

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 29 maart 2011

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

Hierbij bieden wij het door ons op 7 maart 2011 vastgestelde rapport 'De sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

De sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland

1	Inleiding	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Onderzoek Noordelijke Rekenkamer	7
1.3	Leeswijzer	9
2	Het plattelandsbeleid	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Europees plattelandsbeleid	11
2.3	Nationaal plattelandsbeleid	12
2.4	Provinciaal plattelandsbeleid	13
2.5	Deelconclusie	16
3	Gebiedsgerichte aanpak plattelandsproblemen	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Plattelandsgebieden en gebiedsorganisatie	17
3.3	Sociaal-economische knelpunten	19
3.4	Verdeling financiële middelen	21
3.5	Deelconclusie	22
4	Friese plattelandsprojecten	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Projectverwerving en subsidieaanvragen	25
4.3	Advisering en prioriteren subsidieaanvragen	27
4.4	Toedeling middelen, subsidiebeschikking en administratieve last	29
4.5	Relatie projecten en doelen sociaal-economische vitalisering	31
4.6	Verdeling financiële middelen en multiplier	35
4.7	Deelconclusie	38
5	Provinciale sturing op plattelandsprojecten	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Monitoring plattelandsprojecten	41
5.3	Monitoring beleidseffecten	43
5.4	Tussentijdse evaluatie uitvoering pMJP (Mid Term Review)	45
5.5	Informeren PS en (bij)sturen	46
5.6	Deelconclusie	48
6	Conclusie en aanbevelingen	51
7	Bestuurlijke reactie en nawoord Noordelijke Rekenkamer	57
7.1	Bestuurlijke reactie GS Fryslân	57
7.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	58
	Bijlage 1 Afkortingen	59
	Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	61
	Bijlage 3 Overzicht Europees, nationaal en provinciaal beleid	71
	Bijlage 4 Geraamde middelen voor het thema SEV	97
	Bijlage 5 Projectomschrijvingen	101

Bijlage 6 Proces subsidieaanvragen plattelandsprojecten117
Bijlage 7 Indicatie van de sociaal-economische situatie per gebied .123

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het Nederlandse platteland telt 6 miljoen inwoners¹. Deze wonen veelal in kleine dorpen en een deel in het buitengebied. Het platteland is volop in ontwikkeling². Door schaalvergroting en mechanisatie van de landbouw is het aantal arbeidsplaatsen in deze sector fors afgenomen. De agrarische sector is al lang niet meer de belangrijkste economische drager van het platteland. Verder is er sprake van een sterk veranderend voorzieningenniveau, doordat onder andere winkels, scholen, banken en postkantoren in hoog tempo uit de kleine dorpen verdwijnen. Hierdoor zijn plattelandsbewoners steeds vaker op de grotere dorpen en steden aangewezen. Bewoners die niet in het bezit zijn van een auto, met name jongeren en ouderen, zijn door deze ontwikkelingen meer afhankelijk van het openbaar vervoer geworden. Verder speelt nog dat in veel plattelandsgebieden het aantal inwoners niet of nauwelijks meer groeit. Door de krimpende bevolking zal de behoefte aan nieuwe woningen afnemen.

Zowel op Europees als nationaal en regionaal niveau is de afgelopen decennia beleid ontwikkeld en zijn financiële middelen beschikbaar gesteld om het platteland in sociaal-economisch opzicht vitaal te houden. De problemen op het platteland kunnen regionaal (sterk) verschillen. In het Europese en rijksbeleid is hier rekening mee gehouden door als uitgangspunt te hanteren dat de regionale overheden samen met de plattelandsbewoners zelf het beste kunnen bepalen wat de belangrijkste problemen zijn en wat nodig is om hun omgeving leefbaar te houden (bottom-up benadering)³.

1.2 Onderzoek Noordelijke Rekenkamer

Het Rijk heeft met de provincies afgesproken dat zij het Europese en nationale beleidskader op regionaal niveau verder uitwerken om zodoende te zorgen voor regionaal maatwerk. De provincies zijn met ingang met 1 januari 2007 verantwoordelijk voor de uitvoering van het plattelandsbeleid en voor de financiering van beoogde maatregelen⁴. De rol van het Rijk beperkt zich tot het faciliteren van de uitvoering⁵. Het gegeven dat de provincie verantwoordelijk is voor de

-
- 1 PlattelandsOntwikkelingsProgramma 2007-2013 voor Nederland (POP2), versie 4.0, pagina 83.
 - 2 Agenda voor een Vitaal Platteland (visiedeel), vastgesteld door de Ministerraad op 23 april 2004, Inleiding.
 - 3 Agenda voor een Vitaal Platteland (visiedeel), vastgesteld door de Ministerraad op 23 april 2004, paragrafen 2.1 en 5.2.
 - 4 Toelichting op artikel 2.2 van de Investeringsbudget Landelijk Gebied Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Fryslân, 18 december 2006.
 - 5 Agenda voor een Vitaal Platteland (visiedeel), vastgesteld door de Ministerraad op 23 april 2004, paragraaf 5.2.

gebiedsgerichte aanpak van de plattelandsproblematiek, en hiervoor menskracht en financiële middelen beschikbaar stelt, is voor de Noordelijke Rekenkamer aanleiding geweest onderzoek te doen naar de wijze waarop de provincie hier invulling aan heeft gegeven. Het doel van het onderzoek van de Rekenkamer is om aan te geven op welke punten een verbetering van de uitvoering van het plattelandsbeleid mogelijk is met als achterliggend doel de effectiviteit van het beleid te verhogen.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer de volgende centrale vraag gehanteerd⁶:

Sluit de gebiedsgerichte aanpak van de provincie aan op de gesignaleerde knelpunten en wat zijn de gevolgen van deze aanpak voor de realisatie van de provinciale doelstellingen voor plattelandsontwikkeling?

Afbakening onderzoek

Het onderzoek is inhoudelijk als volgt afgebakend. De provincie heeft haar beleid voor het landelijk gebied uitgewerkt in het provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013 (pMJP). Dit programma bestaat uit een zevental thema's⁷. Het onderzoek van de Rekenkamer beperkt zich tot het thema sociaal-economische vitaliteit. Met plattelandsbeleid - de provincie gebruikt soms ook leefbaarheidsbeleid⁸ - bedoelt de Rekenkamer in dit rapport het beleid dat aansluit bij de maatregelen die provincie uitvoert onder het thema sociaal-economische vitaliteit met als doel ontwikkelingsachterstanden op het platteland te verminderen of te voorkomen⁹. Het onderzoek is ook in tijd afgebakend en beperkt zich tot de eerste drie uitvoeringsjaren (2007, 2008 en 2009). De beleidsmatige ontwikkelingen van 2010 zijn nog meegenomen in zoverre deze relevant zijn voor de bevindingen en conclusies van dit onderzoek. Doordat het onderzoek halverwege de uitvoeringsperiode heeft plaatsgevonden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen of de uitvoering van het totaalpakket aan maatregelen heeft geleid tot het verminderen van sociaal-economische achterstanden.

-
- 6 De probleemstelling is uitgewerkt in (deel)onderzoeksvragen. Deze vragen en een meer uitgebreide beschrijving van het onderzoek is gegeven in bijlage 2 'Onderzoeksverantwoording'. Hierin zijn ook het begrippen- en normenkader beschreven dat de Rekenkamer gehanteerd heeft bij het onderzoek.
 - 7 Het betreft de volgende thema's: natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water en sociaal-economische vitaliteit. Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006.
 - 8 De Rekenkamer heeft deze afbakening van begrippen besproken met de provincie, waarbij is vastgesteld dat de provincie min of meer dezelfde invulling geeft aan deze begrippen. De provincie geeft verder aan dat ze onder een leefbaar en vitaal platteland hetzelfde verstaat (Ambtelijk Hoor & Wederhoor, 13 januari 2011).
 - 9 Deze definitie is ontleend aan het Europese beleid voor plattelandsontwikkeling en vastgelegd in de Verordening (EG) nummer 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling.

Aanpak onderzoek en verzamelen informatie

De Rekenkamer heeft in een deskstudy informatie verzameld over het Europese, nationale en provinciale plattelandsbeleid en de uitvoering daarvan¹⁰. Om een indruk te krijgen van uitgevoerde plattelandsprojecten zijn van 46 projecten die gesubsidieerd zijn in de periode 2007-2009, de dossiers bestudeerd¹¹. Van deze projecten zijn er 7 in het veld bezocht en is bij de subsidieaanvrager navraag gedaan naar zijn ervaringen met het aanvragen van subsidie en de uitvoering van het project. Daarnaast heeft de Rekenkamer interviews gehouden met provinciale medewerkers, leden van gebiedsplatforms en nog een aantal andere betrokkenen om zicht te krijgen op het verloop van de uitvoering¹².

1.3 Leeswijzer

Ieder hoofdstuk begint met een korte inleiding waarin, naast een korte beschrijving van de inhoud van het hoofdstuk, is aangegeven wat de Rekenkamer van de provincie verwacht¹³. Daarna volgt een beschrijving van wat is aangetroffen om vervolgens af te sluiten met een deelconclusie. Hoofdstuk 2 gaat in op het plattelandsbeleid vanuit Europa, het Rijk en de provincie Fryslân. In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze de provincie de gebiedsgerichte aanpak heeft georganiseerd en of dit heeft geleid tot regionaal maatwerk. Hoofdstuk 4 gaat over het verwerven en selecteren van projectvoorstellen en gaat daarnaast in op de plattelandsprojecten die in de 2007, 2008 en 2009 zijn gesubsidieerd. In hoofdstuk 5 is beschreven op welke wijze de provincie monitoringsinformatie verzamelt over de uitvoering en hoe zij deze informatie gebruikt om bij te sturen. Tot slot staan in hoofdstuk 6 de conclusies en de hierop gebaseerde aanbevelingen. De bestuurlijke reactie van GS is opgenomen in hoofdstuk 7 en voorzien van een nawoord van de Rekenkamer.

10 Zie literatuurlijst die opgenomen is in bijlage 2.

11 In de periode 2007 tot en met 2009 heeft de provincie Fryslân voor 400 projecten die vallen onder het thema sociaal-economische vitalisering een subsidiebeschikking afgegeven. De Rekenkamer heeft hiervan 46 projecten geselecteerd en nader bestudeerd. Deze selectie van projecten is in overleg met de provincie tot stand gekomen. Voor informatie over deze projecten zie bijlage 5.

12 Voor een volledig overzicht van geïnterviewde personen zie de lijst in bijlage 2.

13 Deze verwachtingen zijn met name gebaseerd op het begrippen- en normenkader zoals opgenomen in bijlage 2.

2 Het plattelandsbeleid

2.1 Inleiding

Plattelandsontwikkeling is sinds geruime tijd een belangrijk beleidsthema op Europees, nationaal en regionaal niveau. Zo heeft het plattelandsbeleid in de provincie Fryslân al een traditie van 30 jaar¹⁴. Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen het Europese, nationale en provinciale beleid voor plattelandsontwikkeling¹⁵.

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het aan de provincie is om de Europese en nationale beleidskaders te integreren in het provinciale plattelandsbeleid en dat zij dient te zorgen voor regionaal maatwerk. De Rekenkamer verwacht dat de provincie haar (beleids)doelen voor plattelandsontwikkeling heeft afgestemd op de Europese en nationale beleidskaders en dat zij op basis van een sociaal-economische analyse inzicht geeft in hiermee samenhangende problemen op het Friese platteland. Daarnaast verwacht de Rekenkamer dat de provincie heeft gedefinieerd wat zij verstaat onder een vitaal (sociaal-economisch) of leefbaar platteland en welke (beleids)doelen zij wil realiseren om de gewenste toestand te bereiken.

2.2 Europees plattelandsbeleid

Door de toenemende schaalvergroting en mechanisatie van de landbouw is het aantal arbeidsplaatsen in deze sector sterk gedaald en neemt het belang van de landbouw als economische drager van het platteland steeds verder af. Een belangrijk neveneffect van deze ontwikkeling is dat de leefbaarheid van het platteland onder druk komt te staan indien er geen vervangende werkgelegenheid komt in de vorm van nieuwe bedrijvigheid. Hierdoor dreigt een leegloop van het platteland. De Europese Unie (EU) heeft dit probleem onderkend en heeft een tweede pijler toegevoegd aan het Europese landbouwbeleid die gericht is op plattelandsontwikkeling. Het doel van het Europese beleid is om een grootschalige sociaal-economische achteruitgang van het platteland te voorkomen door financiële middelen beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling van niet-agrarische activiteiten en het verbeteren en in stand houden van (basis)voorzieningen.

De EU heeft haar plattelandsbeleid vertaald in een breed pakket aan steunmaatregelen. Deze steunmaatregelen en de hieraan verbonden voorwaarden staan beschreven in een Europese verordening voor plattelandsontwikkeling (ELFPO)¹⁶. De EU-maatregelen zijn gegroepeerd in vier assen waaraan de volgende doelen zijn gekoppeld:

14 Konsept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2014, paragraaf 2.4.

15 In bijlage 3 is een uitgebreider overzicht gegeven van het Europese, nationale en provinciale plattelandsbeleid.

16 Verordening (EG) 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

- as-1: verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector;
- as-2: verbetering van het milieu en het platteland;
- as-3: verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie;
- as-4: invoeren van de LEADER¹⁷-aanpak.

De LEADER-aanpak houdt in dat op lokaal of regionaal niveau projecten bottom-up tot stand komen¹⁸. Het is aan de lidstaten om uit het brede pakket aan EU-maatregelen een keuze te maken. Nederland heeft gekozen voor een zo breed mogelijk pakket vanuit de optiek dat de regionale problematiek in Nederland niet overal hetzelfde is. De keuze voor in te zetten maatregelen zou daarom vooral op provinciaal niveau moeten plaatsvinden om zodoende regionaal maatwerk te leveren¹⁹. Voor de periode 2007-2013 heeft de EU een totaalbedrag van ruim € 96 miljard beschikbaar voor al haar lidstaten²⁰, waarvan circa € 486 miljoen is bestemd voor plattelandsontwikkeling in Nederland.

2.3 Nationaal plattelandsbeleid

Het Rijk streeft naar een duurzame landbouw, een brede plattelandseconomie, een leefbaar platteland en een landschap om van te genieten²¹. Onder een leefbaar platteland verstaat het Rijk een platteland waar het goed leven en werken is, waar sprake is van een gezonde en sociale basis en van een voorzieningenniveau dat is toegesneden op de behoeften van plattelandsbewoners²². De rijksvisie, zoals beschreven in de 'Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP)', is vertaald in een uitvoeringsprogramma voor de periode 2007-2013 (MJP2). Bij het opstellen van het AVP heeft het Rijk veel aandacht besteed aan een andere wijze van uitvoeren waarbij deregulering en decentralisatie centraal staan. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 houdt dit onder andere in dat de provincies met ingang van 1 januari 2007 verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het plattelandsbeleid

17 LEADER is een afkorting van Liaison Entre Actions de Development de l'Economie Rural.

18 Bottom-up wil zeggen dat lokale bewoners en/of overheden zelf projecten ontwikkelen en tot uitvoering brengen en dat de besluitvorming hierover ook op regionaal niveau plaatsvindt door een representatieve vertegenwoordiging van maatschappelijke belangengroeperingen en lokale overheden. LEADER-projecten kunnen bijdragen aan de doelen van de assen 1, 2 of 3 (zie ook begrippenkader in bijlage 2).

19 De onderbouwing van welke EU-steunmaatregelen Nederland gebruik wil maken is beschreven in de nota 'Nederlandse Plattelandsstrategie 2007-2013'. De strategische keuzes zijn vertaald in een meerjarenprogramma (Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013).

20 Deze € 96 miljard is 20% van het totale budget van de EU voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

21 Agenda voor een Vitaal Platteland (visiedeel), vastgesteld door de Ministerraad op 23 april 2004, Inleiding.

22 Agenda voor een Vitaal Platteland (visiedeel), vastgesteld door de Ministerraad op 23 april 2004, paragraaf 5.1.

en voor de financiering van beoogde maatregelen²³. De rol van het Rijk beperkt zich tot het faciliteren van de uitvoering. De nieuwe uitvoeringsfilosofie is juridisch verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) die in 2007 in werking is getreden²⁴.

Het MJP2 is opgebouwd uit een achttal thema's, namelijk: natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie zandgebieden en sociaal-economische vitaliteit²⁵. Het Rijk heeft met de provincies in 2006 bestuursovereenkomsten afgesloten waarin per thema afspraken zijn gemaakt over te realiseren prestaties en beschikbare rijksmiddelen²⁶. De financiële middelen die het Rijk aan de provincies beschikbaar stelt komen uit verschillende rijksbudgetten en zijn gebundeld in één Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Voor het thema sociaal-economische vitaliteit, waar het onderzoek van de Rekenkamer op is gericht, heeft het Rijk geen operationele doelen en prestaties geformuleerd. Het Rijk is namelijk van mening dat de plattelandsbewoners zelf het beste kunnen bepalen wat de belangrijkste problemen zijn en wat nodig is om hun omgeving leefbaar te houden (bottom-up benadering)²⁷. Om plattelandsbewoners hiertoe in staat te stellen dient de provincie de randvoorwaarden te creëren²⁸.

2.4 Provinciaal plattelandsbeleid

Om te zorgen dat iedere provincie op een min of meer uniforme wijze uitvoering geeft aan het Europese en nationale beleid voor het landelijk gebied is in de WILG opgenomen dat de provincies een provinciaal meerjarenprogramma landelijk gebied (pMJP) voor de periode 2007-2013 moeten opstellen, waarin de Europese, nationale en provinciale (beleids)doelen geïntegreerd zijn opgenomen. Daarnaast dient de provincie in het pMJP aan te geven hoeveel middelen zij denkt nodig te hebben om deze doelen te realiseren en op welke wijze zij dit wil gaan financieren²⁹. Tevens zijn de provincies wettelijk verplicht een pMJP-verordening vast te stellen die de juridische basis vormt voor het verstrekken van ILG, ELFPO en provinciale middelen voor het uitvoeren van maatregelen die bijdragen aan de pMJP-doelen. Deze pMJP-

23 Toelichting op artikel 2.2 van de Investeringsbudget Landelijk Gebied Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Fryslân, 18 december 2006.

24 Wet Inrichting Landelijk Gebied, Ministeries LNV, VROM, V&W en Justitie, vastgesteld op 7 december 2006.

25 Agenda voor een Vitaal Platteland: Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 (MJP2), Ministeries LNV, VROM, V&W en OCW, 2006.

26 Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Fryslân, 18 december 2006.

27 Agenda voor een Vitaal Platteland (visiedeel), vastgesteld door de Ministerraad op 23 april 2004, paragrafen 2.1 en 5.2.

28 Agenda voor een Vitaal Platteland: Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 (MJP2), Ministeries LNV, VROM, V&W en OCW, 2006, paragraaf 4.9.

29 Wet Inrichting Landelijk Gebied, Ministeries LNV, VROM, V&W en Justitie, vastgesteld op 7 december 2006, artikel 4.

verordening vormt de juridische basis voor het afgeven van subsidies voor plattelandprojecten en bevat onder andere de subsidiabele activiteiten, de subsidievoorwaarden en het maximale subsidiebedrag³⁰.

De provincie Fryslân geeft in haar pMJP aan dat het Streekplan 2007 en de nota Plattelânsbelied 2004-2008 de belangrijkste beleidskaders vormen voor het pMJP-thema sociaal-economische vitalisering³¹. De provincie geeft aan dat haar plattelandsbeleid al een traditie heeft van 30 jaar³². In haar Streekplan merkt de provincie op dat zestig procent van de Friese bevolking op het platteland woont. In de ogen van de provincie is het platteland vitaal en in vergelijking met stedelijke centra welvarend, maar door het verminderen van het aantal agrarische bedrijven en het verdwijnen van (commerciële) voorzieningen dreigt de druk op de vitaliteit toe te nemen. De provincie wil dit voorkomen door een duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsperspectief voor het platteland te vinden met behoud en versterking van de bestaande kwaliteiten van het gebied³³.

Het provinciale beleidsdoel voor plattelandsontwikkeling in het pMJP is overgenomen uit de nota Plattelânsbelied 2004-2008 en luidt als volgt³⁴:

- het behoud en de ontwikkeling van de leefbaarheid van het platteland;
- het welbevinden van de bewoners van het platteland;
- een blijvend toekomstperspectief.

De provincie heeft haar beleidsdoel voor plattelandsontwikkeling in het pMJP uitgewerkt in een zevental operationele doelen die betrekking hebben op leefbaarheid, fysieke omgeving, bereikbaarheid, plattelandseconomie, erfgoed en monumentenzorg, cultuur en de uitvoering van projecten volgens de LEADER-aanpak. Deze doelen zijn vertaald in concreet te behalen prestaties in de vorm van aantallen uit te voeren plattelandprojecten. Deze aantallen zijn gebaseerd op ervaringscijfers uit voorafgaande perioden³⁵. De provincie stelt dat als de beoogde aantallen plattelandprojecten zijn gerealiseerd het operationele doel is bereikt, maar dat zij niet kan en wil aangeven wat het effect hiervan is op haar beleidsdoel. De reden die zij hiervoor aanvoert is dat er vele factoren bepalend zijn voor de leefbaarheid op het platteland en dat zij op veel factoren geen enkele invloed kan uitoefenen³⁶. De Rekenkamer constateert dat de provincie haar

30 Wet Inrichting Landelijk Gebied, Ministeries LNV, VROM, V&W en Justitie, vastgesteld op 7 december 2006, artikel 11, lid 3.

31 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, bijlage 1.

32 Konsept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2014, paragraaf 2.4.

33 Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 26.

34 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, bijlage 1.

35 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, bijlagen 2 en 3.

36 Antwoord op vragen aan de provincie, 8 oktober 2010.

beleidsdoel heeft geconcretiseerd in operationele doelen en hierbij behorende aantallen te realiseren projecten, maar dat de provincie niet aangeeft hoe de operationele pMJP-doelen zich verhouden tot het beleidsdoel en ook geen indicatie geeft in welke mate de beoogde plattelandsprojecten zullen bijdragen aan het behoud en verbeteren van de leefbaarheid.

De provincie heeft in haar pMJP-verordening een relatie gelegd tussen de hierboven genoemde provinciale operationele doelen en de EU-maatregelen³⁷. De Rekenkamer merkt op dat de provincie in de verordening bij het thema sociaal-economische vitaliteit alle beschikbare EU-maatregelen heeft opgenomen. Ze heeft geen gebiedsgerichte keuzes gemaakt die gerelateerd zijn aan sociaal-economische achterstanden, waardoor de verordening geen basis biedt voor regionaal maatwerk.

De begrippen vitaal platteland, leefbaar(heid), sociaal-economische vitaliteit en plattelandsontwikkeling zijn ruime begrippen. De provincie gebruikt deze begrippen zonder deze verder te definiëren. Zo zijn in de nota 'Plattelânsbelied 2004-2008' leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit benoemd als twee aparte thema's. Bij het laatste thema verwijst de provincie naar haar sociaal-economisch beleid en geeft aan dat dit thema vooral betrekking heeft op het versterken van de plattelandseconomie. In het pMJP is het verbeteren van de leefbaarheid daarentegen een operationeel doel dat valt onder het thema sociaal-economische vitaliteit. De Rekenkamer constateert dat de provincie in haar (beleids)nota's deze ruime begrippen niet heeft afgebakend en deze wisselend gebruikt. De Rekenkamer merkt op dat de provincie bij het opstellen van een nieuwe nota plattelands(leefbaarheids)beleid voor de periode 2011-2013 een eerste aanzet heeft gegeven om het begrip leefbaar nader te definiëren door aan te geven wat zij verstaat onder een leefbaar dorp³⁸.

De Rekenkamer verwacht dat de provincie inzicht heeft in de leefbaarheid van het platteland en de hiermee samenhangende problemen om zodoende vooraf een indicatie te kunnen geven van wat zij met de uitvoering van beoogde maatregelen denkt te bereiken. In haar beleid beschrijft de provincie ontwikkelingen op het platteland die tot problemen zouden kunnen leiden, zoals een afname van het aantal banen in de landbouwsector, vergrijzing, krimp en een teruglopend voorzieningenniveau, zonder verder aan te geven welke problemen hierdoor concreet ontstaan en op welke wijze de leefbaarheid hiermee onder druk komt te staan. De Rekenkamer merkt op dat de provincie zichzelf ook de vraag stelt of de leefbaarheid eigenlijk wel een probleem is. De provincie verwijst hierbij naar landelijk

37 Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, Bijlage 1.

38 Konsept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2014. Deze agenda is het vervolg op de 'Nota plattelânsbelied 2004-2008' (Fan ûnderen op stimulearje, fan boppen of ynspirearje) die verlengd is tot medio 2010.

onderzoek, waaruit blijkt dat de leefbaarheid op het Friese platteland, in vergelijking met andere provincies, erg goed is en beter scoort dan die in de stad. Verder merkt de provincie op dat deze constatering niet tot de conclusie mag leiden dat dit een gevolg is van het provinciale leefbaarheidsbeleid³⁹. De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de provincie, nu het plattelandsbeleid in de Fryslân al een traditie heeft van 30 jaar⁴⁰, geen monitoring uitvoert om de effecten van haar plattelandsbeleid in beeld te brengen. Hierdoor kan zij niet aangeven of de uitvoering van dit beleid bijdraagt aan de leefbaarheid en ook niet of het beleid doeltreffend is. De Rekenkamer constateert dat de provincie bij het opstellen van de hierboven genoemde nieuwe nota voor het plattelandsbeleid inmiddels een aanzet heeft gegeven tot het benoemen van een aantal sociaal-economische beleidsindicatoren. Op basis hiervan wil de provincie ontwikkelingen beschrijven en wil zij een beeld schetsen van de toestand die zij nastreeft op het platteland⁴¹.

2.5 Deelconclusie

De algemene Europese en nationale beleidskaders voor de sociaal-economische vitalisering van het platteland laten bewust veel ruimte om op provinciaal niveau keuzes te kunnen maken die gericht zijn op specifieke problemen van de regio.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie deze keuzes niet heeft gemaakt en dat haar plattelandsbeleid ook geen basis biedt om deze keuzes te *kunnen* maken. Zo ontbreekt een definitie van het ruime begrip leefbaarheid en heeft de provincie geen analyse gemaakt van de sociaal-economische situatie op het platteland. De provincie beschrijft ontwikkelingen op het platteland, die mogelijk een bedreiging kunnen vormen voor de leefbaarheid (vergrijzing, krimp, teruglopend voorzieningenniveau), in algemene termen zonder verder aan te geven welke urgente problemen er zijn of kunnen ontstaan. Tevens vermeldt de provincie niet of sommige gebieden er in sociaal-economisch opzicht beter voorstaan dan andere.

De provincie heeft haar beleidsdoel om de leefbaarheid op het platteland te behouden en te ontwikkelen geconcretiseerd in aantallen uit te voeren projecten. De beoogde aantallen zijn gebaseerd op ervaringscijfers uit voorafgaande perioden en niet op een verwachte bijdrage aan het realiseren van de provinciale doelstelling. De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de provincie, nu het plattelandsbeleid in de provincie Fryslân al een traditie heeft van 30 jaar, geen indicatie geeft van wat zij denkt te bereiken met de uitvoering van beoogde projecten. Het ontbreekt de provincie aan informatie of haar beleid bijdraagt aan het verminderen van sociaal-economische problemen op het Friese platteland. Bijsturing van het programma halverwege is hierdoor niet goed mogelijk, waardoor de volledige uitvoeringstermijn van zeven jaar niet effectief wordt benut.

39 Startnotitie Strategie Vitaal Platteland 2010-2013, vastgesteld door GS op 10 maart 2009.

40 Konzept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2014, paragraaf 2.4.

41 Konzept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2014, paragraaf 6.2.

3 Gebiedsgerichte aanpak plattellandsproblemen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de provincie de gebiedsgerichte aanpak voor het verminderen of oplossen van plattellandsproblemen georganiseerd heeft. Het uitgangspunt hierbij is dat de regionale overheden samen met de plattellandsbewoners bepalen wat de belangrijkste problemen zijn en zelf initiatieven nemen om hun omgeving leefbaar te houden (bottom-up benadering)⁴². Om tot een doeltreffende inzet van middelen te komen verwacht de Rekenkamer dat de provincie samen met betrokken lokale overheden en maatschappelijke actoren regionaal maatwerk heeft geleverd. Regionaal maatwerk betekent dat de belangrijkste sociaal-economische knelpunten in de onderscheiden plattellandsgebieden in beeld zijn gebracht en een prioritering van beoogde maatregelen is uitgevoerd die aansluit bij deze knelpunten. Dit regionale maatwerk dient ervoor te zorgen dat gebieden met de grootste ontwikkelingsachterstanden de meeste middelen ontvangen⁴³.

3.2 Plattellandsgebieden en gebiedsorganisatie

De provincie Fryslân heeft voor de gebiedsgerichte uitvoering van het pMJP aansluiting gezocht bij de indeling in zes plattellandsgebieden die in 2001 tot stand is gekomen (zie figuur 3.1). Het betreft de gebieden Noordoost Fryslân, Noordwest Fryslân, de Waddeneilanden, Midden Fryslân, Zuidoost Fryslân en Zuidwest Fryslân⁴⁴. De grenzen van deze gebieden volgen bestaande gemeentegrenzen. De provincie geeft in haar pMJP niet aan welke criteria aan deze gebiedsindeling ten grondslag liggen en of binnen ieder gebied sprake is van vergelijkbare sociaal-economische omstandigheden.

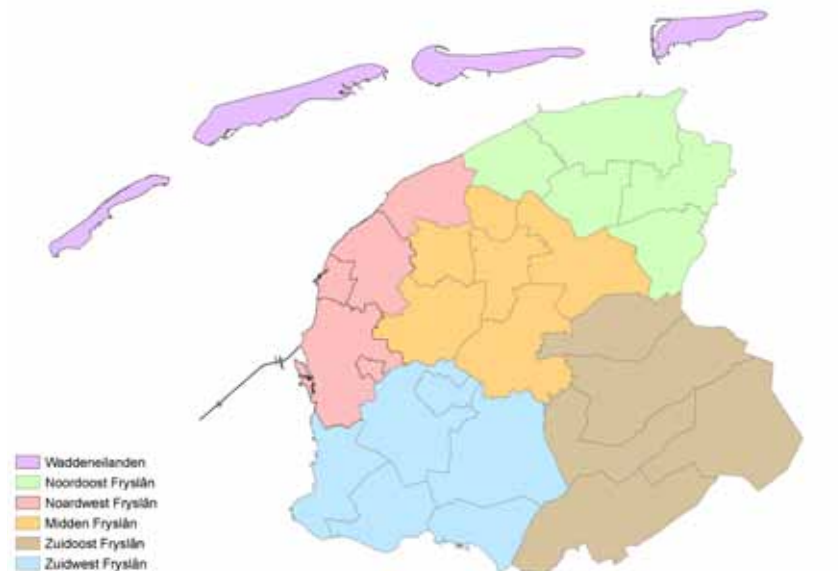
Voor alle plattellandsgebieden heeft de provincie de LEADER-status aangevraagd en ook verkregen. Dit houdt in dat de provincie haar beleidsdoelen voor plattellandsontwikkeling in deze gebieden (mede)

42 Agenda voor een Vitaal Platteland (visiedeel), vastgesteld door de Ministerraad op 23 april 2004, paragrafen 2.1 en 5.2.

43 Plattellandsontwikkelingsprogramma 2007-2013, versie december 2009, bijlage 4 Maatregelfiches, maatregelfiche 41 lid 2.

44 De gemeenten zijn als volgt over de regio's verdeeld (zie bijlage 9): De regio Noordoost Fryslân bestaat uit 5 gemeenten: Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland. De regio Noordwest Fryslân bestaat uit 5 gemeenten: Bolsward, Franekeradeel, Harlingen, het Bildt en Wûnseradiel. De regio Wadden bestaat uit 4 gemeenten: Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en Vlieland. De regio Midden Fryslân bestaat uit 6 gemeenten: Boarnsterhim, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menaldumadeel en Tytsjerksteradiel. De regio Zuidoost Fryslân bestaat uit 5 gemeenten: Heerenveen, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland en Weststellingwerf. De regio Zuidwest bestaat uit 6 gemeenten: Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Nijefurd, Skarsterlân, Sneek en Wymbritseradiel.

kan realiseren via de LEADER-aanpak en aanspraak kan maken op financiële middelen die de EU hiervoor beschikbaar heeft gesteld. Een belangrijk kenmerk van deze aanpak is dat de bewoners van het gebied zelf projecten aandragen die een bijdrage leveren aan de sociaal-economische vitaliteit (bottom-up benadering)⁴⁵. De taak van de overheid is vooral om ondersteuning te bieden bij het tot stand komen van deze projecten en projectontwikkeling te stimuleren door het subsidiëren van projecten.



Figuur 3.1 Indeling plattelandsgebieden provincie Fryslân

Eén van de voorwaarden om de status van LEADER-gebied te verkrijgen is dat een lokale actiegroep is ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van betrokken gebiedspartners (lokale overheden) en maatschappelijke actoren, waarbij de groep voor tenminste 50% moet bestaan uit leden van maatschappelijke groeperingen⁴⁶. De provincie heeft hier invulling aan gegeven in de vorm van gebiedsplatforms. In ieder gebied is een gebiedsplatform ingesteld dat functioneert als intermediair tussen overheden en (potentiële) indieners van projecten⁴⁷. De maatschappelijke vertegenwoordigers (themaleden) zitten op persoonlijke titel in het gebiedsplatform. De voorzitter van ieder gebiedsplatform is een gedeputeerde. Het gebiedsplatform dient bewoners in het gebied te stimuleren om projectvoorstellen in te dienen, moet ingediende projectvoorstellen toetsen aan gestelde

45 Agenda voor een Vitaal Platteland (visiedeel), vastgesteld door de Ministerraad op 23 april 2004, paragrafen 2.1 en 5.2.

46 Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013, bijlage 4, maatregelen, 41 Invoering Leaderbenadering en plaatselijke groepen, versie december 2009.

47 Terugblik plattelandsbeleid in Fryslân 2004-2008, vastgesteld door GS op 10 maart 2009.

subsidiecriteria en advies uitbrengen aan GS⁴⁸ over het verstrekken van subsidie⁴⁹. In ieder plattelandsgebied is een provinciaal projectbureau gevestigd dat ondersteuning biedt aan het gebiedsplatform bij het uitvoeren van haar taken. Het hoofd van het projectbureau is de gebiedscoördinator die tevens secretaris is van het gebiedsplatform.

De provincie maakt bij de uitvoering van het pMJP onderscheid tussen twee sporen, namelijk het subsidie- en het landinrichtingsspoor. Bij het subsidiespoor gaat het om het subsidiëren van projecten die vanuit de samenleving tot stand komen en een bijdrage leveren aan het realiseren van de pMJP-doelen (bottom-up). Bij de uitvoering van dit spoor spelen de gebiedsplatforms in de zes plattelandsgebieden een belangrijke rol. Het landinrichtingsspoor, ook wel opdrachterspoor genoemd, betreft vooral de fysieke (her)inrichting van het platteland. Het gaat bijvoorbeeld om het realiseren van natuurgebied of het herverkavelen van landbouwgronden. De uitvoering hiervan verloopt via bestuurs- en gebiedscommissies en is sterk top-down gestuurd⁵⁰. In de zes plattelandsgebieden zijn naast het gebiedsplatform veelal nog bestuurs- en/of gebiedscommissies actief⁵¹. Het blijkt dat bestuurs- en gebiedscommissies zich in de praktijk ook bezig houden met sociaal-economische opgaven van een gebied en dat omgekeerd gebiedsplatforms soms inspraak (willen) hebben in de fysieke inrichtingsopgaven van het gebied⁵². De Rekenkamer is van mening dat door de vele commissies en door een onduidelijke afbakening in taken en werkzaamheden het risico bestaat op een inefficiënte en ineffectieve uitvoering van het pMJP. De provincie onderkent dit zelf ook en heeft een onderzoek gestart om na te gaan of de gebiedsorganisatie efficiënter valt in te richten door bijvoorbeeld te gaan werken met een Streekagenda en een Streekhuis met een eigen regiobudget, het zogenaamde 'Streekhuismodel'⁵³.

3.3 Sociaal-economische knelpunten

Een vereiste voor het leveren van regionaal maatwerk is dat de provincie samen met lokale overheden en maatschappelijke actoren een gebiedsanalyse heeft opgesteld, waaruit blijkt wat de

48 De Rekenkamer heeft navraag gedaan bij provincie over het risico dat de gedeputeerde als voorzitter van het gebiedsplatform mede verantwoordelijk is voor het advies over een subsidieaanvraag en als lid van het College van GS een besluit neemt over hetzelfde advies. De provincie heeft te kennen gegeven dat het in theorie een risico is, maar in de uitvoering geen problemen geeft. Ambtelijk Hoor & Wederhoor, 13 januari 2011.

49 Gebiedskader Noordoost Fryslân 2007-2013, pagina 46.

50 pMJP-jaarplan 2010, samenvatting.

51 Zie voor een overzicht van commissies bijlage 6.

52 De uitkomsten van een onderzoek van Alterra illustreren dat de taakafbakening tussen de verschillende plattelandscommissies niet altijd helder is en aanleiding kan zijn tot veel discussie. Bron: Met Vereende Krachten, Reeks ILG en Gebiedsprocessen nr. 10, hoofdstuk 5.

