

# Vitaal platteland

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

Provincie Zuid-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 op Goeree-Overflakkee .....	17
<b>3.</b>	<b>Achtergronden.....</b>	<b>20</b>
3.1	Begrippen .....	20
3.2	Problematiek .....	21
3.3	Beleidscontext .....	23
3.3.1	Europees beleid.....	23
3.3.2	Nationaal beleid.....	26
3.4	Verantwoordelijkheden provincie .....	28
3.4.1	Wettelijke en autonome taken .....	28
3.4.2	Rollen .....	30
<b>4.</b>	<b>Taken en rollen .....</b>	<b>32</b>
4.1	Verantwoordelijkheden provincies .....	32
4.2	Provinciale visie op taken en rollen.....	32
<b>5.</b>	<b>Vraagstukken.....</b>	<b>36</b>
5.1	Gebiedstypering en definitie van begrippen.....	36
5.2	Vraagstukken op het Zuid-Hollandse platteland .....	36
5.3	Gebiedsbeschrijving Goeree-Overflakkee .....	38
5.4	Vraagstukken op Goeree-Overflakkee.....	42
<b>6.</b>	<b>Beleid.....</b>	<b>44</b>
6.1	Afbakening beleidsdocumenten .....	44
6.2	Provinciaal beleid ten aanzien van leefbaarheid en vitaliteit .....	45
6.2.1	Doelen en prestaties.....	45
6.2.2	Instrumentarium en middelen .....	47
6.2.3	Organisatie van monitoring en evaluatie.....	51
6.3	Beleid voor Goeree-Overflakkee.....	51
6.3.1	Doelen en prestaties.....	51
6.3.2	Instrumentarium en middelen .....	52
6.3.3	Aansluiting provinciaal beleid op leefbaarheidsvraagstukken.....	53

<b>7. Uitvoering van beleid op Goeree-Overflakkee .....</b>	<b>57</b>
7.1 Beleidsuitvoering.....	57
7.2 Provinciale regie.....	59
7.3 Bijdrage van beleid.....	61
<b>BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>62</b>
<b>BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen.....</b>	<b>63</b>
<b>BIJLAGE C Leefbaarheidsvraagstukken op Goeree-Overflakkee.....</b>	<b>66</b>
<b>BIJLAGE D Afkortingen .....</b>	<b>71</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. Adequaar betekent in dit verband dat de aard en omvang van het vraagstuk of problematiek helder is beschreven, dat duidelijk is op welke informatie dit is gebaseerd en dat inzichtelijk is gemaakt wat de (mogelijke) oorzaken en gevolgen zijn. Mogelijk wordt daarbij ook al een indicatie gegeven van oplossingsrichtingen.

---

<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 geïnventariseerd en geanalyseerd welke vraagstukken er zijn. Uiteraard is het voorstelbaar dat daarbij externe deskundigheid wordt ingeschakeld, zowel inhoudelijk als qua procesbegeleiding. Door deze werkwijze wordt de kans vergroot dat het beleid beter aansluit op wat er volgens betrokkenen speelt in het gebied. Een analyse uitsluitend van boven af ('top-down') heeft als risico dat deze niet wordt gedeeld door betrokken partijen in het gebied, hetgeen ook ten koste zou kunnen gaan van het draagvlak voor beleid dat op deze analyse is gebaseerd.

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

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

#### *Monitoring en evaluatie (criteria 7, 8 en 13)*

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

## **1.3 Werkwijze**

### **Wijze van beantwoording onderzoeksvragen**

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

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

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

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

In het documentenonderzoek om de vraagstukken te identificeren, zijn naast beschikbare studies ook de gebiedsprogramma'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, 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 Zuid-Holland ziet het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland niet als taak voor zichzelf en heeft sinds 2010 dan ook geen kleine kernenbeleid meer. Dit is in lijn met Provincie Nieuwe Stijl.

De provincie vindt dat andere actoren primair aan zet zijn op het thema leefbaarheid en heeft dit ook vastgelegd:

- In het document Programma Provincie Nieuwe Stijl (PNS) geeft de provincie helder aan dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de primaire woon-, werk- en leefomgeving, inclusief de beschikbaarheid van bijbehorende voorzieningen.
- In de Nota Provinciaal Belang wordt aangegeven dat er voor de kleine kernen in het landelijk gebied een opgave ligt om te zoeken naar mogelijkheden om de vitaliteit te behouden.
- De taakverdeling tussen de provincie en de Plaatselijke Groepen Leader is duidelijk gepresenteerd in verschillende documenten. De provincie heeft een groot deel van het proces van initiatief tot realisatie bij de Plaatselijke Groepen neergelegd. De rol van de provincie is daarbij beperkt; de provincie is geen lid van de Plaatselijke Groepen en ziet voorlichten en aanjagen van het ontstaan van Leaderideeën niet als haar taak.

De provincie beperkt haar inzet op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering tot:

- a. het faciliteren van de POP2-subsidies (assen 3 en 4), waarbij de provincie een controlerende en sterk sturende rol kiest;
- b. het verlenen van een kleine projectsubsidie voor het versterken van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het landelijk gebied, sinds 2010;
- c. het subsidiëren van de uitvoeringsinstelling PJ Partners om gemeenten tweedelijns ondersteuning te bieden voor het onderwerp sociale samenhang en leefbaarheid, in het kader van de Wmo.

In 2007 is in het pMJP niet duidelijk aangegeven dat de provinciale inspanning beperkt is tot het faciliteren van de POP2-subsidiëring via de assen 3 en 4 en het bieden van tweedelijns ondersteuning in het kader van de Wmo. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 aangegeven dat het rijksthema sociaal-economische vitaliteit niet is vertaald in prestaties en middelen voor de provincie, wat impliceert dat de provincie geen beleid heeft op dit thema. Alleen de oplettende lezer constateert in het vijfde hoofdstuk dat er wel mogelijkheden bestaan voor leefbaarheidsprojecten, namelijk via POP2-subsidiëring.

In het kader van de kerntakendiscussie, die heeft geresulteerd in het document Provincie Nieuwe Stijl, vult de provincie Zuid-Holland haar rol op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit marginaal in. De Rekenkamer constateert dat dit op gespannen voet staat met de rol die de provincie van het Rijk toebedeeld heeft gekregen op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

#### **Bevinding 1:**

De provincie Zuid-Holland ziet geen rol en taak voor zichzelf t.a.v. het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland. Dit is helder en eenduidig vastgelegd en past binnen de inhoudelijke afwegingen van Provincie Nieuwe Stijl. Ook is duidelijk vastgelegd wat de provincie verwacht van gemeenten en de Plaatselijke Groepen op dit thema. De provinciale inspanning richt zich op het subsidiëren van tweedelijns ondersteuning in het kader van de Wmo, het beschikbaar stellen van een kleine projectsubsidie en het openstellen van de POP2-assen 3 en 4. Deze subsidiemogelijkheden zijn niet duidelijk gepresenteerd (criterium 1). De Rekenkamer constateert dat de provincie haar rol op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit marginaal invult en dat dit op gespannen voet staat met haar rol in het kader van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van de Agenda Vitaal Platteland.

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 Goeree-Overflakkee?***

Allereerst constateert de Rekenkamer dat de provincie Zuid-Holland in het verleden heeft aangegeven onder leefbaarheid te verstaan *“de mate waarin het aanbod van sociale en fysieke voorzieningen aansluit op de vraag naar deze voorzieningen.”* Doordat de provincie Zuid-Holland geen leefbaarheidsbeleid meer formuleert, ontbreekt een recente definitie.

De Rekenkamer verwacht dat de provincie, vanuit haar regierol die haar is toebedeeld in de AVP, een probleemanalyse uitvoert. Zowel voor de provincie als geheel als voor het deelgebied Goeree-Overflakkee is geen samenhangende probleemanalyse gemaakt van de leefbaarheidssituatie. Noemenswaardig is wel een

onderzoek uit 2006 dat diende ter aanscherping van de subsidieregeling Leefbaarheid Kleine Kernen, onderdeel van het toenmalige kleine kernenbeleid. Voor Goeree-Overflakkee betekent dit dat de provincie geen recent onderbouwd beeld heeft van de leefbaarheids situatie op Goeree-Overflakkee. Wel zijn door het ISGO en de Plaatselijke Groep Leader, die actief zijn in deze regio, analyses opgesteld van sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen (d.i. een SWOT-analyse). De provincie was niet betrokken bij het opstellen van de SWOT-analyse van de Plaatselijke Groep. De Plaatselijke Groep heeft de SWOT-analyse zelf opgesteld, waarbij de inbreng van de ZHVKK en de afsluitende werkconferentie Leader 2000-2006 zijn meegenomen. Er zijn geen bijeenkomsten georganiseerd met de betrokken partijen, zodat niet gesteld kan worden dat deze SWOT-analyse van onderaf tot stand is gekomen. De weergegeven sterke en zwakke punten zijn niet voorzien van een analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen.

In de genoemde onderzoeken/analyses en door onze gesprekspartners (waaronder de provincie) worden, samengevat, de volgende leefbaarheidsvraagstukken op Goeree-Overflakkee onderkend:

- A. Oostwaarts vermindert het aanzien, neemt het voorzieningenniveau af en ontbreekt economische ontwikkeling;
- B. De welvaart op de Kop van Goeree wordt bedreigd;
- C. De agrarische sector en het MKB staan onder druk;
- D. De OV- en autobereikbaarheid is matig;
- E. Jongeren verlaten Goeree-Overflakkee.

Voor alle vraagstukken geldt dat deze zijn geconstateerd in minstens één (SWOT-)analyse én door de gesprekspartners worden genoemd. Opvallend is dat de vraagstukken C en D door de provincie in mindere mate als probleem worden genoemd.

#### **Bevinding 2:**

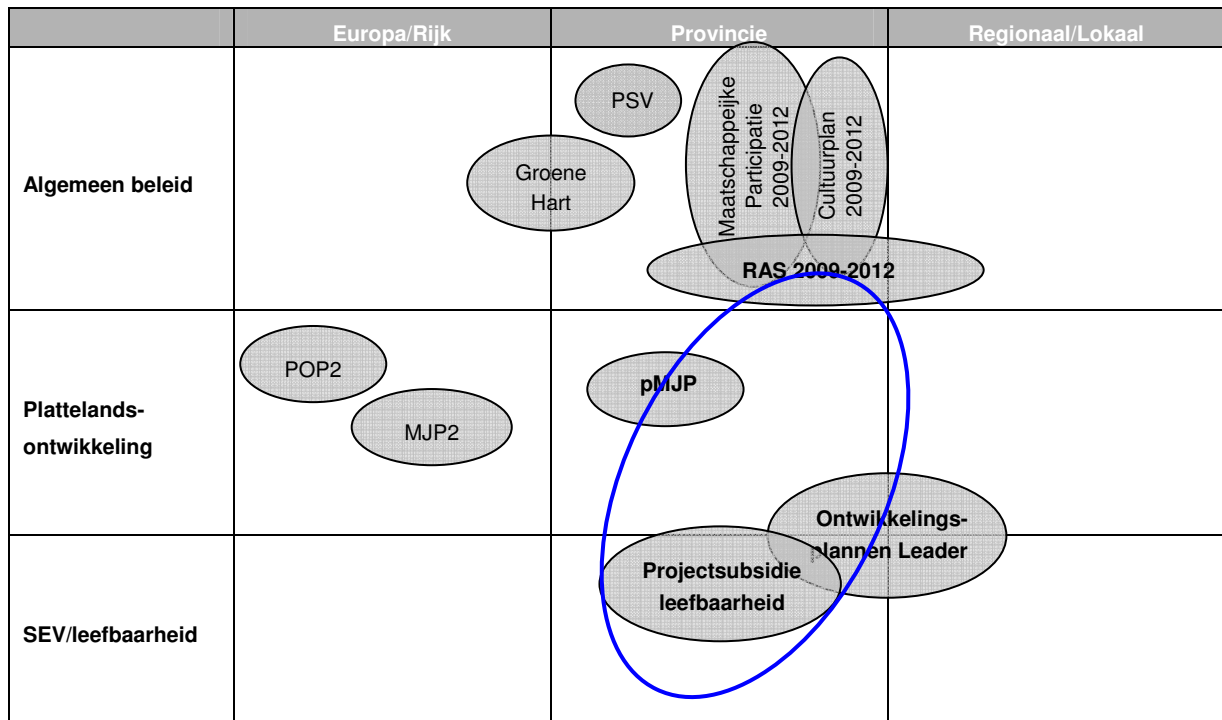
Sinds 2007 heeft de provincie geen integrale analyse van de problemen op het platteland opgesteld, niet van de provincie als geheel en ook niet voor deelgebieden als Goeree-Overflakkee (criterium 2). Wel heeft de Plaatselijke Groep Leader een SWOT-analyse opgesteld van de Zuid-Hollandse Eilanden. Deze bevat geen analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen (criterium 3). De SWOT-analyse van de Plaatselijke Groep is niet in samenspraak met betrokken overheden en actoren uit het gebied tot stand gekomen, zodat het onderliggende proces geen bottom-up karakter had (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 Zuid-Hollandse leefbaarheidsbeleid is geformuleerd.



**Figuur 1** Indicatieve positionering beleid

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

Vanuit haar rolopvatting stuurt de provincie sterk op de subsidiëring van POP2 as 3- en 4-projecten, wat betekent dat de provinciale cofinancieringsmogelijkheden beperkt zijn. De provincie stelt alleen eigen geld als cofinanciering op de Europese POP2 subsidies beschikbaar in de prioritaire gebieden. Bovendien geldt dit niet meer voor alle 12 maatregelen: de maatregelen 321 'Basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking' en 322 'Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling' zijn sinds 2009 ook in prioritaire gebieden uitgesloten van provinciale cofinanciering. Niet-prioritaire gebieden, zoals Goeree-Overflakkee, kunnen wel de Europese POP2-subsidie aanvragen, maar GS zullen hier alleen positief over beslissen als gemeenten en/of waterschappen zorgdragen voor de verplichte 50% cofinanciering. Voor de projectsubsidie Leefbaarheid gelden andere voorwaarden. Deze subsidie kan alleen aangevraagd worden door publieke en private organisaties (zijnde geen private ondernemingen), de subsidie bedraagt maximaal 90% van de projectkosten en de activiteiten moeten plaatsvinden in de Krimpenerwaard, Goeree-Overflakkee, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden of Gouwe Wiericke. Opmerkelijk is dat de provincie voor deze subsidie niet de prioritaire gebieden aangewezen heeft.

Voor de POP2-assen 3 en 4 is een provinciale bijdrage van € 8,05 mln., een Europese bijdrage van € 16,1 mln. en een bijdrage van derden van € 8,05 mln. beschikbaar voor de gehele provincie. Voor de projectsubsidie Leefbaarheid stelt de provincie de € 0,8 mln. aan rijksmiddelen beschikbaar die de motie Van Geel opleverde. Dit



telt op tot € 33,02 mln. De Zuid-Hollandse Eilanden is hiervan toebedeeld: € 0,5 mln. provinciale bijdrage, een deel van de rijksbijdrage, minimaal € 1 mln. Europese bijdrage en € 0,5 mln. bijdrage van derden. Het totale budget voor dit gebied is minimaal € 2 mln. Hoeveel hiervan bestemd is voor Goeree-Overflakkee, is niet bepaald. De projectsubsidie Leefbaarheid wordt gefinancierd met de € 0,8 mln. rijksbudget die naar aanleiding van de motie Van Geel is toegevoegd aan het ILG-budget, met sociaal-economische vitaliteit als doel.

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

Beleid		Bedragen in €			
		Europa*	Rijk	Provincie	Derden**
POP2	As 3	12,1 mln.	0	6,04 mln.	6,04 mln.
	As 4	4 mln.	0	2,01 mln.	2,01 mln.
Projectsubsidie Leefbaarheid		0	0,8 mln.	0	0
<b>Totaal</b>		<b>16,1 mln.</b>	<b>0,8 mln.</b>	<b>8,05 mln.</b>	<b>8,05 mln.</b>
Waarvan voor de Zuid-Hollandse Eilanden		minimaal 1 mln.	maximaal 0,8 mln.	minimaal 0,5 mln.	minimaal 0,5 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.

Wanneer een POP2 as 3 of 4-subsidie of een projectsubsidie Leefbaarheid verleend wordt door GS, ontvangt de aanvrager een beschikking waarin onder andere is vastgelegd wat het subsidiebedrag is, welke prestatie-indicatoren gelden en hoe vaak een voortgangsrapportage ingediend moet worden.

Met uitvoeringsinstelling PJ Partners heeft de provincie wel afspraken vastgelegd over de inzet van uren, maar niet over de te leveren prestaties. Dit is aan het bestuur van de RAS (Regionale Agenda Samenleving).

De leefbaarheidssituatie op het Zuid-Hollandse platteland wordt niet integraal gemonitord door de provincie. Geen doelen en prestaties voor het thema leefbaarheid betekent immers ook geen monitoring en evaluatie. Ook de voortgang van de RAS-afspraken en van de projecten die gesubsidieerd worden via de POP2-assen 3 en 4 of de projectsubsidie Leefbaarheid, worden niet door de provincie gemonitord of geëvalueerd. Dit betekent tevens dat de provincie zich niet buigt over de vraag of de huidige wijze van subsidieverlening voor leefbaarheidsdoeleinden, waarbij de gebiedsindeling naar prioritaire gebieden sterk bepalend is, wel voldoet. De Rekenkamer is van mening dat het monitoren van de realisatie en het evalueren van het resultaat en de effecten, noodzakelijk is om te kunnen leren en het beleid(sproces) te optimaliseren. De diepgang van monitoring en evaluatie kan de provincie laten afhangen door onder andere a) de omvang van het beleidsbudget, b) de mate waarin de effectiviteit gemeten kan worden, en c) de mate waarin de provincie invloed kan uitoefenen op het thema.

### Bevinding 3:

De provincie heeft in het pMJP duidelijk aangegeven dat het 8<sup>e</sup> thema uit de AVP niet is uitgewerkt in doelen en prestaties (criterium 5). Omdat concreet beleid ontbreekt, monitort en evalueert de provincie niet (criteria 7 en 8). Dit betekent ook dat de huidige wijze van subsidieverlening voor leefbaarheidsdoeleinden, waarbij de gebiedsindeling naar prioritaire gebieden sterk bepalend is, geen onderwerp van evaluatie is.

Voor de projecten waaraan een subsidie vanuit POP2-assen 3 en 4 of een projectsubsidie Leefbaarheid wordt toegekend, geeft de provincie een beschikking af. Hierin is vastgelegd wat het subsidiebedrag is, welke prestatie-indicatoren gelden en hoe vaak een voortgangsrapportage ingediend moet worden. Met PJ Partners legt de provincie wel afspraken vast over de inzet van uren, maar niet over de te leveren prestaties (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?**

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 4 heeft Goeree-Overflakkee te maken met vijf leefbaarheidsvraagstukken:

- A. Oostwaarts vermindert het aanzien, neemt het voorzieningenniveau af en ontbreekt economische ontwikkeling;
- B. De welvaart op de Kop van Goeree wordt bedreigd;
- C. De agrarische sector en het MKB staan onder druk;
- D. De OV- en autobereikbaarheid is matig;
- E. Jongeren verlaten Goeree-Overflakkee.

