



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Vitaal Platteland
Provincie Noord-Holland

Vitaal Platteland

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

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, maart 2011



Voorwoord

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

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

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

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

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

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

Inhoudsopgave

1. Conclusie en aanbevelingen	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Probleemstelling.....	6
1.3 Conclusie.....	7
1.4 Aanbevelingen.....	14
2. Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Rekenkamer	17
2.1 Reactie Gedeputeerde Staten.....	17
2.2 Nawoord Rekenkamer.....	19
3. Bevindingen en provincievergelijking	25
3.1 Taken en rollen.....	25
3.2 Vraagstukken	27
3.3 Beleid	29
3.4 Uitvoering van beleid in geselecteerd gebied	35

Opmerking

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

Fotografie (Iris Brugman): West-Friesland, diverse lokaties en aspecten van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied en de kleine kernen.



HOOFDSTUK 1

Conclusie en aanbevelingen

1.1 Aanleiding

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

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

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

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

Leeswijzer

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

1.2 Probleemstelling

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

Doelstelling:

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

Vraagstelling:

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

De centrale vraag valt uiteen in een aantal onderzoeksvragen:

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

Voor dit onderzoek is naast een provinciebreed deel ook een plattelandsgebied binnen de provincie geselecteerd voor een gevalstudie. Voor de provincie Noord-Holland is dit West-Friesland.

1.3 Conclusie

Algemene conclusie Noord-Holland

Het beleid van de provincie Noord-Holland ter verbetering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland draagt in redelijke mate bij aan de leefbaarheid. De Rekenkamer heeft dat in het bijzonder vastgesteld voor West-Friesland. De provincie Noord-Holland is redelijk goed op de hoogte van de leefbaarheidsvraagstukken en het provinciale beleid sluit hier redelijk goed op aan. Een uitzondering hierop is het beleid op het gebied van het openbaar vervoer; de verschraving ervan lijkt juist een gevolg van het provinciaal beleid.

Het leefbaarheidsbeleid is uitgewerkt via twee sporen, namelijk in het pMJP en in het sectorale Zorg en Welzijnbeleid. In de uitvoering van het pMJP hanteert de provincie een gebiedsgerichte aanpak. Op het gebied van Zorg en Welzijn wordt voornamelijk gewerkt met subsidieregelingen en steunfunctiewerk. De provincie Noord-Holland voert haar regierol redelijk goed uit, onder andere door (in het kader van het pMJP) het instellen van ILG-gebiedscommissies. Op het niveau van de provincie als geheel blijkt dat de beoogde prestaties uit het uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn voor 2009 en 2010 grotendeels zijn behaald. De beoogde prestatie voor de subsidieregeling voor dorpshuizen is ook behaald. De financiële bijdrage van actoren uit het gebied is hierbij groot en het beleid wordt door betrokkenen gewaardeerd. Op onderdelen vindt de Rekenkamer de gevolgde aanpak echter minder doeltreffend.

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

- De begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit zijn niet helder gedefinieerd en afgebakend.
- Het leefbaarheidsbeleid is slechts beperkt onderbouwd door een integrale probleemanalyse van de problemen op het platteland.
- Een visie op de taken en rollen van de provincie voor het thema als geheel is niet vastgelegd. De vastlegging hiervan op onderdelen van het beleid neemt niet weg, dat dit de samenhang voor dit thema *als geheel* belemmert.
- De beschikbare middelen voor dit thema zijn vooraf niet verdeeld over de deelgebieden op basis van een bovenlokale afweging. De Rekenkamer had verwacht dat de provincie (met het oog op haar regierol) op basis van een probleemanalyse en prioritering de middelen had verdeeld over de deelgebieden. Dit is tot 2010 niet het geval geweest.
- De beoogde prestaties zijn niet per deelgebied benoemd, maar (en alleen binnen het Zorg en Welzijn-spoor) voor de provincie als geheel. Hierdoor kan de Rekenkamer niet beoordelen of het provinciale leefbaarheidsbeleid in West-Friesland volgens plan verloopt.
- De provincie monitort niet het effect van het leefbaarheidsbeleid. Beoordeling van en tussentijdse bijsturing in het beleid is daardoor niet goed mogelijk.

Toelichting op de conclusie

Het platteland van West-Friesland heeft te maken met leefbaarheidsvraagstukken. Dit zijn niet alleen knelpunten, maar ook kansen die (nog) niet zijn verzilverd. De provincie Noord-Holland is redelijk op de hoogte van deze vraagstukken, met name doordat de provincie verkenningen heeft uitgevoerd en het contact met het gebied heeft georganiseerd door een ILG-gebiedscommissie in te stellen.

De provincie heeft het beleid voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering via twee sporen uitgewerkt, namelijk via het pMJP en via het sectorale Zorg en Welzijnbeleid. Daarnaast wordt het project BreedNet Noord-Holland Noord tot het provinciale leefbaarheidsbeleid gerekend. In deze documenten worden de

begrippen 'leefbaarheid' en 'sociaal-economische vitaliteit' niet duidelijk gedefinieerd of afgebakend. Dat de provinciale inspanning op het thema leefbaarheid bestaat uit een pMJP- en een Zorg en Welzijnspoor, is niet duidelijk toegelicht. Binnen deze beleidslijnen heeft de provincie wel helder en eenduidig vastgelegd welke taken en rollen zij voor zichzelf en betrokken actoren ziet. De provincie heeft beperkt een integrale probleemanalyse van de problemen op het platteland uitgevoerd ter onderbouwing van haar leefbaarheidsbeleid. De Rekenkamer beoordeelt dit negatief, omdat inzicht in de leefbaarheidssituatie (van verschillende bevolkingsgroepen, zoals jongeren, ouderen etc.) noodzakelijk wordt geacht voor het kunnen formuleren van doelen en prestaties en voor het voeren van regie. Dat er geen samenhangende probleemanalyse is uitgevoerd, heeft volgens de provincie te maken met de gekozen werkwijze (van onderaf) waarbij de subsidiekaders voor sociaal-economische vitaliteit uit het POP zo min mogelijk zijn ingeperkt. Overigens kent alleen het pMJP-spoor een bottom-up aanpak voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Voor de uitvoering van het gehele pMJP is gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. De provincie heeft daartoe gebiedscommissies ingesteld (zie hierna). Voor het thema leefbaarheid is volledig aangesloten bij de POP2-maatregelen. De provincie heeft daarin prioriteiten aangebracht. Deze prioriteiten gelden voor de gehele provincie. Er zijn binnen het pMJP geen prestaties benoemd, vanuit de gedachte dat de prestaties van onderaf tot stand moet komen. Op het gebied van Zorg en Welzijn wordt voornamelijk gewerkt met subsidieregelingen en steunfunctiewerk. In de beleidsnota en het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma zijn de doelen, activiteiten en beoogde prestaties voor de eerste twee jaar benoemd.

Het voorgenomen beleid sluit redelijk goed aan op de in dit onderzoek gesignaleerde vraagstukken in het gebied. Een uitzondering hierop is het beleid op het gebied van het OV. De verschraving van het OV lijkt juist een gevolg van het provinciaal beleid.

De provincie Noord-Holland voert haar regierol redelijk goed uit. Voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid (pMJP-spoor) heeft de provincie haar grondgebied verdeeld in zeven werkgebieden. GS hebben voor ieder gebied een ILG-gebiedscommissie ingesteld en hebben volledige zeggenschap over de samenstelling ervan. Verder vult de provincie haar regierol in door jaarlijks een kaderbrief te versturen aan de gebiedscommissies en betrokkenen geven aan dat het contact tussen provincie en de regio goed verloopt. De uitvoering van het beleid verloopt voortvarend; alle beschikbare middelen die binnen het pMJP voor het thema beschikbaar zijn, zijn medio 2010 bestemd (rekening houdend met de projecten waarvoor een subsidieaanvraag in voorbereiding is). De Rekenkamer is kritisch over het feit dat de provincie de beschikbare middelen voor het thema sociaal-economische vitaliteit niet vooraf verdeeld heeft over de onderscheiden deelgebieden. Er is geen bovenlokale afweging gemaakt om het budget met voorrang in te zetten in deelgebieden waar de urgentie van de leefbaarheidsproblematiek groter is.