53 Werkje mei Streekagenda's yn Fryslân, Eindrapportage Werkgroep Streekagenda, vastgesteld door GS op 30 november 2010.

belangrijkste problemen en kansen voor het gebied zijn. Deze analyse zou vervolgens moeten leiden tot een prioritering van subsidiabele maatregelen en een raming van benodigde middelen⁵⁴.

De provincie heeft samen met de gebiedspartners en themaleden zogenaamde gebiedskaders voor de periode 2007-2013 opgesteld. De plattelandsbewoners zijn bij het opstellen van deze gebiedskaders betrokken door het organiseren van openbare inspraakbijeenkomsten. Verder is er in een aantal regio's overleg gepleegd met maatschappelijke groeperingen over de inhoud van het gebiedskader. De gebiedskaders kennen een uniforme opbouw, waarbij informatie op een inzichtelijke wijze gepresenteerd is. Ze zijn door de gebiedsplatforms vastgesteld⁵⁵.

In ieder gebiedskader is aan de hand van circa tien thema's een beschrijving gegeven van ontwikkelingen op het platteland. In de gebiedskaders zijn geen gebiedsanalyses of SWOT-analyses opgenomen waaruit blijkt wat de belangrijkste sociaal-economische knelpunten of bedreigingen zijn en welke maatregelen kunnen bijdragen aan het oplossen of voorkomen van knelpunten. De provincie geeft als reden dat deze SWOT-analyses al in 2001 zijn gemaakt en dat er daarna geen wezenlijke veranderingen zijn opgetreden⁵⁶. De Rekenkamer vindt het opvallend dat in de gebiedskaders niet naar deze SWOT-analyses is verwezen. Daarnaast is het opmerkelijk dat de provincie aangeeft dat er in periode 2001-2007 geen veranderingen zijn opgetreden. Zo vermeldt de provincie voor het gebied Noordwest dat in de drie vorige LEADER-perioden (van 1991 tot 2007) effecten zijn geconstateerd op het gebied van investeringen, werkgelegenheid en vernieuwing⁵⁷ en voor het gebied Noordoost geeft zij aan dat in de periode 1997-2007 een belangrijke inhaalslag is gepleegd en sociaal-economische achterstanden ten opzichte van de rest van Friesland zijn weggewerkt⁵⁸.

Ieder gebiedskader bevat een uitgebreide lijst met pMJP-doelen en mogelijke maatregelen die per gebied nauwelijks verschilt. In deze lijst zijn ook pMJP-doelen en maatregelen opgenomen waarvoor het gebiedsplatform geen adviesrol heeft, zoals de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur en het verbeteren van de landbouwstructuur. Volgens de provincie zijn in het gebiedskader ook doelen opgenomen die buiten het pMJP vallen⁵⁹. De Rekenkamer stelt vast dat de beschrijving van de ontwikkelingen per plattelandsgebied niet heeft geleid tot een differentiatie in uit te voeren maatregelen. Doordat de provincie geen inzicht geeft in de belangrijkste sociaal-economische knelpunten kan zij geen maatregelen prioriteren die

54 Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013, versie december 2009, bijlage 4 Maatregelfiches, maatregelfiche 41 lid 2f

55 Beantwoording vragen aan de provincie, 18 november 2010.

56 Beantwoording van vragen aan de provincie, 18 november 2010.

57 Beantwoording van vragen aan de provincie, 18 november 2010.

58 Gebiedskader Noordoost Fryslân 2007-2013, paragraaf 2.3.7.

59 Beantwoording van vragen aan de provincie, 8 oktober 2010.

bijdragen aan het verminderen van de belangrijkste knelpunten. Er zijn wel speerpunten (soms ook actiepunten, accenten of focus genoemd) benoemd, maar deze sluiten meestal niet aan bij beoogde maatregelen. De provincie onderkent dat de invulling van het begrip speerpunt erg wisselt en heeft inmiddels stappen ondernomen om tot een meer eenduidige definiëring en gebruik te komen⁶⁰.

De Rekenkamer vindt het opvallend dat de provincie in de gebiedskaders niet aangeeft wat de voorafgaande periode aan sociaal-economische verbeteringen heeft opgeleverd, welke knelpunten nog resteren en wat de verschillen zijn tussen de gebieden, nu de provincie al vanaf 2000 met een indeling in zes gebieden werkt. Uit een beperkte sociaal-economische analyse die de Rekenkamer zelf heeft gemaakt⁶¹, blijkt namelijk dat deze regionale verschillen er wel zijn. Verder stelt de Rekenkamer vast dat de inhoud van het gebiedskader niet is afgestemd op de taken en bevoegdheden van het gebiedsplatform en dat, nu de knelpunten niet zijn benoemd, er ook geen prioritering in beoogde maatregelen heeft plaatsgevonden die aansluit bij de belangrijkste knelpunten. Ook is in de gebiedskaders geen financiële tabel opgenomen die inzicht geeft in benodigde middelen om de gestelde doelen te realiseren.

3.4 Verdeling financiële middelen

Een tweede vereiste om tot een doeltreffende inzet van middelen te komen is dat de provincie bij de verdeling van beschikbare middelen over de zes plattelandsgebieden rekening houdt met sociaal-economische achterstanden.

De provincie heeft in haar pMJP de operationele doelen voor het thema sociaal-economische vitalisering vertaald in te realiseren projecten en via normbedragen per prestatie is een raming gemaakt van benodigde financiële middelen. De provincie verwacht voor het thema een totaalbedrag van ca. € 322 miljoen beschikbaar te kunnen stellen voor de periode 2007-2013⁶². Naast haar eigen bijdrage van € 60 miljoen verwacht de provincie dat zij kan beschikken over een gemeentelijke bijdrage van € 52 miljoen, een rijksbijdrage van € 7 miljoen⁶³, een

60 De provincie maakt nu onderscheid tussen prioriteiten (achterblijvende pMJP-doelen), speerpunten (lange termijn doelen die prioriteit krijgen) en gebiedsacties. Bron: Ambtelijk Hoor & Wederhoor, 13 januari 2011.

61 Zie tabel 4.3 in hoofdstuk 4.

62 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân 2007-2013, bijlage 2. Na 2013 is er nog een periode van 2 jaar voor de uitfinanciering. Voor meer informatie over de financiering van het thema sociaal-economische vitaliteit zie bijlage 4.

63 Voor het thema sociaal-economische vitalisering heeft het Rijk bij het sluiten van de bestuursovereenkomsten eind 2006 geen middelen beschikbaar gesteld. In 2008 heeft het Rijk besloten om alsnog middelen vrij te maken, wat erop neer komt dat per provincie via het ILG € 833.000,- beschikbaar is gesteld. De hier genoemde rijksbijdrage is niet gerelateerd aan het ILG, maar aan andere fondsen zoals het Waddenfonds en het Investeringsbudget voor Stedelijke Vernieuwing.

EU-bijdrage van € 16 miljoen en een bijdrage van private partijen van € 187 miljoen. De bijdrage van alle betrokken partijen is voor een belangrijk deel gebaseerd op ervaringscijfers uit vorige perioden⁶⁴. De provincie heeft geen afspraken met overheden in de vorm van bestuurlijke overeenkomsten gemaakt over hun bijdrage.

De provincie heeft de financiële middelen voor het landelijk gebied in navolging van het ILG voor een deel gebundeld in één budget, het Frysk Ynvestearingsbudzjet Lânlik Gebiet (FYLG)⁶⁵. Naast een bijdrage uit het FYLG van ca. € 40 miljoen verwacht de provincie nog € 20 miljoen te kunnen inzetten uit andere provinciale budgetten, zoals het Sociaal Investeringsfonds, het actieprogramma Cultuurbereik en het Sociaal Economisch Beleid⁶⁶. GS zijn bevoegd om te schuiven met middelen tussen pMJP-doelen binnen een thema⁶⁷. De Rekenkamer constateert dat de provincie niet werkt met een verdeling van beschikbare middelen in regiobudgetten. Nu de provincie de sociaal-economische knelpunten per plattelandsgebied niet heeft benoemd en regionale verschillen tussen deze gebieden niet in beeld heeft, kan zij de verdeling van beschikbare middelen hier ook niet op baseren. De provincie heeft als insteek gekozen om de middelen op provinciaal niveau te verdelen over de pMJP-doelen. Een uitzondering hierop is het LEADER-budget, waarbij de provincie kiest voor een gelijke verdeling over de zes gebieden⁶⁸. Het betreft een jaarlijks budget van ongeveer € 100.000,- per plattelandsgebied⁶⁹.

3.5 Deelconclusie

De provincie sluit bij de uitvoering van het pMJP aan bij de reeds bestaande gebiedsindeling in zes plattelandsgebieden, waarbij in ieder gebied een gebiedsplatform is ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van lokale overheden en themaleden. Naast het gebiedsplatform zijn in de plattelandsgebieden nog bestuurs- en gebiedscommissies actief die zich eveneens bezig houden met de uitvoering van het pMJP. De Rekenkamer concludeert dat de provincie met haar gebiedsorganisatie aan plattelandsbewoners de ruimte biedt om plattelandsprojecten te initiëren die een bijdrage kunnen leveren aan de sociaal-economische vitalisering van het platteland. Verder stelt de Rekenkamer vast dat door de vele commissies er sprake is van een bestuurlijke en ambtelijke drukte op het platteland. Temeer doordat er een onduidelijke afbakening in taken en werkzaamheden is tussen deze commissies, bestaat het risico op een inefficiënte en ineffectieve uitvoering van het pMJP.

64 Beantwoording van vragen aan de provincie, 18 november 2010.

65 Beantwoording van vragen aan de provincie Fryslân, 18 november 2010.

66 Gebiedskader noordwest Fryslân, bijlage 3. Deze bijlage is in alle gebiedskaders terug te vinden.

67 Interview met programmamanager pMJP provincie Fryslân, september 2009.

68 Beantwoording van vragen aan de provincie, 18 november 2010.

69 Terugblik 2009 – Jaarplan 2010 Plattelânsprojekten Noordoost Fryslân, bijlage 4.

Niet alleen de complexe gebiedsorganisatie vormt een risico op een weinig doeltreffende inzet van middelen, maar ook het gegeven dat de provincie in beperkte mate regionaal maatwerk heeft geleverd. De Rekenkamer concludeert dat de provincie geen inzicht heeft in de belangrijkste sociaal-economische knelpunten per plattelandsgebied en geen maatregelen heeft geprioriteerd die bijdragen aan het verminderen van deze knelpunten. Hierdoor kan ze ook geen verdeling van beschikbare middelen toepassen die gebaseerd is op de ernst van de problematiek van de zes plattelandsgebieden. De provincie benut daarmee niet de ruimte en mogelijkheden die zij als spil in het geheel toebedeeld heeft gekregen. De verantwoordelijkheid om als provinciale overheid, die het meest zicht heeft op de problematiek in elk gebied, maatwerk te organiseren, heeft Fryslân onvoldoende waargemaakt.

4 Friese plattelandsprojecten

4.1 Inleiding

De provincie wil haar doelen voor plattelandsontwikkeling realiseren door het uitvoeren van gesubsidieerde plattelandsprojecten die bottom-up tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat uit het gebied zelf initiatieven tot ontplooiing komen die leiden tot projecten die een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de sociaal-economische situatie. Het eerste deel van dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop het verwerven, het beoordelen en prioriteren van projectvoorstellen in de praktijk plaatsvindt⁷⁰. Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat in op de plattelandsprojecten die subsidie hebben ontvangen in de jaren 2007, 2008 en 2009. In dit onderzoek zijn uitsluitend projecten bestudeerd die vallen onder het pMJP-thema sociaal-economische vitaliteit.

Om de bottom-up benadering tot een succes te maken verwacht de Rekenkamer dat de provincie heeft gezorgd voor de volgende randvoorwaarden. Er dient een gebiedsorganisatie te zijn die zorgt voor een actieve verwerving van plattelandsprojecten en die faciliteert bij het indienen van subsidieaanvragen. Daarnaast moet er een transparante en doeltreffende werkwijze zijn om projectvoorstellen te beoordelen en te prioriteren en dient de administratieve last in verhouding te staan tot het subsidiebedrag. Met transparant bedoelt de Rekenkamer dat voor subsidieaanvragers te herleiden is waarom aanvragen wel of niet gehonoreerd zijn. Onder een doeltreffende werkwijze verstaat de Rekenkamer een procedure die ervoor zorgt dat die projecten tot uitvoering komen die bijdragen aan het voorkomen of verminderen van de belangrijkste regionale sociaal-economische knelpunten.

4.2 Projectverwerving en subsidieaanvragen

In ieder plattelandsgebied is een provinciaal projectbureau gevestigd dat het gebiedsplatform ondersteunt bij het verwerven van projectvoorstellen. De gebiedsplatforms zetten veel communicatiemiddelen in om bekendheid te geven aan de subsidiemogelijkheden voor het uitvoeren van plattelandsprojecten⁷¹. Er vindt een regelmatige verzending van digitale nieuwsbrieven plaats en na iedere bijeenkomst van het gebiedsplatform gaat een persbericht uit. Daarnaast komt er ieder jaar een projectenbrochure uit met voorbeelden van plattelandsprojecten, en vinden thema-bijeenkomsten plaats om plattelandsbewoners te informeren over subsidiabele activiteiten rond specifieke thema's.

70 In bijlage 6 is een schematische weergave met toelichting opgenomen van de provinciale werkwijze.

71 Gebiedskader Waddeneilanden 2007-2013, paragraaf 6.3. In de andere vijf gebiedskaders zijn deze communicatiemiddelen eveneens vermeld.

De inzet van de vele communicatiemiddelen heeft in de eerste jaren van uitvoering nog niet de gewenste bekendheid opgeleverd, waardoor er relatief weinig subsidieaanvragen binnenkwamen. Uit onderzoek van de provincie bleek dat ongeveer 60% van de subsidieaanvragers via derden bij het projectbureau waren terechtgekomen⁷². Om de bekendheid te verhogen is extra voorlichting gegeven over wat voor type projecten in aanmerking komen voor subsidie. Door deze extra inspanningen is het aantal binnengekomen projectideeën toegenomen van ongeveer 400 tot 750 per jaar⁷³.

Faciliteren subsidieaanvragen en toets op haalbaarheid

Medewerkers van het projectbureau beoordelen binnenkomende projectvoorstellen op haalbaarheid door deze aan het gebiedskader en de subsidiecriteria die zijn opgenomen in de pMJP-subsidieverordening te toetsen⁷⁴. Ze adviseren de indieners over de kans van slagen betreffende het binnenhalen van subsidie⁷⁵. Daarnaast faciliteren ze bij het opstellen van projectbeschrijvingen en bij het invullen van het subsidieaanvraagformulier. Geïnterviewde subsidieaanvragers geven aan dat zij (zeer) tevreden zijn over de wijze waarop medewerkers van het projectbureau hen geassisteerd hebben bij het indienen van de aanvraag en het rond krijgen van de projectfinanciering. De toegang tot de projectbureaus is in hun ogen laagdrempelig. Dit beeld stemt overeen met de uitkomsten van het door de provincie uitgevoerde onderzoek naar de tevredenheid van klanten van de projectbureaus⁷⁶.

Van het aantal binnengekomen projectideeën is in de eerste drie jaar 40-50% afgefallen na een eerste toets op haalbaarheid. Soms zijn initiatiefnemers doorverwezen naar een andere subsidieregeling⁷⁷. De gebiedsplatforms krijgen niet standaard overzichten van alle projectideeën die door het projectbureau zijn afgewezen. Als een gebiedsplatform hierom vraagt dan worden deze overzichten door het projectbureau verstrekt⁷⁸.

72 Analyse Klanttevredenheidsonderzoek Plattelânsprojekten 2009, maart 2009, Provincie Fryslân, bladzijde 5.

73 Eerste Voortgangsrapportage Plattelânsprojekten: periode medio 2007 – medio 2008, paragraaf 2.2. Tweede Voortgangsrapportage Plattelânsprojekten: periode medio 2008 – medio 2010, paragraaf 3.2.

74 Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel I, artikel 8.

75 Gebiedskader Midden Fryslân 2007-2013, vastgesteld door het gebiedsplatform op 1 maart 2007. Paragraaf 6.2. In de gebiedskaders van de andere vijf regio's is min of meer dezelfde beschrijving gegeven van de taken van het projectbureau.

76 Analyse Klanttevredenheidsonderzoek Plattelânsprojekten 2009, maart 2009, Provincie Fryslân.

77 Eerste Voortgangsrapportage Plattelânsprojekten: periode medio 2007 – medio 2008, paragraaf 2.2. Tweede Voortgangsrapportage Plattelânsprojekten: periode medio 2008 – medio 2010, paragraaf 3.2.

78 Interviews met themaleden gebiedsplatforms.

De Rekenkamer constateert dat de inzet van de provincie om meer bekendheid te geven aan de projectbureaus en de subsidiemogelijkheden voor plattelandsprojecten succesvol is geweest: het aantal binnengekomen projectideeën is met ongeveer een factor twee toegenomen. Verder stelt de Rekenkamer vast dat subsidieaanvragers tevreden zijn over de wijze waarop de provincie haar faciliterende rol bij het opstellen van de projectvoorstellen en het indienen van de subsidieaanvragen vervult. De provincie heeft hiermee invulling gegeven aan een belangrijke voorwaarde om tot een succesvolle uitvoering te komen.

4.3 Advisering en prioriteren subsidieaanvragen

De provinciale pMJP-verordening 2009 vormt de juridische basis voor het afgeven van subsidies voor plattelandprojecten en bevat onder andere de subsidiabele activiteiten, de subsidievoorwaarden en het maximale subsidiebedrag⁷⁹. In deze verordening zijn zes thema's onderscheiden, namelijk landbouw & visserij, natuur, bodemsanering, recreatie & toerisme, landschap & archeologie en sociaal-economische vitaliteit platteland. In de verordening is aangegeven voor welke thema's en doelen de gebiedsplatforms een zwaarwegende adviesrol hebben⁸⁰. De adviesrol van de gebiedsplatforms geldt niet voor alle pMJP-doelen die onder het thema sociaal-economische vitalisering vallen⁸¹. Daarnaast adviseren de gebiedsplatforms ook nog over een aantal pMJP-doelen die betrekking hebben op andere pMJP-thema's⁸².

79 Wet Inrichting Landelijk Gebied, Ministeries LNV, VROM, V&W en Justitie, vastgesteld op 7 december 2006, artikel 11, lid 3.

80 Kaderssubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel I, artikel 9 lid 1.

81 Binnen het thema sociaal-economische vitalisering geldt voor subsidieaanvragen die betrekking hebben op dorpshuizen, op provinciale leefbaarheidsprojecten en op renovatie van boerderijdaken een afwijkende procedure. Deze aanvragen gaan niet via het gebiedsplatform, maar gaan rechtstreeks naar het provinciale subsidieloket. Voor het doel 'dorpshuizen en Multifunctionele Centra' brengt de Stichting Doarpswurk advies uit aan GS

82 Ook voor bepaalde pMJP-doelen die vallen onder de thema's landbouw (duurzaam ondernemen, innovatie), natuur (herstel kleine natuurgebieden), recreatie & toerisme (recreatief groen en toegankelijkheid voorzieningen) en landschap & archeologie brengen de gebiedsplatforms advies uit aan GS over subsidieaanvragen die hier betrekking op hebben. In de eerste jaren van uitvoering is gediscussieerd over de vraag welke aanvragen aan de gebiedsplatforms voorgelegd zouden moeten worden. De uitkomst van deze discussie heeft geleid tot een inperking van het aantal thema's en doelen en tot een wijzigingsvoorstel voor Subsidieverordening pMJP 2009. Subsidieaanvragen die betrekking hebben op kleinschalige natuurprojecten buiten de Ecologische Hoofdstructuur en aanvragen die gerelateerd zijn aan de landbouw (innovatie en duurzaam ondernemen) worden niet meer aan het gebiedsplatform voorgelegd. Bron: Verordening tot wijziging van Kaderssubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel I, artikel 9. Het wijzigingsvoorstel is op 15 december aan PS voorgelegd.

De werkwijze van de gebiedsplatforms is geüniformeerd en opgenomen in een reglement dat is vastgesteld door GS⁸³. De provincie past vele criteria toe bij het beoordelen, selecteren en prioriteren van subsidieaanvragen. Om te zorgen dat de gebiedsplatforms alle van toepassing zijnde criteria op een vergelijkbare wijze toepassen, maakt de provincie gebruik van een uniform adviesformulier waarin alle relevante criteria zijn opgenomen. De Rekenkamer stelt vast dat deze werkwijze niet alleen zorgt voor een volledige en uniforme advisering in de zes gebieden, maar ook voor een transparante manier van werken.

Algemene criteria

Medewerkers van de regionale projectbureaus beoordelen binnenkomende projectvoorstellen op haalbaarheid door te toetsen aan een aantal algemene criteria⁸⁴. Ze gaan na aan welk pMJP-doel het project een bijdrage kan leveren, of het beoogde resultaat van het project in verhouding staat tot de gevraagde subsidie, wat het verwachte effect op de lange termijn is en of de uitwerking en onderbouwing van de aanvraag voldoende is.

Prioriteringscriteria

De provincie past bij de verdeling van beschikbare middelen een tendersysteem toe. Het doel van het tendersysteem is te zorgen voor een optimale inzet van middelen, doordat aanvragen met een lage prioriteit afvallen wegens een tekort aan beschikbare middelen. De provincie heeft acht prioriteringscriteria benoemd⁸⁵. De Rekenkamer heeft bij 46 projectdossiers vastgesteld dat in alle onderzochte dossiers een ingevuld adviesformulier van het gebiedsplatform was opgenomen. Op deze adviesformulieren is over het algemeen bij ieder criterium een toelichting gegeven. De Rekenkamer constateert dat de verplichte LEADER-selectiecriteria (bottom-up en innovatief)⁸⁶ niet zijn opgenomen in de lijst van de hier bovengenoemde prioriteringscriteria, terwijl dit met name bij de beoordeling van zogenaamde LEADER-projecten wel een vereiste is. De Rekenkamer stelt verder vast dat de prioriteringscriteria algemeen van aard zijn en niet aansluiten bij maatregelen die gerelateerd zijn aan het oplossen van de belangrijkste regionale knelpunten.

83 Reglement Gebiedsplatforms, vastgesteld door GS op 13 oktober 2009.

84 Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel I artikel 8.

85 Dit zijn de volgende criteria: aansluiting bij het gebiedskader, draagvlak, integraliteit, bijzonderheid, effect/resultaat, continuïteit, samenwerking en geografische verbreding. In het gebiedskader van de regio Zuidwest zijn drie aanvullende criteria opgenomen, namelijk duurzaamheid, eigen bijdrage en toegankelijkheid minder validen.

86 Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 NL, versie december 2009, bijlage 4 Maatregelfiches, maatregelfiche 41.

Speerpunten

In de Subsidieverordening pMJP 2009 is vermeld dat het gebiedsplatform subsidieaanvragen, naast een toetsing aan de hierboven genoemde prioriteringscriteria, eveneens dient te toetsen aan de speerpunten die in jaarlijkse uitvoeringsprogramma (jaarplan) van het gebiedskader zijn opgenomen⁸⁷. De provincie heeft geen definitie gegeven van wat een speerpunt is. De Rekenkamer constateert dat er weinig consistentie is in speerpunten door de jaren heen. De speerpunten zijn algemeen van aard en verschillen qua inhoud sterk. In veel gevallen zijn het aandachts- of actiepunten. De provincie heeft onderkend dat gebiedsplatforms aan het begrip speerpunt een wisselende invulling geven en heeft stappen ondernomen om tot een meer eenduidige definiëring te komen⁸⁸. Op basis van de prioriteringscriteria en de speerpunten stelt het gebiedsplatform een prioriteit vast voor de subsidieaanvragen.

In de praktijk verrichten de projectbureaus veel voorwerk bij het beoordelen en prioriteren van subsidieaanvragen. Zij vullen het adviesformulier in en stellen een conceptadvies op voor GS. Met uitzondering van de regio Midden, waar de leden van het gebiedsplatform zelf een prioritering uitvoeren en afzonderlijk advies uitbrengen, vindt besluitvorming in de overige gebiedsplatforms plaats op basis van consensus⁸⁹. De geïnterviewde thema-leden van de gebiedsplatforms zijn tevreden over de werkwijze die het projectbureau hanteert.

De Rekenkamer heeft in het vorige hoofdstuk geconcludeerd dat de provincie de sociaal-economische knelpunten voor de zes plattelandsgebieden niet heeft benoemd en daardoor geen maatregelen heeft geprioriteerd die aansluiten bij knelpunten. De Rekenkamer constateert dat nu de provincie geen regionaal maatwerk heeft geleverd, ook haar selectie- en prioriteringskader met algemene criteria niet onderscheidend kan zijn in de zin van dat dit kader op voorhand projecten selecteert die een bijdrage leveren aan het verminderen van knelpunten.

4.4 Toedeling middelen, subsidiebeschikking en administratieve last

GS stellen jaarlijks subsidieplafonds en tenders vast voor de pMJP-doelen waarvoor de gebiedsplatforms een zwaarwegende adviesrol hebben⁹⁰. Er zijn drie tenders per jaar. Bij een overvraging van het tenderbedrag verdeelt de afdeling PPLG de beschikbare middelen op

87 Kadersubsidieverordening & Subsidieverordening pMJP 2009, PS Fryslân, 11 februari 2009, artikel 9 lid 2 van de Kadersubsidieverordening.

88 De provincie maakt nu onderscheid tussen prioriteiten (achterblijvende pMJP-doelen), speerpunten (lange termijn doelen die prioriteit krijgen) en gebiedsacties (Ambtelijk Hoor & Wederhoor, 13 januari 2011).

89 Interviews met gebiedscoördinatoren en leden gebiedsplatforms.

90 Bron: Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, 11 februari 2009, deel II, paragrafen 6.1.1, 6.1.4 en 6.4.2.

basis van de prioritering die door de gebiedsplatforms is aangegeven, tot het beschikbare budget van de betreffende tender uitgeput is⁹¹. De provincie geeft aan dat, mede door het versneld inzetten van middelen⁹², in de eerste drie uitvoeringsjaren minder dan 3% van de projectvoorstellen is afgevallen⁹³. De Rekenkamer constateert dat het beoogde effect van het tendersysteem om tot een optimale inzet van middelen te komen in deze periode marginaal is geweest. Volgens de Rekenkamer heeft het toepassen van een tendersysteem alleen toegevoegde waarde als een substantieel deel van de projectvoorstellen met een lage prioriteit afvalt. Dit betekent impliciet dat de toegevoegde waarde van het prioriteren van projectvoorstellen door de gebiedsplatforms een beperkte waarde heeft gehad.

Termijnen verlenen subsidiebeschikking

De provincie heeft onderzoek verricht naar de doorlooptijd vanaf het indienen van een aanvraag tot het afgeven van een beschikking. Voor de subsidieaanvragen die onder het tendersysteem vallen geldt hiervoor een termijn van 13 weken⁹⁴. De provincie geeft aan dat met EU-POP middelen gesubsidieerde projecten, waarvoor de DLG de subsidiebeschikking afgeeft, in de eerste uitvoeringsjaren vaak sprake was van een termijnoverschrijding. Voor de projecten waarvoor de provinciale Eenheid Subsidiezaken de beschikking afgeeft, is dit meestal niet het geval. De provincie geeft aan dat de frequente termijnoverschrijdingen een gevolg zijn van een nieuwe organisatie met veel overdrachtsmomenten en registratiesystemen. In het kader van de provinciale PIT-aanpak (Project Innovatie Teams) heeft de provincie verbeteringen doorgevoerd. Hierdoor is het aantal overschrijdingen afgenomen, maar termijnoverschrijdingen vinden nog steeds plaats⁹⁵.

In de interviews met leden van het gebiedsplatform is gevraagd wat zij van de doorlooptijd van projectidee tot het afgeven van de subsidiebeschikking vinden. Zij zijn van mening dat vooral voor de relatief kleine projecten deze termijn gemiddeld genomen te lang is. Voor subsidieaanvragers betekent dit dat ze soms erg lang moeten wachten voordat bekend is dat ze subsidie kunnen ontvangen. Hierdoor duurt het vaak ook lang voordat de uitvoering van een project van start kan gaan.

91 Jaarplan 2009 Plattelânsprojekten Waddeneilanden, paragraaf 3.4.1.

92 Jaarplan 2010 pMJP, vastgesteld door GS op 2010, bladzijde 14.

93 Tweede Voortgangsrapportage Plattelânsprojekten: periode medio 2008 – medio 2010, paragraaf 3.2.2.

94 Kadersubsidieverordening & Subsidieverordening pMJP 2009, PS Fryslân, 11 februari 2009, artikel 10 lid 1 van de Kadersubsidieverordening.

95 Eerste Voortgangsrapportage Plattelânsprojekten: periode 2007 – medio 2008, paragraaf 3.2.

*Administratieve last*⁹⁶

In haar evaluatie van de LEADER-periode 2000-2006 merkt de provincie op dat bij de relatief kleine LEADER-projecten het subsidiebedrag niet in verhouding stond tot de administratieve eisen en hierdoor belemmerend heeft gewerkt voor het indienen van subsidieaanvragen⁹⁷. Om de administratieve last voor de subsidieaanvrager te verkleinen was de provincie min of meer genoodzaakt gebruik te maken van de mogelijkheid om deze projecten te bundelen tot een koepelproject en hiervoor een koepelbeschikking af te geven⁹⁸. De administratieve last voor de subsidieaanvrager nam hiermee af doordat een sterk vereenvoudigd aanvraagformulier volstond, voortgangsrapportages niet nodig waren en een simpele eindafrekening voldoende was. De provincie maakt in deze LEADER-periode geen gebruik van koepelprojecten. Als reden geeft de provincie aan dat de relatief kleine leefbaarheidsprojecten subsidie ontvangen uit het FYLG, waardoor ze niet hoeven te voldoen aan de strenge EU-POP subsidievoorwaarden. Voor deze relatief kleinere projecten geeft de provinciale Eenheid Subsidiezaken de beschikking af en vindt zelden overschrijding van de beschikkingstermijn plaats⁹⁹.

4.5 Relatie projecten en doelen sociaal-economische vitalisering

De Rekenkamer heeft voor de plattelandsprojecten die vallen onder het pMJP-thema sociaal-economische vitaliteit onderzocht aan welk pMJP-doel de projecten zijn gerelateerd en tot welke verdeling van middelen dit heeft geleid. Daarnaast heeft de Rekenkamer het bottom-up karakter van gesubsidieerde plattelandsprojecten onderzocht en het gebruik van de multiplier als indicator voor de mate waarin het uitgevoerde beleid succesvol is geweest. De Rekenkamer heeft zich in het onderzoek beperkt tot plattelandsprojecten waarvoor in de jaren 2007, 2008 en 2009 een subsidiebeschikking is afgegeven. Een overzicht van deze projecten heeft de Rekenkamer ontvangen van de provinciale afdeling PPLG. Het betreft 400 projecten. Daarnaast heeft de Rekenkamer van 46 projecten de dossiers bestudeerd en is met 7 subsidieaanvragers een interview gehouden.

Een overzicht van aantallen projecten die in de eerste drie uitvoeringsjaren zijn gesubsidieerd, uitgesplitst naar pMJP-doel en plattelandsgebied, is gegeven in tabel 4.1. In deze tabel bedraagt het totale aantal projecten 377 en niet 400, omdat van 23 projecten

96 De administratieve last kan betrekking hebben op de door de subsidieaanvrager te verrichten administratieve werkzaamheden, zoals het invullen van de aanvraag en de vereiste bijlagen, de voortgangsrapportages, in te dienen rekeningen en de eindafrekening. Daarnaast er is de administratieve last voor het ambtelijke apparaat, zoals het beoordelen van de aanvraag, het afgeven van de beschikking, het uitvoeren van controles en het beoordelen van rekeningen.

97 Plattelânsrapport 2005-2008, vastgesteld door GS oktober 2010, paragraaf 4.4.

98 Koepelprojecten bij POP 2, Piet van Vugt (DLG Betaalorgaan), Utrecht, 20 augustus 2007.

99 Antwoord op vragen aan programmaleiding pMJP, 19 november 2010.

niet alle informatie, nodig voor het uitvoeren van het onderzoek, beschikbaar was. Hieronder volgt een toelichting bij deze aantallen in relatie tot de pMJP-programmering uit 2006¹⁰⁰. Aan de hand van voorbeelden is een indruk gegeven van het uitgebreide scala aan gesubsidieerde plattelandprojecten.

Verbeteren leefbaarheid

De Rekenkamer stelt vast dat het grootste deel van de gesubsidieerde projecten gerelateerd is aan het pMJP-doel 'leefbaarheid'. In de eerste drie jaar van uitvoering zijn 251 projecten gesubsidieerd en daarmee ligt, uitgaande van de programmering uit 2006, de uitvoering op schema. De Rekenkamer constateert dat onder het doel 'leefbaarheid' projecten tot uitvoering komen die qua inhoud en doel zeer uiteenlopend zijn. Het gaat hierbij om een zeer breed scala aan projecten, variërend van de (ver)bouw en verbouw van dorpshuizen en andere multifunctionele gebouwen tot aan het uitvoeren van diverse sociaal-culturele evenementen. Bij sommige projecten is het de Rekenkamer niet altijd duidelijk welke relatie er is tussen project en het doel om de leefbaarheid van het platteland te behouden of te verbeteren.

Een voorbeeld van een project dat geschaard is onder dit doel en volgens de Rekenkamer een goed voorbeeld is om leefbaarheid, in dit geval het voorzieningenniveau, op peil te houden, is het in gebruik nemen van een farmacierobot door huisartsen. Door een grote inwonersspreiding is het voor apothekers niet aantrekkelijk zich op het platteland te vestigen. Voor de verstrekking van medicijnen is de plattelandsbewoner meestal aangewezen op de huisarts, maar deze is vaak druk bezet en verkiest vanuit efficiency overwegingen ervoor om zelf geen medicijnen meer te verstrekken. Een aantal huisartsen heeft subsidie aangevraagd voor een pilot met een 'geneesmiddelen-uitgifte-automaat', de farmacierobot. Als dit succesvol is blijft de huisarts medicijnen verstrekken en hoeven patiënten niet ver te reizen.

Een voorbeeld, waarbij de Rekenkamer zich afvraagt wat de relatie met leefbaarheid is, is het project 'Behoud lokale honingbijpopulaties Waddeneilanden'. Het doel van dit project is om onderzoek te doen naar bijen op de Waddeneilanden in verband met de wereldwijde, onverklaarbare bijensterfte. Volgens de Rekenkamer heeft dit project eerder een relatie met 'natuur en milieu'.

Verbeteren fysieke woonomgeving

Voor het doel 'verbeteren fysieke woonomgeving' geeft de provincie aan dat halverwege de uitvoeringsperiode de middelen voor de volledige periode zijn uitgeput. Dit is het gevolg van de vele aanvragen en het versneld inzetten van beschikbare middelen in de eerste jaren van uitvoering. Een opvallend project binnen dit doel, gelet op de financiële omvang, is het megaproject 'Integraal herstructureringsplan

100 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, bijlagen 2 en 3.

Burdaard'. Het project betreft onder andere de bouw van een nieuwe basisschool, een multifunctioneel centrum, woningen voor starters en senioren en de aanleg van meerdere speelvelden. De totale kosten van dit project bedragen € 30 miljoen, waarbij is aangegeven is dat de provinciale bijdrage € 7 miljoen is, de gemeentelijke bijdrage € 3 miljoen en € 20 miljoen door 'derden'¹⁰¹.

Tabel 4.1 De in 2007, 2008 en 2009 gesubsidieerde plattelânsprojekten ingedeeld naar de operationele doelen behorende bij het pMJP-thema sociaal-economische vitaliteit en de zes plattelandsgebieden (projectkosten in miljoenen euro's)

Gebieden	Provinciale operationele doelen pMJP thema sociaal-economische vitalisering						Aantal projecten per gebied	Projectkosten per gebied
	Leefbaarheid	Fysieke woon-omgeving	Plattelands-economie	Erfgoed en monumentenzorg	Cultuur	LEADER		
Midden	53	5	6	6	2	3	73	5,3
Noordoost	33	4	4	4	1	3	52	38,5
Noordwest	38	4	2	2	2	2	52	9,2
Wadden	32	1	3	3	5	7	53	4,5
Zuidoost	54	6	7	7	2	8	83	6,5
Zuidwest	38	4	5	5	2	5	56	10,7
Meerdere gebieden	3	0	1	1	0	4	8	0,5
Totaal	251	24	28	28	14	32	377	75,2
Raming 2007-2013 ¹⁰²	546	39	384	200	62	p.m.		
Projectkosten per doel	18,5	41,6	5,8	4	1,3	4		

Stimuleren en versterken plattelandseconomie

Het stimuleren en versterken van de plattelandseconomie is een belangrijk doel van zowel de EU en het Rijk als van de provincie in verband met sterk teruglopende aantal banen in de landbouw (zie ook tabel 4.3). In de eerste jaren van uitvoering zijn voor het doel 'stimuleren en versterken plattelandseconomie' erg weinig projecten gesubsidieerd in verhouding tot het beoogde aantal, namelijk 28 van de 384. De provincie geeft als reden dat er bij de gebiedsplatforms in de eerste jaren van uitvoering veel onduidelijkheid bestond over de subsidievoorwaarden en over de vraag welke projecten wel en welke niet in aanmerking zouden moeten komen voor subsidie. Vanaf 2009 neemt volgens de provincie het aantal aanvragen flink toe. Door deze trage start is het aantal gerealiseerde projecten na drie jaar ver achtergebleven bij de programmering. Voor de provincie is dit aanleiding geweest om bij de doorgevoerde bezuiniging in 2010

101 Navraag bij de gemeente leert dat tot die derden onder meer een woningbouwcorporatie, verschillende fondsen en een projectontwikkelaar behoren.

