

# Vitaal platteland

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

Provincie Utrecht

Nota van bevindingen

Amsterdam, januari 2011



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Probleemstelling, onderzoeksvragen en beoordelingskader .....	4
1.3	Werkwijze .....	7
1.4	Leeswijzer .....	9
<b>2.</b>	<b>Bevindingen.....</b>	<b>11</b>
2.1	Taken en rollen.....	11
2.2	Vraagstukken .....	13
2.3	Beleid .....	14
2.4	Uitvoering van beleid in De Utrechtse Waarden .....	18
<b>3.</b>	<b>Achtergronden.....</b>	<b>22</b>
3.1	Begrippen .....	22
3.2	Problematiek .....	23
3.3	Beleidscontext .....	25
3.3.1	Europees beleid.....	25
3.3.2	Nationaal beleid.....	28
3.4	Verantwoordelijkheden provincie .....	30
3.4.1	Wettelijke en autonome taken .....	30
3.4.2	Rollen .....	32
<b>4.</b>	<b>Taken en rollen .....</b>	<b>34</b>
4.1	Verantwoordelijkheden provincies .....	34
4.2	Provinciale visie op taken en rollen.....	34
<b>5.</b>	<b>Vraagstukken.....</b>	<b>39</b>
5.1	Gebiedstypering en definities van begrippen.....	39
5.2	Vraagstukken op het Utrechtse platteland .....	40
5.3	Gebiedsbeschrijving De Utrechtse Waarden .....	41
5.4	Vraagstukken in De Utrechtse Waarden.....	46
<b>6.</b>	<b>Beleid.....</b>	<b>49</b>
6.1	Afbakening beleidsdocumenten .....	49
6.2	Provinciaal beleid ten aanzien van leefbaarheid en vitaliteit .....	51
6.2.1	Doelen en prestaties.....	51
6.2.2	Instrumentarium en middelen .....	54
6.2.3	Organisatie van monitoring en evaluatie.....	59
6.3	Beleid voor De Utrechtse Waarden.....	61
6.3.1	Doelen en prestaties.....	61
6.3.2	Instrumentarium en middelen .....	62
6.3.3	Aansluiting provinciaal beleid op leefbaarheidsvraagstukken.....	64

<b>7. Uitvoering van beleid in De Utrechtse Waarden .....</b>	<b>66</b>
7.1 Beleidsuitvoering .....	66
7.2 Provinciale regie .....	75
7.3 Bijdrage van beleid .....	78
<b>BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>80</b>
<b>BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>81</b>
<b>BIJLAGE C Leefbaarheidsvraagstukken in De Utrechtse Waarden .....</b>	<b>84</b>
<b>BIJLAGE D Lijst van afkortingen .....</b>	<b>87</b>

### **Opmerking**

Naast deze Nota van Bevindingen is een Bestuurlijke Nota opgesteld. Hierin zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen, alsmede de bevindingen en een provincievergelijking. Tevens bevat de Bestuurlijke Nota de reactie van Gedeputeerde Staten en het nawoord van de Rekenkamer hierop.



# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

*Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding en opzet van het onderzoek. De probleemstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen worden gepresenteerd, alsmede de beoordelingscriteria voor de bevindingen. Vervolgens worden de gevolgde werkwijze en de afbakening behandeld.*

### 1.1 Aanleiding

'Goed wonen in een prettig leefbare en gezonde omgeving is van vitaal belang voor ieder mens', aldus de Provinciale denktank kwaliteit woon- en leefomgeving Noord-Holland. Bewoners van het platteland zijn over het algemeen gezonder dan de stedelingen; plattelanders voelen zich beter, vertonen minder lichamelijke beperkingen en ervaren minder geestelijke stoornissen, althans tot voor kort.<sup>1</sup> Uit resultaten in 2010 van een grootschalig bevolkingsonderzoek naar de psychische gezondheid van Nederland, blijkt namelijk dat dorpsbewoners vaker een stemmingsstoornis, zoals een depressie, hebben dan mensen uit grote steden: 8% t.o.v. 5%, een verdeling die in 1996 nog omgekeerd was.<sup>2</sup>

De waardering voor het platteland als woongebied is hoog. Anders ligt het voor de leefbaarheid ervan. Hoewel de leefbaarheid op het platteland over het algemeen positief wordt beoordeeld, geldt dit niet voor sommige kwetsbare groepen en een aantal plattelandsgebieden. Met name voor jongeren, ouderen en minder validen zorgen onvoldoende voorzieningen en beperkte vervoersmogelijkheden voor een minder gunstige leefsituatie. In het meer perifeer gelegen platteland staat de leefsituatie onder druk, vanwege de verder weg gelegen voorzieningen en de grotere kans op werkloosheid.

De demografische ontwikkelingen maken dit onderwerp actueel.<sup>3</sup> Zo zal de verwachte krimp van de bevolking in bepaalde delen van het land (met name buiten de Randstad, maar ook voor bepaalde gebieden binnen de Randstad) het draagvlak voor voorzieningen verkleinen, het functioneren van de woningmarkt beïnvloeden en de OV-ontsluiting van landelijke gebieden en kleine kernen onder druk zetten. De vergrijzing van de plattelandsbevolking zal de behoefte aan zorgvoorzieningen doen toenemen en de ontgroening zal gevolgen hebben voor het aanbod en de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast zorgt de schaalvergroting van voorzieningen er sowieso voor dat het platteland te maken heeft met een absolute afname van het aantal voorzieningen, hetgeen al veel langer een onderdeel is van het leefbaarheidsvraagstuk.

Ook in economisch opzicht is aandacht voor het platteland op zijn plaats. Verschillende vraagstukken spelen de plattelandseconomie en in het bijzonder de agrarische bedrijven parten. Het inkomen dat uit de landbouw wordt verworven is lang niet altijd toereikend om goed te kunnen leven, zodat er behoefte bestaat aan andere activiteiten naast de landbouw zelf, waarbij gedacht kan worden aan recreatie, toerisme, zorg, natuurbeheer e.d. De continuïteit van het boerenbedrijf (bedrijfsopvolging) is een hieraan gekoppeld vraagstuk.

---

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

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

<sup>3</sup> PBL (2010), Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp & Nimwegen, N. van & L. Heering (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009 – Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld.*

---

Voor uiteenlopende plattelandsvraagstukken is de Agenda Vitaal Platteland (AVP) opgesteld. De AVP is door het Rijk uitgewerkt in een meerjarenprogramma aan de hand van de thema's (1) natuur, (2) recreatie, (3) landschap, (4) landbouw, (5) bodemgebruik, (6) waterbeheer, (7) reconstructie van zandgebieden en (8) sociaal-economische vitaliteit. Voor de thema's 1 t/m 7 zijn rijksdoelen vastgesteld, die door het Rijk en de provincies zijn uitgewerkt in afrekenbare prestaties en bijbehorende rijksmiddelen. Deze zijn vastgelegd in Bestuursovereenkomsten tussen Rijk en de provincies. Dat is voor het 8<sup>e</sup> thema niet het geval. Het Rijk heeft, zoals verwoord in het MJP2, de provincie een regierol toebedacht. De provincie is aangewezen om gezamenlijk met lokale partijen de sociaal-economische knelpunten per plattelandsgebied in kaart te brengen. Vervolgens is het de taak van de provincies om samen met lokale partijen een eigen palet van maatregelen op te stellen dat aansluit bij de regionale situatie en het provinciale beleid en deze uit te voeren. Vaak wordt dit beleid kortweg aangeduid als SEV-beleid. In afwijking van deze rolverdeling is het kabinet naar aanleiding van een motie<sup>4</sup> in 2008 overeengekomen dat de ministeries van EZ en LNV elk een eenmalige impuls van € 5 miljoen toekennen ten behoeve van het versterken van leefbaarheid van regio's. Deze middelen zijn ingezet via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De Bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies zijn op dit punt aangevuld: provincies ontvangen elk € 0,83 miljoen voor het uitvoeren van projecten of het doen van haalbaarheidsonderzoek voor het versterken van de leefbaarheid op het platteland. In 2010 is een Mid Term Review (MTR) voor de rijksdoelen uitgevoerd door het Ministerie van LNV. Het thema sociaal-economische vitaliteit komt hierin alleen op hoofdlijnen aan de orde.<sup>5</sup>

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

## 1.2 Probleemstelling, onderzoeksvragen en beoordelingskader

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling:

Doelstelling:

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

<sup>4</sup> Op 20 september 2007 (TK 31 200, nr. 16) dienden de Tweede Kamer leden Van Geel, Tichelaar en Slob een motie in die stelt dat de nationale overheid meer middelen moet vrijmaken voor de leefbaarheid van regio's.

<sup>5</sup> IPO / Ministerie van LNV (6 juli 2010), ILG in uitvoering – Midterm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied. De MTR zou ertoe kunnen leiden dat het thema sociaal-economische vitalisering in het vervolg wel deel gaat uitmaken van de ILG-bestuursovereenkomsten. Zie ook: Fontein, R.J. (2009), Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. Wageningen: Alterra. Dit rapport is opgesteld in opdracht van de minister van LNV, die bij brief van 13 april 2010 de Tweede Kamer o.a. informeert over de belangrijkste conclusie, namelijk dat structurele verankering van het thema binnen het ILG op basis van de uitvoeringspraktijk in de provincies onvoldoende meerwaarde zou bieden. De uitkomsten van het rapport worden betrokken bij de behandeling van de MTR van het ILG.

Vraagstelling:

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

Voor dit onderzoek is naast een provinciebreed deel ook een plattelandsgebied binnen de provincie geselecteerd voor een gevalstudie (zie verder paragraaf 1.3). De centrale vraag valt uiteen in een aantal onderzoeksvragen (zie tabel 1). Aan deze onderzoeksvragen is een aantal beoordelingscriteria gekoppeld, die ook in tabel 1 zijn opgenomen. Een toelichting volgt hierna.

**Tabel 1 Onderzoeksvragen en beoordelingscriteria**

1.	Wat zijn de taken en rollen van de provincie op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland? <i>1. Taken en rollen van de provincie ten opzichte van andere overheden en actoren zijn helder en eenduidig vastgelegd.</i>
2.	Welke vraagstukken rond leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit kent het geselecteerde gebied? <i>2. Er is een analyse van de vraagstukken van het platteland c.q. het geselecteerde plattelandsgebied opgesteld. 3. De analyse bevat zowel een inventarisatie van vraagstukken als een analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen. 4. De analyse is in samenspraak met betrokken overheden en actoren uit het gebied tot stand gekomen. Het onderliggende proces heeft een bottom-up karakter.</i>
3.	Hoe ziet het provinciale beleid gericht op bevordering van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland eruit? <i>5. De provincie heeft haar beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit duidelijk uitgewerkt. 6. De provincie maakt afspraken met de betrokken in- of externe partij(en) over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording. 7. In opzet is vastgelegd op welke wijze monitoring en evaluatie zijn ingericht. 8. Monitoring en evaluatie zijn gericht op zowel uitvoering (proces), prestatie (output) en effect (outcome).</i>
4.	Welke gesignaleerde vraagstukken worden door het provinciale beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering geadresseerd? <i>9. De provincie is goed op de hoogte van de vraagstukken van het platteland. 10. De voorgenomen prestaties en maatregelen van de provincie sluiten logisch aan op de gesignaleerde vraagstukken in het gebied.</i>
5.	Hoe verloopt de uitvoering van het provinciale beleid gericht op bevordering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het geselecteerde gebied? <i>11. De uitvoering van het beleid verloopt volgens plan; wanneer dit niet het geval is, wordt dit toegelicht.</i>
6.	Welke invulling geeft de provincie aan haar regierol? <i>12. De provincie voert haar regierol goed uit.</i>
7.	In hoeverre draagt het gevoerde beleid bij aan het voorkomen dan wel oplossen van knelpunten van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit? <i>13. Het gevoerde beleid draagt bij aan het oplossen van knelpunten van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het geselecteerde gebied.</i>

#### **Toelichting beoordelingscriteria**

De Rekenkamer beoordeelt het provinciaal beleid ter bevordering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland in relatie tot bovengenoemde beoordelingscriteria. Deze beoordelingscriteria hebben betrekking op de volgende onderdelen:

- taken en rollen, geformuleerd beleid, programma's, plannen;
- verkenning en analyse van vraagstukken;
- uitvoering, maatregelen, middelen, afspraken;
- monitoring en evaluatie (informatie over doeltreffendheid).

In deze onderdelen is de beleidscyclus herkenbaar, waarin beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsverantwoording elkaar opvolgen in zich herhalende cycli. In verschillende onderzoeken heeft de Rekenkamer de beleidscyclus als leidraad voor het beoordelingskader gehanteerd.<sup>6</sup> Bij dit onderzoek is naast de beleidscyclus ook het gebiedsgericht werken relevant. Plattelandsbeleid wordt gebiedsgericht én integraal ingevuld. Dit betekent dat de provincie vooral partner is, en dat het lastiger is om 'het provinciale beleid' aan te wijzen, aangezien veel beleid wordt opgesteld door of in samenwerking met gebiedspartners (lagere overheden en andere partijen), met als doel de versterking van het draagvlak en de uitvoerbaarheid van beleid. Dit vergt een minder rechtlijnige toepassing van de beleidscyclus als beoordelingskader, bijvoorbeeld omdat door het werken met vele partners het vooraf vastleggen van prestaties en indicatoren lang niet altijd plaatsvindt. Het integrale karakter van veel plattelandsbeleid impliceert dat het niet eenvoudig is om beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, dat veel raakvlakken heeft met ander beleid, er uit te lichten. Hieronder worden de beoordelingscriteria in algemene zin toegelicht.

*Taken en rollen, geformuleerd beleid, programma's en plannen (criteria 1, 5 en 6)*

De provincie neemt als middenbestuur een bijzondere positie in tussen centrale overheden (Rijk, Europa) en decentrale overheden (gemeenten, samenwerkingsverbanden, regio's). De provincie is de bestuurslaag die in staat geacht moet worden zicht te houden op wat er speelt binnen de provincie en daarbij het provinciale, regionale dan wel bovenlokale belang af te wegen: op gepaste afstand van het lokaal bestuur, maar voldoende nabij voor regionaal maatwerk. Naast taken die bij wet zijn geregeld, zijn er ook terreinen waarop de provincie als open huishouding autonoom opereert. Het is belangrijk dat de provincie haar opvattingen over taken en rollen expliciet maakt, vooral in relatie tot de taken en rollen van de andere (hogere en lagere) overheden. Zo zou duidelijk moeten zijn wat het betekent om 'regisseur' te zijn, wat de provincie in dat kader (nog wel) doet, wat zij niet (meer) doet en op welke wijze de provincie opereert. Idealiter heeft de provincie hierover een duidelijke visie, zodat ook andere actoren weten wat zij wel en niet van de provincie mogen verwachten. Daarmee beschikt de provincie ook zelf over een helder toetsingskader om te bepalen wanneer zij een verantwoordelijkheid heeft of neemt. Dit is eens te meer van belang, omdat beleid steeds meer in ketens tot stand komt en wordt uitgevoerd; verschillende overheden en andere partners vervullen daarin elk een eigen rol. Dat is zeker ook het geval voor het plattelandsbeleid, waarbij het gebiedsgericht werken wordt toegepast. Het feit dat bij de aanpak van vraagstukken vaak verschillende overheden betrokken zijn, impliceert ook dat het belangrijk is dat overheden op zijn minst van elkaar weten welk beleid wordt gevoerd en dat daarbij idealiter ook sprake is van afstemming.

*Verkenning en analyse van vraagstukken (criteria 2, 3, 4, 9 en 10)*

Voordat de ontwikkeling van beleid op gang komt, is het noodzakelijk dat vraagstukken op de politieke agenda terecht komen. Deze vraagstukken kunnen verband houden met problemen en/of bedreigingen, maar kunnen evenzeer samenhangen met kansen en ambities. Daartoe is een verkenning en analyse van vraagstukken gewenst, die idealiter zodanig overtuigend en adequaat is dat agendering van het onderwerp hieruit volgt. Adequaet betekent in dit verband dat de aard en omvang van het vraagstuk of problematiek helder is beschreven, dat duidelijk is op welke informatie dit is gebaseerd en dat inzichtelijk is gemaakt wat de (mogelijke) oorzaken en gevolgen zijn. Mogelijk wordt daarbij ook al een indicatie gegeven van oplossingsrichtingen.

---

<sup>6</sup> Recente voorbeelden zijn *Cultuurhistorie in kaart gebracht* (mei 2008), *Onderhoud onderbouwd* (juni 2009) en *Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer* (september 2009).



Van belang is dat duidelijk is in hoeverre de analyse wordt gedeeld door betrokken actoren. Het heeft de voorkeur dat de analyse van onderaf ('bottom-up') tot stand is gekomen. Dit betekent dat betrokken actoren uit het gebied zelf hebben geïnventariseerd en geanalyseerd welke vraagstukken er zijn. Uiteraard is het voorstelbaar dat daarbij externe deskundigheid wordt ingeschakeld, zowel inhoudelijk als qua procesbegeleiding. Door deze werkwijze wordt de kans vergroot dat het beleid beter aansluit op wat er volgens betrokkenen speelt in het gebied. Een analyse uitsluitend van boven af ('top-down') heeft als risico dat deze niet wordt gedeeld door betrokken partijen in het gebied, hetgeen ook ten koste zou kunnen gaan van het draagvlak voor beleid dat op deze analyse is gebaseerd.

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

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

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

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

## **1.3 Werkwijze**

### **Wijze van beantwoording onderzoeksvragen**

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

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

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

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

In het documentenonderzoek om de vraagstukken te identificeren, zijn naast beschikbare studies ook de gebiedsprogramma's<sup>7</sup> betrokken. Wanneer de problematiek in het geselecteerde gebied van dien aard is dat ook sectoraal beleid (te denken valt aan beleid gericht op huisvesting, werkgelegenheid, recreatie e.d.) relevant is, is ook informatie verzameld over de wijze waarop dit sectorale beleid neerslaat in het gebied.

Interviews met verschillende betrokkenen en belanghebbenden<sup>8</sup> (zie bijlage A) hebben aanvullende informatie opgeleverd en inzicht gegeven in de wijze waarop de beleidsinspanningen beleefd worden door de 'gebruikers'. Interviews met verschillende betrokkenen en belanghebbenden completeren het overzicht van vraagstukken en geven inzicht in de mate waarin de geïdentificeerde vraagstukken als zodanig worden beleefd en bieden een basis om te onderzoeken of het opgestelde beleid aansluit op de behoeften van de plattelandsbewoners.

### **Afbakening**

De wijze waarop de provincie de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland tracht te verbeteren, staat centraal in dit onderzoek. Het onderzoek richt zich daarbij op:

- de sociale en economische dimensie van leefbaarheid;
- vraagstukken op het vlak van leefbaarheid en de aanpak daarvan;
- de taken en rollen van de provincie in relatie tot andere overheden (Europa, Rijk, regio's, gemeenten) en gebiedspartners;
- een beperkt aantal plattelandsgebieden (gevalstudies);
- beleid dat is vastgelegd in de provinciale plattelandsprogramma's en/of uitwerkingen daarvan;
- beleid dat is vastgesteld, in uitvoering is genomen dan wel zeer recent is afgerond; meestal betreft dit beleid vanaf circa 2006-2007, alhoewel soms ook aan voorgaand beleid is gerefereerd.

In dit onderzoek komt **niet** aan bod:

- de onderdelen van het beleid t.a.v. het landelijk gebied die zijn begrepen onder de thema's 1 tot en met 7 van de Agenda Vitaal Platteland (AVP) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG);
- een beoordeling van de kwaliteit van de beleidsdocumenten.

---

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

<sup>8</sup> Dit zijn bijvoorbeeld medewerkers van de provincie, medewerkers van gemeenten, leden van gebiedscommissies, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en van prominente groepen plattelandsbewoners.

De aandacht is gericht op de problematiek en het beleid voor plattelandontwikkeling die expliciet onder de noemer van leefbaarheid en/of sociaal-economische vitalisering zijn gebracht. Dat is niet beperkt gebleven tot datgene wat onder de noemer van het 8<sup>e</sup> thema van het AVP is gebracht. Verder is het lastig gebleken om allerlei sectoraal beleid (bijvoorbeeld gericht op huisvesting, werkgelegenheid, recreatie, welzijn e.d.) buiten beschouwing te laten wanneer daaronder ook sociale en economische aspecten zijn begrepen. We hebben onszelf echter beperkingen opgelegd in de mate en diepgang waarin allerlei sectoraal beleid in het onderzoek is meegenomen.

### **Selectie gevalstudie**

Per provincie is één gebied nader bestudeerd met als doel meer inzicht te verwerven in de uitvoering en resultaten van het gevoerde beleid in reactie op de specifieke vraagstukken en opgaven voor het gebied. Ieder gebied kent een eigen problematiek. Uitgangspunt voor de selectie is het platteland, zoals onderscheiden op basis van de omgevingsadressendichtheid.<sup>9</sup> Vervolgens zijn aan de hand van de volgende criteria enkele plattelandsgebieden geselecteerd voor verdere analyse in de vorm van een gevalstudie:

- Aansluiting bij een bestaande gebiedsindeling: organisatorische eenheden (bijvoorbeeld een AVP-gebiedscommissie en/of Plaatselijke Groep Leader) komen vaak overeen met landschappelijke eenheden.
- Aard en omvang problematiek: in relatie tot de definiëring van de begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is de problematiek verkend door enkele indicatoren in beschouwing te nemen, zoals voorzieningenniveau, beschikbaarheid openbaar vervoer, economische structuur en werkgelegenheid en demografische ontwikkeling;
- Vergelijkbaarheid van gebieden: de selectie is gericht op het benoemen van vier gebieden, die in zekere mate overeenkomstige vraagstukken kennen op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

Dit heeft geresulteerd in de keuze van de volgende gebieden (incl. vermelding van de gemeenten hierbinnen):

- Flevoland: Noordelijk Flevoland (gemeenten Noordoostpolder en Urk);
- Noord-Holland: West-Friesland (gemeenten Andijk, Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer, Stede Broec en Wervershoof);
- Utrecht: De Utrechtse Waarden (gemeenten Lopik, Montfoort, Oudewater en IJsselstein);
- Zuid-Holland: Goeree-Overflakkee (gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee).

