gezonde economische en sociale basis en voorzieningen die in overeenstemming zijn met de behoeften van de bewoners en gebruikers.'

Er zijn in totaal 80 projecten gericht op de leefbaarheid van het platteland met een totale investering van € 55 mln.. Dit bestaat uit € 22 mln. ILG-gelden waarvan € 15 mln. vanuit het POP. Ongeveer € 23 mln. is opgebracht door derden (privaat en andere overheden). Het grootste gedeelte van het budget zit in recreatie en natuurlijk en cultuurhistorisch erfgoed.

---

<sup>181</sup> Bron voor deze alinea is: Provincie Noord-Holland (2010), Bijdrage aan landelijke MTR. Leefbaar platteland – impuls leefbaar platteland.

De bewoners en maatschappelijke organisaties op het platteland zijn actief om het platteland leefbaar te houden/ te maken, aldus de provincie. Als toelichting hierbij heeft de provincie opgenomen dat er gebiedscommissies en een Leadergroep zijn. Op de vraag of de initiatieven van de provincie als effectief te bestempelen zijn, antwoordt de provincie “gedeeltelijk”. Grote integrale projecten hebben een structurele impact op de leefbaarheid, maar voor projecten met een kleine investering/subsidie is het percentage overheadkosten onverantwoord hoog en is de structurele impact op de leefbaarheid klein, aldus de provincie. Wel geeft de provincie aan dat het doel in de planperiode bereikt zal worden en dat daarbij geen knelpunten zijn te verwachten.

#### pMJP: Evaluatie ILG-werkwijze

Hoewel deze evaluatie zich met name richt op de ILG-structuur, vermeldt de evaluatie dat de meeste gebiedscommissies veel projecten op het vlak van sociaal-economische vitaliteit initiëren.<sup>182</sup> Gesteld wordt dat het gaat om voornamelijk kleinschalige projecten die bottom-up worden gegenereerd en in hoge mate bijdragen aan het draagvlak in het gebied.

#### Zorg en Welzijn: Evaluaties 2010 Subsidiereregelingen Dorpswinkels, Dorpshuizen en Groot onderhoud dorpshuizen

In 2010 zijn zowel de subsidieregeling ‘dorpshuizen’, als de subsidieregeling ‘groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen’ geëvalueerd.<sup>183</sup> Ten behoeve van deze evaluaties zijn enquêtes gehouden onder gemeenten. Beide evaluaties concludeerden dat de regelingen succesvol zijn geweest en bijgedragen hebben aan de doelstelling. Ook verschillende geïnterviewden<sup>184</sup> hebben aangegeven dat goed van de subsidieregelingen gebruik is gemaakt en dat de effecten van de regelingen in lijn met de doelstellingen zijn.

### **Ad 2 De voortgang van de uitvoering**

Uit hoofdstuk 6 blijkt dat er voor West-Friesland geen prestaties zijn geformuleerd. Een vergelijking tussen de beoogde en behaalde resultaten is dan ook niet mogelijk. Wel blijkt dat, rekening houdend met in voorbereiding zijnde projecten, alle middelen binnen het pMJP-spoor zijn bestemd. Binnen Zorg en Welzijn is op het provinciale niveau de beoogde prestatie om circa 30 dorpshuizen te subsidiëren ruimschoots gehaald (in West-Friesland zijn 14 dorpshuizen ondersteund). Tot slot is ook gebleken dat de voorgenomen prestaties (op provinciaal niveau) van het Uitvoeringsprogramma 2009-2010 grotendeels zijn gehaald.

### **Ad 3 Gebleken waardering van het beleid**

De Rekenkamer heeft tijdens de gehouden interviews (zie bijlage A) steeds gevraagd of het door de provincie gevoerde beleid naar de mening van geïnterviewde effectief is. Samenvattend is te concluderen dat men denkt dat het gevoerde beleid inderdaad effectief is.<sup>185</sup> Een geïnterviewde vult aan dat (hoewel de effecten op leefbaarheid moeilijk zijn aan te tonen) de effecten van kleinere activiteiten wel goed zichtbaar zijn en in lijn zijn met het beoogde doel.<sup>186</sup> Twee geïnterviewden hebben expliciet aangegeven positief te zijn over de subsidieregelingen.<sup>187</sup> Eén van hen stelt dat de subsidieregelingen echt een verschil maken en een duidelijke aanjaagfunctie hebben.<sup>188</sup>

---

<sup>182</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Het juiste middel? Evaluatie van de externe ILG-structuur in Noord-Holland, p. 15.