102 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, bijlagen 2 en 3.

zowel het aantal te realiseren projecten als beschikbare middelen voor dit doel fors naar beneden bij te stellen (zie ook paragraaf 5.5). Een voorbeeld van een project dat gerelateerd is aan dit doel is het project 'Winkelunits Noard 39-41 te Workum'. Bestuurders van de 'Stichting De Hoekseize' in Workum zagen dat in de winkelstraat in het centrum van het dorp steeds meer panden kwamen leeg te staan doordat supermarkten zich aan de rand van het dorp gingen vestigen. De leegstaande panden hebben een negatief effect op de uitstraling van het centrum. Toen de mogelijkheid daar was heeft de Stichting een leegstaand pand opgekocht en dit verbouwd tot een drietal winkelunits, om deze vervolgens te verhuren aan startende ondernemers. Naast een Europese en provinciale bijdrage heeft een bank geïnvesteerd in dit project. De Stichting geeft aan dat zonder subsidie de kans op welslagen van het project aanzienlijk zou zijn gedaald. De Rekenkamer heeft het project bezocht en beschouwt dit project als een goed voorbeeld waarbij via de bottom-up aanpak een bijdrage is geleverd aan het behoud van de economische bedrijvigheid.

Erfgoed en monumentenzorg

Ook voor dit doel loopt de realisering ver achter bij de oorspronkelijke programmering uit 2006. Er zijn na drie jaar 28 projecten van de beoogde 200 gesubsidieerd. Een voorbeeld van een project dat gerelateerd is aan dit doel is het project 'Restauratie roei-reddingboot L.A. Buma'. Dit voorbeeld illustreert tevens dat het opnemen van meerdere doelen in een project kan leiden tot problemen in de uitvoering. Sinds 2000 is de Stichting Willem Horsman eigenaar van het houten scheepscasco dat is overgebleven van de oorspronkelijke reddingboot van Moddergat, de L.A. Buma. Het doel van de stichting is de reddingboot in oorspronkelijke staat te restaureren en ten toon te stellen in het museum 't Fiskershûske te Moddergat. De gemeenten Dantumadeel en Dongeradeel dragen financieel bij aan dit project. De gemeente heeft aan het project nog een doel toegevoegd, namelijk het re-integreren van langdurige werklozen. De bedoeling is om langdurige werklozen in te zetten bij de restauratie van de reddingboot. Door onduidelijkheid over de rollen van opdrachtgever, beoogd eigenaar en begeleidende instantie ontstond een discussie over juridische aansprakelijkheid en het dragen van financiële risico's. Volgens de Stichting Willem Horsman heeft deze 'juridische puinhoop' ertoe geleid dat het project anderhalf jaar na het afgeven van de subsidiebeschikking nog steeds niet in uitvoering is genomen. Overigens merkt de stichting nadrukkelijk op dat de provincie haar faciliterende rol bij het ontwikkelen van het project uitstekend heeft vervuld en dat problemen pas zijn ontstaan nadat de gemeente haar reïngratie-doel in het project heeft opgenomen¹⁰³.

Cultuur

De realisatie bij het doel 'cultuur' loopt eveneens achter bij de programmering. Er zijn namelijk na drie jaar 14 projecten gesubsidieerd van de beoogde 62. Volgens de provincie komt

¹⁰³ Interview met de Stichting Willem Horsman, 5 november 2010.

dit doordat in de eerste jaren van uitvoering onduidelijk was welke projecten wel en niet in aanmerking komen voor subsidie. Een belangrijk cultuurdoel is om de identiteit van het gebied te versterken. Een goed voorbeeld hiervan is het project 'CD muzikaal cultureel erfgoed Vlieland'. Vlieland kent een rijk muzikaal historisch verleden. In de verschillende archieven is veel maritieme muziek van Vlieland opgeslagen. Het doel van project is om dit cultureel erfgoed op CD vast te leggen, een muziekboekje uit te brengen en traditionele muziekinstrumenten opnieuw onder de aandacht te brengen. Een nevensdoel is om een soortgelijk project ook voor andere Waddeneilanden uit te voeren.

LEADER-projecten

De provincie heeft ervoor gekozen om LEADER-projecten als een apart doel op te nemen. Voor dit doel heeft de provincie in de programmering geen aantal te realiseren projecten opgenomen. De Rekenkamer stelt vast dat de inhoud van de LEADER-projecten, evenals bij het doel 'leefbaarheid', zeer divers is. Gesubsidieerde projecten hebben betrekking op cultuur, plattelandseconomie maar soms ook op natuur en milieu en landbouw. Een voorbeeld van een LEADER-project is het project '10 stekjes in Noordoost Friesland'. De Stichting Keunstwerk wil tezamen met Landschapsbeheer 10 designbankjes op cultuurhistorische locaties langs toeristische routes plaatsen. In het projectplan staat hierover het volgende: "Het idee is dat de bankjes een relatie aangaan met het omringende landschap en inspiratie halen uit het landschap, de volksverhalen en de geschiedenis van de plek".

De Rekenkamer constateert dat bij het doel 'leefbaarheid' de programmering in lijn is met de realisatie en dat de beschikbare middelen voor het doel 'fysieke verbetering woonomgeving' halverwege de uitvoering al zijn uitgeput. Bij de doelen 'verbreden plattelandseconomie', 'erfgoed en monumentenzorg' en 'cultuur' blijft de realisatie (ver) achter bij de programmering.

4.6 Verdeling financiële middelen en multiplier

De Rekenkamer verwacht bij een doeltreffende inzet van middelen dat deze terecht komen in gebieden waar de sociaal-economische problematiek het grootst is. De provincie heeft, zoals opgemerkt in hoofdstuk 3, zelf geen inzicht gegeven in de ernst van de problematiek per gebied en regionale verschillen. Om een indicatie te krijgen of de meeste middelen terecht komen in de gebieden met een sociaal-economische achterstand, heeft de Rekenkamer het volgende gedaan. In de eerste plaats heeft de Rekenkamer op basis van 252¹⁰⁴ plattelandsprojecten berekend hoe de middelen na drie uitvoeringsjaren over de zes gebieden zijn verdeeld en hoe deze verdeling uitvalt wanneer een omrekening naar een bijdrage per inwoner plaatsvindt. In de tweede plaats heeft de Rekenkamer zelf een beperkte sociaal-economische analyse uitgevoerd om een

104 Van 252 projecten was informatie beschikbaar om deze analyse te kunnen uitvoeren.

beeld te krijgen van regionale verschillen in sociaal-economische omstandigheden.

Uitgaand van de totale projectkosten blijkt dat de investeringen in de eerste drie uitvoeringsjaren het grootst zijn geweest in het gebied Noordoost, ook indien het megaproject 'Burdaard' buiten beschouwing wordt gelaten (zie tabel 4.2). In de gebieden Midden en Wadden zijn de investeringen het laagst. Als een omrekening plaatsvindt naar een bijdrage per inwoner dan verandert het beeld. Dan blijkt voor de Wadden de bijdrage per inwoner het hoogst te zijn met de kanttekening dat Noordoost net iets hoger zou scoren als het project 'Burdaard' wordt meegenomen. Voor de andere vier gebieden varieert de subsidiebijdrage (provinciaal en EU) per inwoner van € 21 (Midden en Zuidoost) tot € 33 (Zuidwest).

Tabel 4.2 Verdeling van de financiële middelen over de zes plattelandsgebieden en een omrekening naar een bijdrage per inwoner gebaseerd op 252 plattelandsprojecten die in de periode 2007-2009 zijn gesubsidieerd

Gebieden	Aantal projecten	Totale	% EU- en	Totale project-	EU- en provinciale
		project kosten	provinciale		
		(x1.000)	subsidie	inwoner	inwoner
Midden	44	4.502	41%	86.515	21
Noordoost excl. Burdaard	37	8.140	34%	93.989	29
Burdaard	1	30.000	23%	319	74
Noordwest	35	8.453	21%	68.827	26
Wadden	41	4.235	24%	10.298	101
Zuidoost	64	6.168	38%	108.941	21
Zuidwest	30	7.594	34%	78.687	33
Fryslân totaal	252	69.092	28%	447.257	43
Idem excl. Burdaard	251	39.092	31%	87	27

De Rekenkamer geeft op basis van een viertal indicatoren een indicatie van de sociaal-economische situatie van de zes plattelandsgebieden (zie tabel 4.3). Hoewel de analyse beperkt is wat het aantal indicatoren betreft, blijkt hieruit wel dat er tussen de zes gebieden sociaal-economische verschillen zijn. Zo blijkt voor de Wadden dat het aantal banen in de landbouw, tegen de algemene trend in, zelfs is toegenomen en dat de percentages bijstand- en WW uitkeringen hier het laagst zijn. In het gebiedskader van de Waddeneilanden is opgemerkt dat het gemiddelde werkloosheidspercentage op de eilanden aanmerkelijk lager is dan het gemiddelde van Friesland en Nederland. Daarnaast is vermeld dat de bedrijvigheid en het aantal arbeidsplaatsen in periode 2000-2004 is toegenomen¹⁰⁵. De Rekenkamer constateert dat de Waddeneilanden, in vergelijking met de andere gebieden, zeker geen achterstandsregio is, terwijl in de eerste drie uitvoeringsjaren er per waddenbewoner verhoudingsgewijs de meeste subsidie beschikbaar was. Uitgaand van het percentage bijstand- en WW uitkeringen blijkt dat deze in het gebied Noordoost het hoogst is en geeft hiermee een indicatie dat de sociaal-economische omstandigheden in dit gebied

¹⁰⁵ Gebiedskader Waddeneilanden 2007-2013, paragraaf 2.3.6.

minder gunstig zijn. Dat dit sociaal-economisch zwakkere gebied, in vergelijking met de andere gebieden, relatief veel middelen ontvangt is volledig toe te schrijven aan het megaproject 'Burdaard'. Voor de overige vier gebieden geldt dat naar Noordwest en Zuidoost, gelet op de sociaal-economische omstandigheden, relatief wat meer middelen zouden moeten gaan dan naar Midden en Zuidwest. Het blijkt dat van deze vier gebieden er voor de bewoner van Zuidoost relatief de minste middelen beschikbaar zijn gesteld en voor die van Zuidwest de meeste.

Tabel 4.3 Vier algemene indicatoren die volgens de Rekenkamer een indicatie geven van de verschillen in sociaal-economische problematiek voor de zes onderscheiden plattelandsgebieden¹⁰⁶

Gebieden	Verandering			
	aantal banen in landbouw 2000-2009	WW-uitkeringen in 2009 (%)	Bijstand-uitkeringen in 2009 (%)	Aantal 65-plussers in 2009 (%)
Midden	-820 (-21%)	1,2%	0,8%	15,4%
Noordoost	-604 (-20%)	1,4%	1,8%	15,5%
Noordwest	-339 (-13%)	1,4%	1,5%	16,1%
Waddeneilanden	160 (+23%)	1,2%	0,4%	17,3%
Zuidoost	-454 (-9%)	1,5%	1,4%	17,1%
Zuidwest	-185 (-6%)	1,2%	0,9%	16,1%
Fryslân (excl. niet- Leader gebied)	-2.241 (-12%)	1,4%	1,3%	16,1%

Bottom-up aanpak en multiplier

De provincie wil haar doelen voor plattelandsontwikkeling realiseren door het uitvoeren van gesubsidieerde plattelandsprojecten die bottom-up tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat in het gebied zelf initiatieven tot ontplooiing komen die leiden tot projecten die een bijdrage leveren aan het verbeteren van de sociaal-economische situatie. Dit betekent overigens niet dat overheden zijn uitgesloten om projectvoorstellen in te dienen. Om een indicatie te krijgen van het bottom-up karakter van ingediende projectvoorstellen heeft de Rekenkamer onderzocht hoeveel projectvoorstellen zijn ingediend door private partijen en hoeveel door een overheidsinstantie. Voor de eerste drie uitvoeringsjaren blijkt dat bij minder dan 25% van de projectvoorstellen de subsidie is aangevraagd door een overheidsinstantie. Dit wijst erop dat de meeste aanvragen bottom-up tot stand komen.

De provincie Fryslân gebruikt de multiplier als een indicator voor uitgelokte investeringen¹⁰⁷. Het uitgangspunt hierbij is dat hoe groter

106 Bron: Voor arbeidsplaatsen is informatie ontvangen van de provincie Fryslân over arbeidsplaatsen per gemeente. Voor de WW, bijstand en 65+: www.cbs.nl, CBS-statline, regionale statistiek van bevolking en arbeidsmarkt; gedownload najaar 2010. Voor een uitgebreide toelichting op de analyse wordt verwezen naar bijlage 7.

107 Ook andere overheden gebruiken vaak de multiplier als een indicator voor uitgelokte investeringen.

de multiplier des te groter het succes van het plattelandsbeleid. De provincie Fryslân berekent de multiplier door de totale (subsidiabele) projectkosten te delen door de eigen bijdrage. De berekeningswijze van de provincie veronderstelt dat ook de EU-bijdrage en de gemeentelijke bijdragen 'uitgelokte' investeringen zijn. Volgens de Rekenkamer geeft deze voorstelling van zaken een te rooskleurig beeld als het gaat om het uitlokken van private investeringen. De oorspronkelijke gedachte achter de multiplier is volgens de Rekenkamer dat het verstrekken van overheidssubsidie – niet uitsluitend provinciale subsidie – private investeringen uitlokt die anders niet gedaan waren. De Rekenkamer is daarom van mening dat de verhouding tussen de totale projectkosten en de totale overheidsbijdrage een realistischer beeld geeft van de mate waarin private investeringen zijn uitgelokt.

*Tabel 4.4 Uitkomsten multiplier volgens berekeningswijze van de provincie en die van de Rekenkamer op basis van een steekproef van 130 plattelandsprojecten die in periode 2007 tot en met 2009 zijn uitgevoerd (bijdragen in € * 1000)*

Gebieden	Aantal projecten	Bijdragen provincie	Totale overheidsbijdrage	Totale projectkosten	Multiplier volgens provincie	Multiplier volgens Rekenkamer
Midden	29	1.069	2.416	3.371	3,2	1,4
Noordoost excl. Burdaard	25	759	4.996	6.215	8,2	1,2
Burdaard	1	7.000	10.000	30.000	4,3	3,0
Noordwest	12	662	2.466	4.964	7,5	2,0
Wadden	20	338	787	1.939	5,7	2,5
Zuidoost	21	652	2.235	2.480	3,8	1,1
Zuidwest	21	411	3.462	4.402	10,7	1,3
Projectbureau Landelijk Gebied	1	43	85	85	2,0	1,0
Fryslân totaal	130	10.932	26.446	53.456	4,9	2,0
Idem exclusief Burdaard	129	3.932	16.446	23.456	6,0	1,4

De Rekenkamer geeft op basis van een steekproef van 130 projecten een indicatie van het verschil in uitkomsten van deze twee berekeningswijzen (zie tabel 4.4). Voor het totale aantal van 130 projecten is het verschil ongeveer een factor 2,5 exclusief het project 'Burdaard'. Als dit project in de berekening wordt meegenomen is het verschil nog groter. De provincie zelf heeft ook vraagtekens bij het gebruik van de multiplier. Bij het opstellen van een nieuwe nota Plattelandsbeleid heeft zij namelijk aan PS de vraag voorgelegd of de multiplier een voldoende meetinstrument is om het rendement van de provinciale investeringen in beeld te brengen¹⁰⁸.

4.7 Deelconclusie

De Rekenkamer concludeert dat de medewerkers van de projectbureaus tezamen met de leden van de gebiedsplatforms veel inspanningen

¹⁰⁸ Startnotitie Strategie Vitaal Platteland 2010-2013, vastgesteld door GS op 10 maart 2009, hoofdstukken 4 en 5.

plegen om bewoners te betrekken bij het informeren over subsidie-mogelijkheden en hen te assisteren bij het ontwikkelen van projecten en het indienen van subsidieaanvragen. Het resultaat is dat de subsidieaanvragers (zeer) tevreden zijn over de wijze waarop de provincie haar faciliterende rol in de regio vervult. De Rekenkamer stelt vast dat deze inspanningen ook in positieve zin hebben bijgedragen aan het aantal ingediende projectideeën en het aantal projecten dat bottom-up tot stand komt.

Het positieve resultaat dat het aantal binnenkomende projectvoorstellen aanzienlijk is toegenomen, heeft niet kunnen voorkomen dat bij verschillende pMJP-doelen de realisatie (ver) achter loopt bij de programmering. De Rekenkamer concludeert dat aantallen projecten op het gebied van 'verbreden plattelandseconomie', 'erfgoed en monumentenzorg' en 'cultuur' (bij lange na) niet zijn gehaald. Daarentegen zijn de beschikbare middelen voor het doel 'fysieke verbetering woonomgeving' halverwege de uitvoering al uitgeput.

De provincie gebruikt de multiplier als een indicator voor de mate waarin het plattelandsbeleid succesvol is. De Rekenkamer zet een vraagteken bij de wijze waarop de provincie de multiplier berekent doordat ook de bijdragen van andere overheden worden beschouwd als uitgelokte investeringen. De Rekenkamer concludeert dat de berekeningswijze van de provincie een te rooskleurig beeld geeft van de omvang van uitgelokte investeringen.

De Rekenkamer concludeert dat de provinciale werkwijze niet bijdraagt aan een doeltreffende inzet van beschikbare overheidsmiddelen, doordat de meeste middelen niet terecht komen in de plattelandsgebieden waar de noden het hoogst zijn. Uit de verdeling van de financiële middelen over de zes plattelandsgebieden na drie uitvoeringsjaren, blijkt namelijk dat voor de bewoners van de Waddeneilanden verhoudingsgewijs de meeste subsidie beschikbaar was, terwijl vanuit sociaal-economisch perspectief dit gebied er het beste voor staat in de provincie Fryslân. Het sociaal-economische zwakkere gebied Noordoost ontvangt ook relatief veel middelen, maar dat is vooral dankzij één megaproject, de herinrichting van Burdaard. Dat de provinciale werkwijze geen goede basis heeft om tot een doeltreffende inzet van middelen te komen, heeft volgens de Rekenkamer te maken met een aantal redenen. In de eerste plaats heeft de provincie, zoals geconcludeerd in het vorige hoofdstuk, de belangrijkste sociaal-economische knelpunten voor de zes plattelandsgebieden niet in beeld gebracht en daardoor ook geen maatregelen geprioriteerd die bijdragen aan het verminderen van deze knelpunten. In de tweede plaats is het door de provincie gehanteerde prioriteringskader met algemene criteria niet onderscheidend in de zin van dat hiermee projecten worden geselecteerd die een bijdrage (kunnen) leveren aan het oplossen van de belangrijkste regionale problemen. In de derde plaats kan de provincie bij de verdeling van middelen over de plattelandsgebieden geen rekening houden met de ernst van de sociaal-economische problemen per gebied nu ze hier geen zicht op heeft.

5 Provinciale sturing op plattelandsprojecten

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de provincie sturing geeft aan de uitvoering van haar plattelandsbeleid. De provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gebiedsgerichte plattelandsbeleid. De Rekenkamer gaat ervan uit dat de provincie daarom inzicht heeft in de hele keten van plattelandsontwikkeling en PS in staat stelt hun controlerende taak uit te voeren. De Rekenkamer verwacht dat de provincie hierbij een transparante werkwijze hanteert en over informatie beschikt die haar in staat stelt tussentijds bij te sturen als dit gewenst is. Het gaat hierbij om informatie over geraamde en uitgevoerde plattelandsprojecten, de hiermee samenhangende begrote en bestede middelen en de resultaten en effecten van uitgevoerde plattelandsprojecten. Daarnaast verwacht de Rekenkamer dat de provincie informatie heeft over afwijkingen in de programmering en de mate waarin plattelandsprojecten bijdragen aan de realisatie van het provinciale beleidsdoel om de leefbaarheid te behouden en te ontwikkelen.

5.2 Monitoring plattelandsprojecten

De Rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze de provincie de monitoring van plattelandsprojecten heeft georganiseerd en uitvoert. De provinciale afdeling Programma's en Projecten Landelijk Gebied (PPLG) coördineert de monitoring van plattelandsprojecten¹⁰⁹. De afdeling PPLG voert deze monitoring niet zelf uit. Dit gebeurt door de zes projectbureaus van de provinciale afdeling Plattelânsprojekten (PP) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De projectbureaus houden monitoringgegevens bij vanaf de aanvraag tot aan het afgeven van de subsidiebeschikking. DLG verzorgt de projectadministratie vanaf het moment dat de subsidiebeschikking is afgegeven.

De medewerkers van regionale projectbureaus houden informatie bij van gesubsidieerde plattelandsprojecten waarvoor de gebiedsplatforms een zwaarwegend advies afgeven. Ze doen dit in het provinciale projectadministratiesysteem PPN¹¹⁰. Dit systeem bevat onder andere informatie over aan welk pMJP-doel het project gerelateerd is en de financieringsbronnen van het project. De afdeling PP stelt op basis van deze monitoringgegevens ook voortgangsrapportages op die op

109 Administratieve Organisatie Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân 2007-2013, Provincie Fryslân, augustus 2007, hoofdstuk 2.

110 De afdeling PP gebruikte dit systeem al voor 2007. In 2009 heeft de programmaleiding pMJP dit systeem eveneens in gebruik genomen om hierin ook gegevens op te nemen van projectvoorstellen die rechtstreeks binnenkomen bij het subsidieloket van de afdeling PPLG. De provincie hanteert nu één intern projectregistratiesysteem voor gesubsidieerde pMJP-projecten. Bron: Tweede Voortgangsrapportage Plattelânsprojekten: periode medio 2008 – medio 2010, paragraaf 4.1.

inzichtelijke wijze overzichten bieden van het aantal binnengekomen projectideeën, het aantal projectvoorstellen dat voorgelegd is aan de gebiedsplatforms voor advisering en de financieringsbronnen¹¹¹.

DLG verzorgt voor de provincie de administratie van verplichte en bestede middelen en gerealiseerde prestaties (gesubsidieerde projecten). Zij doet dit in haar Subsidie-Administratie-Systeem (SAS). Afgesproken is dat DLG voor alle gesubsidieerde pMJP-projecten, ook voor die projecten waarbij de beschikkingen zijn afgegeven door de provincie, de betalingen uit het FYLG verzorgt¹¹². Dit betekent dat DLG niet alleen de Europese en rijksmiddelen uitbetaalt, maar tevens de provinciale FYLG middelen (gebundeld betalen). De DLG dient ieder trimester de voortgang in geleverde prestaties en verplichte en bestede middelen te rapporteren aan de provincie¹¹³.

De Rekenkamer heeft bij het bestuderen van de projectinformatie die afkomstig is uit het PPN en het SAS opgemerkt dat niet bij alle projecten altijd dezelfde informatie is opgenomen en dat sommige projecten wel in SAS voorkomen en niet in PPN of omgekeerd. De Rekenkamer stelt vast dat, met uitzondering van enkele omissies in de projectadministratie, de provinciale afdeling PPLG beschikt over informatie over verplichte en uitgevoerde plattelandsprojecten en hiermee samenhangende verplichte en bestede middelen.

Toezicht op projecten

DLG is Betaalorgaan voor Europese middelen uit het ELFPO fonds. Dit houdt in dat zij zorgt voor de betalingen vanuit dit fonds, toeziet op een rechtmatige besteding van de Europese middelen in projecten en voor deze projecten toetst of aan alle Europese subsidiecriteria is voldaan. Daarnaast dient DLG toezicht te houden op de voortgang van projecten en eindcontroles uit te voeren bij oplevering. De eindcontroles betreffen de financiële verantwoording en de oplevering van de beoogde fysieke prestaties. DLG controleert *niet* of de beoogde resultaten en/of effecten van gesubsidieerde projecten op de langere termijn worden gerealiseerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de verwachte stijging in aantal bezoekers, een toename van arbeidsplaatsen of een beoogde verbetering van de leefbaarheid. DLG heeft hiertoe van de provincie ook geen opdracht gekregen. Wel voert DLG op landelijk niveau steekproefsgewijs instandhoudingscontroles¹¹⁴ uit, maar het betreft hier slechts 0,5 tot 1% van de uitgevoerde

111 Eerste Voortgangsrapportage Plattelânsprojekten: periode medio 2007 – medio 2008. Tweede Voortgangsrapportage Plattelânsprojekten: periode medio 2008 – medio 2010.

112 Mid Term Review Bestuursvereenkomst Landelijk Gebied, juli 2010, paragraaf 3.3.

113 Prestatieovereenkomst 2009 tussen provincie Fryslân en Dienst Landelijk Gebied, 14 januari 2009, artikel 2 lid 4 en artikel 3.

114 Instandhoudingscontroles: Alle projecten met investeringen hebben de verplichting het projectresultaat in stand te houden tot vijf jaar na afgifte van de vaststellingsbeschikking. Antwoord op vragen aan DLG, 24 maart 2010.

projecten¹¹⁵. Een landelijk Comité van Toezicht ziet erop toe dat DLG haar taak naar behoren uitvoert.

Geïnterviewde provinciale gebiedscoördinatoren en leden van het gebiedsplatform geven aan dat zij zelf geen controles uitvoeren. Ze bezoeken wel projecten om een beeld te krijgen van de tussentijdse uitvoering of van het eindresultaat. Verschillende themaleden hebben aangegeven dat zij graag meer zicht willen hebben op wat er van projecten terechtkomt op de langere termijn, zodat ze hiervan kunnen leren. Sommige projecten mislukken doordat bijvoorbeeld het beheer en onderhoud niet goed geregeld is. Als voorbeeld zijn 'jeu-de-boules baantjes' genoemd, waarvan het beheer en onderhoud niet geregeld was, met als gevolg dat ze na een jaar niet meer in gebruik waren.

Monitoren effecten afzonderlijke plattelandsprojecten

Zoals hierboven aangegeven voert DLG geen monitoring uit om na te gaan wat er van de beoogde resultaten en effecten van uitgevoerde plattelandsprojecten terecht is gekomen. Ook de provincie doet dit standaard niet. Wel heeft de provincie in 2009 een eenmalig onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van leefbaarheidsprojecten. In dit onderzoek is bij 26 leefbaarheidsprojecten via interviews met de initiatiefnemers (subsidieaanvragers) nagegaan wat de positieve effecten zijn op de lokale leefbaarheid. Eén van de aanbevelingen die het onderzoek heeft opgeleverd is om initiatiefnemers, bijvoorbeeld twee jaar na oplevering, standaard een evaluatieformulier toe te sturen met het verzoek hierop aan te geven wat er van de beoogde resultaten en effecten terecht is gekomen¹¹⁶.

5.3 Monitoring beleidseffecten

De provincie geeft aan dat, hoewel ze hierover geen verantwoording behoeft af te leggen aan het Rijk, ze het zelf van groot belang acht om de effecten van uitgevoerde maatregelen te monitoren om zodoende het beleid te kunnen evalueren. De provincie vermeldt dat ze hiertoe zelf een monitoringsysteem wil ontwikkelen¹¹⁷.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het monitoren van effecten van de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied¹¹⁸. Voor het thema sociaal-economische vitalisering zijn acht effectindicatoren

115 Antwoord op vragen aan DLG, 24 maart 2010.

116 Leefbaarheidsprojecten brengen mensen in beweging en bij elkaar.

Afstudeeronderzoek uitgevoerd door J. van den Hoven – Kuin en Anke Zijlstra – Duiker, augustus 2009.

117 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, paragraaf 7.3.

118 In hoofdstuk 5 van het 'Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013' (MJP2) staan de verantwoordelijkheden vermeld met betrekking tot monitoring, verantwoording en evaluatie.

benoemd¹¹⁹. Bij het opstellen van een basismonitor is Nederland verdeeld in 23 regio's waarbij iedere regio is verdeeld in een stedelijk en plattelandsdeel. Voor deze regio's zijn voor de periode 2002-2006 de sociaal-economische ontwikkelingen in beeld gebracht die aansluiten bij de effectindicatoren. Daarnaast zijn enquêtes gehouden die betrekking hadden op tevredenheid over voorzieningen en tevredenheid met woning en woonomgeving. De provincie Fryslân is in deze basismonitor opgedeeld in twee regio's, namelijk Noord en Zuid Fryslân¹²⁰. De Rekenkamer stelt vast dat deze indeling niet aansluit bij de Friese pMJP-indeling in zes plattelandsgebieden, waardoor een directe vergelijking tussen uitgevoerde maatregelen en gemeten effecten op het niveau van deze zes gebieden niet (goed) mogelijk is. De provincies zijn niet of nauwelijks betrokken geweest bij het opstellen van de effectindicatoren, de indeling in regio's en de wijze van meten¹²¹.

In de startnotitie voor een nieuwe nota plattelandsbeleid vermeldt de provincie dat bij de start van de 'Nota plattelandsbeleid 2004-2008' PS zich hebben uitgesproken voor een monitoringsysteem om de beleidseffecten te volgen. De provincie geeft aan dat het monitoren van effecten een weerbarstige materie is¹²². Ze heeft een eerste aanzet gegeven tot het benoemen van een aantal sociaal-economische beleidsindicatoren die de basis moeten gaan vormen voor een monitoringprogramma. Deze beleidsindicatoren hebben onder andere betrekking op het aantal basisvoorzieningen per (dorps) kern en de verdeling van bedrijven en banen over de (dorps)kernen¹²³. Op basis van deze indicatoren wil de provincie ontwikkelingen beschrijven en wil zij een beeld schetsen van wat zij verstaat onder een leefbaar platteland¹²⁴. De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de provincie halverwege de uitvoeringsperiode nog niet beschikt over een monitoringsysteem voor het meten van beleidseffecten, terwijl PS hier in 2004 al om gevraagd hebben. Ook acht de Rekenkamer het rijkelijk laat dat de provincie, met zo'n lange traditie op het gebied van het

119 De 8 effectindicatoren zijn: 1. Voorzieningenniveau plattelandsgemeenten, 2. Tevredenheid bewoners over voorzieningenniveau plattelandsgemeenten, 3. Woningaanbod plattelandsgemeenten, 4. Vraag naar woningen in plattelandsgemeenten, 5. Structuur bedrijvigheid in minder verstedelijkte arbeidsregio's, 6. Arbeidsparticipatie in minder verstedelijkte arbeidsregio's, 7. Inkomen van plattelandsbewoners, 8. Tevredenheid plattelandsondernemers. Bron: paragraaf 4.9 van het 'Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013' 2007-2013 (MJP2).

120 Monitor Agenda Vitaal Platteland. Rapportage Nulmeting Effectindicatoren. Wageningen UR, februari 2009.

121 Antwoord op vragen aan projectleider van Alterra voor het uitvoeren van de effectmonitor MJP2, 14 september 2009.

122 Startnotitie Strategie Vitaal Platteland 2010-2013, vastgesteld door GS op 10 maart 2009.

123 Terugblik Plattelandsbeleid in Fryslân 2004-2008, vastgesteld door GS op 10 maart 2009, hoofdstuk 2.

124 Konsept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2014, paragraaf 6.2.

plattelandsbeleid¹²⁵, nu pas een concrete invulling geeft aan het begrip leefbaarheid.

5.4 Tussentijdse evaluatie uitvoering pMJP (Mid Term Review)

De WILG voorziet eenmalig in een tussentijdse evaluatie van het ILG, een Mid Term Review. De Mid Term Review (MTR) van de provincie Fryslân dateert van medio 2010¹²⁶. Aanvullend op de landelijke MTR heeft de provincie ook een MTR opgesteld die specifiek betrekking heeft op het FYLG¹²⁷.

Omdat het Rijk in de bestuursovereenkomst met de provincie voor het thema sociaal-economische vitaliteit geen operationele doelen en concrete prestaties heeft opgenomen, hoeft de provincie deze in de MTR ook niet te verantwoorden. Wel verwacht het Rijk dat de provincie inzicht geeft in het procesverloop¹²⁸. De provincie stelt vast dat de invoering van het pMJP-programma in 2007 voor een efficiëntere en effectievere uitvoering van maatregelen in het landelijk gebied gezorgd heeft, maar ze geeft niet aan waarop dit gebaseerd is. Verder merkt de provincie opdat voor de uitvoering van het pMJP gebruik wordt gemaakt van drie verschillende samenwerkingsvormen namelijk bestuurs- en gebiedscommissies en gebiedsplatforms. De Rekenkamer merkt op dat de provincie in de MTR niet ingaat op de overlap in taken en werkzaamheden tussen deze drie soorten commissies en de hierdoor ontstane bestuurlijke en ambtelijke drukte. De Rekenkamer vindt dit opmerkelijk omdat in een eigen onderzoek van de provincie naar een mogelijke invoering van het Streekhuismodel dit wel nadrukkelijk naar voren komt¹²⁹.

De provincie geeft aan dat zij in het kader van de MTR 2010 een drietal bijeenkomsten in de regio heeft georganiseerd, waarbij zij aan de gebiedspartners heeft voorgelegd wat deze van het pMJP-programma vinden en de wijze waarop de provincie dit uitvoert. Volgens de provincie waren zij zeer tevreden over het programma en de aanpak van de provincie. Wel merkten de gebiedspartners op dat de afhandeling van subsidieaanvragen traag verloopt. Ook hadden betrokkenen zorgen over de beschikbare middelen voor de resterende uitvoeringsperiode, omdat PS in de begroting van 2010 minder middelen beschikbaar hebben gesteld voor de totale uitvoeringsperiode dan in 2006 gevraagd en de komende jaren alle overheidsorganisaties aanzienlijke bezuinigingen dienen door te voeren.

125 Konsept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2014, paragraaf 2.4.

126 Rapportage Mid Term Review (Healwei werom sjen), juli 2010.

127 Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied, Provincie, juli 2010.

128 Rapportage Mid Term Review (Healwei werom sjen), juli 2010.

129 Zie ook paragraaf 3.2.

5.5 Informeren PS en (bij)sturen

De provincie stelt in het pMJP dat ze niet wil sturen op budget, maar op doelen. De provincie vermeldt dat als het niet lukt om voldoende middelen beschikbaar te krijgen, zij de prestaties en doelen bijstelt¹³⁰. De provincie heeft besloten om de verantwoording en bijsturing van het pMJP-programma te laten aansluiten bij de provinciale planning en control cyclus¹³¹. In de begroting stellen PS jaarlijks vast hoeveel middelen zij beschikbaar wil stellen voor de uitvoering van het pMJP-programma. PS stellen op deze wijze de financiële randvoorwaarden vast waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma van het pMJP (het pMJP-jaarplan) vindt vervolgens de programmering van beschikbare middelen per pMJP-doel plaats en de bijbehorende subsidieplafonds¹³². Via de jaarrekening en het jaarverslag vindt verantwoording aan PS plaats over de besteding van de provinciale middelen en over de geleverde prestaties.

Informeren

De pMJP-jaarplannen 2008, 2009 en 2010 verschillen aanzienlijk qua opbouw en informatie. De jaarplannen bevatten niet alleen informatie over de programmering voor het komende jaar, maar geven ook een terugblik op het afgelopen jaar. De Rekenkamer verwacht dat in het pMJP-jaarplan in ieder geval per pMJP-doel een overzicht te vinden is van begrote middelen en geraamde plattelandsprojecten aan de ene kant en bestede middelen en gerealiseerde projecten aan de andere kant. Ook verwacht de Rekenkamer hierin een overzicht van de voortgang in bestede middelen en gerealiseerde projecten in relatie tot de programmering voor de gehele uitvoeringsperiode. In de provinciale pMJP-jaarplannen zijn echter geen of onvolledige overzichten aanwezig van beschikbare jaarbudgetten en bestede middelen. Hetzelfde geldt voor de verwachte en gerealiseerde prestaties. Ook de bestuursrapportages en jaarverslagen bieden deze informatie niet op het niveau van de onderscheiden pMJP-doelen. De informatie die in de jaarplannen beschikbaar is betreft de beschikbare jaarbudgetten voor de pMJP-doelen waarvoor de tenderregeling geldt. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie in haar verantwoordingsrapportages niet op een transparante wijze inzicht geeft in beschikbare jaarbudgetten en bestede middelen en aantallen geraamde en gerealiseerde plattelandsprojecten, terwijl de provincie deze informatie wel tot haar beschikking heeft.

Bijsturen

De provincie heeft in 2006 een programmering gemaakt van de middelen die zij denkt nodig te hebben om de prestaties die bij de verschillende pMJP-doelen zijn onderscheiden te realiseren. PS

130 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, paragraaf 5.3.1.

131 De planning en control cyclus betreft: kadernota, begroting, bestuursrapportages, jaarrekening en jaarverslag.

132 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, paragraaf 5.3.1.

hebben bij het vaststellen van de begroting in 2010 € 17 miljoen minder beschikbaar gesteld dan oorspronkelijk in 2006 nodig geacht werd voor het realiseren van alle pMJP-prestaties. Het provinciale pMJP-budget voor de totale uitvoeringsperiode is verlaagd van € 139 miljoen naar € 122 miljoen. Voor het thema sociaal-economische vitaliteit betekent dit dat er ruim € 10 miljoen aan provinciale middelen minder beschikbaar is voor de realisatie van de provinciale doelen die betrekking hebben op het thema, exclusief de doelen waarvoor geen tenderregeling geldt. In vergelijking met de andere doelen is het budget voor het doel 'plattelandseconomie' relatief veel gekort. Het oorspronkelijke budget van ruim € 13 miljoen is verlaagd naar € 6,5 miljoen¹³³.