Van deze gebieden worden alle gemeenten genoemd met de kanttekening dat stedelijke c.q. verstedelijkte gemeenten in het onderzoek verder buiten beschouwing blijven. Dat is bijvoorbeeld het geval voor (delen van) Enkhuizen, Hoorn, IJsselstein en Urk.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 worden de antwoorden op de onderzoeksvragen en de bevindingen gepresenteerd en op hoofdlijnen toegelicht. Lezers die in kort bestek van de uitkomsten van het onderzoek kennis willen nemen, kunnen met dit hoofdstuk volstaan. Hoofdstuk 3 biedt context- en achtergrondinformatie. Op hoofdlijnen worden de begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, de beleidscontext op Europees en nationaal niveau en de verantwoordelijkheden van de provincie behandeld. Lezers die bekend zijn met deze onderwerpen, zouden dit hoofdstuk kunnen overslaan. De hoofdstukken 4 tot en met 7 gaan over de provincie, met bijzondere aandacht

---

<sup>9</sup> De omgevingsadressendichtheid (oad) is het gemiddeld aantal adressen per vierkante kilometer binnen een cirkel met een straal van één kilometer voor ieder adres. De oad van een gemeente wordt verkregen door het gemiddelde te nemen over alle adressen in een gemeente. Op basis van de oad is door het CBS een classificatie voor stedelijkheid ontwikkeld, waarin twee van de vijf onderscheiden klassen gezamenlijk het platteland vormen: (1) niet-stedelijk, landelijk met minder dan 500 adressen per km<sup>2</sup> en (2) weinig stedelijk, met 500-1000 adressen per km<sup>2</sup>.

voor het geselecteerde plattelandsgebied. In deze hoofdstukken wordt beschreven en onderbouwd wat aan de bevindingen ten grondslag ligt. Hoofdstuk 4 gaat over taken en rollen van de provincie en hoofdstuk 5 over de vraagstukken op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Hoofdstuk 6 en 7 gaan over het beleid en de uitvoering daarvan, waarbij de aandacht naast op de provincie als geheel vooral is gericht op het geselecteerde plattelandsgebied daarbinnen.



# HOOFDSTUK 2

## Bevindingen

---

*In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de onderzoeksvragen en de hiermee samenhangende bevindingen gepresenteerd en toegelicht. Daarbij is de volgorde van onderzoeksvragen en hieraan gekoppelde beoordelingscriteria (zie tabel 1 in hoofdstuk 1) aangehouden. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 worden de verschillende onderzoeksvragen meer in detail behandeld.*

### 2.1 Taken en rollen

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

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

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

Deze taken en rollen gelden voor alle provincies. Wel heeft iedere provincie hier een eigen visie op. Voor het beleid in het landelijk gebied in het algemeen zijn taken en rollen van de provincie Utrecht en de andere betrokken actoren redelijk helder vastgelegd. Het gebiedsgerichte beleid neemt hierin een centrale plaats in. De provincie wil een moderne opdrachtgever en ontwikkelaar zijn. Daarbij ziet de provincie voor zichzelf een regierol weggelegd in de uitvoering van het plattelandsbeleid, overigens zonder expliciet te maken wat onder deze rol verstaan wordt. De Rekenkamer merkt op dat er over de taak- en rolverdeling geen afspraken zijn vastgelegd in zogenoemde gebiedsovereenkomsten, hoewel dit wel zo in de Agenda Vitaal Platteland is aangekondigd. PS besloten geen overeenkomsten te sluiten, omdat in hun ogen (onder andere) het vaststellen van de gebiedsprogramma's voldoende mogelijkheden zouden bieden om afspraken vast te leggen. Het blijkt dat bijvoorbeeld voor de Utrechtse Waarden in het gebiedsprogramma op hoofdlijnen is vastgelegd dat de provincie (bestuurlijk) opdrachtgever is en de gebiedscommissie (bestuurlijk) opdrachtnemer.

Specifiek voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit als geheel ontbreekt een heldere en eenduidige beschrijving van de taken en rollen. De Rekenkamer had een dergelijke beschrijving verwacht aan te treffen, aangezien zij van mening is dat dit thema wezenlijk verschilt van bijvoorbeeld de overige thema's van het

---

MJP2 en daarom vraagt om een afzonderlijke rolomschrijving. Wel is voor de verschillende afzonderlijke beleidslijnen binnen dit thema helder aangegeven hoe de provincie haar rol en die van andere actoren ziet. Zo omschrijft de provincie haar rol in het project Leefbaarheid Kleine Kernen als ontwikkelingspartner en is op hoofdlijnen aangegeven wat hiermee wordt bedoeld. Ook binnen de Leader-aanpak is helder vastgelegd welke taken en rollen de provincie en overige actoren hebben; de provincie heeft met name een toetsende en adviserende rol, de Plaatselijke Groep is verantwoordelijk voor de uitvoering van de lokale ontwikkelingsstrategie. Echter, desgevraagd geeft de provincie wel een duidelijk beeld van haar rol op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit als geheel. De provincie Utrecht beschouwt dit thema niet als een kerntaak voor zichzelf. De provincie bestempelt haar rol op dit thema vooral als procesregisseur: als onderdeel van de integrale gebiedsaanpak Agenda Vitaal Platteland zorgt Utrecht ervoor dat in alle gebieden coalities worden gevormd voor het (bottom-up) signaleren van problemen en faciliteert in de oplossingen hiervoor. Er moet voor de provincie een duidelijke en heldere meerwaarde zijn om als provincie te interveniëren op dit thema, zoals bijvoorbeeld het feit dat kleinere gemeenten vaak over onvoldoende menskracht en kennis beschikken om de vraagstukken op te lossen.

Naast een heldere rolomschrijving ten aanzien van het thema leefbaarheid, ontbreekt in de beleidsstukken een inhoudelijke afweging over de rol van de provincie ten aanzien van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit als geheel. De Rekenkamer had verwacht een dergelijke afweging aan te treffen. Waarom bijvoorbeeld stimuleerde de provincie binnen het project Leefbaarheid Kleine Kernen (ook) puur lokale projecten, zonder regionale functie? Deze vraag mag zeker gesteld worden, ook omdat de provincie 'leefbaarheid' als primaire taak van gemeenten ziet. Desgevraagd heeft de provincie wel antwoorden op dergelijke vragen. Ook bij zaken die primair des gemeentes zijn, is de provincie van mening dat ondersteuning in de rol van ontwikkelingspartner met ervaring een goede en consistente aanpak is. Zo fungeert de provincie in het project Leefbaarheid Kleine Kernen mede als kennismakelaar en ontbreekt het kleinere gemeenten vaak aan voldoende capaciteit om vraagstukken op dit thema op te pakken. De Rekenkamer had verwacht hierover iets terug te lezen in de beleidsdocumenten.

Tot slot merkt de Rekenkamer op dat er een spanningsveld bestaat ten aanzien van de provinciale rol. Enerzijds ziet de provincie leefbaarheid als een primaire taak van de gemeenten, anderzijds vervult de provincie op dit vlak wel een 'ontwikkende' rol. In de beleidsdocumenten ontbreekt een afweging over de provinciale rol met betrekking tot dit spanningsveld.

#### **Bevinding 1**

Voor het *gehele thema* leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering heeft de provincie niet vastgelegd welke taken en rollen zij voor zichzelf en betrokken actoren ziet (criterium 1). Desgevraagd geeft de provincie hiervan wel een duidelijk beeld. Dat deze rolomschrijving niet is vastgelegd, vindt de Rekenkamer opvallend aangezien het Rijk sociaal-economische vitaliteit wel als afzonderlijk thema heeft benoemd in het MJP2. Tevens komt het ontbreken van een dergelijke rolomschrijving de samenhang op dit thema niet ten goede. Voor de verschillende *onderdelen* van het (sterk versnipperde) leefbaarheidsbeleid is dit daarentegen wel helder vastgelegd. Een inhoudelijke afweging voor haar rol(len) binnen het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit als geheel is onvoldoende terug te lezen in de beleidsdocumenten.

Zie hoofdstuk 4 voor een verdere onderbouwing van dit antwoord en deze bevinding.

## 2.2 Vraagstukken

**Vraag 2: Welke vraagstukken rond leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering kent De Utrechtse Waarden?**

De provincie hanteert volgens de Rekenkamer geen definitie van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Wel is in beleidsdocumenten expliciet gemaakt welke thema's de provincie schaaft onder leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. De provincie vat het thema breed op; thema's die onder deze begrippen worden geschaard variëren van voorzieningenniveau tot landbouw en toerisme en recreatie.

De Rekenkamer verwacht dat de provincie vanuit de regierol die haar is toebedeeld in de AVP van het Rijk (zie hoofdstuk 1) een probleemanalyse uitvoert. Zowel voor de provincie als geheel als voor het gebied De Utrechtse Waarden blijkt geen samenhangende probleemanalyse te zijn gemaakt van de leefbaarheidssituatie die als grondslag heeft gediend voor het beleid op dit thema. Het bepalen van de problemen binnen dit thema (waar faciliteren en stimuleren de kern vormt van de provinciale rol) behoort ook niet tot haar taak, aldus de provincie. In lijn met de gebiedsgerichte aanpak van de uitvoering van het plattelandsbeleid ligt deze taak volgens de provincie bij de gebieden of regio's zelf: regio's dragen zelf problemen aan, waarna vervolgens hiervoor oplossingen worden gezocht. Ook in het kader van het beleid Leefbaarheid Kleine Kernen is het een bewuste keuze geweest om niet vanuit een probleemanalyse te werk te gaan. Dit wil overigens niet zeggen dat de provincie (helemaal) geen beeld heeft van de problemen die er spelen. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillende conferenties met betrokken gebiedspartijen georganiseerd om het beleid vorm te geven. De problemen/vraagstukken zijn daarmee van onderaf tot stand gekomen.

In zowel beleidsdocumenten als in de gevoerde gesprekken zijn vraagstukken op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in De Utrechtse Waarden benoemd. Samengevat gaat het om de volgende vraagstukken:

- A. draagvlak van voorzieningen staat onder druk;
- B. bereikbaarheid met het openbaar vervoer laat te wensen over;
- C. beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw;
- D. weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van de recreant en
- E. nieuwkomers van buiten het gebied.

Op hoofdlijnen komen de onderscheiden vraagstukken uit de beleidsstukken overeen met de vraagstukken die zijn genoemd door de gesprekspartners. In de gesprekken zijn bepaalde vraagstukken wel nader (lokaal) ingekleurd of geconcretiseerd. Opvallend bij de bovenstaande vraagstukken is tot slot dat zij in de beleidsdocumenten veelal worden beschreven aan de hand van *ontwikkelingen*. Er wordt niet of nauwelijks ingegaan op de *toestand* van de leefbaarheid en de sociaal-economische vitaliteit. Hierdoor is er voor de provincie als geheel en voor De Utrechtse Waarden geen duidelijk beeld van de nulsituatie.

## Bevinding 2

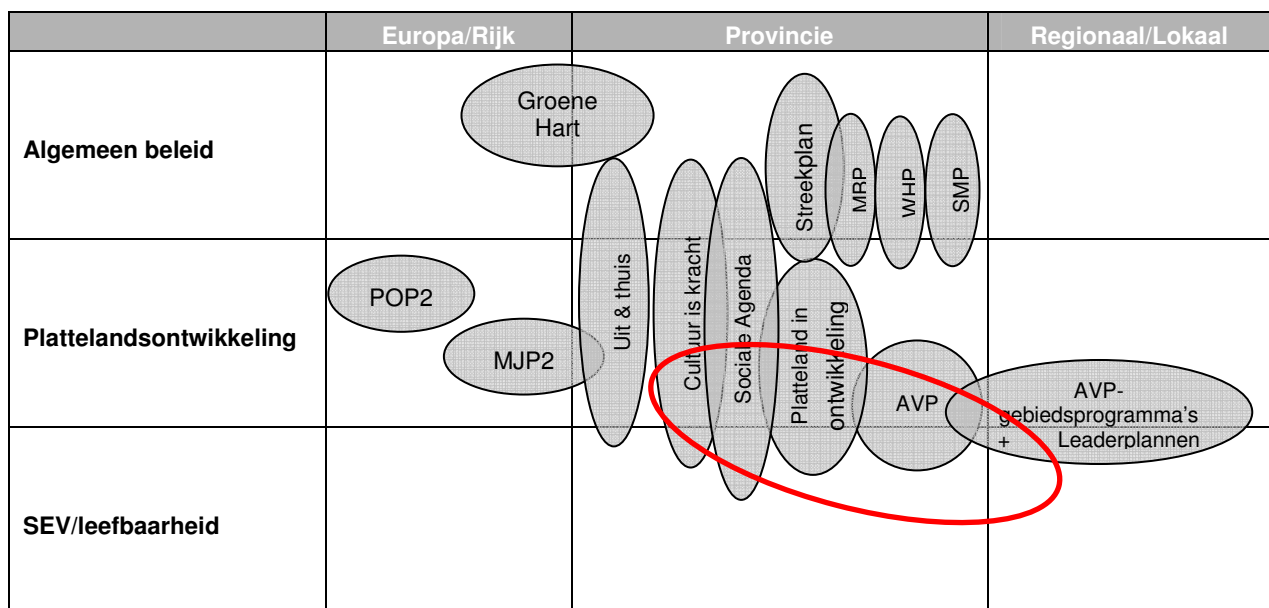
Door de provincie is geen integrale analyse opgesteld van de vraagstukken op het platteland van de gehele provincie Utrecht of De Utrechtse Waarden ter onderbouwing van het leefbaarheidsbeleid (criterium 2). In het Ontwikkelingsplan Weidse Veenweiden (onderdeel van het leefbaarheidsbeleid voor De Utrechtse Waarden) zijn wel vraagstukken benoemd. Het plan bevat echter geen analyse van (mogelijke) oorzaken en gevolgen (criterium 3). Het Ontwikkelingsplan Weidse Veenweiden (waarin een deel van de beschreven vraagstukken is benoemd) is (in een bottom-up proces) opgesteld door gebiedspartijen. De vraagstukken die hierin zijn genoemd, komen dan ook vanuit 'het veld' (criterium 4).

Zie hoofdstuk 5 voor een verdere onderbouwing van dit antwoord en deze bevinding.

## 2.3 Beleid

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

In figuur 1 zijn de meest relevante beleidsstukken op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit grafisch gepositioneerd naar schaalniveau en thema. De cirkel in deze figuur geeft aan in welke beleidsdocumenten het Utrechtse leefbaarheidsbeleid is geformuleerd.



Figuur 1 Indicatieve positionering beleid

De provincie heeft geen afzonderlijk beleidskader voor leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Dit beleid is versnipperd en vastgelegd in diverse programma's en projecten. In dit onderzoek worden de volgende beleidslijnen geschaard onder het leefbaarheidsbeleid van de provincie Utrecht: de Utrechtse AVP (deels: leefbaarheid en vitaliteit is één van de drie hoofdthema's), het visiedocument Platteland in ontwikkeling (deels: één van de doelen is een leefbaar landelijk gebied), het project Leefbaarheid Kleine Kernen en de Regeling Cultuurhuizen. Overigens wordt nergens (ook niet in de Utrechtse AVP) vermeld dat deze sporen tezamen het beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit vormen en daarmee invulling geven aan het



achtste thema van het MJP2 van het Rijk. De Utrechtse AVP zou hiervoor het aangewezen document zijn om dit toe te lichten. De provincie geeft aan dat zij zich bij de uitwerking van de Utrechtse AVP heeft gebaseerd op de Bestuursovereenkomst ILG en niet heeft gekozen om de AVP te benutten als integratiekader voor de verschillende beleidssporen. Tevens merkt de Rekenkamer op dat de provincie het thema breed opvat wat de inzichtelijkheid van het beleid in samenhang niet ten goede komt.

Voor het meeste beleid zijn vooraf doelen en prestaties geformuleerd. De Rekenkamer merkt hierbij op dat de prestaties in de AVP en het Gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden niet erg specifiek zijn; veelal wordt slechts gesproken van een x aantal te realiseren projecten. Voor het project Leefbaarheid Kleine Kernen zijn vooraf geen prestaties geformuleerd. Het was volgens de provincie op voorhand niet goed mogelijk om concrete prestaties te formuleren, omdat is gekozen voor een ontwikkelingstraject met partners waarin het streven was om maatwerk te leveren. Het is hierbij voor de Rekenkamer niet transparant welke afwegingen de provincie in dit project heeft gemaakt bij het toekennen van financiële middelen.

De provincie maakt in de uitvoering van haar leefbaarheidsbeleid gebruik van verschillende instrumenten. Zo vult de provincie de AVP in door gebiedsgericht te werken met Gebiedscommissies en daaronder gepositioneerde Plaatselijke Groepen. Daarnaast maakt de provincie gebruik van programma's en projecten (de AVP en project Leefbaarheid Kleine Kernen) en van subsidieregelingen (subsidiekader ILG/AVP en Regeling Cultuurhuizen). Ook draagt de provincie bij aan de financiering van het Utrechtse Centrum voor maatschappelijk ontwikkeling: Alleato. Deze instelling voert het secretariaat van de Utrechtse Vereniging Kleine Kernen. De Rekenkamer merkt aanvullend op dat de provincie stuurt op de subsidieaanvragen door haar eigen bijdrage aan projecten binnen het thema sociaal-economische vitaliteit te begrenzen op (in het algemeen) 50% en voor enkele subthema's een maximale bijdrage van de provincie vast te stellen.

De provincie maakt voor het leefbaarheids- en vitaliteitsbeleid heldere afspraken met (gebieds)partijen over te behalen prestaties, middelen en verantwoording. Afspraken worden vastgelegd in convenanten (project Leefbaarheid Kleine Kernen), Gebiedsprogramma's en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's (Gebiedscommissies), Ontwikkelingsplannen (Plaatselijke Groepen) en beschikkingen van subsidies (Regeling Cultuurhuizen, AVP en Leader). Zeer opmerkelijk acht de Rekenkamer het dat bij aanvang van de uitvoering van de AVP de as 3-middelen dubbel zijn geprogrammeerd (door zowel de Gebiedscommissie als de Plaatselijke Groep). Blijkbaar zijn hierover geen goede afspraken gemaakt.

De provinciale middelen voor het leefbaarheidsbeleid bedragen circa € 3,75 mln. euro voor de provincie als geheel en € 0,75 mln. voor De Utrechtse Waarden. Opgemerkt wordt dat de cofinancieringsmiddelen voor as 3 en deels voor as 4 hierin nog niet zijn inbegrepen, omdat deze niet op voorhand zijn gelabeld. Doordat leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit geen afzonderlijk beleidskader kent, is het niet altijd goed mogelijk om de middelen specifiek voor dit thema te isoleren. Om deze reden mogen de genoemde bedragen niet gezien worden als het volledige bedrag waarmee de provincie de leefbaarheid en vitaliteit op het platteland wil bevorderen.

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

Beleid		Bedragen in €			
		Europa*	Rijk	Provincie	Derden**
AVP (deel POP2)	As 3	12 mln.	0	Niet gelabeld	Inzet: 25%
	As 4	4 mln.	0	Niet gelabeld	Inzet: 25%
Motie van Geel	Nog niet geprogrammeerd	0	0,8 mln.	0	0
Project LKK (2004-2007)	Investeringsbudget	0	0	2,0 mln.	Minimaal 50% (2,0 mln.)
Regeling Cultuurhuizen (2008-2009)	Investerings	0	0	1,45 mln.	0
	Procesbegeleiding			0,3 mln.	
<b>Totaal</b>		<b>16 mln.</b>	<b>0,8 mln.</b>	<b>3,75 mln.</b> (excl. 'niet gelabeld')	<b>Minimaal 2,0 mln.</b> (excl. bijdrage derden AVP)
Waarvan voor De Utrechtse Waarden		<b>2,6 mln.</b>	Niet gelabeld	<b>€ 0,75 mln.</b> (excl. 'niet gelabeld')	Niet gelabeld

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

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

De provincie Utrecht monitort het beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland niet integraal. Wel wordt de inzet van de beschikbare middelen in relatie tot de beoogde prestaties per beleidspoor gevolgd. Voor de AVP wordt daartoe gebruik gemaakt van het programma PRISMA. Verder zijn er bijvoorbeeld voor het project Leefbaarheid Kleine Kernen diverse (tussen)evaluaties opgesteld en staat een evaluatie van de Regeling Cultuurhuizen over de periode 2008-2009 op de agenda voor het einde van 2010. Hoewel blijkt dat al het beleid wel degelijk wordt gemonitord en geëvalueerd, wordt hierover vooraf niet altijd iets vastgelegd. Zo is er voor de Regeling Cultuurhuizen vooraf niets vastgelegd, in de AVP weer wel en in het project Leefbaarheid Kleine Kernen beperkt. De uitgevoerde evaluaties zijn overigens veelal gericht op alleen de prestaties (output) en de uitvoering (proces), nauwelijks op het effect van het beleid (outcome). Dit laatste is ook niet goed mogelijk omdat de begrippen 'leefbaarheid' en 'sociaal-economische vitaliteit' niet zijn geoperationaliseerd in meetbare effecten. Ook zijn geen nulmetingen gedaan. De Rekenkamer is hierbij van mening dat het monitoren van de realisatie en het evalueren van het resultaat en de effecten, noodzakelijk is om te kunnen leren en het beleid(sproces) te optimaliseren. De diepgang van monitoring en evaluatie kan de provincie laten afhangen door onder andere a) de omvang van het beleidsbudget, b) de mate waarin de effectiviteit gemeten kan worden, en c) de mate waarin de provincie invloed kan uitoefenen op het thema.

### **Bevinding 3**

De provincie heeft haar beleid voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit redelijk duidelijk uitgewerkt (criterium 5). De provincie Utrecht heeft het 8<sup>e</sup> thema uit de Rijks AVP – sociaal-economische vitaliteit – geadresseerd in de Utrechtse AVP. Het beleid is echter sterk versnipperd en de provincie heeft niet aangegeven met welke beleidsdocumenten zij invulling geeft aan dit thema. Daarentegen zijn doelen en prestaties veelal vastgelegd (deels ook op gebiedsniveau), zij het niet erg specifiek. De provincie maakt afspraken met de betrokken partij(en) over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording (criterium 6). Ten aanzien van monitoring en evaluatie worden vooraf niet altijd afspraken vastgelegd (criterium 7). Wel wordt het beleid geëvalueerd. Deze evaluaties zijn gericht op met name uitvoering (proces) en prestaties (output), niet op effect (outcome) (criterium 8).

