



Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG

De rol van LNV bij het versterken van sociaal-economische
vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied

R.J. Fontein

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 9



Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG

De rol van LNV bij het versterken van sociaal-economische
vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied



R.J. Fontein

REFERAAT

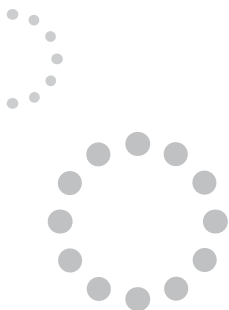
Fontein, R.J., 2009. *Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. De rol van LNV bij het versterken van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied*, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1973. 104 blz.

Het ministerie van LNV vraagt zich af of het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid structureel moet worden toegevoegd aan de ILG-bestuursovereenkomsten. Het idee bestaat namelijk dat het rijk, provincies moet ondersteunen in de uitvoering van beleid op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Om hierover uitspraken te doen bevat dit rapport een analyse hoe provincies het beleidsthema tot nu toe zelf invullen, welke problemen en successen ze daarbij ervaren en wat ze van LNV verwachten. Hiervoor is gebruik gemaakt van interviews met relevante actoren en documenten. Op basis van deze analyse beveelt het rapport onder meer aan geen prestatieafspraken te maken in de bestuursovereenkomsten over sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid omdat dit de ruimte voor regionaal maatwerk teveel beperkt.

Trefwoorden:

Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid, adequate beleidsinvulling, mate van beleidsverankering, ILG

ISSN 1566-7197



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD
SAMENVATTING

1	Inleiding	18
1.1	Aanleiding	19
1.2	Probleemstelling	20
1.3	Onderzoeksmethode	21
1.4	Leeswijzer	22
2	Analysekader	24
2.1	Inleiding	25
2.2	Begrippen en veronderstelde relaties	25
2.3	Adequate beleidsinvulling	27
2.4	Mate van beleidsverankering	28
2.5	Verschillende typen (beleids)maatregelen	29
3	Provinciale invulling sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied	32
3.1	Inleiding	33
3.2	Probleempercepties	33
3.3	Beleidsdoelen	38
3.4	Organisatie van de uitvoering	45
3.5	Conclusie	52
4	Ervaringen uit provincies Fryslân en Noord-Holland	54
4.1	Inleiding	55
4.2	Provincie Fryslân	55
4.2.1	Toetsing aan voorwaarden voor adequate beleidsinvulling	55
4.2.2	Verklaring van beleidsinvulling: de mate van beleidsverankering	60
4.3	Provincie Noord-Holland	62
4.3.1	Toetsing aan voorwaarden voor adequate beleidsinvulling	62
4.3.2	Verklaring van beleidsinvulling: de mate van beleidsverankering	66
4.4	Conclusie	68





INHOUD - vervolg -

5	Provinciale behoefte aan LNV-maatregelen	70
5.1	Provincie Fryslân	71
5.2	Provincie Noord-Holland	75
5.3	Conclusie	78
6	Conclusies en aanbevelingen.....	80
6.1	Inleiding	81
6.2	Provinciale invulling	81
6.3	Successen en problemen in de uitvoering.....	83
6.4	Behoeft van provincies aan LNV-maatregelen.....	86
6.5	Aanbevelingen voor het ministerie van LNV	87

LITERATUUR

BIJLAGE I

BIJLAGE II

BIJLAGE III

BIJLAGE IV





VOORWOORD

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is niet alleen een nieuw financieringssysteem, maar vooral ook een nieuwe werkwijze en verandering in de bestuurlijke verhoudingen. Het rijk bemoeit zich niet meer met de uitvoering van beleid voor de inrichting van het landelijk gebied. Dat is nu aan provincies en hun partners in de gebieden. Wel wil het Ministerie van LNV provincies en gebieden hierbij ondersteunen, onder meer door het financieren van onderzoek en kennisuitwisseling.

De reeks ILG en gebiedsprocessen past in deze faciliterende rol. De reeks bevat resultaten van toegepast onderzoek naar sturingsvragen rond de implementatie van het ILG. Deze vragen gaan op de eerste plaats over de ILG-systematiek zelf: welke betekenis krijgt de nieuwe sturingsfilosofie in de praktijk, wat levert deze decentralisatie-operatie nu op en hoe kan de verantwoording over de resultaten het beste worden vormgegeven? Op de tweede plaats gaat het om meer praktische vragen van provincies en gebiedspartijen, bijvoorbeeld over de organisatie van de uitvoering, publiek-private samenwerking of het betrekken van ontwerpers bij integrale gebiedsontwikkeling.

In dit rapport wordt de vraag beantwoord hoe LNV de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het platteland beter kan ondersteunen. In 2008 is dit onderwerp op aandringen van de Tweede Kamer eenmalig toegevoegd aan

de bestuursovereenkomsten met provincies. Een belangrijke vraag in de Mid Term Review van het ILG is of het een vaste plek moet krijgen. Op basis van de uitvoeringspraktijk in provincies geeft dit onderzoek een genuanceerd antwoord. Het thema laat zich lastig in prestatieafspraken gieten en past daardoor slecht bij de systematiek van bestuursovereenkomsten. Bovendien verhouden strikte prestatieafspraken zich slecht tot de veelvormige praktijk in provincies waardoor ze het benodigde regionale maatwerk in de weg staan. Wel is LNV-aandacht nodig omdat het thema samenhangt met inrichtingsopgaven in het landelijk gebied. De precieze relatie tussen beiden zou verder onderzocht en versterkt moeten worden.

Onze dank gaat uit naar de respondenten van provincies die de onderzoeker een waardevol kijkje in de keuken van hun beleidspraktijk gunden. Hun bijdragen vormden de belangrijkste bron voor dit onderzoek en verrijken de discussie richting Mid Term Review.

Aalke Drijfholt

(LNV-thematrekker beleidsondersteunend onderzoek gebiedsprocessen)

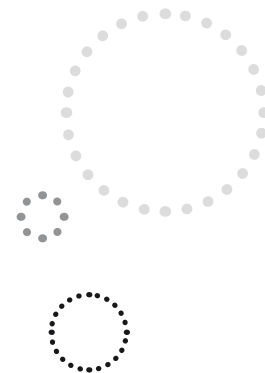
Froukje Boonstra

(WUR-themacoördinator beleidsondersteunend onderzoek gebiedsprocessen)



SAMENVATTING






Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de wijze waarop provincies omgaan met het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Beschreven wordt hoe provincies het beleidsthema invullen, welke problemen ze daarbij ervaren, welke successen ze boeken en hoe problemen en successen te verklaren zijn. Hiervoor is gebruik gemaakt van interviews met relevante actoren en beschikbare documenten. Op basis van deze analyse geeft het rapport aanbevelingen aan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) over onder meer het structureel toevoegen van het beleidsthema aan de Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)-bestuursovereenkomsten.


Directe aanleiding voor het onderzoek was de zorg van een aantal Tweede Kamerleden over de mogelijkheden van provincies om de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied te stimuleren. Via twee moties (TK 31 200, nr. 16 en TK 31 200 XIV, nr. 110) stelden zij in 2007 dat het rijk hiervoor meer financiële middelen beschikbaar zou moeten stellen. Deze moties zijn aangenomen en het kabinet besloot hierop € 10 miljoen uit te trekken voor de versterking van regio's en kernen waar het voorzieningenniveau op gespannen voet staat met de leefbaarheid. Dit bedrag is ingezet via de ILG- bestuursover-

eenkomsten. Tevens is in 2007 een motie aangenomen van de heer van der Vlies cs (TK 31 200 XIV, nr. 133H) waarin werd gevraagd bij de Mid Term Review (MTR) van het ILG in 2010 na te gaan of sociaal-economische doelen structureel zouden moeten worden opgenomen in het ILG. In het kader van deze moties en de komende MTR vraagt het ministerie zich af wat de meerwaarde van opname is en hoe dat vorm zou moeten krijgen. Inzicht in de manier waarop provincies op dit moment omgaan met het beleidsthema en welke problemen en successen zij daarbij ervaren is voor het beantwoorden van deze vraag cruciaal.

Bij de analyse hoe provincies omgaan met het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is voortgebouwd op theorievorming over de relatie tussen adequate beleidsinvulling, de mate van beleidsverankering en de wijze van probleemdefiniëring. Het theoretische begrip adequate beleidsinvulling verwijst naar de voorwaarden voor een (overheids)organisatie om beleid goed uit te kunnen voeren. Deze voorwaarden zijn voldoende deskundigheid/capaciteit, draagvlak/betrokkenheid en financiële middelen, de juiste schaal en heldere besluit- en verantwoordingsregels. Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan wordt in deze studie de beleidsinvulling 'adequaat' genoemd. De mate waarin de beleidsinvulling adequaat



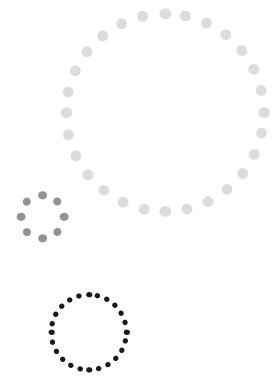
is beïnvloedt de noodzaak voor aanvullende financiële, communicatieve, voorziening/capaciteit- of juridisch-bestuurlijke maatregelen, van LNV of anderen. Het succes van de beleidsinvulling wordt op zijn beurt sterk beïnvloed door elementen als beleidstraditie, organisatiestructuur en bestuurlijk-administratieve routines, die samen de mate van beleidsverankering vormen. De mate van beleidsverankering beïnvloedt ook het effect van aanvullende maatregelen in de praktijk. Tenslotte beïnvloeden de provinciale percepties van de sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek of en hoe provincies het beleidsthema verankerd hebben binnen hun organisatie.



Provincies vertonen zowel overeenkomsten als verschillen in hoe zij het beleidsthema invullen. Ze geven over het algemeen geen scherpe omschrijving van de sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek in hun Meerjarenprogramma's en/of ruimtelijke plannen. Wel gaan ze in op de ontwikkelingen die aan die problemen ten grondslag liggen. In meer of mindere mate kampen ze allemaal met afname van primaire landbouwactiviteiten, werkgelegenheid, en voorzieningen in het landelijk gebied. Dit laatste hangt samen met schaalvergroting, vergrijzing en het wegtrekken van jongeren. Daarnaast is er vaak ook sprake van gebrekkige bereikbaarheid op het platteland, afname van

de sociale samenhang door individualisering en een gebrek aan kwalitatief goede woningen. Vooral 'landelijke' provincies als Fryslân, Groningen, Drenthe en Zeeland kampen met deze problemen. De meeste provincies formuleren op basis daarvan een veelheid aan doelen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. De meeste provincies associëren het beleidsthema met leefbaarheid, plattelandseconomie, voorzieningen, werken en sociale participatie. Alle provincies kennen een gebiedsgerichte aanpak van het thema, meestal met een sturende rol van ILG-gebiedscommissies. Ook zijn Leader-organisaties en structuren belangrijk bij het initiëren en uitvoeren van projecten voor de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. De vrijheid van deze gebiedscommissies verschilt per provincie. Het budget voor sociaal-economische vitaliteit- en leefbaarheidsprojecten komt van de Europese Unie (EU), via Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) subsidies, met co-financiering van provincie en gemeenten. Daarnaast is er sprake van zelfstandige financiering door provincies en gemeenten.

Om te achterhalen welke successen provincies boeken en welke problemen ze ondervinden in de uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid, is nader ingegaan op twee casussen: Fryslân en Noord-




Holland. De keuze voor deze provincies is gebaseerd op een verschillende invulling van hun sociaal- economische beleidskader en de ernst van de problematiek.

In Fryslân is het beleidsthema sterker verankerd dan in Noord-Holland. Het beleidsthema staat al sinds de jaren '70 van de vorige eeuw hoog op de provinciale agenda. Er is volgens geïnterviewden in het provinciale apparaat veel kennis opgebouwd over het beleidsthema en er wordt sinds jaar en dag provinciaal geld in gestoken. Ook is er een aparte afdeling die zich met het beleidsthema bezig houdt. Sinds de jaren '90 is er sprake van een gebiedsgerichte aanpak, later uitgebouwd tot de uitvoeringsorganisatie Plattelânsprojekten. Door de gebiedsgerichte werkwijze kan de provincie het beleidsthema op een gewenst schaalniveau benaderen. Ook leidt deze werkwijze tot veel betrokkenheid en draagvlak onder de bevolking, doordat op deze wijze initiatieven van bewoners goed bediend kunnen worden. Tenslotte zorgt de beleidsverankering voor gestandaardiseerde afhandeling van projectaanvragen. Voor POP-subsidieaanvragen geldt dit minder.

In Noord-Holland zijn de financiële middelen voor het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid volgens geïnterviewden beperkt. Er zijn weinig provinci-

ale subsidieregelingen. Een kortere beleidstraditie is hier debet aan. Pas sinds eind jaren ' 90 van de vorige eeuw is er aandacht voor het beleidsthema. Hoewel Noord-Holland, vergeleken met Fryslân, minder ervaring heeft met gebiedsgericht werken, zorgt de huidige gebiedsgerichte organisatiestructuur er wel voor dat draagvlak en betrokkenheid op gebiedsniveau ontstaat. Hierbij spelen de ILG-gebiedscommissies een belangrijke rol. Doordat de provincie een aparte subsidieafdeling kent kunnen projectaanvragen routinematig worden afgehandeld. Wel is er bij die afdeling een capaciteitsgebrek. Ook hier zorgt ingewikkelde POP-regelgeving voor trage afhandeling van projectaanvragen. De geïnterviewden van beide provincies vinden dat het beleidsthema in eerste instantie een provinciale aangelegenheid is. De provincie is aan zet om problemen bij de uitvoering van het beleidsthema aan te pakken en de rol die het ministerie van LNV kan spelen is beperkt. Wel noemen geïnterviewden financiële en communicatieve maatregelen en maatregelen gericht op capaciteit die LNV kan nemen. Vooral Noord-Hollandse geïnterviewden vragen om financiële facilitering en versterking van het POP-betalorgaan. Ook zou LNV moeten zorgen voor betere afstemming met andere ministeries en versoepeling van de POP-regelgeving. Bij beide provincies zijn voor- en tegenstanders te vinden voor het toevoegen van het beleidsthema aan de ILG-



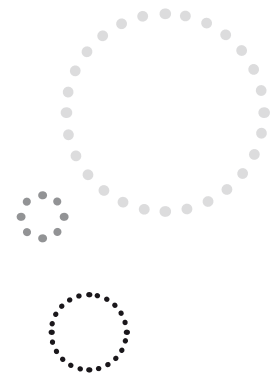
bestuursovereenkomsten. Toch leggen geïnterviewden van de provincie Noord-Holland de nadruk op het financiële voordeel van opname. Bij de provincie Fryslân zijn vooral tegenstanders. Het beleidsthema heeft volgens hen geen eenduidige betekenis en is daarom niet goed in prestatieafspraken te vatten. Daarnaast zijn veel geïnterviewden bang dat opname de provinciale uitvoeringsruimte beperkt. Concluderend kan gesteld worden dat provincies zelf al uitgebreide inspanningen doen om de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van hun landelijk gebied te bevorderen. Maatregelen van het ministerie om de adequate beleidsinvulling bij provincies te bevorderen zullen dus een aanvullend karakter moeten hebben. De verwachting is dat provincies die het beleidsthema sterk verankerd hebben minder behoefte hebben aan LNV-maatregelen dan degene die dat niet hebben. De verwachting is verder dat de uitwerking van deze maatregelen sterk afhangt van de mate van provinciale beleidsverankering. LNV-maatregelen (waaronder het opnemen van het beleidsthema in het ILG) zullen minder succesvol zijn in provincies waar het beleidsthema minder goed verankerd is, dan in provincies waar die verankering groter is. In deze studie is duidelijk geworden dat bij de provincies Fryslân en Noord-Holland sprake is van beleidsverankering van het beleidsthema, maar dat in Fryslân die beleidsverankering sterker is. Dit hangt samen met de gro-

tere problematiek in die provincie. Een andere belangrijke conclusie is dat provincies het beleidsthema verschillend invullen. Dit betekent dat LNV bij eventuele maatregelen vooral beleids- en uitvoeringsruimte moet inbouwen willen ze niet op weerstand bij provincies stuiten.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen over uitgangspunten


- *(aanbeveling 1) Houd rekening met verschillende provinciale betekenissen van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid*
Provincies vullen het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid op uiteenlopende wijze in. Dit heeft te maken met verschillen in de onderliggende problematiek en eigen provinciale keuzes en prioriteiten. Het is belangrijk dat beleid voldoende ruimte biedt voor deze verschillende betekenissen en benaderingen van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.
- *(aanbeveling 2) Houd rekening met verschillende mate en wijze van beleidsverankering bij provincies*
Het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is in verschillende mate en op uiteenlopende wijze beleidsmatig verankerd bij provincies. Hierdoor



zullen financiële, communicatieve, voorziening/capaciteit- of juridisch-bestuurlijke maatregelen verschillend uitpakken. Provincies met een sterke beleidsverankering van het thema sociaal-economische vitaliteit zullen naar alle waarschijnlijkheid beter in staat zijn om de maatregelen succesvol te gebruiken. Ook is het aannemelijk dat provincies, waar het thema sterk verankerd is minder behoefte hebben aan rijksmaatregelen. Zij zijn zelf in staat om het beleidsthema adequaat in te vullen.

Aanbevelingen voor adequate beleidsinvulling

- *(aanbeveling 3) Propageer de Leaderwerkwijze*
De zeggenschap over hoe sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied gestimuleerd moet worden, ligt nu bij de provincies. Dit betekent niet dat het ministerie geen eigen visie op de aanpak mag hebben. Deze studie wijst uit dat het beleidsthema gebaat is bij een aanpak van 'onderop', om zo het nodige draagvlak en betrokkenheid te krijgen. De Leaderwerkwijze past hier goed bij. Het ministerie zou de 'onderop' benadering meer moeten propageren, kennisuitwisseling hierover moeten stimuleren en belemmeringen die op rijks- of EU-niveau liggen moeten agenderen.
- *(aanbeveling 4) Stel structureel financiële middelen beschikbaar*
De studie wijst uit dat provinciale en gemeentelijke financiële middelen voor sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten onder druk staan. De verwachting is dat extra financiële middelen kunnen bijdragen aan adequatere beleidsinvulling.
- *(aanbeveling 5) Stel meer DLG-capaciteit beschikbaar voor hun functie als betaalorgaan zodat projecten sneller goedgekeurd kunnen worden*
De toetsing van subsidieaanvragen die door DLG als betaalorgaan behandeld worden duurt erg lang. Belangrijke oorzaak hiervan is dat er te weinig capaciteit bij DLG is voor deze taak. Meer capaciteit zou de tijd tussen aanvraag van een project en het besluit kunnen versnellen.
- *(aanbeveling 6) Zorg voor versimpelde verantwoordingseisen voor kleinere projecten*
Projecten gericht op sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zijn vaak kleinschalig. Deze projecten zijn kwetsbaar in de POP structuur van subsidiëring en verantwoording. Versimpelde verantwoordingseisen kunnen helpen om meer kleinere projecten op te



starten. Het ministerie kan een bijdrage leveren door bij de Europese Unie voor versimpeling van ingewikkelde POP-regelgeving te pleiten.

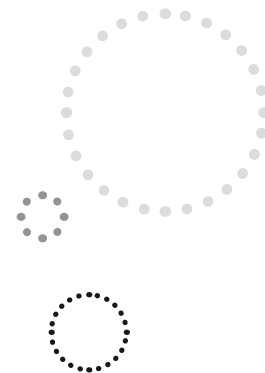
- *(aanbeveling 7) Zorg voor betere horizontale afstemming met ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Economische Zaken (EZ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)*
Initieer meer afstemming tussen de verschillende departementen. Het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid staat ook op de agenda bij het ministerie van VROM, EZ en VWS. De indruk bij provinciale betrokkenen bestaat dat deze vaak langs elkaar heen werken. Door meer beleidsafstemming over thema's als wonen, MKB-ontwikkeling, bereikbaarheid, erfgoed en monumentenzorg wordt het voor provincies overzichtelijker wat er van hen wordt verwacht en bij wie ze waarvoor moeten zijn.
- *(aanbeveling 8) Communiceer huidige actiepunten en voorstellen uit AVP*
In de Agenda Vitaal Platteland (AVP) wordt een aantal voorstellen en actiepunten genoemd die bij kunnen dragen aan de provinciale uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Dit zijn

vaak subsidieregelingen. Het is onbekend in hoeverre deze voorstellen op dit moment nog actueel zijn en in hoeverre provincies daar een beroep op kunnen doen. Communiceer dus goed over de huidige regelingen.

- *(aanbeveling 9) Stimuleer meer kennisuitwisseling*
Provincies willen graag meer kennis en ervaringen uitwisselen over de aanpak van sociaal-economische en leefbaarheidsdoelen. Het ministerie stimuleert op dit moment kennisuitwisseling over een tal van thema's in het landelijk gebied. Vaak wordt daarbij geen aandacht besteed aan het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Aanbevelingen voor opname in ILG-bestuursvereenkomsten

- *(aanbeveling 10) Neem geen prestatieafspraken over sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid in het ILG op*
Op basis van de studie kan geconcludeerd worden dat de noodzaak voor het structureel toevoegen van het beleidsthema aan de ILG-bestuursvereenkomsten, na de Mid Term Review, beperkt is. Drie belangrijke argumenten daarvoor zijn; (1) bij provincies met een sterke beleidsverankering is opname niet echt noodzakelijk en bij provincies met een matige of slechte beleidsver-



antering is het effect van ILG-opname op adequate beleidsinvulling op korte termijn waarschijnlijk beperkt. (2) Opname kan er zelfs voor zorgen dat provincies hun eigen beleid minder goed kunnen uitvoeren omdat het niet strookt met (uniforme) prestatieafspraken. Dit risico geldt vooral voor provincies met een sterke eigen beleidsverankering. Tenslotte (3) laat het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zich lastig in zinvolle prestatieafspraken gieten.

Mocht het ministerie toch kiezen voor opname, dan kan dat alleen onder een aantal voorwaarden. De onderstaande aanbevelingen geven de voorwaarden weer.

- *(aanbeveling 11) Neem (operationele)doelen op, maar maak geen concrete prestatieafspraken*
Het zou goed zijn dat het rijk samen met provincies gaat nadenken over operationele doelen en die vervolgens in het ILG opnemen, zonder dat daar prestatieafspraken over gemaakt worden. Provincies hebben vaak niet hun sociaal-economische en leefbaarheidsdoelen scherp voor ogen. Opname van het beleidsthema in het ILG kan een manier zijn om betere communicatie tussen rijk en provincies over deze doelen te stimuleren. Het beleidsthema laat zich daarnaast moeilijk in zinvolle

prestatieafspraken gieten, doordat het thema moeilijk te kwantificeren is. Wel is het mogelijk om bijvoorbeeld x aantal samenwerkingsverbanden of het aantal projecten dat van 'onderop' is gestimuleerd meetbaar te maken, maar het is de vraag of dit zinvol is: het gaat immers niet over het aantal projecten of samenwerkingsverbanden, maar over het effect wat er met deze projecten wordt behaald. Opmerkelijk is dat in een vergelijkbaar dossier met een brede doeluitkering, het Actieplan Cultuurbereik, om die reden niet voor prestatieafspraken met het rijk is gekozen (Kamphorst en Boonstra, 2009).