<sup>183</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Evaluatie Uitvoeringsregeling dorpswinkels Noord-Holland & Provincie Noord-Holland (2010), Evaluatie Uitvoeringsregeling ‘Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen’.

<sup>184</sup> Waaronder: Gemeente Koggenland, interview, 29 juni 2010.

<sup>185</sup> Dit blijkt onder andere uit: PRIMO nh, interview, 26 mei 2010 & Gemeente Koggenland, interview, 29 juni 2010 & Gemeente Drechterland, interview, 15 september.

<sup>186</sup> PRIMO nh, interview, 26 mei 2010.

<sup>187</sup> Gemeente Drechterland, interview, 15 september & Dorpsraad Midwoud/Oostwoud, interview, 24 juni 2010.

<sup>188</sup> Gemeente Drechterland, interview, 15 september.

**Ad 4 Gebiedsgerichte aanpak**

Voor wat betreft het pMJP kan de redenering gevolgd worden dat het voor de hand ligt dat de gebiedsgerichte aanpak per definitie een bijdrage levert aan het oplossen van (in het gebied ervaren) vraagstukken: de projectaanvragen geven aan wat de behoefte in een bepaald gebied is, en die projecten worden vervolgens gefinancierd en uitgevoerd. Daarmee wordt aan de behoefte voldaan en levert het beleid een bijdrage aan het vraagstuk.

**Ad 5 De inzet van middelen door het gebied**

Uit paragraaf 7.1 blijkt dat de bijdrage van derden aan as-3 projecten circa 50% bedraagt. Uit dit hoge aandeel blijkt grote betrokkenheid vanuit het gebied met deze projecten. Geconcludeerd kan worden dat deze partijen de meerwaarde van de projecten en daarmee het SEV-beleid inzien.

**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 één vraagstuk in West-Friesland expliciet door het leefbaarheidsbeleid worden geadresseerd (zie ook tabel 12). Het betreft het afnemende voorzieningenniveau in het gebied. Ten aanzien van de bijdrage van het leefbaarheidsbeleid op dit vraagstuk, blijkt dat zowel vanuit het pMJP-spoor als vanuit Zorg en Welzijn direct wordt ingespeeld op dit vraagstuk. Enkele as 3-projecten in West-Friesland zijn de realisatie van een activiteitencentrum en een multifunctioneel centrum. Vanuit de subsidieregeling 'dorpswinkels' zijn in West-Friesland meerdere dorpswinkels ondersteund.



## **Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen**

---

### ***Geraadpleegde personen***

- De heer R. den Bakker, secretaris portefeuillehoudersoverleg Verkeer en Vervoer, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Economie, 9 West-Friese gemeenten (WF9)
- De heer T. Bootsma, gemeente Drechterland, beleidsmedewerker beleid en projecten
- De heer P. Groot, dorpsraad Midwoud/Oostwoud, voorzitter
- De heer C. Heilig, gemeente Drechterland, beleidsadviseur afdeling Welzijn
- De heer M. van Ierland, dorpsraad Aartswoud, lid
- De heer H. Ooijevaar, gemeente Koggenland, afdelingshoofd Wonen en Ontwikkeling
- De heer L. Overman, PRIMO Noord-Holland, senior adviseur
- Mevrouw T. Steenbergen, Vereniging voor Kleine kernen Noord-Holland, voorzitter

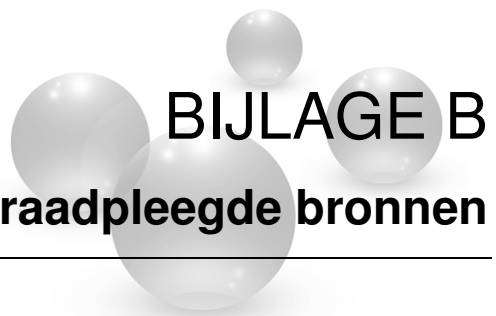
### ***Geraadpleegde personen provincie Noord-Holland***