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

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

Uit de inventarisatie in dit onderzoek blijkt dat De Utrechtse Waarden te maken hebben met vijf leefbaarheidsvraagstukken:

- A. draagvlak van voorzieningen staat onder druk;
- B. bereikbaarheid met het openbaar vervoer laat te wensen over;
- C. beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw;
- D. weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van de recreant;
- E. nieuwkomers van buiten het gebied.

Vraagstukken A en D worden geadresseerd door zowel het provinciale leefbaarheidsbeleid als het overige provinciaal beleid. Vraagstuk E wordt, zij het indirect, alleen geadresseerd in het leefbaarheidsbeleid. Voor vraagstukken B en C blijkt beperkt aandacht in het leefbaarheidsbeleid. Voor deze vraagstukken is overigens (net als voor vraagstuk A en D) wel aandacht in overig provinciaal beleid.

Het provinciale (leefbaarheids)beleid sluit goed aan op de gesignaleerde vraagstukken; alle vraagstukken worden in meer of mindere mate door het provinciale beleid geadresseerd. Betekent dit dan ook dat de provincie goed op de hoogte is van de leefbaarheidsvraagstukken in De Utrechtse Waarden? Naast het feit dat de provincie geen integrale analyse van de leefbaarheids- en vitaliteitsvraagstukken op het Utrechtse platteland heeft uitgevoerd (zie eerder), monitort de provincie ook niet hoe de leefbaarheidssituatie zich in Utrecht dan wel De Utrechtse Waarden ontwikkelt. Wel kan gesteld worden dat het gebiedsgerichte Ontwikkelingsplan en het Gebiedsprogramma bottom-up door gebiedspartijen zijn opgesteld, in samenwerking met de provincie. Dit alles leidt tot de constatering dat de provincie haar inzicht in de leefbaarheid in De Utrechtse Waarden nauwelijks voedt door onderzoeken of analyses, maar het contact met het gebied wel georganiseerd heeft. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen, kansen en knelpunten. In combinatie met de constatering dat het beleid aansluit op de vraagstukken, kan gesteld worden dat de provincie redelijk goed op de hoogte is van de vraagstukken op het platteland in De Utrechtse Waarden.

#### **Bevinding 4**

De provincie is redelijk goed op de hoogte van de vraagstukken op het platteland in De Utrechtse Waarden (criterium 9). De provincie voedt haar inzicht in de leefbaarheidsvraagstukken nauwelijks door onderzoeken of analyses, maar heeft het contact met het gebied wel georganiseerd. Verder blijkt dat het voorgenomen provinciale beleid goed aansluit op de gesignaleerde vraagstukken in het gebied (criteria 10).

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

## **2.4 Uitvoering van beleid in De Utrechtse Waarden**

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

Uit de behaalde prestaties tot nu toe blijkt dat de voortgang van de uitvoering van het Gebiedsprogramma goed te noemen is: in september 2010 zijn 22 van de 35 beoogde prestaties in het kader van het Gebiedsprogramma behaald (de projecten zijn in uitvoering of gerealiseerd) en is de prestatie van 45 kilometer aan provinciaal routenetwerk reeds (ruimschoots) behaald. De Gebiedscommissie voor De Utrechtse Waarden geeft aan dat de uitvoering van projecten binnen de thema's sociaal-economische vitalisering en recreatie naar verwachting of zelfs sneller loopt dan verwacht. Voor de Regeling Cultuurhuizen en het project Leefbaarheid Kleine Kernen zijn vooraf geen prestaties benoemd op het niveau van De Utrechtse Waarden, waarmee een vergelijking met de behaalde resultaten niet mogelijk is.

Uit de gegevens over de in uitvoering zijnde of reeds uitgevoerde projecten blijkt dat de bijdrage uit het gebied zelf (gemeenten, waterschap, private partijen) groot is. In de projecten in het kader van het Gebiedsprogramma en het Ontwikkelingsplan blijkt 40% tot 70% van de middelen uit het gebied zelf te komen. Hiermee is ruim voldaan aan de ambitie van 25% zoals vermeld in het pMJP. De provinciale bijdrage in de Utrechtse Waarden aan projecten die in uitvoering zijn of zijn gerealiseerd, bedraagt circa € 0,9 mln. Ter vergelijking: de vooraf geraamde bijdrage bedroeg € 0,75 mln. exclusief een deel dat ongelabeld was. Verder blijkt dat met deze bijdrage uit het gebied en de provinciale bijdrage in totaal € 2,2 mln. van de maximaal beschikbare € 2,6 mln. aan Europese middelen is aangetrokken.

Verder blijkt ten aanzien van de uitvoering van het Gebiedsprogramma dat de behaalde prestaties (zeer) ongelijksoortig zijn wat betreft hun (financiële) omvang. Tevens wordt de voortgang van het programma niet transparant weergegeven. Dit komt onder andere doordat tussentijds de doelenboom is aangepast (onder andere om aan te kunnen sluiten op het verbeterde subsidiekader), wat een vergelijking tussen beoogde en gerealiseerde prestaties lastig maakt. Tevens kunnen projecten bijdragen aan meerdere doelstellingen (waardoor projecten dubbel kunnen worden geteld), hoewel dit nergens is vermeld. De provincie beoordeelt overigens (net als de Rekenkamer) het feit dat projecten bijdragen aan meerdere prestaties, als positief.

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

- de lange aanlooptijd om tot realisatie van projecten te komen;
- de (te) lange en complexe aanvraagprocedures binnen de AVP;
- de spanning tussen het gebiedsgerichte en het sectorale beleid van de provincie;
- de geringe animo onder agrariërs voor verbreding van activiteiten.

### **Bevinding 5**

Het realiseren van de beoogde prestaties in het kader van het Gebiedsprogramma verloopt goed. In september 2010 zijn 22 van de beoogde 35 prestaties in uitvoering of gerealiseerd en is de prestatie voor het provinciaal routenetwerk behaald, met de kanttekening dat een vergelijking tussen beoogd en gerealiseerd om verschillende redenen lastig is gebleken. Voor de Regeling Cultuurhuizen en het project Leefbaarheid Kleine Kernen zijn vooraf op het niveau van De Utrechtse Waarden geen prestaties vastgelegd. De Rekenkamer kan daardoor voor deze beleidslijnen niet beoordelen of de uitvoering van dit beleid op schema loopt (criterium 11).

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

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

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

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

Voor de organisatie van de uitvoering van het beleid heeft de provincie een aantal voorwaarden gecreëerd. Zo heeft de provincie provinciedekkend AVP-gebieden aangewezen en gebiedscommissies ingesteld. Daarnaast blijkt dat het merendeel van het (gebiedsgerichte) beleid wordt opgesteld en uitgevoerd in nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen. De Rekenkamer vindt dit een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van de provinciale regierol. De provincie geeft verder invulling aan haar regierol door het versturen van een jaarlijkse kaderbrief aan de Gebiedscommissie, waarin de provincie kaders en uitgangspunten formuleert voor het op te stellen uitvoeringsprogramma. In het project Leefbaarheid Kleine Kernen vult de provincie haar regierol in door middel van een rol als kennismakelaar.

Het blijkt dat de provincie niet gestuurd heeft op de precieze samenstelling van de gebiedscommissies. De provincie vindt dit ook niet haar verantwoordelijkheid. Ter illustratie: de kleine kernen in De Utrechtse Waarden zijn niet zelfstandig, maar via de gemeenten vertegenwoordigd in de gebiedscommissie. De Rekenkamer vindt deze opstelling opmerkelijk: gezien haar regierol voor het achtste thema had de Rekenkamer verwacht dat de provincie op dit punt meer sturing zou geven. Ook het feit dat de provincie haar eigen beleid via deze gebiedscommissies uitvoert, is volgens de Rekenkamer een reden om te sturen op de samenstelling van de gebiedscommissie. De Rekenkamer vindt het daarnaast opvallend dat de provincie niet heeft toegezien op wie de beschikking had over de POP2 als 3-middelen; de Gebiedscommissie of de Plaatselijke Groep. Tot begin 2009 bestond hierover onduidelijkheid. De Rekenkamer is van mening dat de provincie hier sterker op had moeten toezien. Aanvullend hebben enkele organisaties te kennen gegeven een meer actieve rol van de provincie te verwachten.

Hoewel de Rekenkamer dit wel had verwacht, kan tot slot worden geconstateerd dat een (integrale) probleemanalyse niet bepalend is geweest bij de (bovenlokale) verdeling van de middelen voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. De provincie heeft voor de AVP als geheel wel een verdeling gemaakt, maar deze is gebaseerd op normatieve, procesmatige en inhoudelijke criteria (en niet op een uitgevoerde probleemanalyse).

### **Bevinding 6**

De provincie voert haar regierol redelijk uit (criterium 12). De provincie heeft belangrijke voorwaarden geschapen voor de uitvoering van het beleid, zoals de instelling van gebiedscommissies. Verder stuurt de provincie jaarlijks een kaderbrief aan de Gebiedscommissie en wordt het leefbaarheidsbeleid in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen opgesteld en uitgevoerd. De provincie heeft echter niet gestuurd op de precieze samenstelling van de gebiedscommissies. De Rekenkamer vindt dit opmerkelijk aangezien de provincie het opstellen en de uitvoering van haar beleid grotendeels heeft gedelegeerd aan deze commissies. Door niet op de samenstelling te sturen kan het zijn dat de commissie niet (voldoende) representatief is voor het gebied. Tot slot heeft de provincie niet gestuurd op heldere afspraken over de bestemming van de POP2 as 3-middelen en heeft de provincie bij de verdeling van de beschikbare middelen voor het thema sociaal-economische vitaliteit over de AVP-gebieden geen bovenlokale afweging gemaakt op basis van een (integrale) probleemanalyse.

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

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

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

- de gebiedsgerichte aanpak;
- de voortgang van de uitvoering van de projecten, activiteiten en prestaties;
- de inzet van middelen van betrokken actoren uit het gebied;
- de gebleken waardering voor het beleid van de provincie op het thema van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

Van de vijf gesignaleerde vraagstukken in De Utrechtse Waarden worden er drie expliciet door het leefbaarheidsbeleid geadresseerd:

1. Diverse projecten in De Utrechtse Waarden komen tegemoet aan vraagstuk A: Draagvlak van voorzieningen staat onder druk. Voorbeelden zijn de realisatie van een landwinkel en een cultuurhuis in Linschoten en Oudewater.
2. In de uitgevoerde projecten blijkt veel aandacht te zijn voor het inspelen op de recreant, waarmee tegemoet wordt gekomen aan vraagstuk D: Weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van de recreant. Voorbeelden van projecten zijn: de realisatie van een nieuwe voetveer, arrangementen van het bezoekerscentrum Utrechtse Waarden en de realisatie van een Bed and Breakfast.
3. Tot slot wordt door in te zetten op het versterken van de sociale cohesie (indirect) ingespeeld op vraagstuk E: nieuwkomers van buiten het gebied. Onder andere met de realisatie van cultuurhuizen wordt dit vraagstuk geadresseerd.

**Bevinding 7**

Hoewel niet feitelijk aangetoond, ziet de Rekenkamer op basis van de beschikbare informatie en gevoerde gesprekken dat het gevoerde beleid een bijdrage levert aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in De Utrechtse Waarden (criterium 13). Argumenten hiervoor zijn: de (grotendeels) gebiedsgerichte invulling van het beleid, de voortgang van de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid, de gebleken waardering van betrokkenen en de inzet van middelen door 'het gebied'.

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

# HOOFDSTUK 3

## Achtergronden

---

*Dit hoofdstuk biedt enige achtergrondinformatie en dient als kader voor de navolgende hoofdstukken. Op hoofdlijnen wordt ingegaan op de begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, de problematiek, de beleidscontext in breder verband en de verantwoordelijkheden van de provincie op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland.*

### 3.1 Begrippen

De begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit worden vaak door elkaar gebruikt. Het zijn typische containerbegrippen: algemeen, diffuus en multidimensioneel. Ieder geeft aan deze begrippen een eigen betekenis en invulling en legt daarmee verschillende accenten. De één denkt aan de kwaliteit van het leefmilieu en aan factoren als luchtkwaliteit en omgevingslawaai; de ander denkt aan de kwaliteit van de fysieke woonomgeving en een derde aan de sociale kwaliteit van de woonomgeving. Er zijn dan ook vele definities opgesteld, waarin zowel fysieke als sociale aspecten een rol spelen.<sup>10</sup> Ieder van deze definities geeft op een eigen manier invulling aan de verhouding van mens tot leefomgeving. De omgeving is daarbij het object. Vanuit menselijk perspectief wordt gekeken naar de omgeving. De mens geeft de omgeving betekenis in termen van leefbaarheid. Hierbij is het voor bewoners belangrijk of de omgeving aansluit op de wensen en behoeften die zij stellen aan het leven. Met deze begrippen wordt over het algemeen bedoeld op de mate van aantrekkelijkheid en/of geschiktheid van een gebied of gemeenschap om er te wonen en/of te werken.

Een exacte omschrijving is sterk tijd- en plaatsgebonden. Bovendien is de waardering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van een gebied in hoge mate subjectief. Het is dan ook belangrijk om de objectieve, feitelijk registreerbare situatie voor verschillende aspecten (zoals arbeidsmarkt, voorzieningenniveau, toegankelijkheid, bereikbaarheid, woonsituatie etc.) te onderscheiden van het subjectieve, namelijk de wijze waarop mensen hun leefomgeving al naar gelang hun persoonlijke omstandigheden ervaren. Leefbaarheid kan op lokaal niveau iets anders betekenen dan op regionaal vlak. Binnen verschillende contexten kent het begrip uiteenlopende interpretaties. Deze interpretaties hebben één overeenkomst: het handelt om zowel fysieke als sociale aspecten en om objectieve en subjectieve dimensies. Kortom, een eenduidige definitie van leefbaarheid is lastig te geven, hetgeen ook het gebruik ervan als stuurbaar beleidsconcept parten speelt.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Zie o.a. SCP (2002), Zekere banden – sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid. RIVM (2003), Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid – naar een begrippenkader en conceptuele inkadering (RIVM rapport 630950002/2003). MNP (2006), Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid: naar beleidsevaluatie en onderzoek (MNP rapport 500132001/2006). RIGO (2008), De Leefbarometer – Leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten gemeten en vergeleken (RIGO rapport 95640). PON (2009), Begrip voor leefbaarheid (reeks Leefbaarheid: feiten in beeld, nummer 1, mei 2009). Scoop (2009), Sociale Staat van Zeeland.

<sup>11</sup> Zie ook Raad voor het Landelijk Gebied (2009), Kansen voor een krimpend platteland. Publicatie RLG 09/07, december 2009, p. 17. Over de term leefbaarheid in LNV-beleidsstukken wordt opgemerkt dat bij 'al die beleidsacties (meestal zonder onderbouwing) wordt vermeld dat het de leefbaarheid van het platteland vergroot. Zelden wordt het begrip echter als een stuurbaar beleidsconcept uitgewerkt en in financieringsparagrafen is leefbaarheid meestal een onbeduidende restpost.'



De Rekenkamer sluit voor de begripsbepaling van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit aan bij de definitie van het ministerie van LNV<sup>12</sup>: een vitaal en/of leefbaar platteland is een platteland waar het in de ogen van bewoners goed werken, wonen en leven is, waar sprake is van een gezonde economische en sociale basis en van een voorzieningenniveau dat is toegesneden op de behoeften van de plattelandsbewoners. Sociaal-economische vitalisering van een gebied betreft het proces waarmee aangestuurd wordt op een leefbaarder en sociaal-economisch vitaler gebied.

## 3.2 Problematiek

De problematiek van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland is niet nieuw. Al decennialang doet de invloed van demografische, technologische, economische en maatschappelijke veranderingen zich gelden met als resultante dat het leven en de leefsituatie op het platteland ingrijpende veranderingen heeft doorgemaakt. Het leven in dorpen en op het platteland is veranderd ten gevolge van verschillende ontwikkelingen:

- veranderingen in de landbouw (mechanisatie, schaalvergroting, bedrijfsbeëindiging e.d.);
- de ontwikkeling van infrastructuur en de sterk toegenomen mobiliteit;
- veranderingen in bedrijvigheid en beroepsbevolking;
- migratiebewegingen;
- de algemeen toegenomen welvaart;
- het groeiende aspiratieniveau van mensen;
- de toenemende vervalting van stad en platteland in een context van sterke verstedelijking;
- veranderingen van sociaal-culturele aard, zoals individualisering.

Meer recent zorgen de (verwachte) demografische ontwikkelingen als ontgroening, vergrijzing en krimp voor meer beleidsaandacht voor leefbaarheid in kleine kernen en op het platteland. Ontgroening duidt op de afname van het aantal jongeren en daarmee hun aandeel in de totale bevolking, terwijl vergrijzing doelt op de toename van het aantal en aandeel ouderen in de bevolking. Deze veranderingen in aandeel kunnen vergezeld gaan van een feitelijke daling van de omvang van de bevolking en groepen daarbinnen (krimp). De mate waarin een en ander zich voordoet laat verschillen zien tussen landsdelen, provincies, regio's, gemeenten, dorpen en wijken.

De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) heeft eind 2009 een advies over de gevolgen van bevolkingsdaling voor het platteland uitgebracht.<sup>13</sup> De demografische omslag (ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling) zou volgens de RLG in het beleid ten aanzien van leefbaarheid opgenomen moeten worden, want de onvermijdelijke demografische ontwikkeling zet de leefbaarheid onder druk. Het beleid zou zich onder meer moeten richten op het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing voor zorg en huisvesting, in samenhang met de impact van ontgroening op kwaliteit en beschikbaarheid van onderwijs, op verenigingsleven e.d. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor het feit dat deze demografische trends het risico voor het voortbestaan van allerhande voorzieningen (commercieel, sociaal-cultureel, recreatief etc.) vergroten.

Er is, mede door de actuele discussie over de verwachte demografische ontwikkeling, een levendig debat gaande over de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland en de kleine kernen. Met name de betekenis van het voorzieningenniveau naar aard en omvang voor het handhaven van de leefbaarheid krijgt

---

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

<sup>13</sup> RLG (2009), Kansen voor een krimpend platteland. Publicatie RLG 09/07, december 2009. Hierin is opgenomen: Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (2009), Platteland, demografische ontwikkelingen en gevolgen.

daarbij aandacht. Is het zo dat de aanwezigheid van voorzieningen bepaalt of een dorp leefbaar is?<sup>14</sup> Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden, want dorpen hebben, volgens Frans Thissen<sup>15</sup>, de afgelopen decennia een uiteenlopende ontwikkeling doorgemaakt. Naast autonome, lokaal gerichte dorpen met werkgelegenheid en voorzieningen zijn er ook woondorpen waar mensen wonen vanwege de prettige leefomgeving, maar waar men niet afhankelijk is van het dorp voor sociale contacten of voorzieningen. Thissen stelt dat dan de aanwezige sociale netwerken ('sociaal kapitaal') in een dorp bepalend zijn voor de leefbaarheid, want met dat 'kapitaal' kan veel voor elkaar gekregen worden, onder andere bij het handhaven of realiseren van voorzieningen. Voorzieningen zijn dan eerder het resultaat van leefbaarheid dan een voorwaarde. Waar dergelijke sociale netwerken ontbreken zou de opgave om leefbaarheid te bevorderen allereerst gericht moeten zijn op het stimuleren van dergelijk sociaal kapitaal. Andere voorwaarden voor de leefbaarheid zijn de ruimtelijke kwaliteit van woningen en woonomgeving (woonfunctie) en de mogelijkheid om met elkaar in contact te komen (ontmoetingsfunctie). Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de woningcorporaties en het opbouw- en welzijnswerk, niet alleen lokaal, maar ook in regionaal verband.<sup>16</sup> En waar voorzieningen in dorpen zelf niet gehandhaafd kunnen blijven, is zorgen voor het bereikbaar houden ervan een aandachtspunt.

Nuttige instrumenten om iets te kunnen zeggen over leefbaarheid en de ontwikkeling daarvan op verschillende ruimtelijke schaalniveaus zijn de Leefbaarometer en Barometer leefbaarheid van Scoop. De Leefbaarometer is een samengestelde index om de leefbaarheid op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (van gemeenten tot zeer fijnmazige buurten en clusters) in beeld te brengen en te volgen door de tijd (1998-2008).<sup>17</sup> In de Leefbaarometer is een groot aantal objectieve omgevingsindicatoren opgenomen die samen genomen invloed hebben op het oordeel van bewoners over hun leefomgeving en voorkeuren voor woongebieden. De onderscheiden dimensies hebben onder meer betrekking op de woningvoorraad, de publieke ruimte, voorzieningen, bevolkingssamenstelling, sociale samenhang en veiligheid. Het meest actuele beeld is dat over 2008, waaruit blijkt dat de leefbaarheid voor meer landelijke gemeenten veelal als zeer positief wordt weergegeven en als (matig) positief voor stedelijke gemeenten. Op lagere schaalniveaus (wijken, buurten e.d.) met een meer gedetailleerd beeld komt naar voren, dat het platteland hoog blijft scoren op de leefbaarometer: zelden is sprake van een score matig positief, matig of negatief. Tevens valt op dat de Leefbaarometer voor de leefbaarheidsontwikkeling 1998-2008 vrijwel algemeen weinig veranderingen (positief noch negatief) registreert. Op een gedetailleerd niveau (clusters) zijn geringe variaties op dit algemene trendbeeld zichtbaar, waarbij het meestal gaat om beperkt positieve ontwikkelingen van de leefbaarheid.

De Barometer leefbaarheid van Scoop is vermeldenswaard, omdat daarin het monitoren van leefbaarheid nadrukkelijk is gericht op de situatie van plattelandsgebieden.<sup>18</sup> Leefbaarheid is daarbij nadrukkelijker verbonden aan zaken als groei en krimp van de bevolking en veranderingen in de samenstelling van de bevolking, vraagstukken rond voorzieningen, schaalvergroting en mobiliteit. In de monitor worden de veronderstelde en ervaren leefbaarheid van dorpen in kaart gebracht om inzichtelijk te maken in hoeverre de leefomgeving (gelet op bevolkingssamenstelling, woonmilieu en sociale infrastructuur) aansluit bij de voorwaarden en behoeften van inwoners (gelet op hun ervaring en waardering van woonplaats, woonomgeving en voorzieningen).

---

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

<sup>15</sup> Frans Thissen is sociaal geograaf, gespecialiseerd in kwaliteit van leven in plattelandsgebieden, werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam (UvA). Spreker op Conferentie over krimp (zie voorgaande noot).