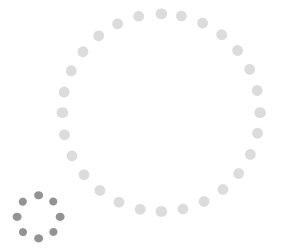
- *(aanbeveling 12) Zorg voor horizontale afstemming in het ILG*
Hoewel het ILG een gezamenlijk project is van het rijk (ministeries van LNV, VROM en V&W), de provincies, de waterschappen en de gemeenten domineert in de ILG-bestuursovereenkomsten het LNV-beleidsdomein. Voor het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zou het goed zijn om ook de doelen van VROM en V&W op dit gebied, zoals woonkwaliteit en bereikbaarheid, in het ILG te integreren en als gezamenlijke opgave te communiceren. Hierdoor wordt het beleidsthema overzichtelijker.



- *(aanbeveling 13) Zorg dat gemeenten bij het ILG betrokken worden.*

De studie wijst uit dat de uitvoering van het beleids-thema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid staat of valt met een actieve rol van gemeenten. Het stimuleren van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is bij uitstek gebaat bij een aanpak op lokaal schaalniveau. Gemeenten zijn vaak nog afwezig in de ILG-discussies en vormen geen partij bij de ILG-bestuurs-overeenkomsten. Provincies proberen wel gemeenten te betrekken, maar dit kan beter. Het ministerie kan dit ook actief stimuleren door dit belang te communiceren.







1 INLEIDING



1.1 Aanleiding

In veel plattelandsgebieden staat de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid onder druk. Oorzaken zijn onder meer een afname van de bevolking, afkalkende voorzieningen en een gebrek aan werkgelegenheid. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) maakt zich zorgen over deze ontwikkelingen. Het hecht groot belang aan het behouden en versterken van de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. De Agenda Vitaal Platteland stelt dat de overheid mag worden aangesproken op de aanwezigheid van voorzieningen, als scholen, winkels, huisartsen etc. (LNV, 2004).

In de Agenda Vitaal Platteland stelt het ministerie verder dat provincies als regisseur van het beleid voor het landelijk gebied vooral aan zet zijn om sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid te stimuleren. Provincies bepalen ook op welke wijze het 'groene' en sociaal-economische domein moeten worden verbonden. LNV beperkt zich tot het toegankelijk maken en uitwisselen van kennis tussen provincies en regionale partners waardoor vernieuwende of inspirerende sociaal-economische initiatieven kunnen ontstaan.

Toch vonden de Tweede Kamerleden Van Geel, Tichelaar en Slob, dat het rijk meer zou moeten doen om de sociaal-eco-

nomische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied te stimuleren. Zij dienden op 20 september 2007 (TK 31 200, nr. 16) een motie in die stelt dat de nationale overheid meer middelen moet vrijmaken voor de leefbaarheid van regio's. Vervolgens is door de heer Atsma c.s. bij motie (TK 31 200 XIV, 110) nog specifiek aandacht gevraagd voor mobiele voorzieningen op het platteland. Deze moties zijn aangenomen en het kabinet besloot hierop tot een eenmalige impuls van € 10 miljoen voor de versterking van regio's en kernen waar het voorzieningenniveau op gespannen voet staat met de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Dit bedrag is in het najaar van 2008 beschikbaar gesteld door de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Hiertoe is het bedrag verdeeld onder de 12 provincies en is aan iedere bestuursovereenkomst een artikel 'Leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit' toegevoegd. Provincies kunnen met het geld projecten aangaan ten behoeve van de leefbaarheid van het landelijk gebied. Het toegevoegde artikel onttrekt zich aan de systematiek van de bestuursovereenkomsten omdat er geen harde prestatieafspraken zijn gemaakt. Tevens is in 2007 een motie aangenomen van de heer van der Vlies cs (TK 31 200, 133H) waarin gevraagd werd bij de Mid Term Review (MTR) van het ILG in 2010 na te gaan

of sociaal-economische doelen structureel zouden moeten worden opgenomen in het ILG.

In het kader van de genoemde moties vraagt het ministerie zich af wat de meerwaarde van opname is en hoe het vorm zou moeten krijgen. Inzicht in de manier waarop provincies nu al omgaan met het beleidsthema en tegen welke kansen en knelpunten zij daarbij aanlopen is voor het beantwoorden van deze vraag cruciaal.

1.2 Probleemstelling

Om de vraag van LNV naar de wenselijkheid en wijze van toevoegen van sociaal-economische en leefbaarheidsdoelen aan de ILG-bestuursovereenkomsten te kunnen beantwoorden is de volgende onderzoeksdoelstelling geformuleerd. Het onderzoek wil inzicht krijgen en verklaringen geven voor hoe provincies tot nu toe omgaan met het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Op basis van deze inzichten moet het onderzoek op de tweede plaats aanbevelingen opleveren voor het ministerie van LNV over de noodzaak en mogelijkheden provincies hierbij te ondersteunen.

Voor het bereiken van deze twee doelstellingen moeten de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

1. Welke invulling geven provincies aan het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied?
 - Welke percepties hebben provincies over problemen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid?
 - Welke doelen formuleren provincies op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid?
 - Hoe is het beleidsthema¹ georganiseerd?
2. Welke problemen ervaren de provincies Fryslân en Noord-Holland bij de uitvoering van hun beleid op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid, welke successen boeken zij en hoe zijn deze problemen en successen te verklaren?
3. Welke behoefte hebben deze provincies aan ondersteuning van het ministerie van LNV bij de uitvoering van dit beleid?
4. Welke maatregelen kan het ministerie van LNV nemen om sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied te bevorderen? In hoeverre en op welke manier is het ILG daarvoor een geschikt instrument?

¹ In deze studie wordt sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid als één beleidsthema gezien.

1.3 Onderzoeksmethode


De onderzoeksmethode bestaat uit twee componenten: (1) een quick scan en (2) casestudy van twee provincies. Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 is een quick scan uitgevoerd van de volgende schriftelijke bronnen: LNV- en provinciale beleidsdocumenten (provinciale meerjarenprogramma's, gebiedskaders, regionale actieprogramma's). De quick scan is tevens benut om twee casussen te selecteren voor het tweede deel van dit onderzoek.

Om zicht te krijgen op de variëteit aan problemen en successen die provincies ondervinden bij de uitvoering van het beleidsthema (onderzoeksvraag 2) is gekozen voor casussen die voldoende van elkaar verschillen. Hiervoor is getoetst op twee variabelen: invulling beleidskader en ernst van de sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek. Voor de invulling van het beleidskader is daarbij gekeken naar de beschrijving van het thema in het provinciaal Meerjarenprogramma deel A (pMJP). Op basis van deze twee variabelen is gekozen voor de provincies Fryslân en Noord-Holland.

De beschrijvingen van het beleidskader verschillen aanzienlijk tussen de provincies Fryslân en Noord-Holland. De provincie Fryslân omschrijft het thema uitvoering. Op basis

hiervan wordt verwacht dat de provincie weinig problemen ervaart in de uitvoering. Noord-Holland heeft het beleidsthema minder uitvoering omschreven. Hierdoor lijkt er geen duidelijk beleidskader te zijn, waardoor de verwachting is gerechtvaardigd dat deze provincie meer problemen in de uitvoering heeft. Ook de sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek verschilt tussen de twee provincies. De provincie Fryslân kan beschouwd worden als een echte plattelandspovincie. De provincie Noord-Holland heeft ook plattelandskennmerken, maar kent eveneens sterk verstedelijkte gebieden.


Om te achterhalen welke problemen en successen de provincies Fryslân en Noord-Holland bij de uitvoering van hun beleid op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid ervaren (onderzoeksvraag 2) zijn in de periode april tot en met september 2009 9 interviews gehouden met provinciale betrokkenen bij de ontwikkeling en uitvoering van dit beleid. Ook zijn deze gesprekken benut om te achterhalen wat de provinciale behoefte is aan LNV-ondersteuning en in hoeverre het toevoegen van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid aan de ILG-bestuursovereenkomsten daaraan tegemoet komt (onderzoeksvraag 3). Van de gesprekken zijn uitgebreide verslagen gemaakt, die zijn teruggekoppeld naar de geïn-



interviewden. Ook heeft er in september een Dienst Landelijk Gebied (DLG)-bijeenkomst plaats gevonden, waarin het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid centraal stond. Deze discussie vormt tevens input voor het beantwoorden van de verschillende onderzoeksvragen.

Tenslotte is op basis van de beantwoording van onderzoeksvraag 1, 2 en 3 geanalyseerd welke maatregelen het ministerie van LNV kan nemen om sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied te bevorderen en of het ILG daarvoor geschikt is (onderzoeksvraag 4).

1.4 Leeswijzer



Hoofdstuk 2 beschrijft het analysekader dat wordt gebruikt voor de ordening en analyse van het empirisch materiaal (documenten, interviews). Het kader is ontleend aan beleidswetenschappelijke theorievorming en omvat de volgende concepten en relaties daartussen: de ernst van de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsproblematiek, mate van beleidsverankering, voorwaarden voor adequate beleidsinvulling en typen beleidsmaatregelen.

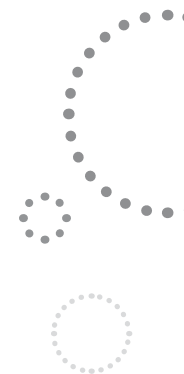
Hoofdstuk 3 omvat een globale analyse van hoe provincies tot nu toe invulling geven aan het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk

gebied. Het gaat eerst in op de provinciale percepties op de sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek in de verschillende provincies. Vervolgens komt de betekenis die provincies toekennen aan het beleidsthema aan bod. Daarna behandelt het hoofdstuk de provinciale organisatie van het beleidsthema. Hierbij wordt gekeken wat de relatie is met de provinciale ILG-organisatiestructuur.

Hoofdstuk 4 beschrijft de problemen die de provincies Fryslân en Noord-Holland ervaren bij de uitvoering van het beleidsthema, de successen die zij boeken en welke factoren hieraan ten grondslag liggen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van theoretische inzichten die in hoofdstuk 2 beschreven worden.

Hoofdstuk 5 analyseert de behoefte van de provincie Fryslân en Noord-Holland aan meer ondersteuning van het ministerie van LNV bij de uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Daarbij wordt ingegaan op de provinciale opvattingen ten aanzien van het toevoegen van het beleidsthema aan de ILG-bestuursovereenkomsten.

Hoofdstuk 6 bevat conclusies en aanbevelingen over welke maatregelen het ministerie van LNV kan nemen om provincies te ondersteunen om sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid in het landelijk gebied te stimuleren. Daarbij is speciale aandacht voor de mogelijkheden die het structureel toevoegen van het beleidsthema aan de ILG-bestuursovereenkomsten biedt.





2 ANALYSEKADER

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de begrippen en hun onderlinge relaties die gebruikt zijn voor de ordening en analyse van het empirisch materiaal. Zo wordt ingegaan op verschillende voorwaarden van adequate beleidsinvulling, aspecten van beleidsverankering en typen maatregelen die het ministerie van LNV kan nemen om de beleidsuitvoering te stimuleren. In hoofdstuk 4 wordt dit kader toegepast op de provincies Fryslân en Noord-Holland. Het kader is ook bedoeld om deze ervaringen toepasbaar te maken voor andere provincies.


Eerst komen de begrippen en in hun onderlinge verband aan bod en worden ze schematisch weergegeven (par 2.2). Dan worden de afzonderlijke begrippen verder uitgewerkt. Paragraaf 2.3 gaat in op de voorwaarden van adequate beleidsinvulling: deskundigheid/ capaciteit, draagvlak/ betrokkenheid, financiële middelen, schaal, besluitvorming- en verantwoordingsregels. Deze voorwaarden bepalen de mate van succes van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. De voorwaarden worden op hun beurt sterk beïnvloed door de beleidsverankering van het thema. Paragraaf 2.4 geeft een overzicht van verschillende aspecten van beleidsverankering: beleidstraditie, organisatiestructuur en bestuurlijk-administratieve routines.

Het hoofdstuk eindigt in paragraaf 2.5 met een overzicht van verschillende type maatregelen die een overheid kan nemen om de beleidsinvulling te verbeteren.


2.2 Begrippen en veronderstelde relaties

Aan deze studie ligt de volgende gedachtegang ten grondslag: om antwoord te krijgen op de vraag of en op welke wijze LNV de beleidsuitvoering van provincies op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid moet ondersteunen moet eerst inzicht verkregen worden in de vraag wat de provincies nu doen aan het beleidsthema en wat daarbij goed en minder goed gaat.

Dit laatste kan worden gevat in het theoretische begrip adequate beleidsinvulling (Goverde et al, 2009). Dit betekent dat het succes waarmee een provincie het beleidsthema uitvoert wordt bepaald door factoren als deskundigheid/ capaciteit, draagvlak/betrokkenheid, financiële middelen, schaal, besluitvorming- en verantwoordingsregels. De mate waarin de beleidsinvulling adequaat is bepaalt de noodzaak voor aanvullende maatregelen, van LNV of van anderen. Gezien de vraagstelling van deze studie beperkt deze zich tot maatregelen die LNV kan nemen.



Het succes van de beleidsinvulling wordt op zijn beurt sterk beïnvloed door de mate waarin het thema is verankerd binnen de provinciale organisatie. Dit betekent dat elementen als beleidstraditie, organisatiestructuur en bestuurlijk-administratieve routines belangrijk zijn voor de aanwezigheid van deskundigheid/ capaciteit, draagvlak/betrokkenheid, financiële middelen, schaal, besluitvorming en verantwoording en daarmee voor een adequate beleidsinvulling. Naast deze provinciale verankering kunnen ook verschillende typen (LNV-) maatregelen van invloed zijn op de voorwaarden van adequate beleidsinvulling. Maar het succes van nieuwe maatregelen hangt volgens de theorie (o.a. Scott, 2008) sterk af van de mate waarin het beleidsthema reeds verankerd is in de provinciale organisatie.



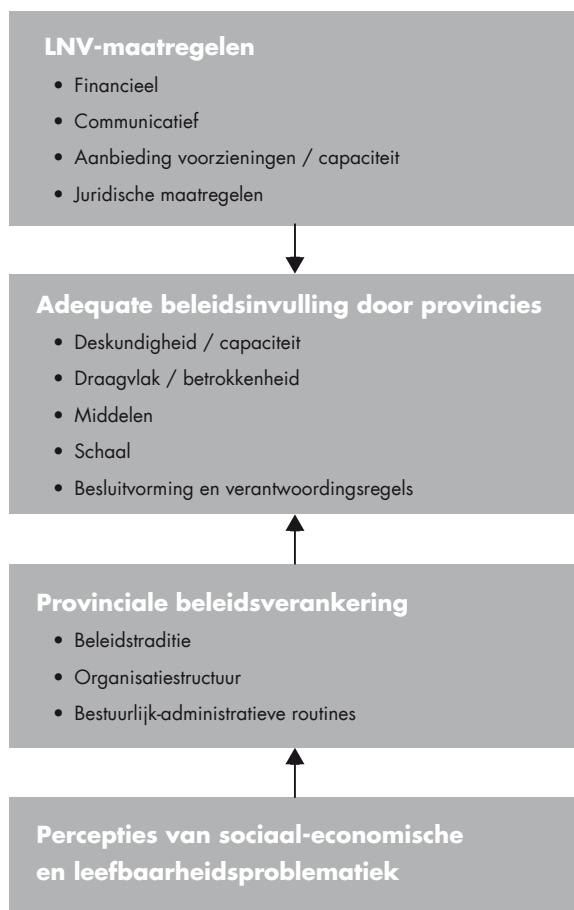
Maar ook de beleidsverankering staat niet op zichzelf. De provinciale percepties van de sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek van het landelijk gebied bepaalt of en hoe provincies het beleidsthema verankerd hebben binnen de eigen organisatie. Dit betekent dat de problematiek van invloed is op de aanwezigheid van een beleidstraditie, organisatiestructuur en bestuurlijk-administratieve routines.

Het gepresenteerde kader is een versimpeling van de werkelijkheid met het oog op de beantwoording van de

vraagstelling van deze studie. Er zijn nog andere relevante verbanden te leggen die niet in het model zijn opgenomen.

Het is ook denkbaar dat de ernst van sociaal-economische vitaliteit- en leefbaarheidsproblematiek van invloed is op de verankering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid op rijksniveau. Daarnaast is ook een relatie te verwachten tussen beleidsverankering op rijksniveau en de mogelijkheid voor provincies om het beleidsthema goed in te vullen. Deze relaties zijn in deze studie buiten beschouwing gelaten.

In deze studie worden de veronderstelde relaties gebruikt om te achterhalen welke problemen en successen de provincies Fryslân en Noord-Holland in de uitvoering van het beleidsthema ervaren en hoe deze te verklaren zijn. Daarnaast biedt het kader handvatten om te bepalen welke verschillende typen maatregelen het ministerie van LNV kan nemen om provincies te ondersteunen om sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid in het landelijk gebied te stimuleren en hoe deze uitwerken. Behalve de analyse van de beleidsuitvoering bij beide provincies met de begrippen uit dit kader worden voor het bepalen van wat LNV kan doen, de opvattingen van geïnterviewden over de rol van LNV benut.



Figuur 2.1 Analysekader met veronderstelde relaties

2.3 Adequate beleidsinvulling


Om zinvolle aanbevelingen te kunnen doen is het van belang om te weten welke invulling provincies aan het beleidsthema geven en of deze adequaat is. Deze studie gaat er van uit dat als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan de beleidsinvulling adequaat is. Goverde et al (2009) stellen dat voor het goed uitvoeren van beleid voldoende deskundigheid/ capaciteit, draagvlak/ betrokkenheid, financiële middelen, juist schaalniveau en goede besluitvorming en verantwoordingsregels noodzakelijk zijn. In deze studie wordt de aanwezigheid van deze voorwaarden bepaald aan de hand van de opvattingen hierover van sleutelactoren.

Deskundigheid/ Capaciteit

Onder deskundigheid wordt de aanwezigheid van juiste kennis verstaan. Heeft de provincie in de ogen van de betrokkenen beschikking over kennis van het beleidsthema? Capaciteit heeft te maken met de mate van beschikbaarheid (van kennis). Heeft de provincie bijvoorbeeld voldoende mensen om goed met het beleidsthema om te kunnen gaan?

Draagvlak/ Betrokkenheid

Bij het aspect draagvlak gaat het er om of betrokkenen vinden dat er voldoende steun vanuit de bevolking en maat-



schappelijke of andere overheidsorganisaties is om sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsprojecten te kunnen realiseren. Bij betrokkenheid gaat het om de deelname van burgers en andere organisaties bij de uitvoering van sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten.

(Financiële) Middelen

Het efficiënt en effectief bereiken van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsdoelen hangt af van de aanwezigheid van noodzakelijke middelen. Er zijn verschillende soorten middelen: financieel, juridisch en communicatief. In deze studie kijken we vooral naar de opvattingen van betrokkenen over de beschikbaarheid van financiële middelen.

Schaal



De schaal heeft te maken met de relatie tussen de aard van de problematiek en het niveau van de aanpak van het beleidsthema: lokaal, regionaal of provinciaal. Daarbij gaat het om opvattingen over de vraag wat het optimale schaalniveau is om het beleidsthema uit te voeren en of de provincie daar rekening mee houdt.

Besluitvorming- en verantwoordingsregels

Dit zijn regels die te maken hebben met het functioneren van de provinciale organisatie. Daaronder vallen opvat-

tingen over bijvoorbeeld subsidieregels, die de efficiëntie van de uitvoering van projecten mogelijk beïnvloed en de invloed van de aanwezige bureaucratie die bij deze regels gepaard gaat.

2.4 Mate van beleidsverankering

Volgens Steunenberg (1996) is verankering van een beleidsthema in een overheidsorganisatie bepalend voor de uitkomsten ervan. De mate van beleidsverankering kan dus als verklaring dienen voor de mate waarin aan de voorwaarden voor adequate beleidsinvulling door overheden wordt voldaan.

Instituties zijn bepalend voor de mate van beleidsverankering. Volgens North (1990:3) zijn instituties: *“the rules of the game in a society or, more formally, are institutions the humanly devised constraints that shape human interaction”*. Deze definitie gaat er van uit dat instituties regels zijn die interacties tussen mensen structureren. Instituties structureren ook handelingen en interacties van collectieve actoren. De patronen van regels samen vormen de institutionele structuur (Scott, 2008). Deze structuren manifesteren zich volgens Scott (2008) bij uitstek op (overheids)niveau.

Op basis van theoretische inzichten (o.a. Buitelaar, 2007) zijn drie onderdelen van de institutionele structuur te onderscheiden, die samen de mate van beleidsverankering op (overheids)niveau (in deze studie de provincie) weergeven: beleidstraditie, organisatiestructuur en bestuurlijk-administratieve routines.

Beleidstraditie

Volgens March en Olsen (1989) beïnvloedt de beleidstraditie de institutionele inbedding van een beleidsthema en is daarmee bepalend voor de verankering van een beleidsthema. In deze studie betekent beleidstraditie dat de provincie al geruime tijd het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid op haar agenda heeft staan.

Organisatiestructuur

Een organisatiestructuur is een min of meer vaste onderverdeling van een structureel werkverband in onderdelen met verschillende taken (de Baas, 1996). In de literatuur zijn talloze typeringen te vinden van organisatiestructuren². Scott (2008) stelt dat een organisatiestructuur stabiel wordt naarmate ze langer bestaat. Deze studie bekijkt hoe het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid onderdeel uitmaakt van de provinciale organisatiestructuur. Volgens Scott (2008) kan een beleidsthema beter uitge-

voerd kan worden als het stabiel in de organisatiestructuur is verankerd. Deze studie richt zich niet op de relatie type organisatiestructuur en de mate van beleidsverankering.

Bestuurlijk-administratieve routines


Dit zijn gestandaardiseerde werkwijzen die horen bij de uitvoering van een beleidsthema (Goverde et al., 2009). Deze studie analyseert of binnen provincies werkwijzen rond projectaanvragen, wet- en regelgeving en subsidieverlening gestandaardiseerd zijn. De aanwezigheid van bestuurlijk-administratieve routines is afhankelijk van provinciale organisatiestructuur en (beleids)traditie.

2.5 Verschillende typen (beleids)maatregelen

Een overheid kan verschillende typen beleidsmaatregelen kiezen om haar doelen te bereiken (Van der Doelen, 1993).

- Financiële maatregelen: Het beschikbaar stellen van financiële middelen of juist het heffen daarvan. Hierbij valt te denken aan subsidies en heffingen.
- Communicatief/ overreding: Het beïnvloeden van adequate beleidsinvulling door met informatie of visievorming de opvattingen van de doelgroep te beïnvloeden.
- Aanbieding voorzieningen/ capaciteit: door het beschikbaar stellen van kennis, kunde of voorzieningen de adequate beleidsinvulling van provincies bevorderen.

² Zie voor een overzicht Man de H. & M. Coun (2001) Kennismaking met de organisatiekunde, Lemma, Utrecht.

- 
- Juridische maatregelen: voorwaarden voor adequate beleidsinvulling verbeteren door het uitvaardigen van juridisch bindende voorschriften.

De verschillende maatregelen kunnen bijdragen aan het bevorderen van verschillende voorwaarden voor adequate beleidsinvulling. Dit betekent dat het ministerie van LNV verschillende beleidsmaatregelen kan nemen om provincies te ondersteunen.

De focus in dit rapport ligt op het ILG. Kuindersma en Selnes (2008) beargumenteren dat het ILG vooral een financieel instrument is. Door het beschikbaar stellen van financiële middelen van het rijk aan de provincies en deze middelen te koppelen aan prestatieafspraken, probeert het rijk het landelijk gebied te ontwikkelen.







3

PROVINCIALE INVULLING SOCIAAL-ECONOMISCHE
VITALITEIT EN LEEFBAARHEID VAN HET LANDELIJK GEBIED



3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe provincies omgaan met het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Deze beschrijving draagt bij aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag “welke invulling geven provincies aan het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied”? Verschillende aspecten van deze invulling komen in dit hoofdstuk aan bod. Zo wordt bekeken hoe provincies de problematiek definiëren, welke betekenis zij aan het beleidsthema geven en hoe zij het beleidsthema hebben georganiseerd.