De provincie Noord-Holland monitort de leefbaarheidssituatie en de sociaal-economische vitaliteit op het platteland niet integraal. Vanuit de provincie is aangegeven dat de uitvoering van as 3 en 4-projecten wordt gemonitord op prestatieniveau. In het uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn is helder aangegeven op welke wijze zal worden gemonitord en geëvalueerd. Deze monitoring en evaluatie vindt daadwerkelijk plaats, maar zien meer op uitvoering en prestaties dan op maatschappelijke effecten. Ook zijn geen nulmetingen gedaan. Voor beide sporen is door de provincie aangegeven dat het meten van effecten op deze brede provinciale thema's niet gebeurt. Redenen hiervoor zijn, aldus de provincie, (onder andere) het beperkte budget en het feit dat het ook niet goed mogelijk is om effecten te meten. Deze thema's worden namelijk sterk beïnvloed door externe ontwikkelingen. De provincie overweegt wel om de Leefbaarometer te gaan gebruiken voor het in beeld brengen van effecten. De Rekenkamer vindt dat het monitoren van de realisatie en het evalueren van het resultaat en de effecten, noodzakelijk is om te kunnen leren en het beleid(sproces) te optimaliseren.

De Rekenkamer is van mening dat het gevoerde beleid een bijdrage levert aan de leefbaarheid in West-Friesland. Argumenten hiervoor zijn de deels gebiedsgerichte invulling van het beleid, de gebleken waardering van betrokkenen en de inzet van middelen door 'het gebied'.



Provincievergelijking

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

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

Toelichting op provincievergelijking

In dit onderzoek zijn binnen het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit diverse vraagstukken gesignaleerd op het Randstedelijke platteland, waarbij de aard en de ernst van de leefbaarheidsknelpunten

variëren per deelgebied. Alle vier de Randstadprovincies voeren geen integrale analyse uit naar de leefbaarheidsvraagstukken als basis voor hun leefbaarheidsbeleid. In Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland hebben de Plaatselijke Groepen Leader wel vraagstukken in beeld gebracht. Alleen in Flevoland en Utrecht is hierbij sprake geweest van een probleemanalyse die in samenspraak met actoren uit het gebied tot stand is gekomen. Door de provincie Noord-Holland zijn voor onderdelen van het beleid verkenningen uitgevoerd. Ondanks het ontbreken van een integrale analyse zijn de vier Randstadprovincies wel redelijk op de hoogte van de problematiek op hun platteland. Belangrijkste reden hiervoor is dat de provincies over het algemeen het contact met de regio's goed hebben georganiseerd. Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat het objectief identificeren van leefbaarheidsproblemen lastig is, aangezien perceptie van betrokkenen in de regio (zeker in het kader van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit) een grote rol speelt.

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

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

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

De mate waarin de provincies vervolgens invulling geven aan de (toebedeelde) regierol verschilt. Voor Zuid-Holland constateert de Rekenkamer dat de provincie ten aanzien van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit vooral opdrachtgevend handelt, nauwelijks regisserend. Utrecht en Flevoland voeren de regierol redelijk uit, Noord-Holland redelijk goed. Alle drie provincies hebben belangrijke voorwaarden voor het

beleid gecreëerd en stemmen hun beleid binnen de regio af. Zowel Utrecht als Noord-Holland werken met gebiedscommissies. Het verschil tussen beide is dat Utrecht niet stuurt op de precieze samenstelling van deze commissies, waar Noord-Holland hierover wel zeggenschap heeft.



Het is niet verwonderlijk dat het beleid en de aanpak verschillen per provincie, aangezien het Rijk niet (duidelijk) heeft aangegeven hoe de provincies hun regierol op het thema sociaal-economische vitalisering moeten invullen. Welke aanpak is aan te bevelen, ofwel welke provincie het het beste doet, is lastig aan te geven. Geen van de provincies heeft namelijk in kaart gebracht welke bijdrage hun beleid heeft geleverd aan het oplossen van leefbaarheidsvraagstukken. Ook de MTR ILG beperkt zich met name tot de aard van de projecten en de bestede middelen; de MTR doet geen uitspraken over het beleidseffect op de leefbaarheid en vitaliteit op het platteland. Desondanks is de Rekenkamer van mening dat het beleid in de Randstadprovincies een bijdrage levert aan de leefbaarheid en vitaliteit. Enkele argumenten hiervoor zijn de gebleken waardering voor het beleid vanuit het gebied en de financiële bijdrage die de actoren uit de gebieden leveren aan het beleid. Deze blijkt in alle projecten aanzienlijk voor wat betreft de as 3- en as 4-projecten, variërend van 30% in Flevoland tot circa 60% voor de Leaderprojecten in Zuid-Holland. Wel merken we voor Zuid-Holland op dat de Leaderprojecten voor Goeree-Overflakkee weliswaar een bijdrage aan de leefbaarheid leveren, maar dat dit niet dankzij de provincie is.

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

- Voorwaarde is dat de subsidiemogelijkheden bekend zijn in het gebied en bij de verschillende bevolkingsgroepen. Als de provincie hier onvoldoende bekendheid aan geeft, gaat het subsidiegeld wellicht niet naar dat gebied of die bevolkingsgroep waarvoor de leefbaarheidsproblematiek het meest urgent is.

- Projectaanvragen worden over het algemeen op volgorde van binnenkomst beoordeeld, niet op urgentie. Dit betekent dat een project dat een minder urgent knelpunt aanpakt en als eerste is ingediend, meer kans maakt op subsidiegeld dan een project dat een zeer urgent knelpunt aanpakt en als laatste is ingediend.
- De POP2-assen 3 en 4 kunnen vrij ruim geïnterpreteerd worden, zodat subsidiëring van (nieuwe) voorzieningen die strikt genomen tot het takenpakket van het lokale veld behoren, mogelijk is. Het risico bestaat dan dat de provincie met Europees en provinciaal geld bijdraagt aan voorzieningen die de gemeente niet kan of wil betalen.

Actualiteit

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

Toelichting op actualiteit

Krimp

Gedurende het onderzoek, dat een groot deel van 2010 heeft bestreken, heeft het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit aan betekenis gewonnen. Ongetwijfeld komt dit mede doordat de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aandacht voor vraagstukken van demografische krimp, ontgroening en vergrijzing, die zich vooral op het platteland manifesteren, sterk is gegroeid.¹ Bijeenkomsten, zoals de conferenties 'Sociaal Vitaal Platteland' op 25 maart 2010 en 'Krimp en de gevolgen voor de voorzieningen' op 25 mei 2010, beide georganiseerd door het Netwerk Platteland, of het congres 'Een uitdagende toekomst voor het platteland' van de P10-gemeenten op 7 oktober 2010 hebben de agendering van plattelvraagstukken bevorderd.² Deze vraagstukken vergen een omslag in het beleid op vele terreinen, waarbij niet langer groei het uitgangspunt is, maar krimp en de vraag hier zo goed mogelijk mee om te gaan. Wij merken hierbij op dat op termijn te verwachten is dat ook binnen de Randstadprovincies gebieden ontstaan waar zich krimpvraagstukken voor zullen doen. In het verlengde hiervan worden ook leefbaarheidsvraagstukken actueel. Dit vraagt om een visie van de betrokken overheden, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid, zo ook de provincie.

Midterm Review ILG: leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit

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

¹ Het voert te ver om op deze plaats uitvoeriger in te gaan op demografische krimp. Voor een actueel overzicht zij verwezen naar: PBL (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland – Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag / Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

² Een aantal nuttige adviezen is door de P10 i.s.m. BMC en Scoop vastgelegd in: P10 (2010), *Zomer in Nederland – Open oog voor toekomstbestendig platteland, appel aan bestuurlijk lef* (www.p-10.nl).