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

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

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

Ten behoeve van de Nationale Plattelandsstrategie 2007-2013<sup>19</sup> is een zogenoemde SWOT-analyse uitgevoerd, waarin de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen voor de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland worden opgesomd. Als sterkten c.q. kansen worden onder meer genoemd de omslag van het landelijk gebied als fysieke ruimte voor voedselproductie naar platteland als consumptieruimte op relatief korte afstand van stedelijke gebieden met de daaraan verbonden kansen voor vernieuwend en verbredend ondernemerschap. De specifieke kenmerken van het platteland (ruimte, rust, groen) in combinatie met de nabijheid van de stad kunnen een sociaal-culturele en –economische impuls voor de plattelandssamenleving inhouden (natuur- en landschapsbeheer, recreatie e.d.). Met het oog op de leefbaarheid is het een kans om op het platteland ruimte te bieden voor passende bedrijvigheid. Als zwakten c.q. bedreigingen wordt gewezen op bepaalde kenmerken van de agrarische sector, te weten vergrijzing en onvoldoende instroom van jongeren, afnemend aandeel werkgelegenheid, onvoldoende schaalvergroting, problemen van bedrijfsopvolging en bedrijfsbeëindiging. Dit levert ook risico's op voor het behoud van het natuurlijke, sociale en culturele erfgoed van het platteland. Daarnaast is de leefsituatie van jongeren en ouderen op het platteland relatief ongunstig. Door een selectieve migratie is de plattelandsbevolking gemiddeld lager opgeleid en zijn er relatief meer banen van laag niveau en minder van hoog niveau. Verstedelijking zet de cohesie van de plattelandssamenleving en het voorzieningenniveau onder druk.

### **3.3 Beleidscontext**

Het plattelandsbeleid van de provincies staat niet op zichzelf, maar wordt in belangrijke mate mede bepaald vanuit Europa en het Rijk. Het plattelandsbeleid is veelomvattend. In de navolgende paragrafen wordt het Europese en nationale plattelandsbeleid geschetst, waarbinnen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit een rol spelen.<sup>20</sup>

#### **3.3.1 Europees beleid**

Het landbouwbeleid van de Europese Unie richtte zich tot de jaren '90 vooral op de voedselvoorziening van haar inwoners. Tegenwoordig is het Europese landbouwbeleid meer een integraal beleid dat zich tevens richt op voedselveiligheid en plattelandsontwikkeling. Het gemeenschappelijke landbouwbeleid is gebaseerd op twee pijlers, namelijk marktordening en plattelandsontwikkeling. De pijler marktordening is erop gericht om agrarische ondernemers een redelijke levensstandaard te bieden en de consumenten te voorzien van kwaliteitsvoedsel voor een eerlijke prijs. De pijler plattelandsontwikkeling is gericht op het voortbestaan van het platteland. Het thema sociaal-economische vitaliteit valt onder de pijler plattelandsontwikkeling.

De Europese Raad heeft besloten om in de periode 2007-2013 een aanzienlijk bedrag uit te trekken voor de versterking van het platteland binnen Europa. Om in aanmerking te komen voor de middelen uit dit Europees Landbouwfonds Plattelandsontwikkeling (ELFPO) dienden de lidstaten in 2006 een 'Nationale Plattelandsstrategie' (NPS) en een plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2) op te stellen, waarin is aangegeven welke maatregelen lidstaten willen inzetten ter verbetering van het platteland. Deze strategie fungeert als referentiekader voor de nationale of regionale plattelandsontwikkelingsprogramma's.

De uitvoering van het POP loopt op hoofdlijnen langs twee sporen: een sectoraal spoor, m.n. gericht op de agrarische sector, en een territoriaal, gebiedsgericht spoor, waarin regionale accenten gelegd kunnen worden. In

---

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

<sup>20</sup> Paragraaf 3.3 is o.a. gebaseerd op het Onderzoeksvorstel gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling van de Noordelijke Rekenkamer (november 2009).

de Nederlandse constellatie is het met name de provinciale bestuurslaag die het gebiedsgerichte beleid regisseert en (doet ) uitvoeren, in samenwerking met regionale en lokale partijen.<sup>21</sup>

De kaders van het huidige Europese plattelandontwikkelingsbeleid hebben een zogeheten as-gerichte aanpak.<sup>22</sup> Voor iedere doelstelling zijn 'assen' geformuleerd, gedefinieerd als een coherente groep maatregelen met specifieke doelstellingen. De vier assen zijn:

- As 1: verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector;
- As 2: verbetering van het milieu en het platteland;
- As 3: verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie;
- As 4: invoeren van de Leaderaanpak.<sup>23</sup>

Gelet op het thema van dit onderzoek wordt hierna verder ingegaan op as 3 en as 4.

### **As 3 Leefkwaliteit en diversificatie plattelandseconomie**

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

De diversificatie van de plattelandseconomie heeft als doel om het economische draagvlak te verbreden, het ondernemerschap te stimuleren, het aanbod van de werkgelegenheid te vergroten en te verbreden en de multifunctionaliteit van het landelijk gebied te bevorderen. Het omvat zowel de diversificatie van landbouwbedrijven naar niet-agrarische activiteiten, als de oprichting en ontwikkeling van ondernemingen (midden- en kleinbedrijf) en de bevordering van toeristische activiteiten. De provincies hebben de taak om, binnen de financiële bandbreedte van de Europese middelen voor as 3, samen met andere partijen een eigen palet van maatregelen met betrekking tot de sociaal-economische vitalisering voor de regio's binnen hun provincie tot uitvoering te brengen.<sup>24</sup> Provincies kunnen daarbij ook hun eigen middelen inzetten.

De maatregelen die betrekking hebben op sociaal-economische vitaliteit vallen onder as 3, maar kunnen ook via de Leader-aanpak (as 4) worden opgevoerd. Voor deze zogeheten 'maatregelfiches' kan door onder meer (agrarisch) ondernemers, lokale partijen e.d. subsidie worden aangevraagd. De maatregelfiches voor as 3 betreffen:

- 311 Diversificatie naar niet-agrarische activiteiten;
- 312 Steun voor oprichting micro-ondernemingen;
- 313 Bevordering van toeristische activiteiten;
- 321 Basisvoorzieningen voor de economie;
- 322 Dorpsvernieuwing en –ontwikkeling;
- 323 Instandhouding en opwaardering van het landelijk erfgoed;
- 341 Verwerving van vakkundigheid ten behoeve van ontwikkelingsstrategie.

---

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

<sup>22</sup> Europese Unie verordening nr. 1698/2005. Deze verordening voor de periode 2007-2013 is de opvolger van de Kaderverordening Plattelandontwikkeling die zich richtte op de periode 2000-2006.

<sup>23</sup> Leader is een afkorting van Liaison Entre Actions de Development de l'Economie Rurale. Het invoeren van de Leaderaanpak (as 4) kan bijdragen aan de doelstellingen van assen 1 t/m 3.

<sup>24</sup> Noordelijke Rekenkamer (2009), Onderzoeksvoorstel gebiedsgerichte plattelandontwikkeling, p. 6.

#### **As 4: Lederaanpak**

As 1, 2 en 3 zijn inhoudelijk van karakter, terwijl as 4 gaat over het proces. Het Leaderprogramma, dat in 1991 is begonnen, beoogt inwoners van plattelandsgebieden te stimuleren om na te denken over de toekomst van deze gebieden en, door middel van financiering van lokale en regionale initiatieven, ook daadwerkelijk actie te ondernemen om de plattelandsgebieden in sociale en economische zin te ontwikkelen en vernieuwen. Samenwerking is een centraal element van de Lederaanpak. Vanaf 2007 is het Leader programma als as 4 onderdeel van het Europese plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013. De Lederaanpak dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten:<sup>25</sup>

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

Criteria voor het aanwijzen van een Leadergebied zijn:

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

In Nederland zijn voor de periode 2007-2013 31 Leadergebieden aangewezen.<sup>26</sup>

De maatregelen voor as 4 betreffen:

- 411 Uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën As 1;
- 412 Uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën As 2;
- 413 Uitvoering van plaatselijke ontwikkelingsstrategieën As 3;
- 421 Uitvoering van samenwerkingsprojecten;
- 431 Beheer van de plaatselijke groep.

#### **Financiën**

De Europese Unie draagt voor maximaal 50% mee aan de financiering van het Nederlandse plattelandsontwikkelingsprogramma. Nederland kan voor het totale plattelandsontwikkelingsprogramma tussen 2007 en 2013 rekenen op € 486 miljoen uit het Europese Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). De nationale overheden vullen dat aan tot € 973 miljoen. Hiervan betreft € 290 miljoen as 3 en € 97 miljoen as 4.<sup>27</sup> De ervaring leert dat provincies, gemeenten en lokale actoren fors cofinancieren, waarmee duidelijk wordt dat het 'bottom-up' werken, naast het benutten van sociaal kapitaal in de regio, ook investeringen genereert.<sup>28</sup> In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op het POP2 in Nederland.

---

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

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

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

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

### **3.3.2 Nationaal beleid**

In deze paragraaf<sup>29</sup> wordt zowel ingegaan op de Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP) en het hieraan gekoppelde Meerjarenprogramma Landelijk Gebied (MJP2) als op de verdere uitwerking in Nederland van de Nationale Plattelandsstrategie (NPS) en het hieraan gekoppelde Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2). De reden hiervan is dat beide invalshoeken een eigen uitvoeringsspoor kennen. Beide sporen komen overigens op verschillende niveaus weer bij elkaar, waardoor het geheel een complex karakter heeft. Eerst worden de AVP en MJP2 beschreven en daarna de NPS en POP2.

#### **Agenda voor een Vitaal Platteland en Meerjarenprogramma Landelijk Gebied**

Het plattelandsbeleid in Nederland werd tot begin deze eeuw langs verschillende sporen gevoerd. Er is besloten om het ruimtelijk beleid te integreren in één Nota Ruimte en het niet-ruimtelijk beleid voor het platteland gelijktijdig vast te leggen in de Agenda voor een Vitaal Platteland (2004). De AVP is een toekomstvisie op de ontwikkeling van het Nederlandse platteland vanuit een integraal perspectief en richt zich op de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland. De speerpunten van de visie zijn het streven naar een brede plattelandseconomie, een levendig platteland door en voor mensen, en natuur en landschap om van te genieten. Het beleid in de AVP is grotendeels een voortzetting van bestaand beleid.

De AVP is uitgewerkt in het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 (MJP2), waarin de rijksdoelen en het Investeringsbudget landelijk Gebied (ILG) zijn opgenomen. In het MJP2 zijn de rijksdoelen ondergebracht in acht thema's, te weten natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie zandgebieden en sociaal-economische vitaliteit. Voor alle thema's heeft het Rijk operationele doelen en prestaties benoemd met uitzondering van het thema sociaal-economische vitaliteit. Voor dit thema zijn ook geen rijksmiddelen beschikbaar gesteld via het ILG.

De uitvoering van het MJP2 is gebaseerd op een nieuwe sturingsfilosofie. In deze filosofie staan deregulering en decentralisatie centraal. De deregulering houdt in dat de sectoraal beschikbare rijksfinanciën voor het platteland zijn ontschot en gebundeld in het ILG, en zodoende over een langere periode op een flexibele wijze gebiedsgericht kunnen worden ingezet voor het landelijk gebied. De decentralisatie houdt in dat provincies de regie krijgen over de realisatie van de doelen van het gebiedsgerichte plattelandsbeleid en daarmee de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke uitvoering. Daartoe stellen de provincies provinciale meerjarenprogramma's (pMJP's) op. Het Rijk wil vooral andere overheden de ruimte geven om op gebiedsniveau tot een integrale aanpak te komen. Provincies zullen de doelen samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties moeten bereiken. De afspraken tussen het Rijk en de provincies zijn via bestuursovereenkomsten vastgelegd op 18 december 2006. Het Rijk gaat sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat, ook tussentijds met een zogenoemde Mid Term Review (MTR).

Voor het thema sociaal-economische vitaliteit zijn, in tegenstelling tot de andere thema's, in het MJP2 geen afgebakende rijksdoelen en prestaties geformuleerd. Gesteld wordt dat het in de eerste plaats aan mensen zelf is om hun platteland tot een leefbare plek te maken en aan ondernemers om te ondernemen. De verschillende overheden dienen hiervoor de randvoorwaarden te creëren. Het Rijk ziet daarbij een eerste beleidsverantwoordelijkheid weggelegd voor provincies (regierol) en gemeenten. Het Rijk vraagt van de provincies om hiervoor zelf prestatieindicatoren te benoemen en die op te nemen in een uitvoeringsprogramma, bijvoorbeeld het pMJP.<sup>30</sup> Overigens heeft het Rijk wel een aantal effectindicatoren voor dit thema benoemd.<sup>31</sup>

---

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

<sup>30</sup> Noordelijke Rekenkamer (november 2009), Onderzoeksvoorstel gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling, p. 34.

In het MJP2 is 4,2 miljard euro aan maatregelen geprogrammeerd, waarvan 3,2 miljard via het ILG en 1 miljard via het sectorale beleid voor de landbouw. In de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) is vastgelegd dat de provincies de rijksmiddelen niet eerder aan het ILG onttrekken dan noodzakelijk is voor de realisatie van de overeengekomen prestaties. De provincies mogen het geld vrij besteden aan de doelen en kunnen hiermee schuiven in de tijd en tussen gebieden. Voor (mede)financiering van maatregelen waarvoor het ILG-budget ontoereikend is of geen ILG-budget beschikbaar wordt gesteld, zoals – oorspronkelijk, zie hierna – voor het thema sociaal-economische vitaliteit, dient de provincie desgewenst zelf te zorgen. De provincies dragen verantwoordelijkheid om dit thema te financieren met Europese middelen, eigen provinciale middelen en middelen van derden zoals gemeenten, waterschappen en private partijen. Dit houdt in dat de provincies in een vroeg stadium afspraken moeten maken met andere partijen om deze bijdrage veilig te stellen. Het MJP2 en de pMJP's maken onderdeel uit van respectievelijk de landelijke en provinciale begrotingen. Jaarlijks wordt een voortgangsrapportage opgesteld; in 2010 is dit de Midterm Review.

Vanuit de Tweede Kamer is met een motie van Van Geel c.s. gevraagd om het vrijmaken van Rijksbudget voor o.a. 'leefbaarheid van regio's'. De ministers van LNV en EZ hebben in reactie hierop elk een eenmalige impuls van 5 miljoen euro toegekend voor het versterken van de leefbaarheid van het platteland, met name in relatie tot het voorzieningenniveau en (kleinschalig) ondernemerschap. Deze 10 miljoen euro wordt ingezet via het ILG om zodoende zo efficiënt mogelijk aan te sluiten bij de beleids- en uitvoeringsprogramma's van de provincies. Dit budget is, gelet op de nadruk vanuit de Tweede Kamer, bedoeld voor het slim organiseren van diensten en voorzieningen, en het versterken van lokaal en regionaal ondernemerschap.<sup>32</sup>

### **Nederlandse Plattelandsstrategie en Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013**

In de NPS beschrijft Nederland de prioriteiten voor de inzet van de middelen uit het ELFPO voor de periode 2007-2013. De NPS is geconcretiseerd in het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2).<sup>33</sup> De provincies en de ministeries van LNV en VROM hebben gezamenlijk POP2 geformuleerd. Nederland stelt als centrale strategie een integrale (agrarische) transformatieopgave. Innovatie- en structuurversterkende maatregelen dienen daarbij zoveel mogelijk hand in hand te gaan met de belangrijke opgaven om de milieudruk vanuit de land- en tuinbouw te verminderen.

Nederland wil 30% van het POP budget inzetten voor maatregelen ter bevordering van de concurrentiekracht van de landbouw (as 1), 30% voor beheer van natuur en landschap (as 2) en 40% gecombineerd voor diversificatie platteland (as 3) en de Leadersaanpak (as 4). In as 4 zal Nederland tenminste 10% van het budget inzetten.<sup>34</sup>

Ecorys constateert in een ex ante evaluatie dat in het POP2 is gekozen voor een brede waaier van maatregelen als kader voor de provinciale programma's.<sup>35</sup> Om die reden dreigt een versnippering van de inzet van middelen in het gebiedsgericht beleid. Binnen as 3 is geen keuze gemaakt voor specifieke Nederlandse doelstellingen met betrekking tot de leefbaarheid van het platteland en is niet aangegeven welke maatregelen waar worden ingezet waardoor as 3 te breed is opgezet. Een probleemanalyse en adequate onderbouwing van de noodzaak en omvang van de maatregelen vanuit het NPS en probleemanalyse ontbreken.

---

<sup>31</sup> Ministeries van LNV, VROM en OCW (2006), Agenda voor een Vitaal Platteland – Meerjarenprogramma 2007-2013, p. 112. O.a. wordt gewezen op de veelzijdigheid van dit thema ter verklaring van het relatief grote aantal effectindicatoren.

<sup>32</sup> Ministerie van LNV (27 juni 2008), Brief van de ministers van LNV en EZ over uitvoering moties Van Geel cs (31 200, 16) en Atsma cs (31 200 XIV, 110) (kenmerk DP.2008/811; kamerstukken 11 2007/2008, 29.576 nr. 55).

<sup>33</sup> Op 15 juli 2009 heeft Nederland een aangepaste versie van het NPS en POP2 ingediend bij de Europese Commissie. De NPS en POP2 zijn aangepast aan de uitgangspunten van het Health Check besluit van november 2008 en het besluit over het Economisch Herstelplan van februari 2009. Dit heeft geleid tot nieuwe prioriteiten voor het plattelandsbeleid.

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

<sup>35</sup> Ecorys (december 2006), Naar een sterker platteland - ex-ante evaluatie POP 2007-2013.

---

De feitelijke POP-subsidieverstrekingen lopen via nationale en provinciale regelingen, waaronder die van ILG en pMJP.<sup>36</sup> POP2 is te beschouwen als een uitvoeringsstelsel voor de realisatie van doelen in de pMJP's. Provincies geven die uitvoering vorm en bepalen waarvoor het stelsel van POP-subsidies wordt ingezet, c.q. welke projecten onder het POP2 worden gebracht.<sup>37</sup> Het is uiteraard de bedoeling dat over de gehele looptijd van het POP alle maatregelen 'ingezet' worden om de afgesproken doelen te halen, maar dit betekent niet dat alle maatregelen altijd opengesteld moeten zijn. Er kan dus sprake van zijn dat bepaalde maatregelen 'dichtgezet' worden, anders gezegd dat daarvoor bij een provincie of onderscheiden deelgebieden daarbinnen geen aanvragen ingediend kunnen worden. Op landelijk niveau dient dan wel 'gecompenseerd' te worden om de gemaakte afspraken en doelen te bereiken. Ingeval van openstelling van maatregelen dient ook altijd het beschikbare budget vermeld te worden: 50% Europees middelen (ELFPO) en 50% nationale middelen, waarbij de verdeling tussen overheidslagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen of stichtingen die als overheid gezien kunnen worden) niet is vastgelegd. Het is wel de bedoeling dat het nationale geld qua cofinanciering 'rond' is alvorens een maatregel opengesteld kan worden.

### **3.4 Verantwoordelijkheden provincie**

#### **3.4.1 Wettelijke en autonome taken**

Provincies hebben een zogeheten 'open' huishouding: zij hebben zowel wettelijke als autonome taken en de invulling en uitoefening daarvan laat ruimte aan het provinciaal bestuur om daarin keuzes te maken. Waren provincies 'gesloten' huishoudingen, dan dienden zij zich te beperken tot het takenpakket dat hen bij wet is toebedeeld. Wettelijke taken vloeien voort uit bepalingen die bij wet zijn vastgesteld. Ook bestuurs-overeenkomsten kunnen worden beschouwd als bindend en in ieder geval niet vrijblijvend voor betrokken partijen. Daarbij wordt opgemerkt dat, gegeven het wettelijk kader, ook in meer of mindere mate ruimte wordt geboden aan decentrale overheden om beleid en uitvoering op een eigen manier in te vullen en te organiseren. Dat is bijvoorbeeld het geval voor taken die provincies in medebewind in opdracht van het rijk uitvoeren. Daardoor biedt de scheidslijn tussen wettelijk en autonoom op papier wel enig houvast, maar is de praktijk weerbarstiger.

#### **Wet inrichting landelijk gebied**

Voor het gebiedsgerichte beleid vormen de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2 (MJP2) het bestuurlijk-juridisch kader. Hieruit kan worden afgeleid dat de provincie:

- een provinciaal meerjarenprogramma (pMJP) voor het gebiedsgerichte beleid dient op te stellen voor een periode van zeven jaar, rekening houdend met de structuurvisie en met provinciaal beleid voor plattelandontwikkeling;
- in het pMJP heeft opgenomen welke bijdrage in concrete, meetbare termen de provincie levert aan de realisatie van de Rijksdoelen, wat de raming van de kosten is en hoe de voortgang van de uitvoering wordt bewaakt en geëvalueerd;
- bij de voorbereiding van het pMJP in ieder geval besturen van gemeenten en waterschappen betreft.

Deze afspraken tussen Rijk en provincies zijn per provincie vastgelegd in Bestuursovereenkomsten ILG 2007-2013. Deze betreffen vooral de thema's 1 t/m 7 van het MJP2. Voor het 8<sup>e</sup> thema (i.c. leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit) is in het MJP2 zelf aangegeven wat de verantwoordelijkheid en rol van de provincie is.

De provincie is te beschouwen als de bestuurslaag die in staat geacht mag worden om in het gebiedsgerichte beleid in het geding zijnde belangen en wensen af te wegen. De provincie heeft inzicht in het effect van de hele

---

<sup>36</sup> E-mail Ministerie LNV / Regiebureau POP 11 juni 2010.

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



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

In het debat over het profiel van de provincie wordt aangegeven<sup>38</sup> dat het zwaartepunt ligt op de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk-economisch terrein en dan met name voor wat betreft de bovenlokale en bovenregionale taken, i.c. de provincie als gebiedsregisseur. Het pleidooi dat daarbij wordt gevoerd is om ter vermindering van de bestuurlijke drukte en de vergroting van de slagvaardigheid en doelmatigheid alle taken en bestuurlijke verantwoordelijkheden die gemeenten te boven gaan ook bij de provincie te laten horen, i.c. een bundeling van alle regionale taken.