Paragraaf 3.2 geeft de provinciale percepties van de sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek weer. In paragraaf 3.3. komt de betekenis die provincies toekennen aan het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid aan bod. Paragraaf 3.4 behandelt kort de provinciale organisatiestructuur op dit gebied met speciale aandacht voor de relatie met de ILG-organisatiestructuur.

3.2 Probleempercepties


De zoektocht naar percepties over de ernst van de problematiek levert vooral percepties op over de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsproblemen. De omschrijving van de problematiek zelf is vrij globaal.

Groningen

Provincie Groningen geeft in haar Provinciaal Omgevingsplan aan dat het stimuleren van sociaal-economische vitaliteit nodig is omdat de leefbaarheid in de kleine kernen in het landelijke gebied onder druk staat (Provincie Groningen, 2000). Er is sprake van bevolkingsafname op het platteland; vooral jongeren trekken weg, waardoor het platteland ‘vergrijs’t. Een ander probleem is de schaalvergroting waardoor voorzieningen in het landelijke gebied verdwijnen. Deze ontwikkeling heeft volgens de provincie een negatief effect op zowel de leefbaarheid als de lokale economie van het landelijk gebied.


Drenthe

Provincie Drenthe (2004) signaleert in haar Provinciaal Omgevingsplan dat technologische ontwikkelingen (aanleg breedband netwerk) op het platteland achterblijven. Daarnaast heeft de provincie te maken met een toename van



het aantal 65+ers en een afname van het aantal jongeren (Provincie Drenthe, 2004). Deze ontwikkeling beïnvloedt de leefbaarheid van dorpen in het landelijke gebied. Ook signaleert de provincie een meer algemene ontwikkeling naar individualisering, waardoor sociale samenhang in de dorpen afneemt. Een andere ontwikkeling is dat het woningaanbod niet voldoet om bijvoorbeeld jongeren te behouden. Tenslotte behoeft de bereikbaarheid van het landelijk gebied verbeteringen (Provincie Drenthe, 2004).

Fryslân



Provincie Fryslân noemt in het document vitaal platteland 2010-2013 en het streekplan uit 2004 enkele belangrijke aandachtspunten voor de leefbaarheid van het landelijk gebied. Ten eerste is er in Fryslân sprake van een bevolkingsafname. Vooral het aantal jongeren neemt af. Ten tweede heeft de provincie te maken met het verdwijnen van voorzieningen op het platteland. Ten derde constateert de provincie dat agrarische activiteiten afnemen, waardoor agrarische bedrijven verdwijnen. Het risico van deze ontwikkeling is dat hierdoor boerderijen leeg komen te staan, waardoor de leefbaarheid wordt aangetast. Tenslotte speelt in Fryslân het probleem dat het woningaanbod niet samenvalt met de woningvraag in kwalitatieve zin (provincie Fryslân, 2004). Concreet betekent dit dat woningen in het landelijk gebied

vaak verouderd zijn en niet meer voldoen aan de huidige woningeisen.

Flevoland

Provincie Flevoland omschrijft in het pMJP twee ontwikkelingen die nadelig zijn voor de leefbaarheid van het landelijk gebied: een afname van de agrarische economie en het verdwijnen van voorzieningen. Vooral dat laatste is volgens de provincie bepalend voor de leefbaarheid. Ook trekken jongeren en ouderen uit de plattelandsdorpen weg om in de buurt van voorzieningen in de grotere steden te gaan wonen (Provincie Flevoland, 2006).

Noord-Holland

Provincie Noord-Holland noemt in het document 'Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied', in het streekplan Noord-Holland Zuid en ontwikkelingsplan Noord-Holland Noord (Provincie Noord-Holland, 2006) de afname van primaire landbouwactiviteiten als bedreiging voor de leefbaarheid van vooral kleine kernen in het landelijk gebied. Vooral in het noordelijk gedeelte van de provincie is dit het geval waardoor er een tekort aan werkgelegenheid ontstaat. Daarnaast nemen voorzieningen in de kleine kernen af en neemt de vergrijzing toe. Hoewel de bevolking in Noord-Holland niet afneemt, is er wel een

trend dat jongeren naar de steden vertrekken en de ouderen achterblijven (Provincie Noord-Holland, 2006).

Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland noemt in de nota 'Provinciaal belang' een aantal ontwikkelingen en problemen die van invloed zijn op de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied in de provincie (Provincie Zuid-Holland, 2008). De provincie signaleert een stabilisering van de bevolkingstoename. Wel is de samenstelling aan het veranderen. Het aantal 65+ers neemt snel toe. Deze bevolkingsgroep is over het algemeen woonachtig in de landelijke gebieden van Zuid-Holland, terwijl de jongeren steeds vaker vertrekken naar de steden. Deze ontwikkeling heeft een negatieve invloed op de leefbaarheid doordat voorzieningen daar verdwijnen. Andere ontwikkelingen die door de provincie worden gesignaleerd zijn een afname van landbouwactiviteiten en individualisering.

Zeeland

In haar pMJP geeft de provincie Zeeland een probleemanalyse van de provinciale sociaal-economische situatie op het platteland (Provincie Zeeland, 2006). De provincie Zeeland kent van alle provincies de hoogste vergrijzingsgraad. Daarbij komt dat veel jongeren uit de provincie vertrekken,


met een afname van de leefbaarheid als gevolg. Een andere ontwikkeling is de afname van werkgelegenheid in de landbouwsector. Door deze ontwikkeling hebben boeren het moeilijk wat ook zijn uitwerking heeft op de leefbaarheid van het landelijk gebied (Provincie Zeeland, 2006).

Noord-Brabant

In het streekplan 'Brabant in Balans' uit 2002 presenteert de provincie een overzicht van belangrijke trends die van invloed zijn op de sociaal-economische vitaliteit van het platteland. De leefbaarheid van het landelijke gebied staat onder druk door ontgroening, vergrijzing, vermindering van het voorzieningenniveau en gebrekkige bereikbaarheid (Provincie Noord-Brabant, 2002). Ook signaleert de provincie dat sociale interactie in kleine kernen terugloopt.


Limburg

Provincie Limburg stelt in het pMJP en Provinciaal Ontwikkelingsplan dat vergrijzing een bedreiging vormt voor de leefbaarheid van kleine dorpen. Ook heeft de provincie te maken met een bevolkingsafname omdat jongeren wegtrekken (Provincie Limburg, 2006). De provincie ziet de verandering in life-style van meer sociaal georiënteerd gedrag naar individualisering ook als een bedreiging voor de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van kleine



kernen. Tevens de gebrekkige economische ontwikkeling van de landbouw zal volgens de provincie in de toekomst leiden tot een afname van de leefbaarheid en lokale welvaart. Daar komt bij dat mensen in het landelijke gebied in Limburg over het algemeen een laag opleidingsniveau hebben, waardoor andere economische activiteiten moeilijk van de grond komen (Provincie Limburg, 2006).

Utrecht



Provincie Utrecht geeft in haar streekplan (Provincie Utrecht, 2004) een overzicht van ontwikkelingen die van invloed zijn op de leefbaarheid van het landelijke gebied. Ten eerste benadrukt de provincie dat de economische toekomst van agrarische bedrijven in Utrecht onzeker is. Als er niet wordt ingespeeld op deze ontwikkeling zal dat gevolgen hebben voor de leefbaarheid van het landelijk gebied. Een ander probleem is de stad-land tegenstelling. Doordat Utrecht een dichtbevolkte provincie is, bestaat het risico dat stad en land in elkaar over gaan lopen. Daardoor verliest het landelijk gebied haar 'karakter'. Deze ontwikkeling wordt ingegeven door een toename van de mobiliteitsdruk in het landelijke gebied. In Utrecht is geen afname van het aantal inwoners in de kleine kernen. Wel is er een trend dat vooral ouderen in deze kernen blijven wonen en de jongeren naar de steden trekken.

Gelderland

Provincie Gelderland signaleert in het pMJP dat de werkgelegenheid in de agrarische sector afneemt doordat het economisch belang van de landbouw afneemt. Zolang bedrijven hierop niet inspelen zal de welvaart in het landelijk gebied afnemen. Daarnaast kampt de provincie met teruglopende voorzieningen in het landelijk gebied waardoor vooral jongeren en ouderen wegtrekken. Tenslotte leidt een gebrekkige bereikbaarheid van kleine kernen tot een afname van de leefbaarheid (Provincie Gelderland, 2006).

Overijssel

In het pMJP van de provincie Overijssel staat dat een vermindering van landbouwactiviteiten voor een stijging van de werkloosheid in het landelijk gebied zorgt (Provincie Overijssel, 2006). Ook kampt de provincie met een toename van de vergrijzing. Deze ontwikkeling gaat gepaard met een afname van wonen-welzijn-zorg voorzieningen.

Conclusie

Volgens de bestudeerde bronnen is in alle provincies sprake van problemen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Er zijn veel overeenkomsten tussen de provincies wat betreft de beschrijving van de aard van de problematiek en de onder-

Bedreiging/ provincies	Gro	Dre	Fri	Fle	N-H	Z-H	Ze	N-B	Lim	Utr	Gld	Ove
Afname primaire landbouw activiteiten			x	x	x	x	x		x	x	x	x
Afname werkgelegenheid							x		x			
Afname voorzieningen door schaalvergroting	x		x	x	x			x			x	x
Vergrijzing / afname bevolking	x	x	x		x	x	x	x	x		x	x
Gebrekkige bereikbaarheid		x				x		x		x	x	x
Individualisering		x				x		x	x			
Discrepancie vraag en aanbod woningen		x	x									
Stad-land tegenstelling										x		
Achterblijven technologische ontwikkelingen		x										

Tabel 3.1 overzicht gepercipieerde bedreigingen voor sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid per provincie

liggende ontwikkelingen. Zo toont tabel 3.1 dat de afname van primaire landbouwactiviteiten, de afname van het aantal voorzieningen en de vergrijzing van de bevolking volgens provincies de grootste bedreigingen vormen voor

de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied.

Wel zijn er verschillen tussen provinciale percepties. Zo is een onderscheid te maken tussen provincies met een hoge



en een lage bevolkingsdichtheid. De provincie Zuid-Holland en Utrecht hebben bijvoorbeeld te maken met een hoge bevolkingsdichtheid op het platteland, terwijl de provincie Drenthe en Zeeland juist kampen met een sterke vergrijzing en een afname van de bevolking. Ook is een onderscheid te maken tussen provincies met veel landbouwactiviteiten, maar weinig stedelijk gebied kennen en provincies waar relatief weinig landbouwactiviteiten zijn, die echter wel sterk verstedelijkt zijn. De noordelijke provincies (Groningen, Fryslân en Drenthe) vallen in de eerste categorie, terwijl in de Randstedelijke provincies (Utrecht, Zuid-Holland en deel van Noord-Holland) het stedelijke karakter meer aanwezig is. Opvallend is dat provincies met een lage bevolkingsdichtheid en weinig verstedelijkt zijn een veel ruimere probleemperceptie hebben van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Deze provincies leggen ook meer de nadruk op bijvoorbeeld afname voorzieningen door schaalvergroting.

3.3 Beleidsdoelen

Het rijk heeft geen beleidsdoelen geformuleerd voor het thema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Provincies geven zelf invulling aan het beleidsthema op basis van hun percepties van de problematiek in hun provincie.

Groningen

Provincie Groningen beschrijft in haar pMJP het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit aan de hand van drie doelen (Provincie Groningen, 2006):

- stimulering en verbreding van de plattelandseconomie: stimuleren van de marktsector en kwaliteitsverbetering vooral gericht op kleinschalige MKB, landbouw en toeristisch-recreatief bedrijfsleven. Werkgelegenheid in het landelijk gebied moet hierdoor op peil blijven.
- verbetering van leefbaarheid in plattelandsgebieden: verbetering en versterking van het woon-, werk- en leefmilieu en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij leefomgeving.
- stimuleren lokale ontwikkelingen via Leader-aanpak: het stimuleren van initiatieven en plannen van 'onderop'.

Drenthe

Provincie Drenthe splitst de betekenis van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit op in twee categorieën (Provincie Drenthe, 2007):

- plattelandseconomie: Het vergroten van de innovatiekracht van bestaande MKB bedrijven. Stuwende sectoren als technische innovatie, zakelijke dienstverlening en recreatie en toerisme moeten van de provincie extra aandacht krijgen. Ook het bevorderen van het

kennisniveau (onder meer op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT)) en het ondernemerschap binnen het kleinschalige bedrijfsleven.

- leefbaarheid: Het creëren van draagvlak onder de lokale bevolking voor het realiseren van gezamenlijke doelen in het landelijk gebied. Het bevorderen van de ICT ontsluiting in het landelijke gebied.

Fryslân

Provincie Fryslân formuleert in haar pMUP de volgende doelen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid (Provincie Fryslân, 2006):

Beleidsdoelstelling:

- bevorderen van de dynamiek van het platteland. Het waarborgen van voldoende omgevingskwaliteit, aanwezigheid van economische dragers, het versterken van voldoende omgevingskwaliteit, versterken van de regionale identiteit en het bevorderen van de leefbaarheid.

Operationele doelstellingen:

- verbetering leefbaarheid plattelandsgebieden: het bouwen/ verbouwen van dorpshuizen of multifunctionele centra, aanbrengen van woon-zorg zones en de

ontwikkeling van kleinschalige leefbaarheidsprojecten.

- verbetering fysieke woonomgeving: het herinrichten van dorpskernen.
- verbetering bereikbaarheid: het handhaven van de bereikbaarheid van dorpen met het openbaar vervoer, aanbrengen infra/haltevoorzieningen, verbeteren veiligheid verkeersroutes, verbeteren plattelandswegen en het uitbreiden fietspadennet.
- stimuleren en verbreden plattelandseconomie: het bevorderen van vestiging bedrijven, het behouden van vooral jongeren en vrouwen voor de werkgelegenheid, het stimuleren van technische vernieuwing, productinnovaties, nieuwe diensten, netwerkvorming en kennisuitwisseling tussen plattelandsondernemingen, het herbestemmen van vrijgekomen agrarische bedrijfsgebouwen, het ontwikkelen van kleinschalige bedrijfslocaties of bedrijven verzamelgebouwen in kleine kernen en het verbeteren ICT-infrastructuur (breedbandaansluitingen).
- erfgoed en monumentenzorg: het behouden en herstellen monumenten, onderhoudsregeling rieten daken/ rietteelt, overdragen kennis en informeren (doel-) groepen met betrekking tot Fries erfgoed.
- cultuur: promotie-uitingen streekeigen en Friese cultuur, ondersteunen cultuuruitingen met landschap als podium, jongeren (pop)cultuur.

Flevoland

Provincie Flevoland beschrijft alleen leefbaarheid als beleidsthema. Dit doet ze aan de hand van drie doelstellingen (Provincie Flevoland, 2006):

- kleinschalige economische versterking.
- stimuleren multifunctionele gebouwen.
- stimuleren bewonersparticipatie.

Noord-Holland

In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma van haar pMJP en in het document 'Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied (2006)' beschrijft provincie Noord-Holland wat er gedaan moet worden om sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied te stimuleren. De provincie vindt het investeren in sociaal-economische vitaliteit een wezenlijke voorwaarde voor het bevorderen van een vitaal platteland. Concreet heeft de provincie de volgende doelen:

- innovatie en schaalvergroting in de landbouw.
- verbredingsactiviteiten van de landbouw.
- in het landschap passende MKB bedrijvigheid in industrie en dienstverlening.
- groei en ontwikkeling van duurzaam toerisme en recreatie.
- voldoende woningbouw, in regionaal verband afgestemd.

- verbeteren kwaliteit van water, landschap, natuur en biodiversiteit.
- stimuleren van basisvoorzieningen in de dorpen.

Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland heeft sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid niet als beleidsthema benoemd in haar pMJP. Wel noemt de provincie het bredere thema vitaal platteland. Het omvat de volgende doelstellingen (Provincie Zuid-Holland, 2006):

- ontwikkelen en in standhouden van de Nationale Landschappen.
- ontwikkelen en in standhouden van landschap generiek.
- structuurversterking grondgebonden landbouw.
- verbreding en versterking van economische dragers van het platteland.
- ontwikkelen van Greenports.
- duurzaam bodemgebruik.

Zeeland

Provincie Zeeland heeft vier speerpunten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid (Provincie Zeeland, 2006).

- behoud en realisatie van basisvoorzieningen voor dorpen onder meer door openbaar vervoer en multifunctionele centra.
- stimuleren dorpsontwikkeling, behoud van regionale identiteit en sociale cohesie (met name jongeren en ouderen).
- het verbeteren van de bereikbaarheid, toegankelijkheid en versterken van (sociale) veiligheid.
- behoud en stimuleren kleinschalige economische bedrijvigheid in het landelijk gebied.

Noord-Brabant

Provincie Noord-Brabant kent alleen het beleidsthema leefbaarheid. In het pMJP staat geen duidelijke omschrijving. De provincie vindt dat de uitvoering van dorpsontwikkelingsplannen bijdraagt aan de leefbaarheid van het platteland. Deze ontwikkelingsplannen bevatten projecten op gebied van voorzieningen, woningbouw en verenigingsleven. Deze doelstellingen zijn vervat in een aantal speerpunten (Provincie Noord-Brabant, 2006):

- gecombineerde voorzieningen.
- opzetten plaatselijke groepen en uitvoeren initiatieven.
- opstellen en uitvoeren dorpsontwikkelingsplannen.
- ontwikkelen dorpse woonmilieus.

Limburg

Provincie Limburg vult het beleidsthema sociale vitaliteit in via drie speerpunten in haar pMJP (Provincie Limburg, 2006):

- het verbeteren woonklimaat in en rond de kernen.
- het in stand houden en bevorderen van werkgelegenheid door middel van nieuwe functies.
- versterking en de instandhouding van sociale netwerken en verbinding daartussen.

Deze speerpunten omvatten een aantal concrete beleidsopgaven:

- het versterken van sociale verbanden.
- het realiseren van multifunctionele voorzieningen (inclusief servicewinkels).
- het tot stand brengen van wonen-welzijn-zorgarrangementen.
- het stimuleren van vernieuwende woonvormen voor ouderen en starters.
- het stimuleren van kleinschalige economische (voorbeeld)initiatieven die de werkgelegenheid in een kern bevorderen en tevens direct bijdragen aan de leefbaarheid.



Utrecht

Provincie Utrecht hanteert een brede omschrijving van sociaal-economische vitaliteit in haar pMJP. Het thema omvat volgens de provincie alle economische functies in het landelijk gebied, zoals landbouw, recreatie en toerisme en omvat tevens leefbaarheid. Concreet heeft de provincie Utrecht de volgende speerpunten (Provincie Utrecht, 2006):

- landbouwstructuurverbetering: verkaveling, huiskavel, bereikbaarheid, waterhuishouding, ligging ten opzichte van afzetmarkten.
- duurzame landbouw: duurzaam beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen.
- verbrede landbouw: het stimuleren van andere activiteiten op boerderijen.
- leefbaarheid: het behouden van de leefbaarheid van kleine dorpen. Stimuleren van projecten die erop gericht zijn om de sociale cohesie te bevorderen.
- samenwerkingsverbanden: het stimuleren van de professionaliteit van ondernemers.
- recreatie en toerisme: stimuleren dagrecreatievoorzieningen en recreatief ondernemerschap.



Gelderland

Doel van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit in het Gelderse pMJP is *"het behouden en versterken van de vitaliteit van plattelandsgemeenschappen door het waarborgen van een voldoende voorzieningenniveau"*. Om deze doelstelling te bereiken stelt de provincie de volgende subdoelstellingen voor (Provincie Gelderland, 2006):

- verbetering van het voorzieningenniveau; stimuleren van (basis)onderwijs, educatie, sport, kinderopvang, zorg, maatschappelijke dienstverlening, bibliotheek, laagdrempelige cultuuruitingen, (gemeentelijk) informatiepunt, ontspanning of ontplooiing, VVV, bank en overige economische functies in het landelijk gebied.
- versterking van de sociale cohesie of de culturele identiteit; opstellen dorpsvisies, oprichten dorpsraden, overkoepelend dorpsoverleg, organiseren regionale evenementen met streekeigenekarakter.
- verbetering woonsituatie op het platteland; goedkope woningbouw, zelfstandig wonen voor ouderen.
- werkgelegenheid op het platteland; professionaliseringsprojecten voor plattelandsondernemers, het opzetten van een regionaal platform, mogelijkheden voor nieuwe bedrijvigheid.

- verbetering van de bereikbaarheid van voorzieningen en kleine kernen: nieuwe vervoersvoorzieningen en logistieke concepten voor het openbaar vervoer.

Overijssel

Provincie Overijssel geeft in haar pMJP invulling aan het beleidsthema sociale vitaliteit en leefbaarheid aan de hand van drie doelen (Provincie Overijssel, 2006).

- in stand houden en versterken van de basisvoorzieningen; (o.a. het ondersteunen van het kulturhusconcept. Dit is een combinatie van non-profit en zakelijke dienstverlening voor cultuur, zorg, welzijn en educatie, aangestuurd door een gemeenschappelijk beheersmanagement).
- behouden van sociale cohesie en vitaliteit; (vergroten van betrokkenheid en participatie bij ontwikkelingen in het landelijk gebied door integrale dorpsplannen).
- behoud en ontwikkeling van historische en kenmerkende waarden in het landschap en ruimtelijke ordening.

Conclusie: Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid per provincie

De meeste provincies noemen sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid in hun pMJP als beleidsopgave, hoewel het beleidsthema verschillende benamingen heeft. Veel provincies zien leefbaarheid als onderdeel van het beleidsthema

sociaal-economische vitaliteit. Tabel 3.2 geeft weer welke aspecten ze hierbij onderscheiden. In dit overzicht wordt leefbaarheid als aspect van sociaal-economische vitaliteit behandeld.

De tabel toont dat provincies op uiteenlopende wijze invulling geven aan het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit. De meeste provincies vinden plattelandseconomie, leefbaarheid, voorzieningen, werken en sociale participatie belangrijke aspecten. Daarbij voegt een aantal provincies nog andere aspecten als bereikbaarheid, sociale integratie en fysieke (woon)omgeving toe. Over het algemeen maken provincies geen duidelijk onderscheid tussen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Iedere provincie benoemt indirect leefbaarheid, maar niet elke provincie heeft bijvoorbeeld de term leefbaarheid expliciet in haar pMJP opgenomen.

Opvallend is dat de provincie Utrecht een zeer brede invulling aan het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit geeft. Het beleidsthema omvat naast leefbaarheid alle economische functies die het platteland kan hebben (landbouw, recreatie & toerisme). De provincie Zuid-Holland betreft landschap en duurzaamheid in de omschrijving. Ook de provincie Fryslân kent een vrij brede omschrijving met aandacht voor erfgoed en monumentenzorg.

Aspecten / provincies	Gro	Dre	Fri	Fle	N-H	Z-H	Ze	N-B	Lim	Utr	Gld	Ove
Leefbaarheid	x	x	x						x	x		
Plattelands-economie	x	x	x	x	x	x	x		x	x		
Werken	x	x	x		x	x	x		x	x	x	
Fysieke woonomgeving			x		x			x	x	x	x	
Voorzieningen			x	x	x		x	x	x		x	x
Sociale participatie	x		x	x			x		x		x	x
Bereikbaarheid			x				x				x	
Cultuur			x								x	x
Erfgoed/monumentenzorg			x									
Dorpontwikkelingsplannen								x				
Recreatie & toerisme					x					x		

Tabel 3.2 Genoemde aspecten van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit per provincie

3.4 Organisatie van de uitvoering

In de meeste provincies houden gebiedscommissies zich bezig met het stimuleren en coördineren van projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Er is sprake van een decentrale, gebiedsgerichte aanpak. De meeste gebiedscommissies bestaan uit provincie, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Vaak is de gedeputeerde voorzitter, maar er zijn ook onafhankelijke voorzitters (o.a. in Limburg, Noord-Holland, Overijssel).