PS hebben aan GS gevraagd maatregelen te treffen waaruit blijkt dat de korting op het pMJP-budget geen gevolgen heeft voor de verwachtingen die bij de gebiedspartners zijn gewekt bij het vaststellen van het pMJP in 2006¹³⁴. Voor de pMJP-doelen die betrekking hebben op plattelandsontwikkeling, geeft de provincie aan dat het aantal te realiseren projecten in lijn is gebracht met de realisatie tot nu toe. De Rekenkamer heeft al eerder geconstateerd dat voor een aantal doelen de realisatie van projecten (ver) achterblijft bij de planning¹³⁵. Voor deze doelen zijn beschikbare middelen en aantal te realiseren projecten naar beneden bijgesteld. De conclusie van de provincie is dat ondanks het lagere beschikbare budget nog steeds kan worden voldaan aan de gewekte verwachtingen bij de meeste pMJP-doelen¹³⁶.

De Rekenkamer ziet niet op welke wijze aan de verwachtingen die bij aanvang van het programma zijn gewekt kan worden voldaan. In het geval van de doelstelling om de plattelandseconomie te verbreden is niet een achterblijvende behoefte aan projecten de oorzaak dat er aanzienlijk minder aanvragen zijn ingediend. Er bestond veel onduidelijkheid bij de gebiedsplatforms over subsidievoorwaarden en welke projecten voor subsidie in aanmerking konden komen. Nu hier duidelijkheid over is verkregen, is het aantal aanvragen vanaf 2009 fors toegenomen. De doelstelling om de plattelandseconomie te verbreden en waarvoor 384 projecten bij aanvang van het programma zijn geprogrammeerd is nog niet gerealiseerd; desalniettemin heeft de provincie het budget hiervoor gehalveerd. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat de provincie haar uitgangspunt (bottom-up aanpak) in de besluitvorming over bijstelling van het budget niet heeft toegepast, nu de gebiedspartners en bewoners hier niet in zijn gekend. Gezien de belangrijke rol die gebiedspartners en bewoners hebben bij het realiseren van doelstellingen voor de ontwikkeling van het platteland en gezien het feit dat zij zorgen maken, acht de Rekenkamer dit vreemd. Al met al zou de Rekenkamer hebben verwacht dat het aanvankelijke

133 Bron: Jaarplan 2010 Plattelânsprojekten Zuidwest, januari 2010.

134 Jaarplan 2010 pMJP, vastgesteld door GS op 5 januari 2010, bladzijde 10.

135 Het betreft de doelen 'verbreden plattelandseconomie', 'erfgoed en monumentenzorg' en 'cultuur'.

136 Jaarplan 2010 pMJP, vastgesteld door GS op 5 januari 2010, bladzijde 14.

programma als basis voor gewekte verwachtingen dient, waarbij financiële keuzes worden voorzien van een duidelijke toelichting op de gevolgen van een neerwaartse bijstelling, zowel voor het aantal projecten als voor het realiseren van de doelstellingen.

Gebiedsplatforms

GS bepalen de verdeling van beschikbare provinciale, EU en Rijksmiddelen over de pMJP-doelen¹³⁷. Doordat de provincie *niet* met toegekende regiobudgetten werkt¹³⁸, betekent deze werkwijze voor de gebiedsplatforms dat zij geen zeggenschap hebben over de verdeling van beschikbare middelen over de doelen van het gebiedskader. Voor het pMJP-doel 'LEADER-projecten' hebben GS een uitzondering gemaakt in het pMJP-jaarplan 2010. Vanaf 2010 kunnen de gebiedsplatforms zelf besluiten over de besteding van deze middelen¹³⁹. De afdeling PPLG geeft aan dat halverwege de uitvoeringsperiode vanuit de gebiedsplatforms meer sturing nodig is met betrekking tot het realiseren van achterblijvende pMJP-doelen¹⁴⁰. Achterblijvende pMJP-doelen zijn doelen waarbij veel minder projecten zijn gerealiseerd dan geprogrammeerd. In het Jaarplan 2010 van de regio Zuidwest is geconcludeerd dat de achterblijvende pMJP-doelen, waar nog voldoende financiële ruimte aanwezig is, niet aansluiten bij de speerpunten van de regio die gericht zijn op het realiseren van de doelen in het gebiedskader¹⁴¹. De Rekenkamer constateert dat, met uitzondering van het LEADER-budget, bijsturing in het verwerven van plattelandsprojecten top-down plaatsvindt op basis van achterblijvende pMJP-doelen en niet bottom-up op basis van de speerpunten die het gebiedsplatform in het gebiedskader en in haar jaarplannen heeft opgenomen.

5.6 Deelconclusie

De provincie wil haar pMJP-doelen voor plattelandsontwikkeling realiseren door het uitvoeren van gesubsidieerde plattelandsprojecten die bottom-up tot stand zijn gekomen. Ook blijkt dat de realisatie van een aantal pMJP-doelen achterblijft bij de programmering. De gebiedsplatforms sturen bij het selecteren van projectvoorstellen vooral op speerpunten die in de gebiedskaders en in de hierop gebaseerde jaarplannen zijn opgenomen. Het blijkt dat deze speerpunten niet aansluiten bij pMJP-doelen. De Rekenkamer concludeert dat de provincie vooral top-down stuurt op pMJP-doelen en middelen, nu de provincie niet werkt met regiobudgetten (met uitzondering van het LEADER-budget). Van een bottom-up sturing in de verdeling van middelen door de gebiedsplatforms, waarbij de speerpunten en doelen in het gebiedskader voorop staan, is daardoor nauwelijks sprake.

¹³⁷ Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel I, artikel 9 lid 4.

¹³⁸ Zie paragraaf 3.4.

¹³⁹ Jaarplan 2010 pMJP, vastgesteld door GS op 5 januari 2010, bladzijde 10.

¹⁴⁰ Jaarplan 2010 pMJP, vastgesteld door GS op 5 januari 2010, bijlage 1.

¹⁴¹ Jaarplan 2010 Plattelânsprojekten Zuidwest, januari 2010, paragraaf 3.4.1.

De provincie beschikt over informatie over verplichte en uitgevoerde plattelandsprojecten en hiermee samenhangende verplichte en bestede middelen, maar het ontbreekt haar aan informatie over resultaten en effecten van uitgevoerde plattelandsprojecten en de bijdrage van deze projecten om de leefbaarheid van het platteland te behouden en te ontwikkelen. De Rekenkamer concludeert dat met deze zwakke informatiepositie de provincie niet in staat is PS op een transparante wijze te informeren over de resultaten en effecten van het plattelandsbeleid. Hierdoor kan PS niet of moeilijk beoordelen wat (eventuele) kortingen op het budget betekenen voor de leefbaarheid op het platteland en daarmee kan zij haar controlerende taak niet naar behoren uitvoeren. Door de zwakke informatiepositie heeft de provincie ook geen basis om bij te kunnen sturen in het realiseren van haar beleidsdoel. De Rekenkamer vindt het opvallend dat de provincie zelf aangeeft te willen sturen op doelen en niet op budget, maar niet duidelijk voor ogen heeft wat zij ziet als gewenste (eind)situatie.

6 Conclusie en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Fryslân als regisseur van de gebiedsgerichte aanpak van de sociaal-economische problemen op het platteland niet gezorgd heeft voor regionaal maatwerk door duidelijke keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Hierdoor ontbreekt de basis voor een doeltreffende inzet van beschikbare overheidsmiddelen met als gevolg dat, zoals aangetoond in dit onderzoek, de meeste middelen *niet* terechtkomen in de plattelandsgebieden waar de noden het hoogst zijn. Nu de provincie aan de ‘voorkant’ van de uitvoering van haar plattelandsbeleid niet het gewenste maatwerk heeft geleverd kan zij aan de ‘achterkant’ niet vaststellen in welke mate gesubsidieerde plattelandsprojecten bijdragen aan verminderen van sociaal-economische knelpunten. Dit klemt temeer nu de provincie (nog) geen duidelijk beeld heeft van het begrip leefbaarheid en geen monitoring uitvoert om beleidseffecten in beeld te brengen. Hierdoor kan de provincie ook niet vaststellen of zij erin slaagt om de leefbaarheid op het platteland te behouden en te ontwikkelen.

De Rekenkamer komt tot deze algemene conclusie aan de hand van de volgende deelconclusies.

Deelconclusie plattelandsbeleid

De algemene Europese en nationale beleidskaders voor de sociaal-economische vitalisering van het platteland laten bewust veel ruimte om op provinciaal niveau keuzes te kunnen maken die gericht zijn op specifieke problemen van de regio.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie deze keuzes niet heeft gemaakt en dat haar plattelandsbeleid ook geen basis biedt om deze keuzes te *kunnen* maken. Zo ontbreekt een definitie van het ruime begrip leefbaarheid en heeft de provincie geen analyse gemaakt van de sociaal-economische situatie op het platteland. De provincie beschrijft ontwikkelingen op het platteland, die mogelijk een bedreiging kunnen vormen voor de leefbaarheid (vergrijzing, krimp, teruglopend voorzieningenniveau), in algemene termen zonder verder aan te geven welke urgente problemen er zijn of kunnen ontstaan. Tevens vermeldt de provincie niet of sommige gebieden er in sociaal-economisch opzicht beter voorstaan dan andere.

De provincie heeft haar beleidsdoel om de leefbaarheid op het platteland te behouden en te ontwikkelen geconcretiseerd in aantallen uit te voeren projecten. De beoogde aantallen zijn gebaseerd op ervaringscijfers uit voorafgaande perioden en niet op een verwachte bijdrage aan het realiseren van de provinciale doelstelling. De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de provincie, nu het plattelandsbeleid in de provincie Fryslân al een traditie heeft van 30 jaar, geen indicatie geeft van wat zij denkt te bereiken met

de uitvoering van beoogde projecten. Het ontbreekt de provincie aan informatie of haar beleid bijdraagt aan het verminderen van sociaal-economische problemen op het Friese platteland. Bijsturing van het programma halverwege is hierdoor niet goed mogelijk, waardoor de volledige uitvoeringstermijn van zeven jaar niet effectief wordt benut.

Deelconclusie gebiedsgerichte aanpak

De provincie sluit bij de uitvoering van het pMJP aan bij de reeds bestaande gebiedsindeling in zes plattelandsgebieden, waarbij in ieder gebied een gebiedsplatform is ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van lokale overheden en thema-leden. Naast het gebiedsplatform zijn in de plattelandsgebieden nog bestuurs- en gebiedscommissies actief die zich eveneens bezig houden met de uitvoering van het pMJP. De Rekenkamer concludeert dat de provincie met haar gebiedsorganisatie aan plattelandsbewoners de ruimte biedt om plattelandsprojecten te initiëren die een bijdrage kunnen leveren aan de sociaal-economische vitalisering van het platteland. Verder stelt de Rekenkamer vast dat door de vele commissies er sprake is van een bestuurlijke en ambtelijke drukte op het platteland. Temeer doordat er een onduidelijke afbakening in taken en werkzaamheden is tussen deze commissies bestaat het risico op een inefficiënte en ineffectieve uitvoering van het pMJP.

Niet alleen de complexe gebiedsorganisatie vormt een risico op een weinig doeltreffende inzet van middelen, maar ook het gegeven dat de provincie in beperkte mate regionaal maatwerk heeft geleverd. De Rekenkamer concludeert dat de provincie geen inzicht heeft in de belangrijkste sociaal-economische knelpunten per plattelandsgebied en geen maatregelen heeft geprioriteerd die bijdragen aan het verminderen van deze knelpunten. Hierdoor kan ze ook geen verdeling van beschikbare middelen toepassen die gebaseerd is op de ernst van de problematiek van de zes plattelandsgebieden. De provincie benut daarmee niet de ruimte en mogelijkheden die zij als spil in het geheel toebedeeld heeft gekregen. De verantwoordelijkheid om als provinciale overheid, die het meest zicht heeft op de problematiek in elk gebied, maatwerk te organiseren, heeft Fryslân onvoldoende waargemaakt.

Deelconclusie plattelandsprojecten

De Rekenkamer concludeert dat de medewerkers van de projectbureaus tezamen met de leden van de gebiedsplatforms veel inspanningen plegen om bewoners te betrekken bij het informeren over subsidiemogelijkheden en hen te assisteren bij het ontwikkelen van projecten en het indienen van subsidieaanvragen. Het resultaat is dat de subsidieaanvragers (zeer) tevreden zijn over de wijze waarop de provincie haar faciliterende rol in de regio vervult. De Rekenkamer stelt vast dat deze inspanningen ook in positieve zin hebben bijgedragen aan het aantal ingediende projectideeën en het aantal projecten dat bottom-up tot stand komt.

Het positieve resultaat dat het aantal binnenkomende projectvoorstellen aanzienlijk is toegenomen, heeft niet kunnen

voorkomen dat bij verschillende pMJP-doelen de realisatie (ver) achter loopt bij de programmering. De Rekenkamer concludeert dat aantallen projecten op het gebied van ‘verbreden plattelandseconomie’, ‘erfgoed en monumentenzorg’ en ‘cultuur’ (bij lange na) niet zijn gehaald. Daarentegen zijn de beschikbare middelen voor het doel ‘fysieke verbetering woonomgeving’ halverwege de uitvoering al uitgeput.

De provincie gebruikt de multiplier als een indicator voor de mate waarin het plattelandsbeleid succesvol is. De Rekenkamer zet een vraagteken bij de wijze waarop de provincie de multiplier berekent doordat ook de bijdragen van andere overheden worden beschouwd als uitgelokte investeringen. De Rekenkamer concludeert dat de berekeningswijze van de provincie een te rooskleurig beeld geeft van de omvang van uitgelokte investeringen.

De Rekenkamer concludeert dat de provinciale werkwijze niet leidt tot een doeltreffende inzet van beschikbare overheidsmiddelen, doordat de meeste middelen *niet* terechtkomen in de plattelandsgebieden waar de noden het hoogst zijn. Uit de verdeling van de financiële middelen over de zes plattelandsgebieden na drie uitvoeringsjaren, blijkt namelijk dat voor de bewoners van de Waddeneilanden verhoudingsgewijs de meeste subsidie beschikbaar was, terwijl vanuit sociaal-economisch perspectief dit gebied er het beste voor staat in de provincie Fryslân. Het sociaal-economische zwakkere gebied Noordoost ontvangt ook relatief veel middelen, maar dat is vooral dankzij één megaproject, de herinrichting van Burdaard. Dat de provinciale werkwijze geen goede basis heeft om tot een doeltreffende inzet van middelen te komen, heeft volgens de Rekenkamer te maken met een aantal redenen. In de eerste plaats heeft de provincie, zoals geconcludeerd in het vorige hoofdstuk, de belangrijkste sociaal-economische knelpunten voor de zes plattelandsgebieden niet in beeld gebracht en daardoor ook geen maatregelen geprioriteerd die bijdragen aan het verminderen van deze knelpunten. In de tweede plaats is het door de provincie gehanteerde prioriteringskader met algemene criteria niet onderscheidend in de zin van dat hiermee projecten worden geselecteerd die een bijdrage (kunnen) leveren aan het oplossen van de belangrijkste regionale problemen. In de derde plaats kan de provincie bij de verdeling van middelen over de plattelandsgebieden geen rekening houden met de ernst van de sociaal-economische problemen per gebied nu ze hier geen zicht op heeft.

Deelconclusie provinciale sturing

De provincie wil haar pMJP-doelen voor plattelandsontwikkeling realiseren door het uitvoeren van gesubsidieerde plattelandsprojecten die bottom-up tot stand zijn gekomen. Ook blijkt dat de realisatie van een aantal pMJP-doelen achterblijft bij de programmering. De gebiedsplatforms sturen bij het selecteren van projectvoorstellen vooral op speerpunten die in de gebiedskaders en in de hierop gebaseerde jaarplannen zijn opgenomen. Het blijkt dat deze speerpunten niet aansluiten bij pMJP-doelen. De Rekenkamer concludeert dat de provincie vooral top-down stuurt op pMJP-doelen en middelen, nu

de provincie niet werkt met regiobudgetten (met uitzondering van het LEADER-budget). Van een bottom-up sturing in de verdeling van middelen door de gebiedsplatforms, waarbij de speerpunten en doelen in het gebiedskader voorop staan, is daardoor nauwelijks sprake.

De provincie beschikt over informatie over verplichte en uitgevoerde plattelandsprojecten en hiermee samenhangende verplichte en bestede middelen, maar het ontbreekt haar aan informatie over resultaten en effecten van uitgevoerde plattelandsprojecten en de bijdrage van deze projecten om de leefbaarheid van het platteland te behouden en te ontwikkelen. De Rekenkamer concludeert dat met deze zwakke informatiepositie de provincie niet in staat is PS op een transparante wijze te informeren over de resultaten en effecten van het plattelandsbeleid. Hierdoor kan PS niet of moeilijk beoordelen wat (eventuele) kortingen op het budget betekenen voor de leefbaarheid op het platteland en daarmee kan zij haar controlerende taak niet naar behoren uitvoeren. Door de zwakke informatiepositie heeft de provincie ook geen basis om bij te kunnen sturen in het realiseren van haar beleidsdoel. De Rekenkamer vindt het opvallend dat de provincie zelf aangeeft te willen sturen op doelen en niet op budget, maar niet duidelijk voor ogen heeft wat zij ziet als gewenste (eind)situatie.

Aanbevelingen

Om te komen tot een meer doeltreffende werkwijze doet de Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen plattelandsbeleid

- Definieer het begrip leefbaarheid en geef aan hoe het gesteld is met de leefbaarheid van het platteland op basis van een aantal gekozen sociaal-economische beleidsindicatoren. Op deze wijze kan een betere afbakening plaatsvinden met andere beleidsterreinen, is een onderbouwing mogelijk van het gevoerde plattelandsbeleid en valt een indicatie te geven van wat het beleid aan maatschappelijke effecten oplevert. De Rekenkamer merkt op dat de provincie in de voorbereidingen op een nieuwe nota plattelandsbeleid hiertoe al een eerste aanzet heeft gegeven.

Aanbevelingen gebiedsgerichte aanpak

- Verminder de bestuurlijke en ambtelijke drukte op het platteland door het aantal gebiedsgerichte commissies terug te brengen en zorg voor een duidelijke afbakening in taken en werkzaamheden tussen deze commissies. Hierdoor zal de efficiëntie van de uitvoering van het pMJP toenemen. De Rekenkamer merkt op dat deze aanbeveling aansluit bij het voornemen van de provincie om tot een efficiëntere gebiedsorganisatie te komen.
- Zorg voor regionaal maatwerk door sociaal-economische gebiedsanalyses uit voeren die zicht bieden op de belangrijkste knelpunten en de ernst van regionale achterstanden. Maak duidelijke keuzes in mogelijke maatregelen en prioriteer maatregelen die bijdragen aan het verminderen van knelpunten. Deze werkwijze

maakt het mogelijk om bij verdeling van beschikbare middelen over de onderscheiden gebieden rekening te houden met de ernst van de regionale problemen en zorgt daarmee voor een meer doeltreffende inzet van middelen.

Aanbevelingen plattelandsprojecten

- Evalueer de werkwijze van beoordelen en prioriteren van plattelandsprojecten in samenhang met het toegepaste tendersysteem en de administratieve last die gepaard gaat met het afhandelen van subsidieaanvragen. Voer aanpassingen door die ervoor zorgen dat het beoordelen en prioriteren aansluit bij maatregelen die gerelateerd zijn aan de belangrijkste sociaal-economische knelpunten, zodat de garantie op een doeltreffende inzet van middelen toeneemt.

Aanbevelingen verantwoorden en sturen

- Zorg voor een consistente en gestandaardiseerde wijze van verantwoorden over verplichte en uitgevoerde plattelandsprojecten, de hiermee samenhangende verplichte en bestede middelen en afwijkingen in de programmering, zodat de transparantie in de verantwoording van de uitvoering van het pMJP-programma toeneemt.
- Stel een monitoringprogramma op om na te gaan of beoogde resultaten en effecten van uitgevoerde plattelandsprojecten ook echt zijn gerealiseerd, zodat valt vast te stellen of deze projecten een bijdrage hebben geleverd aan het verbeteren van leefbaarheid van het platteland.
- Motiveer aanpassingen in de pMJP-programmering door niet alleen aan te geven wat dit betekent voor het geraamde aantal plattelandsprojecten, maar tevens wat de gevolgen hiervan zijn voor het bereiken van de provinciale (beleids)doelen voor plattelandsontwikkeling.
- Zorg voor een betere afstemming tussen de pMJP-doelen die vallen onder het thema sociaal-economische vitaliteit en de doelen in het gebiedskader die hier betrekking op hebben, zodat de top-down sturing in het verwerven en plattelandsprojecten op achterblijvende pMJP-doelen in lijn is met de sturing door de gebiedsplatforms op speerpunten die gerelateerd zijn aan de doelen van het gebiedskader.

7 Bestuurlijke reactie en nawoord Noordelijke Rekenkamer

7.1 Bestuurlijke reactie GS Fryslân

De Noordelijke Rekenkamer heeft haar concept-rapport op 2 februari 2011 aangeboden voor bestuurlijke reactie. Zij heeft het College van Gedeputeerde Staten van Fryslân gevraagd of zij de conclusies en aanbevelingen onderschrijven. GS Fryslân hebben hun reactie op 28 februari toegestuurd. Deze is hieronder integraal weergegeven. Het hoofdstuk besluit met een nawoord van de Rekenkamer.

“U heeft zich in korte tijd de materie eigen gemaakt en uitgebreid onderzoek gedaan. Het Friese platteland is de trots van onze inwoners. De leefbaarheid van het Friese platteland is al jaren een belangrijk succesvol onderdeel van het provinciale beleid. Verschillende enquêtes en onderzoeken bevestigen dit. Uw onderzoek biedt voldoende aanknopingspunten om dat succes in de toekomst te versterken en verder uit te bouwen.

Onze inhoudelijke reactie op uw onderzoek richt zich op de conclusies. De formulering en de inhoud wordt door ons niet in alle opzichten gedeeld. Vooral uw algemene conclusie als zou de provincie onvoldoende de problemen en daarmee oplossingsrichtingen in beeld hebben en dat daarmee een basis ontbreekt om op doeltreffende wijze overheidsmiddelen in te zetten, wordt door ons niet gedeeld.

Dit doet naast onze eigen inspanningen, geen recht aan de (toen nog) 31 Friese gemeenten die inhoudelijk en financieel participeren. Uw benadering gaat voorbij aan de manier waarop wij “van onderen op werken” aan gebiedsgericht plattelandsbeleid. In deze werkwijze ligt wel degelijk sturing en regievoering besloten. In Noordoost Fryslân is bijvoorbeeld meer sprake van projecten gericht op versterking van de economie. In andere gebieden zoals de Wadden en Zuidwest-Fryslân gaat het meer om toeristische ontwikkeling.

Uit uw conclusies begrijpen wij dat u van een overheid verwacht dat zij stuurt op het oplossen van problemen. Ons beleid is dat voor het Friese plattelandsbeleid de inspanningen vooral gericht zijn op het ontwikkelen en stimuleren van kansen. Daar zien wij de kracht van Fryske Mienskip. Leefbaarheid stimuleert gemeenschappen om hun uitdagingen en problemen aan te pakken.

Uw aanbevelingen spreken ons grotendeels aan. Samenvattend zien wij de volgende aanknopingspunten in uw aanbevelingen.

- a. Een grondiger analyse maken van de onderscheiden regio's
- b. Het meetbaar maken van het begrip leefbaarheid
- c. Het verminderen van de bestuurlijke drukte
- d. Het verder versterken van een eenduidige werkwijze en begrippenkader

Een belangrijk deel ervan wordt al in de praktijk gedaan of gebracht. Ook de handvatten die u biedt om onze werkwijze te verbeteren vinden wij bruikbaar. Bij ons bestaat ook al langer de behoefte om onze inspanningen meetbaarder en tastbaarder te maken. In onze agenda Leefbaar Platteland hebben we dat uitgewerkt. Uw aanbevelingen daaromtrent sterken ons in het voornemen om daar nog meer werk van te maken”.

7.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

Het onderzoek toont aan dat de provincie veel inspanningen heeft gepleegd om bewoners(groepen) met succes bij de uitvoering van haar beleid te betrekken. De kritiek van de Rekenkamer richt zich op het feit dat het niet erg waarschijnlijk is dat hiermee ook subsidies worden verstrekt aan projecten die gericht zijn op het opheffen van regionale knelpunten. De Rekenkamer vraagt daarom nadrukkelijk aandacht voor regionaal maatwerk als het gaat om de noodzaak en urgentie van kansen én bedreigingen voor het Friese platteland en voor een meer daarop toegespitste verdeling van budgetten. De provincie is als regisseur van het landelijk gebied verantwoordelijk om dit regionale maatwerk te leveren en hierop te sturen.

Bijlage 1 Afkortingen

ALP	Aginda Leefber Plattelân
AVP	Agenda voor een Vitaal Platteland
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
EU	Europese Unie
FYLG	Frysk Ynvestearringsbudzjet Lânlik Gebiet
GS	Gedeputeerde Staten
ILG	Investeringsfonds Landelijk Gebied
LAG	LEADER Actie Groep of Lokale Actie Groep
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
MFC	Multifunctioneel Centrum
MJP2	Meerjarenprogramma 2007-2013 (nationaal)
MTR	Mid Term Review (2010)
NPS	Nederlandse Plattelandsstrategie
pMJP	Provinciaal Meerjarenprogramma.
POP2	Plattelandsontwikkelingsprogramma (nationaal)
PP	Plattelânsprojekten
PPLG	Programma's en Projecten Landelijk Gebied
PS	Provinciale Staten
SAS	Subsidie Afhandeling Systeem
SEB	Sociaal Economisch Beleid
SNN	Samenwerkingsverband Noord Nederland
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage zijn de probleemstelling, onderzoeksvragen, begrippen en normen opgenomen die de Rekenkamer gebruikt in haar onderzoek. Tevens is in deze bijlage de literatuurlijst en een lijst met geïnterviewde personen opgenomen.

Probleemstelling

De provinciale plattelandsprogramma's (pMJP's) hebben een doorlooptijd tot 2013. Dit heeft tot gevolg dat de (maatschappelijke) effecten van deze programma's nog niet beoordeeld kunnen worden. Omdat de provincie in 2007 is gestart met de gebiedsgerichte aanpak van plattelandsontwikkeling, verwacht de Rekenkamer dat twee jaar na dato duidelijk is of de gebiedsgerichte aanpak bijdraagt aan de beoogde ontwikkeling van het platteland. De probleemstelling van het onderzoek is:

Sluit de gebiedsgerichte aanpak van de provincie aan op de gesignaleerde knelpunten en wat zijn de gevolgen van deze aanpak voor de realisatie van de provinciale doelstellingen voor plattelandsontwikkeling?

Onderzoeksvragen

De probleemstelling leidt tot de onderstaande onderzoeksvragen die in het onderzoek centraal staan.

Planning

- Hoe heeft de provincie de specifieke opgaven voor plattelandsontwikkeling per plattelandsregio bepaald en wat zijn deze specifieke opgaven per regio?
- Waaruit blijkt dat de provincie de gebiedspartners en plattelandbewoners betrokken heeft bij de totstandkoming van de specifieke opgaven per plattelandsregio?
- Heeft de provincie de specifieke opgaven per regio met gebiedspartners en plattelandbewoners vertaald in een uitvoeringsprogramma met daarin de te realiseren doelen, te nemen maatregelen en de hiervoor beschikbare middelen?
- Wat is het criterium voor de provincie om te beoordelen of zij succesvol is in haar faciliterende, regisserende rol en participerende rol?

Uitvoering

- Welke criteria hanteert de provincie bij de verdeling van middelen over de regio's en in hoeverre houdt de provincie bij deze verdeling rekening met de specifieke opgaven per regio?
- Wat is de omvang van de middelen die iedere regio ontvangt?
- In hoeverre zijn de voorwaarden en selectieprocedures die de provincie voor de ontwikkeling van plattelandsprojecten hanteert doeltreffend en gericht op de specifieke opgaven per regio?

- In hoeverre laat de provincie de invulling van plattelandsontwikkeling over aan haar gebiedspartners en plattelandsbewoners en in hoeverre stelt zij grenzen aan deze invulling door anderen om de rijks- en provinciale doelen te kunnen realiseren?
- Hoe zorgt de provincie ervoor dat de gebiedspartners en plattelandsbewoners goed geïnformeerd en gefaciliteerd worden bij de ontwikkeling van plattelandsprojecten?
- Staat de administratieve last die gepaard gaat met projectaanvragen in verhouding tot het subsidiebedrag?

Verwezenlijking

- Ontvangt de provincie informatie over de gevolgen en resultaten en het tempo van voortgang van de maatregelen die onder de noemer van plattelandsontwikkeling worden uitgevoerd en is deze informatie bruikbaar om haar verantwoordelijkheid waar te maken?
- Heeft de provincie in beeld aan welke doelen de uitgevoerde en/of nog in uitvoering zijnde plattelandsprojecten bijdragen?
- Dragen uitgevoerde en/of nog in uitvoering zijnde plattelandsprojecten in een plattelandsregio in onderlinge samenhang bij aan een doel of zijn het op zichzelf staande losse projecten?

Sturing

- Op welke wijze vindt monitoring plaats van uitgevoerde projecten, middelen, realisatie van doelen en de gevolgen hiervan voor plattelandsontwikkeling?
- Zorgt de provincie ervoor dat er tijdig bijsturing plaatsvindt in het verwerven en het prioriteren van projecten om de gestelde doelen te halen?
- Zijn de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot monitoren, rapporteren en bijsturing duidelijk omschreven en vastgelegd en worden deze dienovereenkomstig uitgevoerd?
- Informeert de provincie haar gebiedspartners, plattelandsbewoners en PS tijdig over afwijkingen in de uitvoering van haar beleid voor plattelandsontwikkeling?

Begrippen

Hieronder zijn de belangrijkste begrippen omschreven rondom het thema 'plattelandsontwikkeling' zoals de Rekenkamer deze heeft aangetroffen in de literatuur.

Platteland/landelijk gebied

De begrippen 'platteland' en 'landelijk gebied' worden veelal wisselend gebruikt. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het platteland en het landelijk gebied synoniemen zijn en betrekking hebben op hetzelfde, namelijk het niet-verstedelijkte deel van Nederland (inclusief wateroppervlakten) waarbinnen ook dorpen en kleine steden liggen. Het gaat dan om gemeenten met een adressendichtheid van minder dan 1000 per vierkante kilometer, postcodegebieden met een grootschalige werkfunctie uitgezonderd¹⁴².

¹⁴² Deze definitie is ontleend aan de 'Agenda voor een Vitaal Platteland' van het Ministerie van LNV (2004).

Plattelandsbeleid/beleid landelijk gebied

Onder 'plattelandsbeleid' wordt soms hetzelfde verstaan als onder 'het beleid voor het landelijk gebied', maar veelal is er sprake van een andere invulling. Het beleid voor het landelijk gebied is breder dan het plattelandsbeleid en heeft betrekking op alle thema's die spelen in het landelijk gebied (natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie zandgebieden en sociaal-economische vitaliteit). Het plattelandsbeleid is veelal enger gedefinieerd en gekoppeld aan de begrippen leefbaarheid en vitaliteit. Het beperkt zich dan tot maatregelen die onder het thema 'sociaal-economische vitaliteit' worden uitgevoerd.

Gebiedsgericht beleid

Gebiedsgericht beleid omvat het beleid dat gericht is op de verbetering van de kwaliteit van het landelijke gebied, in elk geval ten aanzien van natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu en water. Het betreft inrichting, gebruik en beheer van daarvoor specifiek in aanmerking komende delen van het landelijke gebied. Hier zijn inbegrepen de reconstructie van de concentratiegebieden, zoals bedoeld in de Reconstructiewet¹⁴³.

Leefbaarheid/vitaliteit

De begrippen 'leefbaar' en 'vitaal' worden door elkaar gebruikt in het plattelandsbeleid. Onder een vitaal en/of leefbaar platteland wordt een platteland verstaan waar het in de ogen van bewoners goed werken, wonen en leven is, waar sprake is van een gezonde economische en sociale basis en van een voorzieningenniveau dat is toegesneden op de behoeften van de plattelandbewoners¹⁴⁴.

Plattelandsgebied/LEADER gebied

Een plattelandsgebied is een ruimtelijke eenheid op het platteland die tot op zekere hoogte homogeen is. Als een gebied tevens is aangewezen als LEADER gebied mag het gebied maximaal 150.000 inwoners tellen (kernen boven de 30.000 inwoners worden buiten beschouwing gelaten)¹⁴⁵.

Plattelandsontwikkeling

Onder de ontwikkeling van het platteland verstaat de Rekenkamer de structurele aanpassing van plattelandsgebieden met het doel een ontwikkelingsachterstand te verminderen of te voorkomen¹⁴⁶.

143 WILG artikel 1.

144 Deze definitie is ontleend aan de 'Agenda voor een Vitaal Platteland' van het Ministerie van LNV (2004).

145 De omschrijvingen is ontleend aan de Richtsnoeren voor de evaluatie van LEADER+-programma's, Europese Commissie, Directoraat-generaal Landbouw, januari 2002, bijlage 1.

146 Deze definitie is ontleend aan het Europese beleid voor plattelandsontwikkeling en vastgelegd in de Verordening (EG) nummer 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling.

Gebiedsgerichte aanpak en rollen provincie

Het gebiedsgericht werken kent in de praktijk een grote variëteit qua inhoud, vorm en schaalniveau, afhankelijk van de regio-specifieke opgaven, de initiatiefnemers, etcetera. De provincie kan hierbij verschillende rollen aannemen. Hieronder zijn deze rollen beschreven¹⁴⁷:

- **Faciliterende rol:** De provincie stelt andere partijen in staat om doelen te realiseren binnen de provinciale beleidskaders. Het gaat hierbij vooral om kleinschalige projecten die via 'de aanpak van onderop' tot stand komen en worden uitgevoerd door derden.
- **Regisserende rol:** De provincie neemt het initiatief in het ontwikkelingsproces en neemt als belanghebbende andere partijen bij de hand om beleidsdoelen te realiseren door middel van integrale plan- of programmaontwikkeling. Het betreft veelal integrale, bovenlokale vraagstukken met rijksopgaven die kaderstellend zijn (zoals landinrichting en reconstructie). Het probleem wordt hierbij gedefinieerd vanuit de overheid, er wordt draagvlak gecreëerd in het gebied door partijen bij het beleid te betrekken, het gaat om het ontwikkelen van een visie, het bedenken van maatregelen en er is beperkte aandacht voor financiering.
- **Participerende rol:** De provincie neemt risicodragend deel in projecten om zelf (mede) ontwikkelingen van de grond te tillen. Het betreft veelal complexe sociaal ruimtelijke inrichtingsplannen die een samenhangende ondernemende aanpak vergen, een hoge dynamiek kennen (wisselende netwerken, publiek-private samenwerking) en verschillende manieren van betrokkenheid). De opgave is hier gedefinieerd vanuit het gebied en er worden verschillende opgaven in een gebied gecombineerd. Het gaat er daarbij om coalities te creëren tussen overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en particulieren.

Aanpak van onderop

De 'aanpak van onderop' is gericht op een participatieve besluitvorming op plaatselijk niveau. De bedoeling is dat lokale bewoners en ondernemers zelf met initiatieven komen die bijdragen aan een vitaal platteland en dat hierover op lokaal niveau wordt besloten. Gestreefd wordt naar een inschakeling van plaatselijke actoren. Daarbij gaat het om de bevolking in het algemeen, economische en maatschappelijke belangengroeperingen en representatieve overheid- en privé-instellingen. Bij de aanpak van onderop gaat het meestal om projecten van lokale inwoners voor de realisatie van kleinschalige ontwikkelingen op het platteland, gefinancierd door de provincie¹⁴⁸.

Regionaal maatwerk

De doelen voor de sociaal-economische vitalisering van het platteland

147 Deze omschrijvingen zijn ontleend aan het rapport 'Achter open deuren', Publicatie van de Raad Landelijk Gebied, juni 2007, pagina's 18 en 19.

148 Deze omschrijving is ontleend aan de Richtsnoeren voor de evaluatie van LEADER+-programma's, Europese Commissie, Directoraat-generaal Landbouw, januari 2002, bijlage 1.

zijn regionaal in kaart gebracht. Deze doelen zijn afgeleid van de sociaal-economische problemen en kansen die in de betreffende regio spelen en sluiten aan bij landelijke gebiedsanalyses van het platteland. Regionale en lokale overheden en lokale groeperingen (maatschappelijke organisaties, bewoners, ondernemers) zijn nauw betrokken geweest bij het opstellen van de regionale gebiedsanalyse. Ze hebben gezamenlijk met de provincie de maatregelen en middelen bepaald om de doelen te realiseren en over de programmering en uitvoering afspraken gemaakt met behoud van ieders verantwoordelijkheden¹⁴⁹.

Gebiedscommissie/Gebiedsplatform/Lokale Actie Groep (LAG)

Een gebiedscommissie, gebiedsplatform of Lokale Actie Groep (LAG) is een samenwerkingsverband in een plattelandsgebied bestaande uit vertegenwoordigers uit de publieke en private sector dat als belangrijkste taak heeft om volgens een gebiedsgerichte aanpak het plattelandsbeleid invulling te geven en uit te voeren. De samenwerkingsverbanden die actief zijn in plattelandsgebieden hebben verschillende benamingen. De benaming 'Lokale Actie Groep' wordt veelal toegepast als het gebied tevens is aangewezen als LEADER gebied. Het gaat dan om een samenwerkingsverband van vertegenwoordigers uit de publieke en private sector, waarbij sprake moet zijn van een evenwichtige en representatieve selectie van partners uit de verschillende sociaal-economische sectoren in het betrokken gebied. De groep moet voor tenminste 50% bestaan uit economische en sociale partners en verenigingen¹⁵⁰.