### **Plattelandontwikkelingsprogramma (POP)**

In Nederland is de minister van EL&I (voorheen LNV) de beheersautoriteit voor het POP Nederland en eindverantwoordelijk voor een doelmatige, doeltreffende en correcte wijze van beheer en uitvoering van het POP, daarbij gefaciliteerd door het Regiebureau POP.<sup>39</sup> Vanwege de regionale 'kleuring' oefent de minister deze verantwoordelijkheid uit in nauwe samenspraak met de provinciale besturen, die op basis van de Wilg de regie voeren over het gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied. De provincies zijn binnen het POP bevoegd tot het afgeven van beschikkingen voor de uitvoering van projecten die vallen binnen het gebiedsgerichte beleid. De provincies beoordelen de subsidieaanvragen beleidsmatig, waarbij het door de EU goedgekeurde POP2 en de pMJP's de toetsingskaders vormen. De provincies zijn daarbij in de rol van frontoffice het gezicht naar buiten, naar o.a. de aanvragers.<sup>40</sup> Het betaalorgaan Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van EL&I heeft in de positie van backoffice een centrale rol in het proces van toetsen, beschikken, administreren en betalen. De DLG toetst voorafgaand aan beschikking of betaling o.a. op het voldoen aan Europese regelgeving (EU-conformiteit), en is eindverantwoordelijk voor het uitvoeren van fysieke controles. Het is de bedoeling dat in het uitvoeringsproces alle betalingen aan eindbegunstigden / aanvragers worden gebundeld en de inningen van alle cofinancieringen verlopen via het betaalorgaan DLG.

Er zijn veel taken die de provincie zelf kan uitvoeren dan wel aan de DLG kunnen worden opgedragen. Het betreft taken in de sfeer van voorlichting, aanvraagbegeleiding, helpdesk, advies, ontvangst en afhandeling van allerlei klantcontacten e.d. Provincies bepalen voor deze taken wat er gebeurt. DLG is beschikbaar voor de uitvoering hiervan, waarbij de capaciteit door EL&I aan provincies beschikbaar wordt gesteld. Het is wel wenselijk een zekere eenheid in de taakverdeling na te streven.<sup>41</sup> Afspraken worden vastgelegd in uitvoeringsovereenkomsten tussen (afzonderlijke) provincies en DLG.

Voor de uitvoering van activiteiten in het kader van Leader (as 4) geldt dat de Plaatselijke Groepen (PG'en) een zwaarwegend advies geven aan de provincie. De PG'en zijn namelijk beslissingsbevoegd voor de selectie van projecten in hun gebied. Op voordracht van de PG'en geven de provincies beschikkingen af voor dergelijke projecten. De provincies dragen tevens zorg voor het monitoren van de budgetten van de PG'en.

---

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

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

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

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

### **Wet maatschappelijke ondersteuning**

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

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

### **3.4.2 Rollen**

Op het terrein van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit oefent de provincie verschillende rollen uit. Het IPO<sup>42</sup> positioneert de provincies als de bestuurslaag die zorg draagt voor een leefomgeving met identiteit en verantwoordelijk is voor de inrichting van het landelijk gebied. Daarbij wordt het verschil gemaakt door een gebiedsgerichte en integrale werkwijze, op regionale schaal met een sectordoorsnijdende benadering. Daarbij worden de volgende, vaak onderling samenhangende rollen voor de provincie onderscheiden: initiatiefnemer, vernieuwer, stimulator, regisseur en financier, waarbij tevens wordt benadrukt dat provincies dit niet alleen doen, maar samen met maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers, gemeenten en rijk.

Bij de uitvoering van het plattelandsbeleid kan de provincie verschillende rollen aannemen. De Raad Landelijk Gebied (RLG) onderscheidt de volgende rollen:<sup>43</sup>

- **Faciliteren:** de provincie stelt andere partijen in staat om doelen te realiseren binnen de provinciale beleidskaders. Het gaat hierbij vooral om kleinschalige projecten die via 'de aanpak van onderop' tot stand komen en worden uitgevoerd door derden.
- **Regisseren:** de provincie neemt het voortouw in het ontwikkelingsproces en neemt als belanghebbende andere partijen bij de hand om beleidsdoelen te realiseren door middel van integrale plan- of programmaontwikkeling. Het betreft veelal integrale, bovenlokale vraagstukken met rijksopgaven die kaderstellend zijn (zoals landinrichting en reconstructie). Het vraagstuk wordt hierbij gedefinieerd vanuit de overheid, er wordt draagvlak gecreëerd in het gebied door partijen bij het beleid te betrekken, het gaat om het ontwikkelen van een visie, het bedenken van maatregelen en er is beperkte aandacht voor financiering.
- **Participeren:** de provincie neemt risicodragend deel in projecten om zelf (mede) ontwikkelingen van de grond te tillen. Het betreft veelal complexe sociaal-ruimtelijke inrichtingsplannen die een samenhangende ondernemende aanpak vergen, een hoge dynamiek kennen (wisselende netwerken, publiek-private

---

<sup>42</sup> IPO (2007), Provincies maken het verschil – op weg naar een mooier Nederland. Den Haag: IPO (publicatienummer 268). IPO (2010), Profiel Provincies – Provincies: een eigentijds profiel.

<sup>43</sup> Raad landelijk gebied (2007), Achter open deuren – Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling, pp. 18-19.

samenwerking) en verschillende manieren van betrokkenheid). De opgave is hier gedefinieerd vanuit het gebied en er worden verschillende opgaven in een gebied gecombineerd. Het gaat er daarbij om coalities te creëren tussen overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en particulieren.



# HOOFDSTUK 4

## Taken en rollen

---

*In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 1 ‘Wat zijn de taken en rollen van de provincie op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland?’ beantwoord.*

### 4.1 Verantwoordelijkheden provincies

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de verantwoordelijkheden, taken en rollen van de provincie in het kader van het beleid voor het landelijk gebied, dat op verschillende bestuurlijke niveaus wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Dat is een complex geheel. Op hoofdlijnen samengevat leidt dat tot het volgende overzicht van taken en verantwoordelijkheden van de provincie:

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

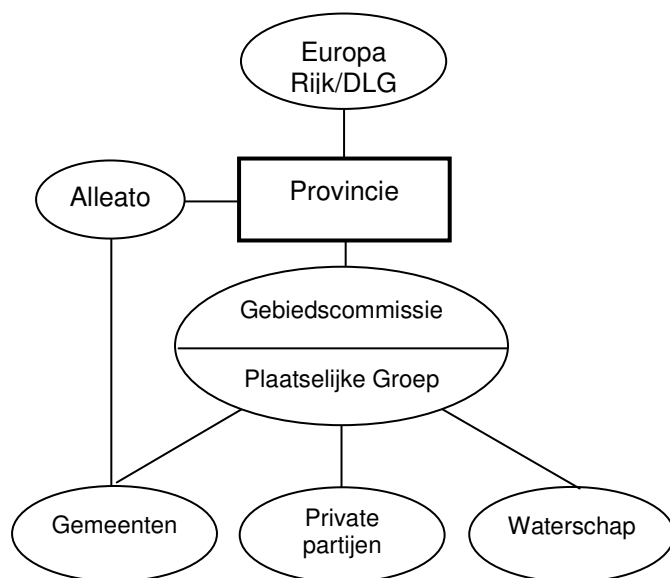
Bij de uitvoering van deze taken staan de provincies verschillende beleidsinstrumenten ter beschikking. Zonder daarbij volledigheid na te streven, gaat het om instrumenten zoals:

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

### 4.2 Provinciale visie op taken en rollen

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

Alleato) en het Rijk en Europa die middelen voor SEV beschikbaar stellen. In figuur 2 is een overzicht opgenomen van bij het provinciaal leefbaarheidsbeleid betrokken partijen. Een nadere beschrijving van de taken en rollen van deze partijen volgt in dit hoofdstuk.



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

### Rol in het landelijk gebied

De provincie onderscheidt een aantal rollen die zij kan spelen in het landelijk gebied. Hieronder wordt een korte beschrijving gegeven van de visie op de eigen provinciale rol en van de wijze waarop de provincie aankijkt tegen de rol van de overige partijen in de regio. Allereerst stelt de provincie Utrecht dat een provincie die organiseert en faciliteert goed is voor het platteland, maar dat het steeds vaker nodig is dat zij ook initiatief neemt en participeert. "De presterende provincie is daarom ook een ondernemende provincie".<sup>44</sup> Tegen deze achtergrond ziet de provincie twee rollen voor zichzelf weggelegd.<sup>45</sup>

1. De moderne opdrachtgever; deze stelt kaders, maakt afspraken en toetst.
2. De ontwikkelaar; de provincie vult de rol van ontwikkelaar op twee manieren in. Soms neemt zij een terughoudende rol (door te faciliteren en stimuleren), en soms een meer actieve door zelf te initiëren of mede te ontwikkelen. Deze laatste actieve rol wil de provincie met name aannemen bij projecten voor onderwerpen die niet vanzelf op de agenda komen of bij zaken die vastlopen.

Bovenstaande geldt voor de rol van de provincie voor het platteland in het algemeen. Meer specifiek zijn er in het kader van het visiedocument Platteland in ontwikkeling geen afspraken gemaakt over rollen van de verschillende partijen. Het is, volgens de provincie, ook niet goed mogelijk om vooraf afspraken over de rollen van verschillende partijen te maken.<sup>46</sup> Wel heeft de provincie in Platteland in ontwikkeling per activiteit mogelijke partners benoemd.

<sup>44</sup> Provincie Utrecht (2006), Visie en activiteitenprogramma plattelandontwikkeling Utrecht 2006-2009, Platteland in ontwikkeling, p. 43.

<sup>45</sup> Provincie Utrecht (2006), Visie en activiteitenprogramma plattelandontwikkeling Utrecht 2006-2009, Platteland in ontwikkeling, p. 44.

<sup>46</sup> Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 30 maart.

De provincie ziet voor zichzelf een regierol weggelegd in de uitvoering van het plattelandsbeleid.<sup>47</sup> De provincie heeft hierover (op hoofdlijnen) afspraken met het Rijk vastgelegd in de Bestuursovereenkomst ILG. Dit is de basis voor de provincie voor de verdere invulling van de decentrale aanpak met gebiedscommissies voor de AVP. Wat de provincie precies verstaat onder 'regie' is niet expliciet uitgewerkt. Wel is duidelijk dat de provincie Utrecht wat betreft plattelandsontwikkeling gebiedsgericht werkt. Onderdeel van het gebiedsgericht werken is dat de provincie, voor in de gebiedsprogramma's afgesproken AVP-doelen, gebiedsgericht en integraal ideeën van onderaf laat komen. Hiervoor zijn zeven Agenda Vitaal Platteland-gebieden aangewezen en heeft de provincie voor ieder (AVP-)gebied een gebiedscommissie ingesteld.<sup>48</sup> Deze commissies hebben samen met de provincie de bestuurlijke verantwoordelijkheid om met het beschikbare budget de afgesproken resultaten te realiseren.<sup>49</sup> De provincie is hierbij (bestuurlijk) opdrachtgever en de gebiedscommissie (bestuurlijk) opdrachtnemer.<sup>50</sup> Op projectniveau varieert de rol van de provincie: afhankelijk van wat voor soort initiatieven van onderaf worden geïnitieerd, kijkt de provincie wat haar rol daarbij kan zijn. Vaak komt dit neer op stimuleren, bij elkaar brengen en soms initiëren.<sup>51</sup> Op hoofdlijnen zijn de taken van de provincie wel vastgelegd, waaronder onderstaande:<sup>52</sup>

- PS stellen de AVP-gebiedsprogramma's (2007-2013) van de gebiedscommissies vast;
- De provincie stelt jaarlijks een kaderbrief op per AVP-gebied. Mede op basis hiervan stellen de gebiedscommissies de uitvoeringsprogramma's op;
- GS stellen de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's (per AVP-gebied) vast.

De provincie ziet voor de gebiedspartners (verenigd in gebiedscommissies) een centrale rol bij het uitvoeren van de programma's en plannen. Met hen wil de provincie afspraken maken over de inzet van middelen en te behalen prestaties.<sup>53</sup> In algemene zin zijn de gebiedscommissies verantwoordelijk voor het verwerven, beoordelen en begeleiden van uitvoeringsgerede projectaanvragen. In de AVP noemt de provincie onder meer de volgende taken/verantwoordelijkheden van de gebiedscommissies:<sup>54</sup>

- vertaling van het gebiedsprogramma in een jaarlijks uitvoeringsprogramma met projecten, met een meerjarige doorkijk voor langlopende projecten;
- verwerving, beoordeling en begeleiding van uitvoeringsgerede projectaanvragen;
- periodieke rapportage over de voortgang van het Uitvoeringsprogramma (middelen, doelen en prestaties).

In de gebiedscommissies heeft de provincie een adviserende rol.

Anders dan was voorgenomen in de AVP, heeft de provincie ervoor gekozen om geen gebiedsovereenkomsten te sluiten waarin (onder andere) zou worden vastgelegd hoe de provincie en de gebiedspartners zich in de uitvoering van het gebiedsprogramma tot elkaar wensen te verhouden.<sup>55</sup> Reden hiervoor was dat deze gebiedsovereenkomsten een beperkte status zouden hebben en de uitvoering niet konden garanderen.<sup>56</sup> Het vaststellen van de gebiedsprogramma's en de besluiten over de uitvoeringsprogramma's en subsidies zouden al voldoende mogelijkheden bieden om afspraken vast te leggen.

---

<sup>47</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, pp. 5 en 6.

<sup>48</sup> In het algemeen zijn in deze gebiedscommissies gemeenten en waterschap vertegenwoordigd evenals belangenorganisaties zoals voor de landbouw, ondernemers, recreatie en natuur.

<sup>49</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 49.

<sup>50</sup> Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 30 maart en Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2007), AVP- Gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden 2007-2013, p. 21.

<sup>51</sup> Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 30 maart.

<sup>52</sup> Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 30 maart en Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 52.

<sup>53</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 13.

<sup>54</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 51.

<sup>55</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 51.

<sup>56</sup> Provincie Utrecht (2007), Statenvoorstel Agenda Vitaal platteland: vaststellen gebiedsprogramma's 2007-2013.

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

Het provinciale beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is via verschillende beleidslijnen uitgewerkt. In de relevante beleidsstukken ontbreekt het echter aan een rolomschrijving expliciet ten aanzien van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit als geheel. Specifieke onderdelen van het beleid op dit thema, namelijk het project Leefbaarheid Kleine Kernen (pLKK) en het Leader/POP2-beleid, geven meer duidelijkheid over de taken en rollen van de provincie ten aanzien van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. In het project Leefbaarheid Kleine Kernen ondersteunt de provincie lokale initiatieven met kennis en middelen (zie ook hoofdstuk 6) en in de Leader-aanpak kunnen initiatiefnemers subsidies aanvragen voor onder meer de uitvoering van projecten op het vlak van leefkwaliteit en diversificatie van de plattelandseconomie (zie hoofdstuk 3). Hieronder wordt ingegaan op de provinciale taken en rollen binnen deze beleidssporen. Wel merkt de Rekenkamer op dat het hier gaat om een rolbeschrijving binnen dit *specifieke beleid*, en niet ten aanzien van het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit *als geheel*.

In het project Leefbaarheid Kleine Kernen ziet de provincie voor zichzelf de rol van ontwikkelingspartner weggelegd. De provincie treedt in deze rol op als aanjager en partner. Als aanjager is de provincie bereid mee te investeren in het opstarten van een initiatief. De partnerrol houdt (onder meer) in dat de provincie samen met betrokken gemeenten de projecten nauwkeurig volgt en actief onderzoekt of projecten ook verknoopt kunnen worden met andere programma's van de provincie.<sup>57</sup> In haar rol bij het verknopen van projecten, fungeerde de provincie ook als kennismakelaar. En ander voorbeeld van deze rol in het verspreiden van kennis is de oprichting van de Utrechtse Vereniging Kleine Kernen door de provincie.<sup>58</sup>

GS zijn daarnaast eindverantwoordelijk voor het Leaderprogramma binnen het POP2-beleid (zie ook hoofdstuk 3).<sup>59</sup> Duidelijk is dat de provincie bij dit beleid met name een rol heeft in de toetsing en het beschikbaar maken van subsidieaanvragen. De Plaatselijke Groep (PG) geeft hiervoor een zwaarwegend advies aan de provincie, waarvan de provincie alleen mag afwijken met zwaarwegende argumenten.<sup>60</sup> Daarnaast treedt de provincie op als toetsers, wanneer sprake is van een aanvraag voor provinciale cofinanciering binnen POP2-aanvragen. Hiervoor maakt de provincie (onder andere) gebruik van het Subsidiekader ILG/AVP behorend bij de Utrechtse Agenda Vitaal Platteland. Indirect heeft de provincie zo een potentieel sturende rol wat betreft de verdeling van (een deel van) de POP2-middelen. De provincie heeft daarnaast een *adviserende* rol binnen de PG. De provincie kan op deze wijze voorafgaand aan projectaanvragen invloed uitoefenen op de vormgeving van de projecten.

De Plaatselijke Groep heeft de 'Algehele uitvoerende verantwoordelijkheid voor de lokale Ontwikkelingsstrategie ten aanzien van realisatie van doelen en output en verantwoorde besteding van publieke middelen'.<sup>61</sup> Enkele bijbehorende taken van de Plaatselijke Groep zijn:<sup>62</sup>

- het begeleiden en beoordelen van aanvragen op basis van de selectie- en beoordelingscriteria en op basis daarvan adviezen uitbrengen aan de provincie;
- het activeren van gebiedspartijen en burgers ten behoeve van het genereren van projecten;

---

<sup>57</sup> Provincie Utrecht (2004), Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 11.

<sup>58</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 13 augustus 2010.

<sup>59</sup> Plaatselijke Groep Leader Kromme Rijn (2007), Ontwikkelingsplan 2007-2013, Naar een Kromme Rijnstreek in volle bloei!, p. 20.

<sup>60</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2007), Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013, p. 35 en Plaatselijke Groep Leader Kromme Rijn (2007), Ontwikkelingsplan 2007-2013, Naar een Kromme Rijnstreek in volle bloei!, p. 20.

<sup>61</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2007), Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013, p. 35.

<sup>62</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2007), Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013, p. 35 en Plaatselijke Groep Leader Kromme Rijn (2007), Ontwikkelingsplan 2007-2013, Naar een Kromme Rijnstreek in volle bloei!, p.19.

- het bewaken van de samenhang en samenwerking in het gebied;
- het inhoudelijk en uitvoeringstechnisch volgen en waar nodig bijsturen van projecten.

Uit het bovenstaande blijkt dat in de relevante beleidsstukken een rolomschrijving voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit als geheel ontbreekt. De Rekenkamer had een dergelijke beschrijving verwacht aan te treffen, aangezien zij van mening is dat dit thema wezenlijk verschilt van bijvoorbeeld de overige thema's van het MJP2 en daarom vraagt om een afzonderlijke rolomschrijving. Desgevraagd geeft de provincie in de gevoerde gesprekken hier wel een duidelijk beeld van. Zo ziet de provincie op dit thema voor zichzelf met name een regisserende, verbindende en faciliterende rol weggelegd.<sup>63</sup> De provincie Utrecht beschouwt het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het platteland ook niet als een kerntaak van de provincie.<sup>64</sup> De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeenten. De provincie bestempelt haar rol op dit thema vooral als procesregisseur: Utrecht zorgt ervoor dat in alle gebieden coalities worden gevormd voor de integrale aanpak van de Agenda Vitaal Platteland en het (bottom-up) signaleren van problemen, uitdagingen en het faciliteren van oplossingen hiervoor.<sup>65</sup> Ook bij zaken die primair des gemeentes zijn, is de provincie van mening dat ondersteuning in de rol van ontwikkelingspartner (zoals verwoord in het uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine kernen) met ervaring een goede en consistente aanpak is. Daarbij is het een uitgangspunt van het door Provinciale Staten in 2004 opgedragen beleid geweest om een bijdrage te leveren aan het verbeteren en instandhouden van het lokale voorzieningenniveau. Regionaal was destijds niet het uitgangspunt.<sup>66</sup> Tevens blijkt uit gevoerde gesprekken dat er voor de provincie een duidelijke en heldere meerwaarde moet zijn om als provincie te interveniëren op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Alleen een financiële meerwaarde is niet voldoende.<sup>67</sup> Zo is één van de argumenten voor interventie van de provincie binnen het thema leefbaarheid de schaal van de provinciale organisatie in vergelijking tot die van kleinere gemeenten: vaak beschikken kleinere gemeenten over onvoldoende menskracht (bijvoorbeeld resulterend in een gebrek aan regie) en kennis om de vraagstukken op te lossen.<sup>68</sup> Tot slot stelt de provincie dat er een duidelijke relatie ligt met haar kerntaak op het vlak van ruimtelijke ordening. De provincie formuleert het kader waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 30 augustus 2010.

<sup>64</sup> Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 30 maart 2010.

<sup>65</sup> Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 30 augustus 2010; reactie feitelijk wederhoor, 20 december 2010.

<sup>66</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 20 december 2010.

<sup>67</sup> Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 30 augustus 2010.

<sup>68</sup> Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 30 augustus 2010.

<sup>69</sup> Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 30 maart 2010.





# HOOFDSTUK 5

## Vraagstukken

---

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

### 5.1 Gebiedstypering en definities van begrippen

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraagstukken rond leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het Utrechtse platteland. Dit doen we om in een volgende stap (hoofdstuk 6) te kunnen beoordelen of het beleid tegemoetkomt aan deze vraagstukken. Voordat ingegaan wordt op de vraagstukken op het Utrechtse platteland is het van belang om te weten wat de provincie precies verstaat onder leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Hieronder wordt bij deze vraag stilgestaan, voorafgegaan door een korte typering van het Utrechtse platteland.

#### **Typering Utrechtse Platteland<sup>70</sup>**

Utrecht ligt weliswaar in de Randstad en is een verstedelijkte provincie, het platteland beschikt echter ook over veel aantrekkelijk groen met waardevolle natuur. Als kleinste provincie herbergt de provincie (delen van) vier Nationale Landschappen (het Groene Hart, Arkemheen/Eemland, Rivierengebied, de Nieuwe Hollandse waterlinie) en een Nationaal Park (de Utrechtse Heuvelrug).