Vraagstuk A – de problematiek op Overflakkee – komt vanuit verschillende invalshoeken aan bod binnen het provinciale beleid. Daarbij wordt vooral ingezet op verbetering van de waterkwaliteit, het benutten van de recreatieve mogelijkheden en uitbreiding van het areaal glastuinbouw. Naar verwachting zullen deze ontwikkelingen indirect bijdragen aan de leefbaarheid van Overflakkee, daarmee het aanzien verbeteren en het voorzieningenniveau doen toenemen. De problematiek op de Kop van Goeree (vraagstuk B) wordt geadresseerd door ander provinciaal beleid, namelijk in de Recreatievisie Goeree-Overflakkee en in de PSV. Vraagstuk C is onderwerp van de (ontwerp-)Agenda Landbouw en wordt ook benoemd in de PSV. Vraagstuk E wordt niet geadresseerd door provinciaal beleid. Vraagstuk D maakt onderscheid naar bereikbaarheid per OV en per auto. De Rekenkamer heeft eerder geconstateerd dat de provincie in 2008 een kwaliteitsimpuls heeft gefinancierd in het OV-concessiegebied Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee. Dit komt tegemoet aan een behoefte in het gebied, zoals GS ook aangaven in reactie op het rapport, maar de Rekenkamer had hogere minimumeisen voor de OV-bereikbaarheid van kleinere kernen verwacht. Het bevorderen van de bereikbaarheid per auto is geen onderdeel van provinciaal beleid. Wel investeert de provincie enigszins in de verkeersveiligheid op het eiland.

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

Het provinciale beleid sluit redelijk goed aan op de gesignaleerde vraagstukken; de meeste vraagstukken worden in meer of mindere mate door het provinciale beleid geadresseerd. Betekent dit dan ook dat de provincie redelijk goed op de hoogte is van de leefbaarheidsvraagstukken op Goeree-Overflakkee? Zoals in hoofdstuk 5 geconstateerd, heeft de provincie geen integrale analyse van de leefbaarheidsvraagstukken op het Zuid-Hollandse platteland of het platteland van Goeree-Overflakkee uitgevoerd. Wel heeft de Plaatselijke Groep Leader in 2007 in haar Ontwikkelingsplan een SWOT-analyse van de Zuid-Hollandse Eilanden opgenomen. De provincie heeft geen georganiseerd contact met het platteland van Goeree-Overflakkee. De provincie neemt bijvoorbeeld geen deel aan de Plaatselijke Groep, Goeree-Overflakkee valt buiten de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid en de RAS-bestuursovereenkomst Goeree-Overflakkee heeft leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland niet expliciet op de agenda staan. Wel zal de toekomstige gemeente Goeree-Overflakkee, als resultaat van de herindeling van de huidige vier gemeenten, als eenduidig klankbord kunnen gaan fungeren voor de provincie.

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

aansluit op de vraagstukken, kan gesteld worden dat de provincie toch redelijk op de hoogte is van de problemen op het platteland op Goeree-Overflakkee.

**Bevinding 4:**

De provincie is redelijk op de hoogte van de vraagstukken van het platteland op Goeree-Overflakkee (criterium 9). De provincie voedt haar inzicht in de leefbaarheidsvraagstukken niet door onderzoeken of analyses en heeft het contact met het gebied niet georganiseerd. Wel sluit het voorgenomen provinciale beleid redelijk goed aan op de gesignaleerde vraagstukken in het gebied (criterium 10). Opvallend is dat de provincie zeer recent beleid is gaan ontwikkelen om de oorzaken van de verminderde leefbaarheid op Goeree-Overflakkee aan te pakken.

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

## 2.4 Uitvoering van beleid op Goeree-Overflakkee

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

De provincie Zuid-Holland heeft geen leefbaarheidsbeleid geformuleerd. Wel faciliteert de provincie de subsidiëring van projecten via de POP2-assen 3 en 4. Medio 2010 zijn er op Goeree-Overflakkee geen as 3-projecten gesubsidieerd, ook zijn geen projecten gesubsidieerd met de projectsubsidie Leefbaarheid.

Wel worden er as 4-projecten (ofwel Leaderprojecten) gerealiseerd op Goeree-Overflakkee: medio 2010 zijn er negen projecten gerealiseerd of in uitvoering. Medio 2010 is van het maximaal beschikbare Europese budget voor Zuid-Hollandse as 3- en 4-projecten (€ 16,1 mln.) slechts 0,6% aangetrokken door partijen op Goeree-Overflakkee. In de resterende periode (tot 2013) komt daar wellicht nog een deel bij van het budget dat nog niet beschikt is. De negen projecten die in uitvoering zijn of reeds gerealiseerd, kosten gezamenlijk ruim € 236.000. De bijdrage uit het gebied zelf (gemeenten, waterschap, private partijen) aan de projecten is groot, namelijk voor 59% van de totale projectkosten. De Europese bijdrage is 40% en de provincie betaalde € 2.500, dit is 1%. De provincie heeft vooraf geen bestedingstempo bepaald, maar constateert medio 2010 dat de uitputting van het budget volgens planning verloopt.

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

- De afwachtende houding van zowel de inwoners, als de vier gemeentebesturen van Goeree-Overflakkee;
- Een Leaderproces neemt veel tijd in beslag;
- De provincie heeft weinig aandacht voor Goeree-Overflakkee; hierin lijkt wel een positieve verandering merkbaar;
- De PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden geeft niet actief bekendheid aan het Leaderprogramma en de -subsidiemogelijkheden.
- Op Goeree-Overflakkee dienen de gemeenten en eventueel het waterschap de volledige cofinanciering van Leaderprojecten op te brengen, omdat het eiland geen prioritair gebied is. Dit vraagt veel van de gemeenten op Goeree-Overflakkee. Gevolg zou zijn dat er maar weinig Leaderprojecten van de grond komen op het eiland.

De Rekenkamer constateert dat van het beschikbaar Europese en provinciale geld voor het bevorderen van leefbaarheid, weinig besteed wordt op Goeree-Overflakkee. Dit contrasteert met de ernst van de

leefbaarheidsproblematiek en is een direct gevolg van de provinciale keuze om het leefbaarheidsbudget met voorrang in te zetten in de prioritaire gebieden. Bij het aanwijzen van de prioritaire gebieden is de leefbaarheidssituatie geen selectie criterium geweest, waardoor de gebieden met de grootste leefbaarheidsproblematiek (zoals Goeree-Overflakkee) niet vanzelfsprekend het grootste deel van het leefbaarheidsbudget ontvangen.

**Bevinding 5:**

Voor het thema leefbaarheid heeft de provincie geen prestaties benoemd, zodat beoordeling van de uitvoering niet aan de orde is (criterium 11). Wel zijn op Goeree-Overflakkee sinds 2007 negen Leaderprojecten gestart of in uitvoering, voor een totaalbedrag van ruim € 236.000. De bijdragen van derden hieraan is 59%, van Europa 40% de provincie bekostigt 1%. De Rekenkamer constateert dat het met voorrang inzetten van leefbaarheidsgeld in de prioritaire gebieden niet betekent dat het grootste deel van het budget wordt ingezet in de gebieden met de grootste leefbaarheidsproblematiek. Bij de aanwijzing van de prioritaire gebieden heeft de leefbaarheidssituatie namelijk geen rol gespeeld.

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

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

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

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

Leaderprojecten (ofwel as 4-projecten) kenmerken zich door een gebiedsgerichte werkwijze. Ideeën dienen van onderaf te worden gefaciliteerd en draagvlak te hebben onder de verschillende groepen in het gebied. De Plaatselijke Groepen spelen hierin een cruciale rol. De provincie heeft het faciliteren van het proces van projectidee tot -realisatie voor een groot deel neergelegd bij de Plaatselijke Groepen en maakt ook geen deel uit van deze Groepen. Voor as 3-projecten geldt een andere werkwijze. De Plaatselijke Groepen spelen bij het ontstaan en realiseren van deze projecten geen rol. Wel kunnen as 3-projecten deel uitmaken van een uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap. Deze uitvoeringsprogramma's worden opgesteld in samenwerking met het gebied. De as 3-projecten die hieruit voortkomen, kennen dan ook een gebiedsgerichte aanpak. Voor zowel as 3- als as 4-projecten geldt dat het provinciale contact beperkt is tot de subsidie-aanvrager.

De provincie heeft in het kader van Provincie Nieuwe Stijl (PNS) de primaire verantwoordelijkheid voor leefbaarheidsbevordering bij de gemeenten neergelegd (zie hoofdstuk 4). De provincie voert hier geen regie op. Naast gemeenten zijn de Plaatselijke Groepen belangrijke actoren op leefbaarheidsgebied. De provincie voert geen bestuurlijk overleg met de Plaatselijke Groepen, wel vindt ambtelijk twee keer per jaar overleg plaats. De Rekenkamer constateert dat de provincie op het gebied van leefbaarheid vooral opdrachtgevend handelt richting gemeenten en Plaatselijke Groepen, en nauwelijks regisserend.

De provincie Zuid-Holland heeft voor haar gehele beleidsuitvoering een duidelijke bovenlokale afweging gemaakt die heeft geresulteerd in een prioritering van deelgebieden (zie ook bevinding 5). De Rekenkamer vindt het van belang dat de provincie, vanuit de haar toebedeelde regierol, in de gaten houdt of de leefbaarheid in de verschillende deelgebieden niet te veel verschilt en of alle deelgebieden voldoende aan bod komen bij de

bestemming van de financiële middelen. Zuid-Holland voldoet hier niet aan voor het thema leefbaarheid. Het aan leefbaarheid verwante onderwerp bevolkingskrimp wordt wel door de provincie in de gaten gehouden.

**Bevinding 6:**

De provincie voert haar regierol nauwelijks uit (criterium 12). De as 4-projecten worden gebiedsgericht uitgevoerd via de Plaatselijke Groepen, waarvan de provincie geen lid is. Bij as 3-projecten speelt het gebied alleen een rol indien deze onderdeel zijn van een uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap. De provincie heeft de verantwoordelijkheid voor het thema leefbaarheid volledig bij de gemeenten neergelegd en voert hier geen regie op.

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

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

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

**Bevinding 7:**

Het ligt voor de hand dat de as 3- en 4-projecten een bijdrage leveren aan de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het Zuid-Hollandse platteland. De rol van de provincie hierin is echter beperkt en financieel nihil in niet-prioritaire gebieden als Goeree-Overflakkee (criterium 13).

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

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

---

De feitelijke POP-subsidieverstrekkings 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 plattelandsontwikkeling;
- 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> E-mail Ministerie LNV / Regiebureau POP 11 juni 2010.

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

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

In het debat over het profiel van de provincie wordt 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.

### **Plattelandontwikkelingsprogramma (POP)**

In Nederland is de minister van EL&I (voorheen LNV) de beheersautoriteit voor het POP Nederland en eindverantwoordelijk voor een doelmatige, doeltreffende en correcte wijze van beheer en uitvoering van het POP, daarbij gefaciliteerd door het Regiebureau POP.<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 – Hoofdlijnen uitvoering POP2 – definitief document 7 juni 2006, p. 3.

<sup>41</sup> ILG – Hoofdlijnen uitvoering POP2 – definitief document 7 juni 2006, p. 5.

### **Wet maatschappelijke ondersteuning**

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

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

### **3.4.2 Rollen**

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

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

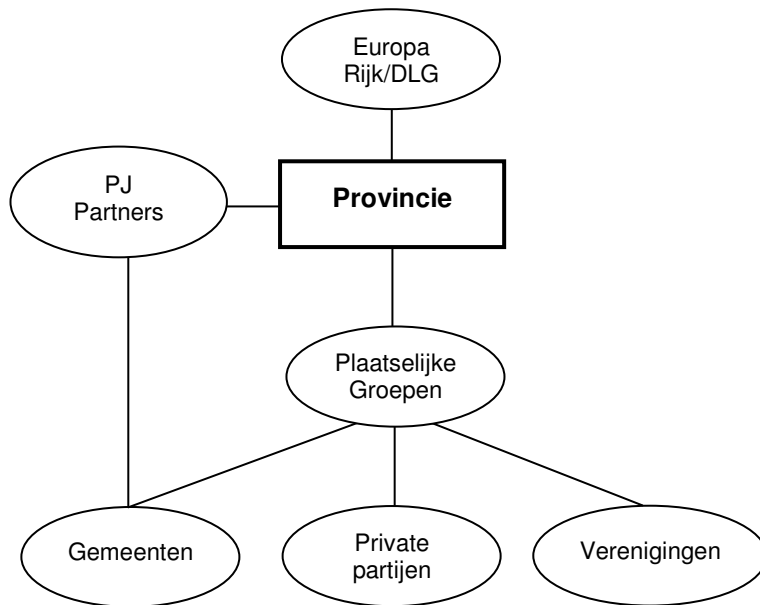
- instrumenten uit de wet- en regelgeving, zoals de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg);
- de instelling van organisatiestructuren en samenwerkingsverbanden op regionaal niveau in het kader van gebiedsgericht werken, zoals gebiedscommissies, plaatselijke groepen e.d.;
- investeringen, al dan niet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

### 4.2 Provinciale visie op taken en rollen

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

---

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



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

### Rol in het landelijk gebied

De Zuid-Hollandse sturingsfilosofie voor de uitvoering van het pMJP onderscheidt verschillende rollen:

- stimuleren en faciliteren op het niveau van de projecten, met als uitgangspunt dat de projectuitvoering in principe geschiedt door de gebiedspartners, zoals gemeenten en waterschappen;
- regisseren van projecten met een bovenregionaal en integraal karakter;
- reguleren (strategische agendering en kaderstelling) via de bovenregionale platforms.

De invulling van de genoemde rollen is afhankelijk van de fase in het beleidsproces. Hierbij is de mate waarin de provincie deze rollen meer of minder actief invult, afhankelijk van de aard en complexiteit van het vraagstuk, het provinciaal belang en de betrokkenheid van andere partijen. “Bij de initiatieffase hoort een meer sturende en regisserende rol van de provincie, terwijl in de uitvoeringsfase de provincie vooral regionale partijen de ruimte wil geven om tot specifiek regionale invulling binnen de eerder geformuleerde kaders te komen”, aldus de provincie.<sup>44</sup>

In de periode 2007-2008 heeft de provincie Zuid-Holland zich bezonnen op haar takenpakket om zo te komen tot een Provincie Nieuwe Stijl (PNS). Met het doel haar slagvaardigheid te vergroten, koos de provincie ervoor zich te concentreren op de hoofdtaken. De provincie geeft aan dat haar hoofdtaken vooral liggen op het terrein van bovengemeentelijke verdelingsvraagstukken in de fysieke ruimte en in het bijeenbrengen van partijen zodat deze gezamenlijk bepaalde bovengemeentelijke maatschappelijke vraagstukken kunnen oppakken (de platformfunctie of regisseursrol). De provincie besloot de niet-provinciale taken af te bouwen of over te dragen. Het volgende uitgangspunt wordt gehanteerd: ‘gemeentelijk wat gemeentelijk kan, provinciaal wat provinciaal moet’.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Provincie Zuid-Holland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, pp. 14-15.

<sup>45</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Programma Provincie Nieuwe Stijl (2008-2011) – Een krachtig en slagvaardig Zuid-Holland, pp. 3-4 en 8.

### **Rol ten aanzien van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit**

Meer specifiek op het gebied van leefbaarheidsbevordering op het platteland, ziet de provincie Zuid-Holland geen taak voor zichzelf, met uitzondering van het faciliteren van de POP2-subsidies (assen 3 en 4) en sinds 2010 het verlenen van een kleine projectsubsidie voor het versterken van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het landelijk gebied.<sup>46</sup> Dit is niet duidelijk vastgelegd. In het Zuid-Hollandse pMJP wordt in hoofdstuk 2 wel aangegeven dat “het rijksthema sociaal-economische vitaliteit niet is vertaald in prestaties en middelen voor de provincie”, waarbij wel een relatie wordt gelegd met de Regionale Agenda’s Samenleving, maar niet met POP2. Verderop in het vijfde hoofdstuk wordt wel aangegeven dat mogelijkheden bestaan voor leefbaarheidsprojecten, namelijk via POP2-subsidiëring. De projectsubsidie Leefbaarheid wordt gefinancierd met de € 0,8 mln. rijksmiddelen die voor dit thema is toegevoegd aan het ILG.<sup>47</sup> Deze projectsubsidie is in 2010 toegevoegd aan de subsidieverordening Landelijk gebied.<sup>48</sup>

Ten aanzien van de Leaderaanpak (POP2-as 4) heeft de provincie Zuid-Holland een groot deel van het proces van initiatief tot realisatie bij de Plaatselijke Groepen<sup>49</sup> neergelegd (zie paragraaf 3.3.1 voor meer informatie over de Leader en Plaatselijke Groepen). Dit houdt in dat de Plaatselijke Groepen:

- gebiedspartijen en burgers stimuleren en activeren tot het indienen van projectaanvragen;
- ten behoeve daarvan voorlichtingsactiviteiten verzorgen;
- nadere selectiecriteria en voorwaarden opstellen;
- projectaanvragen begeleiden en beoordelen op basis van de selectie- en beoordelingscriteria;
- op basis van deze beoordeling advies uitbrengen aan de provincie;
- inhoudelijk en uitvoeringstechnisch de projecten volgen en waar nodig bijsturen;
- de financiële afwikkeling begeleiden van de goedgekeurde projecten;
- jaarplannen en jaarverslagen opstellen ten behoeve van de voortgang, evaluatie en monitoring;
- tussentijds het Ontwikkelingsplan evalueren en zonedig bijstellen;
- aanspreekpunt zijn voor gebiedspartijen en overheden omtrent projectaanvragen en uitvoering van projecten;
- samenwerken en overleg voeren met gebiedspartijen inzake thema’s uit het Ontwikkelingsplan<sup>50</sup>;
- participeren in samenwerkingsprojecten en in het regionale, nationale en Europese Leadernetwerk.<sup>51</sup>

De provincie is geen lid van de Plaatselijke Groepen. De provincie ziet het niet als haar taak om het ontstaan van Leaderideeën aan te jagen. Het is in het kader van PNS een duidelijke keuze geweest om een niet al te actieve voorlichtende rol ten aanzien van Leader te spelen als provincie, aldus de verantwoordelijk gedeputeerde.<sup>52</sup>

Bij de start van POP2 hebben provincie-ambtenaren de gemeenten voorgelicht over de mogelijkheden.

Gedurende de uitvoering van POP2 (assen 3 en 4) bestaat de rol van de provincie uit:

- a) Het sturen op de projectaanvragen. Hiervoor zijn de volgende toetsingscriteria opgesteld
- De ligging van het project in één van de prioritaire gebieden;
  - De mate waarin de activiteit bijdraagt aan de in het pMJP gedefinieerde doelen en prestaties (doelgerichtheid);

---

<sup>46</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Ingevuld MTR-format Leefbaarheid (ontvangen 8 juli 2010) & Art. 175 Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland 25 mei 2010, provincie Zuid-Holland & Provincie Zuid-Holland, email, 4 november 2010.

<sup>47</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 3 november 2010.

<sup>48</sup> Art. 175 Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland 25 mei 2010, provincie Zuid-Holland.

<sup>49</sup> In Zuid-Holland zijn vier gebieden aangewezen als Leadergebied: Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Krimpenerwaard, Leidse Ommelanden en de Zuid-Hollandse Eilanden (bestaand uit Hoeksche Waard, Voorne-Putten en Goeree-Overflakkee).

<sup>50</sup> De Plaatselijke Groepen Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Krimpenerwaard duiden hun plan aan als Lokale Ontwikkelingsstrategie Leader 2007-2013.

<sup>51</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 3 juni 2010.

<sup>52</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.