Het Plattelandontwikkelingsprogramma en Leaderprogramma spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen en uitvoeren van de projecten. Het POP is een Europees subsidieprogramma dat gericht is op de versterking van het Nederlandse platteland.

Voor de periode van 2007-2013 kent het programma de volgende doelstellingen (Regiebureau POP, 2009):

- De versterking van de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector.
- Het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap.
- De verbetering van de leefbaarheid op het platteland en van de plattelandseconomie.
- De uitvoering van de Leader-aanpak (plattelandontwikkeling door lokale actiegroepen).

Deze doelstellingen zijn vertaald in 24 concrete maatregelen zoals modernisering van landbouwbedrijven, verbeteren van de infrastructuur in de landbouw, agrarisch natuur- en landschapsbeheer, bestrijding van verdroging, steun aan kleine ondernemingen en ondersteunen van toeristische activiteiten op het platteland (regiebureau POP, 2009). Het Leader-programma was, voordat het deel ging uitmaken van het POP in 2007, een zogenaamd communautair initiatief van de Europese Commissie. Leader staat voor Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, en is een experimenteel programma waarmee sociaal-economische impulsen op gebiedsniveau worden gegeven middels financiering van lokale en regionale initiatieven. De Leader-werkwijze is bottom-up en verschilt van de POP-werkwijze (as 1 t/m 3), waarbij vooral top-down wordt gestuurd. Nederland kent 27 Leader-gebieden verdeeld over alle provincies. De provincies Zeeland, Overijssel en Fryslân hebben een vlakdekkende indeling. Het Leader-programma wordt aangestuurd door een zogenaamde Plaatselijke Groep (PG). Meestal zitten wethouders, provinciale/ gemeente ambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en mensen op persoonlijke titel in de PG. De provincie heeft ook zitting in de PG en oefent op deze wijze belangrijke invloed uit. Leader organisaties hebben verschillende bevoegdheden en verschillen in autonomie (Van den

Berg et al., 2006). Volgens Van den Berg et al. (2006) zorgt de Leaderwerkwijze voor draagvlak.

Het regiebureau POP houdt onder meer toezicht op de uitvoering van het POP, bewaakt de uitputting van EU-fondsen, adviseert provincies en Rijk, laat evaluaties uitvoeren en onderhandelt met de Europese Commissie over wijzigingen van het POP en het opzetten van een evaluatiemethodiek. Het regiebureau is vooral belangrijk omdat het over veel informatie beschikt over hoe de POP-systematiek optimaal gebruikt kan worden. Bij de daadwerkelijke uitvoering van projecten in provincies speelt het regiebureau een beperkte rol.

De provincies geven, vergeleken met de beleidsthema's natuur, water en landschap, veel vrijheid aan gebiedscommissies en Leader-organisaties om projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid uit te voeren. Over het algemeen ligt de focus van de gebiedscommissies op fysieke inrichtingsprojecten en minder op het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Dit geldt niet voor de Friese Plattelânsprojecten: daar houden de gebiedsplatforms en projectbureaus zich bij uitstek bezig met dit beleidsthema en bevinden de fysieke inrichtingsprojecten zich juist buiten hun blikveld. Overijssel maakt

prestatieafspraken met gemeenten over sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Op regionaal niveau worden geen prestatieafspraken gemaakt.

Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsprojecten zijn vooral afhankelijk van een financiële bijdrage van de provincie, de EU en financieringsbronnen via 'derden' (bedrijven en burgers). De EU financiert vooral via POP-2 subsidies. De financiering is gekoppeld aan as 3 (leefkwaliteit en plattelandseconomie) en as 4 (Leader). Om hiervoor in aanmerking te komen moeten de provincie en vaak ook gemeenten co-financiering beschikbaar stellen. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Dienst Regelingen (DR) zien toe op de naleving van de subsidieverplichtingen. Bij niet-naleving van de verplichtingen worden de subsidies verlaagd op basis van de Europese of nationale regels.

De hoogte van de bedragen die provincies besteden aan het beleidsthema verschillen, maar omdat provincies verschillende zaken onder het beleidsthema scharen zijn deze bedragen lastig met elkaar te vergelijken. Provincies hebben geld beschikbaar voor co-financiering voor projecten. Daarnaast hebben alle provincies een of meerdere zelfstandige provinciale subsidieregelingen. Ook via Nationale Landschappen is er geld beschikbaar. Achterstandsgebieden

kunnen ook Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)- gelden benutten. Via het ILG hebben provincies eveneens beschikking over financiële mogelijkheden voor bijvoorbeeld recreatie. Via het toevoegen van het artikel 'sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid' aan de ILG-bestuursovereenkomsten is verder eenmalig € 10 miljoen extra beschikbaar voor onder meer co-financiering, aanleggen van breedbandnetwerken of voor het opstellen van dorpsvisies (zie verder bijlage I). Dit komt neer op een bedrag van ruim € 800.000,- per provincie.

In het onderstaande overzicht ligt de focus op welke wijze het beleidsthema deel uit maakt van het provinciale plattelandsbeleid. Deze beschrijving sluit niet uit dat er binnen provincies andere afdelingen of sectoren bezig zijn met het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied.


Groningen

Provincie Groningen kent een gebiedsgerichte aanpak voor uitvoering van beleid voor het landelijk gebied en heeft haar grondgebied in vier regio's opgedeeld. Elke regio kent specifieke sociaal-economische en leefbaarheidsopgaven. Deze regio's hebben elk een stuurgroep die als aanspreekpunt voor de provincie fungeert. Deze stuurgroepen

geven ook concreet invulling aan het beleidsthema. In de stuurgroepen hebben vertegenwoordigers van waterschappen, gemeenten en de provincie zitting. De stuurgroep stelt, in samenwerking met een projectgroep, een regionaal programma op dat allerlei concrete projecten bevat, waaronder sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten. Dit programma en de projecten moeten door de provincie goedgekeurd worden (Provincie Groningen, 2006). Veel projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid lopen ook via het Leader-programma.


Drenthe

Ook provincie Drenthe werkt gebiedsgericht en heeft haar grondgebied opgedeeld in vijf deelgebieden met elk een gebiedscommissie. In de gebiedscommissies werken de provincie, gemeenten, waterschappen en andere gebiedspartners (zoals landbouw- en ondernemersorganisaties, organisaties voor natuur- of landschapsbeheer) samen en worden de bestuurlijke en uitvoerende lijnen bij elkaar gebracht om zo het landelijk gebied vitaal te houden. De voorzitter van elke gebiedscommissie is een gedeputeerde van de provincie. Elk gebied stelt haar eigen meerjarig gebiedsprogramma op. De gebiedscommissie stelt op basis hiervan een jaarprogramma op en werkt vervolgens aan de uitvoering ervan. Dit programma bevat naast de fysieke



landinrichtingsprojecten ook projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. De projecten moeten wel worden goedgekeurd door de provincie, maar de uitvoering gebeurt op gebiedsniveau. De provincie noemt in haar pMJP specifieke doelen en prestaties op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid, maar het is niet duidelijk of de provincie hierover prestatieafspraken heeft gemaakt met de gebiedscommissies.

Fryslân



Ook provincie Fryslân werkt gebiedsgericht aan het versterken van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. De provincie heeft daarvoor samen met gemeenten Plattelânsprojekten opgericht. In zes plattelânsgebieden (vlakdekkend) zijn gebiedscommissies (gebiedsplatform) en ambtelijke projectbureaus actief. De gebiedscommissies fungeren als adviescommissie van de provincie. Een gedeputeerde van de provincie is voorzitter. In de commissies zitten vertegenwoordigers van de gemeenten en ook themaleden; inwoners uit de streek die deskundig zijn op een specifiek thema. Elke gebiedscommissie stelt een gebiedskader op dat dezelfde looptijd kent als het pMJP. Dit kader omvat een gebiedsvisie en een beschrijving van relevante projecten. De nadruk ligt op projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit

en leefbaarheid. In het gebiedskader staan geen harde prestatieafspraken met de provincie. De provincie heeft wel prestaties op het gebied van sociaal-economische vitaliteit in het pMJP opgenomen. Op basis van het gebiedskader en het pMJP stelt het projectbureau van de gebiedscommissie, in samenwerking met de provincie, een jaarplan op met daarin een totaal subsidieplafond en concrete speerpunten (Provincie Fryslân, 2006). De provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering en moet projecten formeel goedkeuren, maar laat veel van de coördinatie en uitvoering over aan de gebiedscommissies en hun ambtelijke ondersteuning. Bijzonder is dat alle plattelânsgebieden tevens Leader-gebied zijn. Gebiedscommissies zijn daardoor vooral bezig met Leader-projecten (provincie Fryslân, 2006).

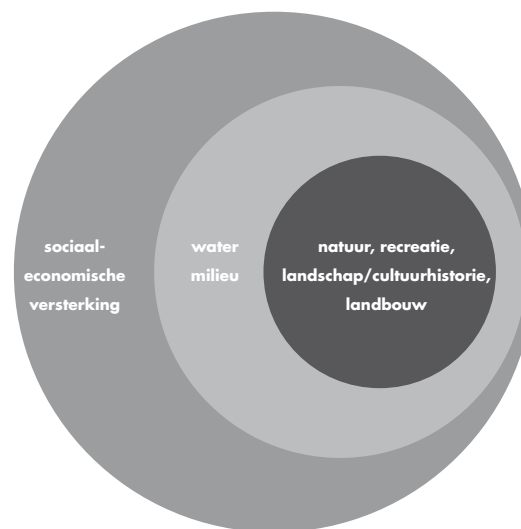
Flevoland

Provincie Flevoland kent zogenaamde speerpuntgebieden die niet vlakdekkend zijn. Deze speerpunten zijn niet alleen ter stimulering van het landelijk gebied opgesteld. Ook stedelijke ontwikkelingen kunnen in een speerpuntgebied vallen. Projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid worden voornamelijk uitgevoerd in deze speerpuntgebieden (Provincie Flevoland, 2006). Per gebied is een stuurgroep en een projectgroep ingesteld die gezamenlijk een meerjarig gebiedsplan en jaarlijks een

uitvoeringsprogramma maken. Daarin zijn relevante sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsprojecten opgenomen. Elke stuurgroep wordt voorgezeten door een gedeputeerde. De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, maatschappelijke- en belangenorganisaties. De stuurgroep geeft de provincie advies over de verdeling van gelden waarna de provincie besluit over de uitvoering van projecten. De provincie spreekt met de speerpuntgebieden doelen en prestaties af, die jaarlijks gerapporteerd moeten worden.


Noord-Holland

Provincie Noord-Holland werkt met een 'geschilde' opzet van het pMJP. De eerste schil wordt gevormd door activiteiten gericht op natuur, recreatie, landschap en landbouwdoelen. In de tweede 'schil' ligt het accent op ontwikkeling en bescherming van water- en milieukwaliteit. In de derde 'schil' bevinden zich de activiteiten op het vlak van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. De provincie integreert nadrukkelijk activiteiten voor sociaal-economische vitalisering met de meer fysieke thema's als natuur, landschap en water (Provincie Noord-Holland, 2006).



Figuur 3.2 De geschilde opzet van het pMJP Noord-Holland

Provincie Noord-Holland heeft voor het ILG zeven gebieden ingesteld en daarnaast het werkgebied Stelling van Amsterdam. Elke regio heeft een eigen gebiedscommissie, dat ondersteund wordt door een gebiedsbureau en de Stelling van Amsterdam kent een stuurgroep. De commissie bestaat uit een voorzitter, vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, natuurbeheerders, landbouw, recreatie en een



provinciale secretaris. De gebiedscommissie stelt jaarlijks een uitvoeringsprogramma op en brengt jaarlijks advies uit over de uitvoering van projecten aan de provincie. Veel projecten zijn gericht op het bevorderen van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Provincie Noord-Holland benadrukt dat invulling van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit van 'onderop' moet plaatsvinden.

Zuid-Holland



Provincie Zuid-Holland heeft haar grondgebied niet opgedeeld in gebieden met bijbehorende commissies en projectbureaus. Over sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied maakt de provincie afspraken met individuele partijen. Daarnaast kent de provincie Leadergebieden met een eigen organisatie. Hierin worden sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten geagendeerd. In de provincie Zuid-Holland hebben bovenregionale platforms als de Zuidvleugel en het Groene Hart verder een coördinerende rol in de uitvoering van het pMJP. Dit betekent dat zij ook sociaal-economische en leefbaarheidsontwikkeling aansturen. Provincie Zuid-Holland zorgt wel voor afstemming van projecten (Provincie Zuid-Holland, 2006).

Zeeland

Provincie Zeeland heeft regio's met gebiedscommissies ingesteld. Ook wil de provincie sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid stimuleren door concrete projecten waarbij de provincie individuele afspraken met partijen als de gemeenten maakt. Provincie Zeeland kent tevens Leadergebieden, waar projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid worden opgepakt (Provincie Zeeland, 2006). De provincie ziet een grote rol voor gemeenten en andere lokale partijen in de uitvoering van die projecten. Daarbij heeft de provincie een sturende rol. Zij houdt de voortgang van de projecten in de gaten. De provincie fungeert tevens als subsidieloket, waar mensen subsidies kunnen aanvragen voor projecten (Provincie Zeeland, 2006).

Noord-Brabant

Provincie Noord-Brabant kent een gebiedsgerichte aanpak van het landelijk gebied met negen deelgebieden, die zijn ontstaan in de reconstructie zandgebieden. Deze gebieden hebben een gebiedscommissie met leden van gemeenten, waterschappen, provincie en maatschappelijke organisaties. Deze commissies stellen een gebiedsmeerjarenprogramma op. Dit plan bevat voor de regio de gewenste ontwikkelingsrichtingen, doelen en projecten onder meer op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaar-

heid. De gebiedscommissies hebben in Brabant de status van adviescommissie. Ze zijn belangrijk in de planvorming-fase, maar in de uitvoering hebben de commissies weinig zeggenschap en beslist de provincie over de projecten. De provincie heeft op provinciaal niveau prestaties op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid geformuleerd. De provincie kent ook Leader-gebieden (zowel provinciale als Europese Leader-gebieden), die voor een deel samenvallen met reconstructiegebieden. De Leader-gebieden zijn belangrijke platformen om sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten uit te voeren (provincie Noord-Brabant, 2007). Opvallend is dat de provincie Noord-Brabant weinig Europese middelen heeft voor het stimuleren van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid (Provincie Noord-Brabant, 2007).

Limburg

De provincie Limburg kent negen deelgebieden (vlakdekkend) met een gebiedscommissie. Deze commissies coördineren en initiëren relevante projecten onder meer op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. De gebiedscommissies bestaan uit vertegenwoordigers van gemeenten, terreinbeheerders en waterschappen. De projecten zijn opgenomen in gebiedsprogramma's. De provincie moet programma's en projecten goedkeuren (Provincie

Limburg, 2006). Limburg gebruikt tevens het Leader-programma om sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten uit te voeren.

Utrecht

De provincie Utrecht heeft zeven gebieden aangewezen in haar Agenda Vitaal Platteland. Elk gebied heeft een gebiedsplatform en een ondersteunend programmabureau. In het platform zitten bestuurders van gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. AVP-gebieden stellen een gebiedsprogramma op waarin in meer of mindere mate doelen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zijn opgenomen. Er zijn hierover geen prestatieafspraken met de provincie gemaakt. De verschillende gebieden hebben redelijk veel vrijheid om projecten te programmeren en uit te voeren. De provincie maakt met de gebiedsplatforms afspraken over de financiering van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsprojecten. Een deel van het gebied in Utrecht is ook aangewezen als Leader-gebied. Via deze weg worden ook projecten uitgevoerd (van Till, 2007).



Gelderland

Ook provincie Gelderland heeft een gebiedsgerichte aanpak voor de uitvoering van projecten in het landelijk gebied, waaronder sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten. De provincie heeft deze werkwijze in 2002 ingevoerd en zeven gebieden ingesteld. Elk gebied heeft een streekcommissie die een gebiedsprogramma opstelt. In deze streekcommissies zitten vertegenwoordigers van gemeenten waterschappen, Kamer van Koophandel, landbouw, natuur en milieu en recreatieorganisaties. Deze streekcommissies worden ondersteund door vier programmabureaus. Deze bouwen voort op enkele langlopende gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden zoals Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei en Plattelandshuis Achterhoek en kennen veel zelfstandigheid. Sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten staan in de streekcommissies hoog op de agenda. Een aantal gebieden in Gelderland is aangewezen als Leader-gebied. Leden van de Leadergroep zitten vaak ook in de streekcommissie. (Provincie Gelderland, 2006).



Overijssel

Provincie Overijssel heeft in 2004 een gebiedsgerichte aanpak voor de ontwikkeling van het landelijk gebied ingevoerd. Daarin heeft de provincie vijf landelijke gebieden en drie stedelijke gebieden onderscheiden. In elk gebied is een

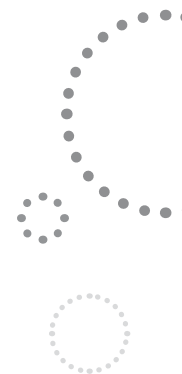
bestuurlijk gebiedsoverleg (BGO) ingesteld. Deze BGO's, bestaande uit vertegenwoordigers van de provincie, gemeenten en waterschappen, worden ondersteund door aanjaagteams. Het BGO stelt een gebiedsprogramma op waarin ook het thema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is opgenomen. Naast deze organisatiestructuur bestaat in Overijssel ook een sterke Leader-structuur (Provincie Overijssel, 2006). Provincie Overijssel maakt, in tegenstelling tot de andere provincies, prestatieafspraken met gemeenten over sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

3.5 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat er overeenkomsten en verschillen zijn tussen hoe provincies het beleidsthema invullen. Een belangrijke overeenkomst is dat de provinciale omschrijving van de sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek over het algemeen vrij globaal is. Provincies gaan vooral in op ontwikkelingen die aan de problemen ten grondslag liggen. De meeste provincies formuleren op basis daarvan een veelheid aan doelen in hun meerjarenprogramma's, van wisselende abstractie. Zo zijn doelen op het gebied van woningaanbod en voorzieningen meestal vrij concreet, maar hoe leefbaarheid en cultuur gestimuleerd worden is vaak niet helder. Bijna alle provincies werken verder gebiedsgericht aan het beleidsthema.

Provincies verschillen in de mate waarin zij sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid als probleem ervaren. Daarbij agenderen de meer landelijke provincies (Groningen, Drenthe, Fryslân en Zeeland) het probleem nadrukkelijker dan andere provincies. Ook verschillen provincies in hoe breed zij het thema invullen. Bij de landelijke provincies zoals Fryslân en Groningen vallen veel doelen als het stimuleren van voorzieningen, bereikbaarheid en cultuur onder het beleidsthema, terwijl verstedelijkte provincies als Zuid-Holland zich beperken tot landschapsdoelen. Verder loopt de zeggenschap van gebiedscommissies en Leader-groepen uiteen tussen provincies. Zo hebben gebiedscommissies in Fryslân redelijk veel vrijheid om projecten te agenderen terwijl dat bijvoorbeeld in de provincie Gelderland minder het geval is.

Om een antwoord te geven op de vraag of de beleidsinvulling adequaat is, om op basis daarvan uitspraken te doen over de noodzaak van LNV-maatregelen, gaan we in het volgende hoofdstuk dieper in op de beleidsinvulling in Fryslân en Noord-Holland.





4 ERVARINGEN UIT PROVINCIES FRYSLÂN EN NOORD-HOLLAND

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvraag “Welke problemen ervaren de provincies Fryslân en Noord-Holland bij de uitvoering van hun beleid op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid, welke successen boeken zij en hoe zijn deze problemen en successen te verklaren?” In hoofdstuk 1 is de keuze voor deze provincies uitgelegd. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van theoretische inzichten zoals die in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd: voorwaarden voor adequate beleidsinvulling en mate van beleidsverankering. Hierbij verwijzen de voorwaarden voor adequate beleidsinvulling naar de problemen en successen uit de vraagstelling en de mate van beleidsverankering naar de genoemde verklaringen.

In paragraaf 4.2 wordt geanalyseerd in hoeverre de voorwaarden voor adequate beleidsinvulling: deskundigheid/capaciteit, draagvlak/ betrokkenheid, middelen, schaal, besluitvorming en verantwoordingsregels aanwezig zijn in achtereenvolgens de provincie Fryslân en de provincie Noord-Holland. Paragraaf 4.3 geeft verklaringen voor de mate waarin deze voorwaarden aanwezig zijn. Deze verklaringen betreffen verschillende aspecten van beleidsverankering: beleidstraditie, organisatiestructuur en bestuurlijk-administratieve routines. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

4.2 Provincie Fryslân

4.2.1 Toetsing aan voorwaarden voor adequate beleidsinvulling

Deskundigheid / Capaciteit

Volgens geïnterviewden is er in de provincie Fryslân voldoende deskundigheid om het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid goed uit te kunnen voeren. Er zijn voldoende bestuurders, provinciale en gemeentelijke ambtenaren, maatschappelijk groepen en burgers die weten wat er nodig is om het landelijk gebied sociaal-economische vitaal en leefbaar te houden. Deze kennis uit zich bij uitstek op gebiedsniveau, waar veel projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid worden uitgevoerd. De provincie stimuleert deskundigheid op gebiedsniveau door capaciteit via Plattelânsprojecten beschikbaar te stellen. De projectbureaus in de gebieden omvatten gemiddeld 3fte per gebied. Deze mensen fungeren als deskundigen en vormen het aanspreekpunt voor projectaanvragers. Zij hebben vooral verstand van subsidieregelingen en helpen projectaanvragers om subsidie te vinden. Een gebiedscoördinator plaatst hierbij wel een kanttekening: “*Het kan best zijn dat er nog subsidiemogelijkheden zijn die wij niet kennen*”. Ook bezitten leden

uit de gebiedsplatforms veel deskundigheid over lokale en regionale sociaal-economische- en leefbaarheidsvraagstukken.

De provincie heeft met Dienst Landelijk Gebied (DLG) afspraken gemaakt over de inzet van DLG-uren. Deze uren worden in Fryslân voornamelijk gebruikt bij de uitvoering van fysieke inrichtingsprojecten. Maar de provincie doet soms ook een beroep op DLG om sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten uit te voeren. Een beleidsmedewerker zegt: *“DLG heeft zich actief gepresenteerd rondom combinaties van welzijn, zorg, wonen en de groene ruimte”*. De actieve deelname aan het Zorg Innovatie Platform van DLG is hiervan een voorbeeld. Inzet van DLG zorgt voor extra capaciteit.

Draagvlak / Betrokkenheid

Volgens alle geïnterviewden is er sprake van veel draagvlak onder de bevolking voor en betrokkenheid van gemeenten en bevolking bij het uitvoeren van sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten. Leefbaarheid is onder de plattelandsbevolking een ‘hot’ item en burgers werken actief mee aan de uitvoering van projecten. De verengingen van dorpsbelangen spelen een belangrijke intermediaire rol. Deze verenigingen kloppen vaak aan bij de gebiedsplatforms en -bureaus met initiatieven. Betrokkenheid blijkt ook uit

het gezamenlijk opstellen van de gebiedskaders. Zo heeft Plattelânsprojekten Noardwest-Fryslân noordwest-café’s gehouden, waar gezamenlijk het gebiedskader ingevuld werd. Deze avonden werden druk bezocht. Ook wordt het jaarlijkse uitvoeringsprogramma goed gecommuniceerd met bevolking en gemeenten.