Ongeveer één vijfde van de Utrechtse bevolking woont op het platteland en voor de bijna één miljoen stedelingen van (de provincie) Utrecht is dit platteland snel bereikbaar. De provincie Utrecht telt 19 gemeenten met één of meer kleine kernen.<sup>71</sup>

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

De provincie hanteert geen definitie voor de begrippen 'leefbaarheid' en 'sociaal-economische vitalisering'. Wel kan uit enkele beleidsdocumenten worden afgeleid hoe de provincie invulling geeft aan deze begrippen. De provincie geeft, zo constateert de Rekenkamer bij lezing van de AVP, een brede invulling aan het begrip 'sociaal-economische vitaliteit'. Onder dit hoofdthema bundelt de provincie de economische functies in het landelijk gebied, zoals landbouw, toerisme en recreatie. Daarnaast schaaft de provincie hieronder ook leefbaarheid (op het platteland en in de kleine kernen) en samenwerkingsverbanden (van ondernemers).<sup>72</sup> In het bijbehorende subsidiekader voor de Agenda Vitaal Platteland wordt het begrip 'leefbaarheid' nader geconcretiseerd. Het gaat hierbij om:<sup>73</sup>

- sociale cohesie;
- het vergroten van de professionaliteit van ondernemers en samenwerkingsverbanden;
- basisvoorzieningen voor de economie en de plattelandsbevolking;
- dorpsvernieuwing en –ontwikkeling;
- uitvoering van samenwerkingsprojecten.

---

<sup>70</sup> Deze typering is afkomstig van: Provincie Utrecht (2006), Visie en activiteitenprogramma plattelandsontwikkeling Utrecht 2006-2009, Platteland in ontwikkeling, p. 9.

<sup>71</sup> Provincie Utrecht (2009), Leefbaarheid in kleine kernen, Evaluatie 2009 Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 5.

<sup>72</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 20.

<sup>73</sup> Provincie Utrecht (2009), Agenda vitaal Platteland 20087-2013, Subsidiekader ILG/AVP, p. 41.

In de visie en het activiteitenprogramma 'Platteland in ontwikkeling' (Pio) en het Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen wordt het begrip 'leefbaarheid' direct gekoppeld aan vraagstukken in de kleine kernen. In dit kader worden in het Uitvoeringsplan de volgende thema's genoemd:

- voorzieningen (voorzieningsniveau, lokale 'worteling' van de voorzieningen en de bereikbaarheid van voorzieningen);
- wonen (vraagstukken als beperkt en niet op de vraag aansluitend woningaanbod, de beperkte doorstroming, komst van inwoners 'van buiten af' en woon-zorg combinaties);
- verenigingsleven en vrijwilligerswerk (belangrijke factor voor de sociale cohesie);
- werkgelegenheid en recreatie (als economische drager voor leefbaarheid);
- onderwijs, speelplaatsen en sportfaciliteiten (belangrijk voor leefbaarheid en sociale samenhang);
- bereikbaarheid met (vraagafhankelijk) openbaar vervoer.

## 5.2 Vraagstukken op het Utrechtse platteland

In hoofdstuk 3 is een aantal ontwikkelingen en vraagstukken beschreven die van invloed zijn op de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland. Deze ontwikkelingen en vraagstukken spelen niet in elke provincie in dezelfde mate. Ondanks dat Utrecht niet kan worden getypeerd als 'echte landbouw-provincie'<sup>74</sup> zijn er ook in de meer landelijke delen van de provincie Utrecht ontwikkelingen aan de orde die de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit negatief beïnvloeden.

Voor de provincie Utrecht als geheel is geen integraal onderzoek gedaan naar (vraagstukken op het vlak van) leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland. In de duurzaamheidsmeting 'Staat van Utrecht' heeft de provincie wel een aantal leefbaarheidsaspecten in kaart gebracht.<sup>75</sup> Voorbeelden zijn de mate van sociale cohesie en tevredenheid over buurtvoorzieningen. In deze monitor (die in 2008 en in 2010 is opgesteld) zijn dergelijke aspecten echter niet onder de noemer van leefbaarheid of sociaal-economische vitaliteit geschaard en is geen onderscheid gemaakt tussen stedelijk en landelijk gebied.<sup>76</sup>

In de Utrechtse Agenda Vitaal Platteland wordt met name gesproken over ambities en kansen, zonder (daaraan voorafgaand) in te gaan op (eventuele) vraagstukken of problemen. De provincie Utrecht beaamt dat er geen eenduidig en compleet beeld bij de provincie bestaat over de nulsituatie van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland. Volgens de provincie is het ook "niet haar taak om te bepalen wat de problemen aangaande leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit zijn".<sup>77</sup> In lijn met de gebiedsgerichte aanpak van de uitvoering van de Agenda Vitaal Platteland en de rol daarin voor sociaal-economische vitalisering ligt deze taak volgens de provincie bij de gebieden of regio's zelf. Vanuit het beleid Leefbaarheid Kleine Kernen ligt de taak vooral bij de gemeenten, aldus de provincie. Ook in het kader van dit beleid voor kleine kernen is het een bewuste keuze geweest om niet vanuit een probleemanalyse te werk te gaan. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat wanneer er sprake is van een gedeeld probleem, de slagingskans voor het oplossen ervan het grootst is.

Ondanks het feit dat er geen onderzoek is gedaan naar de vraagstukken op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit (op het platteland), heeft de provincie hiervan samen met gebiedspartners wel een beeld gevormd. Zo waren diverse gebiedspartijen, onder meer door het bijwonen van een aantal georganiseerde

---

<sup>74</sup> Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 30 maart 2010.

<sup>75</sup> Provincie Utrecht (2010), Staat van Utrecht, duurzaamheidsmeting 2010.

<sup>76</sup> Daarnaast heeft Alleato (centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Utrecht) in samenwerking met de Utrechtse Vereniging Kleine Kernen in 2009 de quickscan Dorpshuizen uitgevoerd. Op basis hiervan is echter (nog) geen nieuw provinciaal beleid ontwikkeld.

<sup>77</sup> Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 30 maart 2010.

werkconferenties, betrokken bij de totstandkoming van de AVP.<sup>78</sup> In twee andere beleidsstukken worden ontwikkelingen genoemd die de leefbaarheid en sociale samenhang in de kleine kernen de laatste decennia steeds meer bedreigen.<sup>79</sup> Het gaat om:

- Inwoners van kleine kernen zijn steeds meer aangewezen op voorzieningen verder weg (met name jongeren, vrouwen met kinderen en ouderen worden hierdoor getroffen);
- De ontmoetingsruimte in de kernen neemt af;
- Ondernemers worden afhankelijker van grotere omzetten door kleiner wordende marges;
- De afhankelijkheid van eigen vervoer wordt groter;
- Woningen die vrij komen worden veelal ingenomen door 'mensen van buitenaf' (zij richten zich meer op voorzieningen in de stad en hebben minder binding met de eigen (woon)kern);
- Woningbouw is beperkt, met daarbij een klein deel sociale woningbouw;
- Uittocht van jongeren, deels omdat ze niet aan bod komen bij toewijzing van woningen.

Ondanks deze voor leefbaarheid negatieve ontwikkelingen, hebben het platteland en de kleine kernen nog steeds een uitstraling van grotere leefbaarheid en sociale samenhang dan een gemiddelde nieuwbouwwijk in een grote stad, aldus de provincie. Nabuurschappelijkheid lijkt er vaak een natuurlijk onderdeel van het samenleven. Het gaat volgens de provincie dan ook niet alleen om bedreigingen maar ook om kansen, waarbij wordt gesteld dat deze dicht bij elkaar liggen.<sup>80</sup>

### 5.3 Gebiedsbeschrijving De Utrechtse Waarden

De Utrechtse Waarden ligt in het zuidwesten van Utrecht en is onderdeel van het Nationaal Landschap het Groene Hart. Het gebied bestaat uit de Linschoterwaard en de Lopikerwaard. Het is een open en groen gebied met lange linten van bebouwing. In De Utrechtse Waarden liggen de gemeenten Oudewater, de gemeente Montfoort en de gemeente Lopik, die uit negen dorpen bestaat. Ook een deel van het buitengebied van de gemeente IJsselstein behoort tot De Utrechtse Waarden.<sup>81</sup>

De grotere plaatsen in het gebied zijn de stadjes Montfoort (ca. 8.000 inwoners) en Oudewater (ca. 7.000 inwoners), Lopik (ca. 5.500 inwoners), Linschoten (ca. 3.500 inwoners) en Benschop (ca. 3.500 inwoners). Daarnaast zijn er in De Utrechtse Waarden circa 15 zeer kleine kernen, variërend van 38 inwoners (Uitweg) tot 1.000 – 1.200 inwoners (Lopikerkapel, Polsbroek).

De Utrechtse Waarden bestaat voornamelijk uit agrarische veenweidegebieden. Het landschap is in de middeleeuwen ontstaan toen de woeste veengrond werd opgedeeld in rechte kavels en geschikt werd gemaakt voor bewoning en agrarisch gebruik. Karakteristiek voor De Utrechtse Waarden is de lintbebouwing.<sup>82</sup>

---

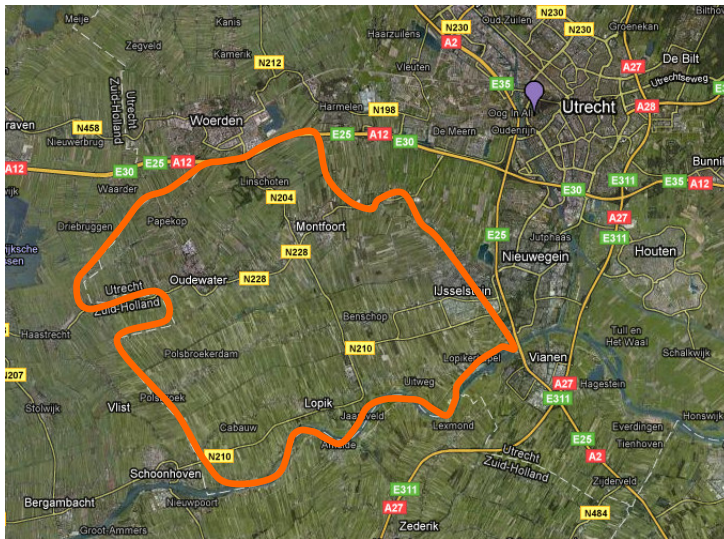
<sup>78</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, pp. 6 en 7 en Provincie Utrecht (2006), Achtergrond van Platteland in ontwikkeling, p. 8.

<sup>79</sup> Provincie Utrecht (2004), Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen, pp. 7 en 8, en Provincie Utrecht (2006), Achtergrond van Platteland in ontwikkeling, p. 29.

<sup>80</sup> Provincie Utrecht (2004), Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 7.

<sup>81</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2010), [www.utrechtsewaarden.nl](http://www.utrechtsewaarden.nl)

<sup>82</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2010), [www.utrechtsewaarden.nl](http://www.utrechtsewaarden.nl)



**Figuur 3 De Utrechtse Waarden<sup>83</sup>**

De dichtstbijzijnde grote stad is Utrecht. De afstand vanaf het verste deel van De Utrechtse Waarden tot het centrum van Utrecht is ongeveer 30 km, ruim een half uur met de auto.<sup>84</sup> Dichterbij liggen enkele kleinere steden met een regionale centrumfunctie, namelijk Schoonhoven, Gouda, Woerden, Nieuwegein en IJsselstein.

### **Demografie en wonen<sup>85</sup>**

In tabel 3 is de prognose van de bevolkingsontwikkeling binnen De Utrechtse Waarden<sup>86</sup> weergegeven. Uit de tabel blijkt dat De Utrechtse Waarden tot en met 2009 een bevolkingsgroei heeft gekend die gelijke tred heeft gehouden met de groei in de gehele provincie, en groter dan de gemiddelde bevolkingsgroei in Nederland. Dit beeld wordt overigens vertekend door de sterke groei van IJsselstein. Zonder IJsselstein was de groei 3%. Binnen afzienbare tijd zal De Utrechtse Waarden te maken krijgen met een krimp van de bevolking.<sup>87</sup> Dat zal plaatsvinden tot ongeveer 2025; daarna stabiliseert het aantal inwoners in het gebied zich. Het aantal inwoners van de provincie Utrecht en van Nederland blijft naar verwachting doorgroeien tot 2040. Overigens vormt de gemeente Montfoort een uitzondering binnen De Utrechtse Waarden, met een verwachte bevolkingsgroei tot 2040 van ruim 9%.

**Tabel 3 Aantal inwoners**

	Inwoners 2009	Indexcijfer (2009=100)			
		2000	2009	2025	2040
Utrechtse Waarden	71.701	91	100	96	96
Provincie Utrecht	1.210.869	91	100	109	117
Nederland	16.485.787	96	100	104	106

Tabel 4 toont de samenstelling van de bevolking naar leeftijd. In 2009 had De Utrechtse Waarden nog een relatief jonge bevolking. Het gebied had een hoger percentage jongeren (28%) dan de provincie Utrecht (25%) en Nederland (24%) en een lager percentage ouderen (12% ten opzichte van 13% voor de gehele provincie en 15% voor Nederland).

<sup>83</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2010), [www.utrechtsewaarden.nl](http://www.utrechtsewaarden.nl).

<sup>84</sup> Google (2010), [www.googlemaps.nl](http://www.googlemaps.nl).

<sup>85</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), <http://statline.cbs.nl>, gegevens over 2009.

<sup>86</sup> Inclusief IJsselstein.

<sup>87</sup> Een indexcijfer van 96 betekent dat het aantal inwoners in 2025 96% bedraagt van het aantal inwoners in 2009.

Uit de tabel blijkt ook dat De Utrechtse Waarden deze 'voorsprong' zal gaan verliezen. In 2040 zal de leeftijdsopbouw in De Utrechtse Waarden ongeveer op het landelijke gemiddelde liggen. Het aandeel ouderen in de totale bevolking in het gebied ligt met 26% ongeveer 2 procent boven het gemiddelde in de provincie Utrecht.

**Tabel 4 Samenstelling bevolking naar leeftijd**

	2009			Prognose 2040		
	<20 jaar	20-64 jaar	65 jaar en ouder	<20 jaar	20-64 jaar	65 jaar en ouder
Utrechtse Waarden	28%	60%	12%	22%	52%	26%
Provincie Utrecht	25%	62%	13%	22%	54%	24%
Nederland	24%	61%	15%	22%	52%	26%

Het aantal woningen in De Utrechtse Waarden is in de periode 2000-2009 met 10% gegroeid. Dat is iets minder dan de groei van de woningvoorraad in de provincie Utrecht (+12%), maar iets meer dan de groei van het aantal woningen in geheel Nederland (+8%).<sup>88</sup> Het groeipercentage wordt echter vertekend door IJsselstein. Wanneer IJsselstein buiten beschouwing wordt gelaten, bedroeg de groei in deze periode circa 7%.

De gemiddelde huizenprijs in Lopik, Montfoort en Oudewater ligt tussen € 300.000 en € 327.000. Dat is hoger dan de gemiddelde huizenprijs in de provincie Utrecht (€ 286.000) en in Nederland (€ 241.000). De huizenprijs in IJsselstein ligt met € 258.000 aanzienlijk lager dan in de andere gemeenten.<sup>89</sup>

### Voorzieningen

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

**Zorg.** De huisarts is verantwoordelijk voor de verlening van eerstelijns basiszorg aan mensen. In tabel 5 is te zien wat de gemiddelde afstand is tot een huisarts en wat het aantal huisartsenpraktijken binnen 3 km is per gemeente in De Utrechtse Waarden.<sup>90</sup> Uit de tabel blijkt dat de afstand tot een huisartsenpraktijk in IJsselstein en Montfoort lager ligt dan het gemiddelde in Nederland. In Lopik en Oudewater is de afstand groter. Verder ligt het aantal huisartsenpraktijken binnen 3 km weliswaar aanzienlijk lager dan in geheel Nederland, maar in elke gemeente is er wel tenminste één huisartsenpraktijk binnen die afstand. Tabel 5 laat ook de afstand tot de dichtstbijzijnde huisartsenpost, ziekenhuis of polikliniek zien.<sup>91</sup> Daar kunnen mensen naar toe buiten openingstijden van de praktijk of als de zorg van de huisarts niet toereikend is. Het blijkt dat in IJsselstein de afstand tot huisartsenpost, ziekenhuis of polikliniek lager ligt dan in Nederland. In Montfoort ligt de gemiddelde afstand iets boven het Nederlandse gemiddelde. In Lopik en Oudewater is de afstand tot de huisartsenpost of het ziekenhuis aanzienlijk groter.

<sup>88</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), <http://statline.cbs.nl>, gegevens over 2009.

<sup>89</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), <http://statline.cbs.nl>, gegevens over 2009.

<sup>90</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), <http://statline.cbs.nl>, gegevens over 2007. De afstanden zijn berekend via de weg.

<sup>91</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), <http://statline.cbs.nl>, gegevens over 2007. De afstanden zijn berekend via de weg.

**Tabel 5 Afstand tot zorgvoorzieningen**

	Gemiddelde afstand tot huisartsenpraktijk	Aantal huisartsenpraktijken binnen 3 km	Gemiddelde afstand tot huisartsenpost	Gemiddelde afstand tot ziekenhuis of polikliniek
IJsselstein	0,6 km	6,9	4,2 km	4,2 km
Lopik	1,5 km	1,3	12,1 km	12 km
Montfoort	0,8 km	2,4	6,3 km	6,3 km
Oudewater	1,1 km	2,6	9,1 km	9 km
Utrecht	0,8 km	9	6 km	4 km
Nederland	0,9 km	10,3	6 km	5,3 km

**Onderwijs.** Tabel 6 laat zien wat de afstand is tot een basisschool en scholen voor voortgezet onderwijs per gemeente in De Utrechtse Waarden.<sup>92</sup> Uit de tabel blijkt dat in elke gemeente basisonderwijs op loopafstand aanwezig is. De gemiddelde afstand tot een basisschool en het aantal basisscholen binnen 1 km verschilt niet zoveel van het gemiddelde in de gehele provincie en in Nederland. Dat ligt heel anders bij het voortgezet onderwijs. Alleen voor IJsselstein geldt dat de afstand tot scholen voor VMBO of voor HAVO/VWO lager ligt dan in de provincie Utrecht en in Nederland. In het overige gedeelte van De Utrechtse Waarden hebben scholieren reisafstanden van circa 6 – 9 km, behalve de VMBO scholieren uit Montfoort. Deze reisafstanden zijn aanzienlijk hoger dan het gemiddelde in de provincie Utrecht en in Nederland.

De dichtstbijzijnde vestigingen voor middelbaar beroepsonderwijs (Regionaal Opleidingscentrum of ROC) zijn in Gouda, Woerden, Nieuwegein en Utrecht. Hoger onderwijs wordt aangeboden in Utrecht en in Gouda.<sup>93</sup>

**Tabel 6 Gemiddelde afstand tot onderwijsinstellingen**

	Basisonderwijs	VMBO	HAVO/VWO
IJsselstein	0,6 km	1,8 km	1,9 km
Lopik	0,9 km	7,1 km	7,2 km
Montfoort	0,7 km	1,9 km	6,3 km
Oudewater	0,7 km	7,6 km	9,2 km
Utrecht	0,6 km	2,2 km	2,7 km
Nederland	0,6 km	2,6 km	3,2 km

**Supermarkten.** In De Utrechtse Waarden zijn er supermarkten in de grotere plaatsen, met meer dan 3.000 inwoners. Het gaat dan om Montfoort, Oudewater, Lopik, Linschoten en Benschop. De kleinere kernen hebben geen supermarkt of andere winkels waar mensen terecht kunnen voor de eerste levensbehoeften.<sup>94</sup> Zij zijn aangewezen op de winkels in de grotere plaatsen. De gemeente Lopik heeft een rijdende winkel.<sup>95</sup>

**Openbaar vervoer.** Het openbaar vervoer in De Utrechtse Waarden bestaat uit een aantal buslijnen. Er zijn twee doorgaande verbindingen (Utrecht – Rotterdam en Utrecht – Gouda) door De Utrechtse Waarden. Deze lijnen rijden door de week 2-4x per uur, op zaterdag 2x per uur en op zondag 1x per uur. Deze bussen rijden ook tot laat op de avond. Daarnaast worden de grotere plaatsen in De Utrechtse Waarden (Montfoort, Oudewater,

<sup>92</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), <http://statline.cbs.nl>, gegevens over 2007. De afstanden zijn berekend via de weg.

<sup>93</sup> Noordhoff Uitgevers (2007), De Bosatlas van Nederland, pp. 343-345.

<sup>94</sup> Ilocal (2010), [www.ilocal.nl](http://www.ilocal.nl).

<sup>95</sup> Gemeente Lopik (2010), [www.lopik.nl](http://www.lopik.nl).

Linschoten, Lopik, Benschop) bediend door drie regionale lijndiensten. Een buurtbus rijdt door een deel van de kleinere dorpen. Zowel de regionale lijndiensten als de buurtbus rijden door de week en op zaterdag 1x per uur.<sup>96</sup> De dienstregeling eindigt in de vroege avond. Op zondag rijden ze niet.<sup>97</sup>

## Economie

**Werk.** In tabel 7 is de verdeling van de werkgelegenheid over de verschillende sectoren te zien (peiljaar: 2008). Het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid in De Utrechtse Waarden (1,5%) is gelijk aan het landelijke gemiddelde, maar ligt aanzienlijk hoger dan het gemiddelde in de provincie Utrecht (0,6%).<sup>98</sup> Binnen de landbouwsector is melkveehouderij de belangrijkste component. Daarnaast komt op kleinere schaal fruitteelt voor.<sup>99</sup> Als IJsselstein buiten beschouwing wordt gelaten, komt het percentage voor landbouw op 2,5% te liggen. Het aandeel van de niet-commerciële dienstverlening in de werkgelegenheid ligt er aanzienlijk lager dan in Nederland. Dat heeft te maken met de relatieve schaarste aan voorzieningen voor zorg en onderwijs en met de kleinschalige overheidsorganisaties.

**Tabel 7** Werkzame beroepsbevolking<sup>100</sup>

	Landbouw, bosbouw, visserij	Nijverheid en energievoorziening	Commerciële dienstverlening	Niet-commerciële dienstverlening
Utrechtse Waarden	1,5%	28,5%	53,9%	16,1%
Provincie Utrecht	0,6%	11,5%	54,9%	33%
Nederland <sup>101</sup>	1,5%	15,8%	50,3%	32%

In De Utrechtse Waarden hebben de meeste mensen (74%) een baan buiten hun woongemeente. Dit is aanzienlijk hoger dan voor de provincie Utrecht als geheel, waar 59% van de mensen een baan buiten de woongemeente heeft, en voor Nederland (55%).<sup>102</sup>

**Inkomen.** Het gemiddelde besteedbare inkomen<sup>103</sup> per inwoner van De Utrechtse Waarden lag in 2007 op € 15.400. Dat is circa 14% hoger dan het landelijk gemiddelde en circa 6% hoger dan het gemiddelde besteedbare inkomen in de provincie Utrecht.<sup>104</sup> De werkloosheid in De Utrechtse Waarden is juist relatief laag. Ultimo 2009 had 1,1% van het aantal inwoners van het gebied een WW-uitkering. In de provincie Utrecht gold dat voor 1,4% van de inwoners; in heel Nederland 1,6% van de inwoners.