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

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

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

Regeerakkoord kabinet Rutte

Rond het regeerakkoord van het kabinet Rutte zijn voor wat betreft de rol van de provincie verschillende geluiden te horen: enerzijds een duidelijke en sterkere rol van de provincie op het terrein van ruimte, economie en natuur, anderzijds een mogelijke recentralisatie van het ILG.³ Leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is in de eerste plaats een vraagstuk dat met name gemeenten, al dan niet in regionaal verband, aangaat. Een bezinning van de provincie over haar rol is hierbij op zijn plaats.

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

³ Regeerakkoord VVD – CDA (september 2010), Vrijheid en verantwoordelijkheid (hoofddocument en bijlage).

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

1.4 Aanbevelingen

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

Algemene aanbevelingen

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

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

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

Toelichting. Vraagstukken van krimp, ontgroening en vergrijzing, in combinatie met de noodzaak tot bezuinigen, vergen een andere benadering dan voorheen, toen er nog sprake was van groei en ruimere budgetten. Daarbij is ook van belang om het sectorale denken te overstijgen en het gebiedsgericht werken verder te ontwikkelen. De Rekenkamer vraagt daarbij aandacht voor de verhouding tussen de bottom-up en top-down benadering. Het gaat er daarbij om een goede balans te vinden tussen kaderstelling en sturing van bovenaf en initiatieven van onder af, met als uitgangspunt dat de gezamenlijke inzet (zowel beleidsmatig als financieel) is gericht op de leefbaarheidsvraagstukken die ertoe doen. De provincie is niet de enige overheid die zich bezighoudt met de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. De Rekenkamer vindt het van belang dat de provincie voor zichzelf

goed weet te bepalen of, waarom en in welke mate zij zich wil inzetten op dit vlak. De volgende figuur biedt hiervoor een denkkader: de figuur moet niet als absoluut worden gezien, maar als een mogelijk handvat voor deze afweging.

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

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

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

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

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

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

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

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

Specifieke aanbevelingen

Voor de provincie Noord-Holland hebben we aanvullend op de voorgaande algemene aanbevelingen geen specifieke aanbevelingen.



HOOFDSTUK 2

Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Rekenkamer

2.1 Reactie Gedeputeerde Staten

Wij hebben de bestuurlijke conceptnota “Vitaal Platteland, Leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland in de Randstad” van 28 januari 2011 in goede orde ontvangen. In de begeleidende brief stelt u ons in de gelegenheid te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. U verzoekt ons daarbij mee te delen op welke wijze de aanbevelingen – voor zover op GS van toepassing – worden opgevolgd of uitgevoerd, of de motivering waarom van de aanbevelingen wordt afgeweken.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken voor het onderzoek dat u verricht heeft naar het provinciaal beleid voor de leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland in de vier Randstad provincies. Dit beleidsveld is benoemd als 8e thema uit de Agenda Vitaal Platteland, de basis voor de bestuursovereenkomst voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Wij stellen het grondige onderzoek op prijs. Het biedt ons de mogelijkheid tot reflectie en doordenking van de dagelijkse uitvoering van het provinciale beleid.

Algemene conclusie

U komt in uw nota tot de algemene conclusie dat ons beleid ter verbetering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland in redelijke mate bijdraagt aan de leefbaarheid. Wij zijn, aldus uw nota, redelijk goed op de hoogte van de leefbaarheidvraagstukken en ons beleid sluit hier redelijk goed op aan. Ook voeren wij onze regierol redelijk goed uit via de ILG gebiedscommissies.

Wij beschouwen deze conclusies als steun in de rug voor de inzet en uitvoering van ons beleid. Zeker als we in ogenschouw nemen dat de werkwijze van het ILG relatief nieuw is, de financiën en wettelijke taken op dit beleidsterrein voor ons beperkt zijn en beleidskaders voor een deel van bovenaf zijn bepaald.

U maakt voor ons beleid ten aanzien van het openbaar vervoer een uitzondering voor deze redelijk positieve conclusies. Uw nota geeft aan dat de verschraving van het openbaar vervoer juist een gevolg is van het provinciaal beleid. Wij vinden het opmerkelijk dat deze conclusie in de nota wordt vermeld omdat openbaar vervoer buiten de vraagstelling van dit onderzoek is gebleven. Te meer is dit opmerkelijk omdat belangrijke investeringen in bijvoorbeeld multifunctionele accommodaties en wonen-welzijn-zorg voorbeeldprojecten in het landelijk gebied wél buiten beschouwing zijn gebleven. Als u dan toch conclusies trekt over het provinciale beleid ten aanzien van Openbaar Vervoer (OV), mag verwacht worden dat deze uitspraken gedegen zijn en van feiten voorzien. In de nota wordt geen feitelijke onderbouwing gegeven van de conclusie met betrekking tot het OV beleid. Uw conclusie wordt ook niet gesteund door de cijfers van de provincie. Bijvoorbeeld, in de busconcessie Noord-Holland Noord, is er sinds de aanbesteding in 2009 vanuit de provincie meer in de jaarlijkse exploitatiebijdrage en dienstregelingsuren in de busconcessie geïnvesteerd. Daarnaast is de Regiotaxi Noord-Kennemerland opnieuw aanbesteed, en is er de Overstapper geïntroduceerd. Tot slot hebben wij – in afwijking van voorgestelde bezuiniging – besloten de buurtbussen te blijven subsidiëren.

Behoudens het voorgaande, is onze algemene indruk dat u voor een lastig te definiëren beleidsveld, waarbij in tijd en ruimte sprake is van uiteenlopende vraagstukken, een adequaat rapport heeft opgeleverd. Een complex van

factoren is van invloed op de sociaal-economische vitaliteit en de (subjectieve) beleving van de leefbaarheid. Activiteiten gericht op sociaal-economische ontwikkeling kunnen bovendien botsen met de ervaren leefbaarheid. Ook de sterke territoriale en sociaal-economische verwevenheid met de stad maakt de discussie complex.

Reactie op de aanbevelingen

Uw onderzoek komt tot vijf aanbevelingen. Aanbeveling 5 kunnen wij overnemen in de huidige ILG periode. Voor de overige vier aanbevelingen adviseren wij een volgend college om die nadrukkelijk mee te nemen bij de ontwikkeling van mogelijk nieuw beleid voor een vitaal platteland. Wij willen echter belangrijke kanttekeningen plaatsen bij de argumenten die ten grondslag liggen aan de aanbevelingen.

U stelt dat een integrale analyse van de problemen op het platteland slechts beperkt is uitgevoerd, en beoordeelt dat als negatief. Inzicht in de leefbaarheidssituatie wordt door u noodzakelijk geacht voor het kunnen formuleren van doelen en prestaties en voor het voeren van regie. Aanbevelingen 1, 2 en 3 hebben hier betrekking op. Gelet op strikte Europese kaders, de beperkte financiën alsmede de betrokkenheid, de zelfstandige positie en verantwoordelijkheid van de gemeenten, zijn wij van mening dat een meer uitgebreide integrale probleemanalyse in 2006 niet tot een beter resultaat zou hebben geleid.

Bij aanbeveling 4 gaat u in op onze rol en beleidsuitvoering. Onze huidige afweging voor de keuze van het beleidsproces is gericht op uitvoering en realisatie. Hierbij is een belangrijke verantwoordelijkheid gelegd bij onze ILG-gebiedscommissies. De juistheid van deze afweging wordt gesterkt door de tevredenheid van de ILG-gebiedscommissies zoals uw nota meldt en het succes van de regelingen. We hebben er bewust niet voor gekozen om middelen alleen dáár in te zetten waar de urgentie van de leefbaarheidsproblematiek het grootst is. Niet alleen omdat de urgentie, de problematiek en de perceptie hiervan per gebied van heel uiteenlopende aard is, maar ook om de kansrijke gebieden een extra impuls te geven in plaats van deze gebieden bij wijze van spreken uit te sluiten. Deze aanpak doet recht aan de verscheidenheid van de regio's. Ook wij zijn tevreden over de invulling die de ILG-gebiedscommissies hebben gegeven aan het thema sociaal economische vitalisering en over de resultaten van de projecten. De gebiedscommissies hebben hun verantwoordelijkheid goed opgepakt in de Uitvoeringsstrategieplannen. Door de gekozen werkwijze is naar onze mening een optimale synergie gerealiseerd met de andere zeven thema's uit de Agenda Vitaal Platteland.