- De mate waarin het projectvoorstel andere activiteiten waaraan vanuit het pMJP wordt bijgedragen, versterkt, zodat een integrale bijdrage wordt geleverd aan de kwaliteit van het landelijk gebied;
- De mate waarin het project het resultaat is van samenwerking tussen overheden, organisaties en bedrijven (samenwerking);
- De mate waarin de aanvrager aannemelijk heeft gemaakt dat het project voorziet in een maatschappelijke behoefte (marktgerichtheid);
- De meerwaarde van het project ten opzichte van bestaande projecten (vernieuwing);
- De mate waarin de aanvrager(s) zelf uitdrukken gewicht te hechten aan het project door bereidheid om eigen financiële bijdragen te leveren (omvang eigen financiering);
- De mate waarin het project gereed is voor onmiddellijke realisatie (uitvoeringsgereedheid).<sup>53</sup>

Aan elk criterium wordt een score toegekend van maximaal 5 punten. De aanvragen worden gerangschikt op score en projecten die minder dan 25 punten scoren worden afgewezen. Daarnaast geldt dat de provinciale cofinanciering is beperkt tot de prioritaire gebieden en niet voor alle as 3 en 4-maatregelen (paragraaf 6.2.2 gaat hier verder op in).

- b) Het controleren gedurende de formele financiële afwikkeling van de goedgekeurde projecten (zie paragraaf 6.2.2).

De gemeenten zijn, in lijn met PNS, verantwoordelijk gesteld voor de kwaliteit van de primaire woon-, werk- en leefomgeving, inclusief de beschikbaarheid van bijbehorende voorzieningen.<sup>54</sup> Dit leidde tot het besluit het kleine kernenbeleid volledig af te bouwen, zodat de provincie Zuid-Holland met ingang van 2010 geen kleine kernenbeleid meer heeft.<sup>55</sup> In haar Nota Provinciaal Belang uit 2009 geeft de provincie expliciet aan dat er voor de kleine kernen in het landelijk gebied een opgave ligt om te zoeken naar mogelijkheden om de vitaliteit te behouden, ook als de bevolking gaat dalen.<sup>56</sup> De gemeentebesturen worden immers het meest direct geconfronteerd met leefbaarheidproblemen en kunnen beter dan de provincie inschatten welke oplossingen nodig zijn, aldus de verantwoordelijk gedeputeerde.<sup>57</sup>

De provincie Zuid-Holland subsidieert provinciale uitvoeringsinstellingen om tweedelijnsondersteuning aan gemeenten te bieden in het kader van de Wmo. Voor de onderwerpen sociale samenhang en leefbaarheid is dit de uitvoeringsinstelling PJ Partners.<sup>58</sup> In het pMJP is dit niet aangegeven. De provincie Zuid-Holland subsidieert PJ Partners, maar welke prestaties hiervoor geleverd moeten worden, wordt bepaald door de besturen van de negen RAS-regio's<sup>59</sup>, zonder bemoeienis van de provincie Zuid-Holland.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> Art. 86c Subsidieregeling Landelijk Gebied 25 mei 2010, provincie Zuid-Holland.

<sup>54</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Programma Provincie Nieuwe Stijl - over positie, rol en taken van de provincie, p. 8.

<sup>55</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 6 april 2010.

<sup>56</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Nota Provinciaal Belang ten behoeve van de provinciale structuurvisie, p. 32.

<sup>57</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.

<sup>58</sup> Op Goeree-Overflakkee zijn drie provinciale ondersteuningsinstellingen actief: CMO Stimulans (ondersteunt gemeentelijk beleid verslavingszorg), Sportservice Zuid-Holland (ondersteunt beleidsontwikkeling combinatiefunctionarissen en zet uren in voor informatie, netwerkontwikkeling en helpdesk voor sportservicepunten, Olympische netwerken, meer bewegen voor ouderen en aangepast sporten). Bron: Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>59</sup> Dit zijn: Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, de Drechtsteden, Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard, stadsregio Rotterdam, stadsgewest Haaglanden, Holland Rijnland, Rijnstreek en Midden-Holland.

<sup>60</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.



# HOOFDSTUK 5

## Vraagstukken

---

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

### 5.1 Gebiedstypering en definitie van begrippen

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

#### **Typering Zuid-Hollandse platteland**

Zuid-Holland kent een grote variatie aan landschappen. Centraal in de provincie liggen de veenlandschappen, opgebouwd uit veenontginningen, plassen en drooggemaakte veenplassen. Aan de westzijde worden deze veenlandschappen omgeven door het gesloten Hollandse kustlandschap dat wordt gevormd door duinen, strandwallen en strandvlakten. Beide worden doorsneden door het rivierenlandschap met oeverwallen en rivierdijken. In het zuiden monden de grote rivieren uit in het Deltalandschap met de grote wateren rond de kleipolders, kreken en grillige dijken van de Zuid-Hollandse eilanden. Ongeveer 75% van de Zuid-Hollandse landschappen wordt gedragen door de landbouw. Dit levert een ruimtelijk beeld op van lintbebouwing en melkveehouderijen in de waarden en het krekenlandschap op de eilanden.<sup>61</sup>

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

Provincie Zuid-Holland heeft het 8<sup>e</sup> thema uit het AVP, namelijk sociaal-economische vitaliteit, niet vertaald naar provinciaal beleid. Een recente definitie van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering ontbreekt dan ook. In 2006 hanteerde de provincie in haar Algemene subsidieverordening (Asv) wel de volgende definitie: *"Leefbaarheid is de mate waarin het aanbod van sociale en fysieke voorzieningen aansluit op de vraag naar deze voorzieningen."*<sup>62</sup>

### 5.2 Vraagstukken op het Zuid-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 Zuid-Holland zijn ontwikkelingen aan de orde die de leefbaarheid negatief beïnvloeden.

---

<sup>61</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Doen wat werkt - Contourennota Levend Landschap, pp. 11, 15 en 18.

<sup>62</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Brief 23 mei 2007 'Motie Voorzieningen Kleine Kernen', p. 1 & Tympaan Instituut (2006), Leefbaarheid in kleine kernen in Zuid-Holland, p. 2.

Dat de provincie Zuid-Holland nauwelijks leefbaarheidsbeleid heeft, betekent ook dat de provincie geen analyse van de leefbaarheidsknelpunten op het platteland uitvoert of heeft uitgevoerd ter ondersteuning van huidig beleid. Wel heeft de provincie in 2006 de leefbaarheid in de Zuid-Hollandse kleine kernen laten onderzoeken als onderdeel van het toenmalige kleine kernenbeleid. Daarnaast heeft de provincie in 2008 de kleine kernenproblematiek benoemd in de Staat van de Zuid-Hollandse Samenleving. Beide onderzoeken worden hier kort toegelicht.

### **Leefbaarheid in kleine kernen in Zuid-Holland (2006)**

In 2006 heeft de provincie - ter aanscherping van de subsidieregeling Leefbaarheid Kleine Kernen - laten onderzoeken hoe de leefbaarheid is in de kleine kernen in Zuid-Holland en meer specifiek op het gebied van wonen, zorg en welzijn en voor de doelgroepen ouderen en jongeren. In dit onderzoek is geen gebruik gemaakt van ervaringen en inzichten van bewoners en organisaties in het gebied. Het onderzoek leverde de volgende inzichten op provinciaal niveau op:<sup>63</sup>

- In de meeste kleine kernen<sup>64</sup> is de bevolking sinds 1998 afgenomen, met uitzondering van de kleine kernen in de Hoeksche Waard en de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.
- De kleine kernen ontgroenen en vergrijzen sterker dan de gehele provincie.
- Het aantal huishoudens met alleenstaanden en samenwonenden zonder kinderen neemt toe. Dit heeft gevolgen voor de behoefte aan woningen en zorg- en welzijnsvoorzieningen.
- Het voorzieningenniveau staat onder druk:
  - In de kleinere kleine kernen (minder dan 1.000 inwoners) zijn er nauwelijks zorg- en welzijnsvoorzieningen;
  - In het algemeen zijn er weinig voorzieningen voor ouderen;
  - In de meeste grotere kleine kernen (meer dan 2.000 inwoners) is een divers aanbod aan sport-, vrijetijds- en horecavoorzieningen. Dit is niet het geval in de kleinere kleine kernen;
  - Het aantal banken en benzinstations is klein;
  - In de grotere kleine kernen is wel minimaal één basisschool gevestigd.
- In het merendeel van de kleine kernen hebben de inwoners gemiddeld iets minder te besteden dan gemiddeld in de provincie Zuid-Holland.

### **De Staat van de Zuid-Hollandse Samenleving 2008**

De Staat van de Zuid-Hollandse Samenleving 2008 geeft het signaal 'Laat kleine kernen geen slaapdorpen worden'. Aangegeven wordt dat de leefbaarheid in de 91 kleine kernen al jaren onder druk staat. "Het aantal voorzieningen neemt gestaag af. Met name het sluiten van banken leidt tot problemen: mensen zonder internetaansluiting, ouderen en mensen met een functiebeperking kunnen hun bankzaken niet meer in de buurt regelen. Ondernemers hebben last van de afwezigheid van banken voor het afstorten van hun omzet en het opnemen van wisselgeld." Daarnaast veranderen de Zuid-Hollandse kleine kernen van werkdorpen in woondorpen. De inwoners van de kleine kernen moeten voor steeds meer voorzieningen hun dorp verlaten. "Het risico is bij een verdergaande teruggang van voorzieningen dat de kleine kernen tot slaapdorpen verworden."<sup>65</sup>

---

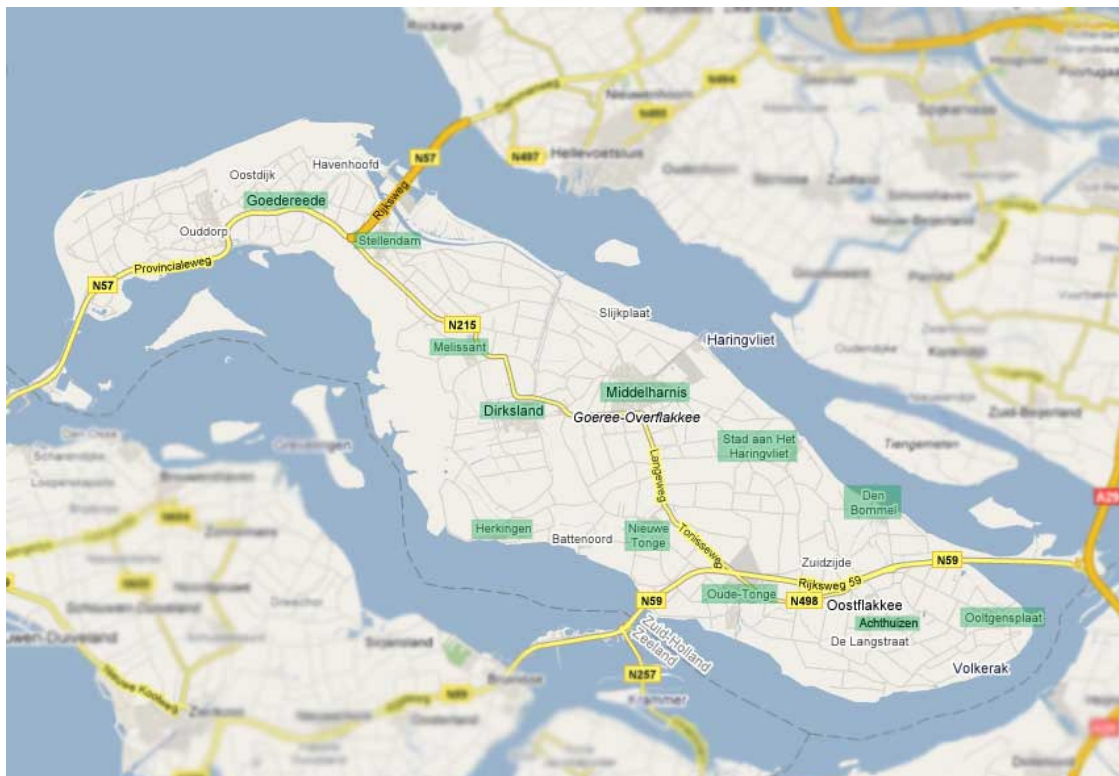
<sup>63</sup> Tympaan Instituut (2006), Leefbaarheid in kleine kernen in Zuid-Holland.

<sup>64</sup> Kleine kernen zijn woonplaatsen met minimaal 400 inwoners en maximaal 5.000 inwoners die meer dan anderhalve kilometer van een grotere kern verwijderd zijn.

<sup>65</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), De Staat van de Zuid-Hollandse Samenleving 2008, pp. 21-22.

### 5.3 Gebiedsbeschrijving Goeree-Overflakkee

Goeree-Overflakkee is ontstaan uit verschillende eilanden. Goeree was al een bewoond eiland in de Oudheid, toen de Romeinen zich daar enige tijd hadden gevestigd. Overflakkee was in die tijd een veengebied, dat niet was bewoond. Goeree is sinds de 12<sup>e</sup> eeuw weer bewoond. Het eiland heette destijds Westvoorne.<sup>66</sup> Het stadje Goedereede kreeg stadsrechten in 1312. Overflakkee was toen nog een gebied met zogeheten schorren en platen, gebiedjes die alleen in de zomer niet onderliepen. Dit gebied slibde steeds verder dicht. De bedijking en inpoldering van Overflakkee is gestart in de 15<sup>e</sup> eeuw. Aanvankelijk werden vier kerneilanden gevormd met daartussen brede geulen. Door verzanding van deze geulen groeiden deze vier eilanden uit tot één eiland, Overflakkee. Goeree en Overflakkee zijn in 1751 met elkaar verbonden door de Statendam. De inpoldering van verschillende kleinere eilandjes is ondertussen doorgestaan. De contouren van deze eilandjes is nog terug te zien in de vorm van de polders.<sup>67</sup>



Figuur 3 Goeree-Overflakkee<sup>68</sup>

Goeree-Overflakkee bestaat uit de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee, die elk uit een aantal kernen bestaan (zie tabel 3). Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben op 13 oktober 2010 het Herindelingsadvies Goeree-Overflakkee vastgesteld, waarin de Minister voorgesteld wordt om van Goeree-Overflakkee één gemeente te maken.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Westvoorne is tegenwoordig een gemeente op Voorne-Putten, het eiland dat ten noorden van Goeree-Overflakkee ligt.

<sup>67</sup> Streekarchief Goeree-Overflakkee (2010), [www.streekarchiefgo.nl](http://www.streekarchiefgo.nl).

<sup>68</sup> Villapark de Ventjager (2010), [www.ventjager.nl](http://www.ventjager.nl).

<sup>69</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), PS-besluit vaststellen Herindelingsadvies Goeree-Overflakkee d.d. 13 oktober 2010.



**Tabel 3 Aantal inwoners per kern op 1 januari 2009**

Gemeente	Naam	Aantal inwoners
Dirksland	Dirksland	5.040
	Herkingen	1.170
	Melissant	2.150
Goedereede	Goedereede	2.030
	Ouddorp	6.050
	Stellendam	3.440
Middelharnis	Middelharnis	6.600
	Nieuwe Tonge	2.510
	Sommelsdijk	7.470
Oostflakkee	Achthuizen	1.200
	Den Bommel	1.670
	Ooltgensplaat	2.510
	Oude Tonge	4.720
	Stad aan 't Haringvliet	1.400

**Demografie en wonen<sup>70</sup>**

In tabel 4 is de prognose van de bevolkingsontwikkeling op Goeree-Overflakkee weergegeven. Uit de tabel blijkt dat de bevolking op Goeree-Overflakkee tot en met 2009 sneller is gegroeid dan in de provincie Zuid-Holland, en gelijk is aan de groei in Nederland. De bevolkingsomvang van Goeree-Overflakkee zal zich echter vrij snel gaan stabiliseren; in 2025 en in 2040 zal Goeree-Overflakkee 1% meer inwoners tellen dan in 2009. De groei van de bevolking in de gehele provincie Zuid-Holland en in Nederland gaat nog door.<sup>71</sup> Binnen Goeree-Overflakkee zal het aantal inwoners van Oostflakkee in de periode 2009-2040 aanzienlijk dalen. De andere gemeenten zullen nog iets doorgroeien.

**Tabel 4 Aantal inwoners**

	Inwoners 2009	Indexcijfer (2009=100)			
		2000	2009	2025	2040
Goeree-Overflakkee	47.938	96	100	101	101
Provincie Zuid-Holland	3.481.558	98	100	106	108
Nederland	16.485.787	96	100	104	106

Tabel 5 toont de samenstelling van de bevolking naar leeftijd. Goeree-Overflakkee had in 2009 een ongeveer gelijke bevolkingsopbouw als de provincie Zuid-Holland en Nederland en dit blijft gelijk in de komende 30 jaar. Alleen het aandeel jongeren is wat hoger, zowel in 2009 als in 2040. Goeree-Overflakkee vergrijsd dus in hetzelfde tempo als Nederland.

<sup>70</sup> CBS (2009), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>71</sup> Een indexcijfer van 101 betekent dat het aantal inwoners in 2025 101% bedraagt van het aantal inwoners in 2009.

**Tabel 5 Samenstelling bevolking naar leeftijd**

	2009			Prognose 2040		
	<20 jaar	20-64 jaar	> 64 jaar	<20 jaar	20-64 jaar	> 64 jaar
Goeree-Overflakkee	25%	59%	16%	23%	51%	26%
Provincie Zuid-Holland	24%	61%	15%	22%	54%	24%
Nederland	24%	61%	15%	22%	52%	26%

Het aantal woningen op Goeree-Overflakkee is in de periode 2000-2009 met 9% gegroeid. Dat is veel meer dan de groei van de woningvoorraad in de provincie Zuid-Holland (+6%) en iets meer dan de groei van het aantal woningen in geheel Nederland (+8%).<sup>72</sup>

De gemiddelde huizenprijs op Goeree-Overflakkee verschilt sterk per gemeente. In Oostflakkee is de huizenprijs met € 201.000 het laagste van het eiland. In Dirksland (€234.000) en Middelharnis (€ 240.000) ligt de huizenprijs tussen de gemiddelde huizenprijs in de provincie Zuid-Holland (€ 224.000) en de gemiddelde huizenprijs in Nederland (€ 241.000). In Goedereede liggen de huizenprijzen aanzienlijk hoger: gemiddeld € 324.000.

### Voorzieningen

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

**Zorg.** De huisarts is verantwoordelijk voor de verlening van eerstelijns basiszorg aan mensen. In tabel 6 is te zien wat de gemiddelde afstand is tot een huisarts en wat het aantal huisartsenpraktijken binnen 3 km is in Goeree-Overflakkee.<sup>73</sup> Uit de tabel blijkt dat de afstand tot een huisartsenpraktijk alleen in Middelharnis lager ligt dan het gemiddelde in Nederland. In de andere drie gemeenten is de afstand groter, met name in Dirksland. Het aantal huisartsenpraktijken binnen 3 km ligt aanzienlijk lager dan in geheel Nederland, maar in alle gemeenten is er wel een huisartsenpraktijk binnen die afstand. Tabel 6 laat ook de afstand tot de dichtstbijzijnde huisartsenpost, ziekenhuis of polikliniek zien.<sup>74</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 drie van de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee de afstand tot huisartsenpost, ziekenhuis of polikliniek hoger ligt dan in Nederland. Alleen in Dirksland, waar een ziekenhuis en een huisartsenpost zijn gevestigd, is deze afstand aanzienlijk kleiner.