<sup>96</sup> Eén van de drie regionale verbindingen rijdt niet op zaterdag.

<sup>97</sup> Connexion (2010), [www.connexion.nl](http://www.connexion.nl).

<sup>98</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), <http://statline.cbs.nl>, gegevens over 2008.

<sup>99</sup> ROM3D (2009), Landbouwatlas van Nederland, pp. 10, 12 en 92.

<sup>100</sup> CBS (2008), [cbs.statline.nl](http://cbs.statline.nl).

<sup>101</sup> De percentages voor Nederland tellen niet op tot 100% maar tot 99,6%. 0,4% van de beroepsbevolking was voor het CBS niet in te delen naar sector.

<sup>102</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), <http://statline.cbs.nl>, gegevens over 2005.

<sup>103</sup> Het gemiddeld besteedbaar inkomen per persoon is het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, belastingen op inkomen en vermogen, per persoon. Bron: CBS Statline.

<sup>104</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2010), <http://statline.cbs.nl>, gegevens over 2007.

## 5.4 Vraagstukken in De Utrechtse Waarden

Voor De Utrechtse Waarden is geen integrale analyse gemaakt van de leefbaarheidssituatie die als grondslag heeft gediend voor het beleid op dit thema.<sup>105</sup> Dit betekent echter niet, dat er geen problemen of uitdagingen zijn in De Utrechtse Waarden. In deze paragraaf zijn de vraagstukken in De Utrechtse Waarden op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit samengevat weergegeven. De genoemde vraagstukken zijn afkomstig uit:

- het Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden (Plaatselijke Groep Weidse Veenweiden, 2006);<sup>106</sup>
- de kernanalyse (Provincie Utrecht, 2007);<sup>107</sup>
- een onderzoek naar de bedrijfsdynamiek in De Utrechtse Waarden (Kamer van Koophandel, 2010)<sup>108</sup> en
- gehouden interviews met betrokken partijen (zie hoofdstuk 1 en bijlage A). In deze gesprekken is expliciet gevraagd naar de problemen/uitdagingen en kansen in het gebied.<sup>109</sup>

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

### A. Draagvlak van voorzieningen staat onder druk

Mede door de nabijheid van steden en grotere mobiliteit neemt het draagvlak<sup>110</sup> voor voorzieningen af. Het verdwijnen van voorzieningen is met name een probleem voor ouderen. Daar komt bij dat bij deze groep de behoefte aan (zorg)voorzieningen toeneemt. Met het oog op het voorzieningenniveau is naar voren gekomen dat in De Utrechtse Waarden veel kleine kernen zijn, wat vraagt om afstemming van beleid aangaande (nieuwe) voorzieningen. Dit vraagstuk wordt geconstateerd door de geïnterviewden en in het Ontwikkelingsplan Weidse Veenweiden. Enkele geïnterviewden wezen hierbij overigens op het belang van dorpshuizen voor de leefbaarheid.

### B. Bereikbaarheid met het openbaar vervoer laat te wensen over

Het openbaar vervoer is verschaald waardoor de kleine kernen steeds verder geïsoleerd raken. Het bedrijfsleven is minder positief over de bereikbaarheid met het openbaar vervoer. Uit de interviews blijkt een wisselend beeld ten aanzien van het openbaar vervoer: zo stelt één van hen dat de bereikbaarheid met het OV slecht is, maar stelt een ander dat het OV in Benschop uitstekend is geregeld. De komst van de buurtbus wordt in dit kader positief gewaardeerd. Het vraagstuk van de bereikbaarheid met het OV komt (naast in enkele gesprekken) aan de orde in het Ontwikkelingsplan, de kernanalyse en het onderzoek van de Kamer van Koophandel.

### C. Beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw

De ruimte voor woningbouw en economische ontwikkeling in De Utrechtse Waarden is beperkt. Met name het hanteren van strakke rode contouren rondom de kernen zorgt ervoor dat er beperkt ruimte is voor uitbreiding van de kernen. Samen met de hoge woningprijzen zorgt dit ervoor dat jongeren wegtrekken uit het gebied. Dit

---

<sup>105</sup> Dit blijkt uit een analyse van beschikbare beleidsdocumenten en diverse interviews waaronder die met de Gebiedscommissie De Utrechtse waarden op 20 mei 2010.

<sup>106</sup> Dit plan is van onderaf tot stand gekomen middels een aantal gebiedsbijeenkomsten en consultatierondes met diverse mensen en organisaties.

<sup>107</sup> BVR adviseurs i.s.m. Samenwerking Utrecht West (2007), Utrecht-West: Bijna te mooi om waar te zijn.

<sup>108</sup> Stogo onderzoek + advies (2009), Vitale bedrijven en landschapskwaliteit in De Utrechtse Waarden, pp. 6 en 7. Gezien de recente publicatie van het onderzoek zijn de uitkomsten ervan (nog) niet van invloed geweest op de beleidsvorming rondom het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.

<sup>109</sup> De Rekenkamer merkt op dat zij zelf geen representatief onderzoek heeft uitgevoerd naar de vraagstukken die betrokken partijen in De Utrechtse Waarden ervaren.

<sup>110</sup> Onder 'draagvlak' wordt hier het aantal potentiële klanten van een betreffende voorziening bedoeld.



vraagstuk komt zowel in de interviews als in alle genoemde brondocumenten naar voren. In de interviews lag de nadruk op de beperkingen voor woningbouw.

#### **D. Weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van de recreant**

In De Utrechtse Waarden wordt (nog) weinig ingespeeld op de potentiële economische spin-off van recreanten. Tot dit overkoepelende vraagstuk kunnen verschillende knelpunten worden gerekend. Zo is het gebied relatief onbekend bij de gemiddelde consument, wordt er door (niet-)agrotouristische ondernemers weinig samengewerkt, zijn er weinig recreatieve voorzieningen (waaronder weinig logies en slechtweert-alternatieven) en is de toegankelijkheid van het gebied niet goed. Wel worden er, gezien de nabijheid van de stedelijke kernen, goede mogelijkheden gezien voor verbetering in de toekomst. Dit vraagstuk en de goede mogelijkheden voor de toekomst zijn genoemd in het Ontwikkelingsplan en door de geïnterviewden.

#### **E. Nieuwkomers van buiten het gebied**

Nieuwe bewoners in kleine kernen hebben (vaak) een andere mentaliteit dan de huidige bewoners. De nieuwkomers raken vaak niet betrokken bij het 'dorpsgebeuren'. Voor Cabauw (gemeente Lopik, circa 680 inwoners<sup>111</sup>) blijkt dit overigens niet op te gaan: hier worden veel initiatieven ontplooid waarbij nieuwkomers worden betrokken. Het vraagstuk van 'nieuwkomers' van buiten het gebied wordt vermeld in het Ontwikkelingsplan en is genoemd door enkele geïnterviewden.

#### **Uitdagingen in de landbouw**

De landbouw kent in het gebied veel uitdagingen/vraagstukken. Het gaat dan onder meer om stijgende grondprijzen, verrommeling van het landschap door vrijkomende agrarische bebouwing, spanning met andere grondgebruikers als gevolg van schaalvergroting en het vraagstuk van bedrijfsopvolging. Dit vraagstuk kwam naar voren in zowel beleidsdocumenten als de gevoerde interviews. Overigens is in interviews wel genoemd dat er nog behoorlijke planologische ruimte is voor de melkveehouderij en dat langzaam het animo voor verbreding in de landbouw is toegenomen.

Deze uitdagingen in de landbouw zijn van wezenlijk belang voor het gebied en haar (sociaal-)economische ontwikkeling. In dit onderzoek laten we dit vraagstuk echter buiten beschouwing. De reden hiervoor is dat de genoemde uitdagingen kunnen worden geschaard onder het eerste thema van de Agenda Vitaal Platteland van het Rijk: landbouw (en dus niet het achtste thema waar dit onderzoek zich op richt).

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

Ondanks de genoemde vraagstukken, kent De Utrechtse Waarden ook positieve elementen en kansen. Zo blijkt uit de gesprekken dat de leefbaarheid in het gebied over het algemeen goed is en dat het bedrijfsleven tevreden is over het vestigingsklimaat. Het gemiddelde inkomen is er hoger dan in Nederland (zie ook paragraaf 5.3) en er is veel bedrijvigheid. Verder is het openbaar vervoer volgens sommigen goed geregeld (men is positief over de buurtbus), is er behoorlijke planologische ruimte voor de melkveehouderij (landbouwkerngebied) en zijn er nog steeds enkele voorzieningen te vinden (zoals een supermarkt in Benschop, een SRV-winkel en medisch centrum/huisartsenpost in Benschop en Polsbroek).

Ook worden door de gesprekspartners kansen voor de toekomst benoemd. Deze liggen met name op het vlak van toerisme en recreatie in relatie tot de nabijheid van het stedelijk gebied. Het gaat bijvoorbeeld om: onbenutte kansen in de verbreding van de landbouw, mogelijkheden voor vrijkomende agrarische bebouwing en de komst van Rijnenburg. Wel is het, om deze kansen te benutten, belangrijk om stad en platteland beter met elkaar te

---

<sup>111</sup> Straatinfo.nl (2010), <http://lopik.straatinfo.nl>. Betreft gegevens over 2008.

verbinden. Met het oog op het voorgaande, blijkt in de Gebiedscommissie voor De Utrechtse Waarden momenteel veel aandacht voor de relaties tussen stad en platteland. Met name op het vlak van recreatieve verbindingen en aanbod en vermarkting.

# HOOFDSTUK 6

## Beleid

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

### 6.1 Afbakening beleidsdocumenten

Leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit raken verschillende beleidsvelden, met name de beleidsvelden welzijn, economie, landbouw en cultuur. Zowel de lokale/regionale, als de provinciale en rijksoverheid zijn actief op deze velden, wat de beleidscontext complex maakt. De vraag ligt voor hoe de provincie Utrecht invulling geeft aan het beleid voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.<sup>112</sup>

Het is van belang om overzicht te hebben van de beleidscontext waarin de provincie en andere actoren invulling geven aan de sociaal-economische vitalisering van een gebied. Dit overzicht voor de provincie Utrecht is weergegeven in figuur 4. De meest relevante beleidsstukken worden in dit figuur grafisch gepositioneerd naar schaalniveau (Europa, Rijk, provincie, regionaal/lokaal) en thema (algemeen, platteland, leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering). Met de figuur wordt niet beoogd een volledig beleidsoverzicht te geven. Het betreft alleen de meest relevante beleidsstukken voor de provincie Utrecht, de relevante beleidsstukken van lokale overheden zijn bijvoorbeeld niet weergegeven.

	Europa/Rijk	Provincie	Regionaal/Lokaal
<b>Algemeen beleid</b>		Groene Hart Uit & thuis Cultuur is kracht Sociale Agenda Streekplan MRP WHP SMP	
<b>Platteland</b>	POP2 MJP2		AVP AVP-gebiedsprogramma's + Leaderplannen
<b>SEV/leefbaarheid</b>			

**Figuur 4** Indicatieve positionering beleid

<sup>112</sup> Hierbij merkt de Rekenkamer op, dat het niet alleen gaat om de afspraken die zijn vastgelegd in de Bestuursovereenkomst ILG (hierin ligt de focus namelijk met name op de eerste zeven thema's), maar op de invulling van het thema als geheel.

De provincie Utrecht heeft wel een algemeen beleidskader voor plattelandsontwikkeling, maar niet voor het specifieke thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland.<sup>113</sup> Het beleid op dit thema wordt gevormd door (onderdelen van) meerdere beleidslijnen. De cirkel in figuur 4 geeft aan in welke beleidsdocumenten het Utrechtse beleid voor leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is geformuleerd. Hieronder zijn deze beleidsdocumenten opgesomd, waarbij onderscheid is gemaakt tussen (integraal) plattelandsbeleid en sectoraal beleid.<sup>114</sup>

#### Plattelandsontwikkeling

- Platteland in ontwikkeling (2006);
- Utrechtse Agenda Vitaal Platteland (pMJP), Kaderdocument (2006).

#### Sectoraal beleid

- Sociale Agenda; onderdeel Leefbaarheid Kleine Kernen (2004);
- Cultuur is kracht; onderdeel regeling cultuurhuizen.

Het hier opgesomde beleid wordt door de provincie beschouwd als haar beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.<sup>115</sup> Overigens wordt nergens (ook niet in de Utrechtse AVP) vermeld dat deze sporen tezamen het beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit vormen en daarmee invulling geven aan het 8<sup>e</sup> thema van het MJP2 van het Rijk. De provincie geeft aan dat zij zich bij de uitwerking van de Utrechtse AVP heeft gebaseerd op de Bestuursovereenkomst ILG en niet heeft gekozen om de AVP te benutten als integratiekader voor de verschillende beleidssporen.<sup>116</sup>

#### **Overig relevant beleid**

De Rekenkamer constateert dat ook overig beleid invloed kan hebben op de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland. Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 heeft de Rekenkamer dit onderzoek afgebakend, waarmee niet al dit (vaak sectorale) beleid in dit onderzoek wordt meegenomen. Twee beleidslijnen van de provincie Utrecht noemen we in dit kader specifiek: de Bibliobus en Uit en Thuis in Utrecht.

#### Bibliobus

Ook de bibliobus die enkele jaren de kleine kernen in de provincie Utrecht aandeed, kan in principe geschaard worden onder het leefbaarheidsbeleid van de provincie. Deze bus (die deels door de provincie werd gefinancierd) voorzag wekelijks kleine kernen (waaronder bijvoorbeeld Cabauw en Polsbroek) van een bibliotheekvoorziening.<sup>117</sup> Alhoewel de Rekenkamer het belang van deze voorziening met betrekking tot de leefbaarheid inziet, wordt de bibliobus in dit onderzoek niet meegenomen. Reden hiervoor is dat het (sectorale) bibliotheekbeleid een geheel andere beleidslijn vormt dan het plattelandsbeleid. Daar komt bij dat per 1 januari 2010 de bibliobus niet meer rijdt.

<sup>113</sup> Zie ook: Provincie Utrecht (2006), Achtergrond van Platteland in ontwikkeling, p. 29.

<sup>114</sup> Het document 'Agenda Vitaal Platteland', wordt in dit onderzoek gemakshalve geschaard onder de 'beleidsdocumenten'. In feite betreft het een agenda voor de uitvoering. Zoals aangegeven in paragraaf 6.2.1, bevat de AVP geen nieuw beleid.

<sup>115</sup> Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 30 maart. In het interview noemde de provincie ook het beleid voor bibliotheekvoorzieningen, zoals de bibliobus. Dit beleid wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Zie ook het kader op deze pagina.

<sup>116</sup> Provincie Utrecht reactie feitelijk wederhoor, 20 december 2010.

<sup>117</sup> Allesvan.nl (2010), <http://lopik.allesvan.nl>.

### Uit en Thuis in Utrecht

Ook het Actieplan recreatie en toerisme 'Uit en Thuis in Utrecht' raakt aan sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid (zie ook figuur 4). De provincie Utrecht noemt daarbij toerisme en recreatie als een belangrijk thema binnen sociaal-economische vitaliteit. Ook dit beleid wordt, net als de bibliobus, in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Redenen hiervoor zijn dat 'Uit en thuis' zich niet specifiek richt op het landelijk gebied én dat dit beleidsstuk beter geschaard kan worden onder het derde thema in het MJ2 van het Rijk: Recreatief aantrekkelijk Nederland (en dus niet het achtste thema waar dit onderzoek zich op richt, zie ook hoofdstuk 1).

## 6.2 Provinciaal beleid ten aanzien van leefbaarheid en vitaliteit

### 6.2.1 Doelen en prestaties

Hieronder wordt ingegaan op de doelen en prestaties van het hiervoor genoemde beleid van de provincie Utrecht op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering.

#### Platteland in ontwikkeling

In dit beleidsdocument geeft de provincie haar visie weer op de ontwikkeling van het Utrechtse platteland. De provincie formuleert hierin een drietal ambities en bijbehorende doelen en prestaties (zie tabel 8). Eén van de doelen is een leefbaar landelijk gebied. De beoogde prestaties voor dit doel zijn weergegeven in tabel 9. Overigens merkt de Rekenkamer op dat de overige doelen (soms grote) raakvlakken hebben met de onderwerpen leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit.<sup>118</sup>

**Tabel 8 Ambities en doelen in 'Platteland in ontwikkeling'**

Ambities	Doelen
<u>Ambitie A</u> Vraaggericht ondernemen voor de Utrechtse samenleving	1 Duurzame landbouw met een optimale (fysieke) landbouwstructuur 2 Grotere professionaliteit van ondernemers en hun samenwerkingsverbanden 3 Groei van verbrede landbouw en "nieuw" ondernemerschap
<u>Ambitie B</u> Benutten van het Utrechtse natuurlijke en sociale kapitaal	4 Duurzaam beheer van het landelijk gebied door landgebruikers en –eigenaren 5 Meer mogelijkheden voor recreatief (mede)gebruik van platteland en natuur 6 Streekidentiteit en –cultuur versterkt plattelandseconomie <b>7 Een leefbaar landelijk gebied</b>
<u>Ambitie C</u> Ruimte voor experimenten	8 De provincie Utrecht is meer partner op het platteland 9 Wet en regelgeving voor plattelandsonwikkeling wordt ontwikkelingsgericht toegepast

**Tabel 9 Beoogde prestaties binnen het doel 'een leefbaar landelijk gebied' in 'Platteland in ontwikkeling'**

Activiteiten	Prestatie
Benutten functie van kleine kern als poort voor het landelijk gebied (door middel van het ondersteunen van initiatieven van dorpsbewoners, gemeenten en agrariërs).	3 projecten
Stimuleren en ondersteunen van kleinschalige product-marktcombinaties en andere initiatieven in het buitengebied om voorzieningen in stand te houden/ impuls te geven	2 projecten ondersteund 2 uitvoeringsplannen

<sup>118</sup> Omwille van de leesbaarheid en gedeeltelijke overlap met het pMJ2 (zie verder) laten we hier van de overige doelen de prestaties achterwege.

## Utrechtse Agenda Vitaal Platteland

De Utrechtse Agenda Vitaal Platteland (AVP) 2007-2013 vormt de provinciale uitwerking van het MJP2 van het Rijk. De AVP is een programmeringsdocument dat zich richt op de uitvoering van beleid. De rijksdoelen uit de Bestuursvereenkomst ILG zijn hierin geprogrammeerd in samenhang met de Europese en provinciale doelen en middelen. De AVP bevat geen nieuw beleid en gaat over de uitvoering van bestaand beleid.<sup>119</sup> In de AVP is een verdeling gemaakt naar drie hoofdthema's: (1) natuur, (2) landschap en cultuurhistorie en (3) sociaal economische vitaliteit.<sup>120</sup> De doelen van het eerder genoemde 'Platteland in ontwikkeling' komen vooral terug bij het thema 'sociaal-economische vitaliteit'.<sup>121</sup> Voor het thema 'sociaal economische vitaliteit' zijn de volgende (beoogde) prestaties opgesteld:

**Tabel 10 Beoogde prestaties sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid in het pMJP**

Thema	Onderwerp	Subonderwerp	Beoogde prestatie	
Landbouw	Verbeteren ruimtelijke structuur		4710 ha	
			Behouden % agrarische bedrijven groter dan 70 NGE	
	Duurzaam ondernemen		10 pilots	
	Biologische landbouw		89 bedrijven	
Recreatie	Recreatie om de stad*	Verwerven	367 ha*	
		Ruilen	174 ha**	
		Inrichten	152 ha*	
		Beheer	8997 ha	
		Landelijke routenetwerken	Wandelen	2 knelpunten aangepakt
			Fietsen	8 knelpunten aangepakt
			Varen	100 km knelpuntvrij
			Wandelen over Boerenland	PM
			Recreatief medegebruik	10 projecten
		Overig	Ondernemerschap en samenwerkingsverbanden	
	32% heeft verbrede activiteit			
	18 projecten***			
	10 projecten			

\* Betreft hectares die zijn opgenomen in de Bestuursvereenkomst met het Rijk. De ambities voor verwerving en inrichting liggen hoger.

\*\* Het gaat hier om nog niet doorgeleverde gronden.

\*\*\* Het betreft de projecten uit het project Leefbaarheid Kleine Kernen (zie onder).

Binnen de provincie Utrecht wordt het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2, zie hoofdstuk 3) uitgevoerd via de Utrechtse Agenda Vitaal Platteland (AVP). Als doelstellingen gelden de doelstellingen die in het POP2 zijn vastgesteld. In Utrecht zijn alle maatregelfiches in as 3 en as 4, waarbinnen subsidie kan worden aangevraagd, opengesteld.<sup>122</sup>

<sup>119</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 12.

<sup>120</sup> Naast de 3 genoemde hoofdthema's in het pMJP is er nog een vierde hoofdthema benoemd: reconstructie van de zandgebieden. Dit thema is alleen van toepassing op de zandgebieden; het heeft voor het grootste deel betrekking op het AVP-gebied Gelderse Vallei / Eemland.

<sup>121</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 20.

<sup>122</sup> Provincie Utrecht (2009), Agenda Vitaal Platteland 2007-2013, Subsidiekader ILG/AVP.