De aandachtspunten in uw nota ten aanzien van de gehanteerde systematiek over de bekendheid, de urgentie en het voorkomen dat niet noodzakelijke projecten worden gefinancierd zijn geborgd in de werkwijze van de commissies. De ILG-werkwijze is relatief nieuw en wij zijn ons bewust van de risico's en andere mogelijkheden zoals u die in aanbevelingen 2 en 4 schetst. Wij nemen de aanbevelingen ter harte in de onderhandeling met het Rijk en de Europese Commissie over de gewenste ruimte voor de beleidskaders, de uitvoeringsvoorschriften en financiële middelen voor het plattelandsbeleid.

Wij nemen kennis van de opmerking om de verdeling van ILG-budgetten van bovenaf per ILG gebied te bepalen. Bij de instelling van het ILG is bewust gekozen voor ontschotting. De resultaten bieden voor ons geen aanleiding om de werkwijze te heroverwegen. Wij willen versnippering voorkomen en synergie bevorderen. De keuze voor uitvoering van onderaf, in combinatie met eisen voor rechtmatigheid, beperken voor de sturing van bovenaf.

Wij zijn van mening dat de vergelijking in de nota van twee verschillende grootheden lastig blijft: de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Wet investeringsbudget landelijk gebied (Wilg) hanteren uiteenlopende rollen en voorschriften voor het provinciale handelen. Wij kunnen het waardeoordeel van de rekenkamer over het integraal oppakken van beleidsthema's en discussies over versnippering van beleid, de

rollen en monitoring dan ook niet onderschrijven. Met name bij uw vergelijking van het beleid tussen de provincies ligt een grote nadruk op het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP).

Met het Plattelandsontwikkelingsprogramma heeft de provincie al ervaring vanaf 2001. De evaluatie in 2007 liet zien dat de realisatie de zwakste schakel is. De uitvoering van het POP via ILG bestaat vanaf 2007 en is voor alle partijen een leerzaam proces. Dit kunnen we verbeteren, met name daar waar raakvlakken zijn met andere wetten en uitvoeringsinstrumenten. Uw nota draagt hier aan bij. Verbetering is ook mogelijk door onze uitgangspunten voor de integratie van het beleid, onder meer op basis van analyses en de afstemming tussen instrumenten en verantwoordelijkheden, beter schriftelijk vast te leggen en te communiceren.

Voor aanbeveling 5, uw pleidooi voor meer intensieve monitoring en evaluatie, hebben we opgemerkt dat de leefbaarheidmonitor door de jaren weinig verandering laat zien. De waarde van dit instrument voor de meting van effectuering van specifiek beleid lijkt gering. Niettemin blijven we zoeken naar geschikte methoden. We gaan de monitoring en evaluatie van het POP-Nederland aggregeren tot provinciaal gebiedsniveau en op ILG-gebiedsniveau. Via het IPO gaan we voorstellen om in de monitoring en evaluatie de verschillen in de uitvoering tussen provincies expliciet te laten bestuderen. We nemen de aanbeveling over om te bepalen of nauwkeurigere en intensievere monitoring wellicht toch veranderingen laat zien.

Regeerakkoord en kabinet Rutte

In uw paragraaf over het regeerakkoord wordt aan ons de overweging meegegeven dat leefbaarheid een vraagstuk is van gemeenten en dat de provincie zich moet bezinnen over haar rol. Wij zijn hier reeds volop mee bezig. Ook in de afgelopen periode zijn we zorgvuldig omgegaan met de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden van provincie en gemeenten. We hebben van meet af aan ingebouwd dat de hoofdverantwoordelijkheid in het sociale domein bij gemeenten ligt. In het spoor zorg en welzijn hangt de provinciale bijdrage af van door gemeenten gedragen en gesteunde projecten. Gemeenten staan dicht bij de burger en kunnen betere afwegingen maken over effecten op leefbaarheid en vitaliteit. Maar ook het andere spoor, het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) Nederland, dat via de provincie loopt, is niet alleen des provincie. Het programma gaat uit van doelen, waarbij naast rijk en provincie, nadrukkelijk ook gemeenten en waterschappen een rol hebben. Die partijen leveren ook een deel van de financiering. Daarom dienen ook gemeenten en waterschappen mee te praten over de invulling en uitvoering van het programma. Zij zijn immers ook vertegenwoordigd in de ILG-gebiedscommissies en het Comité van Toezicht. Wij zijn van mening dat het legitiem is dat de regie voor plattelandsbeleid bij de provincies ligt, gelet op bijvoorbeeld de synergie en de gewenste integraliteit met de andere zeven thema's uit de Agenda Vitaal Platteland. Daar ligt voor de provincies een belangrijke meerwaarde. De keerzijde van het specifiek definiëren en afbakenen van de beleidsterreinen, zoals aanbevelingen 1, 2 en 3 uit uw nota impliceren, kan leiden tot sectorale benadering waardoor kansen voor synergie en blijven liggen. Met de discussie over de toekomst van het ILG worden deze aspecten uiteraard meegenomen.

Tot slot willen wij er op wijzen dat reactie nummer 4 uit de feitelijke wederhoor niet is verwerkt in uw nota.

2.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van het college van Gedeputeerde Staten (GS) en is GS erkentelijk voor de waardering van GS voor het onderzoek en het opgeleverde rapport. Wij zijn ingenomen met de zorgvuldige wijze waarop GS reageren op de aanbevelingen, ook al plaatsen GS belangrijke kanttekeningen bij

de argumenten die aan deze aanbevelingen ten grondslag liggen. Wij menen dat deze reactie de bespreking van dit onderwerp door PS op basis van dit rapport ten goede kan komen. GS uiten echter ook kritiek op de conclusies, met name op onze conclusie over de verschraling van het openbaar vervoer in het landelijk gebied. In dit nawoord zullen wij op enkele punten een reactie geven.

Vraagstelling en afbakening

GS merken op dat het openbaar vervoer buiten de vraagstelling van het onderzoek valt, maar dat daarover in het rapport wel opmerkingen worden gemaakt. Ter verduidelijking op deze afweging merkt de Rekenkamer op dat de afbakening van het onderwerp leefbaarheid lastig is. Voor de gevalstudie is gekozen voor een bredere scope op de vraagstukken die in het gebied worden ervaren. Onze keuzen zijn toegelicht in paragraaf 1.3 van de nota van bevindingen.

GS vinden het in dit verband opmerkelijk dat belangrijke investeringen in bijvoorbeeld multifunctionele accommodaties en wonen-welzijn-zorg voorbeeldprojecten in het landelijk gebied buiten beschouwing zijn gebleven. De Rekenkamer verwijst naar de subsidieregelingen Multifunctionele accommodaties 2009-2012, Dorpswinkels 2007-2008 en Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen 2009-2012 die zijn besproken in het rapport. De WWZ-voorbeeldprojecten noemen wij ook, maar zijn vanwege hun looptijd (2003-2006) niet nader geanalyseerd. Hiertoe is na overleg met de ambtelijke organisatie besloten.