**Tabel 6 Afstand tot zorgvoorzieningen**

	Gemiddelde afstand tot huisartsenpraktijk	Aantal huisartsenpraktijken binnen 3 km	Gemiddelde afstand tot huisartsenpost	Gemiddelde afstand tot ziekenhuis of polikliniek
Dirksland	2,3 km	1,8	2,3 km	2,3 km
Goedereede	1 km	1	13,5 km	13,5 km
Middelharnis	0,7 km	2	5,7 km	5,7 km
Oostflakkee	1,1 km	0,9	14,7 km	15,3 km
Provincie Zuid-Holland	0,7 km	15	4,5 km	3,7 km
Nederland	0,9 km	10,3	6 km	5,3 km

<sup>72</sup> CBS (2009), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>73</sup> CBS (2007), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl). De afstanden zijn berekend via de weg.

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

**Onderwijs.** Tabel 7 laat zien wat de afstand is tot een basisschool en scholen voor voortgezet onderwijs per gemeente op Goeree-Overflakkee.<sup>75</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 anders bij het voortgezet onderwijs. In Middelharnis is de afstand tot scholen voor VMBO of voor HAVO/VWO vergelijkbaar met de provincie Zuid-Holland en lager dan in Nederland. In de andere gemeenten varieert de gemiddelde reisafstand voor middelbare scholieren van ruim 6 km (Dirksland) tot circa 15 km (Goedereede). Dat is aanzienlijk hoger dan het gemiddelde in de provincie Zuid-Holland en in Nederland. Op Goeree-Overflakkee zijn vestigingen voor middelbaar beroepsonderwijs (Regionaal Opleidingscentrum of ROC) in Middelharnis-Sommelsdijk, Oude Tonge en Stellendam. De dichtstbijzijnde instellingen voor hoger onderwijs zijn in Rotterdam en Dordrecht.<sup>76</sup>

**Tabel 7 Gemiddelde afstand tot onderwijsinstellingen**

	Basisonderwijs	VMBO	HAVO/VWO
Dirksland	0,7 km	6,4 km	6,6 km
Goedereede	0,7 km	15,1 km	15,1 km
Middelharnis	0,6 km	2 km	2,2 km
Oostflakkee	0,6 km	11,9 km	12,1 km
Provincie Zuid-Holland	0,5 km	1,9 km	2,3 km
Nederland	0,6 km	2,6 km	3,2 km

**Supermarkten.** Bijna elke kern op Goeree-Overflakkee heeft tenminste één supermarkt. De enige kern zonder supermarkt is Stad aan 't Haringvliet.<sup>77</sup>

**Openbaar vervoer.** Het openbaar vervoer in Goeree-Overflakkee bestaat uit een aantal buslijnen.<sup>78</sup> Op werkdagen rijdt een Q-liner 1x per uur<sup>79</sup> van Dirksland via Middelharnis naar Rotterdam. Daarnaast is er een verbinding van Ouddorp naar Rotterdam, die de grotere kernen op Goeree-Overflakkee aan doet. Deze bus rijdt door de week 2-4x per uur, op zaterdag en zondag 1x per uur. De kernen van Goedereede worden verder bediend door de lijn tussen Hellevoetsluis en Renesse. Deze bus rijdt zowel door de week als in het weekend 2x per uur. Wel gaat het 's avonds om een belbus. De kleinere kernen op Goeree-Overflakkee worden bediend door een aantal regionale lijndiensten. Deze bussen rijden door de week 1-2x per uur en in het weekend 1x per uur. 's Avonds en in het weekend gaat het om een belbus.

## Economie

**Werk.** In tabel 8 is de verdeling van de werkgelegenheid over de verschillende sectoren te zien (peiljaar: 2008). Het aandeel van landbouw, bosbouw en visserij in de werkgelegenheid op Goeree-Overflakkee (2,6%) ligt hoger dan het gemiddelde in de provincie Zuid-Holland (1,8%) en Nederland (1,5%).<sup>80</sup> Binnen de landbouwsector is akkerbouw de grootste component, al komen ook melkveehouderij en fruitteelt regelmatig voor.<sup>81</sup>

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

<sup>76</sup> Noordhoff Uitgevers (2007), De Bosatlas van Nederland, pp. 343-345.

<sup>77</sup> Ilocal (2010), [www.ilocal.nl](http://www.ilocal.nl).

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

<sup>79</sup> In de ochtend- en avondspits 2x per uur.

<sup>80</sup> CBS (2008), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl)

<sup>81</sup> ROM3D (2009), Landbouwatlas van Nederland, pp. 10, 12 en 92.

Op Goeree-Overflakkee hebben de meeste mensen (64%) een baan buiten hun woongemeente. Dat is een hoger percentage dan in de provincie Zuid-Holland als geheel (56%) en in Nederland (55%). Op Goeree-Overflakkee forenzen dus relatief veel mensen.<sup>82</sup>

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

	Landbouw, bosbouw, visserij	Nijverheid en energievoorziening	Commerciële dienstverlening	Niet-commerciële dienstverlening
Goeree-Overflakkee	2,6%	14,5%	48,9%	34%
Provincie Zuid-Holland	1,8%	13,3%	51,4%	33,4%
Nederland <sup>84</sup>	1,5%	15,8%	50,3%	32%

**Inkomen.** Het gemiddelde besteedbare inkomen per inwoner<sup>85</sup> van Goeree-Overflakkee lag in 2007 op € 14.100. Dat is circa 2% lager dan het landelijk gemiddelde en ruim 4% minder dan het gemiddelde besteedbare inkomen in de provincie Zuid-Holland.<sup>86</sup> De werkloosheid op Goeree-Overflakkee is relatief laag. Ultimo 2009 had 0,9% van het aantal inwoners van het gebied een WW-uitkering. In de provincie Zuid-Holland gold dat voor 1,4% van de inwoners; in heel Nederland 1,6% van de inwoners.

## 5.4 Vraagstukken op Goeree-Overflakkee

De provincie heeft sinds 2006 geen analyse van de leefbaarheidsknelpunten op het platteland van Goeree-Overflakkee uitgevoerd of laten uitvoeren (zie ook paragraaf 5.2). Er is in feite geen samenhangend beeld van de nulsituatie in het gebied. Dit betekent echter niet dat er geen problemen of uitdagingen zijn op Goeree-Overflakkee op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering. Knelpunten en vraagstukken heeft de Rekenkamer achterhaald aan de hand van de volgende bronnen:

- SWOT-analyse in Ontwerp Regionale Structuurvisie Goeree-Overflakkee (ISGO, 2010);
- SWOT-analyse in Ontwikkelingsplan Leader Zuid-Hollandse Eilanden<sup>87</sup> (PG Leader, 2007). Er zijn geen bijeenkomsten met betrokken partijen gehouden voor het opstellen van de SWOT-analyse en de ontwikkelingsstrategie. Wel heeft de Zuid-Hollandse Vereniging voor Kleine Kernen (ZHVKK) meegedacht en is input uit de afsluitende werkconferentie Leader 2000-2006 verwerkt;<sup>88</sup>
- Leefbaarheid in kleine kernen in Zuid-Holland (Tympaan, 2006);
- Gehouden interviews met betrokken partijen (zie hoofdstuk 1 en bijlage A). In deze gesprekken is expliciet gevraagd naar de problemen/uitdagingen en kansen in het gebied.<sup>89</sup>

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

<sup>82</sup> CBS (2005), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>83</sup> CBS (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> Het gemiddeld besteedbaar inkomen per persoon is het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, belastingen op inkomen en vermogen, per persoon. Bron: CBS Statline.

<sup>86</sup> CBS (2007), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).

<sup>87</sup> Het Leadergebied Zuid-Hollandse Eilanden bestaat uit de eilanden Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten en Hoeksche Waard. De SWOT-analyse bestrijkt dit gehele gebied.

<sup>88</sup> PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden, email, 27 oktober 2010.

<sup>89</sup> De Rekenkamer merkt op dat zij zelf geen representatief onderzoek heeft uitgevoerd naar de vraagstukken die betrokken partijen op Goeree-Overflakkee ervaren.

### **A. Oostwaarts vermindert het aanzien, neemt het voorzieningenniveau af en ontbreekt economische ontwikkeling**

Het aanzien van de kleine kernen op het oostelijk deel van Goeree-Overflakkee is "pover". Er is sprake van verpaupering, waardoor de huizen slecht verkoopbaar zijn. Onder andere het afnemende voorzieningenniveau en de slechte OV-bereikbaarheid zijn hier debet aan. Er is nauwelijks economische ontwikkeling, hiervoor worden twee redenen genoemd: a) de slechte waterkwaliteit heeft een negatieve invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden van toerisme en recreatie, en b) het gebied is in beeld als overloopgebied voor de kassen uit het Westland, wat onzekerheid geeft. Dit wordt (deels) aangegeven in de SWOT-analyse van het ISGO en door vertegenwoordigers van de provincie, het ISGO, de ZHVKK en de Plaatselijke Groep Leader Zuid-Hollandse Eilanden.

### **B. De welvaart op de Kop van Goeree wordt bedreigd**

De Kop van Goeree is het meest welvarende deel van het eiland dankzij het toerisme. De recreatieve voorzieningen zijn echter verouderd en eenzijdig. Investerings in kwaliteitsverbetering en verbreding van het aanbod (zoals slechtweervoorzieningen) zijn nodig om de welvaart te behouden. Dit wordt geconstateerd in de SWOT-analyse van het ISGO en door vertegenwoordigers van de provincie, het ISGO en de ZHVKK.

### **C. De agrarische sector en het MKB staan onder druk**

De inkomsten uit de primaire agrarische activiteiten dalen, waardoor verbreding en verdieping nodig is. Het MKB heeft het zwaar als gevolg van de stagnerende economische ontwikkeling op het eiland, de kleine inwoneraantallen van de kernen en beperkte vestigingsmogelijkheden. De dorpsraden van Dirksland, Melissant, de Plaatselijke Groep en het ISGO geven dit aan, evenals de SWOT-analyses van het ISGO en de Plaatselijke Groep. De provincie zegt hierover "Het MKB is redelijk stabiel, al zijn nieuwe economische dragers wel gewenst."<sup>90</sup>

### **D. De OV- en autobereikbaarheid is matig**

De OV-ontsluiting van de kleine kernen staat onder druk. Ook met de auto is de bereikbaarheid niet optimaal. Bij calamiteiten kan dit voor problemen zorgen. Dorpsraden en het ISGO geven dit aan, evenals de SWOT-analyse van de Plaatselijke Groep. Overigens vindt de provincie dat de OV-bereikbaarheid tussen kernen op het eiland prima is, maar tussen het eiland en het omliggende gebied niet.<sup>91</sup>

### **E. Jongeren verlaten Goeree-Overflakkee**

Jongvolwassenen verlaten het eiland. De aantrekkingskracht van de stad is groot, hogere opleidingsfaciliteiten ontbreken en voor jongeren is er onvoldoende werkgelegenheid. Dit wordt geconstateerd in de SWOT-analyse van de Plaatselijke Groep, door onderzoeksinstituut Tympan en door vertegenwoordigers van de ZHVKK en van twee dorpsraden.

### **Positieve elementen en kansen**

Ondanks deze leefbaarheidsvraagstukken wordt Goeree-Overflakkee over het algemeen ervaren als een prettige plek om te wonen. De bewoners van het eiland waarderen de rust en ruimte, de authentieke stadjes en dorpen en de vaak sterke sociale binding. Men is loyaal naar elkaar en dat is merkbaar in de woon- én werkomgeving. Ook de gevarieerde recreatiemogelijkheden worden als sterk punt genoemd.

---

<sup>90</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 6 april 2010.

<sup>91</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 6 april 2010.



# HOOFDSTUK 6

## Beleid

---

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

### 6.1 Afbakening beleidsdocumenten

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

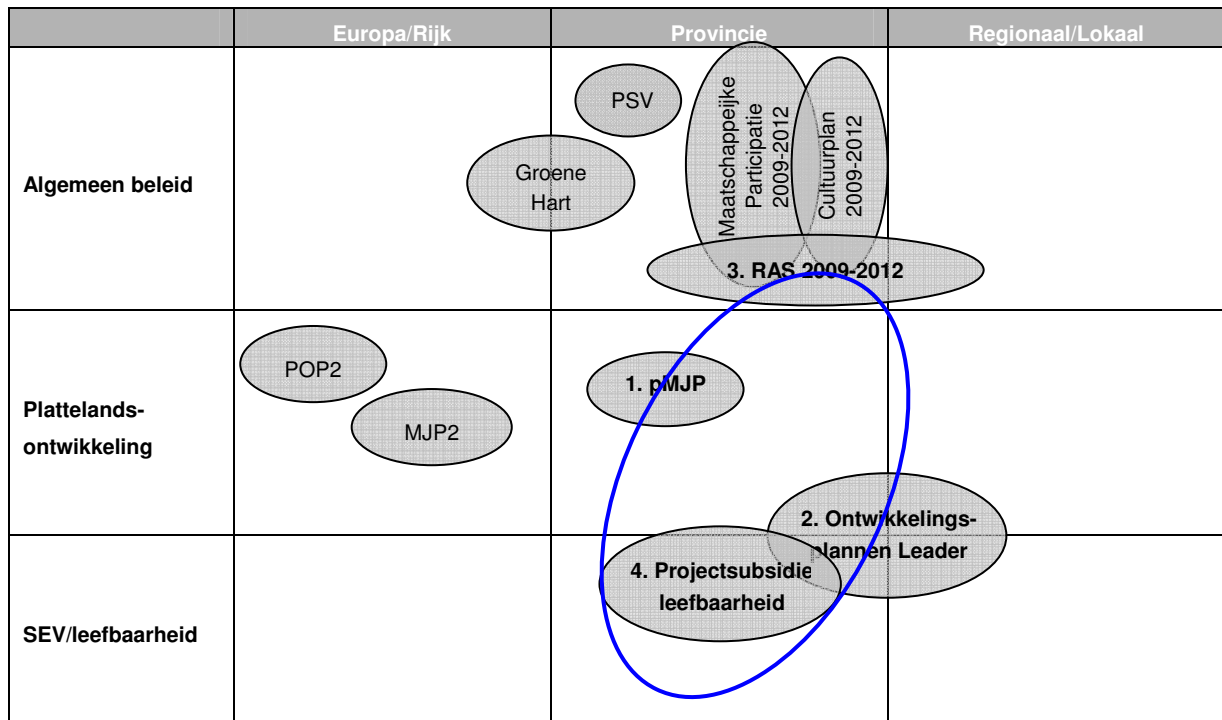
Het is van belang om overzicht te hebben van de beleidscontext waarin de provincie en andere actoren invulling geven aan de sociaal-economische vitalisering van een gebied. Dit overzicht voor de provincie Zuid-Holland is weergegeven in figuur 4. De meest relevante beleidsstukken worden in deze tabel 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 Zuid-Holland, de relevante beleidsstukken van lokale overheden zijn bijvoorbeeld niet weergegeven. De cirkel in deze figuur geeft aan in welke beleidsdocumenten Zuid-Holland leefbaarheid noemt. Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 4, heeft de provincie geen concreet beleid voor leefbaarheid op het platteland.<sup>92</sup> Leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering worden wel genoemd in:

- pMJP 2007-2013;
- Ontwikkelingsplannen Leader 2007-2013;
- Regionale Agenda's Samenleving 2009-2012;
- Projectsubsidie voor het versterken van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het landelijk gebied (in de Subsidieverordening Landelijk Gebied 25 mei 2010).

Paragraaf 6.2 gaat hier nader op in.

---

<sup>92</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 6 april 2010.



Figuur 4 Indicatieve positionering beleid<sup>93</sup>

## 6.2 Provinciaal beleid ten aanzien van leefbaarheid en vitaliteit

### 6.2.1 Doelen en prestaties

Anno 2010 heeft de provincie Zuid-Holland nauwelijks leefbaarheidsbeleid. In de voorafgaande periode had de provincie wel dergelijk beleid, figuur 5 laat dit zien.

In 2006 bestond het provinciale leefbaarheidsbeleid voor het platteland nog uit:

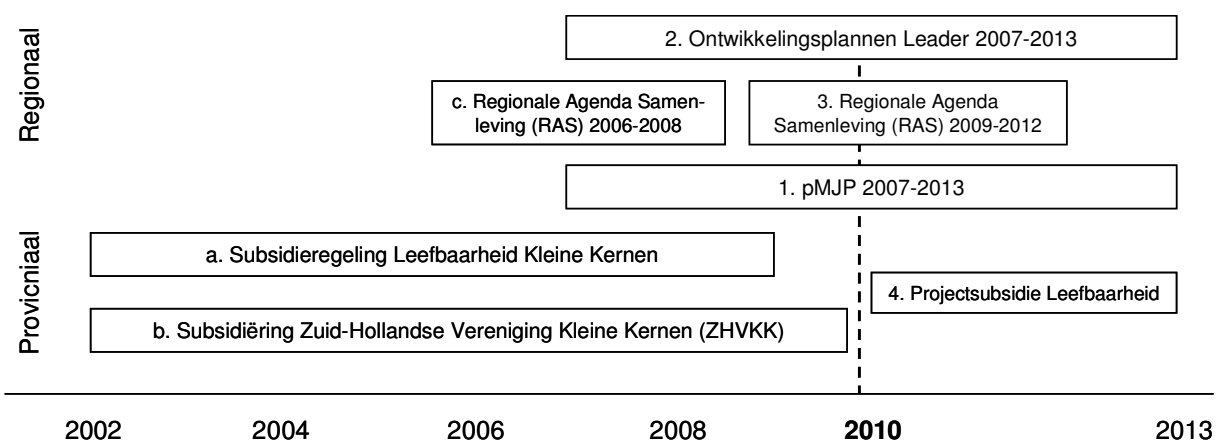
- subsidieregeling Leefbaarheid Kleine Kernen;
- de subsidiëring van de Zuid-Hollandse Vereniging voor Kleine Kernen (ZHVKK);
- de Regionale Agenda's Samenleving 2006-2008.<sup>94</sup>

In het kader van het programma Provincie Nieuwe Stijl (PNS, zie ook hoofdstuk 4) zijn de subsidieregeling Leefbaarheid Kleine Kernen (a) en de subsidiëring van de ZHVKK (b) beëindigd met ingang van respectievelijk 2009 en 2010.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 3 juni 2010 & Provincie Zuid-Holland, email, 4 november 2010.

<sup>94</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 3 juni 2010.

<sup>95</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Tweede voortgangsrapportage Maatschappelijke Participatie 2009-2012 (commissie Samenleving 7 april 2010), p. 7.



**Figuur 5** Tijdbalk provinciaal beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland 2002-2013<sup>96</sup>

Momenteel raken alleen het pMJP, de Ontwikkelingsplannen Leader, de Regionale Agenda's Samenleving en de projectsubsidie voor het versterken van leefbaarheid aan het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering.

#### **1. pMJP 2007-2013 'Samen investeren in een leefbaar, aantrekkelijk en duurzaam platteland'**

Eind 2006 geeft de provincie in het pMJP 2007-2013 aan het 8<sup>e</sup> thema uit de Agenda Vitaal Platteland, namelijk sociaal-economische vitaliteit, niet te vertalen in provinciale prestaties: *"Het rijksdoel sociaaleconomische vitaliteit is niet vertaald in prestaties en middelen voor de provincie. Naast de bestaande provinciale activiteiten op het gebied van samenleving en kleine kernen (i.c. de Regionale Agenda Samenleving) worden voor dit doel geen extra prestaties toegevoegd in dit programma."*<sup>97</sup> Wel worden in het pMJP de mogelijkheden van POP2-subsidiëring genoemd.<sup>98</sup>

#### **2. Ontwikkelingsplannen Leader 2007-2013**

De vier Plaatselijke Groepen Leader hebben voor hun Leadergebied een Ontwikkelingsplan opgesteld. Deze bevatten elk gebiedsspecifieke doelen en prestaties. Paragraaf 6.3.1 geeft de doelen en prestaties van de PG Zuid-Hollandse Eilanden weer.