In Fryslân wordt veel gewerkt volgens de Leader-aanpak. Dit betekent dat er veel ruimte is voor initiatief van ‘onderop’. Volgens een gebiedscoördinator is deze werkwijze bij uitstek geschikt voor sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten. Deze projecten zijn vaak kleinschalig en goed te behappen voor particuliere aanvragers. Voorbeelden van projecten zijn het bouwen van dorpshuizen, de aanleg van speeltuinen of restauratie van landschappelijke of cultuurhistorische elementen, zoals bruggen en kerkepaden.

Steeds vaker probeert de provincie sociaal-economische en leefbaarheidsdoelen te koppelen aan fysieke inrichtingsprojecten. Hiermee wil men het draagvlak voor leefbaarheidsprojecten benutten en uitbreiden voor fysieke ingrepen zoals landinrichting. Een voorbeeld van een dergelijk project speelt in Scharnegoutum. De bevolking wilde meer recreatiemogelijkheden in de omgeving, zoals wandelpaden, uitzichtpunten en visplekken. Vervolgens zijn deze doelen

gekoppeld aan natuurdoelen, waardoor een integraal project met voldoende draagvlak is ontstaan. Volgens een provinciale beleidsambtenaar zijn er nog veel meer van dit soort koppelingen mogelijk.

Een andere concrete maatregel om de fysieke inrichtingsopgaven met sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsprojecten te verbinden is mensen, die bezig zijn met fysieke gebiedsontwikkeling, bij de projectbureaus van Plattelânsprojekten te plaatsen. Hierdoor kan afstemming op de werkvloer ontstaan.

Financiële Middelen

Er zijn op dit moment voldoende financiële middelen om het beleidsthema uit te kunnen voeren. De plattelânsgebieden kunnen het Leader-budget, andere POP-subsidies en provinciale subsidieregelingen benutten. De provinciale subsidies zijn afkomstig van provinciale belastingen en via aandelen in bedrijven. Ook de gemeenten dragen financieel bij. Steeds meer gemeenten hebben een apart Leader-budget voor co-financiering. In de periode 2007-2013 is in totaal € 307.458 miljoen beschikbaar voor sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid (Provincie Fryslân, 2006). De provincie en gemeenten dragen daaraan circa € 50 miljoen bij en de EU circa € 18 miljoen (POP, EFRO, INTERREG).

Het grootste deel van het bedrag is afkomstig van 'derden', zoals bedrijven of particulieren. Met de gebiedsgerichte aanpak liep Fryslân vooruit op de landelijke invoering van het ILG in 2007. In Fryslân zijn daarbij - analoog aan de rijksmiddelen voor het landelijk gebied - ook een aantal Friese subsidieregelingen voor het landelijk gebied gebundeld in het Frysk Ynvestearingsbudzjet Lânlik Gebiet (FYLG). Tenslotte door het toevoegen van het artikel leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit aan de ILG-beestuursovereenkomsten beschikt Fryslân nog eens extra over € 820.000,= (zie bijlage 1).

In de nabije toekomst zal de vraag naar financiële middelen toenemen. De economische crisis treft zowel provincie als gemeenten. De provincie moet dan ook bezuinigen. Het is op moment van schrijven nog onduidelijk hoeveel er op het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid bezuinigd wordt. Ook gemeenten hebben het financieel steeds moeilijker. Kleinere plattelandsgemeenten worden terughoudender om bij te dragen aan projecten. Nu al schieten de financiële middelen voor de fysieke woonomgeving tekort volgens een gebiedscoördinator. Hierdoor is het moeilijk om in kwalitatief goed woningaanbod te voorzien, waardoor het risico ontstaat dat mensen sneller wegtrekken van het platteland. Ook zal de aanstaande bezuiniging op

het budget voor de twee nationale landschappen effect hebben op het uitvoeren van leefbaarheidsprojecten.

Schaal

Geïnterviewden zijn het erover eens dat het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid een lokale of regionale aanpak vereist. Door Plattelânsprojecten kan de provincie, samen met de gemeenten, het beleidsthema op een gebiedsgerichte manier aanpakken, waardoor lokaal of regionaal maatwerk wordt gewaarborgd.

Het beleidsthema is volgens een aantal geïnterviewden in eerste instantie een gemeentelijke aangelegenheid. Door de beperkte financiële mogelijkheden van de gemeenten, lukt het gemeenten echter niet altijd even goed dit waar te maken. Gemeenten zijn bovendien druk met hun autonome taken, zoals het maken van bestemmingsplannen, waardoor er weinig ambtelijke capaciteit overschiet voor het 'bottom-up' proces. De gebiedsgerichte benadering van Plattelânsprojecten zorgt ervoor het beleidsthema op gebiedsniveau ondersteund en afgestemd wordt. Een beleidsmedewerker zegt: *"Door de gebiedsgerichte aanpak in de vorm van Plattelânsprojecten, weten we goed wat er op lokaal niveau speelt en kun je regionaal afstemmen"*. Het is verder belangrijk dat het beleidsthema op provinciaal niveau wordt

geagendeerd. Een provinciale beleidsmedewerker legt uit: *"Als provincie breng je kennis en middelen in en je hebt op de meeste terreinen een redelijk onafhankelijke positie, terwijl de meeste gemeenten in een concurrentieverhouding met elkaar zitten"*. Voorbeelden van projecten waar afstemming nodig is, zijn de aanleg van fietspaden of bouw van dorpshuizen.

Besluitvorming en verantwoordingsregels


De werkwijze bij projectaanvragen is als volgt: projecten komen binnen bij de regionale projectbureaus. Daar wordt de aanvraag getoetst aan bestaande subsidievoorwaarden. Als het gebiedsplatform dan ook de projectaanvraag goedkeurt, gaat het als positief advies naar de provinciale afdeling programma's en projecten landelijk gebied (PPLG). Daar wordt bekeken of het project in lijn is met het provinciale beleid. Als dit het geval is neemt vervolgens Gedeputeerde Staten een besluit. Een aantal geïnterviewden vindt dat bij de afweging of een project doorgang moet krijgen, de provincie vaak een te technocratische bril op heeft en zich teveel op het bestaande beleid en bijbehorende subsidieregels richt. Hierdoor worden soms in potentie kansrijke projecten, die bottom-up zijn opgesteld, afgekeurd. Gevolg is dan dat de 'eigen kracht' van de regio nog niet volledig wordt benut.

Projectaanvragen die alleen afhankelijk zijn van provinciale of gemeentelijke subsidies kunnen doorgaans sneller behandeld worden dan projecten die POP-subsidies nodig hebben. Een beleidsmedewerker van de provincie vertelt dat dit komt door de goede communicatie tussen verschillende provinciale afdelingen en tussen de projectbureaus en de provincie. Zo zijn de provinciale subsidievoorwaarden uitgebreid besproken tussen projectbureaus en de provinciale afdeling die over subsidies gaat (PPLG).


Wanneer een project afhankelijk is van Europese subsidie, via bijvoorbeeld het POP-2 programma, zorgen subsidie-regels er voor dat de tijd tussen projectaanvraag en de beschikking erg lang is: vaak duurt het meer dan een half jaar voordat een projectaanvrager te horen krijgt of het project uitgevoerd kan worden. Dit komt door ingewikkelde en strenge regels waaraan de projectaanvragen getoetst moeten worden. Er zijn regels die aangeven aan welke inhoudelijke criteria een project moet voldoen en er zijn uitvoeringsregels, zoals financieringsafspraken en regels over de voortgang van een project. De inhoudelijke criteria zijn vrij ruim, maar de uitvoeringsregels zijn vaak ingewikkeld en bevatten veel voorwaarden. DLG maakt beschikkingen en doet hiervoor een aantal eigen 'haalbaarheidschecks' waardoor de procedure volgens een provinciale medewer-

ker extra lang duurt. Door de grote hoeveelheid voorwaarden waaraan een projectaanvraag moet voldoen haken sommige initiatiefnemers af, waardoor het eigen initiatief in de regio niet ten volle wordt benut. De administratieve rompslomp leidt er verder toe dat kleine projecten steeds minder gebruik maken van Europese POP-middelen: *"We zijn door de Europese rompslomp geneigd om voor de kleinere Leaderachtige projecten provinciaal geld in te zetten"*.

Door opname van het Leader-programma in POP in 2007 is de bureaucratie toegenomen. Veel sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten zijn Leader-projecten, die tot 2007 profiteerden van de soepeler gang van zaken van het communautaire actieprogramma. Nu volgen deze projecten de veel complexere POP-voorwaarden. Bovendien is de verantwoordingssystematiek niet goed toegesneden op typische Leader-projecten door de gerichtheid op een kwantitatief meetbaar projectresultaat zoals aantal gerealiseerde hectares grondverwerving, waarbij ook een foto van een nul-situatie vereist is. Een gebiedscoördinator geeft aan dat bijvoorbeeld leefbaarheidsprojecten op het gebied van plattelandsidentiteit zich moeilijk laten 'kwantificeren', maar dat die projecten wel leiden tot meer draagvlak en betrokkenheid.



Het geheel overziend voldoet de Provincie Fryslân aan de meeste voorwaarden voor adequate beleidsinvulling. De provincie beschikt over veel deskundigheid, kan daarnaast rekenen op veel betrokkenheid van burgers en lokale overheden om projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid te ontwikkelen en uit te voeren. Door gebiedsgericht te werken kan de provincie lokale projecten regionaal afstemmen. De provincie heeft nu nog voldoende financiële middelen, maar deze staan wel onder druk door provinciale bezuinigingen. In de toekomst zal dan ook meer geld nodig zijn om het beleidsthema goed te kunnen blijven uitvoeren.



Efficiënte afhandeling van projectaanvragen is het enige aspect wat duidelijk verbetering behoeft. De tijd tussen een projectaanvraag en projectbesluit is vaak erg lang, vooral voor projecten die in aanmerking willen komen voor POP-II subsidie. Die wordt veroorzaakt door ingewikkelde regelgeving.

4.2.2 Verklaring van beleidsinvulling: de mate van beleidsverankering

Beleidstraditie

Fryslân is bij uitstek een 'plattelands' provincie. De provincie staat bekend om zijn verspreide bevolking over veel kleine kernen: maar liefst 350 dorpen hebben minder dan 1500 inwoners (Provincie Fryslân, 2008). In deze kleine kernen is het behoud van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid al decennialang een belangrijk aandachtspunt. Sinds de jaren zeventig van de 20e eeuw, toen het platteland te maken kreeg met serieuze sociaal-economische en leefbaarheidsproblemen, is het een provinciaal beleidsthema. Het bevolkingsaantal liep terug, er verdwenen veel voorzieningen en er was sprake van een relatief hoge werkloosheid (Provincie Fryslân, 2009). Deze problemen bestaan nog steeds.

Vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw heeft de provincie het beleidsthema gebiedsgericht opgepakt (Boonstra, 2004). Kern van deze aanpak is dat de provincie samen met burgers, maatschappelijke groepen als dorpsbelangen en gemeenten lokale projectinitiatieven ondersteunt. Deze benadering is versterkt door de introductie en uitbreiding van Leader. In de eerste en tweede Leader-periode (1991-

1994 en 1994-2000) kwamen slechts enkele gebieden in aanmerking voor Leader. Vanaf 2001, toen het Leader+ ging lopen, heeft de provincie haar gehele grondgebied in zes Leader-gebieden ingedeeld. Het Leader-programma is nu integraal opgenomen in Plattelânsprojekten.

Organisatiestructuur

Het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid heeft een prominente plaats in de provinciale organisatiestructuur. Doelen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zijn sinds 2007 opgenomen in het pMJP. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de afdeling Landelijk Gebied-Beleid van de sector Stêd en Lân. Plattelânsprojekten, vallend onder de sector Welvaart en Welzijn, houdt zich vooral bezig met de uitvoering. De afdeling Plattelânsprojekten bestaat uit een centrale provinciale eenheid en projectbureaus in de gebieden. De oprichting van deze afdeling heeft de provinciale aandacht voor het beleidsthema volgens geïnterviewden versterkt.

Bestuurlijk-administratieve routines

Werkwijzen op het gebied van projectafhandeling zijn volgens geïnterviewden redelijk gestandaardiseerd. De recente opname van het Leader-programma in POP2 beïnvloedt de bestaande omgang met projectaanvragen echter.

Leader-projecten moeten nu getoetst worden aan strenge en ingewikkelde Europese regels. Om hier goed mee om te gaan heeft de provincie het budget voor de uitvoering van de Leader-aanpak (as 4), direct bij de gebieden ondergebracht. Hierdoor kunnen gebieden beter prioriteren. Voor as 3 (verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie) is dit echter niet gedaan en is het budget bij de provincie gebleven.

Bestuurlijk-administratieve routines en daarmee bestaande taakverdeling van de verschillende partijen rondom het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid staan wellicht in de (nabije) toekomst nog meer ter discussie door de aanstaande gemeentelijke herindeling in Fryslân waarbij kleine gemeenten worden samengevoegd tot grote gemeenten. Hierdoor ontstaan er waarschijnlijk gemeenten met meer (financiële) capaciteit, die daardoor beter in staat zijn om het beleidsthema zelf op te pakken. Het gevolg kan zijn dat de rol van Plattelânsprojekten in de toekomst ter discussie komt te staan. Van de andere kant is het landelijk gebied bij veel gemeentelijke organisaties niet het belangrijkste beleidsthema en is het de vraag of de gemeentelijke herindeling hier iets aan verandert. Een respondent zegt: *“De meeste gemeenten zitten in een soort concurrentieverhouding met elkaar, want iedereen wil er wat uit halen.*



Het is dan prettig dat de provincie via Plattelânsprojekten het overzicht blijft behouden”.

De beleidsinvulling verklaard

De bovenstaande beschrijving maakt duidelijk dat het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid sterk verankerd is in de provincie Fryslân. Maar leidt deze verankering ook tot een adequate beleidsinvulling? Het onderzoek geeft hiervoor duidelijke aanwijzingen. De lange beleidstraditie zorgt voor een stevige inbedding in de provinciale organisatie. Er is een aparte afdeling die zich vrijwel uitsluitend met het thema bezig houdt en er zijn ook veel mensen buiten het provinciale apparaat mee bezig. Door de lange traditie is er veel kennis en ervaring opgebouwd. Er zijn voldoende provinciale subsidiemiddelen vooral voor het verbeteren van de leefbaarheid in plattelandsgebieden. Door de gebiedsgerichte aanpak kan de provincie zorgen voor regionaal maatwerk. Ook leidt deze werkwijze tot veel betrokkenheid en draagvlak onder de bevolking. Tenslotte draagt de beleidsverankering bij aan een gestandaardiseerde afhandeling van projectaanvragen. Voor POP-subsidieaanvragen geldt dit minder. Doordat Leader nog niet zo lang deel uit maakt van het POP is er nog geen standaardiseerde werkwijze ontstaan.

4.3 Provincie Noord-Holland

4.3.1 Toetsing aan voorwaarden voor adequate beleidsinvulling

Deskundigheid / Capaciteit

Volgens de geïnterviewden werken er in Noord-Holland voldoende mensen die dagelijks met het beleidsthema bezig zijn en veel kennis van zaken hebben. Ook op gebiedsniveau zijn bestuurders en ambtenaren die weten dat sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied baat heeft bij de aanwezigheid van dorpshuizen, multifunctionele accommodatie en verbrede landbouw. De provincie heeft hiervoor eigen beleidsprogramma's. De programma's op het gebied van dorpshuizen en multifunctionele accommodaties vallen onder de provinciale sector Jeugd, Zorg en Welzijn, terwijl verbrede landbouw wordt opgepakt door de sector economie, landbouw en recreatie. Het beleidsthema staat ook op de agenda in de ILG-gebiedscommissies. DLG voert, net zoals in Fryslân, in een aantal gebieden sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten uit.

Hoewel het beleidsthema in heel Noord-Holland een rol speelt, ligt de nadruk volgens geïnterviewden op de noordelijke regio's wegens de grotere problematiek. De Kop van Noord-Holland en Texel zijn aangewezen als Leadergebied. Leefbaarheid wordt in deze gebieden vooral vanuit een economische invalshoek benaderd. De ambtelijke capaciteit voor het thema concentreert zich hier.

Volgens enkele geïnterviewden bestaat er wel een capaciteitsgebrek op de subsidieafdeling van de provincie. Ook heeft DLG moeite om subsidieaanvragen snel te behandelen. De ingewikkeldheid van de POP-regelgeving speelt ook Noord-Holland parten. Er is onvoldoende kennis over deze regelgeving bij de provincie terwijl dat volgens een aantal geïnterviewden een cruciale factor is voor het snel kunnen uitvoeren van sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten.

Draagvlak / Betrokkenheid


Net als in Fryslân, is er volgens geïnterviewden in Noord-Holland veel draagvlak en betrokkenheid van de bevolking bij het beleidsthema. De provincie vindt dat burgers en gemeenten initiatieven moeten nemen voor projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Gemeenten pakken deze rol actief op en doen steeds vaker

aanvragen bij de ILG-gebiedscommissies. Een gebiedscoördinator zegt: *"Bij ons komen veel particulieren en gemeenten met de vraag "wij willen een dorpswinkel"*. Betrokkenheid blijkt ook uit het jaarlijkse pMJP uitvoeringsprogramma. Daarin staan veel goedgekeurde projectinitiatieven gericht op het versterken van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

Om het draagvlak voor vooral leefbaarheidsprojecten te verhogen, sturen de ILG-gebiedscommissies nadrukkelijk op koppeling van doelen. Een voorbeeld is het project de Tuinen van Harenkarspel waardoor zes agrarische bedrijven sinds een paar jaar culturele en recreatieve activiteiten en huisverkoop op hun bedrijf aan kunnen bieden. In het project worden recreatieve en economische ontwikkeling gecombineerd. De verbreding van de landbouw en de ontwikkeling van streekproducten zorgt behalve voor nieuwe inkomensmogelijkheden voor boeren ook voor een aantrekkelijker platteland voor consumenten.

Financiële Middelen

De provincie heeft, in tegenstelling tot Fryslân, het beleidsthema grotendeels aan de POP-assen gekoppeld. Provinciale middelen worden vooral gebruikt als co-financiering en zijn nauwelijks zelfstandig beschikbaar. Het totale budget



voor de periode 2007-2013 is € 21.7 miljoen³. Daarvan is € 14.2 miljoen Europees POP geld. De provincie heeft € 4 miljoen gereserveerd voor POP co-financiering. Daarnaast is er € 2.7 miljoen aan provinciaal budget voor onder meer dorpshuizen, multifunctionele accommodatie, stimulering maatschappelijke ontwikkeling en verbreding van de landbouw in het kader van de Tweede Investeringsimpuls Noord-Holland. Tenslotte beschikt de provincie over € 830.000,= rijksmiddelen voor het beleidsthema. Volgens de geïnterviewden zijn deze middelen niet afdoende voor het bereiken van de gestelde doelen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. De POP-middelen zijn in de tweede periode (2007-2013) afgenomen ten opzicht van de vorige periode (2000-2006). Vooral het Leader-budget is omlaag gegaan. Een programmamanager vertelt dat het Leader-budget voor de Kop van Noord-Holland onder meer hierdoor is gehalveerd. Ook zijn provinciale subsidieregelingen zoals de agenda Recreatie en Toerisme en de Vernieuwingsimpuls Openluchtrecreatie afgeschaft.

Schaal

Net als in Fryslân vinden geïnterviewden een lokale aanpak gewenst om de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied te stimuleren. Sociaal-econo-

mische en leefbaarheidsproblemen manifesteren zich namelijk vooral op lokaal of regionaal schaalniveau. Dit betekent doorgaans dat het initiatief bij burgers en gemeenten ligt om deze problemen aan te pakken. De provincie faciliteert dit met een gebiedsgerichte aanpak.

Een beleidsmedewerker van de provincie wijst verder op het groeiend belang van regionale afstemming. Hoewel sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid vooral op lokaal schaalniveau spelen, moeten gemeenten meer naar buurgemeenten kijken. Zeker als de middelen schaars zijn, is afstemming nodig. Zij zegt: *"Het kan niet zo zijn dat elk klein dorp haar eigen dorpshuis krijgt"*. Het beleidsthema staat op de agenda in de ILG-gebiedscommissies.

Besluitvorming- en verantwoordingsregels

De provincie heeft een subsidieafdeling die belast is met besluitvorming over aanvragen en toezichthoudende procedures. Besluitvorming- en verantwoordingsregels rond projectaanvragen zijn redelijk overzichtelijk, al heeft de provincie wel moeite om aanvragen snel af te handelen.

De provincie werkt, evenals Fryslân, in het kader van het ILG verder met een vaste werkwijze om tijdig inzicht te krijgen in uitvoeringsgerede projecten en de daarbij behorende

³ Informatie afkomstig van Hannes Heijmering plv. programmamanager provincie Noord-Holland. Onder dit budget vallen diverse thema's als stimuleren van de Leefbaarheid, verbredingsactiviteiten van de landbouw, faciliteren van voorzieningen en Leader-activiteiten.


financiering. Het gaat als volgt: Gedeputeerde Staten (GS) stellen jaarlijks in een kaderbrief de (financiële) kaders voor projecten vast. Deze brief wordt ook gebruikt bij de uiteindelijke beoordeling van projecten. Gedurende het jaar maken de gebiedsbureaus een inventarisatie van interessante ILG-projecten, die door partijen in de regio (bijvoorbeeld waterschappen, particulieren, recreatieschappen en gemeenten) zijn aangemeld. Het gebiedsbureau toetst projecten en maakt een voorstel voor de gebiedscommissie. De gebiedscommissie stelt een regionaal uitvoeringsprogramma vast en draagt dit voor aan GS. Het provinciale programmabureau maakt van de verschillende regionale uitvoeringsprogramma's één programma. GS beslissen uiteindelijk over het uitvoeringsprogramma. Als het project opgenomen is in het uitvoeringsprogramma kan er pas een subsidieaanvraag plaatsvinden. Geïnterviewden vertellen dat hierdoor projecten gebonden zijn aan een vaste programmeringscyclus en dat het hierdoor redelijk lang duurt vooral er duidelijkheid over een beschikking is. Dit beperkt de flexibiliteit.

De provincie Noord-Holland kiest niet voor een budget per regio. Sommige geïnterviewden vinden dit jammer omdat het prioritering in een gebied bemoeilijkt. In de nabije toekomst komt hier waarschijnlijk wel verandering in en kunnen regio's beter prioriteren.

De meeste projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zijn afhankelijk van POP2-subsidies. Net zoals in Fryslân zijn deze regels ingewikkeld en duurt het vaak lang voordat er een beschikking is. Vaak verstrijkt er een half jaar tussen het aanvragen van een project en het verkrijgen van een POP-beschikking. Een andere oorzaak voor de lange duur is capaciteitgebrek. De aanvraag wordt verwerkt door het betaalorgaan DLG, maar de daadwerkelijke beschikking wordt afgegeven door de provincie. Beide instanties kampen met een gebrek aan capaciteit. Een gebiedscoördinator zegt; *"Als een project minder dan € 10.000,= kost dan moet je geen Europees geld willen aanvragen..."*.


In de provincie Noord-Holland geven de geïnterviewden, net als Fryslân aan dat de POP-systematiek niet geschikt is voor Leader, omdat er verantwoord moet worden over kwantitatieve prestaties, terwijl het bij Leader gaat om moeilijk meetbare procesdoelen.

Concluderend: De provincie Noord-Holland voldoet aan diverse voorwaarden voor adequate beleidsinvulling. In de provincie zijn veel mensen werkzaam die over de juiste deskundigheid beschikken. Ook kan de provincie rekenen op veel betrokkenheid van burgers en lokale overheden om



projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid te ontwikkelen en uit te voeren. In de ILG-gebiedscommissies speelt sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid eveneens een belangrijke rol. Bij de commissies zijn voldoende 'knowhow' en mogelijkheden om sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid te ondersteunen.