Middelen

Hieronder verstaat de Rekenkamer de menskracht en financiële middelen die de provincie inzet voor de realisatie van het onderdeel sociaal-economische vitalisering van het plattelandsbeleid zoals opgenomen in het provinciaal meerjarenprogramma.

Sturing

Hieronder verstaat de Rekenkamer de interventies die de provincie in het kader van de beleidscyclus pleegt teneinde haar doelstellingen te realiseren. Sturing vereist een duidelijk beleid en overeenkomstige uitvoering, het indien nodig bijstellen van de provinciale doelen en bruikbare informatie over de voortgang van de realisatie van de doelen.

Normenkader

Hieronder zijn de overkoepelende normen voor het onderzoek opgenomen.

Verantwoording publieke gelden

De provincie moet op een transparante manier publieke verantwoording afleggen over de besteding van de publieke middelen.

149 Deze definitie is gebaseerd op de inhoud van paragraaf 5.3.3. van POP2.

150 De omschrijving is ontleend aan de Richtsnoeren voor de evaluatie van LEADER+ programma's, Europese Commissie, Directoraat-generaal Landbouw, januari 2002, bijlage 1.

Betrokkenheid gebiedspartners en plattelandsbewoners

De provincie betreft haar gebiedspartners en plattelandsbewoners zorgvuldig bij plattelandsontwikkeling indien zij de uitwerking en uitvoering van het beleid niet geheel in eigen hand houdt. De provincie betreft daarbij zowel haar gebiedspartners (zoals gemeenten en waterschappen) als de bewoners en gebruikers van het landelijk gebied of organisaties die bewoners en gebruikers vertegenwoordigen. Hierdoor zou er bij haar gebiedspartners en bij een substantieel deel van de plattelandsbewoners draagvlak voor de provinciale keuzes, bepalend voor het wetslagen van het gebiedsgericht beleid, moeten zijn¹⁵¹.

Complementair bestuur

Er is sprake van complementair bestuur wanneer de provincie de samenwerking tussen de onderscheiden bestuurslagen met behoud van ieders verantwoordelijkheid bevordert¹⁵². In dat kader heeft de provincie afspraken gemaakt met de verschillende bestuurslagen over de inzet van middelen, verantwoordelijkheden en de uitvoering. De beleidsruimte die de provincie neemt of geeft zal verschillen al naar gelang de aard van de doelstellingen en de zwaarte van het in het geding zijnde belang¹⁵³.

Ketenverantwoordelijkheid

In het gebiedsgerichte beleid is de provincie de bestuurslaag bij uitstek die in staat is alle in het geding zijnde belangen en wensen te wegen alvorens daarover te besluiten¹⁵⁴. Hierdoor is er sprake van een provinciale ketenverantwoordelijkheid. Deze ketenverantwoordelijkheid houdt in dat de provincie inzicht heeft in het effect van de hele keten van plattelandsontwikkeling, alsmede verantwoordelijk voor en aanspreekbaar is op de effecten van plattelandsontwikkeling ook al worden deze uitgevoerd door andere schakels in de keten.

Doeltreffende inzet middelen en maatregelen

De Rekenkamer verwacht dat de provincie haar middelen en maatregelen voor plattelandsontwikkeling doeltreffend inzet. Een doeltreffende inzet betekent dat de provincie de toewijzing van middelen en inzet van maatregelen (waaronder de selectie en toewijzing van plattelandsprojecten) prioritair baseert op de specifieke opgaven per plattelandsregio waarbij zij rekening houdt met de verschillende behoefteniveaus van deze regio's. Deze behoefteniveaus per regio heeft de provincie vastgesteld op basis van een zorgvuldige omschrijving en diagnose van de betreffende gebieden.

151 Deze norm is ontleend aan de Memorie van Toelichting bij de WILG, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 059, nummer 3, pagina 20.

152 Memorie van toelichting WILG pp.19-20.

153 Deze norm is ontleend aan de Memorie van Toelichting bij de WILG, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 059, nummer 3, pagina 19.

154 Memorie van Toelichting bij de WILG, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 059, nummer 3, pagina 11.

Literatuurlijst

Europa

- Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), Europese Raad, 20 september 2005
- Verordening (EG) Nr. 1083/2006 inzake het Europese Fonds voor regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds, Europese Raad, 11 juli 2006

Nationaal

- Nederlandse Plattelands Strategie 2007-2013, Ministeries LNV, VROM, V&W en provincies, 2007
- Plattelands OntwikkelingsProgramma 2007-2013 voor Nederland (POP2), Ministeries LNV, VROM, V&W en provincies, 2008
- Wet inrichting landelijk gebied, Ministeries LNV, VROM, V&W en Justitie, 2006, vastgesteld op 7 december 2006
- Agenda voor een vitaal platteland. Visie: inspelen op veranderingen, Ministerie LNV, 2004
- Agenda voor een Vitaal Platteland: Meerjarenprogramma 2007-2013 (MJP2), Ministeries LNV, VROM, V&W en OCW, 2006
- Nulmeting restanttaakstellingen MJP2-doelen in het ILG (Achtergronddocument van het MJP2), Ministerie LNV, 2006
- Investeringsbudget Landelijke Gebied: werk in uitvoering, Visitatiecommissie ILG, februari 2009
- Regels inzake de inrichting van het landelijk gebied, Memorie van toelichting WILG, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006
- Besluit van Ministerie van LNV, Directie Platteland. Brief d.d. 17 juni 2008 met als onderwerp Leefbaarheid in het ILG

Provinciaal Fryslân

Algemeen

- Streekplan Fryslân 2007. Om de kwaliteit fan de romte, provincie Fryslân, 2007
- Uitvoeringsagenda Streekplan 2007-2010: Fryslân, op afstand de mooiste provincie van Nederland, provincie Fryslân, 2007
- Fryslân opkreezje, Gebiedsdocument opgaven verstedelijking en stedelijke vernieuwing in Fryslân 2010-2020, provincie Fryslân, 2009
- Coöperatie in praktijk! Een Kans voor Fryslân, Bas Gerdingh, 18 november 2009
- Onderzoek leefbaarheid en aandachtswijken in steden en dorpen van Fryslân, Provincie Fryslân, april 2009
- Leefbaarheidsprojecten brengen mensen in beweging en bij elkaar; Een onderzoek naar effecten van leefbaarheidsprojecten in de provincie Fryslân, Jelinda van den Hoven – Kuin, Anke Zijlstra – Duiker, augustus 2009
- Inventarisatie Vitale Dorpen Midden Fryslân, onderzoek uitgevoerd door Partoer CMO i.s.m. Doarpswurk i.o.v. Provincie Fryslân, november 2007
- Beleidsnotitie Dorpshuizen en Multifunctionele Accommodaties, GS van Fryslân, 6 april 2004

Financiën

- Begroting 2007, provincie Fryslân, 2006
- Jaarrekening 2007, provincie Fryslân, 2008
- Begroting 2008, provincie Fryslân, 2007
- Jaarrekening 2008 provincie Fryslân (digitaal)
- Begroting 2009, provincie Fryslân, 2008
- Tweede bestuursrapportage uitvoering Begroting 2009, provincie Fryslân, oktober 2009
- Jaarrekening 2009, provincie Fryslân (digitaal)
- Kadernota 2010, provincie Fryslân, 2009
- Begroting 2010, provincie Fryslân (digitaal)
- Financiële rapportage plattelandsbeleid 2005-2008
- Benutting Budgetten SEV 2007-2009

Programma Landelijk Gebied

- Nota Plattelandsbeleid 2004/2008, provincie Fryslân, 2003
- Konsept Aginda Leefber Plattelân 2011-2013, provincie Fryslân, 15 december 2010
- Plattelânsrapport 2005-2008, provincie Fryslân, oktober 2010
- Terugblik Plattelandsbeleid in Fryslân 2004-2008, provincie Fryslân, vastgesteld door GS op 10 maart 2009
- Startnotitie Strategie Vitaal Platteland 2010-2013, 'Meiinoar yn waar en wyn op paad nei in nije strategy foar in fleurich plattelân', vastgesteld door GS op 10 maart 2009
- Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied Deel 1. Fryslân. Ynvestearje yn it Fryske plattelân: Mei-inoar oan'e slach, provincie Fryslân, 2006
- Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied Deel 2. Kadersubsidieverordening PMJP 2009 & subsidieverordening PMJP 2009, provincie Fryslân, 2006
- Kadersubsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009 & Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, vastgesteld door PS op 11 februari 2009
- Provinciaal jaarprogramma Landelijk gebied 2008, provincie Fryslân, 2008
- Jaarplan 2009 van het pMJP, Ympuls foar it Fryske Plattelân, provincie Fryslân, 2009
- Jaarplan 2010 pMJP: Ympuls foar it Fryske plattelân, provincie Fryslân
- Analyse Klanttevredenheidsonderzoek Plattelânsprojekten 2009, Provincie Fryslân, maart 2009
- Administratieve Organisatie Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân 2007-2013, augustus 2007
- Prestatieovereenkomst 2009 tussen Provincie Fryslân en Dienst Landelijk Gebied, 14 januari 2009
- Prestatieovereenkomst 2010 tussen Provincie Fryslân en Dienst Landelijk Gebied, 18 januari 2010
- Investeringsbudget Landelijk Gebied Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Fryslân, 18 december 2006
- Aanpassing ILG-bestuursovereenkomst 2009
- Eerste voortgangsrapportage Plattelânsprojekten over de tweede periode: 2007-2013; Rapportageperiode 2007-medio 2008, peildatum augustus 2008

Sociaal en cultureel beleid

- Sociale Agenda 2008-2011, provincie Fryslân, 2007
- Uitvoeringprogramma Sociaal Beleid 2000, provincie Fryslân

Regioprogramma's en LEADER actieplannen

Regio Zuidoost

- Gebiedskader Zuidoost Fryslân 2007-2013, Gebiedsplatform Zuidoost Fryslân, 2007
- Terugblik jaarprogramma 2008, Plattelânsprojekten Zuidoost Fryslân, 6 maart 2009
- Jaarplan 2008 en rapportage 2007, Zuidoost Fryslân, Gebiedsplatform Zuidoost Fryslân, 6 maart 2008
- Jaarplan 2009, Plattelânsprojekten Zuidoost Fryslân
- Jaarplan 2010, Plattelânsprojekten Zuidoost Fryslân

Regio Zuidwest

- Jaarplan 2007, Plattelânsprojekten Zuidwest Fryslân, maart 2007
- Jaarplan 2008, Plattelânsprojekten Zuidwest Fryslân, januari 2008
- Jaarplan 2009, Plattelânsprojekten Zuidwest Fryslân, ongedateerd
- Jaarplan 2010, Plattelânsprojekten Zuidwest Fryslân, januari 2010
- Gebiedskader Zuidwest Fryslân 2007-2013
- Jaarplan 2009, Plattelânsprojekten Zuidwest Fryslân

Regio Noordoost

- Gebiedskader Noordoost Fryslân 2007-2013
- Terugblik 2007, Jaarplan 2008, Plattelânsprojekten Noordoost Fryslân
- Terugblik 2008, Jaarplan 2009, Plattelânsprojekten Noordoost Fryslân
- Terugblik 2009, Jaarplan 2010, Plattelânsprojekten Noordoost Fryslân

Regio Noordwest

- Gebiedskader Noordwest Fryslân 2007-2013
- Jaarplan 2008 en Jaarrapportage 2007, Plattelânsprojekten Noordwest Fryslân, 18 december 2007
- Jaarrapportage 2008 en Jaarplan 2009, Plattelânsprojekten Noordwest Fryslân
- Jaarplan 2010, Plattelânsprojekten Noordwest Fryslân, vastgesteld op 1 december 2009

Regio Midden

- Gebiedskader Midden Fryslân 2007-2013
- Terugblik 2007 & Jaarplan 2008, Plattelânsprojekten Midden Fryslân, januari 2008
- Jaarverslag 2008 en jaarplan 2009, Plattelânsprojekten Midden Fryslân
- Jaarplan 2010, Plattelânsprojekten Midden Fryslân
- Inventarisatie vitale dorpen midden Fryslân, november 2007

Regio Waddeneilanden

- Gebiedskader Waddeneilanden 2007-2013
- Jaarverslag 2007, Jaarplan 2008, Plattelânsprojekten Waddeneilanden
- Jaarverslag 2008, Plattelânsprojekten Waddeneilanden
- Jaarplan 2009, Plattelânsprojekten Waddeneilanden
- Jaarplan 2010, Plattelânsprojekten Waddeneilanden

Interviews zijn gehouden met:

- Medewerkers van de provincie Fryslân (beleidsafdelingen, afdeling PPLG, afdeling plattelânsprojekten, gebiedscoördinatoren)
- Bestuurlijke leden en themaleden gebiedsplatforms
- Zorgboerderij De Fochtel (directeur)
- Outdoor winkel Pingo (directeur)
- Stichting bedrijventrum De Hoekseize (bestuurslid)
- De Grietenij (directeur)
- Stichting Willem Horsman
- Stichting Waddengoud (uitvoering)
- Stichting Doarpswurk (directeur)
- DLG (projectbeoordelaar)
- SNN (senior medewerker)
- RUG (bijzonder hoogleraar Plattelandsontwikkeling)
- Alterra (onderzoeker)

Bijlage 3 Overzicht Europees, nationaal en provinciaal beleid

1 Inleiding

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van het beleid van de provincie Fryslân op het gebied vitaal platteland. Naast het provinciale beleid wordt tevens het Europese en het Rijksbeleid weergegeven.

Het plattelandsbeleid van de provincies staat niet op zichzelf, maar wordt in belangrijke mate mede bepaald vanuit Europa en het Rijk. De Europese Raad heeft besloten om in de periode 2007-2013 een aanzienlijk bedrag uit te trekken voor de versterking van het platteland in Europa. Om een beroep te kunnen doen op Europese middelen moesten de lidstaten in 2006 een 'Nationale Plattelandsstrategie' (NPS) en een plattelandsontwikkelings-programma (POP2) aan Brussel voorleggen. Hierin moest worden aangegeven welke maatregelen lidstaten willen inzetten ter verbetering van het platteland.

Het beleid dat in de NPS is opgenomen is grotendeels een voortzetting van reeds bestaand nationaal plattelandsbeleid. Het nationale beleid is beschreven in de 'Agenda voor een Vitaal Platteland' (AVP), een toekomstvisie op de ontwikkeling van het Nederlandse platteland. Deze toekomstvisie is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, het Meerjarenprogramma Landelijk Gebied (MJP2). Bij de uitvoering van het MJP2 is besloten tot een nieuwe sturingsfilosofie, waarbij de provincies de regie hebben gekregen over de realisatie van de (rijks)doelen van het gebiedsgerichte plattelandsbeleid. De verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke uitvoering is bij de provincies neergelegd. Een en ander is via bestuurovereenkomsten vastgelegd in de vorm van provinciale meerjarenprogramma's landelijk gebied (pMJP's).

Het bovenstaande komt erop neer dat voor het thema sociaal-economische vitaliteit de provincies worden geacht zelf beleid te ontwikkelen. Verder dienen de provincies te zorgen voor een goede organisatie van de uitvoering en voor de benodigde financiële middelen. Het benodigde geld kunnen eigen middelen zijn, maar ook geld dat door andere overheden en private partijen beschikbaar wordt gesteld. Om een beroep te kunnen doen op Europese POP subsidies is veelal minimaal 50% co-financiering nodig.

Het plattelandsbeleid is veelomvattend. Daarom ligt een afbakening voor het uitvoeren van het onderzoek voor de hand. Zoals vermeld heeft het Rijk met uitzondering van het thema sociaal-economische vitaliteit voor de overige thema's concrete prestaties vastgelegd in de bestuursovereenkomsten. De provincies dienen hiervoor verantwoording af te leggen aan het Rijk. Het feit dat provincies zelf invulling moeten geven aan de sociaal-economische vitalisering van het platteland is voor het bestuur van de Noordelijke Rekenkamer een belangrijke reden geweest om bij het onderzoek te kiezen voor deze invalshoek.

Voordat wordt ingegaan op het beleid en de uitvoering bij de provincie Fryslân wordt eerst een overzicht gegeven van Europese en nationale plattelandsbeleid en de wijze van uitvoering.

2 Europees beleid

Het landbouwbeleid van de Europese Unie richtte zich tot de jaren '90 vooral op eigen voedselvoorziening van haar inwoners. Tegenwoordig is het Europese landbouwbeleid meer een integraal beleid dat zich tevens richt op de voedselveiligheid en de plattelandsontwikkeling. De landbouw moet zich de komende jaren aanpassen aan verschillende veranderingen (o.a. liberalisering wereldhandel en uitbereiding van de Europese Unie). Daarnaast vervult het platteland in de toekomst belangrijke functies op het gebied van milieu en recreatie. Deze veranderingen leiden tot kansen en uitdagingen. Om de kansen te benutten is het Europese plattelandsbeleid aangepast en vereenvoudigd. Het gemeenschappelijke landbouwbeleid is gebaseerd op twee pijlers, de marktordening en plattelandsontwikkeling. De pijler marktordening is erop gericht om agrarische ondernemers een redelijke levensstandaard te bieden en de consumenten te voorzien van kwaliteitsvoedsel voor een eerlijke prijs. De pijler plattelandsontwikkeling is gericht op het voortbestaan van het platteland. Het thema sociaal-economische vitaliteit valt onder de pijler plattelandsontwikkeling.

Op 20 september 2005 heeft de Europese Commissie de verordening 1698/2005 vastgesteld waarin de kaders voor het nieuwe Europese Plattelandsontwikkelingsbeleid voor de periode 2007-2013 staan. Deze verordening is de opvolger van de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling die zich richtte op de periode 2000-2006. De verordening 1698/2005 richt zich, in tegenstelling tot de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling, op een as gerichte aanpak. Voor iedere doelstelling zijn zogenaamde 'assen' geformuleerd, waarbinnen de Europese Commissie een aantal maatregelen voorstelt. Een as is gedefinieerd als een coherente groep maatregelen met specifieke doelstellingen die rechtstreeks verband houden met de uitvoering ervan en die bijdragen tot één of meer van de doelstellingen. Een maatregel is een samenstel van concrete acties dat bijdraagt tot de uitvoering van de as.¹⁵⁵

De vier assen zijn:

- as-1: verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector;
- as-2: verbetering van het milieu en het platteland;
- as-3: verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie;
- as-4: invoeren van de Leader aanpak.¹⁵⁶

Het invoeren van de Leader aanpak (as-4) kan bijdragen aan de doelstellingen van assen 1 t/m 3.

¹⁵⁵ Europese Unie verordening nr. 1698/2005, artikel 1.

¹⁵⁶ LEADER is een afkorting van Liasion Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale.

Elke lidstaat is verplicht een nationale strategie op te stellen voor het plattelandsbeleid dat fungeert als referentiekader voor de nationale of regionale plattelandsontwikkelingsprogramma's. De lidstaten maken een selectie uit een menu van maatregelen die per as zijn ontwikkeld. Nederland heeft op basis van deze verordening het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2) opgesteld. Achteraan deze bijlage is een overzicht te vinden van de door Nederland gekozen maatregelen die betrekking hebben op de pijler plattelandsontwikkeling. De maatregelen die betrekking hebben op sociaal-economische vitaliteit vallen onder as-3, maar kunnen ook via de LEADER aanpak (as-4) worden opgevoerd. Op beide assen wordt hieronder nader ingegaan.

As-3 Leefkwaliteit en diversificatie plattelandseconomie

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

De diversificatie van de plattelandseconomie heeft als doel om het economische draagvlak te verbreden, het ondernemerschap te stimuleren, het aanbod van de werkgelegenheid te vergroten en te verbreden en de multifunctionaliteit van het landelijk gebied te bevorderen. Het omvat zowel de diversificatie van landbouwbedrijven naar niet-agrarische activiteiten, als de oprichting en ontwikkeling van micro-ondernemingen (in Nederland vallen deze onder het begrip MKB, midden- en kleinbedrijf) en de bevordering van toeristische activiteiten.

De provincies hebben de taak om, binnen de financiële bandbreedte van de Europese middelen voor as-3, een eigen palet van maatregelen met betrekking tot de sociaal-economische vitalisering voor de regio's binnen hun provincie tot uitvoering te brengen. De provincies dienen zich aan te sluiten bij de analyses van de situatie in het landelijk gebied van het Sociaal Cultureel Planbureau (het SCP), het Landbouw Economisch Instituut (het LEI) en de Sociaal-economische Raad (de SER) en bij de sterke en zwakte analyse zoals opgenomen in de NPS¹⁵⁷. Er wordt van de provincies verwacht dat zij samen met andere partijen inzoomen op regionale verschillen en maatregelen inzetten waar ze nodig zijn.

As-4 Leader programma

Het LEADER programma 2007-2013 valt onder as-4 van het Europese Plattelandsbeleid. Met het programma wil de Europese Commissie de inwoners van plattelandsgebieden stimuleren om na te denken over

¹⁵⁷ In bijlage 6 van de NPS is een analyse van de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen per as voor heel Nederland opgenomen.

de toekomst van deze gebieden en, middels financiering van lokale en regionale initiatieven, ook daadwerkelijk actie te ondernemen. Het programma is begonnen in 1991 met LEADER I (1991-1994), daarna volgden LEADER II (1995-1999) en LEADER+ (2000-2006). Vanaf 2007 is het LEADER programma onderdeel van het Europese plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013.

Criteria voor het aanwijzen van een LEADER gebied zijn:

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

Nederland heeft voor de periode 2007-2013, 31 LEADER gebieden aangewezen.

Doel van het LEADER programma is het ontwikkelen en vernieuwen van plattelandgebieden in sociale en economische zin. De Leader aanpak draagt bij aan de inhoudelijke doelstellingen van de assen 1, 2, en vooral as-3 van de Europese verordening 1698/2005. Tevens draagt het bij aan de horizontale doelstellingen 'verbeteren bestuurlijk draagvlak/ bestuurlijke vernieuwing' en 'het mobiliseren van het endogene ontwikkelingspotentieel in het gebied'.

De Leader aanpak dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten:

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

Financiën

Naast de inhoudelijke verordening 1698/2005 is er op 21 juni 2005 door de Europese Commissie de verordening 1290/2005 vastgesteld met betrekking tot de financiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. De grootste verandering is dat er nu sprake is van één fonds, het Europese Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), in plaats van twee fondsen (het oriëntatiefonds en het garantiefonds). Nederland kan tussen 2007 en 2013 rekenen op € 486 miljoen aan steun uit het ELFPO. De Nederlandse overheid

vult dat aan tot € 973 miljoen. De Europese Unie draagt voor maximaal 50% mee aan de financiering van het Nederlandse plattelandsontwikkelingsprogramma. Het andere deel komt voor rekening van het Rijk, de provincies, de gemeenten en eventuele private partijen.

In de verordening 1698/2005 is bepaald dat elke lidstaat voor het eerst in 2010 en vervolgens om de twee jaar een samenvattend verslag moet indienen dat betrekking heeft op de bij de tenuitvoerlegging van zijn strategie en doelstellingen geboekte voortgang en op de bijdrage van die strategie en doelstellingen aan de verwezenlijking van de door de Europese Commissie vastgestelde strategische doelstellingen.

3 Nationaal beleid

De in de vorige paragraaf kort beschreven Nederlandse Plattelandsstrategie (NPS) en het hieraan gekoppelde Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2) zijn grotendeels gebaseerd op het Nederlandse plattelandsbeleid dat in 2004 door het kabinet en de tweede kamer is vastgesteld in de 'Agenda voor een Vitaal Platteland' (AVP). In de AVP en het bijbehorende Meerjarenprogramma (MJP2) zijn respectievelijk de toekomstvisie van het platteland en de uitvoering hiervan beschreven. In deze paragraaf wordt zowel ingegaan op de AVP en het hieraan gekoppelde MJP2 als op de verdere uitwerking in Nederland van de NPS en het hieraan gekoppelde POP2. De reden hiervan is dat beide invalshoeken een eigen uitvoeringsspoor kennen. Beide sporen komen overigens op verschillende niveaus weer bij elkaar, waardoor het geheel een complex karakter heeft. Eerst worden de AVP en MJP2 beschreven en daarna de NPS en POP2. Achteraan deze bijlage is een schema opgenomen met de Europese en nationale doelen.

3.1 Agenda voor een Vitaal Platteland

Het plattelandsbeleid in Nederland werd tot begin deze eeuw langs verschillende sporen gevoerd. Er is besloten om het ruimtelijk beleid te integreren in één Nota Ruimte, en het niet-ruimtelijk beleid voor het platteland gelijktijdig vast te leggen in de Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP). De AVP is op 23 april 2004 vastgesteld in de ministerraad.

In de AVP presenteert de ministerraad een toekomstvisie op de ontwikkeling van het Nederlandse platteland vanuit een integraal perspectief en richt zich op de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland. De speerpunten van de visie zijn het streven naar een brede plattelandseconomie, een levendig platteland door en voor mensen, en natuur en landschap om van te genieten.

Het beleid in de AVP is grotendeels een voortzetting van bestaand beleid. Wel is besloten tot een geheel andere wijze van uitvoering. De uitvoering is gebaseerd op een nieuwe sturingsfilosofie. In deze filosofie staan deregulering en decentralisatie centraal. De

deregulering houdt in dat de sectoraal beschikbare rijksfinanciën voor het platteland zijn ontschot en gebundeld in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Ze kunnen zodoende over een langere periode op een flexibele wijze gebiedsgericht worden ingezet voor het landelijk gebied. De decentralisatie houdt in dat provincies de regie krijgen over de realisatie van de doelen van het gebieds-gerichte plattelandsbeleid en daarmee de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke uitvoering. Het Rijk wil vooral andere overheden de ruimte geven om op gebiedsniveau tot een integrale aanpak te komen. Provincies zullen deze doelen samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties moeten bereiken. Het Rijk gaat sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat. Het resterende sectorale plattelandsbeleid blijft een verantwoordelijkheid van het Rijk. Een en ander is via bestuurovereenkomsten tussen het Rijk en de provincies vastgelegd. De bestuursovereenkomsten zijn door het Rijk en de provincies op 18 december 2006 getekend.

De AVP is uitgewerkt in het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 (MJP2), waarin de rijksdoelen en de ILG budgetten zijn opgenomen. Het MJP2 is hiermee leidend voor de programmering en uitvoering van het gebiedsgerichte Rijksbeleid en is vastgesteld in de ministerraad op 17 februari 2006. In het MJP2 zijn de rijksdoelen ondergebracht in acht thema's, te weten natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie zandgebieden en sociaal-economische vitaliteit. Voor alle thema's heeft het Rijk operationele doelen en prestaties benoemd met uitzondering van het thema sociaal-economische vitaliteit. Hiervoor worden ook geen rijksmiddelen beschikbaar gesteld via het ILG. Voor het bepalen van de (restant) taakstellingen van de rijksdoelen die deel uitmaken van het ILG en het opstellen van de provinciale verdeling hiervan, de te leveren prestaties van de provincie, is een nulmeting uitgevoerd¹⁵⁸. Het thema sociaal-economische vitalisering is echter niet meegenomen in de nulmeting.

Maatregelen (Operationele doelen en prestaties)

Zoals hierboven genoemd zijn, in tegenstelling tot de andere thema's, voor het thema sociaal-economische vitaliteit in het MJP2 geen afgebakende rijksdoelen en prestaties geformuleerd. Gesteld wordt dat het in de eerste plaats aan mensen zelf is om hun platteland tot een leefbare plek te maken en aan ondernemers om te ondernemen. De verschillende overheden dienen hiervoor de randvoorwaarden te creëren. Het Rijk ziet daarbij een eerste beleidsverantwoordelijkheid weggelegd voor provincies (regierol) en gemeenten. De rijksoverheid zelf kiest een faciliterende rol om behoud en versterking van de sociaal-economische vitaliteit te realiseren.

Het Rijk geeft door middel van een drietal acties invulling aan haar rol.

- Het ondersteunen en waar nodig versterken van de sociale en culturele infrastructuur met name door uitwisselen van kennis;
- Het versterken van een brede economische basis door onder

¹⁵⁸ Eindrapport Nulmeting restanttaakstellingen MJP-2 doelen in het ILG, 7 april 2006.

andere stimuleren van passende economische ontwikkelingen en het bevorderen van gebiedsgerichte innovaties met economische meerwaarde;

- Het versterken van burgerbetrokkenheid en deelname van burgers bij opstellen en uitvoering van beleid.

Financiën en subsidieverordening

In het MJP2 is € 4,2 miljard aan maatregelen geprogrammeerd, waarvan 3,2 miljard wordt uitgevoerd via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). 1 miljard wordt door het Rijk zelf besteed aan het sectorale beleid voor de landbouw. Voor het thema sociaal-economische vitalisering is aanvankelijk geen ILG-budget beschikbaar gesteld, maar daar is in 2008 op teruggekomen. Voor de provincie Fryslân houdt dit in dat verdeeld over de jaren 2010 t/m 2013 een bedrag van € 833.330,- beschikbaar is voor het thema sociaal-economische vitalisering. De provincies dienen dit thema te financieren met Europese middelen, eigen provinciale middelen en middelen van derden zoals gemeenten, waterschappen en private partijen.

Het Rijk stelt de rijksmiddelen vanuit het ILG als ongedeeld budget beschikbaar. De rijksbijdrage vanuit het ILG is als voorschot ondergebracht in het Nationaal Groenfonds. De eindafrekening vindt plaats na 2013. In de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) is vastgelegd dat de provincies de rijksmiddelen niet eerder aan het fonds onttrekken dan noodzakelijk is voor de realisatie van de overeengekomen prestaties. De provincies mogen het geld vrij besteden aan de doelen (vrije allocatie) en kunnen hiermee schuiven in de tijd en tussen gebieden.

Voor (mede)financiering van maatregelen waarvoor het ILG budget ontoereikend is, dient de provincie zelf te zorgen. Ze zijn verantwoordelijk voor het verkrijgen van bijdragen vanuit Europa, gemeenten, waterschappen en derden. Dit houdt in dat de provincies in een vroeg stadium afspraken moeten maken met andere partijen om deze bijdrage veilig te stellen. Het MJP2 en de pMJP's worden jaarlijks bij- en vastgesteld en maken onderdeel uit van de landelijke en provinciale begroting.

Omdat provincies verantwoordelijk zijn geworden voor de gebiedsgerichte realisatie van rijksdoelen en daarmee voor de besteding van de Europese- en rijksmiddelen, betekent dat er ook een provinciale subsidieverordening moet zijn als wettelijke basis voor het verstrekken van subsidies. De provincies hebben hiervoor gezamenlijk een uniforme kaderregeling opgesteld¹⁵⁹. Elke provincie heeft de uniforme kaderregeling verder zelf ingevuld en uitgewerkt tot een provinciale kadersubsidieverordening waarin staat voor welke activiteiten, voor welke kosten, door wie en hoe de subsidie wordt verstrekt. De provinciale kadersubsidieverordeningen moeten worden goedgekeurd door de minister van LNV.

¹⁵⁹ WILG artikel 11, lid 3.

Organisatie en werkwijzen

Bij de uitvoering van het rijksbeleid van het MJP2, zijn diverse uitvoerende diensten van het Rijk, zoals Dienst Landelijk Gebied (DLG), Dienst Regelingen, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer, betrokken. De provincies zijn opdrachtgever van DLG voor de realisatie van rijksdoelen die onderdeel uitmaken van het ILG. In de bestuursovereenkomsten tussen provincies en Rijk zijn afspraken gemaakt over de ter beschikking gestelde DLG capaciteit.

Het Rijk heeft één aanspreekpunt voor de provincies ten behoeve van het ILG, ingesteld, namelijk het Rijkscoördinatieteam (RCT). Het RCT valt onder de verantwoordelijkheid van de Directie Regionale Zaken van het ministerie van LNV en heeft de volgende taken:

- draagt zorg voor de totstandkoming van de 12 bestuursovereenkomsten;
- volgt de uitvoering, verwerkt voortgangsrapportages en de verantwoording achteraf en geleidt deze door;
- fungeert als vraagbaak voor provincies;
- verzorgt van de algemene communicatie over ILG zaken in de relatie Rijk-provincie.

Monitoring en evaluatie

Voor de centrale opslag en bewerking van gegevens zal een Monitoring en Evaluatiesysteem AVP worden ontwikkeld. De concrete uitwerking van de monitoring vindt plaats in het kader van het ILG (project PEIL) waarover Rijk en provincies afspraken hebben gemaakt. De provincies kunnen digitaal de voortgangsgegevens van de prestaties en het bestede budget in het systeem invoeren.

Evaluaties van het ILG zijn wettelijk voorgeschreven in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG).¹⁶⁰ Hierin zijn een aantal rapportages van provincies aan het Rijk voorzien:

- de jaarlijkse voortgangsrapportage;
- de mid term review in 2010;
- de eindverantwoording in 2014.

Bij het monitoren en evalueren zijn verschillende soorten indicatoren onderscheiden (zie tabel 3.1).

Het Rijk is verantwoordelijk voor het evalueren van de effecten van de algemene beleidsdoelstellingen. Evaluatie is pas goed mogelijk als er streefwaarden en realisatietermijnen zijn geformuleerd en de nul situatie bekend is. In mei 2009 is de nulmeting gepubliceerd¹⁶¹ die uitgaat van de gegevens over de periode 2002-2006. De regionale indeling in de nulmeting komt echter niet overeen met de regionale indeling van de provincies.

¹⁶⁰ WILG artikel 12.

¹⁶¹ De nulmeting is uitgebracht door Alterra onder de titel: Achtergronddocument nulmeting effectindicatoren monitor agenda vitaal platteland, mei 2009.

Tabel 3.1 Indicatoren behorende bij de monitoring en evaluatie

doelenboom	monitor	verantwoordelijkheid
algemene beleidsdoelstelling	effectmonitor	Rijk
operationele doelstelling	resultaatmonitor	Rijk en provincies
prestatie	prestatieindicator	provincies
budget	budgetmonitor	provincies

Op verzoek van het ministerie van LNV heeft het SCP het onderzoeksprogramma 'Sociale Staat van het Platteland' ontwikkeld met als doel te komen tot een monitor van de sociale ontwikkelingen op het platteland. De eerste publicatie is 'Thuis op het platteland' van januari 2006. Volgens planning dient er tweejaarlijks een vervolgrapport te worden opgesteld. Het volgende rapport wordt in de 2^e helft van 2010 gepubliceerd. Daarnaast heeft het SCP nog drie rapporten uitgebracht over het platteland, namelijk 'Het beste van twee werelden', 'Het platteland van alle Nederlanders' en 'Overgebleven dorpsgevoel'. In deze rapporten wordt vooral ingegaan op de vraag hoe bewoners het platteland ervaren en aankijken tegen en gebruik maken van het platteland.

In de jaarlijkse voortgangsrapportages rapporteren de provincies aan het Rijk over de voortgang van de prestaties en de besteding van de (rijks)middelen. De voortgang moet worden beschreven aan de hand van de prestatie- en budgetindicatoren die in het MJP2 zijn opgenomen. De rapportages moeten worden ingediend bij het Rijkscöördinatieteam. Provincies zijn verantwoordelijk voor een adequate projectadministratie.

In 2010 dient een Mid Term Review plaats te vinden op basis waarvan wordt bezien of wijziging van de bestuursovereenkomst noodzakelijk of wenselijk is. In deze rapportage moet aan de hand van resultaatindicatoren in beeld worden gebracht in welke mate de prestaties hebben bijgedragen aan de realisatie van de operationele doelstellingen. Voor veel doelen zijn de resultaatindicatoren gelijk aan de prestatie-indicatoren maar soms ook niet. Verder moet via Geografisch Informatie Systeem (GIS) duidelijk worden gemaakt waar de prestaties zijn geleverd.

Aan het eind van de investeringsperiode (2014) leggen provincies verantwoording af in de vorm van een ex-post evaluatie. Hierbij geven de provincies aan in hoeverre de geleverde prestaties bijdragen aan de realisatie van operationele rijksdoelen. De provincies worden 'afgerekend' op de in de ILG overeenkomsten opgenomen prestaties.

Voor een aantal doelen heeft het Rijk geen afrekenbare prestaties geformuleerd. Dit geldt onder andere voor het thema sociaal-economische vitaliteit. Het Rijk vraagt van de provincies om hiervoor zelf prestatie-indicatoren te benoemen en die op te nemen in een uitvoeringsprogramma, het pMJP.

Naast de hierboven genoemde monitoring, is er ook een procesmonitoring. Dit sturingsinstrument is vooral bedoeld voor de provincies om na te gaan of de uitvoering volgens plan verloopt. De provincies worden geacht zelf invulling te geven aan procesmonitoring. De procesevaluatie, zoals in 2005 uitgevoerd door de Visitatiecommissie ILG, is in 2009 herhaald voorafgaand aan de Mid Term Review. Deze visitatie richtte zich op de wijze waarop provincies uitvoering geven aan het ILG en op de vraag of vooraf gestelde doelen hiermee haalbaar zijn. De visitatiecommissie concludeert dat in de provinciale uitvoeringssystemen voldoende aanknopingspunten zijn voor een tijdige en effectieve realisatie van de ILG doelen. Daarvoor is wel vereist dat de betrokken partijen intensief met elkaar gaan samenwerken.¹⁶²

3.2 Nederlandse Plattelandsstrategie 2007-2013

In de Nationale Plattelandsstrategie (NPS) beschrijft Nederland, zoals voorgeschreven in de Europese Verordening 1698/2005, de prioriteiten voor de inzet van de middelen uit het Europese Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013. De NPS is geconcretiseerd in het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2).