#### **3. Regionale Agenda's Samenleving 2009-2012**

Met de negen RAS-regio's is een bestuursovereenkomst getekend om de gezamenlijke doelen te realiseren op het gebied van preventief jeugdbeleid, cultuurparticipatie en ondersteuning sociale infrastructuur.<sup>99</sup> De overeenkomsten zijn regiospecifiek, paragraaf 6.3.1 gaat in op de RAS Goeree-Overflakkee.

#### **4. Projectsubsidie voor het versterken van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het landelijk gebied (sinds 2010)**

Deze projectsubsidie is in 2010 toegevoegd aan de Subsidieverordening Landelijk Gebied. Deze subsidie is bedoeld voor activiteiten die gericht zijn op het bevorderen, starten en ontwikkelen van vormen van ondernemerschap die bijdragen aan het verbeteren van het voorzieningenniveau in het landelijk gebied. Deze

<sup>96</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 3 juni 2010.

<sup>97</sup> Provincie Zuid-Holland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007 - 2013, p. 29.

<sup>98</sup> Provincie Zuid-Holland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007 - 2013, pp. 40, 47-50.

<sup>99</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl).



activiteiten moeten het resultaat zijn van samenwerking tussen meerdere partijen en dienen een breed draagvlak te hebben bij bestuurlijke en maatschappelijke partijen en ook betrokkenheid en participatie van (organisaties van) burgers en bewoners.<sup>100</sup>

## 6.2.2 Instrumentarium en middelen

### A. Beleidsinstrumenten

Een aantal provinciale beleidsinstrumenten raken aan het thema leefbaarheid. In tabel 9 wordt een overzicht gegeven van de gebruikte beleidsinstrumenten per beleidsdocument, waarna deze kort worden toegelicht.

**Tabel 9 Beleidsinstrumenten leefbaarheid en SEV provincie Zuid-Holland**

Instrument	Provinciaal Beleid
Gebiedsgericht werken	- 4 Plaatselijke Groepen Leader
Programma's en projecten	- pMJP / Leaderprojecten - Regionale Agenda's Samenleving
Subsidieregelingen	- Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland
Uitvoeringsinstellingen	- PJ Partners

#### Gebiedsgericht werken: Plaatselijke Groepen Leader

De Leaderaanpak is een voorbeeld van gebiedsgericht werken. Het gebiedsgericht werken wordt mogelijk doordat in de Plaatselijke Groepen de verschillende belanghebbenden zijn vertegenwoordigd. De Plaatselijke Groepen stellen een Ontwikkelingsplan op, al dan niet in een bottom-up proces. Het Ontwikkelingsplan speelt onder andere een rol bij de beoordeling van projectaanvragen door de Plaatselijke Groepen (zie hierna).

#### Programma's en projecten

##### pMJP

De provincie geeft in het programma pMJP aan welke subsidievoorwaarden en -percentages gelden voor de 12 POP2-maatregelen voor de assen 3 en 4.<sup>101</sup>

##### Regionale Agenda's Samenleving

De wijze waarop het provinciale beleid voor cultuur en samenleving wordt uitgevoerd, is beschreven in de vervolgnotitie Maatschappelijke Participatie 2009-2012. De twee instrumenten die daarvoor worden ingezet zijn de provinciale ondersteuningsinstellingen en de Regionale Agenda's Samenleving (RAS).<sup>102</sup> In negen bestuursovereenkomsten RAS zijn afspraken vastgelegd om de gezamenlijke doelen te realiseren.<sup>103</sup> De inzet van de provinciale uitvoeringsinstellingen is een voorbeeld van een dergelijke afspraak.

#### Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland

##### POP2-assen 3 en 4

De subsidiëring op grond van de POP2-assen 3 en 4 is de enige wijze waarop de provincie direct bijdraagt aan bevordering van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering op het platteland. In Hoofdstuk 3 is reeds het

<sup>100</sup> Art. 175b Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland 25 mei 2010, provincie Zuid-Holland.

<sup>101</sup> Provincie Zuid-Holland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007 - 2013, pp. 47-50.

<sup>102</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Meedoen in Zuid-Holland - Maatschappelijke participatie 2009-2012, p. 5.

<sup>103</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl).

onderscheid tussen beide assen toegelicht. De provincie stuurt op twee manieren op de as 3- en 4-projecten. In de eerste plaats door het al dan niet goedkeuren van projectaanvragen (zie ook paragraaf 4.2). Het advies van de PG is hierin bindend of op zijn minst zwaarwegend.<sup>104</sup> Uiteindelijk beschikken GS op de subsidieaanvraag.<sup>105</sup> In de tweede plaats speelt de provincie een sterk sturende rol door de cofinancieringsmogelijkheden van POP2-projecten te beperken. Figuur 6 brengt dit in beeld, onder de figuur volgt de toelichting.

	<b>Leadergebied</b>	<b>Geen Leadergebied</b>
<b>Prioritair gebied</b>	<p>As 3-subsidie + provinciale cofinanciering</p> <p>As 4-subsidie + provinciale cofinanciering</p> <p><i>Voorbeeld: Hoeksche Waard</i></p>	<p>As 3-subsidie + provinciale cofinanciering</p> <p>Geen as 4-subsidie</p> <p><i>Voorbeeld: Midden-Delfland</i></p>
<b>Geen prioritair gebied</b>	<p>As 3-subsidie, geen provinciale cofinanciering</p> <p>As 4-subsidie, geen provinciale cofinanciering</p> <p><i>Voorbeeld: Goeree-Overflakkee</i></p>	<p>As 3-subsidie, geen provinciale cofinanciering</p> <p>Geen as 4-subsidie</p> <p><i>Voorbeeld: Duin- en bollenstreek</i></p>

**Figuur 6** Subsidiemogelijkheden POP2-assen 3 en 4<sup>106</sup>

Een belangrijke subsidievoorwaarde is dat tegenover elke Europese POP2-euro een publieke euro moet staan. Deze cofinanciering mag afkomstig zijn van het rijk, de provincie, een gemeente, het waterschap en/of een andere als (semi)-overheid erkende instantie. De provincie Zuid-Holland stelt beperkt provinciale cofinanciering beschikbaar, namelijk alleen in de prioritaire gebieden en niet voor alle maatregelen.

Sinds maart 2009 zijn twee van de 12 as 3- en 4-maatregelen geheel uitgesloten van provinciale cofinanciering, omdat deze in lokaal belang zijn en niet in het regionale belang.<sup>107</sup> Dit zijn de twee maatregelen die direct raken aan leefbaarheid, namelijk:

- maatregel 321: Basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking
- maatregel 322: Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling

Voor één maatregel (323 Instandhouding en opwaardering van het landelijk erfgoed) is provinciale cofinanciering mogelijk indien het project valt binnen de cultuurhistorische hoofdstructuur, in een posterioritair of prioritair

<sup>104</sup> "Voor wat betreft de uitvoering van de Leader-activiteiten geldt het volgende: op voordracht van de Plaatselijke groepen, die de beslissingsbevoegdheid hebben voor de selectie van projecten in hun gebied, geven de provincies beschikkingen af voor de projecten en dragen tevens zorg voor het monitoren van de budgetten van de Plaatselijke Groepen." Bron: Ministerie van LNV (2007), Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2), versie 4.0, p. 103.

<sup>105</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>106</sup> Samengesteld door de Randstedelijke Rekenkamer, op basis van de Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland.

<sup>107</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 6 april 2010 & Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010 & Art. 115 en 119 Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland 25 mei 2010, provincie Zuid-Holland.

gebied<sup>108</sup> ligt en indien een andere overheidspartij medefinanciert. Voor de overige negen maatregelen geldt dat de provincie deze alleen cofinanciert als zij afkomstig zijn uit één van de prioritaire gebieden.<sup>109</sup> De andere gebieden kunnen dus wel de POP2-subsidie aanvragen, maar GS zullen hier alleen positief over beslissen als gemeenten en/of waterschappen zorgdragen voor de verplichte 50% cofinanciering. Overigens was dit ook het geval in de vorige POP-periode (2000-2006). De gedachte hierachter is dat het geld dan doelgerichter ingezet kan worden; niet overal een klein beetje, maar grotere bedragen voor gebieden die het meest nodig hebben, aldus de verantwoordelijk gedeputeerde.<sup>110</sup>

As 4-subsidie is alleen beschikbaar voor Leadergebieden. De vier Leadergebieden vallen niet geheel samen met de prioritaire gebieden. De Leadergebieden zijn eerder vastgesteld dan de prioritaire gebieden. Bij de aanwijzing van prioritaire gebieden is gekeken naar inhoudelijke urgentie, planologische urgentie, regionale dynamiek, de opgave per gebied (zoals uitvoeringsprogramma's Nationale Landschappen) en de rol van de provincie in termen van landbouw en landschap.<sup>111</sup> Het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit of de indeling van Leadergebieden heeft hierbij geen rol gespeeld. De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de provincie Zuid-Holland voor de toebedeling van leefbaarheidsgeld een gebiedselectie heeft gehanteerd die gebaseerd is op andere thema's dan leefbaarheid.

Voor Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten en het noordelijke deel van de Leidse Ommelanden geldt dat zij wel Leadergebied zijn, maar geen prioritair gebied.<sup>112</sup> Dat betekent dat een subsidieaanvraag binnen de assen 3 en 4, vanuit deze gebieden alleen beschikt wordt als het project cofinanciering krijgt van andere overheden dan de provincie.<sup>113</sup> Voor gebieden die niet-prioritair én geen Leadergebied zijn (zoals de Duin- en bollenstreek), geldt dat alleen subsidieaanvragen binnen as 3 gedaan kunnen worden en dat deze alleen beschikt worden indien andere overheden cofinanciering bieden. Dat deze strikte aanpak via prioritaire gebieden ervoor zorgt dat niet-prioritaire gebieden op onderdelen niet de aandacht krijgen die ze nodig hebben, wordt erkend door de verantwoordelijk gedeputeerde.<sup>114</sup>

#### Projectsubsidie voor het versterken van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het landelijk gebied

In 2010 is deze projectsubsidie toegevoegd aan de Subsidieverordening. GS hebben bepaald dat deze subsidie aangevraagd kan worden door publieke en private organisaties, met uitsluiting van private ondernemingen. Alleen projecten met een budget van € 100.000 of meer komen in aanmerking en de subsidie bedraagt maximaal 90% van de projectkosten. Daarnaast hebben GS aangewezen in welke gebieden de activiteiten plaats moeten hebben, namelijk Krimpenerwaard, Goeree-Overflakkee, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Gouwe Wiericke.<sup>115</sup> Opmerkelijk is dat de provincie voor deze subsidie niet de prioritaire gebieden aanwijst.

---

<sup>108</sup> De vijf prioritaire gebieden zijn: Hoeksche Waard, Krimpenerwaard, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Midden-Delfland, Reeuwijk/Boskoop en Plas en Woude. De posterioritaire gebieden zijn De Venen, de Zuidplaspolder, het Tussengebied en B-driehoek, Duin- en Bollenstreek, de Landgoederenzone, het Westland, IJsselmonde, het Dordtse Biesbosch-Eiland, Voorne-Putten, Goeree-Overflakkee en het Infralandschap. Bron: Provincie Zuid-Holland (2007), Doen wat werkt - Contourennota Levend Landschap, pp. 28-79.

<sup>109</sup> Art. 101, 106, 111, 115, 119, 123, 129, 134, 139, 144, 149 en 154 Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland 25 mei 2010, provincie Zuid-Holland.

<sup>110</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.

<sup>111</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 26 oktober 2010.

<sup>112</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 28 mei 2010.

<sup>113</sup> Overigens betekent dit voor Goeree-Overflakkee ook dat zij niet in aanmerking komen voor het ISV-budget.

<sup>114</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.

<sup>115</sup> Art. 175a, 175b en 175c Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland 25 mei 2010, provincie Zuid-Holland.

Wanneer een POP2 as 3 of 4-subsidie of een projectsubsidie leefbaarheid verleend wordt door GS, ontvangt de aanvrager een beschikking waarin onder andere is vastgelegd wat het subsidiebedrag is, welke prestatie-indicatoren gelden en hoe vaak een voortgangsrapportage ingediend moet worden.<sup>116</sup>

### **Uitvoeringsinstelling: PJ Partners**

In het kader van de Wmo dient de provincie aan gemeenten tweedelijnsondersteuning te bieden, onder andere op het prestatieveld 'bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten' (zie hoofdstuk 3). Voor de thema's sociale cohesie en leefbaarheid, structuren jeugdparticipatie, maatschappelijke stages en onderzoek en ontwikkelen activiteiten jongere jeugd, subsidieert de provincie ondersteuningsinstelling PJ Partners.<sup>117</sup>

## **B. Middelen**

Tabel 10 laat zien welke bedragen Europa, de provincie en derden investeren via de POP2-assen 3 en 4 in provincie Zuid-Holland.

**Tabel 10 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	As 3: Verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	12,1 mln.	0	6,04 mln.	6,04 mln.
	As 4: Uitvoering van de Leader-aanpak	4,0 mln.	0	2,01 mln.	2,01 mln.
Projectsubsidie Leefbaarheid & sociaal-economische vitalisering		0	0,8 mln.	0	0
<b>Totaal</b>		<b>16,1 mln.</b>	<b>0,8 mln.</b>	<b>8,05 mln.</b>	<b>8,05 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.

Tegenover € 16,1 mln. Europees POP2-geld, stelt de provincie maximaal € 8,05 mln. beschikbaar voor cofinanciering. Sinds maart 2009 is de provinciale cofinanciering per subsidieaanvraag maximaal 25% van de projectkosten.<sup>119</sup> De provincie heeft vooraf geen bestedingstempo bepaald. Medio 2010 is van het Europese as 3-budget € 10,2 mln. verplicht, van het Europese as 4-budget bijna € 2 mln. Daarmee verloopt de uitputting volgens planning, aldus de provincie.<sup>120</sup> De € 833.000 rijksbudget die de motie Van Geel opleverde voor het thema leefbaarheid, is met ingang van 26 mei 2010 beschikbaar gesteld voor de projectsubsidie ter versterking van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het landelijk gebied. Deze middelen zijn in november 2010 nog niet bestemd.<sup>121</sup>

<sup>116</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Format brief Subsidieverlening projectsubsidie POP2 – AAD12 of BA13 & Provincie Zuid-Holland (2010), Subsidieverleningsbeschikking POP Bijlage 2 & Provincie Zuid-Holland (2010), Format brief Subsidieverlening niet POP2 – AAD12 of BA13.

<sup>117</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>118</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>119</sup> Tot maart 2009 was dit nog maximaal 12,5%. Bronnen: Provincie Zuid-Holland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007 - 2013, p. 48 & o.a. Art. 101 Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland 10 maart 2009, provincie Zuid-Holland.

<sup>120</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>121</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Ingevuld MTR-format Leefbaarheid (ontvangen 8 juli 2010) & Provincie Zuid-Holland, email, 3 november 2010.

### Subsidiëring van PJ Partners

In 2010 bedroeg de totale begrotingssubsidie voor PJ Partners € 1.560.270.<sup>122</sup> Hiervan is 65% bestemd voor vraaggestuurd werken, 10% voor innovatie en 25% voor het verspreiden van kennis.<sup>123</sup>

### **6.2.3 Organisatie van monitoring en evaluatie**

Doordat de provincie geen doelen en prestaties voor het thema leefbaarheid heeft geformuleerd, kan de voortgang niet gemonitord of de realisatie niet geëvalueerd worden. Omdat er ook geen probleemverkenning is uitgevoerd, ontbreekt een basis om verbetering van de leefbaarheidssituatie vast te stellen. De leefbaarheid op het platteland wordt dan ook niet gemonitord door de provincie.<sup>124</sup>

De provincie monitort of evalueert niet of de huidige wijze van subsidieverlening voor leefbaarheidsdoeleinden, waarbij de gebiedsindeling naar prioritaire gebieden sterk bepalend is, voldoet. Ook zijn met de vier Plaatselijke Groepen Leader geen afspraken gemaakt over het rapporteren van voortgang aan de provincie.<sup>125</sup>

Door GS was met de negen RAS-regio's afgesproken dat zij in de periode 2006-2008 jaarlijks een voortgangsrapportage zouden opstellen.<sup>126</sup> Dit is echter nooit gebeurd omdat de toenmalige gedeputeerde die afspraak heeft ervaren als bureaucratische ballast en de RAS-regio's deze afspraak niet behoeft na te komen.<sup>127</sup> In de RAS-bestuursovereenkomsten 2009-2012 is deze afspraak dan ook geschrapt.<sup>128</sup>

Hoewel de provincie monitoring en evaluatie van de leefbaarheidssituatie op het Zuid-Hollandse platteland niet heeft georganiseerd, is de verantwoordelijk gedeputeerde van mening dat men op het provinciehuis redelijk goed weet wat er speelt op het platteland; gemeenten laten dit over het algemeen wel duidelijk weten en onderzoeken in het kader van ander beleid, geven ook inzicht.<sup>129</sup>

In de Bestuursovereenkomsten ILG van 2007 is afgesproken dat in 2010 een tussentijdse evaluatie zou plaatsvinden. Deze MidTerm Review brengt in kaart in hoeverre en op welke wijze de € 833.000 rijksmiddelen zijn besteed die via de motie Van Geel alsnog aan het ILG-budget zijn toegevoegd voor het 8<sup>e</sup> AVP-thema 'sociaal-economische vitaliteit'.<sup>130</sup>

## **6.3 Beleid voor Goeree-Overflakkee**

### **6.3.1 Doelen en prestaties**

De bijdrage die de provincie op directe wijze levert aan de leefbaarheid op Goeree-Overflakkee, bestaat uit het faciliteren van POP2-subsidiëring van as 3 en 4-projecten en inzet via de RAS. Hieraan zijn geen concrete doelen en prestaties gekoppeld.

---

<sup>122</sup> Provincie Zuid-Holland, (2009), Begroting 2010, p. 212.

<sup>123</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>124</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 6 april 2010.

<sup>125</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>126</sup> Provincie Zuid-Holland (2006), Bestuursovereenkomst inzake de Regionale Agenda Samenleving Goeree-Overflakkee 2006-2008, art. 4 lid b.

<sup>127</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 25 maart 2010.

<sup>128</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Bestuursovereenkomst inzake de Regionale Agenda Samenleving Goeree-Overflakkee 2009-2012.

<sup>129</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.

<sup>130</sup> Ministerie van LNV & IPO (2010), ILG in uitvoering - MidTerm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied.

### Ontwikkelingsplan Leader Zuid-Hollandse Eilanden (2007)

In haar Ontwikkelingsplan geeft de Plaatselijke Groep Leader aan prioriteit te geven aan de landbouw, want “zonder vitale landbouw geen vitaal platteland.”<sup>131</sup> De doelstellingen van het Ontwikkelingsplan zijn:

- verbetering van de concurrentiekracht en stimuleren van duurzaamheid in de landbouw;
- behoud en versterking van biodiversiteit en instandhouding van landbouwsystemen met hoge natuurwaarde;
- behoud en versterking van waardevolle cultuurlandschappen en cultureel erfgoed;
- ontwikkeling van recreatie en toerisme;
- het mobiliseren van het reeds in het gebied aanwezige ontwikkelingspotentieel.