- Mevrouw M. Heesakkers, beleidsmedewerker sector Jeugd, Zorg en Welzijn
- De heer H. Heijmering, programmamanager ILG
- Mevrouw E. Izeboud, beleidsmedewerker sector Jeugd, Zorg en Welzijn
- De heer R. Meerhof, gedeputeerde Landelijk gebied en Zorg en Welzijn
- De heer S. Melis, directie Beleid sector Economie, Landbouw en Toerisme, POP-coördinator
- Mevrouw A. van Nierop, secretaris gebiedscommissie West-Friesland en gebiedscoördinator West-Friesland

### ***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*. Nemesys 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 Noord-Holland**

- Provincie Noord-Holland (2004), Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord, pp. 16-18
- Provincie Noord-Holland (2006), Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied
- Provincie Noord-Holland (2006), Provinciaal Meerjaren Programma ILG. Deel A. Resultaat doet gelden
- Provincie Noord-Holland (2006), Versterking Sociale Infrastructuur Noord-Hollands Platteland, interne presentatie
- Provincie Noord-Holland (2007), Krachtig, in Balans. Collegeprogramma 2007-2011
- Provincie Noord-Holland (2007), Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan. Actualisatie van het PVVP 2007-2013
- Provincie Noord-Holland (2007), Zomerbrief ILG 2008
- Provincie Noord-Holland (2008), Kansen benutten. Economische Agenda 2008-2011
- Provincie Noord-Holland (2008), Meerjarenprogramma ILG. Deel B – uitvoeringsprogramma 2008
- Provincie Noord-Holland (2008), Notitie stand van zaken Investeringsbudget Landelijk Gebied
- Provincie Noord-Holland (2008), Presentatie Versterking Sociale Infrastructuur Noord-Hollands Platteland 2 juni 2008
- Provincie Noord-Holland (2008), Reactie Gedeputeerde Staten op Uitvoeringsstrategieplannen van de ILG-gebiedscommissies, kenmerk 2009/12949
- Provincie Noord-Holland (2008), Zomerbrief ILG 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Bijlage Arbeidsmarkt en Onderwijs
- Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Programma Zorg en Welzijn 2009-2012
- Provincie Noord-Holland (2009), Meedoen in Noord-Holland. Programma Zorg en Welzijn 2009-2012. Uitvoeringsprogramma 2009-2010
- Provincie Noord-Holland (2009), Projectenboek ILG. Deel B – uitvoeringsprogramma 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Uitvoeringskader ILG 2010, brief aan de ILG Gebiedscommissie West-Friesland.
- Provincie Noord-Holland (2010), Bijdrage aan landelijke MTR. Leefbaar Platteland – impuls leefbaar platteland
- Provincie Noord-Holland (2010), Evaluatie Uitvoeringsregeling dorpswinkels Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2010), Evaluatie Uitvoeringsregeling 'Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen'
- Provincie Noord-Holland (2010), Het juiste middel? Evaluatie van de externe ILG-structuur in Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2010), Monitor WWZ-stimuleringsprogramma landelijk gebied – deel 5
- Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Meerjarenprogramma deel B 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Overleg over OV-bezuinigingen, nieuwsartikel 14 september 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Structuurvisie 2040. Kwaliteit door veelzijdigheid
- Provincie Noord-Holland (2010), Voorlopig Uitvoeringsprogramma 2011. Programma Zorg en Welzijn 2009-2012 "Meedoen in Noord-Holland"

### **West-Friesland**

- I&O Research BV (2010), Beroepsbevolking, werkgelegenheid en forensisme in West-Friesland.
- ILG-Gebiedscommissie West-Friesland (2008), Uitvoeringsstrategieplan voor de ILG-regio West-Friesland
- ILG-Gebiedscommissie West-Friesland (2009), Uitvoeringsprogramma ILG West-Friesland 2010
- Gemeente Wieringen (2009), Agendastuk gemeenteraadsvergadering 17 september 2009, Project Breednet NHN.
- PRIMO nh (2010), Prestatieplan 2010. Versie januari 2010.