Op 15 juli 2009 heeft Nederland een aangepaste versie van het NPS en POP2 ingediend bij de Europese Commissie. De NPS en POP2 zijn aangepast aan de uitgangspunten van het Health Check besluit van november 2008 en het besluit over het Economisch Herstelplan van februari 2009. Dit heeft geleid tot nieuwe prioriteiten voor het plattelandsbeleid. Een centrale opgave is het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit. Tevens wordt er meer ingezet op hernieuwde energie. Voor as-3 wordt aanvullend ingezet op hernieuwbare energie en breedband internet.

Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013

De provincies, de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), hebben gezamenlijk POP2 Nederland geformuleerd. Het programma is op 20 juli 2007 vastgesteld bij beschikking door de Europese Commissie.

Nederland stelt als centrale strategie een integrale (agrarische) transformatieopgave. Innovatie- en structuurversterkende maatregelen zullen daarbij zoveel mogelijk hand in hand gaan met de belangrijke opgaven om de milieudruk vanuit de land- en tuinbouw verder te verminderen. Volgens het POP2 spreekt het vanzelf dat alleen duurzame ontwikkeling toekomstbestendig is. Nederland streeft naar een goed evenwicht tussen de kwaliteit van natuur en landschap enerzijds en het gebruik daarvan voor wonen, recreatie, gezondheid en persoonlijk welbevinden anderzijds.¹⁶³

¹⁶² Investeringsbudget landelijk gebied werk in uitvoering, rapportage bevindingen visitatiecommissie ILG, Februari 2009.

¹⁶³ Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland, 6 juni 2008 blz. 34.

Maatregelen

De maatregelen die Nederland gekozen heeft om de Europese en nationale doelen te verwezenlijken zijn achteraan deze bijlage weergegeven. Hierin zijn tevens de verbanden tussen de verschillende doelen en maatregelen te vinden. Hierbij geldt dat een maatregel bij kan dragen tot het realiseren van meerdere nationale doelen. Plattelandsprojecten die in aanmerking willen komen voor Europese POP subsidie dienen gekoppeld te worden aan een type maatregel.

Financiën en subsidieverordening

In de Europese Kaderverordening 1698/2005 staat dat lidstaten verplicht zijn om aan elke prioritaire as een bepaald minimum aandeel van het Europese budget te besteden. Aan as-1 en 3 minimaal 10%, aan as-2 minimaal 25% en aan as-4 minimaal 5%. Nederland wil 30% van het POP budget inzetten voor maatregelen ter bevordering van de concurrentiekracht van de landbouw (as-1), 30% voor beheer van natuur en landschap (as-2) en 40% gecombineerd voor diversificatie platteland (as-3) en de Leader aanpak (as-4). In de vierde as zal Nederland tenminste 10% van het budget inzetten.¹⁶⁴

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 hebben provincies een provinciale kadersubsidieverordening opgesteld waarin ook staat voor welke activiteiten POP2-subsidie kan worden aangevraagd. De minister van LNV is de beheersautoriteit voor het POP2. De provincies voeren de regie over het gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied. Subsidieverlening geschiedt door Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten. Een centrale bevoegdheid van de provincies binnen het POP is dan ook het afgeven van beschikkingen voor de uitvoering van projecten.¹⁶⁵ De Dienst Landelijk Gebied (DLG) is het betaalorgaan en toetst alle beschikkingen op EU-conformiteit.

Organisatie en werkwijze

Iedere lidstaat dient een nationaal netwerk voor het platteland op te richten. In vergelijking met POP1 is er naast een Comité van Toezicht en een regiebureau POP2 (zie www.regiebureau-pop.eu) een netwerkteam (zie www.netwerkplatteland.nl) ingesteld.

Het Comité van Toezicht wordt voorgezeten door de minister van LNV en ziet erop toe dat het POP Nederland doeltreffend wordt uitgevoerd. Het Comité doet tevens voorstellen tot aanpassing of herziening van het programma. Het netwerkteam stelt jaarlijks een werkplan op dat door het Comité van Toezicht wordt vastgesteld. Hierin worden de activiteiten beschreven die door het team worden uitgevoerd, zoals het organiseren van bijeenkomsten, het inventariseren van voorbeeldprojecten en het uitgeven van brochures. Het netwerkteam wordt aangestuurd door het regiebureau POP2.

¹⁶⁴ Nederlandse Plattelandsstrategie 2007-2013, november 2007, blz. 30.

¹⁶⁵ Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland. 6 juni 2008, blz. 102.

Het regiebureau POP2 heeft als taken: het toezicht op de uitvoering; het bewaking van de uitputting van EU-fondsen; het adviseren van provincies en het Rijk op POP gebied; het onderhandelen met de Europese Commissie over wijzigingen van het POP; en het opzetten van een evaluatiemethodiek. Tevens voert het regiebureau het secretariaat van het Comité van Toezicht. Het regiebureau POP2 stelt dat medio 2009 een volledige beschrijving van de Administratieve Organisatie (AO) voor POP2 moet zijn afgerond. De provincies en de Dienst Landelijk Gebied moeten op basis hiervan de bestaande beschrijvingen van hun eigen administratieve organisatie herzien. De aansluiting op het geheel is een verantwoordelijkheid van de betreffende organisatie.

Monitoring en evaluatie

In de Europese kaderverordening plattelandsontwikkeling 2000-2006¹⁶⁶ staat dat een ex-post evaluatie van POP1 moet plaatsvinden. De ex post evaluatie beantwoordt de vraag of de met het POP1 gestelde beleidsdoelen zijn bereikt. Uit deze evaluatie blijkt het volgende:

- het POP1 is een succesvol financieringsinstrument geweest voor de plattelandsontwikkeling¹⁶⁷;
- over het algemeen heeft het programma op maatregelniveau bijgedragen aan de beoogde outcome en impact. Niet voor alle maatregelen is echter de effectiviteit vastgesteld;
- het werkgelegenheids- en inkomenseffect van POP1 op de agrarische sector is verwaarloosbaar;
- POP1 heeft geleid tot een aanzienlijke private financiering;
- POP1 is een stimulator geweest voor meerjarenprogramma's en samenwerking tussen Rijk en provincies.

Evaluaties van het POP2-programma zijn wettelijk voorgeschreven in artikel 84, lid 2 van de Europese Verordening nr. 1698/2005. Onder evaluatie wordt verstaan: het proces om het effect van interventies te beoordelen met het oog op de beoogde resultaten, de impact en de behoeften. Bij een evaluatie wordt gekeken naar:

- de effectiviteit van een interventie (de mate waarin de doelstellingen gerealiseerd zijn);
- de doelmatigheid (de optimale verhouding tussen gebruikte middelen en bereikte resultaten);
- de relevantie (de mate waarin de doelstellingen van een interventie adequaat inspelen op de behoeften, problemen en vraagstukken).

166 Verordening 1257/1999 inzake plattelandsontwikkeling, art. 49, waarin wordt verwezen naar de Verordening 1260/1999 inzake algemene bepalingen structuurfondsen.

167 Vooral bij de prioritaire doelen waarin veel is geïnvesteerd ('duurzame landbouw', 'natuur en landschap' en 'duurzaam waterbeheer') heeft het POP1 bijgedragen aan behoud en verbetering van de bestaande situatie. Bij de andere prioritaire doelen ('diversificatie', 'recreatie en toerisme' en 'leefbaarheid') waar minder geld in is geïnvesteerd en over het algemeen kleinere projecten zijn uitgevoerd, heeft het POP1 vooral gewerkt als aanjager en impuls voor nieuwe ontwikkelingen.

Het plattelandsontwikkelingsprogramma wordt op verschillende tijdstippen geëvalueerd:

- er is een ex ante evaluatie die deel uitmaakt van de opstelling van het programma voor plattelandsontwikkeling;
- vanaf 2008 brengt de beheersautoriteit aan het toezichtcomité jaarlijks verslag uit over de werkzaamheden op het gebied van de evaluatie tijdens de uitvoering;
- in 2010 is er een mid term evaluatie;
- in 2015 is er een ex post evaluatie.

De ex-ante evaluatie POP 2007-2013 'Naar een sterker platteland' constateert dat in het POP2 is gekozen voor een brede waaier van maatregelen als kader voor de provinciale programma's. Om die reden dreigt naar de mening van de evaluatoren een versnippering van de inzet van middelen in het gebiedsgericht beleid. Daarnaast zijn de evaluatoren van mening dat binnen as-3 geen keuze is gemaakt voor specifieke Nederlandse doelstellingen met betrekking tot de leefbaarheid van het platteland en niet is aangegeven welke maatregelen waar worden ingezet waardoor as-3 te breed is opgezet. Een adequate onderbouwing van de noodzaak en omvang van de maatregelen vanuit het NPS en probleemanalyse ontbreekt.

Het regiebureau POP heeft in 2007 het eerste jaarverslag uitgebracht en voorgelegd aan het Comité van Toezicht. Uit het jaarverslag blijkt dat het programma zich in 2007 nog in de aanloopfase bevond. In het jaarverslag wordt gesteld dat dit niet verwonderlijk is als rekening wordt gehouden met het startpunt van het nieuwe programma (halverwege het jaar) en de inspanningen die geleverd zijn om het programma goedgekeurd te krijgen en de uitvoering te organiseren.

Het jaarverslag 2008 van het regiebureau POP toont aan dat met name op as-2 een groot bedrag is gedeclareerd, maar dat de declaratie op de andere assen achter blijft. Op as-1 zijn wel veel verplichtingen gedaan die vanaf 2009 tot realisatie/declaratie moeten komen. As-3 en as-4 blijven wat verplichtingen betreft achter.

Voor het verzamelen van gegevens ten behoeve van monitoring en evaluatie is het Gemeenschappelijk Toezicht- en Evaluatiekader (GTEK) het uitgangspunt. In het GTEK worden in overeenstemming met de doelstellingenhiërarchie van het programma, vijf soorten indicatoren onderscheiden, namelijk input- (ook wel financiële indicatoren), output-, resultaat-, impact- en baseline-indicatoren.

4 Provincie Fryslân

De provincies vormen in de Nederlandse constellatie de overheid die het gebiedsgerichte beleid regisseert en doet uitvoeren. Daarbij is bewust gekozen voor een benadering waarbij de maatregelen die betrekking hebben op de diversificatie van de plattelandseconomie breed worden ingezet. Op deze wijze kunnen provincies de mogelijkheden van de betrokken partijen (zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties), naar de eigen provinciale, regionale en

lokale situatie vertalen. Op provinciaal niveau kunnen keuzes worden gemaakt over de maatregelen die zijn toegesneden op de specifieke situatie waardoor het gebiedsgericht maatwerk tot stand kan komen. De achterliggende gedachte daarbij is dat gebiedsgericht regionaal maatwerk met participatie van regionale en lokale actoren ('bottom up') beter bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen voor plattelandsontwikkeling dan via een aanpak met 'top down' sturing. De provincie moet daarbij samenwerken met regionale en lokale partijen zodat verschillende opgaven voor een gebied in samenhang kunnen worden aangepakt.

In het kader van de WILG dient elke provincie een provinciaal meerjarenprogramma landelijk gebied (pMJP) op te stellen. In het pMJP van de provincie Fryslân is beschreven welke doelen er zijn voor het landelijk gebied, hoeveel middelen er zijn geraamd, de wijze van financiering en op welke wijze de uitvoering gestalte zal krijgen. Het pMJP is gebaseerd op bestaand Europees, Rijks- en provinciaal beleid. De provincie Fryslân geeft aan dat het Streekplan 2007 en de nota Plattelânsbelied 2004-2008 de belangrijkste beleidskaders zijn voor het thema sociaal-economische vitalisering binnen het pMJP¹⁶⁸. Het Streekplan en de nota Plattelânsbelied zijn kaderstellend en beschrijven het provinciaal beleid voor het landelijk gebied¹⁶⁹. De provincie beschouwt het pMJP als een middel om het beleid voor het landelijk gebied tot uitvoering te brengen.

Begrippen en definities

De provincie heeft geen definitie van de begrippen platteland, plattelandsontwikkeling en plattelandsregio opgenomen in haar beleidsstukken. Het begrip landelijk gebied is door de provincie Fryslân gedefinieerd als de gehele 'groene ruimte'¹⁷⁰. Het begrip 'groene ruimte' is vervolgens gedefinieerd als het niet stedelijke gebied en de dorpen tot maximaal 15.000 inwoners¹⁷¹. Voor de begrippen leefbaarheid en vitaliteit geeft de provincie aan geen definities te hebben. De provincie geeft aan dat men zoveel mogelijk wil aansluiten bij de landelijke definities die gebruikt worden in de AVP en het POP2¹⁷².

Het begrip leefbaarheid is door de provincie wel uitgewerkt in een aantal waarden, te weten gebruikswaarde, belevingswaarde en toe-

168 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 4.

169 Brief van GS aan PS, provincie Fryslân, 13 december 2006 en Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 5 en 12.

170 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 5.

171 Beantwoording van de provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

172 Beantwoording van de provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

eigeningswaarde¹⁷³. Deze waarden zijn vervolgens uitgewerkt in een zevental criteria waarin wordt aangeven in hoeverre een dorp als leefbaar wordt beschouwd¹⁷⁴. Het begrip vitaliteit heeft de provincie uitgewerkt in een aantal meetbare aspecten die in het Streekplan zijn weergegeven¹⁷⁵. De provincie geeft aan dat de begrippen (sociaal-economische) vitaliteit en leefbaarheid wisselend worden gebruikt¹⁷⁶. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de kaders die het Streekplan en de nota Plattelânsbelied beschrijven en daarna wordt ingegaan op het pMJP, dat betrekking heeft op de uitvoering van het beleid.

4.1 Streekplan Fryslân

Het Streekplan Fryslân 'Om de kwaliteit fan de romte' is op 13 december 2006 vastgesteld door PS. Het Streekplan stelt de kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling binnen de provincie Fryslân. Het streekplan geeft sturing aan de uitvoering van provinciaal en regionaal beleid. Binnen deze kaders hebben gemeenten en andere initiatiefnemers de mogelijkheid om ontwikkelingen tot stand te brengen. De provincie stuurt daarbij op bovenlokale belangen¹⁷⁷. Het Streekplan heeft als centraal uitgangspunt dat er een ondeelbaar Fryslân met ruimtelijke kwaliteit ontstaat. Hierbij wordt benadrukt dat stad en platteland elkaar nodig hebben en elkaar ondersteunen. In het Streekplan beschrijft de provincie Fryslân een aantal trends en ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Voor het platteland stelt de provincie dat vooral recreatie en toerisme voor nieuwe werkgelegenheid hebben gezorgd en daarmee een belangrijke economische drager zijn geworden¹⁷⁸. Verder constateert de provincie dat het platteland

173 Gebruikswaarde is het brede scala van functionele voorwaarden voor het menselijk bestaan zoals de aanwezigheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen. Belevingswaarde zijn ervaringen die samenhangen met zintuiglijke waarnemingen, zoals rust en openheid. Toe-eigeningswaarde zijn de specifieke relaties die mensen met plekken onderhouden, zoals het dorp, de buurt of een bepaalde plek. Nota plattelânsbelied 2004-2008, vastgesteld door PS op 4 februari 2004, pagina 26.

174 De criteria zijn: een gevarieerde bevolking, voldoende geschikte woningen, een bereikbaar voorzieningenniveau, voldoende bereikbare werkgelegenheid, een rijk gemeenschapsleven, een grote organisatiekracht en voldoende aandacht van organisaties. Beantwoording van de provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

175 Meetbare onderdelen zijn evenwichtige bevolking en huishoudensamenstelling, plaatselijke werkgelegenheid, ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid en voorzieningenniveau en mogelijkheid tot combineren arbeid en zorgtaken. Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 60.

176 Beantwoording van de provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

177 Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 13.

178 Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 17.

vitaal is¹⁷⁹, maar er wel dreiging is van een afname van het aantal voorzieningen in kleine kernen, waardoor de leefbaarheid en vitaliteit onder druk komen te staan¹⁸⁰.

In het Streekplan worden de volgende rollen van de provincie benoemd: agenderen, meedenken, mee-ontwikkelen, stimuleren, participeren, coördineren en toetsen¹⁸¹. De provincie geeft aan dat al deze rollen van toepassing zijn bij de uitvoering van het plattelandsbeleid¹⁸². De provincie Fryslân heeft in haar Streekplan een aantal thema's uitgewerkt.

Wonen

In de provincie Fryslân is een aantal trends zichtbaar zoals de vergrijzing en ontgroening. De provincie verwacht echter dat er een groei van de woningbehoefte zal optreden, door een afname van het aantal personen per huishouden. Daarnaast geeft de provincie aan dat de huidige kwaliteit van de woningvoorraad onvoldoende aansluit op de woonwensen van mensen. De provincie zet zich in op de concentratie van woningbouw in de stedelijke bundelingsgebieden¹⁸³. Daarnaast zijn de regionale centra en kernen, die goed ontsloten zijn met het OV, aangewezen om de woningbehoefte op te vangen.

Leefbaarheid en sociale samenhang

De doelstelling bij het thema leefbaarheid en sociale samenhang is het streven naar behoud en versterking van de leefbaarheid en vitaliteit vooral ten behoeve van de inwoners van het platteland zelf. De provincie heeft deze doelstelling uitgewerkt in een aantal ambities, te weten:

- het bevorderen van een evenwichtige bevolking - en huishouden-samenstelling op het platteland door ruimte te bieden voor de opvang van de plaatselijke woningbehoefte;
- het vasthouden van de plaatselijke werkgelegenheid door ruimte te bieden voor de lokale en regionale bedrijvigheid;
- het verbeteren van de ruimtelijke (kern)kwaliteiten van het platteland;
- het verbeteren van de bereikbaarheid van voorzieningen door het draagvlak voor bovenlokale en regionale voorzieningen in de regionale centra te behouden en te versterken en in te zetten op de bereikbaarheid van deze voorzieningen vanuit de kleine kernen;

179 Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 26. De provincie baseert zich hierbij om het onderzoek FOKUS op de leefbaarheid van het Friese platteland. Beantwoording van de provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

180 Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 17.

181 Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 32.

182 Beantwoording van de provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

183 Een bundelingsgebied ligt rond een stedelijke kern en wordt begrensd door uit te gaan van een redelijke fietsafstand ten opzichte van de (stedelijke) kern. De fietsafstand varieert per bundelingsgebied van circa 4 (Dokkum) tot 7 kilometer (Leeuwarden) tot het centrum van de stad. Streekplan Fryslân, pagina 43 en 44.

- het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorgtaken op het platteland¹⁸⁴.

Bij leefbaarheid en sociale samenhang draait het er volgens de provincie Fryslân om hoe mensen hun woon- en leefomgeving beleven. Van belang hierbij zijn de bereikbaarheid van voorzieningen, de aanwezigheid van werkgelegenheid, de kwaliteit van woning en woonomgeving en de sociale verbanden. Volgens de provincie Fryslân zijn de meeste mensen tevreden over het voorzieningenniveau¹⁸⁵. De voorzieningen zijn redelijk gelijkmatig over de provincie verdeeld en er zijn geen regio's die structureel zijn onderbedeeld. De set voorzieningen die een dorp een 'compleet' dorp maken, bestaat uit minimaal een basisschool, supermarkt, huisarts en dorps huis¹⁸⁶. Tegelijkertijd erkent de provincie dat het aantal voorzieningen op het platteland afneemt. Dit wordt opgevangen door een toename in mobiliteit waardoor afstanden verminderen en het belang van directe nabijheid van een voorziening afneemt. Dit geldt echter niet voor mensen die minder mobiel zijn, zoals ouderen en gehandicapten. De provincie Fryslân constateert dat de afname van het aantal agrarische bedrijven de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied onder druk zet.

De provincie wil de vitaliteit versterken door 'kwaliteitsarrangementen'. Een kwaliteitsarrangement is een concreet project waarin nieuwe passende vormen van o.a. wonen, werken, recreëren en cultuur worden gecombineerd met een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied. Voorbeelden hiervan zijn het hergebruik van vrijgekomen (agrarische) bebouwing en recreatieve kwaliteitsverbetering. Kwaliteitsarrangementen kunnen plaatsvinden in de vorm van plattelandsprojecten¹⁸⁷ en zijn ruimtelijke kaders waarbinnen gemeenten op het platteland ruimtelijke ontwikkelingen kunnen stimuleren. De nadruk ligt niet op subsidieverlening¹⁸⁸. Gemeenten zijn primair aan zet om invulling te geven aan de kwaliteitsarrangementen. De rol van de gemeenten bestaat uit het nemen van het initiatief, het geven van de concrete invulling aan de arrangementen en het begeleiden van het proces¹⁸⁹. Volgens de provincie is bij projecten met een bovenlokale uitstraling betrokkenheid van de provincie gewenst. De rol van de provincie bestaat hierbij uit meedenken, kennis en kunde aanreiken, beoordelen en toetsen¹⁹⁰.

184 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Fryslân, 10 januari 2011.

185 Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 57.
De tevredenheid is door de provincie Fryslân onderzocht. Beantwoording van de provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

186 Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 57.

187 Beantwoording van de provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

188 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Fryslân, 10 januari 2011.

189 Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 62.

190 Beantwoording van de provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

Recreatie en toerisme

Recreatie en toerisme leveren volgens de provincie Fryslân een wezenlijke bijdrage aan het behoud van voorzieningen in kleine kernen. Goede toeristische voorzieningen zijn belangrijk voor het welzijn van de eigen bewoners. De provincie Fryslân streeft naar een kwaliteitsverbetering van recreatieve voorzieningen waarbij de mogelijkheden van recreatie en toerisme als sociaal-economische drager ten volle worden benut.

De provincie Fryslân heeft in het Streekplan het algemene beleid uitgewerkt voor een zevental deelgebieden om het concrete en uitvoeringsgerichte karakter van het Streekplan te versterken¹⁹¹. De zeven gebieden zijn Midden Fryslân, Noordoost Fryslân, Zuidoost Fryslân, Zuidwest Fryslân, Noordwest Fryslân, de Waddeneilanden en het IJsselmeer. De indeling van de gebieden is in 2001 vastgesteld bij de start van de provinciedekkende gebiedsgerichte aanpak. De provincie kan niet aangegeven op welke criteria de indeling in 2001 is gebaseerd¹⁹².

4.2 Nota Plattelânsbelied 2004-2008

Met de Nota Plattelânsbelied 2004-2008 (2010)¹⁹³ wil de provincie Fryslân een impuls geven aan het behoud en de ontwikkeling van de leefbaarheid van het platteland. De nota is een voortzetting van de Nota Plattelandsbeleid uit 1997. Op 17 december 2008 heeft PS ingestemd met een verlening van de werkingsduur van de nota tot medio 2010¹⁹⁴. Er is niet aangegeven wat de reden is van deze verlenging. Volgens planning zal de provincie medio 2011 een nieuwe nota plattelandsbeleid (Aginda Leefber Plattelân) vaststellen¹⁹⁵. Het Streekplan geeft sturing aan de uitvoering van het provinciaal beleid. De nota Plattelânsbelied is uitgebracht ten tijde van het vorige Streekplan. In het Streekplan uit 1994 wordt aandacht besteed aan de leefbaarheid van het landelijk gebied¹⁹⁶.

De doelstelling van het plattelandsbeleid 2004-2010 van de provincie Fryslân bestaat uit drie aspecten¹⁹⁷, te weten het behoud en de ontwikkeling van de leefbaarheid van het platteland, het welbevinden van de bewoners van het platteland en een blijvend toekomstperspectief.

191 Streekplan Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 187.

192 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Fryslân, 10 januari 2011.

193 Nota plattelânsbelied 2004-2008, vastgesteld door PS op 4 februari 2004.

194 Statenvergadering 17 december 2010, bij vaststelling van de 2e Bestuursrapportage 2008.

195 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Fryslân, 10 januari 2011.

196 Nota plattelânsbelied 2004-2008, vastgesteld door PS op 4 februari 2004, pagina 14.

197 Nota plattelânsbelied 2004-2008, vastgesteld door PS op 4 februari 2004, pagina 26.

Voor het realiseren van het plattelandsbeleid hanteert de provincie een aantal uitgangspunten, te weten bottom-up, diversiteit en ruimte voor de regio. De provincie heeft het beleid verder uitgewerkt in een aantal thema's waar men de aandacht op wil richten. De thema's zijn onder andere¹⁹⁸:

- leefbaarheid. De provincie verstaat hieronder het voorzieningenniveau;
- platteland voor de jeugd;
- wonen;
- sociaal-economische vitaliteit. De provincie verstaat hieronder de plattelandseconomie;
- ondernemerschap;
- zorg, arbeid en voorzieningen.

De provincie beschrijft kort per thema een aantal trends en ontwikkelingen. De thema's zijn niet uitgewerkt in concrete maatregelen en prestaties. De provincie heeft de thema's wel uitgewerkt in een aantal speerpunten die zijn opgenomen in het projectenboek. Projecten zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties, 'ieder dorp heeft een eigen dorpsvisie' en 'meer kansen voor jongeren op het platteland'¹⁹⁹.

De provincie wil het plattelandsbeleid uitvoeren door gebiedsgericht werken. Het uitgangspunt hierbij is regionaal maatwerk. De provincie signaleert echter ook een risico bij het gebiedsgericht werken²⁰⁰. Er kan een spanning optreden tussen het provinciaal beleid, zoals het restrictief beleid in het buitengebied en de bottom-up ontwikkelde doelstellingen, zoals verbrede plattelandsvernieuwing. Ofwel er dient een balans te worden gevonden tussen het plattelandsbeleid, het provinciale Streekplan, maar ook het beleid van gemeenten en waterschappen. De provincie geeft aan dat er in het voortraject veel aandacht wordt besteed aan het afstemmen van de projecten op de diverse beleidsstukken.

Dorpshuizen

Het beleid voor dorpshuizen en multifunctionele accommodaties (MFA's) is door de provincie uitgewerkt in de Beleidsnotitie Dorpshuizen en Multifunctionele Accommodaties²⁰¹. Deze beleidsnotitie is volgens de provincie een uitvloeisel van de nota Plattelânsbelied. In het Streekplan wordt aangegeven dat er volgens de provincie een verschraling van het voorzieningenniveau op het platteland plaatsvindt. De laatste 25 jaar zijn in Fryslân 229 dorpshuizen opgericht die

198 De overige thema's zijn ICT, landbouw, taal, identiteit en cultuur, natuur, landschap en erfgoed, recreatie en toerisme en mobiliteit.

199 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Fryslân, 10 januari 2011.

200 Nota plattelânsbelied 2004-2008, vastgesteld door PS op 4 februari 2004, pagina 18.

201 Beleidsnotitie Dorpshuizen en Multifunctionele Accommodaties, vastgesteld door PS op 23 juni 2004. De looptijd van de notitie is net als van de nota Plattelânsbelied verlengd tot 2010.

volgens de provincie onmisbaar zijn bij het oplossen van de bedreiging van de leefbaarheid in kleine kernen²⁰². Volgens de provincie biedt het oprichten van dorpshuizen/MFA's een oplossing voor de verschraving van het voorzieningenniveau. Het dorpshuis wordt steeds vaker als een basisvoorziening gezien die de sociale samenhang bevordert.

4.3 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân 2007-2013

Het hierboven beschreven Streekplan en nota Plattelânsbelied vormen het beleidskader het thema sociaal-economische vitalisering binnen het pMJP. Het pMJP betreft de uitvoering van het beleid van het landelijk gebied²⁰³. Het pMJP vormt de koppeling tussen het beleid van de provincie, het Rijk en de gebiedspartners²⁰⁴. De provincie geeft aan niet meer te willen sturen op budget, maar op doelen. De provincie wil eerst beleid maken, vervolgens doelen stellen en daarna de middelen bij elkaar zien te krijgen. Met het pMJP beoogt de provincie beleid, doelen en middelen op elkaar af te stemmen²⁰⁵.

Circa 60% van de Friese bevolking woont op het platteland. Evenals in het Streekplan is in het pMJP aangegeven dat de provincie het platteland als vitaal beschouwd en in vergelijking met de stedelijke centra relatief welvarend. De vitaliteit van het platteland staat echter wel onder druk door het verminderen van het aantal agrarische bedrijven en het verdwijnen van voorzieningen. De provincie richt zich op een vitale, duurzame landbouw en ruimte voor ondernemerschap. Tevens wil de provincie door het beleid voor dorpshuizen en multifunctionele centra het voorzieningenniveau op peil houden en daardoor de sociale samenhang in stand houden²⁰⁶.

In het PMJP staat een zevental thema's benoemd, waaronder sociaal-economische vitalisering²⁰⁷. Voor elk thema is het beleid met doelen, criteria en uitgangspunten weergegeven afkomstig uit de bestaande provinciale nota's. In het geval van sociaal-economische vitalisering betreft het de doelen, criteria en uitgangspunten uit de gehele nota Plattelânsbelied 2004-2008. In het pMJP is het beleid uit de nota

202 In de provincie Fryslân zijn in totaal 350 kernen met minder dan 1.500 inwoners, 36 kernen tussen de 1.500 en 3.000 inwoners, 18 kernen tussen de 3.000 en 5.000 inwoners, 12 kernen tussen de 5.000 en 10.000 inwoners en 9 kernen met meer dan 10.000 inwoners. Bron: Beleidsnotitie Dorpshuizen en Multifunctionele Accommodaties.

203 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 5.

204 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 14.

205 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 17.

206 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, pagina 11.

207 De andere thema's zijn landbouw, natuur, milieu, water, recreatie en toerisme en landschap.

Plattelânsbelied vertaald in een beleidsopgave met bijbehorende operationele doelen en prestatie-indicatoren. De beleidsopgave voor het thema sociaal-economische vitalisering is een dynamisch platteland. De provincie wil dit bereiken door:

- het bevorderen van de dynamiek van het platteland;
- het zorgen voor economische dragers voor voldoende omgevingskwaliteit;
- het versterken van de regionale identiteit;
- het bevorderen van de leefbaarheid.

De provincie geeft aan niet afgerekend te willen worden op de beleidsopgave. De reden is dat de provincie niet alle aspecten hiervan kan beïnvloeden²⁰⁸. De provincie heeft de beleidsopgave uitgewerkt in zeven operationele doelen. De provincie geeft aan wel afgerekend te kunnen worden op het behalen van de operationele doelen²⁰⁹.

De operationele doelen zijn vervolgens weer uitgewerkt in concrete prestatie-indicatoren. Dit is weergegeven in tabel 3.2 De prestatie-indicatoren zijn afgeleid uit ervaringen uit het verleden. Hierbij zijn tevens kengetallen van o.a. DLG en DBF toegepast.

De provincie geeft aan dat als de prestatie-indicatoren zijn gehaald, het achterliggende operationele doel is bereikt²¹⁰. De provincie geeft verder aan dat het uitvoeren van projecten binnen operationele doelen leidt tot het dichterbij brengen van het gestelde in de beleidsopgave²¹¹.

De prestatie-indicatoren zoals weergegeven in tabel 3.2 zijn overgenomen uit de beleidsopgaven in de bijlagen van het pMJP²¹². In de financiële programmering van het pMJP²¹³ zijn ook andere prestatie-indicatoren opgenomen. De provincie geeft aan dat dit komt doordat niet voor elke prestatie-indicator financiële middelen vanuit het pMJP beschikbaar zijn²¹⁴. Deze prestatie-indicatoren zullen volgens de provincie via andere bronnen worden gefinancierd. Er zijn ook prestatie-indicatoren die wel in de financiële programmering zijn opgenomen, maar niet in de tabel van beleidsopgaven. De provincie geeft aan dat er hierbij geen sprake is van specifiek Fries beleid, maar dat het Europees beleid wordt gebruikt als handvat. De provincie fungeert als doorgeefluik²¹⁵.

208 Beantwoording van de provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

209 Beantwoording provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

210 Beantwoording provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

211 Beantwoording provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

212 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, bijlage 2.

213 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, bijlage 3.

214 Beantwoording provincie Fryslân op de schriftelijke vragenlijst van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

215 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Fryslân, 10 januari 2011.

Tabel 3.2 Operationele doelen en prestatie indicatoren uit het pMJP voor het thema sociaal-economische vitalisering voor de periode 2007-2013²¹⁶

Operationeel doel	Prestatie indicator
Verbetering van leefbaar platteland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ opstellen van dorpsvisies ▪ bouwen/verbouwen van dorpshuizen/multifunctionele centra (70 stuks) ▪ treffen van voorzieningen woon-zorg zones (28 stuks)²¹⁷ ▪ ontwikkelen van kleinschalige leefbaarheidsinitiatieven (350 stuks) ▪ versterken en verbeteren van de dienstverlening aan dorps- en plattelands-groepen
Verbetering van de fysieke woonomgeving	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de herinrichting van dorpskernen (10 stuks) ▪ het opheffen van verkeershinder (29 stuks/locaties)
Verbetering van de bereikbaarheid ²¹⁸	<ul style="list-style-type: none"> ▪ handhaving van de bereikbaarheid van dorpen met openbaar vervoer (p.m.) ▪ verbeteren van de veiligheid van verkeersroutes (p.m.) ▪ verbeteren van plattelandswegen (p.m.) ▪ uitbreiden van het fietspadennet (p.m.)
Stimuleren en verbreden van de plattelandseconomie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ behouden en uitbreiden van werkgelegenheid (305 stuks) ▪ stimuleren van technische vernieuwingen (14 stuks) ▪ stimuleren van netwerkvorming en kennisuitwisseling (6 stuks) ▪ herbestemmen van vrijgekomen agrarische bedrijfsgebouwen (48 stuks) ▪ ontwikkelen van kleinschalige bedrijfslocaties (11 stuks) ▪ verbeteren van de ICT infrastructuur (p.m.) ▪ bevorderen van de vestiging van met name jongeren
Behoud erfgoed en monumentenzorg ²¹⁹	<ul style="list-style-type: none"> ▪ behouden en herstellen van monumenten (72 stuks) ▪ overdragen van kennis en informeren van groepen met betrekking tot het Fries erfgoed (55 stuks) ▪ veiligstellen van archeologisch waardevolle objecten ▪ het instellen van archeologische steunpunten
Versterken cultuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ promotie-uitingen van streekeigen producten en de Friese cultuur (24 stuks) ▪ ondersteunen van cultuuruitingen met landschap als podium (24 stuks)
Bevorderen LEADER-aanpak	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gebiedsgerichte aanpak via bottom-up werkwijze versterken ▪ opleiden en voorlichten en het verwerven van vakkundigheid, dynamiseren en uitvoeren (6 stuks)

216 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân, vastgesteld door PS op 13 december 2006, bijlage 2.

217 Een woon-zorg zone is een zone binnen dorpen waar wonen en zorg worden gecombineerd. Voorbeelden zijn een zorginstelling met zelfstandige bejaardenwoningen samen met openbare voorzieningen waar zowel ouderen als jongeren elkaar kunnen ontmoeten. Antwoord door de provincie Fryslân op vragen van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

218 Het doel 'Het verbeteren van de bereikbaarheid' is bij de uitvoering vervallen. Dit om de omvang van de uitvoering van het pMJP te beperken. Antwoord door de provincie Fryslân op vragen van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

219 Het operationele doel 'erfgoed en monumentenzorg' is zowel bij het thema sociaal-economische vitalisering als het thema landschap opgenomen. Onder het thema landschap wordt erfgoed en monumentenzorg beschouwd vanuit een landschappelijke invalshoek. Bij het thema sociaal-economische vitalisering vanuit het oogpunt van historische bebouwing. Antwoord door de provincie Fryslân op vragen van de Rekenkamer, 8 oktober 2010.

4.4 Konsept Aginda Leefber Plattelân 2011-2013

Op 15 december 2010 heeft de provincie Fryslân de concept Aginda Leefber Plattelân 2011-2013 (ALP) ter vaststelling aan PS aangeboden. De agenda is de opvolger van de Nota Plattelandsbeleid 2005-2008. In de agenda wordt aangegeven wat de provincie wil doen om het platteland leefbaar te houden en hoe men dat wil vormgeven²²⁰. De provincie geeft aan een aantal succesfactoren te willen blijven inzetten²²¹. Ten eerste is dat de inzet van een mix van maatregelen. Daarnaast blijft het uitgangspunt de dubbele aanpak van bottom-up en top down. Tenslotte geeft de provincie aan dat er een groot multipliereffect is opgetreden en dat men dat wil vasthouden.

De provincie geeft aan dat de gemeenten eerstverantwoordelijke zijn voor leefbare dorpen. De provincie zelf zet zich in voor bovengemeentelijke en provinciale belangen. De provincie geeft ook aan dat het doel 'lokale leefbaarheidprojecten' vervalt en daarom niet meer in de begroting is opgenomen²²².

De provincie heeft het begrip 'een leefbaar dorp' gedefinieerd aan de hand van een aantal indicatoren²²³. De provincie geeft aan de effectiviteit van het plattelandsbeleid te gaan meten aan de hand van deze indicatoren. Hiervoor heeft de provincie een nulmeting uitgevoerd die terug te vinden is in het Plattelânsrapport 2005-2008²²⁴.

Zoals aangegeven in paragraaf 3 is hierna een schematisch overzicht gegeven van de doelen op Europees en nationaal niveau. In de paragrafen 2 en 3 is beschreven wat de achtergrond is van de doelen en maatregelen. Tevens is hieronder een overzicht gegeven van de relatie tussen de provinciale doelen en de Europese maatregelen.