Voor Goeree-Overflakkee geldt dat het is uitgesloten van provinciale cofinanciering op as 3 en 4-projecten, omdat het eiland geen prioritair gebied is. Dit betekent dat as 3 en 4-subsidies alleen door de provincie beschikt worden als tegenover elke Europese euro een euro van gemeenten of waterschappen staat.

### RAS Goeree-Overflakkee 2009-2012

Terwijl de leefbaarheidsthema's levensloopbestendig wonen, collectief vraagafhankelijk vervoer, volksgezondheid en bibliotheekvoorziening onderdeel waren van de Regionale Agenda's Samenleving (RAS) 2006-2008, is voor de periode 2009-2012 besloten deze thema's te schrappen. In de RAS 2009-2012 komt leefbaarheid alleen aan bod onder het thema 'ondersteuning sociale infrastructuur' waarbij aangegeven wordt dat “provinciale ondersteuningsinstellingen op aanvraag van gemeenten tweedelijnsactiviteiten uitvoeren op de WMO-prestatievelden 1 (leefbaarheid en sociale samenhang), 2 (preventieve ondersteuning jeugd) en 4 (mantelzorg en vrijwilligers) en cultuur.”<sup>132</sup> Op Goeree-Overflakkee vervult PJ Partners deze tweedelijnsactiviteiten voor onder andere prestatieveld 1.

## 6.3.2 Instrumentarium en middelen

### A. Beleidsinstrumenten

De beleidsinstrumenten die reeds zijn gepresenteerd in paragraaf 6.2.2 voor de gehele provincie Zuid-Holland, gelden ook voor Goeree-Overflakkee. Dit gebied heeft een eigen RAS en Ontwikkelingsplan Leader, zie tabel 11. Onder de tabel wordt toegelicht hoe PJ Partners wordt ingezet op Goeree-Overflakkee.

Tabel 11 Beleidsinstrumenten leefbaarheid Goeree-Overflakkee

Instrument	Provinciaal Beleid
Gebiedsgericht werken	Plaatselijke Groep Leader Zuid-Hollandse Eilanden
Programma's en projecten	- pMJP/Leaderprojecten - Regionale Agenda Samenleving Goeree-Overflakkee
Subsidieregelingen	Subsidieregeling Landelijk Gebied
Uitvoeringsinstellingen	PJ Partners

#### Uitvoeringsinstelling PJ Partners

Afgesproken is dat PJ Partners in 2010 op Goeree-Overflakkee vier activiteiten uitvoert, waaraan de inzet van uren is toebedeeld. Dit zijn:

- onderzoek en ontwikkelen activiteiten jongere jeugd: 75 uur
- sociale samenhang en leefbaarheid (waaronder inrichting speelontmoetingsplekken, omgang van jongeren in verschillende leeftijdsgroepen en omgang van jongeren en omwonenden): 75 uur

<sup>131</sup> Plaatselijke Groep Zuid-Hollandse Eilanden (2007), Ontwikkelingsplan Leader Zuid-Hollandse Eilanden, p. 18.

<sup>132</sup> Provincie Zuid-Holland & regio Goeree-Overflakkee (2009), Bestuursovereenkomst inzake de Regionale Agenda Samenleving Goeree-Overflakkee 2009-2012, p. 7.

- structuren jeugdparticipatie: 85 uur
- maatschappelijke stages: 92 uur<sup>133</sup>

Welke prestaties gekoppeld zijn aan de inzet van deze 327 uren, bepaalt het bestuur van de RAS Goeree-Overflakkee zonder bemoeienis van de provincie.<sup>134</sup>

## B. Middelen

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

**Tabel 12 Begrote bijdragen Europa, Rijk, provincie en derden aan leefbaarheid op de Zuid-Hollandse Eilanden 2007-2013**<sup>135</sup>

Beleid		Bedragen in €			
		Europa	Rijk	Provincie	Derden**
pMJP	As 3: Verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	<i>Niet toebedeeld aan deelgebieden</i>	0	0	0
	As 4: Uitvoering van de Leader-aanpak	1 mln.	0	0,5 mln.	0,5 mln.
Projectsubsidie Leefbaarheid & sociaal-economische vitalisering		0	< 0,8 mln.	0	0
<b>Totaal</b>		<b>&gt; 1 mln.</b>	<b>&lt; 0,8 mln.</b>	<b>0,5 mln.</b>	<b>0,5 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.

De Zuid-Hollandse Eilanden hebben minimaal € 2 mln. te besteden aan as 3 en 4-projecten. Welk deel hiervan bestemd is voor Goeree-Overflakkee, is niet bekend. De provincie stuurt namelijk niet op een verdeling naar deelgebieden en geeft aan dat dit aan de Plaatselijke Groep is. De provinciale bijdrage voor de Zuid-Hollandse Eilanden wordt alleen ingezet in de Hoeksche Waard omdat dit een prioritair gebied is (zie paragraaf 6.2.2). Van het Europese as 4-budget is medio 2010 ongeveer € 600.000 beschikbaar op de Zuid-Hollandse Eilanden. De provincie geeft aan dat deze uitputting volgens planning verloopt.<sup>136</sup>

Goeree-Overflakkee is één van de vier deelgebieden die aanspraak kunnen maken op de projectsubsidie Leefbaarheid, waarvoor maximaal € 833.000 beschikbaar is. Vooralsnog is hier geen gebruik van gemaakt.<sup>137</sup>

PJ Partners zal in 2010 ruim 300 uur besteden aan vraaggestuurd werken op Goeree-Overflakkee, dit kost de provincie ongeveer € 39.000.<sup>138</sup>

### 6.3.3 Aansluiting provinciaal beleid op leefbaarheidsvraagstukken

In hoofdstuk 5 is duidelijk geworden welke leefbaarheidsvraagstukken Goeree-Overflakkee kent en de voorgaande paragrafen vertellen welk Zuid-Hollands beleid raakt aan de thema's leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering. In deze subparagraaf volgt een inventarisatie of de leefbaarheidsvraagstukken worden geadresseerd door dit 'provinciale leefbaarheidsbeleid' of door ander provinciaal beleid. Tabel 13 laat zien welk provinciaal beleid aansluit op de leefbaarheidsvraagstukken op Goeree-Overflakkee. Dit is een globale toetsing

<sup>133</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>134</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>135</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>136</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>137</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 3 november 2010.

<sup>138</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

op aansluiting, de Rekenkamer heeft niet uitvoerig onderzocht of het beleid alle aspecten van het betreffende vraagstuk adresseert.

**Tabel 13 Aansluiting leefbaarheidsvraagstukken Goeree-Overflakkee – provinciaal beleid**

Vraagstuk	Geadresseerd door:	
	Provinciaal leefbaarheidsbeleid?	Ander provinciaal beleid?
A. Oostwaarts vermindert het aanzien, neemt het voorzieningenniveau af en ontbreekt economische ontwikkeling	Nee	Ja
B. De welvaart van de Kop van Goeree wordt bedreigd	Nee	Ja
C. De agrarische sector en het MKB staan onder druk	Nee	Ja
D. De OV- en autobereikbaarheid is matig	Nee	OV: Deels Auto: Nee
E. Jongeren verlaten Goeree-Overflakkee	Nee	Nee

Vraagstuk A: Oostwaarts vermindert het aanzien, neemt het voorzieningenniveau af en ontbreekt economische ontwikkeling

Op het oostelijk deel van het eiland, Overflakkee, zijn verschillende oorzaken aanwijsbaar voor de matige leefbaarheid. Niet voor elke oorzaak is de provincie primair aanzet. De provincie heeft haar inzet verwoord op verschillende plaatsen in het provinciale beleid:

- Zuidwestelijke Delta  
Oostflakkee is gelegen aan het Volkerak. Het Volkerak bestaat uit zoet water en heeft te kampen met explosieve blauwalgengroei dat elk jaar zorgt voor stankoverlast, vis- en vogelsterfte, zwemverboden en onvoldoende geschikt water voor beregening.<sup>139</sup> Dit belemmert de economische ontwikkeling van de regio. Het zout maken van het Volkerak-Zoommeer is de enige oplossing om de blauwalgenproblematiek op te lossen.<sup>140</sup>
- Provinciale Structuurvisie (PSV)  
In de PSV noemt de provincie een aantal opgaven voor Goeree-Overflakkee. Als opgave voor Oostflakkee wordt – naast de problematiek rond het Volkerak-Zoommeer – het onderzoeken van de vestigingsmogelijkheden voor een windmolenpark en voor een glastuinbouwlocatie genoemd. Voor het gehele eiland ziet de provincie als opgaven: a) het uitbreiden en versterken van het recreatieve aanbod, en b) het versterken van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit door herstructurering, transformatie en ontwikkeling van woon- en werkmilieus. De provincie noemt hierbij een integrale benadering van dorpsontwikkeling, recreatieve ontwikkeling en versterking van de karakteristieke landschapselementen.<sup>141</sup>
- Recreatievisie Goeree-Overflakkee  
Eind 2009 hebben PS middels een motie GS opgedragen een recreatievisie voor Goeree-Overflakkee op te stellen, “zodat de kansen voor recreatie en toerisme benut worden en een gezonde sociaal-maatschappelijke en economische toekomst op Goeree-Overflakkee bevorderd wordt.”<sup>142</sup> Eén van de twee

<sup>139</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Ontwerp-uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+ - Veilig Veerkrachtig Vitaal, p. 5 & DHV (2010), [www.dhv.nl](http://www.dhv.nl).

<sup>140</sup> Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2010), Brief aan de ministers van LNV en V&W d.d. juni 2009.

<sup>141</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Provinciale Structuurvisie - Visie op Zuid-Holland Ontwikkelen met schaarse ruimte, pp. 68-69.

<sup>142</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Motie 168 ‘Recreatievisie Goeree-Overflakkee’ (PS-vergadering 11 november 2009) & Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.



zones die in de Recreatievisie Goeree-Overflakkee worden onderscheiden is Overflakkee. De ontwikkelstrategie is gericht op het versterken van recreatie en toerisme op de Kop van Goeree en die ontwikkelingen door te trekken naar het gehele eiland.<sup>143</sup> De haalbaarheid van recreatieprojecten op Overflakkee is in de ogen van de provincie nog niet helder.<sup>144</sup> Ook het draagvlak voor meer toerisme en recreatie lijkt vooralsnog niet groot. Een behoudende visie en een soms negatieve houding ten aanzien van bezoekers van het eiland zijn hier debet aan.<sup>145</sup>

- **Compensatiegebied glastuinbouw**

Door sanering is het areaal dat nog beschikbaar is voor glastuinbouw, te ver teruggelopen. Daarom is de provincie op zoek naar compensatiegebieden. Oostflakkee is hiervoor in beeld. In november 2010 is PS voorgelegd dat op Oostflakkee 176 tot 239 ha. netto teeltareaal gerealiseerd kan worden.<sup>146</sup> PS besloten onder andere om Oostflakkee in de eerste herziening van de PSV aan te duiden als transformatiegebied voor mogelijke transformatie naar glastuinbouw.<sup>147</sup> Op Oostflakkee is overigens weinig draagvlak voor de komst van meer glastuinbouw.<sup>148</sup>

De provincie constateert dat de leefbaarheid en sociaaleconomische vitaliteit op het oostelijk deel van het eiland het meest onder druk staat, in sommige kernen is zelfs sprake van verpaupering.<sup>149</sup> Daarbij stelt de provincie dat zij ernaar streeft de dorpskernen wel woonbaar, maar niet perse winkelbaar te houden of te maken.<sup>150</sup> Van de regio verwacht de provincie dat zij meer inzet op herstructurering van de kernen, om zo de verpaupering tegen te gaan.<sup>151</sup> Overflakkee zal naar verwachting profiteren van de aanstaande gemeentelijke herindeling. De huidige vier gemeenten opereren nu op de schaal van hun eigen grondgebied, terwijl de toekomstige gemeente voor het gehele eiland zal bezien hoe de welvaart verdeeld kan worden.<sup>152</sup>

**Vraagstuk B:** De welvaart van de Kop van Goeree wordt bedreigd

Zoals onder vraagstuk A aangegeven, besteedt de provincie in haar PSV eilandbreed aandacht aan het recreatieve aanbod en leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Daarnaast wordt meer specifiek voor het onderwerp toerisme, in de Recreatievisie een strategie voor de Kop van Goeree geformuleerd. Toerisme dient versterkt te worden door een kwaliteitsverbetering van het huidige aanbod en het inzetten op een exploitatie gedurende het gehele jaar en niet alleen tijdens het zomerseizoen.<sup>153</sup> Overigens is het niet alleen aan de provincie om toerisme en recreatie te bevorderen.

**Vraagstuk C:** De agrarische sector en het MKB staan onder druk

Met uitzondering van de Kop van Goeree, wordt Goeree-Overflakkee in de Ontwerp Agenda Landbouw benoemd als 'agrarisch topgebied', waar de landbouw een blijvend perspectief heeft voor productie op de wereldmarkt. De provincie zal voor de landbouw in de topgebieden een bescheiden rol spelen en richt zich met name op handhaving van de agrarische functie, het tegengaan van verrommeling en het bieden van ruimte voor

---

<sup>143</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), concept-Recreatievisie Goeree-Overflakkee: Belevingseiland in de Delta (versie 1.0), p. 9.

<sup>144</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 6 april 2010.

<sup>145</sup> PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden, interview, 3 mei 2010 & Dorpsraad Herkingen, interview, 7 juni 2010.

<sup>146</sup> Provincie Zuid-Holland (2010). Gewijzigde Statenvoordracht PS 'Compensatiegebieden glastuinbouw' d.d. 10 november 2010, pp. 4-5.

<sup>147</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Ontwerpbesluit Compensatie glastuinbouw 10 november 2010 & Provincie Zuid-Holland (2010), Notulen Statenvergadering 10 november 2010.

<sup>148</sup> PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden, interview, 3 mei 2010 & ISGO, interview, 10 mei 2010.

<sup>149</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.

<sup>150</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 6 april 2010.

<sup>151</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 6 april 2010.

<sup>152</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.

<sup>153</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), concept-Recreatievisie Goeree-Overflakkee: Belevingseiland in de Delta (versie 1.0).

schaalvergroting.<sup>154</sup> In het kader van de PSV constateert de provincie dat sommige bronnen van werkgelegenheid (landbouw, visserij, industrie en handel) het moeilijk hebben op Goeree-Overflakkee. De provincie geeft aan dat het eiland daarom op zoek moet gaan naar nieuwe economische mogelijkheden. De recreatiesector biedt nieuwe kansen, maar ook de zorgsector of duurzame energie bieden mogelijkheden.<sup>155</sup>

Vraagstuk D: De OV- en autobereikbaarheid is matig

Als OV-autoriteit is de provincie verantwoordelijk voor het verlenen van concessies voor het openbaar vervoer in een bepaald gebied. De concessie is het instrument waarmee de OV-autoriteit het openbaar vervoer aanstuurt. In 2008 heeft provincie Zuid-Holland besloten tot een kwaliteitsimpuls in het OV-concessiegebied Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee. Dit omvat onder andere een betere afstemming op de vervoervraag, inzet van extra ritten, het omzetten van oproepafhankelijke ritten in vaste lijngebonden ritten en het vergroten van het comfort voor de reizigers op de corridor Dirksland - Middelharnis - Rotterdam, maar ook het laten vervallen van enkele ritten waar amper vervoervraag voor bestaat. Toch constateert de Rekenkamer in 2009 dat in Zuid-Holland voor de sociale functie van het openbaar vervoer de eisen van de provincie soepel zijn in vergelijking met andere provincies. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland lieten in reactie weten van mening te zijn de sociale functie van het openbaar vervoer goed te hebben geborgd in haar concessies. De Rekenkamer herhaalde vervolgens dat ze in de concessie voor Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee, die loopt vanaf begin 2008, hogere minimumeisen voor de bereikbaarheid van kleinere kernen verwacht.<sup>156</sup> De Rekenkamer heeft in het voorliggende onderzoek niet geanalyseerd in hoeverre de OV-bereikbaarheid veranderd is ten opzichte van de situatie voor 2008. In haar Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur (MPI) geeft de provincie aan dat op Goeree-Overflakkee problemen worden veroorzaakt door een combinatie van (sluip)verkeer richting Rotterdam en de havens en het recreatieverkeer op piekdagen. Dit leidt tot overlast en onveiligheid. De provincie investeert niet in een betere autobereikbaarheid op Goeree-Overflakkee, maar voert alleen projecten uit die gericht zijn op het uitbreiden van het (recreatief) fietspadennet en het verbeteren van de verkeersveiligheid. Voor het laatste geeft de provincie aan de N215 tussen Melissant en Dirksland en de aansluiting bij Nieuwe Tonge aan te gaan passen (oplevering verwacht in respectievelijk 2012 en 2011).<sup>157</sup>

Vraagstuk E: Jongeren verlaten Goeree-Overflakkee

Redenen waarom jongvolwassenen het eiland verlaten, zijn het ontbreken van hogere onderwijsvoorzieningen en onvoldoende werkgelegenheid. Op Goeree-Overflakkee is geen enkele vorm van hoger onderwijs gevestigd en vanwege de beperkte bevolkingsomvang streeft de provincie er ook niet naar dat dit gerealiseerd gaat worden.<sup>158</sup> Daarnaast is Goeree-Overflakkee niet vertegenwoordigd in één van de drie Zuid-Hollandse Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA's) die zich onder andere inzetten voor de aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt en hiervoor een belangrijke partner van de provincie zijn.<sup>159</sup>

---

<sup>154</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Ontwerp Agenda Landbouw, pp. 13 en 17.

<sup>155</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl).

<sup>156</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2009), Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer Provincie Zuid-Holland, pp. 83, 93 en 97.

<sup>157</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur 2009 t/m 2023, pp. 85 en 107.

<sup>158</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>159</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Operationeel Programma Arbeidsmarkt & Onderwijs, p. 11 & Platform Arbeidsmarkt Rijnmond (2010), [www.platformarbeidsmarkt.nl](http://www.platformarbeidsmarkt.nl).

# HOOFDSTUK 7

## Uitvoering van beleid op Goeree-Overflakkee

---

*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 Goeree-Overflakkee?”, 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

Omdat de provincie geen doelen en prestaties heeft geformuleerd voor het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, kan de realisatie ervan niet in beeld gebracht worden. In deze paragraaf wordt daarom de stand van zaken van de as 3 en 4-projecten op Goeree-Overflakkee weergegeven. Vervolgens wordt nader geanalyseerd welke factoren de beleidsuitvoering beïnvloeden en in hoeverre de provincie regie voert op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering.

#### **Stand van zaken 2010**

Medio 2010 zijn op Goeree-Overflakkee tien projecten gerealiseerd, in uitvoering of in voorbereiding die gesubsidieerd worden via POP2-as 4 (Leader), zie tabel 14.

Opvallend is dat er op Goeree-Overflakkee geen projecten via POP2-as 3 worden gesubsidieerd. Wel worden er as 4-projecten (ofwel Leaderprojecten) gerealiseerd op Goeree-Overflakkee: medio 2010 zijn er negen projecten gerealiseerd of in uitvoering. Medio 2010 is van het maximaal beschikbare Europese budget voor Zuid-Hollandse as 3- en 4-projecten (€ 16,1 mln.) slechts 0,6% aangetrokken door partijen op Goeree-Overflakkee. In de resterende periode (tot 2013) komt daar wellicht nog een deel bij van het budget dat nog niet beschikt is. Maar het is aannemelijk dat het grootste deel van het beschikbare budget voor as 3- en 4-projecten beschikt zal worden in de deelgebieden die zowel prioritair, als Leadergebied zijn (zie ook paragraaf 5.2.2).