Toch zijn er ook een aantal problemen. De provincie Noord-Holland heeft weinig eigen budget voor sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Het financiële aanbod lijkt minder te zijn dan de vraag. Verder zijn subsidies die beschikbaar komen via het POP niet afdoende. Tenslotte kunnen projectaanvragen niet snel genoeg afgehandeld worden door ingewikkelde regels en gebrek aan capaciteit.



Net als de provincie Fryslân, voldoet Noord-Holland aan de meeste voorwaarden voor adequate beleidsinvulling. Het enige aanwijsbare verschil is dat in Noord-Holland de vraag naar financiële ondersteuning van projecten het aanbod overtreft, terwijl dat in Fryslân vooralsnog redelijk in evenwicht is.

4.3.2 Verklaring van beleidsinvulling: de mate van beleidsverankering

Beleidsraditie

Vergeleken met Fryslân kent Noord-Holland een beperktere beleidstraditie op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsproblemen zich pas sinds het eind van de vorige eeuw in Noord-Holland uiten. Dat geldt voornamelijk voor het noordelijke gedeelte van de provincie. Dat gedeelte kampt met een terugloop van de werkgelegenheid onder meer bij de marine in Den Helder en in de bollenteelt. Daarnaast gaan mensen steeds vaker in het zuidelijk deel (Randstad) van de provincie werken.

De provincie heeft weinig ervaring met gebiedsgericht werken op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Pas sinds de invoering van het ILG in 2007 is in de hele provincie sprake van een gebiedsgerichte werkwijze. Uitzondering is het Leader-gebied Kop van Noord-Holland en Texel dat sinds 2001 (Leader +) bestaat.

Organisatiestructuur

De provincie kent een thematisch ingedeelde organisatie. Zo zijn er verschillende sectoren ingericht voor de thema's wonen, economie & landbouw, recreatie & natuur, welzijn, zorg & cultuur, milieu, verkeer & vervoer, water. Het beleids-thema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid krijgt aandacht van diverse sectoren (zie paragraaf 4.3.1). De organisatie van het beleidsthema is hierdoor meer versnip-perd dan in Fryslân.


Zoals gezegd spelen ILG-gebiedscommissies en gebiedsbu-reaus een belangrijke rol bij een gebiedsgerichte aanpak van het beleidsthema (zie paragraaf 3.4). Het gebiedsbu-reau is het loket voor projectaanvragen van initiatiefnemers. Een aantal projectbureaus is gevestigd op het provinciehuis, andere zijn in het gebied zelf gevestigd. De provincie probeert verder nadrukkelijk fysieke inrichtingsopgaven, zoals water, natuur, landbouw en landschap met sociaal-econo-mische vitaliteit en leefbaarheidsopgaven in de gebiedsge-richte ILG-structuur te integreren.

Bestuurlijk-administratieve routines

Er zijn bestuurlijk-administratieve routines voor afhandeling van projecten. Wel verschillen de werkwijzen per sector die betrokken zijn bij het beleidsthema.


Wat opvalt is dat provinciale sectoren vrij gescheiden werken in Noord-Holland. Het lijkt erop dat elke afdeling, die met het beleidsthema bezig is, haar eigen gestandaardiseerde werkwijze kent. Door de invoering van het ILG is een nieuwe provinciale sector ontstaan, programmabureau ILG, die zich ook met het beleidsthema bezig houdt. Een provin-ciale beleidsmedewerker geeft aan dat meer afstemming gewenst is en kan leiden tot meer uitwisseling van kennis en een eenduidig programma voor het beleidsthema.

Alle POP-aanvragen lopen via de ILG-gebiedsbureaus via een vaste procedure (zie paragraaf 4.3.1). De subsidiebe-handeling gebeurt door de provinciale subsidieafdeling. Net als in Fryslân kan de subsidiebehandeling wel beter. Na de subsidieafdeling kijkt ook betaalorgaan DLG of aan alle voorwaarden is voldaan. Bij extra vragen neemt DLG contact op met de afdeling subsidies, die vervolgens de vragen weer doorspeelt naar de projectaanvrager. Door deze verschillende schijven duurt het vaak erg lang voordat er over een aanvraag besloten wordt. Evenals in Fryslân is de POP-systematiek vaak lastig voor een projectaanvrager. De provincie probeert deze procedure wel te verbeteren door DLG direct contact met een projectaanvrager te laten opnemen. Ook bereiden projectbureaus initiatiefnemers beter voor op mogelijke vragen van DLG.



Net als in Fryslân leidt de POP-systematiek vooral in het Leader-gebied Kop van Noord-Holland tot een andere manier van werken dan voorheen. De programmamanager zegt hierover *“Leader-projecten gaan op dit moment mee in de algemene systematiek van het POP, die vooral op landinrichtingen is gericht”*. Deze verandering zorgt voor veel nieuwe handelingen en bureaucratie. Snelle besluitvorming om projecten te starten en uit te voeren blijft hierdoor lastig.

De beleidsinvulling verklaard



Het beleidsthema is in de provincie Noord-Holland redelijk verankerd maar minder dan in Fryslân. De geïnterviewden geven aan dat de financiële middelen voor het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid beperkt zijn. Er zijn weinig geschikte provinciale subsidieregelingen. Ook zijn de bestuurlijk-administratieve regels voor projectaanvragen nog niet optimaal. Een verklarende factor is de korte beleidstraditie en het feit dat Noord-Holland minder dan Fryslân een echte plattelandsprovincie is, waardoor prioriteiten anders liggen.

Provincie Noord-Holland heeft ook minder ervaring dan Fryslân met gebiedsgericht werken. Inmiddels heeft de provincie het gebiedsgericht werken en het van onderaf

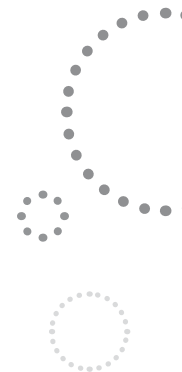
stimuleren van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid omarmd. De huidige gebiedsgerichte organisatiestructuur, in combinatie met de sturingsfilosofie, zorgt er dan ook voor dat er draagvlak en betrokkenheid op gebieds- en lokaal niveau ontstaat. Ook zijn er volgens geïnterviewden voldoende deskundige mensen bezig met het thema.

4.4 Conclusie

Beide provincies kennen zowel successen als problemen in de uitvoering van het beleidsthema. In beide provincies is deskundigheid, draagvlak en betrokkenheid te vinden. Ook benaderen beide provincies het beleidsthema op regionaal en lokaal schaalniveau. Omgang met besluitvorming- en verantwoordingsregels wordt in beide provincies vooral bemoeilijkt door de ingewikkelde POP-systematiek. Een verschil is de aanwezigheid van provinciale financiële middelen voor projecten: in Noord-Holland lijkt dit een beperkende factor, in Fryslân (nog) niet.

Geconcludeerd kan worden dat de mate van beleidsverankering van invloed is op de voorwaarden voor adequate beleidsinvulling van beide provincies en daarmee op de successen en problemen die zijn ervaren bij de uitvoering van hun beleid op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. In Fryslân

is de beleidsverankering sterker en wordt iets beter voldaan aan de voorwaarden voor adequate beleidsinvulling dan in Noord-Holland. Op basis hiervan wordt verwacht dat de geïnterviewden in Fryslân minder behoefte hebben aan LNV maatregelen, doordat zij beter in staat zijn het beleidsthema adequaat in te vullen en het beleidsthema sterker verankerd is. Of dat zo is, zal het volgende hoofdstuk uitwijzen.





5 PROVINCIALE BEHOEFTE AAN LNV-MAATREGELEN

Dit hoofdstuk gaat over de behoefte van geïnterviewden in Fryslân en Noord-Holland aan ondersteuning van het ministerie van LNV bij de uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Per provincie wordt dit aan de hand van de volgende typen beleidsmaatregelen beschreven: financiële maatregelen, maatregelen ten behoeve van capaciteit en deskundigheid, communicatieve maatregelen en juridisch-bestuurlijke maatregelen. Ook komen de opvattingen van geïnterviewden aan bod over het toevoegen van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid aan de ILG-bestuursovereenkomsten.

5.1 Provincie Fryslân

Geïnterviewden uit de provincie Fryslân vinden dat het ministerie van LNV zich niet te veel inhoudelijk met het beleidsthema moet bemoeien. Een beleidsmedewerker vraagt zich zelfs af of LNV wel het geschikte ministerie is voor dit beleidsthema. Volgens hem is LNV vooral gericht op fysieke opgaven als landbouw en natuur. De plattelandsopgaven in Fryslân zijn vooral sociaal-economisch van aard en hebben veel meer met mensen te maken. Er wonen in Fryslân veel mensen buiten de stad, maar deze hebben geen binding met de landbouw en kunnen dus niet als agrarische bevolking bestempeld worden. Het bevorderen van werk-

gelegenheid en MKB-ontwikkeling in het landelijk gebied zijn belangrijke aandachtspunten voor de provincie. Het is, volgens de beleidsmedewerker, de vraag of LNV hiermee voldoende rekening houdt. *“Wat dat betreft hebben we hier misschien wel meer te maken met VROM en EZ”.*

Anderen die het thema beschouwen als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling, zien wel een rol voor het ministerie van LNV weggelegd om de provincies te ondersteunen om sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied te stimuleren. Het ministerie kan dit op verschillende manieren doen.

Financiële maatregelen

Op dit moment beschikt de provincie over voldoende financiële middelen voor het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Door de aanstaande provinciale en gemeentelijke bezuinigingen staan deze middelen wel onder druk. Financiële middelen vanuit het rijk zijn dan ook welkom, maar niet als daar harde prestatieafspraken aan worden gekoppeld. Belangrijk argument is dat de provincie eigen beleid heeft wat in het geding kan komen als het rijk stuurt via prestatieafspraken.



Een gebiedscoördinator denkt dat er op dit moment ook al financiële middelen op rijksniveau aanwezig zijn voor het beleidsthema. Hij pleit er dan ook voor dat op rijksniveau goed bekeken wordt welke budgetten er op dit moment beschikbaar zijn: *“ik heb laatst een Tweede Kamerlid vanuit onze provincie gesproken, die zei misschien zijn er ook wel mogelijkheden bij het rijk die jullie nog niet kennen”*. In de Agenda Vitaal Platteland (2004) worden enkele subsidieregelingen genoemd. Het is echter vaak niet bekend in hoeverre deze regelingen nog gelden.

Maatregelen ten behoeve van capaciteit en deskundigheid

De geïnterviewden vinden dat binnen provincies voldoende deskundigheid over het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid aanwezig is. Het inschakelen van extra deskundigheid vanuit LNV heeft dan volgens hen ook geen zin, omdat die op rijksniveau niet of nauwelijks aanwezig is.

De geïnterviewden vinden wel dat meer capaciteit van DLG voor sociaal-economische en leefbaarheidsdoelen zal helpen. Vooral extra DLG-inzet bij het verwerken van beschikkingen kan een uitkomst zijn. Op dit moment kost dat veel tijd, waardoor het snel afhandelen van projectaanvragen moeilijk is. Sommige geïnterviewden beargumenteren dat

extra DLG-uren voor het uitvoeren van sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten ook gewenst is. Hoewel DLG vooral een rol speelt bij de uitvoering van fysieke inrichtingsprojecten, presenteert DLG zich steeds vaker als actieve partij bij de uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Een gebiedscoördinator geeft aan dat de ‘schetsschuit werkwijze’ goed werkt voor sociaal-economische en leefbaarheidsdoelen. Enkele andere geïnterviewden vragen zich af wat de meerwaarde van inhoudelijke betrokkenheid van DLG is. Een beleidsmedewerker zegt: *“Als ze dat heel goed zouden kunnen dan is daar niks op tegen maar er zijn in dit veld zoveel spelers dus je kan niet zeggen dat er een gat in de markt is waarin voorzien moet worden”*.

Communicatieve maatregelen

Het ministerie van LNV moet volgens de geïnterviewden geen detaillistische beschrijving van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid geven. Het valt namelijk lastig te omschrijven wat daar onder valt. Wel moet LNV beseffen dat sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid vooral over mensen gaat en dat het niet zo zeer te maken heeft met fysieke inrichtingsopgaven. Het zou goed zijn dat het ministerie dat naar buiten toe communiceert. Een beleidsmedewerker vindt dat deze benadering eigenlijk de kern van

het plattelandsbeleid van het ministerie zou moeten zijn:
“Plattelandsontwikkeling heeft te maken met de mensen die er wonen en werken”.

In de AVP wijst het ministerie van LNV op het belang van een sociaal-economisch vitaal en leefbaar platteland. Een provinciale beleidsmedewerker geeft aan dat het goed is dat het ministerie dit belang ziet. Vervolgens moet het ministerie dit goed volgen en daarover met provincies communiceren:
“Het is nooit verkeerd als een andere partij (bijvoorbeeld) LNV met een soort helicopterview dingen kan volgen”.

Het ministerie moet meer kennisuitwisseling tussen provincies, die met het beleidsthema actief zijn, faciliteren. Dit betekent dat het ministerie bijvoorbeeld op zoek kan gaan naar voorbeeldprojecten die een bijdrage leveren aan de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van een gebied. Communicatie hierover kan helpen om projecten goed uit te kunnen voeren.

Tenslotte is communicatie tussen de verschillende ministeries, die met het beleidsthema bezig zijn, van belang. Het idee bestaat dat ministeries als LNV, VROM, EZ en VWS vaak langs elkaar heen werken. Betere afstemming kan dit voorkomen.

Juridisch/ bestuurlijke maatregelen

De meeste geïnterviewden vinden dat het ministerie geen juridisch/ bestuurlijke maatregelen zoals het verplicht meenemen van sociaal-economische doelen in fysieke inrichtingsopgaven moet nemen. Zeker gezien de huidige sturingsfilosofie, waarbij het mandaat voor plattelandsontwikkeling bij de provincies ligt, is dat niet gewenst.

Volgens een aantal geïnterviewden kan het ministerie wel enkele bestuurlijke maatregelen propageren. Zo wordt vaak op het belang van de Leaderwerkwijze voor de uitvoering van het beleidsthema gewezen. Deze werkwijze, waarbij vaak kleinschalige projecten worden ingediend, is bij uitstek geschikt. Het ministerie kan deze werkwijze niet verplicht stellen, maar wel op het belang van deze bestuurlijke structuur wijzen.

In navolging daarvan zegt een aantal geïnterviewden dat het goed zou zijn dat gebiedscommissies zelf kunnen beslissen over projecten. Op dit moment beslist GS over het doorgaan van een project. Wanneer een gebiedscommissie dit doet, kunnen projectaanvragen sneller worden afgehandeld. Dit is een provinciale keuze, maar volgens een aantal geïnterviewden kan het ministerie wel op het belang hiervan wijzen. Aandachtspunt daarbij is dat volgens een

gebiedscoördinator gebiedscommissies wel verschillend functioneren: *“Niet elke gebiedscommissie is in staat om als een zelfsturende organisatie te functioneren”*.

Bestuurlijke afstemming met andere departementen kan ook een positieve bijdrage hebben. Vooral afstemming tussen VROM en LNV is daarbij van belang. Een beleidsmedewerker zegt: *“Je ziet hier dat de taken van LNV en VROM steeds meer naar elkaar toetrekken, daarover moet je duidelijke (juridische) afspraken maken”*. Zeker wanneer projecten steeds integraler worden opgepakt is dat van belang.

Tenslotte vragen enkele geïnterviewden zich af of het ministerie wat aan de ingewikkelde en stroperige POP-regels kan doen. De studie laat zien dat dit een belangrijk probleem is. Het POP is een Europees subsidieprogramma, dus mogelijke maatregelen van het ministerie zijn beperkt. Wel kan het ministerie bij de EU wijzen op het belang van soepele regelgeving.

ILG-bestuursovereenkomsten

De geïnterviewden in Fryslân verschillen van mening over het toevoegen van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid aan de ILG-bestuursovereenkomsten. Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat het ministerie

rekening dient te houden met de verschillende betekenissen en provinciale invullingen van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. De verschillende invullingen zorgen er voor dat het moeilijk is om het beleidsthema in prestatieafspraken te gieten. Ook is het beleidsthema verschillend georganiseerd en verankerd binnen de provincie. Enkele geïnterviewden geven aan dat als het beleidsthema aan de bestuursovereenkomsten wordt toegevoegd prestatieafspraken verschillende uitwerkingen moeten krijgen.

Een beleidsmedewerker vindt dat de ILG-systematiek op dit moment te veel gericht is op de fysieke inrichting van het landelijk gebied. Het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is meer gebaat bij een menselijke benadering. Het heeft te maken met de mensen die in het landelijk gebied wonen of werken. Hij vraagt zich dan ook af of deze benadering te vatten is in prestatieafspraken. Een gebiedscoördinator denkt dat dit wel mogelijk is, door procesdoelen te stellen, zoals een x aantal samenwerkingsverbanden. Een andere gebiedscoördinator voegt daaraan toe dat het beleidsthema gebaat is bij een bottom-up benadering, waarbij het ministerie niet te veel regels van bovenaf moet vastleggen, ook niet via de ILG-bestuursovereenkomsten: *“Het zou wel structureel in het ILG kunnen, maar dan met niet al te veel regels”*.

Een aantal geïnterviewden zegt dat het ILG bedoeld is om integraliteit in het landelijk gebied te stimuleren. Een beleidsmedewerker zegt hierover: *“de uitwisseling tussen de ILG-thema’s is meer theorie dan praktijk”*. Het is de vraag of het toevoegen van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid aan de ILG-bestuursovereenkomsten die integraliteit kan bevorderen.

Het toevoegen van het beleidsthema aan de ILG-bestuursovereenkomsten heeft volgens de geïnterviewden als belangrijk voordeel dat daarmee extra financiële middelen beschikbaar komen. De verwachting is dat deze vooral in de toekomst erg bruikbaar zijn.

5.2 Provincie Noord-Holland

Veel geïnterviewden in de provincie Noord-Holland zien, in tegenstelling tot hun Friese collega’s, wel een rol voor het ministerie van LNV om de provincie te ondersteunen in de uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. De opvattingen over hoe het ministerie dit moet doen verschillen wel. De centrale gedachte is dat het ministerie vooral een ondersteunende rol zou moeten hebben.

De geïnterviewden in de provincie Noord-Holland noemen de volgende (beleids)maatregelen die LNV kan nemen:

Financiële Maatregelen

Extra financiële middelen voor de uitvoering van het beleidsthema zijn noodzakelijk. Er komen steeds meer projectinitiatieven die niet goed bediend kunnen worden met de huidige schaarse middelen. De geïnterviewden vinden dat deze middelen niet gepaard moeten gaan met extra rijksbeleid. Sommige geïnterviewden wijzen op het belang van een andere provinciale financiële organisatiestructuur. Zo kan een gebiedsgebonden budget helpen om projecten te prioriteren. Dit is een provinciale aangelegenheid, maar het ministerie van LNV kan wijzen op het belang hiervan.

Maatregelen ten behoeve van capaciteit en deskundigheid

Deskundigheid is binnen de provincie voorhanden. Extra rijksmaatregelen om dit te bevorderen worden dan ook niet gewenst. Wel geven alle geïnterviewden in de provincie Noord-Holland aan dat er te weinig capaciteit is om projectaanvragen snel af te handelen. Het ministerie kan dit oplossen door extra DLG-uren beschikbaar te stellen. DLG speelt overigens ook een belangrijke rol in de uitvoering van sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten, dus extra DLG-uren kan de uitvoering van projecten ook bevorderen.

Communicatieve maatregelen

Een beleidsmedewerker vindt dat het ministerie van LNV een ontwikkelingsperspectief op de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied zou moeten communiceren. Dit betekent dat het ministerie meer een toekomstbeeld zou moeten hebben hoe over een aantal jaar het landelijk gebied eruit moet zien met daarin aandacht voor sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van gebieden. In het AVP doet het ministerie dit al, maar het zou nog sterker kunnen, zodat provincies en gemeenten een kader hebben waarbinnen zij kunnen werken.

Sommige geïnterviewden vinden dat het ministerie moet communiceren wat haar rol is bij het stimuleren van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Het ministerie zegt op dit moment dat het vooral een lokaal vraagstuk is. Wanneer het ministerie zich actiever gaat richten op het beleidsthema moet wel duidelijk zijn wat de verschillende taken zijn.

Enkele geïnterviewden in de provincie Noord-Holland wijzen op het belang van kennisuitwisseling tussen partijen die met het beleidsthema bezig zijn. Via onderzoek of het organiseren van werkbijeenkomsten kan het ministerie kennisuitwisseling faciliteren.

Een beleidsmedewerker pleit voor meer regionale afstemming van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid met gemeenten. Door de gebiedsgerichte werkwijze van de provincie wordt dit gestimuleerd. Echter, gemeenten hebben zelf vaak ook sociaal-economisch en leefbaarheidsbeleid dat zij niet afstemmen met buurgemeenten. Door het verplicht stellen van een regionale paragraaf in gemeentelijke beleidsprogramma's kan deze afstemming worden gestimuleerd. Zeker in gebieden die te maken hebben met een krimpende bevolking is afstemming cruciaal. De rijksoverheid kan dit niet afdwingen, maar kan wel een bijdrage leveren door het belang hiervan te communiceren.

Bestuurlijk/ Juridische maatregelen

Alle geïnterviewden in de provincie Noord-Holland vinden de POP-regelgeving ingewikkeld en stroperig. Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsprojecten zijn vaak kleinschalig. De administratieve rompslomp, die met de POP-regelgeving gepaard gaat is dan onevenredig groot. Het ministerie van LNV moet bij de EU pleiten voor versoepelen van subsidievoorwaarden.

Hoewel het ministerie een provincie niet kan verplichten om met gebiedsgebonden budgetten te werken, kan het ministerie van LNV dit wel stimuleren. Een belangrijk voordeel is

dat op gebiedsniveau projecten beter geprioriteerd kunnen worden.

ILG-bestuursovereenkomsten

De meeste Noord-Hollandse geïnterviewden zijn voor het toevoegen van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid aan de ILG-bestuursovereenkomsten, voornamelijk uit financiële motieven. Dit moet dan wel onder bepaalde voorwaarden.


Een programmamanager vindt het een goed idee om het beleidsthema aan de ILG-bestuursovereenkomsten toe te voegen, omdat daardoor extra financiële middelen beschikbaar komen. Zij voegt toe dat het ministerie dan niet te veel leefbaarheid met de aanwezigheid van dorpshuizen moet associëren. Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zijn meer gebaat bij de aanwezigheid van werkgelegenheid in het landelijk gebied. Voordeel van het ILG als instrument om eventuele extra financiële middelen te verdelen is verder het integrerende karakter. Een geïnterviewde zegt: *"Het ILG is niet voor niks opgericht: om één loket te hebben"*.

Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat de prestatieafspraken niet te kwantitatief moeten zijn *"Het rapporteren van bijvoorbeeld we hebben één zorgboerderij, daar*

schiet je niks mee op". Een belangrijk aspect van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is betrokkenheid en burgerparticipatie. Dit is overigens wel meetbaar te maken. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om het aantal nieuwe samenwerkingsverbanden te meten. Ook wordt er binnen de provincie gepleit voor het meenemen van stichtingskosten van bijvoorbeeld een samenwerkingsverband: *"LNV en ook de provincie zouden meer een procesbril moeten opzetten in het beoordelen van de kosten"*.


Sommige geïnterviewden vinden dat het artikel, dat vorig jaar aan de ILG-bestuursovereenkomsten is toegevoegd goed werkt: *"Dit artikel biedt provincies de ruimte om hun eigen sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsbeleid in te vullen"*.