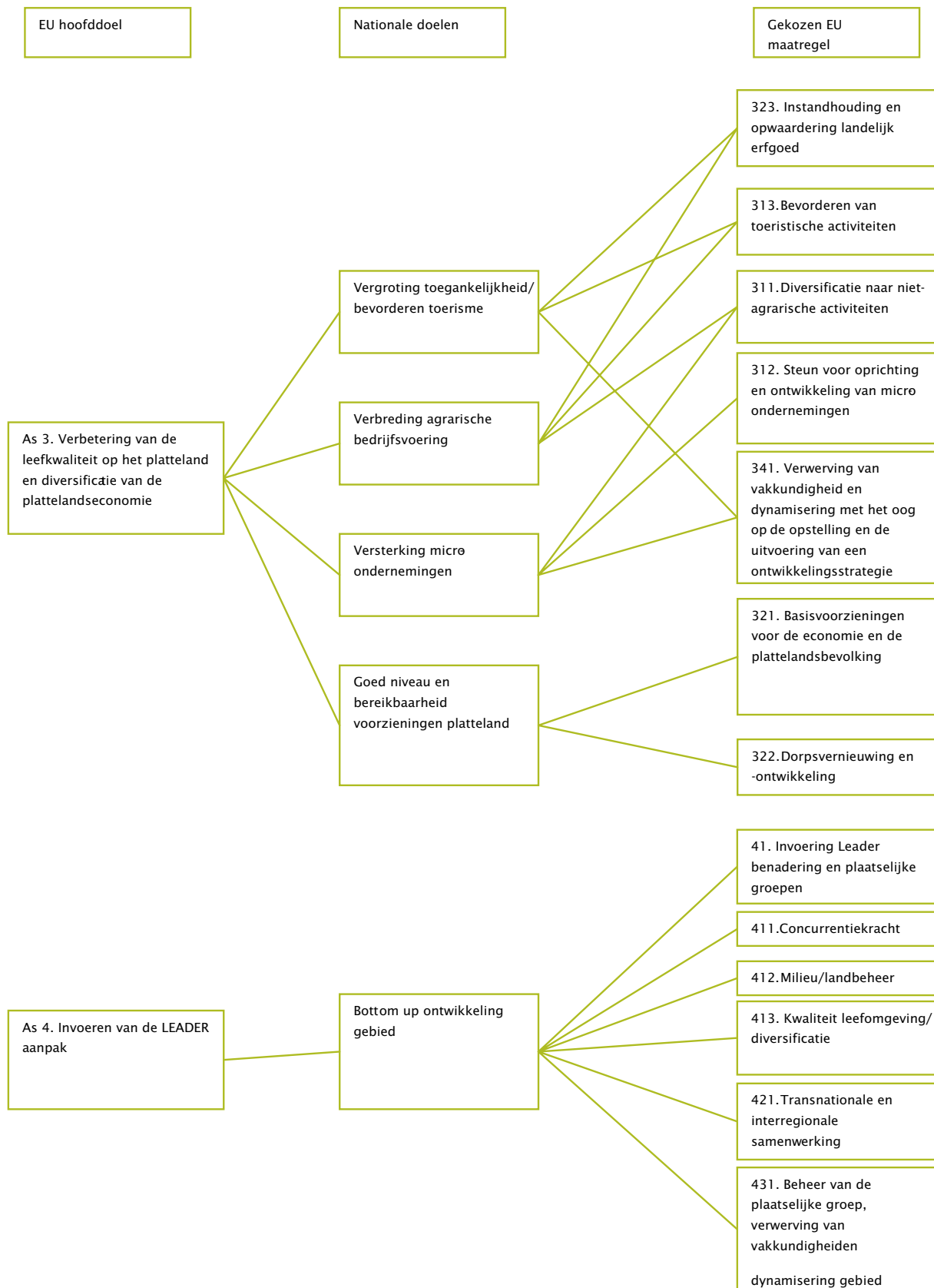
220 Konsept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2013, provincie Fryslân, 15 december 2010, pagina 4.

221 Konsept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2013, provincie Fryslân, 15 december 2010, pagina 6.

222 Konsept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2013, provincie Fryslân, 15 december 2010, pagina 14.

223 De indicatoren zijn: een gevarieerde bevolking, voldoende geschikte woningen, een bereikbaar voorzieningenniveau, voldoende bereikbare werkgelegenheid, een rijk gemeenschapsleven, grote organisatiekracht en voldoende aandacht van organisaties. Konsept Aginda Leefber Plattelân Fryslân 2011-2013, provincie Fryslân, 15 december 2010, pagina 5.

224 Plattelânsrapport 2005-2008, Gedeputeerde Sttaen van Fryslân, oktober 2010.



Tabel 3.3 Overzicht van de provinciale operationele doelen die behoren bij het thema sociaal-economische vitalisering en de relatie met subsidiabele EU-maatregelen²²⁵

Provinciale operationele doelen	subdoel	EU-maatregel	
		(nr)	Omschrijving EU-maatregel
Verbetering leefbaarheid plattellandsgebieden	Bouwen/verbouwen dorpshuizen of multifunctionele centra	321	Basisvoorzieningen voor de economie en de plattellandsbevolking
	Verbeteren van basisvoorzieningen woon-zorg	312/321	Steun voor de oprichting en ontwikkeling micro-ondernemingen/Basisvoorzieningen voor de economie en de plattellandsbevolking
	Kleinschalige leefbaarheidsinitiatieven op lokaal niveau	321	Basisvoorzieningen voor de economie en de plattellandsbevolking
	Leefbaarheidsinitiatieven op regionaal niveau	321	Basisvoorzieningen voor de economie en de plattellandsbevolking
	Projecten leefbaarheid op provinciaal niveau	321	Basisvoorzieningen voor de economie en de plattellandsbevolking
Verbetering fysieke woonomgeving		322	Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling
Stimuleren en verbreden plattellandseconomie		312/313/322	Steun voor de oprichting en ontwikkeling micro-ondernemingen/bevordering van toeristische activiteiten/dorpsvernieuwing en -ontwikkeling
Erfgoed en monumentenzorg	Projecten en activiteiten cultuurhistorisch erfgoed	323	Instandhouding en opwaardering van het landelijk erfgoed
	Subsidie riet- en pangedekte daken en uilenborden		
Cultuur		321	Basisvoorzieningen voor de economie en de plattellandsbevolking
Plattellandsprojecten	Maatregelen ten behoeve van de assen 1, 2 en 3	411, 412 en 413	Verbetering concurrentievermogen land- en bosbouwsector/verbetering milieu en het plattelland/verbetering leefkwaliteit en diversificatie plattellandseconomie
	Maatregelen samenwerkingsprojecten	421	Uitvoering van samenwerkingsprojecten
	Beheer, verwerving, vakkundigheid en dynamisering.	431	Beheer plaatselijke groepen, verwerving van vakkundigheid en dynamisering van het gebied

²²⁵ Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP Fryslân 2009, 11 februari 2009, bijlage 1.

Bijlage 4 Geraamde middelen voor het thema SEV

In deze bijlage zijn de middelen die geraamd zijn voor het thema sociaal-economische vitalisering uitgeschreven naar provinciaal doel. Het betreft de middelen van Europa, het Rijk, de provincie Fryslân, gemeenten, waterschap en derden voor de periode 2007 – 2013. De gegevens uit de tabel zijn afkomstig uit bijlage 2 van het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân 2007-2013.

Toelichting op de tabel

Bijdrage Rijk

De rijksbijdrage komt voort uit regelingen zoals het Waddenfonds, het Investeringsbudget voor Stedelijke Vernieuwing, Belvédère, fonds economische structuurversterking en het ruimtelijk economisch ontwikkelingsplan voor Noord Nederland.

Bijdrage Provincie

De provinciale bijdrage is ondergebracht in het overkoepelende en ontschot FYLG. Daarnaast is er een post provincie overige opgenomen. Deze middelen betreffen andere subsidiestromen of doeluitkeringen.

Bijdrage Europa

De bijdrage vanuit de Europese Unie is onderverdeeld in POP2 en overige. De POP2 middelen zijn afkomstig uit het ELFPO. De overige middelen zijn afkomstig uit de regelingen Interreg Noordzee, het Europees Sociaal Fonds, het LIFE programma, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Kaderprogramma voor Innovatie en Concurrentievermogen.

Derden

De bijdragen van derden zijn afkomstig van het waterschap particulieren, stichtingen en verenigingen.

Operationeel doel	Rijk	Provincie			
		Fylg	Overige	Totaal	
25	Verbetering leefbaarheid				
	- bouwen/verbouwen dorpshuizen MFC	0	5.560.000	840.000	6.400.000
	- voorzieningen woon-zorg zones	1.120.000	0	10.200.000	10.200.000
	- ontwikkelen kleinschalige leefbaarheids-initiatieven	0	3.500.000	0	3.500.000
	- uitv. projecten leefbaarheid regionaal	0	1.610.000	0	1.610.000
	- uit. projecten leefbaarheid provinciaal	0	1.680.000	420.000	2.100.000
	Totaal	1.120.000	12.350.000	11.460.000	23.810.000
26	Verbetering fysieke woonomgeving				
	- herinrichting dorpskernen	4.000.000	4.000.000	2.000.000	6.000.000
	- opheffen hinder	1.305.000	1.740.000	870.000	2.610.000
	Totaal	5.305.000	5.740.000	2.870.000	8.610.000
27	Verbetering bereikbaarheid		-	-	-
28	Stimulering en verbreding plattelandseconomie				
	- bevorderen vestiging bedrijven	0	4.050.000	0	4.050.000
	- stimuleren technische vernieuwing	0	280.000	0	280.000
	- stimuleren netwerkvorming	0	0	0	0
	- herbestemmen vrijgekomen geb.	0	4.320.000	0	4.320.000
	- ontwikkelen klein. locaties	0	3.300.000	0	3.300.000
	- verbeteren ICT infrastructuur	0	0	0	0
	Totaal	0	11.950.000	0	11.950.000
29	Erfgoed en monumentenzorg				
	- behouden monumenten	360.000	4.500.000	4.500.000	9.000.000
	- onderhoud rieten daken/rietsteelt	0	1.205.000	0	1.205.000
	- overdragen Fries erfgoed	0	880.000	0	880.000
	Totaal	360.000	6.585.000	4.500.000	11.085.000
30	Cultuur				
	- uitingen streekeigen cultuur	0	48.000	0	48.000
	- ondersteunen cultuuruitingen	0	216.000	0	216.000
	- jongeren (pop)cultuur	0	210.000	0	210.000
	Totaal	0	474.000	0	474.000
31	Plattelânsprojecten, LEADER				
	- doelstelling landbouw	0	700.000	0	700.000
	- doelstelling natuur/beheer	0	350.000	0	350.000
	- doelstelling leefbaarheid	0	1.400.000	0	1.400.000
	- samenwerkingsprojecten	0	700.000	0	700.000
	- beheer, verwerving vakkundigheid en dynamisering	0	350.000	0	350.000
	Totaal	0	3.500.000	0	3.500.000
	Totaal	6.785.000	40.599.000	18.830.000	59.429.000

Europese unie			Gemeente	Waterschap	Derden	Totaal
POP2	Overige	Totaal				
0	2.000.000	2.000.000	10.500.000	0	23.100.000	42.000.000
0	1.000.000	1.000.000	5.600.000	0	38.080.000	56.000.000
500.000	0	500.000	3.500.000	0	10.000.000	17.500.000
0	0	0	1.050.000	0	4.340.000	7.000.000
0	0	0	420.000	0	1.680.000	4.200.000
500.000	3.000.000	3.500.000	21.070.000	0	77.200.000	126.700.000
2.500.000	0	2.500.000	12.000.000	0	15.500.000	40.000.000
0	0	0	1.305.000	0	3.480.000	8.700.000
2.500.000	0	2.500.000	13.305.000	0	18.980.000	48.700.000
-	-	-	-	-	-	-
0	525.000	525.000	1.525.000	0	24.400.000	30.500.000
350.000	0	350.000	70.000	0	700.000	1.400.000
1.000	0	1.000	0	0	1.000	2.000
0	864.000	864.000	2.880.000	0	20.736.000	28.800.000
0	660.000	660.000	8.800.000	0	9.240.000	22.000.000
0	pm	pm				pm
351.000	2.049.000	2.400.000	13.275.000	0	55.077.000	82.702.000
0	2.000.000	2.000.000	1.800.000	0	22.840.000	36.000.000
803.000	0	803.000	1.205.000	0	4.818.000	8.031.000
550.000	0	550.000	138.000	0	1.183.000	2.751.000
1.353.000	2.000.000	3.353.000	3.143.000	0	28.841.000	46.782.000
96.000	0	96.000	48.000	0	288.000	480.000
144.000	0	144.000	72.000	0	288.000	720.000
210.000	0	210.000	210.000	0	1.470.000	2.100.000
450.000	0	450.000	330.000	0	2.046.000	3.300.000
700.000	0	700.000	0	0	1.400.000	2.800.000
350.000	0	350.000	0	0	700.000	1.400.000
1.400.000	0	1.400.000	1.400.000	0	1.400.000	5.600.000
700.000	0	700.000	0	0	1.400.000	2.800.000
350.000	0	350.000	0	0	700.000	1.400.000
3.500.000	0	3.500.000	1.400.000	0	5.600.000	14.000.000
8.654.000	7.049.000	15.703.000	52.523.000	0	187.744.000	322.184.000

Bijlage 5 Projectomschrijvingen

In deze bijlage worden omschrijvingen gegeven van de door de Rekenkamer bestudeerde projecten. De Rekenkamer heeft 46 projectdossiers uit de periode 2007-2009 bestudeerd. De selectie van deze dossiers is in overleg met de provincie Fryslân tot stand gekomen.

Regio Noordwest Fryslân

Project	Hengelsport en parkeervoorziening Het Bildt
Project nr.	38
Fryslân	
Project nr. NR	03
Omschrijving	In de Bildtse wateren komen ongeveer 30 vissers per dag om te vissen. Daarnaast worden er in deze wateren wedstrijden georganiseerd. Deze vissers zorgen voor verkeer- en parkeeroverlast voor de omgeving. De hengelsportvereniging wil parkeerplaatsen en visplaatsen aanleggen.
Doelstelling	Uitbreiden recreatiemogelijkheden in 't Bildt door een kwaliteitsverbetering van de sportvisserijmogelijkheden. Hierbij wordt de verkeersveiligheid aanzienlijk verbeterd en wordt 't Bildt nog meer op de kaart gezet als aantrekkelijk sportvisserijgebied.

Project	Farmacierobot
Project nr.	39
Fryslân	
Project nr. NR	04
Omschrijving	Een plattelandsdokter is naast huisarts vaak ook apotheker en verloskundige. Er dreigt een afname van het aantal plattelandsdokters. Om deze afname op te vangen is de farmacierobot een alternatief. Een farmacierobot is een gevalideerde geneesmiddelenuitgifteautomaat. Dit leidt tot een automatisering van het proces en heeft daardoor economische voordelen. Men wil dit aan de hand van een pilot testen.
Doelstelling	<ol style="list-style-type: none">1. Reduceren van apotheekwerkzaamheden;2. Verminderen van fouten;3. Vergroting van service;4. Behoud distributienetwerk voor geneesmiddelen;5. Verbeteren economische exploitatiemogelijkheden plattelandsdokter;6. Verbeteren/in stand houden goede farmaceutische zorg op het platteland;7. In standhouden werkgelegenheid;8. Veiligstellen van technologische kennis;9. Doelmatige inzet van zorg.

Project	Kwaliteitsimpuls K.L. de Vriesstraat in St. Jacobparochie
Project nr.	152
Fryslân	
Project nr. NR	18
Omschrijving	Aan de K.L. de Vriesstraat bevinden zich 12 bedrijven. De dynamiek van het terrein is door de jaren heen sterk verminderd. Het bedrijventerrein is door uitbreidingen in het dorp komen te liggen, de bereikbaarheid is gebrekkig, er is weinig groen en bedrijven trekken weg. De gemeente, dorpsbelangen en de ondernemers willen een kwaliteitsimpuls geven aan het bedrijventerrein.
Doelstelling	Het bedrijventerrein en de bedrijfsomgeving van de K.L. de Vriesstraat een kwaliteitsimpuls geven waardoor de dynamiek, de leefbaarheid (verbeteren van de woonomgeving) en de economische ontwikkelingskansen in St. Jacobparochie worden verbeterd.

Project	Logement de Salix te Hitzum
Project nr.	176
Fryslân	
Project nr. NR	24
Omschrijving	De familie Vreeman wil in haar woonboerderij de Salix 6 ruime appartementen realiseren waarvan er 2 geschikt zijn voor minder validen. De bedoeling is om deze appartementen te exploiteren voor recreatieve doeleinden. Voor de realisatie is een wijziging van het bestemmingsplan nodig.
Doelstelling	Realiseren van 6 appartementen voor verhuur recreatie (toegankelijk voor minder validen).

Project	De Achtste Dag
Project nr.	235
Fryslân	
Project nr. NR	35
Omschrijving	Het betreft een cultureel project dat onderdeel uitmaakt van de Aldfears Erf Route. De kerk van Allingawier behoort tot deze route. In deze kerk werd tot nu toe het scheppingsverhaal vertoond aan de hand van een diashow. Het plan is om dit vervangen door een impressie van het Friese cultuurlandschap in de vorm van een slideshow (PC en beamer), ondersteund met muziek en ingesproken tekst van Klaas Jansma.
Doelstelling	Het promoten van het Friese cultuurlandschap via een nieuwe presentatie over het cultuurlandschap met zijn bewoners, in de vorm van een beeld/geluid/tekst presentatie die permanent vertoond zal worden in de grote kerk te Allingawier.

Project	Kunstmarkt twee vlaggen, een code 2008
Project nr.	250
Fryslân	
Project nr. NR	38
Omschrijving	De Stichting 'Ons Vlakke Land' organiseerde van 26 september tot 12 oktober 2008 de kunstmanifestatie Fries-Vlaanderen. Het betreft een brede kunstzinnige expositie waarbij veel culturele aspecten van beide regio's ten toon worden gesteld op een zevental locaties in Harlingen. De kunstmarkt vormt een onderdeel van deze manifestatie en is vooral bedoeld om leerlingen van het RSG Simon Vestdijk en de Maritieme Academie Harlingen te betrekken bij de manifestatie.
Doelstelling	1. Leerlingen betrekken bij de kunstmanifestatie Fries-Vlaanderen; 2. Het opzetten en uitvoeren van een speciaal programma voor de aandachtswijken van de stad Harlingen.

Project	Het waddengebied gaat voor goud
Project nr.	174
Fryslân	
Project nr. NR	48
Omschrijving	De Waddengroep is in 1996 opgericht en heeft als doel duurzame, gebiedseigen economische ontwikkeling te stimuleren en producenten en marktpartijen te ondersteunen. Men heeft hiervoor producten en diensten gekoppeld aan de naam Wadden. Dit is verder uitgewerkt en er is nu behoefte aan een keurmerk voor streekproducten. Het keurmerk, de producten en dergelijke zijn er allemaal al. Hiervoor is er onder andere gebruik gemaakt van LEADER+. Men wil het nu verder uitbereiden.
Doelstelling	Ontwikkelen en stimuleren van duurzame economische initiatieven in de Waddenstreek.

Regio Noordoost Fryslân

Project	Renovatie dorps huis De nije warf, Wouterswolde
Project nr.	51
Fryslân	
Project nr. NR	05
Omschrijving	Het dorps huis bestaat sinds 1969 en heeft een grote aantrekkingskracht op omliggende plaatsen. Het dorps huis organiseert allerlei evenementen. In 1993 is het dorps huis opgeknapt en uitgebreid. Hierbij is niet alles meegenomen en dat wil men nu gaan aanpakken.
Doelstelling	Een functie te creëren voor de bevolking uit de dorpen en de wijde omgeving.

Project	Conferentie kansrijke leerlingen uit Noordoost Fryslân in een kansrijke omgeving
Project nr.	62
Fryslân	
Project nr. NR	06
Omschrijving	De stichting ondersteunt projecten die een bijdrage leveren aan het voorkomen c.q. terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. Men heeft in 2008 een conferentie georganiseerd waarbij er tussen partijen harde afspraken worden gemaakt. In een vervolgbijeenkomst wordt verantwoording afgelegd over de gemaakte afspraken.
Doelstelling	Door middel van conferentie afspraken maken tussen overheid, onderwijs en ondernemers met als doel de kansrijkheid van leerlingen in Noordoost te vergroten.

Project	Multifunctioneel Sportveld Hallum
Project nr.	131
Fryslân	
Project nr. NR	14
Omschrijving	Het verwezenlijken van een trap-, trainings- en sportveld op een centraal punt in het dorp. Men kan er o.a. voetballen, hockeyen, softballen en kaatsen. Het doel is om jongeren meer te laten bewegen en de sociale cohesie te laten toenemen. Het project is tot stand gekomen door samenwerking van de jeugd uit het dorp en de beheersstichting van de sportvelden.
Doelstelling	1. Jongeren in actie; 2. Sport en ontmoeten.

Project	Structuurvisie Oudewoude
Project nr.	157
Fryslân	
Project nr. NR	19
Omschrijving	Dorpsbelangen van Oudewoude heeft het initiatief genomen om in het dorp te kijken naar de verkeersveiligheid. Daarnaast was op een aantal plekken de bestrating toe aan vervanging. Dit heeft geleid tot een verkeerstructuurvisie als leidraad voor de (her)inrichting van wegen en straten bij groot onderhoud. Er is een 16-tal deelprojecten ontwikkeld die allemaal onder deze ene aanvraag vallen.
Doelstelling	Authentieke inrichting openbaar gebied Oudewoude, inclusief groenvoorziening die wordt gedragen door de inwoners.

Project	Nieuwbouw productiehal Frytsjam
Project nr.	177
Fryslân	
Project nr. NR	25
Omschrijving	Frytsjam is een fruitverwerkend bedrijf, dat gespecialiseerd is in streekeigen bessenproducten. Er wordt gewerkt op drie verschillende locaties: twee in Dokkum en één in Twijzel. Om de bedrijfsvoering efficiënter te maken wil men het kweken van fruit/bessen en het verwerken van fruit/bessen samen brengen op één locatie in Twijzel. Het doel is om een nieuwe productiehal, een materialenberging en een woonhuis/kantoor te bouwen. De aanvraag heeft betrekking op de productiehal. Het bedrijf wil werk bieden aan mensen met een arbeidsbeperking en heeft erkenning als officieel opleidingsbedrijf voor (v)MBO.
Doelstelling	Realiseren van een nieuwe productiehal, voor de efficiëntere verwerking van biologisch fruit/bessen tot streekproducten.

Project	De Grietenij
Project nr.	178
Fryslân	
Project nr. NR	26
Omschrijving	'De Grietenij' is een minicamping in oprichting, gevestigd in de Valom. Op dit moment staat er een woonhuis en de eigenaresse is van plan om op haar terrein een minicamping met maximaal 15 campingplaatsen en 8 overnachtingsplekken op te richten en een natuurpub te bouwen waarin natuureducatie kan worden gegeven.
Doelstelling	Het creëren van werkgelegenheid (1 fte), het uitbreiden van recreatieve voorzieningen, het geven van natuureducatie.

Project	Restauratie roei-reddingboot L.A. Buma
Project nr.	209
Fryslân	
Project nr. NR	32
Omschrijving	Sinds 2000 is de Stichting Willem Horsman te Schiermonnikoog eigenaar van het houten scheepscasco dat is overgebleven van de oorspronkelijke roei-reddingboot van Moddergat, de L.A. Buma II. Dit project beoogt restauratie van de roei-reddingboot, inclusief een replica van de historische lanceerwagen voor de tewaterlating. Het is een gezamenlijk initiatief met museum 't Fiskershûske te Moddergat en zal met steun van de gemeenten Dongeradeel/Dantumadiel in de vorm van een leer-werk traject worden uitgevoerd in het kader van sociale re-integratie en activering van langdurig werklozen.
Doelstelling	<ol style="list-style-type: none"> 1. Restauratie van de roei-reddingboot L.A. Buma en lanceerwagen voor 12 oktober 2011; 2. Re-integratie en sociale activering van een groep langdurig werklozen.

Project	10 stekjes in Noordoost Friesland
Project nr.	252
Fryslân	
Project nr. NR	39
Omschrijving	Stichting Keunstwurk en Landschapsbeheer Friesland zijn gezamenlijk door het gebiedsplatform Noordoost gevraagd om het projectidee, namelijk het plaatsen van designbanken die door kunstenaars zijn ontworpen en uitgevoerd op tien rust- en ontmoetingsplaatsen, verder uit te werken en te realiseren. De kunstenaars worden geselecteerd door het uitschrijven van een prijsvraag, het uitnodigen van jong talent en een aantal bekende kunstenaars worden uitgenodigd op persoonlijke titel. Het projectidee is in het kader van Fryske Fiersichten ingebracht.
Doelstelling	Versterking van het imago van Fryslân als gastvrije provincie door de realisatie van tien ontmoetingsplaatsen met bankjes op cultuurhistorische locaties langs toeristische routes in Noordoost Fryslân.

Regio Midden Fryslân

Project	Ien en Mien, Drieluik
Project nr.	08
Fryslân	
Project nr. NR	01
Omschrijving	Het betreft verbouw en uitbreiding van het dorpshuis in Goutum. Op dit moment is sprake van gebrek aan ruimte voor gewenste activiteiten en met name voor kinderen en ouderen, inefficiënte en mindere toegankelijkheid voor mindervaliden. Door de verbouwing worden deze knelpunten opgelost.
Doelstelling	Het dorpshuis laten functioneren als centrale, multifunctionele, toegankelijke locatie voor alle inwoners van Goutum en omstreken.

Project	Multifunctioneel sportveld Hidaard
Project nr.	14
Fryslân	
Project nr. NR	02
Omschrijving	In het dorp Hidaard is een kaatsveld en een speelplaats die beide niet optimaal zijn ingericht. Het dorp heeft aangegeven het kaatsveld geschikt te willen maken voor meerdere sporten (volleybal, jeu de boules, etc.) en de speelplaats aantrekkelijker te willen maken.
Doelstelling	Van kaatsveld naar ontmoetingsveld.

Project	Herinrichting it Bosk Beetgumermolen
Project nr.	149
Fryslân	
Project nr. NR	17
Omschrijving	De weg it Bosk verbindt de dorpen Beetgum en Beetgumermolen. De gemeente wil deze weg herinrichten en veranderen van een doorgangsgedebiet in een dorpsstraat. Langs de weg liggen sportvelden en er wordt éen keer per jaar de kermis gehouden. Werkzaamheden zijn o.a. versmalling van de weg, parkeerplaatsen aanleggen, iepen planten langs de weg, verlichting aanbrenge.
Doelstelling	Versterken landschappelijke en cultuurhistorische waarden, verbeteren van de leefbaarheid, versterken sociale cohesie, opwaarderen sportvoorzieningen, verbeteren verkeersveiligheid.

Project	Recreatieplan Marsherne Poppenwier
Project nr.	169
Fryslân	
Project nr. NR	23
Omschrijving	De familie de Vries heeft een plan ontwikkeld om tegenover de dorpshaven te Poppenwier het vervallen schipshuis te vervangen door een recreatiewoning en daarnaast nog twee blokhutten te bouwen. Het doel is om dit complex een recreatiebestemming te geven en te exploiteren. Voor het realiseren van het plan is een wijziging van het bestemmingsplan nodig.
Doelstelling	Realisatie van kleinschalige duurzame recreatie.

Project	Spinnenkopmolen Warniahuizen
Project nr.	201
Fryslân	
Project nr. NR	31
Omschrijving	De spinnenkopmolen te Warniahuizen was reeds in 1849 aanwezig en is de grootste in zijn soort in de provincie Fryslân. De gemeente Boarnsterhim is eigenaar van de molen en wil deze verplaatsen naar de oever van de Wijde Ee. Op de huidige locatie heeft de molen geen bemalingfunctie meer. Op de nieuwe locatie kan de molen na restauratie deze functie weer krijgen. Het plan is om de molen ook open te stellen voor het publiek waarmee de molen tevens een toeristische en educatieve functie krijgt. Het is een Rijksmonument.
Doelstelling	Restauratie van de spinnenkopmolen, herstel van de bemalingfunctie op nieuwe locatie, openstellen voor publiek.

Project	Sportontmoetingsplaats Leeuwarderadeel
Project nr.	249
Fryslân	
Project nr. NR	37
Omschrijving	De gemeenten Het Bildt, Ferwerderadeel, Menaldumadeel en Leeuwarderadeel werken samen op het gebied van (jeugd)sport. Uit deze samenwerking kwam het initiatief voor sportontmoetings-plekken. Via de breedtesportimpuls (VWS) en de prestigieuze Je Maintiendrai Frieslandprijs zijn er al bijdragen toegezegd voor dit project. In twee gemeenten zijn de sportontmoetingsplekken al gerealiseerd. Het doel is om een basketbalveld, een pannaveld, een beachvolleybalveld, trapveldje en halfpipe (skatebaan) aan te leggen.
Doelstelling	1. Jongeren stimuleren om meer te bewegen; 2. Sport en ontmoeten (eigen plek jeugd).

Project	Voetbal- en basketbalkooi Eastermar
Project nr.	23
Fryslân	
Project nr. NR	45
Omschrijving	Veel jongeren in het dorps Eadermar zijn lid van de voetbalvereniging. De jongeren willen graag ook buiten de vereniging om kunnen voetballen. Op een harde ondergrond kan altijd gespeeld worden, dus dat heeft de voorkeur. De jongeren willen een voetbal- en basketbalkooi bouwen. De kooi komt vlak bij de basisschool, waardoor ook schoolkinderen in de pauze er gebruik van kunnen maken.
Doelstelling	Openbaar toegankelijke sportvoorziening in de buurt.

Regio Zuidwest Fryslân

Project	Jongerencentrum Utopia
Project nr.	118
Fryslân	
Project nr. NR	12
Omschrijving	Het jongerencentrum staat bekend als een negatieve plek waar alcohol en drugs gebruikt wordt. De inrichting is erg donker en uitnodigend voor alcohol en drugsgebruik. Men wil het centrum opknappen en daarmee een nieuwe uitstraling geven.
Doelstelling	Locatie een positieve uitstraling geven met mogelijkheid om meer activiteiten te organiseren, het geheel uitnodigend te maken voor de jeugd en meer licht in de ruimte te creëren.

Project	Peuterspeelzaal Oosthem
Project nr.	122
Fryslân	
Project nr. NR	13
Omschrijving	Twee keer per week worden de peuters uit Oosthem, Abbega en Fols gare opgevangen in het dorpshuis. Deze locatie voldoet niet aan de aan de eisen op het gebied van brandveiligheid en ergonomie die voor peuteropvang gelden. Men wil in plaats van te investeren om het dorpshuis geschikt te maken voor peuters, de school verbouwen. Dit is ook in de toekomst een goedkopere oplossing.
Doelstelling	Een goede en veilige voorziening voor peuterwerk in Oosthem, die voldoet aan de wettelijke voorschriften en waarvan het voortbestaan ook in de toekomst gegarandeerd is.

Project	Herinrichting dorpskern Oudega
Project nr.	167
Fryslân	
Project nr. NR	22
Omschrijving	In juni 2008 heeft de gemeenteraad besloten € 3 miljoen uit te trekken voor het opwaarderen van 5 dorpen, namelijk Oppenhuizen, Nijland, Oudega, Hommerts-Jutrijp en Osingahuizen. Deze aanvraag betreft alleen het dorp Oudega. Men wil het dorp er aantrekkelijker laten uitzien, en de verkeersveiligheid verbeteren.
Doelstelling	Opwaardering openbare ruimte.

Project	Winkelunits Noard 39-41 te Workum
Project nr.	197
Fryslân	
Project nr. NR	30
Omschrijving	Stichting Hoekseize is in 1999 opgericht en exploiteert sinds die datum succesvol een bedrijfsverzamelgebouw in Workum. Het doel van de stichting is het stimuleren van startende ondernemers ten einde de werkgelegenheid te stimuleren. Het winkelbestand in Workum staat de laatste jaren onder druk, wat gevolgen heeft voor de leefbaarheid en de plattelandseconomie. Door de verhuizing van de voormalige GGZ-inrichting Wymertshof doet zich de kans voor om hier drie winkelunits met twee bovenwoningen te realiseren. In de units zal startende ondernemers een kans worden geboden een winkel op te starten.
Doelstelling	Beschikbaar stellen tegen betaalbare huurprijzen van winkelaccommodatie voor starters in het winkelcentrum van Workum.

Project	Eerherstel voormalig armenhuis IJlst
Project nr.	227
Fryslân	
Project nr. NR	34
Omschrijving	Aan de Eegracht in IJlst bevindt zich een voormalig armenhuis (opvang voor armen, zwervers, vondelingen, etc.). Het pand maakt onderdeel uit van het beschermd stadsgezicht en dateert uit 1885. In 1965 is het pand verbouwd om deels dienst te doen als garage en opslagruimte voor een transportbedrijf. Hierdoor is de originele gevel drastisch gewijzigd. De voor het beschermd stadsgezicht typerende overtuin heeft toen plaatsgemaakt voor een parkeerterreintje. De nieuwe eigenaar wil de voorgevel en de overtuin weer in oude staat terug brengen.
Doelstelling	Het in oude luister reconstrueren van de gevel en overtuin van het voormalige armenhuis, waardoor de kwaliteit van het beschermd stadsgezicht toeneemt.

Project	Galm en Galm+, Nijefurd
Project nr.	119
Fryslân	
Project nr. NR	46
Omschrijving	Het project bestaat uit twee delen Galm (55-65 jarigen) en Galm+ (65-75 jarigen). Door senioren sportief actief te houden kunnen mensen langer zelfstandig blijven wonen en leveren daarmee en bijdrage aan de leefbaarheid en levendigheid van hun woonplaats. Senioren melden zich vrijwillig aan en doen een fittest. Daarna is er een vervolgtraject van 12 lessen waarin de senioren met verschillende takken van sport kennismaken.
Doelstelling	Meer bewegen voor ouderen (preventie).

Regio Zuidoost Fryslân

Project	Zorgboerderij De Fochtel
Project nr.	84
Fryslân	
Project nr. NR	10
Omschrijving	De boerderij is een gemengd agrarisch bedrijf met gemiddeld 50 melkkoeien, akkerbouw en als neventak een zorgboerderij. Het deel van de zorgboerderij wil men graag uitbereiden door een tweetal deelprojecten. 1: een locatie voor ouderenontspanning op de boerderij, en 2: Begeleid wonen voor (jong)volwassenen.
Doelstelling	<ol style="list-style-type: none"> Opzetten van dagbesteding en -ontspanning en logeermogelijkheid voor plattelandsouderen Begeleid, kleinschalig wonen op het platteland voor (jonge) mensen met een begeleidingsvraag.

Project	Dromen, Durven, Doen
Project nr.	114
Fryslân	
Project nr. NR	11
Omschrijving	Het bedrijf De Cuynder heeft zich in de afgelopen jaren steeds meer toegelegd op tuinieren met oude groenterassen. De afzet verloopt via de eigen winkel en via restaurants. Men wil nu het bedrijf aanvullen met een camping. Daarnaast wil men een werkplek bieden voor mensen met meervoudige problemen.
Doelstelling	Zorgplekken en toerisme aanbieden voor o.a. mindervaliden, ouderen en jongeren met een zorgvraag. Maatschappelijk participeren in combinatie met een echte werkplek op het akkerbouwbedrijf met oude groenterassen, waar men trots kan zijn op het product.

Project	Stellingwarf 700 jaar / Stellingwarf 1309-2009
Project nr.	139
Fryslân	
Project nr. NR	16
Omschrijving	In 2009 bestaat de naam Stellingwarf 200 jaar. Stellingwarf bevat de beide Stellingwerven en Steenwijkerland. Een aantal cultuurhistorische organisaties wil dit vieren door een breed gamma van activiteiten. De subsidieaanvraag betreft de coördinatie van de verschillende activiteiten.
Doelstelling	De organisatie wil met het feestelijk vieren van het bestaan van Stellingwarf het gebied een jaar lang in de schijnwerpers zetten en hiermee de eigenheid, de identiteit van het gebied en sociale cohesie versterken.

Project	Outdoor winkel Pingo Appelscha
Project nr.	190
Fryslân	
Project nr. NR	28
Omschrijving	Het opzetten van een detailhandel voor outdoor sport en vrije tijd in Appelscha. Ingestoken wordt op hengelsport, Nordic Walking, wandelen, kleding, camping/boot artikelen, en speciaal assortiment. De winkel wordt opgezet in een leegstand pand, namelijk een voormalige Rabobank. Het betreft een nieuwe voorziening in het de recreatiekern Appelscha.
Doelstelling	Het opzetten van een detailhandel in outdoor kleding en hengelsportartikelen.

Project	Recreatieve en educatieve Adventuretoren en Highropes
Project nr.	191
Fryslân	
Project nr. NR	29
Omschrijving	Appelscha Outdoor wil in samenwerking met RCN de Roggeberg op het campingterrein De Roggeberg een multifunctionele adventure toren bouwen in combinatie met een hoogteparcours. Appelscha Outdoor huurt het terrein van RCN de Roggeberg voor langere periode. Het gaat om de hoogste klimtoren van Nederland.
Doelstelling	Het verbeteren van de kwaliteit van de toeristische voorzieningen, waardoor een nieuwe groep dag- en verblijfstoeristen naar de regio worden getrokken.