De negen projecten die in uitvoering zijn of reeds gerealiseerd, kosten gezamenlijk ruim € 236.000. De bijdrage uit het gebied zelf (gemeenten, waterschap, private partijen) aan de projecten is groot, namelijk voor 59% van de totale projectkosten. De Europese bijdrage is 40% en de provincie betaalde € 2.500, dit is 1%. Deze provinciale bijdrage is beschikbaar omdat het project Projectenkaart het gehele Leadergebied beslaat en doordat prioritair gebied Hoeksche Waard hierin ligt, in aanmerking komt voor provinciale cofinanciering. De provincie heeft vooraf geen bestedingstempo bepaald, maar constateert medio 2010 dat de uitputting van het budget volgens planning verloopt.

Voor de projectsubsidie Leefbaarheid zijn twee subsidieaanvragen ingediend (stand: november 2010) voor projecten in de Krimpenerwaard en niet op Goeree-Overflakkee.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 4 november 2010.

**Tabel 14 Projecten op Goeree-Overflakkee gesubsidieerd via POP2 2007-2013 assen 3 en 4, medio 2010<sup>161</sup>**

Naam project	Status	Financiële bijdrage in euro			
		Totaal	ZH	Europa	Derden*
<b>As 3</b>					
<i>Geen</i>					
<b>As 4</b>					
Culturele dag van het Platteland 'Muziek Dichtbij'	Gerealiseerd in 2008	7.738	0	3.000	4.738
Onderzoek speelnatuur Goeree-Overflakkee	Gerealiseerd in 2008	12.030	0	5.055	6.975
Informatiebrochure platteland Goeree-Overflakkee	Gerealiseerd in 2009	6.731	0	3.365	3.365
Compositie Grijsoord	Gerealiseerd in 2009	27.241	0	4.000	23.241
Uitzichtpunt De Schans (Ouddorp)	Gerealiseerd in 2009	8.586	0	4.293	4.293
Ruiter- en menroute De Vliegers Middelharnis	Gerealiseerd in 2010	89.983	0	44.991	44.992
WO2GO panelen	In uitvoering	20.907	0	10.453	10.453
Restauratie oude begraafplaats Mariarust Rockanje	In uitvoering	53.249	0	13.612	39.637
Projectenkaart PG Zuid-Hollandse Eilanden	In uitvoering	10.000	2.500	5.000	2.500
<b>Totaal (absoluut)</b>		<b>236.465</b>	<b>2.500</b>	<b>93.769</b>	<b>140.194</b>
<b>Totaal (relatief)</b>		<b>100%</b>	<b>1,1%</b>	<b>39,7%</b>	<b>59,3%</b>
Recreatieve bewegwijzering	In voorbereiding (gerealiseerd 2013)	150.000	0	75.000	75.000
<b>Totaal (incl. project in voorbereiding)</b>		<b>386.465</b>	<b>2.500</b>	<b>168.769</b>	<b>215.194</b>

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

Omdat vooraf geen prestaties en/of streefwaarden zijn vastgelegd voor as 3- en 4-projecten, kunnen de behaalde resultaten niet vergeleken worden met wat beoogd was.

#### **Factoren die de uitvoering beïnvloeden**

In de gevoerde interviews is een aantal factoren aan de orde gekomen dat beleidsinitiatieven gericht op het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische bevordering beïnvloedt. De meest genoemde factoren zijn:

- Zowel de inwoners, als de vier gemeentebesturen van Goeree-Overflakkee zoeken niet snel het contact met de provincie. 'Behoudend en afwachtend', zo wordt de houding van Goeree-Overflakkee omschreven.<sup>162</sup>
- Een Leaderproces neemt veel tijd in beslag. Dorpsraden kloppen eerder bij andere partijen (gemeente, woningbouwverenigingen, banken en lokale bedrijven) aan voor hulp of subsidiëring van hun leefbaarheidsprojecten, dan dat zij gebruik maken van de Leadermogelijkheden.<sup>163</sup>

<sup>161</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>162</sup> PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden, interview, 3 mei 2010.

<sup>163</sup> Dorpsraad Dirksland, interview, 3 mei 2010 & Dorpsraad Melissant, interview, 10 mei 2010.

- De provincie heeft weinig aandacht voor Goeree-Overflakkee, brengt de Leadermogelijkheden niet onder de aandacht en denkt onvoldoende constructief mee met initiatieven van het eiland, aldus verschillende geïnterviewden.<sup>164</sup> Het ISGO geeft aan dat hierin wel een positieve verandering merkbaar is.<sup>165</sup>
- De PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden geeft niet actief bekendheid aan het Leaderprogramma en de -subsidiemogelijkheden. De PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden is in haar gebied dan ook minder prominent aanwezig dan andere Zuid-Hollandse Plaatselijke Groepen in hun Leadergebieden.<sup>166</sup>
- De provincie Zuid-Holland heeft Goeree-Overflakkee niet benoemd als prioritair gebied. Dit betekent onder andere dat het eiland geen middelen uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) ontvangt en uitgesloten is van provinciale cofinanciering op Leaderprojecten. Dit laatste betekent dat de gemeenten en eventueel derden, zoals het waterschap, de volledige cofinanciering dienen op te brengen. Dit vraagt veel van de gemeenten op Goeree-Overflakkee. Gevolg zou zijn dat er maar weinig Leaderprojecten van de grond komen op het eiland.<sup>167</sup>
- Men vindt het jammer dat de ZHVKK nog nauwelijks subsidie ontvangt van de provincie. De ZHVKK was waardevol als katalysator voor het opstellen van dorpsplannen en burgerparticipatie, inspireerde, ondersteunde en hielp bij het opstellen van dorpsplannen, aldus verschillende partijen uit het gebied.<sup>168</sup>

## 7.2 Provinciale regie

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 4 ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, volgens de provincie Zuid-Holland, bij de gemeenten. 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.

### De inrichting van de organisatie

De Leaderaanpak is een gebiedsgerichte werkwijze. Hiervoor zijn de vier Plaatselijke Groepen opgericht, waarin vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken partijen zitting hebben. Op deze wijze is gewaarborgd dat ideeën van onderaf worden gefaciliteerd en op draagvlak mogen rekenen onder de verschillende groepen in het gebied. De provincie heeft het faciliteren van het proces van projectidee tot -realisatie voor een groot deel neergelegd bij de Plaatselijke Groepen en is geen lid ervan. Voor as 3-projecten geldt een andere werkwijze. De Plaatselijke Groepen spelen bij het ontstaan en realiseren van deze projecten geen rol. Wel kunnen as 3-projecten deel uitmaken van een Uitvoeringsprogramma van één van de Nationaal Landschappen in Zuid-Holland. Deze uitvoeringsprogramma's worden opgesteld in samenwerking met het gebied. De as 3-projecten die

<sup>164</sup> PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden, interview, 3 mei 2010 & Dorpsraad Dirksland, interview, 3 mei 2010 & Dorpsraad Melissant, interview, 10 mei 2010 & ISGO, interview, 10 mei 2010 & Dorpsraad Herkingen, interview, 7 juni 2010

<sup>165</sup> ISGO, interview, 10 mei 2010.

<sup>166</sup> PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden, interview, 3 mei 2010 & Provincie Zuid-Holland (2010), Ingevuld MTR-format Leefbaarheid (ontvangen 8 juli 2010) & ZHVKK, interview, 3 mei 2010.

<sup>167</sup> PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden, interview 3 mei 2010 & ISGO, interview, 10 mei 2010.

<sup>168</sup> Dorpsraad Melissant, interview 10 mei 2010 & PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden, interview, 3 mei 2010 & Dorpsraad Dirksland, interview, 3 mei 2010 & ZHVKK, interview, 3 mei 2010.

hieruit voortkomen, kennen dan ook een gebiedsgerichte aanpak.<sup>169</sup> Voor zowel as 3- als als 4-projecten geldt dat het provinciale contact beperkt is tot de subsidie-aanvrager.<sup>170</sup>

#### Uitvoering van de regierol

De primaire verantwoordelijkheid voor leefbaarheidsbevordering is bij de gemeenten neergelegd. De provincie voert hier geen regie op. Gemeenten waren niet blij met deze keuze van de provincie, aldus de verantwoordelijke gedeputeerde.<sup>171</sup> Op Goeree-Overflakkee wordt door de samenwerkende gemeenten aangegeven dat de provincie deze opdracht niet heeft voorzien van ontwikkelingsruimte. Gesteld wordt dat, als er geen financiële middelen beschikbaar worden gesteld en ruimtelijke ontwikkelingen vanwege onder andere het rode contourenbeleid beperkt mogelijk zijn, de provincie niet van de gemeenten kan verwachten dat zij de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op peil (kunnen) houden.<sup>172</sup> In de huidige beleidsuitvoeringsfase vindt geen bestuurlijk overleg plaats met de Plaatselijke Groepen, dit gebeurt alleen op incidentele basis. Ambtelijk vindt twee keer per jaar overleg plaats, naast de meer informele contacten via telefoon en email. De provincie gebruikt deze gesprekken niet om aan te sturen op een gelijkmatige verdeling van het geld over de deelgebieden van de Leadergebieden. De provincie is van mening dat de Plaatselijke Groepen dit veel beter zelf kunnen beoordelen.<sup>173</sup> De Rekenkamer constateert dat de provincie vooral opdrachtgevend handelt op het gebied van leefbaarheid, en nauwelijks regisserend.

#### De bovenlokale afweging

De provincie heeft prioritaire gebieden aangewezen waar beleidsinvesteringen met voorrang worden ingezet.<sup>174</sup> Budgettair betekent dit bijvoorbeeld dat een niet-prioritair gebied als Goeree-Overflakkee niet in aanmerking komt voor ISV-middelen en niet voor provinciale cofinanciering op POP2-subsidies. De prioritaire gebieden zijn gekozen vanwege de regionale dynamiek, het commitment van partijen in de regio, de inhoudelijke of planologische urgentie en het rendement (inhoudelijk resultaat of financieel) van provinciaal optreden in het gebied. Op de achtergrond speelde de overweging mee dat deze gebieden qua inhoudelijke opgave en/of provinciale sturingsrol exemplarisch zijn.<sup>175</sup> De leefbaarheidsproblematiek in een gebied vormde geen criterium bij het selecteren van de prioritaire gebieden. In de beleidsuitvoering wordt de prioritaire indeling strikt gehanteerd. Hierdoor krijgen niet-prioritaire gebieden op onderdelen niet de aandacht die ze nodig hebben, aldus de verantwoordelijk gedeputeerde.<sup>176</sup>

De Rekenkamer vindt het van belang dat de provincie, vanuit de haar toebedeelde regierol, in de gaten houdt of de leefbaarheid in de verschillende deelgebieden niet te veel verschilt en of alle deelgebieden voldoende aan bod komen bij de bestemming van de financiële middelen. Zuid-Holland voldoet hier niet aan voor het thema leefbaarheid. Het aan leefbaarheid verwante onderwerp bevolkingskrimp wordt wel door de provincie in de gaten gehouden. Op Goeree-Overflakkee en in delen van het Groene Hart wordt krimp verwacht en de verantwoordelijk gedeputeerde geeft aan dat dit vraagt om een kentering in de huidige provinciale visie op haar verantwoordelijkheid ten aanzien van de kleine kernen.<sup>177</sup> De verwachting is dat vanuit de krimpregio's de vraag naar actief beleid en financiële ondersteuning door de provincie zal toenemen. De provincie geeft aan dat,

---

<sup>169</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 16 december 2010 & Reactie feitelijk wederhoor, 15 december 2010 & Provincie Zuid-Holland (2010), Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Hoeksche Waard 2007-2013, fase 1, p. 6.

<sup>170</sup> Provincie Zuid-Holland, email 26 oktober 2010.

<sup>171</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.

<sup>172</sup> ISGO, interview, 10 mei 2010.

<sup>173</sup> Provincie Zuid-Holland, email, 26 oktober 2010.

<sup>174</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Contourennota Levend Landschap, p. 28.

<sup>175</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Contourennota Levend Landschap, p. 28.

<sup>176</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.

<sup>177</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 8 september 2010.

voordat concrete maatregelen worden geformuleerd, eerst een analyse gemaakt zal moeten worden van aard, omvang en consequenties van dit probleem.<sup>178</sup>

### **7.3 Bijdrage van beleid**

De provincie Zuid-Holland heeft geen direct leefbaarheidsbeleid, het beoordelen van de bijdrage van het provinciale leefbaarheidsbeleid aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op Goeree-Overflakkee is dan ook niet aan de orde. Het ligt wel voor de hand dat de Leaderprojecten op Goeree-Overflakkee, vanwege de gebiedsgerichte aanpak, een positieve bijdrage leveren aan de leefbaarheid. Omdat deze projecten vooral gericht zijn op recreatie en toerisme, is er enige relatie met de vraagstukken A en B (namelijk 'Oostwaarts vermindert het aanzien, neemt het voorzieningenniveau af en ontbreekt economische ontwikkeling' en 'De welvaart op de Kop van Goeree wordt bedreigd'). In hoeverre dit een positieve bijdrage is, is niet onderzocht door de provincie en is niet toe te schrijven aan provinciaal beleid.

---

<sup>178</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Ingevuld MTR-format Leefbaarheid (ontvangen 8 juli 2010).



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

---

### ***Geraadpleegde personen Goeree-Overflakkee***

- De heer Ph. van den Berg, Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO), wethouder Middelharnis
- De heer A. Bijl, Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO), gebiedscoördinator
- De heer A. Goud, dorpsraad Dirksland, penningmeester
- Mevrouw D. Kickert, Zuid-Hollandse Vereniging van Kleine Kernen (ZHVKK), secretaris & lid Plaatselijke Groep Leader Zuid-Hollandse Eilanden
- Mevrouw A. Krouwel, dorpsraad Melissant, secretaris
- Mevrouw L. Oranje, dorpsraad Herkingen, secretaris
- De heer J. Trompper, lid Plaatselijke Groep Leader Zuid-Hollandse Eilanden & cultureel opbouwwerker Goeree-Overflakkee

### ***Geraadpleegde personen provincie Zuid-Holland***

- De heer J. Evertse, gedeputeerde groen en plattelandsontwikkelingen
- De heer E. Sprietsma, afdeling ruimte en wonen (ontwikkeling en realisatie), accounthouder Goeree-Overflakkee
- De heer E. Hinborch, afdeling ruimte en wonen (visie, ontwerp en strategie), teamleider visie & ontwerp (o. a. Structuurvisie Zuid-Holland)
- Mevrouw I. van Westbroek, afdeling water en groen (bureau landelijk gebied), beleidsmedewerker landelijk gebied & POP-coördinator
- De heer P. Verbon, afdeling water en groen, senior strategisch beleidsadviseur
- De heer B. van Swol, afdeling Samenleving en Economie, coördinator & senior beleidsmedewerker

### ***Deelnemers discussiebijeenkomst***

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





# BIJLAGE B

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

### Algemeen

- Ecorys (2006), *Naar een sterker platteland - ex-ante evaluatie POP 2007-2013*.
- Fontein, R.J. (2009), *Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG*. Wageningen: Alterra.
- Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008), *Ruimte, regie en rekenschap*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Graaf, R. de, M. ten Have & S. van Dorsselaer (2010), *De psychische gezondheid van de Nederlandse bevolking*. Nemesis 2. Utrecht: Trimbos-instituut.
- ILG (2006) – *Hoofddlijnen 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 Zuid-Holland**

- Provincie Zuid-Holland (2006), Bestuursvereenkomst inzake de Regionale Agenda Samenleving Goeree-Overflakkee 2006-2008.
- Provincie Zuid-Holland (2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013.
- Provincie Zuid-Holland (2007), Brief 23 mei 2007 'Motie Voorzieningen Kleine Kernen'.
- Provincie Zuid-Holland (2007), Contourennota Levend Landschap.
- Provincie Zuid-Holland (2007), Doen wat werkt - Contourennota Levend Landschap.
- Provincie Zuid-Holland (2007), Programma Provincie Nieuwe Stijl - over positie, rol en taken van de provincie.
- Provincie Zuid-Holland (2008), Meedoen in Zuid-Holland - Maatschappelijke participatie 2009-2012.
- Provincie Zuid-Holland (2008), Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur 2009 t/m 2023.
- Provincie Zuid-Holland (2008), Operationeel Programma Arbeidsmarkt & Onderwijs.
- Provincie Zuid-Holland (2008), Programma Provincie Nieuwe Stijl (2008-2011) – Een krachtig en slagvaardig Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland (2008), De Staat van de Zuid-Hollandse Samenleving 2008.
- Provincie Zuid-Holland (2009), Bestuursvereenkomst inzake de Regionale Agenda Samenleving Goeree-Overflakkee 2009-2012.
- Provincie Zuid-Holland (2009), Motie 168 'Recreatievisie Goeree-Overflakkee' (PS-vergadering 11 november 2009).
- Provincie Zuid-Holland (2009), Nota Provinciaal Belang ten behoeve van de provinciale structuurvisie.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Ontwerpbesluit Compensatie glastuinbouw 10 november 2010.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Notulen Statenvergadering 10 november 2010.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland 10 maart 2009.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland 25 mei 2010.
- Provincie Zuid-Holland (2010), concept-Recreatievisie Goeree-Overflakkee: Belevingseiland in de Delta (versie 1.0).
- Provincie Zuid-Holland (2010), Format brief Subsidieverlening niet POP2 – AAD12 of BA13.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Format brief Subsidieverlening projectsubsidie POP2 – AAD12 of BA13.
- Provincie Zuid-Holland (2010). Gewijzigde Statenvoordracht PS 'Compensatiegebieden glastuinbouw' d.d. 10 november 2010.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Ingevuld MTR-format Leefbaarheid (ontvangen 8 juli 2010).
- Provincie Zuid-Holland (2010), Ontwerp-uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+ - Veilig Veerkrachtig Vitaal.

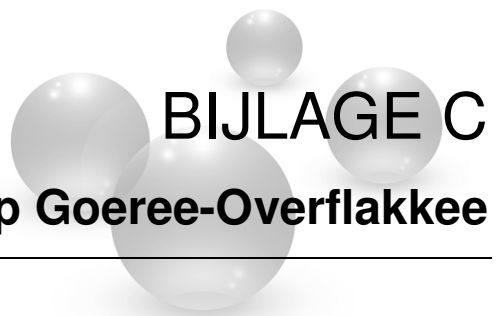
- Provincie Zuid-Holland (2010), Provinciale Structuurvisie - Visie op Zuid-Holland Ontwikkelen met schaarse ruimte.
- Provincie Zuid-Holland (2010), PS-besluit vaststellen Herindelingsadvies Goeree-Overflakkee d.d. 13 oktober 2010.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Subsidieverleningsbeschikking POP Bijlage 2.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Tweede voortgangsrapportage Maatschappelijke Participatie 2009-2012 (commissie Samenleving 7 april 2010).
- Provincie Zuid-Holland (2010), Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Hoeksche Waard 2007-2013, fase 1.
- Provincie Zuid-Holland & regio Goeree-Overflakkee (2009), Bestuursovereenkomst inzake de Regionale Agenda Samenleving Goeree-Overflakkee 2009-2012.
- Randstedelijke Rekenkamer (2009), Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer Provincie Zuid-Holland.
- Tympana Instituut (2006), Leefbaarheid in kleine kernen in Zuid-Holland.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2010), Brief aan de ministers van LNV en V&W d.d. juni 2009.