Er zijn ook tegenstanders van het toevoegen van het beleidsthema aan de ILG-bestuursovereenkomsten. Een beleidsmedewerker van de provincie Noord-Holland vindt dat het ILG-systematiek zich te veel op de fysieke inrichting van het landelijk gebied richt. Hierdoor is het lastig om het beleidsthema als volwaardig onderdeel toe te voegen aan de ILG-bestuursovereenkomsten. Een andere reden is dat de rol van gemeenten bij het ILG beperkt is. Het beleidsthema is juist bij uitstek een gemeentelijk vraagstuk, waardoor de



vraag bestaat of het ILG wel geschikt is. Tenslotte beargumenteert een programmamanager dat de zogenaamde ILG-cyclus op dit moment erg lang duurt. De verwachting is dat wanneer het beleidsthema wordt opgenomen in de ILG-bestuursovereenkomsten, de sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten meegaan in de ILG-systematiek. Dat is niet wenselijk.

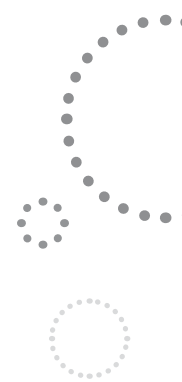
5.3 Conclusie



Bovenstaande beschrijving maakt duidelijk dat de geïnterviewden van beide provincies het beleidsthema vooral een provinciale aangelegenheid vinden. Provincies zijn de eerst aangewezen om problemen bij de uitvoering van het beleidsthema aan te pakken. De rol van het ministerie is dan ook beperkt. Vooral geïnterviewden van de provincie Noord-Holland vinden desondanks dat LNV kan faciliteren met financiële middelen. Daarnaast hechten geïnterviewden van beide provincies belang aan communicatieve maatregelen als het uitdragen van een toekomstvisie over sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Over de vraag of het beleidsthema opgenomen moet worden in de ILG-bestuursovereenkomsten zijn de meningen verdeeld. Geïnterviewden in de provincie Noord-Holland zijn gematigd voorstander, omdat op deze wijze financiële middelen beschikbaar komen. Respondenten van de pro-

vincie Fryslân zijn overwegend tegen. Zij dragen hiervoor verschillende argumenten aan. Het beleidsthema heeft geen eenduidige betekenis en is daarom niet goed in prestatieafspraken te vatten. Door het opnemen van sociaal-economische en leefbaarheidsdoelen is de kans bovendien groot dat provincies minder ruimte hebben om hun eigen prioriteiten te stellen.





6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

Dit laatste hoofdstuk trekt conclusies en reflecteert op de mogelijkheden van het ministerie van LNV om provincies te ondersteunen bij hun beleid op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Uit de analyse blijkt dat provincies zelf al veel doen, maar dat aanvullende maatregelen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) provincies hun beleid kunnen versterken. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat het ministerie van LNV sommige knelpunten in de uitvoering niet kan oplossen, omdat deze een provinciale aanpak vereisen en dat eventuele LNV- maatregelen verschillende uitwerkingen zullen hebben.


Paragraaf 6.2 gaat in op de vraag welke invulling provincies geven aan sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Paragraaf 6.3 gaat in op de vraag welke problemen de provincies Fryslân en Noord-Holland bij de uitvoering van het beleidsthema ervaren, welke successen zij boeken en hoe deze te verklaren zijn. Paragraaf 6.4 behandelt de vraag welke behoefte beide provincies zelf hebben aan LNV-maatregelen. Tenslotte geeft paragraaf 6.5 aanbevelingen aan het ministerie van LNV om provincies te ondersteunen bij hun beleid op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid, waarbij speciale aandacht

besteed wordt aan het toevoegen van het beleidsthema aan de Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)-bestuursovereenkomsten.

6.2 Provinciale invulling

Provincies benaderen het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid op uiteenopende wijze. Sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied is in alle provincies een erkend probleem of aandachtspunt. Ze kampen in meer of mindere mate met een afname van primaire landbouwactiviteiten, werkgelegenheid, het aantal voorzieningen door schaalvergroting, vergrijzing en afname van jongeren in het landelijk gebied. Daarnaast is er vaak ook sprake van gebrekkige bereikbaarheid op het platteland, afname van sociale samenhang en een verschil tussen vraag en aanbod van woningen. Deze problemen uiten zich vooral in de 'landelijke' provincies als Zeeland, Drenthe, Fryslân en Groningen. Deze provincies hebben daarnaast ook, meer dan andere provincies, te maken met een krimpend bevolkingsaantal.

Sociaal-economische vitaliteit is voor alle provincies een beleidsthema. Het maakt meestal deel uit van het pMJP en richt zich op het versterken van de leefbaarheid en plattelandseconomie. Toch zijn er ook verschillen in de beleids-



matige invulling. Zo vindt provincie Utrecht dat sociaal-economische vitaliteit, naast leefbaarheid, alle economische functies behelst die het platteland kan hebben (landbouw, recreatie & toerisme). Daarnaast zijn er provincies die expliciet versterking van de sociale cohesie en cultuur als belangrijk aspect noemen (provincies Gelderland, Fryslân, Overijssel, Zeeland, Limburg en Noord-Brabant). Provincie Zuid-Holland noemt als enige duurzaamheid en landschap als onderdeel van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.



Er zijn veel overeenkomsten in de manier waarop provincies de uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid organiseren. In veel provincies zijn gebiedscommissies aangewezen om de uitvoering van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsprojecten te stimuleren en coördineren. Wel verschilt de mate van activiteiten en verantwoordelijkheden van deze gebiedscommissies om projecten uit te voeren. De provincies geven, in vergelijking met de uitvoering van de beleidsthema's natuur, water en landschap, veel vrijheid aan gebiedscommissies en Leader-organisaties om sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheidsprojecten uit te voeren. De provincie Overijssel maakt prestatieafspraken met gemeenten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Andere

provincies doen dat niet. In vrijwel alle provincies speelt het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) een belangrijke rol bij het ontwikkelen en uitvoeren van sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten. Specifiek is daarbij de Leader-aanpak belangrijk. Zoals in hoofdstuk 3 duidelijk werd is de Leader-structuur erop gericht om projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van 'onderop' te stimuleren.

Het budget voor sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten komt vooral van de Europese Unie (EU), provincies, gemeenten en particulieren. Ook draagt het rijk financieel eenmalig € 10 miljoen bij naar aanleiding van de motie. Dit komt neer op een bedrag van ruim € 800.000,- per provincie. In bijlage I is een overzicht opgenomen hoe dit bedrag in de verschillende provincies is ingezet.

Conclusie

Er zijn zowel overeenkomsten als verschillen in hoe provincies het beleidsthema invullen. Opvallend is dat hun beschrijving van de problemen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid weinig concreet is. Meer aandacht geven ze aan de ontwikkelingen die aan de problemen ten grondslag liggen. De meeste provincies formuleren op basis hiervan hun provinciale sociaal-eco-

nomische en leefbaarheidsdoelen. Doordat er veel ontwikkelingen worden genoemd, zijn deze doelen erg divers. Het varieert van het stimuleren van bereikbaarheid tot het bevorderen van de sociale samenhang in het landelijk gebied. Ook zijn de doelen soms vrij abstract geformuleerd. Doelen als het stimuleren van de leefbaarheid en cultuur bieden weinig handvaten over hoe deze doelen bereikt kunnen worden. Alle provincies kiezen verder voor een gebiedsgerichte werkwijze. Deze gebiedsgerichte uitvoering verschilt wel tussen provincies. Zo richt de gebiedsgerichte organisatiestructuur in Fryslân zich vrijwel uitsluitend op het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid terwijl in andere provincies ook andere thema's een rol spelen.


6.3 Successen en problemen in de uitvoering

Welke problemen en successen ervaren provincies nu in de uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en hoe kunnen deze worden verklaard? Deze vraag wordt beantwoord door een toetsing aan door de theorie aangedragen voorwaarden voor adequate beleidsinvulling en elementen van beleidsverankering. Verder wordt voor het beantwoorden van deze vraag ingezoomd op de provincies Fryslân en Noord-Holland.

Provincie Fryslân

Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied is voor de provincie Fryslân een belangrijk beleidsissue. De provincie is bij uitstek een 'plattelandsprovincie' en kent daardoor belangrijke opgaven op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Al sinds de jaren '70 van de 20e eeuw voert de provincie beleid op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Deze traditie brengt met zich mee dat bij een groeiend aantal provinciale en gemeentelijke bestuurders en ambtenaren deskundigheid is ontstaan op dit gebied. Het beleidsthema leeft ook bij maatschappelijke groeperingen en burgers. Het draagvlak en betrokkenheid wordt versterkt doordat de provincie, samen met de gemeenten in 2001 is gestart met Plattelânsprojekten. Deze organisatie ondersteunt initiatiefnemers. Problemen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid uiten zich vooral op een regionaal of lokaal schaalniveau. Dit is dan ook volgens de geïnterviewden het geëigende schaalniveau om de problematiek aan te pakken. De gebiedsgerichte werkwijze van de provincie, waarbij projecten van 'onderop' gestimuleerd worden, zorgt ervoor dat de problematiek op een lokaal, gemeentelijk schaalniveau wordt aangepakt. De sterke beleidsverankering beïnvloedt de aanwezigheid



van voldoende financiële middelen. Deze staan wel onder druk door provinciale bezuinigingen. In de toekomst zal dan ook meer geld nodig zijn om het beleidsthema goed te kunnen blijven uitvoeren.

Door de jaren heen heeft de provincie Fryslân een eigen werkwijze ontwikkeld om met het beleidsthema om te gaan. Hierdoor kunnen met name projectaanvragen snel afgehandeld worden. Wanneer bijvoorbeeld projecten gefinancierd worden met provinciaal geld, dan kan een project snel tot uitvoering komen. Efficiënte afhandeling van POP-subsidieaanvragen is het enige aspect wat duidelijk verbetering behoeft. De tijd tussen een projectaanvraag en projectbesluit duurt vaak erg lang. Dit geldt vooral voor projecten die POP-II subsidie krijgen, omdat de systematiek van POP-II gepaard gaat met ingewikkelde regelgeving. Het gevolg is dat projecten hierdoor niet of minder snel tot uitvoering worden gebracht. De provincie zoekt nog naar een goede omgang met deze procedures. Vooral het feit dat Leader sinds 2006 onderdeel uitmaakt van het POP is niet bevorderlijk geweest voor het snel kunnen behandelen van projectaanvragen.

Provincie Noord-Holland

Provincie Noord-Holland vindt het stimuleren van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied cruciaal voor een vitaal landelijk gebied. In zowel Noord-Holland Noord (voornamelijk perifeer gebied) als Noord-Holland Zuid (voornamelijk stedelijk gebied) ziet de provincie belangrijke opgaven op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. In Noord-Holland Noord uiten sociaal-economische en leefbaarheidsproblemen zich sterker, omdat die regio kampt met een teruglopend bevolkingsaantal.

Binnen de provincie Noord-Holland is het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid eveneens verankerd. Wel staat het beleidsthema binnen de provincie Noord-Holland minder lang op de provinciale agenda, dan in de provincie Fryslân. Hierbij speelt een rol dat de provincie tot voor kort sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid vooral een lokale (of gemeentelijke) aangelegenheid vond en ook dat de problemen op dit gebied zich pas sinds de jaren negentig zich uiten. Inmiddels is het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid een belangrijk onderwerp voor de provincie. Wel leidt de kortere beleids-traditie, vergeleken met Fryslân, tot een beperkte beschikbaarheid van provinciale middelen. De meeste ambtenaren

zijn verder nog niet zo lang bezig met het beleidsthema. Wel weten steeds meer provinciale ambtenaren wat er nodig is om het landelijk gebied sociaal-economisch vitaal en leefbaar te houden. Zo zijn ambtenaren van de provinciale sectoren jeugd, zorg en welzijn en economie, landbouw en toerisme actief met het beleidsthema bezig. Provincie Noord-Holland heeft minder ervaring, dan de provincie Fryslân, met gebiedsgericht werken. Maar inmiddels heeft de provincie het gebiedsgericht werken en het van 'onderaf' stimuleren van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid omarmd. De huidige gebiedsgerichte organisatiestructuur, in combinatie met de sturingsfilosofie, zorgt ervoor dat er draagvlak en betrokkenheid op gebiedsniveau ontstaat. Op deze wijze wordt het beleidsthema ook op regionaal en lokaal schaalniveau aangepakt. Net als in Fryslân, vinden de geïnterviewden de aanpak op dit schaalniveau gewenst.


De geringere beleidsverankering beïnvloedt voor een deel de afwezigheid van voldoende financiële middelen voor het beleidsthema. Provincie Noord-Holland kent geen omvangrijke provinciale subsidieregelingen en POP-subsidies zijn niet afdoende. De vraag naar subsidies is groter dan het aanbod. De provincie heeft wel een eigen werkwijze ontwikkeld om subsidieaanvragen af te handelen, maar zoekt nog naar optimalisatie. Sommige geïnterviewden geven

bovendien aan dat de provinciale afdeling die zich bezig houdt met subsidieverlening voor projecten op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid met onderbezetting kampt. Tenslotte zorgt, net als in Fryslân, de ingewikkelde POP-II systematiek voor een trage afhandeling van subsidieaanvragen.

Conclusie


De analyse wijst uit dat beide provincies zowel successen als problemen kennen in de uitvoering van het beleidsthema. Er is overlap in de aan- en afwezigheid van cruciale voorwaarden voor adequate beleidsinvulling. In beide provincies is deskundigheid, draagvlak en betrokkenheid te vinden. Ook benaderen beide provincies het beleidsthema op regionaal en lokaal schaalniveau. Wel heeft de provincie Fryslân meer financiële middelen tot haar beschikking waardoor op basis van de theorie verwacht kan worden dat de beleidsinvulling adequater is. Echter, omdat de problematiek in Fryslân anders is dan in Noord-Holland is deze conclusie voorbarig. Omgang met besluitvorming- en verantwoordingsregels wordt in beide provincies vooral bemoeilijkt door de ingewikkelde POP-systematiek.

De mate van beleidsverankering is verder van invloed op de voorwaarden voor adequate beleidsinvulling van beide



provincies op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. In Fryslân is de verankering sterker en worden de voorwaarden voor adequate beleidsinvulling beter ingevuld dan in Noord-Holland, maar de verschillen zijn klein. Naast de mate lijkt vooral ook wijze van beleidsverankering, zoals de manier waarop het thema is georganiseerd, van belang. Meer empirisch onderzoek is nodig om deze conclusies verder te onderbouwen.

6.4 Behoeftte van provincies aan LNV-maatregelen



De geïnterviewden in de provincie Noord-Holland vinden dat het ministerie van LNV bij kan dragen aan de uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid door meer financiële middelen beschikbaar te stellen om hiermee aan de vraag van projecten te kunnen voldoen. Ook vinden ze dat het ministerie provincies meer zou moeten stimuleren om gebiedsgebonden budgetten op te stellen. Voordeel daarvan is dat bijvoorbeeld ILG-gebiedscommissies beter kunnen inspelen op de vraag naar projecten en prioriteiten kunnen leggen. Tenslotte vindt het merendeel van de geïnterviewden dat als het beleidsthema nationaal wordt geagendeerd de taakverdeling tussen de verschillende overheden helder moet zijn. Er wordt dan ook geopperd om dat vanuit het rijk vast te leggen.

De meningen binnen de provincie Fryslân zijn meer verdeeld. De meeste geïnterviewden vinden dat een rijksvisie op hoofdlijnen kan helpen om als provincie een betere afweging te maken. Concrete invulling moet op provinciaal en gemeentelijk niveau gebeuren. Net als in Noord-Holland willen de geïnterviewden meer financiële middelen voor sociaal-economische en leefbaarheidsdoelen. De geïnterviewden willen echter niet dat dit gepaard gaat met gedetailleerde prestatieafspraken, omdat gevreesd wordt dat die het eigen beleid aantasten. Geïnterviewden binnen beide provincies vinden dat het ministerie van LNV meer Dienst Landelijk Gebied (DLG)-capaciteit beschikbaar moet stellen om projectaanvragen snel te kunnen bedienen. Ook kan het ministerie van LNV bijdragen aan of bij de Europese Unie (EU) pleiten voor het versimpelen van ingewikkelde regelgeving. Vooral de POP-regelingen zijn een doorn in het oog van provinciale uitvoerders.

Over de opname van het beleidsthema in de ILG-bestuurs-overeenkomsten verschillen de meningen sterk. De meeste geïnterviewden in de provincie Noord-Holland zijn voor, terwijl de meningen in de provincie Fryslân uiteenlopen. Het belangrijkste argument voor is dat op deze manier mogelijk extra geld voor het beleidsthema beschikbaar komt. Financiële middelen zijn nodig om het beleidsthema goed te

kunnen uitvoeren. Een ander argument voor is dat daardoor het landelijke gebied integraler kan worden benaderd en er meer samenhang met andere ILG-thema's gezocht kan worden. De geïnterviewden benadrukken wel, dat wanneer het beleidsthema onderdeel gaat uitmaken van de ILG-bestuurs-overeenkomsten, de prestatieafspraken een proceskarakter moeten krijgen. Het stimuleren van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is namelijk niet gebaat bij al te veel kwantitatief gedefinieerde prestaties.

Toch worden er ook veel nadelen genoemd. Ten eerste valt sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid moeilijk te vatten in prestatieafspraken. Het heeft verschillende betekenissen en het laat zich moeilijk meten. Ten tweede is het ILG een financieel instrument. Het opnemen van het beleidsthema in de ILG-bestuursovereenkomsten levert dan wel rijksgeld op, maar draagt niet bij aan bijvoorbeeld het stimuleren van draagvlak of versimpelen van regelgeving. De verwachting is zelfs dat het beleidsthema mee gaat in de ILG-procedures. In het verlengde hiervan beargumen-teren een aantal geïnterviewden dat de ILG-systematiek vooral op fysieke inrichting van het landelijk gebied is gericht. Wanneer sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid in de ILG-bestuursovereenkomsten opgenomen zou worden is de kans groot dat het een te fysieke benadering


krijgt of dat het ondergesneeuwd raakt ten opzichte van fysieke opgaven als de EHS. Tenslotte vrezen vooral geïnterviewden in de provincie Fryslân dat prestatieafspraken met het rijk eigen provinciale doelen in de weg kunnen zitten, waardoor de provincie minder ruimte krijgt voor het voeren van haar eigen beleid.

Conclusie


Geïnterviewden van beide provincies vinden dat financiële en communicatieve LNV-maatregelen welkom zijn, maar over het algemeen moeten de problemen bij de uitvoering van het beleidsthema vooral op provinciaal niveau aangepakt worden. De rol die het ministerie van LNV hierbij kan spelen is dan ook beperkt. Het toevoegen van het beleidsthema aan de ILG-bestuursovereenkomsten wordt betwist. Opvallend is dat vooral geïnterviewden in Fryslân tegen opname zijn, omdat men bang is dat het de provinciale uitvoeringsruimte beperkt.

6.5 Aanbevelingen voor het ministerie van LNV

Deze laatste paragraaf geeft op basis van de onderzoeksresultaten concrete aanbevelingen en handelingsperspectieven voor het ministerie van LNV hoe met het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid om te gaan. Daarbij wordt ingegaan op de vraag of het beleidsthema



sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid een vaste plek moet krijgen in de ILG-bestuursovereenkomsten. Daarnaast wordt ook gekeken naar andere maatregelen die het ministerie van LNV kan nemen om provincies te ondersteunen in de uitvoering van het beleidsthema. Daarvoor wordt gekeken naar de invulling die provincies geven aan het beleidsthema, de problemen en successen die provincies ervaren bij de uitvoering ervan, de achterliggende factoren hierbij en de opvattingen van provinciale geïnterviewden zelf over ondersteuning van LNV. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in algemene uitgangspunten, aanbevelingen voor adequate beleidsinvulling en concrete aanbevelingen of en hoe het beleidsthema als rijksthema in het ILG opgenomen moet worden.



Belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat provincies zelf uitgebreide inspanningen doen om de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van hun landelijk gebied te bevorderen. Maatregelen van het ministerie om de adequate beleidsinvulling bij provincies te bevorderen zullen dus een aanvullend karakter moeten hebben. De verwachting is dat provincies die het beleidsthema sterk verankerd hebben minder behoefte hebben aan LNV-maatregelen. Daarnaast wijst de studie uit dat de uitwerking van deze maatregelen sterk afhankelijk is van de mate van provinciale beleidsver-

ankering. De verwachting daarbij is dat LNV-maatregelen (waaronder het opnemen van het beleidsthema in het ILG) minder succesvol zijn in provincies waar het beleidsthema minder goed verankerd is, dan in provincies waar die verankering groter is. In deze studie is duidelijk geworden dat zowel bij de provincie Fryslân als de provincie Noord-Holland sprake is van beleidsverankering van het thema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid, maar dat in Fryslân die beleidsverankering sterker is. De problematiek lijkt in die provincie ook groter te zijn. Aanvullend onderzoek naar de beleidsverankering bij andere provincies kan deze relatie nog inzichtelijker maken. Verder is een belangrijke conclusie dat de provincies het beleidsthema verschillend invullen. Dit betekent dat LNV bij eventuele maatregelen vooral beleids- en uitvoeringsruimte moet inbouwen. De verwachting is dat het sterk inkaderen van het beleidsthema op weerstand bij provincies stuit. Tenslotte roept deze studie de vraag op of de wijze van beleidsverankering het succes van LNV-maatregelen beïnvloedt. De relatie is in deze studie niet direct onderzocht, maar zou interessant kunnen zijn voor vervolgonderzoek.

Op basis van het onderzoek kunnen de volgende concrete aanbevelingen gedaan worden.

Aanbevelingen over uitgangspunten

- *(aanbeveling 1) Houd rekening met verschillende provinciale betekenissen van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid*
Provincies vullen het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid op uiteenlopende wijze in. Dit heeft te maken met verschillen in de onderliggende problematiek en eigen provinciale keuzes en prioriteiten. Het is belangrijk dat beleid voldoende ruimte biedt voor deze verschillende betekenissen en benaderingen van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.
- *(aanbeveling 2) Houd rekening met verschillende mate en wijze van beleidsverankering bij provincies*
Het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is in verschillende mate en op uiteenlopende wijze beleidsmatig verankerd bij provincies. Hierdoor zullen financiële, communicatieve, voorziening/capaciteit- of juridisch-bestuurlijke maatregelen verschillend uitpakken. Provincies met een sterke beleidsverankering van het thema sociaal-economische vitaliteit zullen naar alle waarschijnlijkheid beter in staat zijn om de maatregelen succesvol te gebruiken. Ook is het aannemelijk dat provincies, waar het thema sterk verankerd is minder behoefte hebben aan rijksmaatregelen. Zij zijn zelf in staat om het beleidsthema adequaat in te vullen.

Aanbevelingen voor adequate beleidsinvulling

- *(aanbeveling 3) Propageer de Leaderwerkwijze*
De zeggenschap over hoe sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied gestimuleerd moet worden, ligt nu bij de provincies. Dit betekent niet dat het ministerie geen eigen visie op de aanpak mag hebben. Deze studie wijst uit dat het beleidsthema gebaat is bij een aanpak van 'onderop', om zo het nodige draagvlak en betrokkenheid te krijgen. De Leaderwerkwijze past hier goed bij. Het ministerie zou de 'onderop' benadering meer moeten propageren, kennisuitwisseling hierover moeten stimuleren en belemmeringen die op rijks- of EU-niveau liggen moeten agenderen.
- *(aanbeveling 4) Stel structureel financiële middelen beschikbaar*
De studie wijst uit dat provinciale en gemeentelijke financiële middelen voor sociaal-economische en leefbaarheidsprojecten onder druk staan. De verwachting is dat extra financiële middelen kunnen bijdragen aan adequatere beleidsinvulling.
- *(aanbeveling 5) Stel meer Dienst Landelijk Gebied (DLG)-capaciteit beschikbaar voor hun functie als betaalorgaan zodat projecten sneller goedgekeurd kunnen worden*

De toetsing van subsidieaanvragen die door DLG als betaalorgaan behandeld worden duurt erg lang. Belangrijke oorzaak hiervan is dat er te weinig capaciteit bij DLG is voor deze taak. Meer capaciteit zou de tijd tussen aanvraag van een project en het besluit kunnen versnellen. Daarnaast kan het ministerie een bijdrage leveren door bij de Europese Unie voor versimpeling van ingewikkelde POP-regelgeving te pleiten.