Project	Planontwikkeling De Friese Waterlinie
Project nr.	223
Fryslân	
Project nr. NR	33
Omschrijving	Het prominent in beeld brengen van de voormalige Friese waterlinie biedt aanknopingspunten voor verschillende ontwikkelingen. De Friese waterlinie strekte zich uit vanaf de voormalige Zuiderzee bij Kuinre tot aan de Bekhofschans (Oldeberkoop) om vanaf hier door te lopen richting Groningen (Frieschepalen). Naast het herstel van cultuurhistorische waarden (bij voorbeeld oude schansen) kan hierbij gedacht worden aan recreatie en toerisme, natuur en landschap, waterretentie, educatie. Het project is een initiatief van het gebiedsplatform Zuidoost. Op verzoek van het gebiedsplatform heeft de Stichting Landschapsbeheer de aanvraag ingediend.
Doelstelling	De historie, structuur en verhalen van de Friese Waterlinie op zoveel mogelijke manieren beleefbaar, toegankelijk en zichtbaar te maken.

Project	Uitwerking inrichtingsplan Meulereed
Project nr.	271
Fryslân	
Project nr. NR	42
Omschrijving	Ten zuiden van de Tjonger, tussen Olderberkoop en Nieuwehorne, ligt het Gea-reservaat de Meulereed, een 35 ha groot graslandgebied, met brede sloten, enkele plassen, een verlande oude meander van de Tjonger en bos. Het plan is om de oude meanders weer te herstellen en middels een vistrap weer in verbinding te stellen met de Tjonger, het waterpeil omhoog te brengen en het bos te kappen. Voordat deze maatregelen kunnen worden genomen dient eerst een inrichtingsplan te worden opgesteld.
Doelstelling	Het opstellen van een inrichtingsplan voor het natuurgebied de Meulereed.

Project	Afplaggen rietland Munnekeburen
Project nr.	269
Fryslân	
Project nr. NR	43
Omschrijving	Het betreft een deel (ca. 12 ha) van het natuurgebied 'De Rottige Meenthe' dat particulier eigendom is. De eigenaar heeft subsidie aangevraagd om het sterk verruigde deel (ca. 4 ha) af te plaggen met als doel dit om te vormen tot veenmosrietland.
Doelstelling	Het herstellen van het veenmosrietland in een gebied van 4 ha groot.

Project	Entree Wolvega Zuid
Project nr.	164
Fryslân	
Project nr. NR	47
Omschrijving	De Steenwijkerweg is een voormalige rijksweg die is komen te vervallen. Om de weg aan te passen aan haar nieuwe functie dient deze opnieuw te worden ingericht.
Doelstelling	Het vergroten van de verkeersveiligheid, reduceren geluidsoverlast, realiseren structurele energiebesparing, realiseren nomenstructuur, vergroten leefbaarheid.

Regio Waddeneilanden

Project	Behoud lokale honingbijpopulaties, Waddeneilanden
Project nr.	70
Fryslân	
Project nr. NR	08
Omschrijving	Over de hele wereld vinden zware onverklaarbare en plotselinge bijensterfte plaats. Deze neergang heeft serieuze economische en ecologische gevolgen. De Waddeneilanden vormen door hun uitzonderlijke ligging een uitgelezen plaats om onderzoek te doen naar dit fenomeen. Met dit project wil men uitzoeken wat de oorzaak is van de bijensterfte en zo de bijenvolken op de Waddeneilanden in stand houden.
Doelstelling	Het tegengaan van de optredende bijensterfte door vast te stellen welke pathogenen (bacteriën, mijten, virussen en schimmels) aanwezig zijn in de lokale honingbijvolken.

Project	Licht en geluid van het COS, Schiermonnikoog
Project nr.	76
Fryslân	
Project nr. NR	09
Omschrijving	Het gereformeerde kerkgebouw is omgebouwd tot een cultureel centrum. Het orgel, de geluidsinstallatie en de verlichting zijn niet afgestemd op de nieuwe bestemming. Door het aanpassen hiervan zal de gebruiksmogelijkheden van het kerkgebouw worden vergroot.
Doelstelling	Kwaliteitsverbetering van het orgel, geluids- en lichtinstallatie.

Project	Forellervisjivers Het Nylan
Project nr.	186
Fryslân	
Project nr. NR	27
Omschrijving	De gebroeders Metz uit Buren zijn in 1994 gestart met een meerval-kwekerij. Het is inmiddels een volwaardig bedrijf dat de meervallen ook verwerkt tot diverse eindproducten die op het eiland worden afgezet. Het bedrijf wil een extra tak aan het bedrijf toevoegen, namelijk het recreatief vissen op forellen. Daartoe wil ze visvijvers aanleggen en bezoekers ter plekke de gelegenheid bieden de vis zelf te roken en te consumeren. Er worden ook voorzieningen getroffen voor minder validen.
Doelstelling	Bezoekers tegen betaling laten vissen op forel.

Project	Terschellinger boeren in beeld
Project nr.	136
Fryslân	
Project nr. NR	15
Omschrijving	Het project behelst een promotieplan voor de agrarische sector op Terschelling. In 1950 waren er 300 boeren op het eiland. Tegenwoordig zijn het er nog 20. Men ziet langzamerhand de boeren van het eiland verdwijnen, terwijl deze van groot belang zijn voor de instandhouding van de natuur op het eiland. Men wil de promotie doen d.m.v. een boek, website, tentoonstelling, en publiciteit en tijdschriften en kranten.
Doelstelling	<ol style="list-style-type: none"> 1. Onder aandacht brengen van de positie van de Terschellinger boer; 2. Belichten van de rol van de agrarische sector in de Terschellinger economie; 3. Bijdrage leveren aan het proces van integrale gebiedsontwikkeling; 4. Publiciteit voor het eiland; 5. De boeren in de schijnwerpers zetten.

Project	Dorpsvernieuwing Landerum
Project nr.	158
Fryslân	
Project nr. NR	20
Omschrijving	In 1996 is de hoofdweg herstraat en zijn er drempels aangebracht. Sindsdien zijn er signalen dat het voor voetgangers en fietsers geen goede situatie is. Met dit project wil de gemeente de weg voor autoverkeer bestraten met klinkers, een snelheidsafremmende middenberm aanleggen en het fietspad verlagen en verbreden.
Doelstelling	Verbetering van de recreatieve infrastructuur. Verbetering van de ruimtelijke fysieke kwaliteit voor bewoners. Bevordering verkeersveiligheid. Herstel authentieke uitstraling door het aantrekkelijk maken van het decor voor toerisme dat Landerum biedt.

Project	Cd muzikaal cultureel erfgoed Vlieland
Project nr.	242
Fryslân	
Project nr. NR	36
Omschrijving	Vlieland kent een rijk muzikaal historisch verleden. In de archieven van onder andere het Meertens Instituut, het nationaal onderzoeksinstituut van de Nederlandse taal en cultuur, is veel maritieme muziek van Vlieland opgeslagen. Dit archief vormt een voorname bron voor de CD. Daarnaast is uit andere bronnen veel materiaal verzameld. Het is er echter tot op heden nog niet van gekomen dit cultureel erfgoed van Vlieland op CD en papier vast te leggen. Voorliggend project beoogt deze leemte op te vullen en van veel verzameld materiaal een CD en een muziekboekje uit te brengen.
Doelstelling	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het opzoeken van authentieke muziek van Vlieland en dit opnieuw op cd uitbrengen. Hiermee wordt het muzikale culturele erfgoed door en voor een nieuwe generatie vastgelegd. 2. Traditionele instrumenten van Vlieland opnieuw onder de aandacht brengen bij een zeer breed publiek. 3. Test als voorbereiding op een vervolgproject, Waddenbreed.

Project	De maand van de aarde
Project nr.	262
Fryslân	
Project nr. NR	40
Omschrijving	Jaarlijks wordt op 22 april wereldwijd de 'dag van de aarde' gevierd. Op Terschelling werden in april 2009 in dit kader een aantal activiteiten ontplooid. Er werd een fietsroute uitgezet met een buitenexpositie van foto's, er is een fotowedstrijd, een lesbrieft, een duurzaamheidskids, etc.
Doelstelling	Zowel eilanders als gasten bewust maken van het feit dat onze aarde kwetsbaar is en zorg verdient en van de noodzaak om een gedragsverandering op gang te helpen.

Project	Energiebesparing Hotel Dolores Ameland
Project nr.	263
Fryslân	
Project nr. NR	49
Omschrijving	De eigenaar van het hotel Dolores in Hollum (Ameland) heeft een plan ontwikkeld voor de bouw van een nieuwe vleugel en verbouw van het bestaande deel. Het doel is om een bijdrage te leveren aan het ambitieplan op het gebied van duurzaamheid en maatregelen te nemen voor energiebesparing en terugwinning (zonnecollectoren, warmtepompen, etc.). Volgens de projectleider Duurzame Waddeneilanden gaat het om een nieuw concept en combinatie van maatregelen op Ameland.
Doelstelling	Het doel van het project is het versterken duurzame energievoorziening, beperken CO2 uitstoot.

Provinciebreed

Project	Fruitbomenteelt in Friesland
Project nr.	65
Fryslân	
Project nr. NR	07
Omschrijving	De stichting Fruit yn Fryslân zet zich in voor het behoud van oude fruitrassen. Men wil oude rassen opsporen en zeker stellen. Het projectplan omhelst daarvoor een zestal deelprojecten.
Doelstelling	Behoud bio-diversiteit fruitbomen door aanplant.

Bijlage 6 Proces subsidieaanvragen plattelandprojecten

Deze bijlage geeft een overzicht van het proces dat de provincie heeft georganiseerd voor het verwerven, selecteren en uitvoeren van projecten die een (moeten) bijdrage leveren aan plattelandsontwikkeling. Het gaat hierbij om de vormgeving van het proces voor het beoordelen van subsidieaanvragen voor plattelandprojecten. De provincie heeft de procedures en verantwoordelijkheden die samenhangen met de uitvoering van het pMJP beschreven in een administratieve organisatie, waaronder het subsidieproces²²⁶. Bij dit proces spelen verschillende provinciale en externe partijen een rol. Deze partijen zijn weergegeven in het organigram in figuur 6.1. De processtappen (zie figuur 6.2) en de rollen van betrokken partijen zijn hieronder toegelicht.

Projectverwerving en indienen subsidieaanvragen

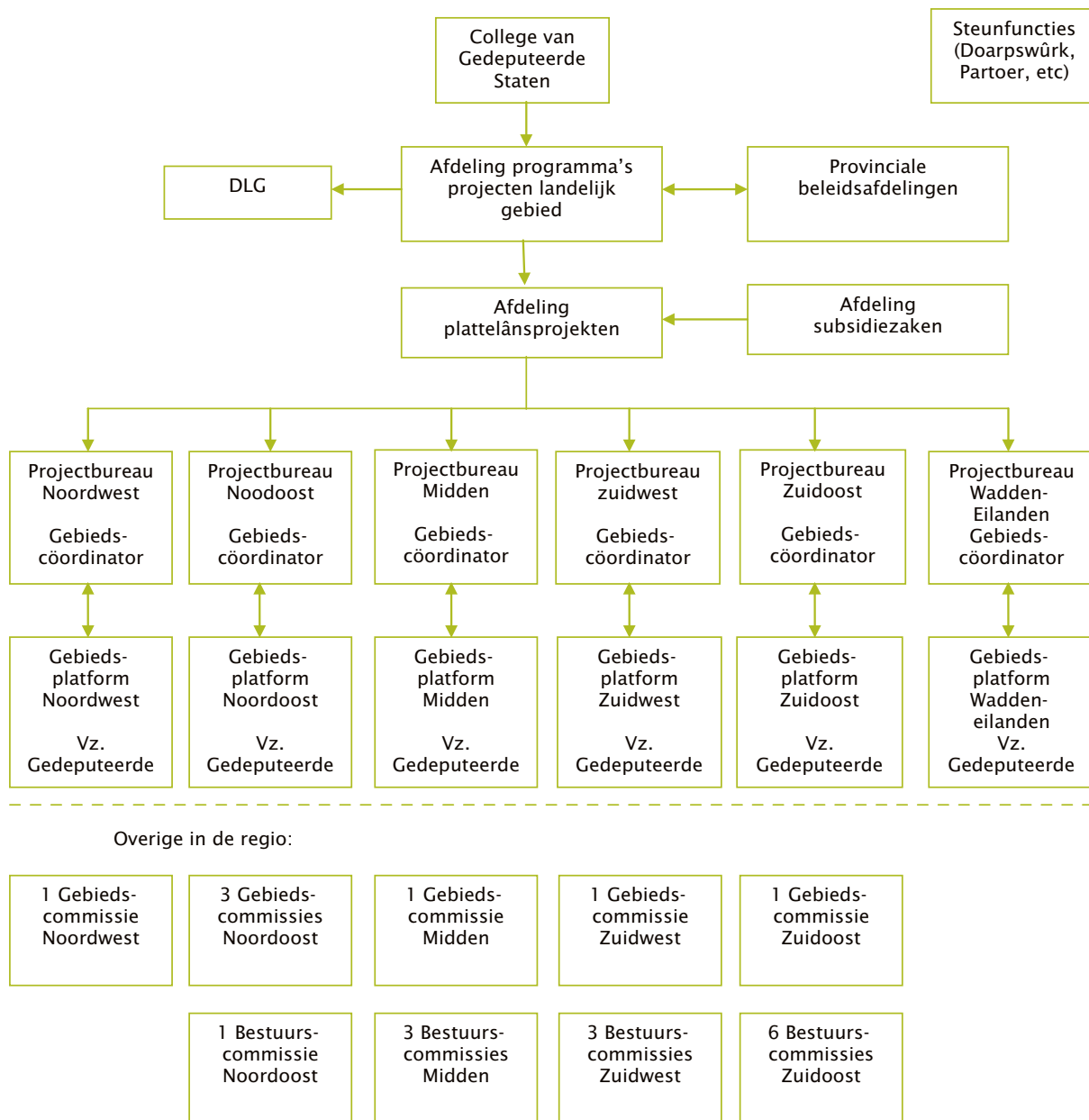
Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 heeft de provincie haar gebied opgedeeld in zes pMJP-regio's. In iedere regio is een projectbureau gevestigd. De regionale projectbureaus maken deel uit van de provinciale afdeling Plattelânsprojekten (PP). De medewerkers van de projectbureaus werken in nauwe samenwerking met gemeenten en maatschappelijke organisaties om projecten te verwerven en te ontwikkelen die een bijdrage leveren aan plattelandontwikkeling. Op ieder projectbureau zijn in ieder geval een gebiedscoördinator, een projectverwerver en een office manager werkzaam. Het projectbureau dient daarnaast het gebiedsplatform te ondersteunen bij het uitvoeren van haar taken en verzorgt tevens het secretariaat van het platform. De gebiedscoördinator dient de medewerkers van projectbureau aan te sturen en is secretaris van gebiedsplatform.

Naast het verwerven en ontwikkelen van projecten dient het projectbureau projectvoorstellen die bij het regioloket binnenkomen te beoordelen op haalbaarheid. Ze dient een aanvraag te toetsen aan de algemene subsidiecriteria²²⁷, te zorgen voor afstemming met betrokken partijen, indieners te adviseren over de kans van slagen betreffende het binnenhalen van subsidie en subsidieaanvragers te begeleiden bij het indienen van een aanvraag²²⁸.

226 Administratieve Organisatie provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân 2007-2013, Provincie Fryslân, augustus 2007.

227 Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel I, artikel 8.

228 Gebiedskader Midden Fryslân 2007-2013, vastgesteld door het gebiedsplatform op 1 maart 2007. Paragraaf 6.2. In de gebiedskaders van de andere vijf regio's is min of meer dezelfde beschrijving gegeven van de taken van het projectbureau.



Figuur 6.1 Organisatie plattelandsontwikkeling provincie Fryslân²²⁹

229 De aantallen gebiedscommissies en bestuurscommissies zijn opgegeven door de provincie Fryslân per e-mail op 18 november 2010.

Advisering en prioriteren subsidieaanvragen

In de Subsidieverordening pMJP 2009 zijn zes thema's onderscheiden, namelijk landbouw & visserij, natuur, bodemsanering, recreatie & toerisme, landschap & archeologie en sociaal-economische vitaliteit platteland. In de verordening is aangegeven voor welke thema's en doelen de gebiedsplatforms een zwaarwegende adviesrol hebben²³⁰. De adviesrol beperkt zich niet tot het thema sociaal-economische vitalisering. Ook voor de thema's landbouw (duurzaam ondernemen, innovatie), natuur (herstel kleine natuurgebieden), recreatie & toerisme (recreatief groen en toegankelijkheid voorzieningen) en landschap & archeologie brengen de gebiedsplatforms advies uit aan GS over subsidieaanvragen die hier betrekking op hebben²³¹. In de verordening heeft de provincie niet gezorgd voor regionaal maatwerk door een differentiatie van subsidiabele maatregelen naar de zes onderscheiden regio's toe te passen. Dit betekent dat de zes regio's in principe gebruik kunnen maken van alle subsidiabele maatregelen die bij het thema sociaal-economische vitalisering in de subsidieverordening zijn opgenomen.

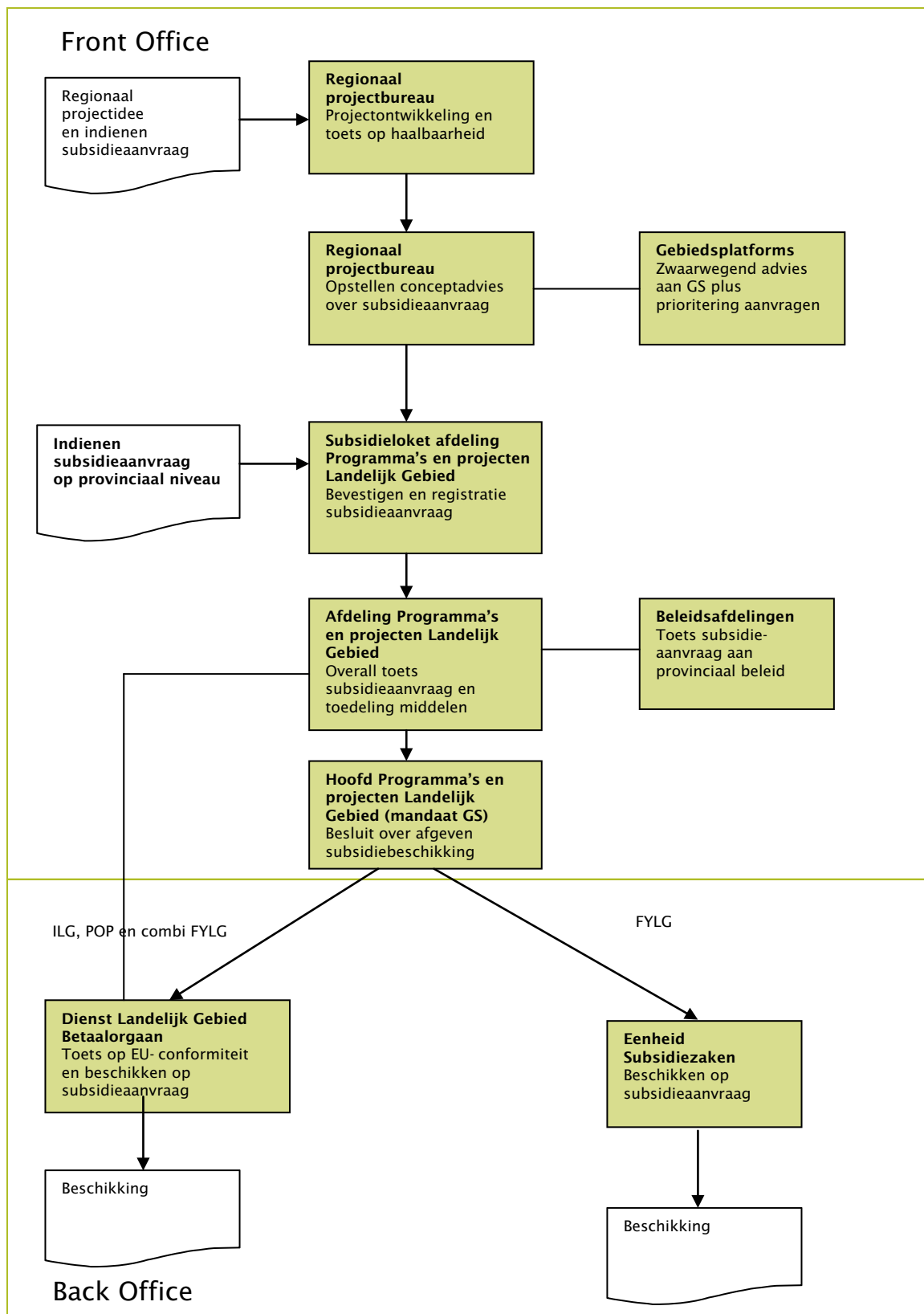
Met betrekking tot het thema sociaal-economische vitalisering geldt voor subsidieaanvragen die betrekking hebben op dorpshuizen, op provinciale leefbaarheidsprojecten en op renovatie van boerderijdaken een afwijkende procedure. Deze aanvragen gaan niet via het gebiedsplatform, maar gaan rechtstreeks naar het provinciale subsidieloket (zie figuur 6.2). Deze uitzonderingen zijn gemaakt om de volgende redenen. Voor het doel 'dorpshuizen en MFC's' brengt de Stichting Doarpswurk advies uit aan GS²³². Voor de renovatie van boerderijdaken geeft de provincie aan dat ze wil zorgen voor een uniforme uitvoering van de provinciale regeling. Als de aanvragen via de gebiedsplatforms zouden lopen, zouden regionale verschillen kunnen ontstaan. De provinciale leefbaarheidsprojecten zijn projecten die meerdere regio's betreffen en daarom vindt een toetsing op provinciaal niveau plaats²³³.

230 Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel I, artikel 9 lid 1.

231 In de eerste jaren van uitvoering is gediscussieerd over de vraag welke aanvragen aan de gebiedsplatforms voorgelegd zouden moeten worden. De uitkomst van deze discussie heeft geleid tot een inperking van het aantal thema's en doelen en tot een wijzigingsvoorstel voor Subsidieverordening pMJP 2009. Subsidieaanvragen die betrekking hebben op kleinschalige natuurprojecten buiten de Ecologische Hoofdstructuur en aanvragen die gerelateerd zijn aan de landbouw (innovatie en duurzaam ondernemen) worden niet meer aan het gebiedsplatform voorgelegd. Bron: Verordening tot wijziging van Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel I, artikel 9. Het wijzigingsvoorstel is op 15 december aan PS voorgelegd.

232 Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel II, artikel 4 lid 2k.

233 Antwoord op vragen aan programmaleiding pMJP, 19 november 2010.



Figuur 6.2 Schematische weergave van de uitvoeringsorganisatie die zorgt voor het behandelen en beschikbaar maken van subsidieaanvragen voor projecten die een bijdrage leveren aan de pMJP-doelen²³⁴

234 Schema is overgenomen uit 'Administratieve Organisatie Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân 2007-2013', Provincie Fryslân, augustus 2007, hoofdstuk 2 en bewerkt door de Rekenkamer.

De werkwijze van de gebiedsplatforms is geüniformeerd en opgenomen in een reglement dat is vastgesteld door GS²³⁵. Het gebiedsplatform bespreekt subsidieaanvragen, dient vervolgens vast te stellen in welke mate het project bijdraagt aan de doelen van het gebiedskader en aan de speerpunten die in het betreffende jaarplan zijn opgenomen²³⁶. Het jaarplan is het jaarlijkse uitvoeringsprogramma van het regionale Gebiedskader. Het gebiedsplatform stelt de speerpunten jaarlijks opnieuw vast in het jaarplan. Het gebiedsplatform dient de subsidieaanvragen die betrekking hebben op (sub)doelen waarvoor een tenderregeling is afgesproken te voorzien van een prioritering. Deze prioritering komt erop neer dat de aanvraag met de hoogste score een 1 krijgt, de volgende een 2, etc.

Beleidsmatige toetsing, toedeling middelen en besluit

De afdeling Programma's en Projecten Landelijk Gebied (PPLG) van de provincie dient subsidieaanvragen beleidsmatig en financieel technisch te toetsen en vast te stellen welke middelen (EU, nationaal en provinciaal) ingezet worden. In de Subsidieverordening pMJP 2009 is aangegeven dat GS jaarlijks subsidieplafonds vaststellen voor verschillende categorieën van activiteiten²³⁷. Voor de (sub)doelen die vallen onder het thema sociaal-economische vitalisering en waarbij het gebiedsplatform een zwaarwegende adviesrol heeft geldt een tenderregeling²³⁸. Er zijn drie tenders per jaar. GS stellen de data van openstelling en sluiting van de tenders vast²³⁹.

Bij een overvraging van het beschikbare budget kent de afdeling de beschikbare middelen toe op basis van de prioritering die door de gebiedsplatforms is opgesteld. GS beslissen over de subsidieaanvragen. In de praktijk is deze bevoegdheid gemandateerd aan het hoofd van de afdeling PPLG die besluiten kan nemen op het afgeven van beschikkingen. Dit kunnen verlenings-, vaststellings- en afwijzigingsbeschikkingen zijn. GS hebben daarnaast de bevoegdheid om een subsidieaanvraag af te wijzen indien naar hun oordeel sprake is van onvoldoende spreiding over het provinciale grondgebied. Daarnaast kunnen zij gemotiveerd afwijken van een advies van het gebiedsplatform²⁴⁰.

235 Reglement Gebiedsplatforms, vastgesteld door GS op 13 oktober 2009.

236 Kadersubsidieverordening & Subsidieverordening pMJP 2009, PS Fryslân, 11 februari 2009, artikel 9 van de Kadersubsidieverordening.

237 Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel I, artikel 4 lid 8.

238 . Bron: Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, 11 februari 2009, deel II, paragrafen 6.1.1, 6.1.4 en 6.4.2.

239 Kadersubsidieverordening en Subsidieverordening pMJP provincie Fryslân 2009, deel I, artikel 6 lid 3.

240 Kadersubsidieverordening & Subsidieverordening pMJP 2009, PS Fryslân, 11 februari 2009, artikel 9 lid 4 en 5 van de Kadersubsidieverordening.

Afgeven beschikkingen en voortgang

De provincie geeft aan dat bij het subsidiëren van projecten met uitsluitend provinciale FYLG middelen de *Eenheid Subsidiezaken* (ESZ) de subsidieverleningsbeschikking verleent. Indien een project EU-POP subsidie ontvangt en cofinanciering plaatsvindt met FYLG-middelen, verleent DLG Betaalorgaan namens GS altijd de beschikking. DLG Betaalorgaan is verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van de EU-POP middelen. Voor deze projecten dient de DLG een projectadministratie bij te houden, de tussentijdse projectcontroles uit te voeren en dient ze te controleren of afgesproken projectprestaties daadwerkelijk worden geleverd. Tot slot dient de DLG de eindafrekening te controleren en na goedkeuring een vaststellingsbeschikking af te geven²⁴¹. De provincie heeft in overleg met de DLG besloten dat betalingen plaatsvinden op basis van het principe van gebundelde betaling²⁴².

241 Administratieve Organisatie provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007-2013, Hoffman Kruk & Partners, versie 29 november 2006, Bijlage 1 Procesbeschrijvingen, proces 4 bewaken voortgang projecten en proces 5 betalingen.

242 Gebundeld betalen houdt in dat alle overheidsmiddelen via DLG als één geldstroom worden uitbetaald. De verschillende overheden maken de subsidie over aan DLG, deze bundelt het bedrag en betaalt het als een geheel uit. De eindbegunstigde ontvangt geen subsidies van de verschillende overheden, alleen datgene dat via DLG als betaalorgaan wordt verstrekt. Alleen overheidsbijdragen die via het Betaalorgaan DLG verlopen, komen in aanmerking voor EU-cofinanciering. Bron: Hoofdlijnen uitvoering POP2, definitief document 7 juni 2006, www.vitaalplatteland.nu van de verschillende overheden gezamenlijk.

Bijlage 7 Indicatie van de sociaal-economische situatie per gebied

De provincie Fryslân heeft in de gebiedskaders geen SWOT analyses opgenomen waaruit de regionale verschillen naar voren komen met betrekking tot de sociaal-economische situatie in deze gebieden. Om een algemene indicatie te krijgen van de regionale verschillen heeft de Rekenkamer zelf een viertal indicatoren in beeld gebracht.

De Rekenkamer pretendeert niet dat ze daarmee een volwaardige SWOT analyse geeft; dat zit ze ook niet als haar taak. Wel acht zij de gekozen indicatoren voldoende robuust voor een globale indruk van de sociaal-economische toestand in elk van de zes gebieden en daarmee van de relatieve (in vergelijking tot de provincie als geheel) zwaarte van de beleidsproblematiek. Alvorens de vier indicatoren afzonderlijk toe te lichten twee algemene opmerkingen.

- De gekozen indicatoren zijn gelijk of vertonen verwantschap met indicatoren die ook in de zes provinciale gebiedsopgaven worden genoemd;
- De statistische kwaliteit van de gekozen indicatoren is zodanig dat het mogelijk is de onderliggende gemeentelijke gegevens te splitsen in wel respectievelijk niet relevant voor de LEADER gebieden (stedelijke kernen van meer dan 30.000 inwoners behoren volgens EU-voorschriften niet tot de LEADER gebieden).

De vier indicatoren die de NR heeft gekozen zijn:

- De daling van de werkgelegenheid in de landbouw in 2000 t/m 2009 in procenten en aantallen;
- Het aantal werkloosheidsuitkeringen in procenten van de bevolking in 2009;
- Het aantal bijstandsuitkeringen in procenten van de bevolking in 2009;
- Het aantal bewoners van 65 jaar en ouder in procenten van de bevolking in 2009.

Ter toelichting van deze keuze het volgende:

- De daling van de werkgelegenheid in de landbouw is de stuwende kracht achter de plattelandsproblematiek. Zonder dat zou er geen noodzaak tot het stimuleren van alternatieve werkgelegenheid zijn. Daarbij merkt de Rekenkamer op dat de algehele werkgelegenheid veel sterker gestegen is dan die in de landbouw is gedaald. In zoverre is er geen probleem. Wat tegelijk wel problemen kan geven is de 'geografische mismatch', dat wil zeggen dat de nieuwe werkgelegenheid op andere plaatsen ontstaat dan waar de agrarische werkgelegenheid afkalft.
- Het aandeel in de bevolking van personen die een werkloosheidsuitkering ontvangen, is een indicator voor de sociale problematiek die zich in werkloosheid uit. De achtergronden kunnen divers zijn. Er kan een kwantitatief probleem zijn (er is te weinig werk in de omgeving), maar ook kwalitatief (aangeboden en gevraagde ervaring, kennis en vaardigheden sluiten niet op

elkaar aan). Er zijn ook andere gegevens over werkloosheid, maar die hebben het praktische nadeel dat ze te splitsen zijn in wel/niet relevant voor LEADER.

- Het aandeel in de bevolking van personen die een bijstandsuitkering ontvangen is een indicator die meerdere aspecten omvat. Het zegt iets over langdurige werkloosheid, aangezien werkloze personen na een bepaalde periode in de WW, terecht komen in de bijstand. Deze indicator geeft ook een indicatie van arbeidsparticipatie van personen zonder een arbeidsverleden dat recht op WW geeft, veelal vrouwen en jongvolwassenen; personen dus die niet in de WW statistiek voorkomen, maar onder omstandigheden wel bijstand ontvangen. Tenslotte is “bijstand” ook een meer algemene indicator voor sociale problematiek omdat er een correlatie is met andere achterstandsindicatoren zoals opleidingsniveau²⁴³.
- Het aandeel in de bevolking van personen van 65 jaar en ouder is een aspect van ‘krimp’. De Rekenkamer benadrukt dat bevolkingsdaling een complex probleem is met vele aspecten en diverse achtergronden. Een achtergrond kan zijn achterblijvende werkgelegenheid waardoor personen in de werkzame leeftijd (die veelal kinderen hebben) wegtrekken. Hoe complex onderliggende processen ook zijn, veel ouderen is vaak een uiting van ‘krimp’.

Bij het berekenen van de waarde van deze indicatoren verdisconteert de Rekenkamer delen van drie van de zes regio's die buiten het plattelandsbeleid en dus ook het beleid van sociaal-economische vitalisering vallen. Dit betreft de inwoners en het oppervlak van de plaatsen Drachten, Heerenveen, Leeuwarden en Sneek; de inwoners en het oppervlak van het landelijk gebied van de betreffende gemeenten (Smallingerland, Heerenveen, Leeuwarden en Sneek) vallen wel onder het hier onderzochte beleid en zijn dus wel opgenomen in de aantallen van tabel 3.2.

Tabel 7.1 geeft voor elk van de zes gebieden de daling van de werkgelegenheid in de landbouw in 2000 t/m 2009 in procenten en de aantallen werkloosheids- en bijstandsuitkeringen en het aantal bewoners van 65 jaar en ouder in procenten van de bevolking in 2009.

243 Informatie over het opleidingsniveau zijn te ontleen uit de CBS-enquête onder de beroepsbevolking. De hiervan afgeleide statistiek maakt het niet mogelijk een splitsing aan te brengen tussen wel/niet relevant voor LEADER.

Tabel 7.1 Vier algemene indicatoren van sociaal-economische problematiek²⁴⁴

Gebied	% Daling banen in de landbouw 2000/09	Daling aantal banen in land- bouw 2000/09	WW in % inwoners 2009	Bijstand in % inwoners 2009	65+ in % inwoners 2009
Midden	-21%	-820	1,2%	0,8%	15,4%
Noordoost	-20%	-604	1,4%	1,8%	15,5%
Noordwest	-13%	-339	1,4%	1,5%	16,1%
Waddeneilanden	23%	160	1,2%	0,4%	17,3%
Zuidoost	-9%	-454	1,5%	1,4%	17,1%
Zuidwest	-6%	-185	1,2%	0,9%	16,1%
Fryslân (excl. niet LEADER gebied)	-12%	-2.241	1,4%	1,3%	16,1%

In alle gebieden behalve op de Waddeneilanden doet zich de algemene tendens voor van daling van de werkgelegenheid in de landbouw. Voor heel Fryslân gaat het om 2.241 arbeidplaatsen²⁴⁵. Daar staat het ontstaan van ruim 33 duizend banen in andere sectoren tegenover. Daardoor is er ook in gebieden met een vrij groot banenverlies (Midden en Noordoost Fryslân) per saldo veel meer werkgelegenheid bij gekomen dan in de landbouw verloren is²⁴⁶. Wat betreft het aandeel personen met een werkloosheidsuitkering zijn de verschillen niet zeer groot. In Zuidoost Fryslân is het aandeel het hoogst, op de Waddeneilanden en in Midden en Zuidwest Fryslân het laagst²⁴⁷. De spreiding in het aandeel bijstandsgerechtigden is veel groter en varieert van 0,4% op de Waddeneilanden en 1,8% in Noordoost Fryslân. Ook in Midden en Zuidwest Fryslân ligt het aandeel duidelijk onder het gemiddelde, in Noordwest en Zuidoost Fryslân ligt het er wat boven²⁴⁸.

De laatste algemene indicator van sociale problematiek die de Rekenkamer gebruikt is het aandeel ouderen in de bevolking. Dat blijkt op de Waddeneilanden en in Zuidoost Fryslân het hoogst en in Midden en Noordoost Fryslân het laagst. Overigens illustreren de Waddeneilanden en Noordoost Fryslân dat vergrijzing niet noodzakelijk samengaat met grote sociaal-economische problemen. Op de Waddeneilanden kromp de bevolking in de laatste tien jaar met 1% en is het aandeel ouderen bovengemiddeld terwijl werkloosheid en bijstand gunstig afsteken tegen het gemiddelde. In Noordoost Fryslân

244 Bron: Voor arbeidsplaatsen is informatie ontvangen van de provincie Fryslân over arbeidsplaatsen per gemeente. Voor de WW, bijstand en 65+: www.cbs.nl, CBS-statline, regionale statistiek van bevolking en arbeidsmarkt; gedownload najaar 2010.

245 Parttime arbeidsplaatsen zijn voor een half meegerekend.

246 Deze 33 duizend banen zijn uiteraard ook voor een belangrijk deel ontstaan in de kernen Drachten, Heerenveen, Leeuwarden en Sneek, waarvan de gegevens niet in de tabel zijn opgenomen, omdat ze niet onder het LEADER beleid vallen.

247 Wanneer de kernen Drachten, Heerenveen, Leeuwarden en Sneek wel worden meegeteld, wordt het aandeel van vooral Midden hoger.

248 In het bijzonder bij Midden maakt het niet meenemen van de stedelijke kern – in casu Leeuwarden – veel uit. Komt die erbij, dan stijgt het aandeel van Midden naar 2,2%, een verdrievoudiging dus.

doet zich het omgekeerde voor. Daar is de bevolking relatief jong – de bevolkingsomvang is stabiel in de laatste tien jaar – maar is zij relatief vaker aangewezen op een uitkering.

Het geheel overziende is – afgemeten aan deze vier indicatoren – de situatie in Zuidwest Fryslân en op de Waddeneilanden relatief gunstig, zij het dat op de Waddeneilanden sprake is van vergrijzing en krimp. Ook in Midden Fryslân is de situatie vrij gunstig, ondanks het procentueel hoge banenverlies in de landbouw; afgaande op de andere indicatoren zijn er voldoende alternatieven. In Noordwest en Zuidoost Fryslân is het beeld niet helemaal eenduidig, zij nemen een tussenpositie in. In Noordoost Fryslân tenslotte is de situatie het meest ongunstig, ofschoon de bevolking daar niet in die mate krimpt of vergrijst als op de Waddeneilanden.



lauwers 14 | 9405 BL Assen | 0592 -304 790
www.noordelijkerekenkamer.nl

drukker: Horstman Drukkerij, Assen
vormgeving: Hoge Bomen, Rotterdam