Verschraling openbaar vervoer

GS vinden dat onze conclusie over het openbaar vervoer niet wordt gesteund door feiten en cijfers van de provincie. In reactie hierop hebben wij dit punt nader bekeken en doen hiervan verslag in een bijlage bij dit nawoord. We merken op dat de kwaliteit van het openbaar vervoer in het landelijk gebied een onderwerp is dat in alle vier onderzochte provincies naar voren is gekomen in de gevoerde gesprekken met betrokken actoren. De provincie heeft bij de aanbesteding van de concessie Noord-Holland Noord (eind 2008-2016) in de prOVielen lage(re) minimumeisen gesteld. Deze eisen waren wat betreft frequentie en bedieningsperiode lager dan bij het destijds aanwezige lijnennet. Beneden een bepaalde adressendichtheid of omvang is volgens het gehanteerde prOViel geen bediening nodig met het openbaar vervoer. In het Jaarverslag 2008 van de provincie wordt over deze aanbesteding het volgende gemeld: 'Met de gunning van de concessie Noord-Holland Noord aan Connexxion gaat er 20% meer openbaar vervoer rijden, *met name in het stedelijk gebied*' (p. 6 – cursivering Rekenkamer). Gegeven deze aanbestedingsfilosofie is het volgens de Rekenkamer dan ook zeer de vraag in hoeverre in het landelijk gebied het voorzieningenniveau in stand wordt gehouden of dat de facto een verschraling wordt geaccepteerd. Ook vanuit de Statencommissie WVV zijn over de aanbesteding destijds op verschillende momenten zorgen geuit over het aanbod van openbaar vervoer op het platteland. Er is wat de Rekenkamer betreft reden om de verwachting uit te spreken dat bezuinigingen op het openbaar vervoer zullen leiden tot een verdere verschraling daarvan in het landelijk gebied.

Reactie op de aanbevelingen

GS geven aan aanbeveling 5 te kunnen overnemen in de huidige ILG periode en adviseren een volgend college om de overige vier aanbevelingen nadrukkelijk mee te nemen bij de ontwikkeling van mogelijk nieuw beleid voor een vitaal platteland. GS plaatsen ook belangrijke kanttekeningen bij de argumenten voor de aanbevelingen. Deze zijn vooral gericht op de integrale analyse van problemen, de provinciale rol en de ILG-gebiedscommissies, de wettelijke kaders van Wmo en Wilg en de monitoring en evaluatie. We gaan hieronder beknopt op deze punten in.

Probleemanalyse

GS zijn van mening dat een integrale probleemanalyse in 2006 niet tot een beter resultaat zou hebben geleid. De algemeen geaccepteerde beleidscyclus gaat echter uit van een probleemverkenning vooraf en de Rekenkamer hecht er aan om, gelet op haar rol, hierop de aandacht te vestigen. Of met de beschikking over een integrale probleemanalyse tot een ander, wellicht nog beter resultaat gekomen had kunnen worden, is moeilijk te beoordelen. Wij achten het echter aannemelijk dat een dergelijk inzicht ondersteunend kan zijn voor de gerichte inzet van de veelal beperkte middelen.

Rol en inzet van middelen

GS stellen bewust niet gekozen te hebben voor de inzet van middelen alleen dáár waar de leefbaarheidsproblematiek het grootst is, maar ook als extra impuls in kansrijke gebieden. ILG-gebiedscommissies hebben daarin een belangrijke verantwoordelijkheid gekregen. GS stellen daarmee recht te doen aan de verscheidenheid van de regio's en synergie met andere thema's van de Agenda Vitaal Platteland te realiseren. De Rekenkamer adviseert om het geld in te zetten voor de meest urgente leefbaarheidsproblemen en hiervoor onderscheid te maken naar deelgebieden. Doordat het geld vooraf niet is toebedeeld aan deelgebieden, bestaat het risico dat het beschikbare geld niet wordt besteed aan de grootste problemen, maar aan de plannen van de meest overtuigende partijen.

Integraliteit en wettelijke kaders

GS kunnen, gelet op de voorgeschreven rollen van de provincie in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet investeringsbudget landelijk gebied (Wilg), de conclusie van de Rekenkamer over het integraal oppakken van beleidsthema's niet onderschrijven. Het thema leefbaarheid raakt verschillende beleidssectoren. De Rekenkamer is daarom voorstander van een zo integraal mogelijke aanpak van dit thema en afstemming tussen de verschillende sectorale verantwoordelijkheden en instrumenten. GS geven, in relatie tot het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP), aan dat hierin verbeteringen mogelijk zijn.

Monitoring en evaluatie

GS geven aan dat de leefbaarheidmonitor door de jaren heen weinig verandering laat zien, maar niettemin te blijven zoeken naar geschikte methoden om de uitvoering van het beleid nauwkeuriger en intensiever te kunnen monitoren en evalueren. Daartoe willen GS via het IPO voorstellen gaan doen. Dit verheugt de Rekenkamer.

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

Bijlage - Nadere reactie over verschraving van het openbaar vervoer op het platteland

In deze bijlage wordt uitvoeriger ingegaan op de reactie van GS op de conclusie van de Rekenkamer dat de verschraving van het openbaar vervoer een gevolg lijkt van het provinciaal beleid.

Tijdens het onderzoek is de Rekenkamer gebleken dat de problematiek van bereikbaarheid en openbaar vervoer in het landelijk gebied vaak zijn genoemd als vraagstuk in relatie tot leefbaarheid. Alhoewel het onderwerp openbaar vervoer niet tot de kern van de vraagstelling van dit onderzoek behoort, hebben wij gemeend hieraan toch enige aandacht te moeten schenken in het rapport. Daarbij speelde mee dat de Rekenkamer in september 2009 een rapport over beheer en uitvoering van OV-concessies heeft uitgebracht, waarin onder meer de concessie Noord-Holland-Noord is onderzocht. In dat rapport is in de slotbeschouwing het volgende opgenomen

over het toegenomen aanbod en het waarborgen van de sociale functie van het openbaar vervoer. *“De aanbestedingen in de door de Rekenkamer onderzochte concessies hebben tot nu toe geleid tot meer aanbod van openbaar vervoer. In dat opzicht betekent het systeem een verbetering. Een groter aanbod betekent overigens niet automatisch dat iedereen daarvan profiteert. De vier Randstadprovincies hebben ervoor gekozen de vervoerder opbrengstverantwoordelijk te maken. Om die reden ligt het voor de hand dat de vervoerder bij voorkeur rendabele lijnen exploiteert en geneigd kan zijn tot minder of zelfs geen inzet op niet-rendabele lijnen. Hoewel velen er daardoor op vooruit gaan, zullen met name bewoners van relatief dunbevolkte gebieden te maken kunnen krijgen met een verminderd aanbod van openbaar vervoer. De vervoerder, de provincie en het reizigersoverleg zullen daarin gezamenlijk een goede balans moeten zien te vinden. De eisen voor de sociale functie die de provincie (in casu GS) formuleert, vormen daarbij de ondergrens”.*

GS vinden dat onze conclusie niet wordt gesteund door feiten en cijfers van de provincie. In de eerste plaats hechten wij er aan op te merken dat onze conclusie is gericht op de aansluiting van provinciaal beleid op leefbaarheidsvraagstukken. Voor het openbaar vervoer stellen wij dat de verschraling ervan een gevolg *lijkt* van het provinciaal beleid. Deze indruk is gebaseerd op het eerder genoemde rapport van de Rekenkamer in relatie tot diverse bronnen bij het nu voorliggende rapport, waaronder de Vereniging van Kleine kernen Noord-Holland, PRIMO nh en Westfriese samenwerkingsverband WF9 (zie verder nota van bevindingen de paragrafen 5.4 en 6.3.3 en bijlage C).