#### **Goeree-Overflakkee**

- ISGO (2009), Uitvoeringsprogramma Gebiedsgerichte aanpak Goeree-Overflakkee 2009-2013.
- Plaatselijke Groep Zuid-Hollandse Eilanden (2007), Ontwikkelingsplan Leader Zuid-Hollandse Eilanden.
- Plaatselijke Groep Zuid-Hollandse Eilanden (2010), Projectenkaart 2007-2013 (3 mei 2010) - Het water scheidt...het water bindt.

#### **Websites**

- Arriva (2010), [www.arriva.nl](http://www.arriva.nl).
- CBS (2005, 2007-2010), [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl).
- DHV (2010), [www.dhv.nl](http://www.dhv.nl).
- Ilocal (2010), [www.ilocal.nl](http://www.ilocal.nl).
- Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing, [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl).
- Leefbarometer (RIGO), [www.leefbarometer.nl](http://www.leefbarometer.nl).
- Netwerk Platteland, [www.netwerkplatteland.nl](http://www.netwerkplatteland.nl).
- P10-gemeenten, [www.p-10.nl](http://www.p-10.nl).
- Platform Arbeidsmarkt Rijnmond (2010), [www.platformarbeidsmarkt.nl](http://www.platformarbeidsmarkt.nl).
- Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl).
- Streekarchief Goeree-Overflakkee (2010), [www.streekarchiefgo.nl](http://www.streekarchiefgo.nl).
- Villapark de Ventjager (2010), [www.ventjager.nl](http://www.ventjager.nl).



# BIJLAGE C

## Leefbaarheidsvraagstukken op Goeree-Overflakkee

---

In paragraaf 5.4 zijn de naar de mening van de rekenkamer meest relevante leefbaarheidsvraagstukken van Goeree-Overflakkee weergegeven. Dit is het resultaat van een selectie uit een groot aantal leefbaarheidsvraagstukken die genoemd zijn in documenten of tijdens interviews met betrokken partijen op Goeree-Overflakkee. In deze gesprekken is expliciet gevraagd naar de problemen/uitdagingen en kansen in het gebied. De geraadpleegde documenten en gesprekspartners zijn:

- Leefbaarheid in kleine kernen in Zuid-Holland (A)
- Ontwikkelingsplan Leader Zuid-Hollandse Eilanden (B)
- Ontwerp Regionale Structuurvisie Goeree-Overflakkee (C)
- Dorpsraad Dirksland (1)
- Dorpsraad Herkingen (2)
- Dorpsraad Melissant (3)
- ISGO (4)
- Provincie Zuid-Holland (5)
- PG Leader Zuid-Hollandse Eilanden (6)
- ZHVKK (7)

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

### ***Economie, werkgelegenheid en arbeidsparticipatie***

- Eenzijdigheid in economische dynamiek: ijle, betrekkelijk eenzijdige productiestructuur met geringe innovatie en investeringen, en weinig bedrijven in groeisectoren. (B&C)
- Geen reële vergoeding voor agrarisch landschaps- en natuurbeheer of geen goede aansluiting van de vergoedingsregeling bij agrarische praktijk. (B)
- Relatief lage arbeidsparticipatie onder vrouwen en de mogelijkheid tot arbeidsparticipatie in het gebied is beperkt voor vrouwen. (B)
- Beperkte kennis van marktafzetstructuren voor de agrarische sector. (B)
- Toenemende druk op de agrarische sector. De inkomsten uit primaire activiteiten en de beschikbaarheid van agrarische arbeidskrachten dalen voortdurend. (B)
- Achterblijvende groei aantal MKB-bedrijven in kleine kernen, de middenstand neemt in omvang af (B&1)
- Vestigingsmogelijkheden nieuwe bedrijven zijn op grond van het Streekplan beperkt en restrictief beleid wordt voortgezet. (B&C)
- Stagnerende economische ontwikkeling en afnemende werkgelegenheid. (C)
- Stagnerende herstructurering werkgebieden. (C)
- Gebrek aan middenkader, jonge hoger opgeleiden. (C)
- Vergrijzing bevolking en arbeidsmarkt. (C)
- De landbouw heeft het zwaar, boeren oogsten meerdere keren per jaar en verbreden hun activiteiten. (1&3)
- De economie op het eiland wordt onvoldoende gestimuleerd, afgezien van de investeringen in recreatieve voorzieningen. (7)

- Bedrijventerreinen worden onvoldoende actief gepromoot, waardoor bedrijven die zich hier dan wel vestigen soms niet levensvatbaar blijken. (7)
- Plannen om haven(s) te laten herleven komen niet van de grond. (1)
- Het MKB is redelijk stabiel, al zijn nieuwe economische dragers wel gewenst. (5)
- Goeree-Overflakkee heeft te maken met een stilstaande economie en moet op zoek naar nieuwe economische dragers, vooral aan de oostkant. Landbouw en transport zijn daar nu de belangrijkste economische activiteiten, maar deze sectoren leveren maar weinig werkgelegenheid op. (6)
- De oostkant van het eiland is bij de provincie Zuid-Holland in beeld als locatie voor grootschalige glastuinbouw. Dit staat op gespannen voet met plannen om hier recreatie en toerisme te stimuleren en het ontbreekt in het gebied aan draagvlak voor de komst van de glastuinbouw. (4&6)
- In Herkingen en omgeving is nauwelijks werkgelegenheid. In de horeca en recreatie zijn wat (veelal seizoensgebonden) banen. En er zijn een paar grote agrarische bedrijven, maar deze genereren nauwelijks werkgelegenheid. (2)
- De inwoners hebben gemiddeld minder te besteden dan het provinciaal gemiddelde. (A)

### **Voorzieningenniveau**

- Handhaving dienstverlening in kleine kernen op minimaal niveau vraagt hoge inspanning (B)
- Aantal inwoners kleine kernen is te klein om het voorzieningenniveau in stand te houden. In een aantal kernen is het voorzieningenaanbod sterk afgenomen. (B&C)
- Onvoldoende ontwikkelde zorgstructuur. (C)
- Gebrek aan bepaalde infrastructuur: hotel, ict, etc. (C)
- Behoeft aan meer (uitgaans)activiteiten voor de jeugd (vanaf 12 jaar). (1&7)
- Er worden weinig activiteiten georganiseerd. (1)
- Meer oostwaarts staat de leefbaarheid onder druk: het voorzieningenniveau neemt af en de OV-bereikbaarheid is hier en daar slecht. (7)
- De bibliotheekvoorzieningen zijn minder geworden: de bibliobus is inmiddels afgeschaft en nu zijn er slechts een paar steunpunten die 'gevoed' worden door de drie bibliotheken op het eiland. (7)
- De voorzieningen in kleine kernen verdwijnen. Waar vroeger nog een (Rabo)bank stond, is een pinautomaat nu vaak nog de enige faciliteit. Detailhandel neemt ook af. In Stad aan 't Haringvliet bijvoorbeeld is de supermarkt onlangs gesloten en in Herkingen zit de supermarkt niet meer in het hart van het dorp. De kleine kernen ontberen voldoende massa om rendabele zorgvoorzieningen in stand te houden. (2&6)
- De zorginstanties die op Goeree-Overflakkee actief zijn, concurreren met elkaar in plaats van samen te werken. (6)
- De afname van het aantal voorzieningen versterkt de terugloop van de bevolking. Het tij zou gekeerd kunnen worden door: het soepeler hanteren van de rode contouren, herstructurering van de dorpskernen en het opknappen van de openbare ruimte te investeren in het voorzieningenniveau. (4)
- In de meeste kernen is een behoorlijk aantal zorg-, welzijns- en commerciële voorzieningen. (A)
- Er zijn weinig apotheken in de kleine kernen, wel diverse sportvoorzieningen. (A)
- De leerlingenaantallen van basisscholen zijn de afgelopen jaren licht toegenomen. (A)

### **Bereikbaarheid**

- Sterke pendelstroom (B)
- Grote afstanden vormen een obstakel voor recreatie en toerisme, met name omdat het openbaar vervoer onder de maat is. (B)
- De OV-ontsluiting is matig (3)

- Met de auto is de ontsluiting niet optimaal. In de spits staan er files en in geval van calamiteiten voldoen de 2-baans toegangs-/uitvalswegen niet. En de tweede Maasvlakte zal meer verkeersdruk met zich meebrengen. (3)
- De OV-ontsluiting van de kleine kernen staat onder druk. De verbinding met Rotterdam is wel redelijk goed. Daar staat tegenover dat de mensen van Goeree-Overflakkee eraan gewend zijn om een stukje te moeten rijden om ergens te komen. (4)
- Er is weinig infrastructuur in Herkingen. (2)
- Verminderde bereikbaarheid door vollopen capaciteit N57 en N59, vooral in de spits. (C)

### **Recreatie**

- De recreatieve ontsluiting van kreken, kanalen en havens is beperkt. (B&C)
- Te grote recreatieve druk op het gebied. (B)
- Er zijn te weinig recreatieve voorzieningen. (B)
- De provincie ziet vooral ook meerwaarde in het stimuleren van recreatie op het oostelijk deel van Goeree-Overflakkee. De haalbaarheid van recreatieprojecten in dit gebied is in de ogen van de provincie nog niet helder. (5)
- Het toerisme op de Kop van Goeree is nog altijd bloeiend en goed voor 2 miljoen overnachtingen per jaar. Maar de terreinen zijn verouderd en het aanbod is eenzijdig. Investerings in kwaliteitsverbetering en verbreding van het aanbod (zoals slecht weervoorzieningen) zijn noodzakelijk. Een verbinding tussen het recreatieve voorzieningen in het westelijk deel met de rest van het eiland, ontbreekt. (4)
- Vanuit een behoudende visie en een vrij negatieve houding ten aanzien van Duitsers en 'bootjesmensen', wordt de recreatie nog onvoldoende op waarde geschat. (2)

### **Cultuur**

- Beperkte culturele infrastructuur. (B)
- Nog altijd verdwijnen regionale en lokale cultuuroederen, tradities en producten door gebrek aan belangstelling en onwetendheid. (B)

### **Demografie**

- Een algemeen probleem op Goeree-Overflakkee is vergrijzing en bevolkingskrimp. Dat geldt nog sterker aan de oostkant van het eiland dan op de kop. (6)
- Het aantal huishoudens van alleenstaanden neemt toe. (A)
- Veel jongeren verlaten het gebied omdat zij gaan wonen in bijvoorbeeld de stad waar ze gestudeerd hebben of zijn gaan werken. (B&2)
- Voor jongeren is er onvoldoende werkgelegenheid, er ontbreekt een HBO-school en er is een tekort aan starterswoningen. (3&7)
- De meeste kleine kernen ontgroenen en vergrijzen sterker in vergelijking met de hele provincie. (A&2)

### **Water**

- Verzilting oppervlaktewater en bodem, onvoldoende waarborg voor goede zoetwatervoorziening voor de landbouw. (B&C)
- Onvoldoende ingespeeld op eisen duurzaam watersysteem (Kaderrichtlijn, kwantiteit). (C)
- Veiligheid en waterkwaliteit in de Zuidwestelijke Delta dienen sterk verbeterd te worden. (4)
- Voor het oostelijk deel van Goeree-Overflakkee heeft de slechte waterkwaliteit een sterk negatieve invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden van toerisme en recreatie. Zomers zorgt de blauwalg in het Volkerak voor

stankoverlast. Hierdoor kent de haven van o.a. Ooltgensplaat geen ontwikkeling meer, terwijl de havens aan het Volkerak wel potentieel hebben. (4)

### **Wonen**

- Magere ruimtelijke kwaliteit gebouwde omgeving, soms zelfs verpaupering in een aantal gebieden (openbare ruimtes, verouderde woongebieden, bedrijventerreinen, verblijfsrecreatie). (C&5)
- Stagnerende herstructurering woongebieden. De regio moet meer inzetten op herstructurering van de kernen, omdat nu in een aantal gevallen sprake is van verpaupering. O.a. de sociale woningen die dateren uit de 50-er jaren zijn erg slecht aan het worden. (C&5)
- Voortvarende ontwikkeling van concurrerende woonmilieus in Zeeland, West-Brabant, waardoor vertrekoverschot vanuit Goeree-Overflakkee groter wordt. (C)
- Er worden te weinig nieuwe woningen gebouwd, er is behoefte aan meer woningen voor senioren en starters. (1&7)
- De nieuwbouw is (te) duur en voor de oudere huizen geldt dat de vraagprijs hoog is of dat de renovatiekosten zo hoog zijn dat het voor starters niet te betalen is. (2)
- Op delen van het eiland loopt de verkoop van bestaande woningen slecht en staan wat meer huizen te koop (m.n. de oostkant). Woningbouwverenigingen zouden hier iets aan kunnen doen. (3&5&6)
- Het aanzien van de kernen aan de oostkant wordt minder, denk aan Ooltgensplaat en Den Bommel. (6)
- Voor starters zijn de huizen te duur, met name op de kop van het eiland. (6)
- Veel senioren willen verhuizen naar een grotere kern. Behalve de slechte (zorg)voorzieningen in hun eigen woonplaats, spelen de slechte OV-verbindingen en de afstand tot hun kinderen hierbij een rol. (6)
- Leegstand van vooral winkelpanden en wat huizen, dit geeft verpaupering in het hart van het dorp Herkingen. Ook de bewoning van arbeidsmigranten in leegstaande (winkel)panden draagt bij aan de verpaupering. (2)

### **Ligging en landschap**

- Onbekend, deels 'vergeten' eiland, imago komt onvoldoende uit de verf. (C)
- Onvoldoende leesbaarheid van ontstaansgeschiedenis van het landschap. (C)
- 'Sterven' van de kleine, karakteristieke kernen ('verdwijnd eiland'). (C)
- Onvoldoende financiële middelen om de noodzakelijke en omvangrijke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (herstructurering wonen, werken, openbare ruimte, landschap) te realiseren. (C)
- Te snelle verkoop locaties zonder bewijs van meerwaarde. (C)

### **Overig**

- De verschillende belangen zijn niet altijd met elkaar te verenigen (B)
- Recreatie en natuur zijn niet altijd te verenigen, met name in kwetsbare gebieden (B)
- Zwak organiserend vermogen. (C)
- Interne bestuurlijke verdeeldheid en gebrek aan anticipatie. (C)
- Veel eilanders staan niet open voor verandering, nieuwe ontwikkelingen komen daardoor soms moeilijk van de grond. (1)
- Het bedrijventerrein van Melissant ziet er niet florissant uit (3)
- Op de Kop gaat het goed, in Middelharnis ook wel, Dirksland en andere kernen hebben het moeilijker. (5)
- Burgerparticipatie is op Goeree-Overflakkee niet sterk ontwikkeld. Er heerst een eilandcultuur. Men is behoudend, afwachtend rigide. Bij voorstellen voor vernieuwingen worden vooral de problemen gezien, wat leidt tot allerlei inperkingen of zelfs het afwijzen van voorstellen. (6)
- De gebiedsidentiteit is niet sterk ontwikkeld en eerder kerngebonden. (6)

**Positieve elementen en kansen die worden onderscheiden:**

- Ligging nabij de Randstad (B)
- Aantrekkelijk woon- en werk milieu met voldoende ruimte voor wonen, werken en recreëren. Aangenaam 'eilandgevoel' met rust en ruimte. Groenblauwe oase met kleinschalig wonen en recreëren. (B&C)
- Open landschap met vele landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Waardevolle natuurgebieden. (B)
- Authentieke stadjes, historische dorpscentra, en havengebieden. (B&C)
- Onderdeel van de Zeeuwse Delta met schakelpositie tussen Rijnmond/Randstad en West-Brabant. (C)
- Schone lucht, gezond milieu, heldere hemel. (C)
- Landbouw als drager van het buitengebied. (C)
- Beter leesbaar en beleefbaar maken van het landschap door zorgvuldig regisseren van 'groene, blauwe en rode' ontwikkelingen. (C)
- Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in de dorpen en het landschap. (C)
- Watersport en wonen (hogere segmenten) op hele eiland, vooral op overgangen tussen water en land, met versterking van cultuur-historisch waardevolle structuren, zoals de havenkanalen, kreken en dijken. (C)
- Aantrekkende wereldmarkt voor landbouwproducten, met kansen voor innovatie, productverbreding en schaalvergroting. (C)
- Goede overlegstructuur tussen gemeenten. (B)
- Recreatieve ontwikkeling landelijk gebied. (B)
- Volop watersportmogelijkheden, diverse jachthavens. (C)
- Toerisme aan de Kop en langs het water. (C)
- Verbetering en uitbreiding van verblijfsmogelijkheden (recreatiebungalows, tweede huis, bed & breakfast, hotels, campings). (C)
- Versterking van de routegebonden recreatie op het hele eiland en met name langs cultuurhistorisch bijzondere plekken en karakteristieke kernen. (C)
- Het toerisme op de Kop zorgt voor een goede leefbaarheid en een vitale economie (7)
- Herkingen ligt ideaal aan het water, heeft een strandje, de waterkwaliteit is goed, er zijn 2 jachthavens en 320 vakantiehuisjes. Genoeg ingrediënten dus voor een bloeiende recreatiesector. (2)
- Combineren van wateropgaven met dorpsuitbreidingen (waterbalkons). (C)
- Voldoende uitgeefbaar bedrijventerrein in Oude Tonge (C)
- Visserijcomplex in Stellendam. (C)
- Loyale arbeidskrachten en leveranciers. (C)
- Uitbouw van logistieke sector en lichte maakindustrie in Oostflakkee. (C)
- Versterking handel (inclusief retail), onderwijs en diensten in Middelharnis. (C)
- Concentratie van onderwijs en andere voorzieningen in Middelharnis. (C)
- Regionaal ziekenhuis Dirksland. Versterking van zorgdiensten in en rond Dirksland. (C)
- Afstemming van ruimtelijk beleid en toekomstige investeringen van zorginstellingen. (C)
- Toegankelijk maken van natuur, gecombineerd met kleinschalige toeristische voorzieningen (ecotoerisme). (C)
- Basisvoorzieningen zijn nog aanwezig in Melissant. In Melissant valt het mee met de verpaupering en de leefbaarheid gaat niet hard achteruit. (3)
- De Stichting Welzijn Ouderen (SWO) is erg actief op geheel Goeree-Overflakkee. (7)
- Mensen zijn over het algemeen zeer positief over hun leefomgeving (1)
- Totale woningaanbod is ruim voldoende (1)
- Woningcorporaties zijn wel bereid om niet-rendabele projecten te betalen. Op die wijze dragen zij bij aan de leefbaarheid in kleine kernen. (4)
- Veiligheidsgevoel en sterke sociale binding. (C)





# BIJLAGE D

## Afkortingen

Afkorting	Beschrijving
Asv	Algemene Subsidieverordening
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
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GS	Gedeputeerde Staten
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISGO	Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
KRW	Kaderrichtlijn Water
Leader	Liaison Entre Actions de Development de l'Economie Rurale
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MFC's	Multifunctionele centra
MJP2	Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013
MPI	Meerjarenprogramma Infrastructuur
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
PNS	Provincie Nieuwe Stijl
POP2	Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013
PS	Provinciale Staten
PSV	Provinciale Structuurvisie
RAS	Regionale Agenda Samenleving
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
RPA	Regionaal Platform Arbeidsmarkt
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau

Afkorting	Beschrijving
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
ZHVKK	Zuid-Hollandse Vereniging voor Kleine Kernen