- *(aanbeveling 6) Zorg voor versimpelde verantwoordingseisen voor kleinere projecten*
Projecten gericht op sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zijn vaak kleinschalig. Deze projecten zijn kwetsbaar in de POP structuur van subsidiëring en verantwoording. Versimpelde verantwoordingseisen kunnen helpen om meer kleinere projecten op te starten. Het ministerie kan een bijdrage leveren door bij de Europese Unie voor versimpeling van ingewikkelde POP-regelgeving te pleiten.
- *(aanbeveling 7) Zorg voor betere horizontale afstemming met ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Economische Zaken (EZ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)*

Initieer meer afstemming tussen de verschillende departementen. Het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid staat ook op de agenda bij het ministerie van VROM, EZ en VWS. De indruk bij provinciale betrokkenen bestaat dat deze vaak langs elkaar heen werken. Door meer beleidsafstemming over thema's als wonen, MKB-ontwikkeling, bereikbaarheid, erfgoed en monumentenzorg wordt het voor provincies overzichtelijker wat er van hen wordt verwacht en bij wie ze waarvoor moeten zijn.

- *(aanbeveling 8) Communiceer huidige actiepunten en voorstellen uit AVP*
In de Agenda Vitaal Platteland (AVP) wordt een aantal voorstellen en actiepunten genoemd die bij kunnen dragen aan de provinciale uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Dit zijn vaak subsidieregelingen. Het is onbekend in hoeverre deze voorstellen op dit moment nog actueel zijn en in hoeverre provincies daar een beroep op kunnen doen. Communiceer dus goed over de huidige regelingen.
- *(aanbeveling 9) Stimuleer meer kennisuitwisseling*
Provincies willen graag meer kennis en ervaringen uitwisselen over de aanpak van sociaal-economische en

leefbaarheidsdoelen. Het ministerie stimuleert op dit moment kennisuitwisseling over een tal van thema's in het landelijk gebied. Vaak wordt daarbij geen aandacht besteed aan het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Aanbevelingen voor opname in ILG-bestuursovereenkomsten

In de vorige paragraaf werden voor- en nadelen van het opnemen van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid als rijksthema in de ILG-bestuursovereenkomsten geschetst. Door deze te koppelen aan het analysekader, kunnen de volgende aanbevelingen worden gegeven.

- *(aanbeveling 10) Neem geen prestatieafpraak over sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid in het ILG op*
Op basis van de studie kan geconcludeerd worden dat de noodzaak voor het structureel toevoegen van het beleidsthema aan de ILG-bestuursovereenkomsten, na de Mid Term Review, beperkt is. Drie belangrijke argumenten daarvoor zijn; (1) bij provincies met een sterke beleidsverankering is opname niet echt noodzakelijk en bij provincies met een matige of slechte beleidsverankering is het effect van ILG-opname op adequate

beleidsinvulling op korte termijn waarschijnlijk beperkt. (2) Opname kan er zelfs voor zorgen dat provincies hun eigen beleid minder goed kunnen uitvoeren omdat het niet strookt met (uniforme) prestatieafspraken. Dit risico geldt vooral voor provincies met een sterke eigen beleidsverankering. Tenslotte (3) laat het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zich lastig in zinvolle prestatieafspraken gieten.

Mocht het ministerie toch kiezen voor opname, dan kan dat alleen onder een aantal voorwaarden. De onderstaande aanbevelingen geven de voorwaarden weer.

- *(aanbeveling 11) Neem (operationele)doelen op, maar maak geen concrete prestatieafspraken*
Het zou goed zijn dat het rijk samen met provincies gaat nadenken over operationele doelen en die vervolgens in het ILG opnemen, zonder dat daar prestatieafspraken over gemaakt worden. Provincies hebben vaak niet hun sociaal-economische en leefbaarheidsdoelen scherp voor ogen. Opname van het beleidsthema in het ILG kan een manier zijn om betere communicatie tussen rijk en provincies over deze doelen te stimuleren. Het beleidsthema laat zich daarnaast moeilijk in zinvolle prestatieafspraken gieten, doordat het thema moeilijk te

kwantificeren is. Wel is het mogelijk om bijvoorbeeld x aantal samenwerkingsverbanden of het aantal projecten dat van 'onderop' is gestimuleerd meetbaar te maken, maar het is de vraag of dit zinvol is: het gaat immers niet over het aantal projecten of samenwerkingsverbanden, maar over het effect wat er met deze projecten wordt behaald. Opmerkelijk is dat in een vergelijkbaar dossier met een brede doeluitkering, het Actieplan Culturbereik, om die reden niet voor prestatieafspraken met het rijk is gekozen (Kamphorst en Boonstra, 2009).

- *(aanbeveling 12) Zorg voor horizontale afstemming in het ILG*

Hoewel het ILG een gezamenlijk project is van het rijk (ministeries van LNV, VROM en V&W), de provincies, de waterschappen en de gemeenten domineert in de ILG-bestuursovereenkomsten het LNV-beleidsdomein. Voor het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zou het goed zijn om ook de doelen van VROM en V&W op dit gebied, zoals woonkwaliteit en bereikbaarheid, in het ILG te integreren en als gezamenlijke opgave te communiceren. Hierdoor wordt het beleidsthema overzichtelijker.

- *(aanbeveling 13) Zorg dat gemeenten bij het ILG betrokken worden*

De studie wijst uit dat de uitvoering van het beleidsthema sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid staat of valt met een actieve rol van gemeenten. Het stimuleren van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is bij uitstek gebaat bij een aanpak op lokaal schaalniveau. Gemeenten zijn vaak nog afwezig in de ILG-discussies en vormen geen partij bij de ILG-bestuursovereenkomsten. Provincies proberen wel gemeenten te betrekken, maar dit kan beter. Het ministerie kan dit ook actief stimuleren door dit belang te communiceren.



LITERATUUR

Berg van den J, T.Vogelzang, E. van Wijk (2006), Lokale actiegroepen en plaatselijke groepen zetten de Leaderwerkwijze op de kaart! Een participatieve verkenning van de toekomst van LEADER in plattelandsbeleid, LEI-rapport 7.06.15, Den Haag.

Boonstra F (2004), Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Fryslân, de Graafschap en Zuidwest Salland, van Gorcum, Assen.

Boonstra F, W.Kuindersma en H. Bleumink (2006), Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, Alterra-rapport 1441.1, Wageningen.

Buitelaar, E. (2007), *The cost of land use decisions: applying transaction cost economics to planning & development*, Oxford: Blackwell.

Doelen, F. van der (1993), *De gereedschapskist van de overheid: Een inventarisatie*. In Lucht, F. van der & Jansen, J. (1999). Beleidsafhankelijke determinanten van enkele belangrijke gezondheidsproblemen en bijbehorende beleidsactoren. Bilthoven: RIVM.

Goverde, H, B. Tholen, RJ Fontein, M. de Vries (2009), *Bestuurlijke waarden: Een verkennend onderzoek naar de bestuurlijke aspecten van de eventuele introductie van waardschappen [CPA 2009-1]*. Onderzoek uitgevoerd ten behoeve van het Centre for Sustainable Management of Resources, Faculteit NWI, Radboud Universiteit Nijmegen. Nijmegen: Center for Policy Analysis.

Kamphorst, D.A. en F.G. Boonstra (2009), *Het verhaal achter de cijfers. Lessen uit andere beleidsdossiers over de rol van procesinformatie in de verantwoordingssystematiek van het ILG*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1969, Reeks ILG en gebiedsprocessen 7.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra en D. Brunt (2008), *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord*. 06 aug 2008; 72 pp.

Kuindersma, W & T.A. Selnes, (2008), *De stille revolutie van het ILG: een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies Wageningen*. Alterra, Alterra rapport 1688.

March J. en J.P Olsen (1989), *Rediscovering institutions, The organizational basis of politics*, The Free Press, New York, p.227, ISBN 0029201152.

Ministerie van LNV (2004), *Agenda Vitaal Platteland, inspelen op veranderingen*, Den Haag.

Neelen, G.H.J.M, M.R.Rutgers, M.E. Tuurenhout (2005), *De Bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Couthinho, Bussum.

North D.C. (1990), *Institutions, Institutional change and Economic performance*, New York: Cambridge University Press.

LITERATUUR - vervolg -

Pröpper, I.M.A.M & R. te Velde (1997), Politiek-bestuurlijke institutionele verklaring, in: *Bestuurskunde*, jaargang 6, nummer 5.

Provincie Drenthe (2004), *Provinciaal Omgevingsplan II*.

Provincie Drenthe (2007), *Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe, Landelijk gebied*, versie februari 2007.

Provincie Flevoland (2006), *Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland*. Volop kansen in Flevoland 2007-2013, versie 14 december 2006.

Provincie Fryslân (2004), *Streekplan 2005-2015 wisselwerking tussen stad en platteland*.

Provincie Fryslân (2006), *Ynvestearje yn it Fryske plattelân, Meinoar oan'e slach*. Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân 2007 – 2013, versie 13 december 2006.

Provincie Fryslân (2008), *Het pMJP programmeringstabel 2007-2013*, versie 09-01-08.

Provincie Fryslân (2009), *Startnotitie Strategie Vitaal Platteland 2010-2013*.

Provincie Groningen (2006), *Programma Landelijk gebied, kansen benutten*, versie 20 december 2006.

Provincie Gelderland (2006), *Vitaal Gelderland, Provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013*, versie, deel 1 het beleidskader.

Provincie Groningen (2000), *Provinciaal omgevingsplan*.

Provincie Limburg (2006), *Het provinciaal Meerjarenprogramma Plattelandsontwikkeling 2007-2013*, een kansrijk perspectief, versie december 2006.

Provincie Limburg (2006), *Provinciaal ontwikkelingsplan Limburg*.

Provincie Noord-Brabant (2002), *Streekplan Brabant in balans*.

Provincie Noord-Brabant (2006), *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013*, Investeren in een vitaal, mooi en schoon platteland.

Provincie Noord-Holland (2006), *Economische perspectieven Noord-Hollands landelijk gebied*.

Provincie Noord-Holland (2006), *Provinciaal Meerjaren Programma ILG*, resultaat doet gelden.

Provincie Noord-Holland (2006), *Omgevingsplan Noord-Holland Noord*.

Provincie Noord-Holland (2006), *Streekplan Noord-Holland Zuid*.

Provincie Noord-Holland (2006), *Uitvoeringsprogramma Laag-Holland 2007-2013*. Ten behoeve van de besteding van de Rijksmiddelen voor het doel Nationaal Landschap.

Provincie Noord-Holland (2009), *Subsidiecriteria t.b.v. het provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP)*.





LITERATUUR - vervolg -

Provincie Overijssel (2006), *Provinciaal Meerjarenprogramma. Uitvoeringsprogramma voor het Landelijk Gebied*, versie 13 december 2006.

Provincie Utrecht (2004), *Streekplan 2005-2015*.

Provincie Utrecht (2006), *Agenda vitaal platteland. Meerjarenprogramma landelijk gebied*, versie 11 december 2006.

Provincie Zeeland (2006), *Concept Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) 2007-2013, hoofdlijnen en principes*, versie 5.3.

Provincie Zuid-Holland (2006), *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007 – 2013, “Samen investeren in een leefbaar, aantrekkelijk en duurzaam platteland.”* versie 31 oktober 2006.

Provincie Zuid-Holland (2008), *Provinciaal Belang*.

Regiebureau POP (2009), *Plattelandsonwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2)*, versie 4.0.

Scott, W.R (2008), *Institutions and Organizations*, 3e druk, London: Sage publications, pp 265.

Steunenberg, B. (1996), *Institutes, besluitvorming en beleid*, in: *Bestuurskunde*, Tilburg.

Till van J. (2007), *Inventarisatie Programmabureaus*, Provincie Utrecht.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2008. Motie van de leden van Geel, Tichelaar en Slob*. Voorgesteld 20 september 2007, Vergaderjaar 2007-2008, 31 200 nr, 16.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2008. Motie van de leden Atsma CS*. Voorgesteld 1 november 2007, Vergaderjaar 2007-2008, 31 200 XIV, nr 110.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2008. Motie van de leden Van der Vlies, Atsma, van Velzen, Snijder-Hazelhoff, Cramer en van Gent*. Voorgesteld 1 november 2007, Vergaderjaar 2007-2008, 31 200 XIV, nr 133H.

BIJLAGE 1

ARTIKEL "LEEFBAARHEID EN SOCIAAL-ECONOMISCHE VITALITEIT" IN ILG

Het ministerie van LNV heeft in 2008 samen met het ministerie van Economische Zaken naar aanleiding van twee moties (TK 31 200, nr 16 en TK 31 200 XIV, nr. 110) een eenmalige impuls van € 10 miljoen toegerekend ten behoeve van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Dit geld is verdeeld over de provincies en is ingezet via het ILG. Hiervoor is aan de bestuursovereenkomsten het artikel "Leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit" toegevoegd. De bedoeling van het geld was dat de provincies daarmee projecten kunnen aangaan ten behoeve van het versterken van de leefbaarheid op het platteland en het versterken van (kleinschalige) ondernemerschap op het platteland.

Aan dit artikel heeft het ministerie van LNV prestatieafspraken gekoppeld die vrij algemeen van aard zijn. De prestatie luidt: *"uitvoeren van projecten of het doen van haalbaarheidsonderzoek hiertoe voor het versterken van de leefbaarheid van het platteland"*. In de bestuursovereenkomsten is wel vermeld welke thema's die projecten ten minste moeten hebben.

- Organisatie van diensten en voorzieningen (vast, ambulantly, via ICT of een combinatie daarvan).
- (Kleinschalig) ondernemerschap al dan niet gekoppeld aan diensten en voorzieningen.

Daarbij moeten de projecten ook voldoen aan de onderstaande criteria:

- De projecten sluiten aan bij provinciaal beleid voor de leefbaarheid van het platteland.
- Co-financiering door bestuurlijke en maatschappelijke partijen.
- Participatie van burgers.
- De opgedane kennis en ervaring wordt actief beschikbaar gesteld.

Door het artikel zo op te stellen is er voor de provincies ruimte gelaten om eigen invulling aan het artikel te geven. Hieronder staat weergegeven hoe per provincie invulling aan het artikel is gegeven⁴.

Overzicht invulling artikel leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het ILG

Opvallend is dat provincies heel verschillend met de ruim € 800.000,= die zij ontvangen hebben, omgaan. Veel provincies gebruiken de subsidie om 'kleinere' sociaal-economische vitaliteit- en leefbaarheidsprojecten te financieren. Daarnaast zijn er een aantal provincies die het geld (of een deel daarvan) nog niet geprogrammeerd hebben. Zij proberen vaak actief te zoeken naar combinaties met andere ILG-thema's. Tenslotte wordt de subsidie gebruikt ten behoeve van co-financiering van andere projecten. De meeste projecten zijn nog niet afgerond.

⁴ De resultaten zijn verkregen door een telefonische belronde langs alle provincies.

BIJLAGE I - vervolg -

Provincie Groningen

De provincie Groningen vindt het belangrijk dat projecten ten behoeve van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van 'onderop' worden gestimuleerd. Daarom heeft de provincie het subsidiebedrag gekoppeld aan de POP-2 gelden, waardoor de provincie Groningen beter in staat is om Leader-projecten te ondersteunen.

Provincie Drenthe

De provincie Drenthe heeft na veel interne discussies over de wijze van besteding van de € 830.000,= het geld geprogrammeerd voor activiteiten ten behoeve van twee doelstellingen:

1. Realiseren van een doorlopend aanbod van activiteiten rondom het kind (dagarrangementen).
2. Realiseren van plaatsonafhankelijk dienstverlening.

Daarbij is de subsidie concreet gebruikt om de genoemde doelstellingen '7-7 proof' te maken.

Provincie Fryslân

De provincie Fryslân heeft de € 830.000,= die zij hebben ontvangen voor doelen ten behoeve van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid snel geprogrammeerd. De

provincie heeft er voor gekozen om € 400.000,= in woon-zorgcombinaties te investeren. Daarnaast is € 420.000,= gereserveerd voor leefbaarheid op provinciale schaal.

Provincie Flevoland

De provincie Flevoland zet de subsidie in als co-financiering van Leader-projecten. Dat betekent dat het geld indirect voor 'kleinere' leefbaarheidsprojecten wordt gebruikt.

Provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland kiest er voor om € 830.000,= te besteden aan een ICT-breedband project. Zo ontstaat een open netwerk voor ondernemers op het platteland.

Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft in oktober 2009 een nieuwe paragraaf aan de subsidieregeling landelijk gebied toegevoegd. De beschikbare middelen uit het artikel zijn via deze subsidieregeling opgesteld. Het accent voor toekenning ligt op het bevorderen van regionaal en lokaal ondernemerschap in het landelijk gebied. De subsidie staat open voor organisaties en projecten, die minimaal een omvang van € 100.000,= moeten hebben. Aanvragen voor kleinschalige leefbaarheidsprojecten zijn uitgesloten. Zuid-Holland vindt dat een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

BIJLAGE I - vervolg -

Provincie Zeeland

De provincie Zeeland heeft ervoor gekozen om nog niet het hele subsidiebedrag direct te programmeren. De provincie Zeeland wacht op de aanpassing van de provinciale subsidieverordeningen. Wel is er al een klein deel aan een leefbaarheidsproject toegekend. De provincie Zeeland benadrukt wel dat projecten waarbij mobiele voorzieningen gestimuleerd worden extra aandacht krijgen.

Provincie Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft het subsidiebedrag gebruikt om een onderzoek te laten uitvoeren naar sociaal-economische dragers in het buitengebied. Dit rapport is medio september 2009 gepubliceerd. In dat rapport worden concrete aanbevelingen genoemd om sociaal-economische dragers in het buitengebied te versterken. De provincie Noord-Brabant is voornemens om het subsidiebedrag aan de aanbevelingen te besteden.

Provincie Limburg

De provincie Limburg kiest ervoor om het subsidiebedrag in te zetten voor projecten ten behoeve van brede maatschappelijke voorzieningen in het landelijk gebied. Daarbij zullen vooral mobiele voorzieningen gestimuleerd worden.

Provincie Utrecht

ontbrekende gegevens

Provincie Gelderland

De provincie Gelderland gebruikt de subsidie voor projecten ter verbetering van de bereikbaarheid van voorzieningen en kleine kernen die gericht zijn op lokale samenhangende stelsels van paden in de open groene ruimtes tussen dorpen en kleine kernen. Daarbij zet de provincie vooral in op het herstel en onderhoud van kerkpaden. Ook zet de provincie Gelderland het subsidiebedrag in voor aanvullende vervoersvoorzieningen op het bestaande openbaar vervoer.

Provincie Overijssel

De provincie Overijssel heeft specifiek het geld geprogrammeerd voor het bouwen en onderhouden van kulthurhusen. De provincie Overijssel vindt kulthurhusen belangrijk omdat het als verzamelgebouw dient voor allerlei activiteiten, waardoor mensen verbindingen met elkaar kunnen leggen en onderhouden.



BIJLAGE II RESPONDENTEN

Mw. Vera van Vuuren
Mw. Aafke van Nierop
Mw. Elli Izeboud
Mw. Mira Heesakkers
Dhr. Wim van Gorkum
Dhr. Age Kramer
Mw. Jantsje van der Spoel
Dhr. Henk Rozema
Dhr. Willem Meerdink


Programmamanager LEADER Kop van Noord-Holland en Texel, Noord-Holland
Gebiedscoördinator ILG-regio West-Fryslân, provincie Noord-Holland
Beleidsmedewerker jeugd, welzijn en zorg, provincie Noord-Holland
Beleidsmedewerker jeugd, welzijn en zorg, provincie Noord-Holland
Gebiedscoördinator, Plattelânsprojekten Zuidwest Fryslân, provincie Fryslân
Gebiedscoördinator, Plattelânsprojekten Zuidoost Fryslân, provincie Fryslân
Beleidsmedewerker afdeling landelijk gebied beleid, provincie Fryslân
Beleidsmedewerker afdeling landelijk gebied beleid, provincie Fryslân
Coördinator Plattelânsprojekten centraal, provincie Fryslân

BIJLAGE III AFKORTINGEN



AVP	Agenda Vitaal Platteland
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
MTR	Mid Term Review
PMJP	Provinciaal Meerjarenprogramma
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
PPLG	Programma's en projecten landelijk gebied
TK	Tweede Kamer

BIJLAGE IV RAPPORTEN IN DEZE REEKS

- 
- 1 **Kuindersma, W. en T.A. Selnes (2008)**, *De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies.* Alterra-rapport 1688, Wageningen.
 - 2 **Kuindersma, W., Boonstra, F.G. en D. Brunt (2008)**, *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord.* Alterra-rapport 1689, Wageningen.
 - 3 **Kamphorst, D.A. (2008)**, *Sturen op afstand: Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied.* Alterra-rapport 1690, Wageningen.
 - 4 **Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008)**, *Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden: methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding.* Alterra-rapport 1691, Wageningen.
 - 5 **Kruit, J. en H. Bleumink (2008)**, *Tegen de stroom in. Evaluatie van de zevende EO Wijersprijsvraag voor de Robuuste Ecologische Verbinding de Beerze.* Alterra-rapport 1779, Wageningen.
 - 6 **Roza, P. en F.G. Boonstra (2009)**, *Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal.* Alterra-rapport 1825, Wageningen.
 - 7 **Kamphorst, D.A. en F.G. Boonstra (2009)**, *Het verhaal achter de cijfers. Lessen uit andere beleidsdossiers over de rol van procesinformatie in de verantwoordingssystematiek van het ILG.* Alterra-rapport 1969, Wageningen.
 - 8 **Kuindersma, W. (2010)**, *Afstemming gebiedsprocessen.* Alterra-rapport (rapportnummer nog niet bekend), Wageningen. (wordt nog gepubliceerd)
 - 9 **Fontein, R.J. (2009)**, *Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. De rol van LNV bij het versterken van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied.* Alterra-rapport 1973, Wageningen.

Deze rapporten zijn digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten'.

COLOFON

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 1973.

In opdracht van het ministerie van LNV, directie Regionale Zaken en het beleidsondersteunend onderzoek van het Cluster Vitaal Landelijk Gebied, BO-thema gebiedprocessen (BO-01-008).

Vormgeving

Van Betuw Grafisch Ontwerp, Renkum

Druk

Digigrafi, Wageningen

© 2010, Alterra

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel 0317 47 47 00

Fax 0317 41 90 00

email info.alterra@wur.nl



ALTERRA

WAGENINGEN UR





Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van het rijk gaat vooral naar fysieke inrichtingsopgaven zoals natuur en recreatieve routes. Het ministerie van LNV vraagt zich af of het doelen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid toe moet voegen aan de ILG-bestuursovereenkomsten met provincies. Op basis van een analyse van wat provincies zelf doen op dit gebied beantwoordt dit rapport deze vraag negatief. Prestatieafspraken op dit gebied beperken de ruimte voor regionaal maatwerk en stuiten op weerstand. Wel kan LNV provincies ondersteunen met kennisuitwisseling en pleidooien voor eenvoudiger Europese verantwoordingsregels.