In reactie op het standpunt van GS hebben wij dit punt nader onder de loep genomen⁴ en de provincie gevraagd om cijfers en informatie, op grond waarvan de provincie meent dat onze conclusie niet door feiten wordt ondersteund. M.a.w. om informatie waaruit blijkt dat er in het landelijk gebied van Noord-Holland Noord géén verschraling van het OV-aanbod heeft plaatsgevonden. Parallel aan de reactie van GS hebben wij van ambtelijke zijde cijfers ontvangen waaruit blijkt dat het aanbod van dienstregelingen (dru's) in de concessie Noord-Holland Noord is toegenomen (van circa 313.000 in 2006 tot 390.000 in 2010). Deze cijfers maken echter, zoals door ons was gevraagd, niet inzichtelijk in hoeverre het landelijk gebied hierin is bedeed en welke vorm dit aanbod in de praktijk aanneemt in vergelijking met het recente verleden. Wij merken op dat de concessie Noord-Holland Noord ook stedelijke kernen en verstedelijkte gebieden omvat, waaronder Alkmaar, Den Helder, Hoorn en Enkhuizen. Voor de aanbesteding van het openbaar vervoer hanteert de provincie de zogenoemde prOVielen-systematiek. In essentie houdt dit in dat een basisniveau wordt gegarandeerd en dat de vervoerder de ruimte krijgt om daarnaast zelf verder invulling te geven aan het vervoer. De verwachting van de provincie is dat de vervoerder zich zal richten op de mogelijkheden om zo veel mogelijk openbaar vervoer aan te bieden en te rijden op de tijden en de plaatsen waar de vervoervraag het grootst is. De provincie heeft voor de aanbesteding van Noord-Holland Noord in de prOVielen lage(re) minimumeisen gesteld. Deze eisen waren wat betreft frequentie en bedieningsperiode lager dan bij het destijds aanwezige lijnennet. Beneden een bepaalde adressendichtheid of omvang is volgens het gehanteerde prOViel geen bediening nodig met het openbaar vervoer. In het Jaarverslag 2008 van de provincie wordt over deze aanbesteding het volgende gemeld: ‘Met de gunning van de concessie Noord-Holland Noord aan Connexxion gaat er 20% meer openbaar vervoer rijden, *met name in het stedelijk gebied* (p. 6 – cursivering Rekenkamer). Gegeven deze aanbestedingsfilosofie is het volgens de Rekenkamer dan ook zeer de vraag in hoeverre in het landelijk gebied het voorzieningenniveau in stand wordt gehouden of dat de facto een verschraling wordt geaccepteerd. Wij merken op dat ook vanuit de Statencommissie WVV destijds op verschillende momenten zorgen over het aanbod van openbaar vervoer op het platteland zijn geuit.

⁴ De Rekenkamer heeft onder meer de *Reactie- en wijzigingsnota Programma van Eisen Concessie Openbaar Vervoer Noord-Holland Noord 14 december 2008 – juli 2016* geraadpleegd, alsmede verschillende verslagen van de PS-commissie WVV over dit onderwerp (24-9-2007, 8-10-2007, 31-3-2008 en 1-9-2008).

De opmerkingen van GS over de Regiotaxi neemt de Rekenkamer voor kennisgeving aan, omdat zij dat niet nader heeft onderzocht. De Overstapper is vraagafhankelijk, een soort belbus die reizigers brengt van kleine kernen naar een NS-station of bushalte. GS hebben tot dit nieuwe vervoersconcept besloten op 28 augustus 2007 om de bereikbaarheid van kleine kernen te verbeteren. Met de Overstapper wordt aandacht geschonken aan de ontsluiting van het landelijk gebied voor kernen die volgens de prOVielen niet bediend hoeven te worden. Voorheen werden deze kernen bediend met vaste lijnverbindingen.

De Rekenkamer neemt kennis van de mededeling van GS dat besloten is buurtbussen te blijven subsidiëren. Dit is een recent besluit genomen op 23 november 2010.

HOOFDSTUK 3

Bevindingen en provincievergelijking

3.1 Taken en rollen

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

Antwoord

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

1. het gezamenlijk met lokale partijen in kaart brengen van de sociaal-economische knelpunten per plattelandsgebied (regionaal maatwerk);
2. het gezamenlijk met lokale partijen opstellen van een palet van maatregelen dat aansluit bij de regionale beleidsopgave en het provinciale beleid;
3. het creëren van randvoorwaarden om bewoners en ondernemers van het platteland in staat te stellen projecten ter bevordering van de sociaal-economische vitaliteit van het platteland te initiëren en uit te voeren, onder meer door het openstellen van POP2-subsidies;
4. het bieden van 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.

Noord-Holland. Provincie Noord-Holland vult het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in via twee sporen: a) het pMJP en b) Zorg en Welzijn. Alhoewel de provincie in eerste instantie in het pMJP het thema sociaal-economische vitaliteit niet had ingevuld, is het thema uiteindelijk toch opgepakt. Over dit thema stelt de provincie, in tegenstelling tot wat in het MJP2 van het Rijk is opgenomen, dat de regie voor het thema bij de gemeenten ligt en dat de provincie een meer stimulerende en faciliterende rol speelt. Ook wat betreft Zorg en Welzijn geeft de provincie aan dat het primaat bij gemeenten ligt, ingevolge de Wmo. De provincie ziet haar rol op het terrein van Zorg en Welzijn als complementair aan de rijksoverheid, de gemeenten en het maatschappelijk middenveld

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

- a. het leefbaarheidsbeleid voor een groot deel via de Leadersaanpak te laten verlopen en hierin een actieve stimulerende en faciliterende rol te spelen in redelijk nauwe samenwerking met de Lokale ActieGroep Leader (LAG);
- b. de eerste verantwoordelijkheid voor het bevorderen van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering bij de lokale overheid neer te leggen en als provincie daarbij vraaggestuurd te ondersteunen;
- c. als belangenbehartiger en stimulator voor het realiseren van bovenlokale voorzieningen op te treden;

- d. provinciale ondersteuningsinstelling CMO Flevoland (voorheen Axion) in het kader van de Wmo te laten werken aan het verbeteren van de kwaliteit van de sociale samenhang in de Flevolandse samenleving. De provincie ziet het niet als haar taak om zorg te dragen voor een kwalitatief gelijkwaardig voorzieningenniveau in de verschillende kernen in Flevoland.



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

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

Beoordeling

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

Tabel 1 Beoordeling criterium 1 (onderzoeksvraag 1)

<i>Criterium 1: Taken en rollen van de provincie ten opzichte van andere overheden en actoren zijn helder en eenduidig vastgelegd.</i>		
Bevinding Noord-Holland	Nee, het provinciale beleid op het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is <i>niet integraal</i> opgepakt, maar uitgewerkt in twee beleidslijnen: pMJP en Zorg & Welzijn. Ja, de provincie heeft <i>binnen deze beleidslijnen</i> helder en eenduidig vastgelegd welke taken en rollen zij voor zichzelf en betrokken actoren ziet voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering.	
	Flevoland	Utrecht
Nee, niet voor het gehele thema leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering. Ja, voor de verschillende onderdelen van het leefbaarheidsbeleid.	Nee, niet voor het gehele thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Ja, voor de verschillende onderdelen van het leefbaarheidsbeleid.	Zuid-Holland Ja



Aartswoud

3.2 Vraagstukken

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

Antwoord

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

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

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

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

Noordelijk Flevoland Flevoland	De Utrechtse Waarden Utrecht	Goeree-Overflakkee Zuid-Holland
A. Afnemend voorzieningenniveau	A. Draagvlak van voorzieningen staat onder druk	A. Oostwaarts vermindert het aanzien, neemt het voorzieningenniveau af en ontbreekt economische ontwikkeling
B. Vrijkomende agrarische percelen en bebouwing	B. OV-bereikbaarheid laat te wensen over	B. De welvaart op de Kop van Goeree wordt bedreigd
C. Verouderde huurwoningen	C. Beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw	C. De agrarische sector en het MKB staan onder druk
D. Jongeren trekken weg door ontbreken werkgelegenheid en hoger onderwijs	D. Weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van recreant	D. De OV- en autobereikbaarheid is matig
E. Matige OV-bereikbaarheid	E. Nieuwkomers	E. Jongeren verlaten Goeree-Overflakkee

Beoordeling

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

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

<i>Criterion 2: Er is een analyse van de problemen van het platteland c.q. het geselecteerde plattelandsgebied opgesteld.</i>		
Bevinding Noord-Holland	Voor de provincie Noord-Holland is geen en voor het gebied Noord-Holland-Noord (waaronder West-Friesland) is beperkt een integrale analyse van de vraagstukken op het platteland opgesteld ter onderbouwing van het leefbaarheidsbeleid	
	Flevoland	Utrecht
	Nee	Nee
	Zuid-Holland	Nee

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

criterium 4: De probleemanalyse is in samenspraak met betrokken overheden en actoren uit het gebied tot stand gekomen. Het onderliggende proces heeft een bottom-up karakter.