### **Websites**

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005, 2007, 2009), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl)
- Connexion (2010), [www.connexion.nl](http://www.connexion.nl)
- Ilocal (2010), [www.ilocal.nl](http://www.ilocal.nl)
- Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing, [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl).
- Kwaad, F. (2010) Het ontstaan van West-Friesland, <http://home.tiscali.nl/~wr2777/West-Friesland.htm>
- Leefbarometer (RIGO), [www.leefbarometer.nl](http://www.leefbarometer.nl).
- Netwerk Platteland, [www.netwerkplatteland.nl](http://www.netwerkplatteland.nl).
- Noordelijke Rekenkamer (2010), [www.noordelijkerekenkamer.nl](http://www.noordelijkerekenkamer.nl)
- P10-gemeenten, [www.p-10.nl](http://www.p-10.nl).
- WF9, West-Friese gemeenten (2010), [www.westfriezegemeenten.nl](http://www.westfriezegemeenten.nl)
- Wikipedia (2010), [www.wikipedia.nl](http://www.wikipedia.nl)



# BIJLAGE C

## Leefbaarheidsvraagstukken in West-Friesland

---

In paragraaf 5.4 zijn de naar de mening van de Rekenkamer meest relevante leefbaarheidsvraagstukken van West-Friesland 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 West-Friesland. In deze gesprekken is expliciet gevraagd naar de problemen/uitdagingen en kansen in het gebied. De geraadpleegde documenten en gesprekspartners zijn:

- VvKkNH (A)
- Primo NH (B)
- WF9 (C)
- Gemeente Koggenland (D)
- Gemeente Drechterland (E)
- Dorpsraad Midwoud/Oostwoud (F)
- Dorpsraad Aartswoud (G)
- Gebiedscommissie West-Friesland (H)
- Ambtelijke organisatie provincie Noord-Holland (I)
- Nota Economische Perspectieven Noord-Hollands Landelijk Gebied 2006 (1)
- Uitvoeringsstrategieplan West-Friesland (2)
- Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord (3)

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

### **Algemeen**

- In West-Friesland concentreren de leefbaarheidsproblemen zich bij een kleine groep. Er is sprake van wevaartstoename. (B)
- De regio West-Friesland kent weinig grote problemen. (H)
- De waterproblematiek. (3)
- Versnippering van natuur en landschap. (3)
- Identiteitsverlies en vervlakking van de ruimtelijke kwaliteit. (3)

### **Openbaar vervoer**

- Overheden moeten zich, gelet op de (toekomstige) krimp van de bevolking, gaan richten op kwaliteit van de voorzieningen in plaats van kwantiteit. (A)
- De OV-verbindingen zijn slecht en de autoafhankelijkheid is groot. (A)
- In sommige gezinnen betekent een slechte busverbinding dat de kinderen niet naar bepaalde opleidingen toe kunnen. (A)
- Wel buurtbussen en belbussen. (A)
- Voor 5 tot 10% van de mensen die minder mobiel zijn, vormt de terugloop van voorzieningen wel een groot probleem. (B)
- Er vindt vershraling van het OV plaats. (C)

- De personen die afhankelijk zijn van het OV in het gebied, hebben het niet goed getroffen. Veel busverbindingen zijn afgeschaft, sommige verbindingen zijn vervangen door een buurtbus. (E)
- Ook het OV is sinds kort goed in M/O. Hiervoor is hard geknokt bij de provincie. (F)
- Met het OV is Aartswoud niet/heel slecht bereikbaar. (G)

#### ***Jongeren verlaten de regio en de bevolking vergrijs***

- Kinderen uit de dorpen keren na hun opleiding veelal niet meer terug naar hun dorp. (A/G)
- De jongeren vertrekken uit de regio. (C)
- Nu gaat het nog goed, maar gelet op de demografische ontwikkelingen zullen er wel problemen gaan ontstaan. (D)
- Gemeente Koggenland probeert hier op in te spelen door bijvoorbeeld meer starterswoningen te bouwen. (D)
- In de gemeente is wel sprake van vergrijzing maar nog niet van krimp. Door de vergrijzing wordt het gebruik van bepaalde voorzieningen (zoals scholen) minder. (E)
- De nieuwbouw ligt plat, dit is nadelig voor starters. (F)
- De immigratie naar het gebied bestaat ook vnl uit 65+ers. (I)
- Gelet op de demografische ontwikkelingen zal er een beleidsomslag moeten komen waarbij meer moet worden ingezet op kwaliteit en men niet meer overal dezelfde voorzieningen moet willen. (D)
- Bij het aanbod van zorgvoorzieningen in centralisatie van verzorgingshuizen zichtbaar, voor ouderen is dit een probleem omdat ze dan moeten verhuizen naar een stad/dorp waar hun netwerk niet is. (B)
- Wel allerlei initiatieven om mensen langer thuis te laten wonen (PRIMO stimuleert dit). (B)
- Het vertrek van jongeren uit het dorp is een groot probleem. (G)
- Een probleem is de jeugd en het drankmisbruik van de jeugd. (I)
- Vergrijzing. (3)