Bevinding Noord-Holland	Nee, de analyses zijn niet in samenspraak met de actoren uit het gebied tot stand gekomen. Het onderliggende proces had dus geen bottom-up karakter.		
	Flevoland	Utrecht	Zuid-Holland
	Ja	Ja	Nee



Aartswoud: plaatselijke kroeg, tevens bushalte voor speciaal vervoer.

3.3 Beleid

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

Antwoord

Noord-Holland. De provincie heeft haar leefbaarheidsbeleid via twee sporen uitgewerkt, namelijk via het pMJP en via het sectorale Zorg en Welzijnsbeleid. Een derde spoor is Leader. Inhoudelijk blijft dit spoor in dit onderzoek echter buiten beschouwing, aangezien het alleen betrekking heeft op de Kop van Noord-Holland.

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

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

Deze prioriteiten gelden voor de gehele provincie. Er zijn binnen het pMJP geen prestaties benoemd, vanuit de gedachte dat de prestaties van onderaf tot stand moet komen. Op het gebied van Zorg en Welzijn wordt voornamelijk gewerkt met subsidieregelingen en steunfunctiewerk.

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

Tabel 4 Beleidsinstrumenten leefbaarheidsbeleid van de vier Randstadprovincies

Instrument	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Gebiedsgericht werken	Lokale ActieGroep (LAG) Leader	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebiedscommissies ▪ Plaatselijke Groep Leader 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebiedscommissies ▪ 2 Plaatselijke Groepen Leader 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4 Plaatselijke Groepen Leader
Programma's en projecten	pMJP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pMJP-projecten ▪ WWZ-projecten landelijk gebied ▪ Project BreedNet NHN 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Project Leefbaarheid Kleine Kernen ▪ Agenda Vitaal Platteland 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pMJP / Leaderprojecten ▪ Regionale Agenda's Samenleving
Subsidie-regelingen	Subsidieregeling ILG Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsidieverordening ILG ▪ Subsidieregeling dorpswinkels ▪ Subsidieregeling groot onderhoud dorpshuizen ▪ Uitvoeringsregeling multifunctionele accommodaties ▪ Uitvoeringsregeling Wonen Welzijn Zorg 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsidiekader ILG/AVP ▪ Regeling Cultuurhuizen 	Subsidieregeling Landelijk Gebied
Uitvoeringsinstellingen	CMO Flevoland	PRIMO nh	Alleato	PJ Partners
Beleidsregels	Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied			

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Flevoland heeft de financieringsmogelijkheden van as 4-projecten begrensd: de Europese bijdrage per as 4-project is vanaf 2011 maximaal € 200.000 en 30% van de totale projectbegroting. Omdat tegenover elke Europese euro een publieke euro moet staan, draagt de provincie dus, afhankelijk van de bijdragen van gemeenten en waterschap, maximaal € 200.000 en 30% bij. De overige 40% of meer dient door private partijen bijgedragen te worden. In de jaren 2009 en 2010 was geen private bijdrage vereist om de subsidie te verkrijgen, omdat de provincie toen ruimere grenzen hanteerde, namelijk maximaal € 500.000 en 50% van de

totale projectbegroting. Voor as 3-subsidieaanvragen stelt de provincie geen aanvullende grenzen aan de financieringsmogelijkheden.

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



Restauratie stolp Aartswoud / Rundveemuseum Aat Grootes (ILG-project)

Beoordeling

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

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

<i>Criterion 5: De provincie heeft haar beleid voor het 8e thema uit het AVP duidelijk uitgewerkt.</i>		
Bevinding Noord-Holland	Deels, de provincie Noord-Holland heeft haar beleid voor het 8 ^e thema uit het AVP redelijk duidelijk uitgewerkt. Het thema sociaal-economische vitaliteit is geadresseerd in het sectorale Zorg en Welzijnbeleid en (in tweede instantie) in het Noord-Hollandse pMJP-spoor. Overigens is niet vastgelegd dat zij samen invulling geven aan het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Doelen zijn voor beide sporen geformuleerd, waarbij voor het pMJP-spoor een prioriteitsvolgorde is aangegeven. In tegenstelling tot het Zorg en Welzijnsbeleid, zijn voor het pMJP-spoor geen prestaties geformuleerd.	
Flevoland	Utrecht	Zuid-Holland
Deels	Deels	Nee, deze keuze is duidelijk aangegeven

<i>Criterion 6: De provincie maakt afspraken met de betrokken in- of externe partij(en) over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording.</i>		
Bevinding Noord-Holland	Ja, op beide terreinen (pMJP en Zorg en Welzijn) worden met de subsidieontvangers en ook met PRIMO nh, afspraken gemaakt over prestaties, middelen en verantwoording.	
Flevoland	Utrecht	Zuid-Holland
Ja	Ja	Ja

<i>Criterion 7: In opzet is vastgelegd op welke wijze monitoring en evaluatie zijn ingericht.</i>		
Bevinding Noord-Holland	Deels, vooraf heeft de provincie alleen voor het Zorg en Welzijnsspoor vastgelegd hoe monitoring en evaluatie uitgevoerd dient te worden. Voor POP-projecten (onderdeel van de pMJP-projecten) is op Europees niveau vastgelegd hoe gemonitord en geëvalueerd dient te worden.	
Flevoland	Utrecht	Zuid-Holland
Nee	Nee	Niet van toepassing

<i>Criterion 8: Monitoring en evaluatie zijn gericht op zowel uitvoering (proces), prestatie (output) en effect (outcome).</i>		
Bevinding Noord-Holland	Deels, monitoring en evaluatie vindt plaats binnen zowel het pMJP-, als het Zorg en Welzijnsspoor. Met name de prestaties worden gemeten. De maatschappelijke effecten, ofwel de mate waarin de projecten hebben bijgedragen aan het thema leefbaarheid, worden niet in kaart gebracht op provinciaal niveau.	
Flevoland	Utrecht	Zuid-Holland
Niet van toepassing.	Deels, wel op uitvoering en prestatie, niet op effect	Niet van toepassing

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

Antwoord

Noord-Holland, Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland. Eén van de vier gesignaleerde vraagstukken in West-Friesland wordt geadresseerd door het provinciale leefbaarheidsbeleid van Noord-Holland. Twee andere

vraagstukken worden (deels) door ander provinciaal beleid geadresseerd. Tabel 7 laat zien welke dit zijn en of de andere drie Randstadprovincies de leefbaarheidsvraagstukken in het onderzochte deelgebied geadresseerd hebben in hun beleid.

Tabel 7 Aansluiting leefbaarheidsvraagstukken onderzocht deelgebied - provinciaal beleid

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

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

Beoordeling

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



Zuidermeer: Stulp Zuidermeer – subsidie voor Activiteitencentrum Warm Thuis

Tabel 8 Beoordeling criteria 9 en 10 (onderzoeksvraag 4)

<i>Criterion 9: De provincie is goed op de hoogte van de problemen van het platteland.</i>			
Bevinding Noord-Holland	De provincie is redelijk goed op de hoogte van de vraagstukken van het Westfriese platteland. De provincie voedt haar inzicht in de leefbaarheidsvraagstukken met verkenningen en heeft het contact met het gebied georganiseerd.		
	Flevoland	Utrecht	Zuid-Holland
	Redelijk goed	Redelijk goed	Redelijk

<i>Criterion 10: De voorgenomen prestaties en maatregelen van de provincie sluiten logisch aan op de gesignaleerde problemen in het gebied.</i>			
Bevinding Noord-Holland	Het voorgenomen beleid blijkt redelijk goed aan te sluiten op de gesignaleerde vraagstukken in het gebied. Een uitzondering hierop is het beleid op het gebied van het OV. De versraling van het OV lijkt juist een gevolg van het provinciaal beleid.		
	Flevoland	Utrecht	Zuid-Holland
	Redelijk goed	Goed	Redelijk goed

3.4 Uitvoering van beleid in geselecteerd gebied

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

Antwoord

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

worden/zijn 11 projecten uitgevoerd in het kader van het pMJP. Wel zijn alle beschikbare middelen voor het thema medio 2010, rekening houdend met de projecten waarvoor een subsidieaanvraag in voorbereiding is, bestemd. Ook in het Zorg en Welzijnsbeleid zijn geen prestaties benoemd voor West-Friesland. Wel zijn deze (voor het merendeel van het beleid) geformuleerd op het niveau van de provincie als geheel. De beoogde prestaties voor 2009 en 2010 zijn grotendeels behaald. Bij de activiteiten die niet op schema liggen, wordt toegelicht waarom dit niet het geval is. De beoogde prestatie voor de subsidieregeling voor dorpshuizen om circa 30 dorpshuizen te subsidiëren in Noord-Holland, is ruim behaald. In West-Friesland hebben de drie subsidieregelingen bijgedragen aan de realisatie van vier multifunctionele accommodaties, de ontwikkeling van drie dorpswinkels en aan het onderhoud van 14 dorpshuizen.