#### ***Voorzieningenniveau***

- Wat betreft de voorzieningen worden de gevolgen van de bezuinigingen gevoeld. Zo rijdt de bibliobus niet meer en worden subsidies, bijvoorbeeld op het gebied van sportservice, gestopt. (A)
- De aan-of afwezigheid van voorzieningen is veel minder belangrijk en geeft niet meer de doorslag of mensen hun leefomgeving prettig vinden, zie ook Thissen. (B)
- Afnemend voorzieningenniveau in kleine kernen. (3)
- Voor 5 tot 10% van de mensen die minder mobiel zijn, vormt de terugloop van voorzieningen wel een groot probleem. (B)
- Vanuit de kleinere kernen komen geluiden binnen dat de voorzieningen naar de grotere kernen trekken. (E)
- De voorzieningen in Midwoud/Oostwoud zijn goed. (F)
- Er zijn geen winkels in Aartswoud. (G)
- Veel dorpen willen hun eigen bibliotheekvoorziening behouden, terwijl er in de praktijk weinig gebruik van wordt gemaakt. (B)
- Een ander belangrijk aandachtspunt in Noord-Holland, mede in relatie tot de vergrijzing is het verdwijnen van voorzieningen uit kleine dorpen. (1)
- Achterblijvende voorzieningen voor ouderen. (3)

#### ***Sociale cohesie***

- Het nabuurschap wordt minder. (A)
- Het lukt veel dorpen om hun eigen dorpshuis in stand te houden, doordat de inwoners veel zelf organiseren. (B)
- Als een gemeente een dorpshuis wil, komt het wel van de grond. (D)

- Vasthouden van vrijwilligers is een permanent zorgpunt. De gemeente doet hier veel aan. (F)
- In WF is veel subsidie aangevraagd voor/ behoefte aan dorpshuizen. (I)
- Bijna alle kernen zijn nog levendige gemeenschappen. (H)

### ***Economie en opleidingsniveau***

- WF kent een scheve woon- werkbalans (overlooppromblematiek). Het ontbreekt met name aan infrastructuur. (C)
- Scheve woon-werkbalans en verslechterende externe bereikbaarheid. (3)
- Woningproductie neemt af. (3)
- Beroepsbevolking in WF kent relatief veel mbo-ers ten opzichte van hoogopgeleiden. (C)
- WF: Economie loopt goed, landbouw is een krachtige sector en bijna alle kernen zijn nog levendige gemeenschappen. Dit is de reden waarom nu de bouw of verbouw van dorpshuizen voorrang krijgen. (H)
- Wel frictie tussen het behoud van landschap en de belangen van de landbouw. (H)
- De bedrijven in WF zijn sterke agrarische bedrijven. (I)
- Grote internationale concurrentie in de landbouw. (3)
- Er zijn niet veel hoogopgeleiden in WF. (I)
- De ambities in de regio op dit gebied spelen duidelijk in op het belang van samenhang op het gebied van toerisme. Er is grote behoefte aan afstemming en coördinatie op het gebied van toerisme. (2)
- Kansrijke sectoren, met name de glastuinbouw, zijn meer dan evenredig vertegenwoordigd. Anderzijds steekt de economische ontwikkeling van de primaire sector en het agrocomplex in Noord-Holland (en Nederland) schril af bij de ontwikkeling van andere sectoren, zoals de zakelijke dienstverlening en de zorg. (1)
- Het is een punt van zorg dat er in de Noord-Hollandse plattelandsgemeenten weinig wordt geprofiteerd van de groei van de dienstverlening en dat de "krimpsectoren" oververtegenwoordigd zijn. (1)



# 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) Economie, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GS	Gedeputeerde Staten
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
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
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SEV	Sociaal-economische vitaliteit
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wilg	Wet inrichting landelijk gebied
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wro	Wet ruimtelijke ordening