Door betrokkenen worden de volgende factoren die uitvoering van het leefbaarheidsbeleid in West-Friesland beïnvloeden, genoemd:

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

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

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

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

Op basis van bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat in De Utrechtse Waarden tot medio 2010, de meeste as 3 en as 4 projecten zijn uitgevoerd, op Goeree-Overflakkee de minste. Tevens wordt inzichtelijk dat Zuid-Holland veruit het minste budget besteed aan as 3 en as 4 projecten. Flevoland en Utrecht ontlopen elkaar wat dit betreft niet veel. Noord-Holland heeft tot nu toe in absolute zin het meest aan cofinanciering bijgedragen. De gemiddelde bijdrage aan de projecten blijkt behoorlijk te variëren: van 22% in Noordelijk Flevoland tot afgerond 1% op Goeree-Overflakkee. De bijdrage van derden aan de projecten varieert minder: 59% voor Goeree-

Overflakkee, 53% voor De Utrechtse Waarden en 50 % voor West-Friesland; in Flevoland is deze met 31% beduidend lager. Tot slot blijkt uit de tabel dat Goeree-Overflakkee in vergelijking met de overige regio's een zeer beperkt aandeel van het Europese en provinciale leefbaarheidsbudget (voor as 3 en as 4 projecten) toegewezen heeft gekregen. Oorzaak hiervan is dat Goeree-Overflakkee niet is aangewezen als prioritair gebied.

Beoordeling

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

Tabel 10 Beoordeling criterium 11 (onderzoeksvraag 5)

<i>Criterium 11: De uitvoering van het beleid verloopt volgens plan; wanneer dit niet het geval is, wordt dit toegelicht.</i>		
Bevinding Noord-Holland	Onbekend, de Rekenkamer kan niet beoordelen of het provinciale leefbaarheidsbeleid in West-Friesland volgens plan verloopt, omdat niet per deelgebied prestaties zijn benoemd. Wel zijn er in het gebied 11 as 3-projecten uitgevoerd of in uitvoering en zijn er diverse subsidies verstrekt vanuit de subsidieregelingen voor multifunctionele accommodaties, dorpswinkels en dorpshuizen. Op het niveau van de provincie als geheel blijkt dat de beoogde prestaties uit het uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn voor 2009 en 2010 grotendeels zijn behaald en dat eventuele afwijkingen op de voorgenomen activiteiten uit het uitvoeringsprogramma goed worden toegelicht. De beoogde prestatie voor de subsidieregeling voor dorpshuizen is behaald.	
Flevoland	Utrecht	Zuid-Holland
Onbekend	Ja	Niet van toepassing



Westwoud: dorpshuis De Schalm, subsidie Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen.

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

Antwoord

Noord-Holland. De provincie Noord-Holland heeft voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid een aantal voorwaarden gecreëerd. Zo heeft de provincie in het kader van het pMJP haar grondgebied verdeeld in zeven

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

Flevoland. In de gebiedsgerichte werkwijze van Flevoland speelt de Leader Actiegroep Flevoland (LAG) een cruciale rol. De LAG is vergelijkbaar met de Plaatselijke Groepen in Zuid-Holland en Utrecht, alleen beslaat deze Flevolandse groep geen deelgebied, maar de gehele provincie. De provincie werkt gedurende het gehele proces van projectidee tot -realisatie samen met de LAG. Voor as 3-projecten geldt een andere werkwijze. De LAG speelt bij het ontstaan en realiseren van deze projecten formeel geen (adviserende) rol, omdat as 3-projecten de reguliere provinciale subsidieprocedure volgen. De provincie geeft verder invulling aan haar regierol door haar beleid en de uitvoering ervan af te stemmen met dat van andere actoren. De provincie Flevoland maakt geen bovenlokale afweging ten aanzien van de besteding van middelen voor leefbaarheidsbevordering; subsidie-aanvragen die meer bijdragen aan het oplossen van een leefbaarheidsvraagstuk of aanvragen die afkomstig zijn uit een deelgebied waar minder aanvragen uit komen, krijgen geen voorrang. Daarnaast heeft de provincie het beschikbare budget voor as 3- en 4-projecten niet verdeeld naar deelgebieden zoals Noordelijk Flevoland. Ten aanzien van de verwachte krimp geeft de verantwoordelijk gedeputeerde wel aan in coproductie met de gemeenten het vraagstuk op te willen pakken, binnen de provinciale kaders.



Hensbroek: dorpshuis De Oude School, subsidie Groot onderhoud en verbouwen dorpshuizen.

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

Zuid-Holland. De provincie heeft het faciliteren van het proces van as 4-projectidee tot -realisatie voor een groot deel neergelegd bij de Plaatselijke Groepen Leader en maakt ook geen deel uit van deze Groepen. Voor as 3-projecten geldt een andere werkwijze. De Plaatselijke Groepen spelen bij het ontstaan en realiseren van deze projecten geen rol, waardoor de as 3-projecten geen gebiedsgerichte en bottom-up aanpak kennen. Voor zowel as 3- als as 4-projecten geldt dat het provinciale contact beperkt is tot de subsidie-aanvrager. De provincie heeft in het kader van Provincie Nieuwe Stijl (PNS) de primaire verantwoordelijkheid voor leefbaarheidsbevordering bij de gemeenten neergelegd. De provincie voert hier geen regie op. Met de Plaatselijke Groepen wordt ook geene 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. De Rekenkamer vindt het van belang dat de provincie, vanuit de haar toebedeelde regierol, in de gaten houdt of de leefbaarheid in de verschillende deelgebieden niet te veel verschilt en of alle deelgebieden voldoende aan bod komen bij de bestemming van de financiële middelen. Zuid-Holland voldoet hier niet aan voor het thema leefbaarheid. Het aan leefbaarheid verwante onderwerp bevolkingskrimp wordt wel door de provincie in de gaten gehouden.

Beoordeling

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

Tabel 11 Beoordeling criterium 12 (onderzoeksvraag 6)

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

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

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

Antwoord

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

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

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

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

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

Beoordeling

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

Tabel 12 Beoordeling criterium 13 (onderzoeksvraag 7)

<i>Criterium 13: Het gevoerde beleid draagt bij aan het oplossen van problemen van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het geselecteerde gebied.</i>			
Bevinding Noord-Holland	Hoewel niet feitelijk aangetoond, ziet de Rekenkamer op basis van de beschikbare informatie en gevoerde gesprekken dat het gevoerde beleid een bijdrage levert aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in West-Friesland. Argumenten hiervoor zijn dat het beleid deels gebiedsgericht wordt ingevuld, de gebleken waardering van betrokkenen en de inzet van financiële middelen door actoren uit het gebied.		
	Flevoland	Utrecht	Zuid-Holland
	Beleid levert een bijdrage	Beleid levert een bijdrage	Projecten leveren een bijdrage, maar niet dankzij de provincie

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

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

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