### **Sociale Agenda; onderdeel project Leefbaarheid Kleine Kernen (pLKK)**

Waar de Utrechtse AVP zich sterk richt op het fysieke domein, richt de Sociale Agenda (met als onderdeel het project Leefbaarheid Kleine Kernen) zich meer op het sociale domein. Hoewel dit nergens zo is vastgelegd, is hiermee de Sociale Agenda complementair aan de AVP op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering van het platteland.<sup>123</sup> In het project Leefbaarheid Kleine Kernen ondersteunt de provincie Utrecht met kennis en middelen lokale initiatieven die de leefbaarheid in kleine kernen verbeteren. De provincie treedt hierbij op als ontwikkelingspartner van partijen 'in het veld', zoals gemeenten. In het uitvoeringsplan van het pLKK is de volgende doelstelling opgenomen: "Doel van dit project is om de leefbaarheid en sociale samenhang in kleine kernen duurzaam te vergroten of te behouden, zodat het vitale leefgemeenschappen blijven voor alle inwoners."<sup>124</sup>

Een nadere concretisering van het bovenstaande doel in prestaties is niet gemaakt. Het vooraf vastleggen van prestaties past volgens de provincie Utrecht ook niet bij haar rol als ontwikkelingspartner. Er is gekozen voor een ontwikkelingstraject samen met gemeenten, dat "moet leiden tot inzicht in de ervaren problematiek in kleine kernen en concrete oplossingsgerichte projecten die gedragen worden door de lokale gemeenschap".<sup>125</sup>

In de in 2006 verschenen Agenda Vitaal Platteland wordt wel een beoogde prestatie genoemd voor 'leefbaarheidsprojecten', namelijk 18 projecten.<sup>126</sup> Blijkbaar was er toen (eind 2006, dus twee jaar nadat het Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen is vastgesteld) een redelijk beeld ontstaan van de mogelijk te behalen prestaties. Uit een Stand van Zaken-notitie<sup>127</sup> van 2007 blijkt inderdaad dat de provincie op dat moment een goed beeld heeft van de mogelijk te behalen prestaties. In deze notitie wordt een beschrijving gegeven van de op dat moment lopende leefbaarheidsprojecten en wordt per project een advies geformuleerd om, al dan niet onder voorwaarden, de projecten voort te zetten.

### **Regeling Cultuurhuizen**

Om bij te dragen aan de leefbaarheid en sociale cohesie stimuleert de provincie de realisatie van cultuurhuizen in een woonkern, dorp of woonwijk.<sup>128</sup> Een cultuurhuis is een multifunctionele accommodatie waarin minimaal drie organisaties of instellingen (participanten) zijn gehuisvest. Minimaal twee hiervan zijn maatschappelijke instellingen, waaronder (in elk geval) een bibliotheekvoorziening. Een cultuurhuis heeft een centrale gemeenschappelijke ruimte waarin activiteiten kunnen plaatsvinden en heeft hiermee een ontmoetingsfunctie voor wijk, dorp of woonkern. De beoogde prestatie van de provincie (in 2005) was 10 gerealiseerde cultuurhuizen voor 2010. Op basis van de vraag van gemeenten is in 2008 vervolg gegeven aan het beleid en is een prestatie geformuleerd van minimaal 10 (extra) geopende cultuurhuizen in 2012.<sup>129</sup> De Rekenkamer stelt vast dat het in totaal gaat om 20 cultuurhuizen.

Van belang is het feit dat de provincie in 2008 de voorwaarden voor subsidie binnen de regeling Cultuurhuizen heeft versoepeld. In plaats van een bibliotheek*vestiging* was een bibliotheek*service* nu voldoende om aanspraak te kunnen maken op een subsidie uit deze regeling. Hiermee is tegemoet gekomen aan één van de kritiekpunten van de oude regeling. Namelijk dat veel kleine(re) kernen niet in aanmerking kwamen voor een subsidie, terwijl juist hier het voorzieningenniveau onder druk staat.<sup>130</sup> Deze versoepeling was dus juist voor kleine kernen een

---

<sup>123</sup> Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 30 maart 2010.

<sup>124</sup> Provincie Utrecht (2004), Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 5.

<sup>125</sup> Provincie Utrecht (2004), Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 10.

<sup>126</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 22.

<sup>127</sup> Provincie Utrecht (2007), Stand van zaken Leefbaarheid Kleine Kernen, rapportage per project.

<sup>128</sup> Provincie Utrecht (2010), [www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl).

<sup>129</sup> Provincie Utrecht (2009), Cultuur is Kracht, Cultuurnota 2009-2012, p. 27.

<sup>130</sup> Provincie Utrecht (2007), Cultuurhuizen in de provincie Utrecht. Evaluatie van het provinciale beleid 2003-2007, p. 9.

kans, mede om het afschaffen van de bibliobus (zie paragraaf 6.1) te compenseren. De Rekenkamer merkt tot slot op dat de Regeling Cultuurhuizen niet specifiek betrekking heeft op het platteland. Wel wordt expliciet aangegeven dat de regeling mede een oplossing biedt voor (onder meer) het onder druk staande voorzieningenniveau in kleine kernen.<sup>131</sup>

## 6.2.2 Instrumentarium en middelen

### A. Beleidsinstrumenten

De provincie voert het bovenstaande beleid uit middels een aantal instrumenten. In tabel 11 wordt een overzicht gegeven van de gebruikte beleidsinstrumenten per beleidsdocument, waarna deze kort worden toegelicht. Aangezien Platteland in ontwikkeling een visiedocument is en de uitvoering ervan met name loopt via de AVP en het project Leefbaarheid Kleine Kernen, is dit beleidsdocument niet in de tabel opgenomen.

**Tabel 11 Beleidsinstrumenten provincie Utrecht op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit**

Instrument	Provincie Utrecht
Gebiedsgericht werken	- Gebiedscommissies - Plaatselijke Groep Leader
Programma's en projecten	- Project Leefbaarheid Kleine Kernen - Agenda Vitaal Platteland
Subsidieregelingen	- Subsidiekader ILG/AVP - Regeling Cultuurhuizen
Uitvoeringsinstellingen	- Alleato
Beleidsregels	- Niet van toepassing

### Gebiedsgericht werken

#### Utrechtse Agenda Vitaal Platteland: Gebiedscommissies

Het plattelandsbeleid van de Agenda Vitaal Platteland vult de provincie gebiedsgericht in: de provincie heeft gebiedscommissies ingesteld die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het plattelandsbeleid (zie ook hoofdstuk 4). Voor ieder gebied zijn afspraken vastgelegd in een (in samenwerking met de provincie opgesteld<sup>132</sup>) gebiedsprogramma dat is vastgesteld door provincie (PS) en de betreffende gebiedscommissie. Deze gebiedsprogramma's vormen, samen met de jaarlijkse kaderbrief die de provincie per gebied opstelt, de basis voor de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van de gebiedscommissies.<sup>133</sup> Op basis van deze programma's stellen GS jaarlijks het 'trekkingsrecht' (subsidieplafond voor dat jaar) vast. De uitvoeringsprogramma's vormen op hun beurt de basis voor het aanvragen van subsidie bij de provincie. Binnen de provincie is er per twee á drie AVP-gebieden een gebiedsmanager aangesteld, die zorgt voor afstemming tussen het provinciale beleid en de activiteiten van het betreffende AVP-gebied. Deze manager heeft een adviserende rol in de Gebiedscommissie.<sup>134</sup>

#### POP2/Leader: Plaatselijke Groep Leader

<sup>131</sup> Provincie Utrecht (2005), Behandelingsvoorstel voor de commissie ZCW, Plan van aanpak Cultuurhuizen, p. 3.

<sup>132</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 20 december 2010.

<sup>133</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 60.

<sup>134</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 51.



De uitvoering van het provinciale leefbaarheidsbeleid verloopt deels via de Leaderaanpak, een voorbeeld van gebiedsgericht werken. In Utrecht zijn twee gebieden aangewezen als Leader-gebied, te weten de Weidse Veenweiden (waartoe ook De Utrechtse Waarden behoort) en het Kromme Rijngebied. Voor beide gebieden is een Plaatselijk Groep ingesteld, waarin belanghebbenden uit het gebied zijn vertegenwoordigd. Deze PG-en stellen in een bottom-up proces (in samenwerking met de provincie<sup>135</sup>), ontwikkelingsplannen op voor hun gebied. Zo zijn voor de ontwikkeling van het Ontwikkelingsplan Weidse Veenweiden drie à vier bijeenkomsten georganiseerd met betrokken partijen uit het gebied.<sup>136</sup> Op basis hiervan worden subsidieaanvragen bij de provincie ingediend. De PG voor de Weidse Veenweiden valt hierbij overigens onder de Gebiedscommissie voor De Utrechtse Waarden.<sup>137</sup> Een koppeling tussen de Plaatselijke Groep en de Gebiedscommissie is gewaarborgd doordat enkele leden zitting hebben in beide organen.

## **Programma's en projecten**

### Project Leefbaarheid Kleine Kernen

De provincie stelt zich in dit project op als ontwikkelingspartner van gemeenten, door (risicovol) te investeren in projecten. De provincie Utrecht heeft binnen dit beleid niet gekozen voor een subsidieregeling, omdat volgens de provincie de diversiteit van zowel problemen als oplossingsrichtingen maatwerk vergt wat niet goed is in te passen in een subsidieregeling.<sup>138</sup> Daarom is ervoor gekozen om samen met gemeenten ontwikkelingstrajecten te starten. Concreet zijn in deze trajecten gesprekken gevoerd en bijeenkomsten georganiseerd om inzicht te krijgen in de problematiek in de kleine kernen en de mogelijke oplossingsrichtingen. Vervolgens zijn rondom afzonderlijke projecten afspraken gemaakt met betrokken partijen die zijn vastgelegd in convenanten. Het gaat onder andere om afspraken over de hoogte van de provinciale bijdrage en een inhoudelijke en financiële verantwoording na afloop van het project.<sup>139</sup>

De Rekenkamer constateert dat naast het begeleiden van deze investeringstrajecten en het beschikbaar stellen van middelen de provincie ook een functie heeft (gehad) in het verspreiden van kennis. Zo zijn aan het begin van het project door de provincie drie conferenties georganiseerd (onder andere met betrokken partijen uit het veld) en is mede door de provincie de Utrechtse Vereniging Kleine Kernen opgericht om kennis en ervaring uit te wisselen. Tevens is de provincie in het project Leefbaarheid Kleine Kernen actief geweest in het verknopen van projecten (zoals met projecten binnen de regeling Cultuurhuizen en activiteiten binnen AVP).<sup>140</sup> Meestal was er in het project ook discussie over de ruimtelijke consequenties van de leefbaarheidsplannen. Dan kon het gaan over het aanpassen dan wel oprekken van de rode (stedelijke) contouren, over stedenbouwkundige uitwerkingen van het provinciale streekplan, maar bijvoorbeeld ook om het verplaatsen van bedrijfsactiviteiten naar buiten de kern. Een concreet voorbeeld van dit laatste is de verplaatsing van een bedrijf in Benschop naar een locatie in het landelijke gebied. Op de plek in het centrum kon dit bedrijf niet verder uitbreiden en zorgde voor overlast door veel vrachtverkeer in de smalle straatjes.<sup>141</sup>

---

<sup>135</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 20 december 2010.

<sup>136</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, interview, 26 april, 2010.

<sup>137</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2007), Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013, p. 36.

<sup>138</sup> Provincie Utrecht (2004), Uitvoeringsplan Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 10.

<sup>139</sup> Provincie Utrecht en gemeente Montfoort (2008), Convenant tot samenwerking, en Provincie Utrecht en gemeente Lopik (2006), Convenant tot samenwerking.

<sup>140</sup> Provincie Utrecht (2009), Leefbaarheid in kleine kernen, Evaluatie 2009 Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 10.

<sup>141</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 18 augustus 2010.

### Utrechtse Agenda Vitaal Platteland

De provincie geeft in de AVP aan welke doelen voor het platteland worden nagestreefd, welke middelen daarvoor kunnen worden ingezet, hoe de uitvoering gestalte kan krijgen en op welke wijze monitoring en rapportage plaats vinden.<sup>142</sup> De uitvoering van dit programma verloopt gebiedsgericht. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de passage onder het instrument 'gebiedsgericht werken'.

## **Subsidieregelingen**

### Utrechtse Agenda Vitaal Platteland en Leader

Voor de uitvoering van de Agenda Vitaal Platteland stelt de provincie subsidies beschikbaar. Het gaat hierbij enerzijds om het beschikken van subsidieaanvragen voor Europese POP2-middelen (zie ook hoofdstuk 3), anderzijds om provinciale cofinanciering hiervoor. Hierbij kunnen de as 4-middelen alleen worden aangevraagd via de Plaatselijke Groepen. De as 3-middelen kunnen in principe via zowel de Plaatselijke Groepen als de gebiedscommissies worden aangevraagd.<sup>143</sup> Voor de uitvoering van de AVP is één subsidiekader ILG/AVP van toepassing. Hierin zijn de subsidies vanuit Rijk, provincie en POP voor het AVP opgenomen. In het subsidiekader is onder meer vastgelegd dat de provinciale bijdrage voor projecten die vallen onder het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in het algemeen maximaal 50% van de subsidiabele kosten bedraagt en dat voor enkele subthema's een maximale provinciale bijdrage is vastgesteld.<sup>144</sup>

In de beschikkingen die de aanvrager (bij goedkeuring) ontvangt, zijn voorwaarden opgenomen voor de te ontvangen subsidie. Het gaat daarbij onder andere om de uiterlijke startdatum van de uitvoering van de werken en de inhoudelijke en financiële verantwoording. Uiterlijk dienen partijen zes maanden na afronding van de activiteiten een aanvraag voor vaststelling van de subsidie en een eindrapportage in te dienen.<sup>145</sup>

### Regeling Cultuurhuizen

De provinciale Regeling Cultuurhuizen bestaat uit een aan te vragen subsidie voor procesbegeleiding en/of voor investeringen ten bate van de realisatie van een cultuurhuis. In de beschikking die gemeenten (bij goedkeuring) ontvangen, zijn de voorwaarden voor de te ontvangen subsidie vastgelegd.<sup>146</sup> Zo moeten gemeenten bijvoorbeeld tussenrapportages opleveren over de voortgang van het project, en is beschreven waaraan een cultuurhuis moet voldoen. Ook worden hierin afspraken vastgelegd omtrent inhoudelijke en financiële verantwoording (waartoe ook een accountantsverklaring hoort) na realisatie van het project.<sup>147</sup>

## **Uitvoeringsinstellingen: Alleato**

In het kader van de Wmo dient de provincie aan gemeenten tweedelijnsondersteuning te bieden, onder andere op het prestatieveld 'bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten' (zie hoofdstuk 3). Het centrum voor maatschappelijke ondersteuning in de provincie Utrecht is Alleato. Deze organisatie werkt in opdracht van overheden en maatschappelijke organisaties. Alleato wordt voor een deel

---

<sup>142</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 5.

<sup>143</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, interview, 26 april 2010.

<sup>144</sup> Provincie Utrecht (2009), Agenda Vitaal Platteland 2007-2013, Subsidiekader ILG/AVP, pp. 41 tot 47.

<sup>145</sup> Provincie Utrecht (2008), Beschikking subsidieverlening Boerderij logeren in Polsbroek en Provincie Utrecht (2010), Beschikking subsidieverlening haalbaarheidsstudie buurtsuper voor leefbaar Polsbroek.

<sup>146</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 24 augustus 2010.

<sup>147</sup> Provincie Utrecht (2010), Toekenning investeringssubsidie MFA Langbroek en Provincie Utrecht (2009), Toekenning investeringssubsidie Cultuurhuis Oudewater.

gefinancierd door de provincie Utrecht. In 2006 bedroeg de basissubsidie 77% van de totale omzet van Alleato.<sup>148</sup> Vanaf 2008 is deze vaste provinciale bijdrage verlaagd naar 40% in 2008, en naar 27% in 2009. Met een begroting van 2,4 miljoen in 2009 bedroeg de provinciale bijdrage in dat jaar circa € 0,65 mln. Naast deze basisbijdragen ontving Alleato ook projectbudgetten van de provincie Utrecht.<sup>149</sup>

Alleato voert activiteiten uit binnen zes programmaliijnen. Eén hiervan betreft leefbaarheid en participatie. Daarbinnen voert Alleato enkele projecten uit. In relatie met dit onderzoek noemen we hierbij het feit dat Alleato het secretariaat voert van de Utrechtse Vereniging Kleine Kernen (UVKK), die in januari 2007 werd opgericht.<sup>150</sup> Aanvullend bracht Alleato in 2007 het aantal voorzieningen per kleine kern in beeld en voerde zij in 2009 een quickscan uit over de rol en positie van dorpshuizen in kleine kernen van de provincie Utrecht.<sup>151</sup>

## B. Middelen

In tabel 12 wordt een overzicht gegeven van de beschikbare provinciale middelen voor het in 6.1 en 6.2 genoemde beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. In totaal is er circa € 4,5 mln. aan provinciale middelen beschikbaar voor het leefbaarheids- en vitaliteitsbeleid, exclusief een deel dat niet als zodanig is gelabeld.

**Tabel 12 Geraamde bijdragen Europa, Rijk, provincie en derden aan het provinciale leefbaarheidsbeleid 2007-2013<sup>152</sup>**

Beleid		Bijdragen in €			
		Europa*	Rijk	Provincie	Derden**
AVP (deel POP2) (2007-2013)	As 3: Verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	12 mln.		Niet gelabeld	Inzet: 25%
	As 4: Uitvoering van de Leader-aanpak	4 mln.		Niet gelabeld	Inzet: 25%
Motie van Geel	Nog niet geprogrammeerd	-	0,8 mln.	-	-
Project LKK (2004-2007)	Investeringsbudget	-		2,00 mln.	Minimaal 50% (2,0 mln.)
Regeling Cultuurhuizen (2008-2009)	Investerings	-		1,45 mln.	-
	Procesbegeleiding	-		0,30 mln.	-
<b>Totaal</b>		<b>16 mln.</b>	<b>0,8 mln.</b>	<b>3,75 mln.</b> (excl. 'niet gelabeld')	<b>Minimaal 2,0 mln.</b>

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

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

<sup>148</sup> Alleato (2007), Thuis in Utrecht, Publieksjaarsverslag 2006 Alleato, p. 12.

<sup>149</sup> Alleato (2010), Samen aan de slag in de Provincie Utrecht, Publieksjaarsverslag 2009 Alleato, p. 15.

<sup>150</sup> Alleato (2010), [www.alleato.nl](http://www.alleato.nl).

<sup>151</sup> Alleato, Utrechtse Vereniging Kleine Kernen en Provincie Utrecht (2007), Utrechtse kleine kernen op de kaart en Alleato (2010), Samen aan de slag in de Provincie Utrecht, Publieksjaarsverslag 2009 Alleato, p. 6.

<sup>152</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 33 en Provincie Utrecht (2008), Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 5 en Provincie Utrecht (2008), Besluit Cultuurhuizen provincie Utrecht 2008. Geraadpleegd via <http://utrecht.regelingenbank.eu> in augustus 2010 en Provincie Utrecht, email, 25 augustus 2010.

Met betrekking tot tabel 12 zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Naast de in de tabel opgenomen middelen zijn er ook andere middelen die (mede) de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit kunnen bevorderen (zoals beschreven in paragraaf 6.2. van de provincie Utrecht dit thema breed op). Deze zijn echter niet in de tabel opgenomen. In totaal is er € 65,8 mln. aan provinciale middelen beschikbaar in de periode 2007-2011 voor de uitvoering van de Agenda Vitaal Platteland.<sup>153</sup> Deze middelen kunnen en worden ook voor sociaal economische vitaliteit ingezet op basis van de gebiedsprogramma's en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.<sup>154</sup> Aanvullend heeft de provincie een verplichte cofinanciering in het kader van de Bestuursovereenkomst ILG met het Rijk. Aangezien er voor het achtste thema (sociaal-economische vitaliteit) geen afspraken zijn gemaakt, gaat het hier (dus) om middelen voor de overige zeven thema's van het MJP2 van het Rijk.<sup>155</sup>
- In de Agenda Vitaal Platteland gaat de provincie uit van een gemiddelde cofinanciering van 25% vanuit de gebieden voor projecten. De provincie geeft hierbij aan dat het moeilijk is op voorhand hiervoor middelen te begroten en dat deze bijdrage per project sterk kan variëren.<sup>156</sup>
- Hoewel de provincie middelen beschikbaar stelt als cofinanciering voor projecten binnen POP2-assen 3 en 4, zijn deze niet in de tabel opgenomen. Reden hiervoor is dat de provinciale cofinanciering voor POP2 (vooraf) niet apart is gelabeld. Na de verdeling van de POP-middelen over de verschillende gebieden is de cofinanciering ontschot opgenomen in de afzonderlijke gebiedsprogramma's.<sup>157</sup>
- In de Bestuursovereenkomst met het Rijk over de besteding van de ILG-middelen zijn alleen afspraken en bijbehorende middelen vastgelegd voor de thema's één tot en met zeven van het MJP2 van het Rijk.<sup>158</sup> Pas in tweede instantie zijn er met de Motie van Geel middelen voor het achtste thema (sociaal-economische vitaliteit) beschikbaar gekomen voor de provincie Utrecht. Het gaat om € 833.000 voor het uitvoeren van projecten of het doen van haalbaarheidsonderzoek hiertoe voor het versterken van de leefbaarheid van het platteland.<sup>159</sup> De provincie is verantwoordelijk voor de besteding van deze middelen (net als de overige ILG-middelen). De provincie Utrecht heeft op dit moment deze middelen nog niet geprogrammeerd.<sup>160</sup>

In tabel 12 zijn de middelen van Platteland in ontwikkeling en Alleato buiten beschouwing zijn gelaten. Redenen hiervoor zijn:

- De middelen voor Platteland in ontwikkeling bedragen in totaal € 6,1 mln.<sup>161</sup> Het gaat om middelen voor onder andere het bevorderen van plattelandstoerisme, het versterken van leefbaarheid om kleine kernen en voor plattelandsontwikkeling. Deze middelen zijn echter niet opgenomen in tabel 12 omdat deze middelen (grotendeels) via de Agenda Vitaal Platteland en het project Leefbaarheid Kleine Kernen worden ingezet. Hierdoor wordt voorkomen dat bepaalde middelen twee keer in de tabel staan.<sup>162</sup>

---

<sup>153</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 33.

<sup>154</sup> Provincie Utrecht, e-mail 17 januari 2010.

<sup>155</sup> Gezien de afbakening van dit onderzoek (zie hoofdstuk 1) zijn de overige genoemde middelen niet opgenomen in de tabel. Ook de overige provinciale middelen zijn buiten de tabel gehouden vanwege het feit dat het lastig is de middelen voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit hieruit te isoleren.

<sup>156</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 33.

<sup>157</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 25 augustus 2010.

<sup>158</sup> Provincie Utrecht en het ministerie van LNV (2006), Investeringsbudget Landelijk Gebied, Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Utrecht.

<sup>159</sup> Provincie Utrecht en het ministerie van LNV (2009), Werkversie Investeringsbudget Landelijk Gebied, Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Utrecht, p. 23.

<sup>160</sup> Provincie Utrecht, telefonisch gesprek, augustus 2010.

<sup>161</sup> Provincie Utrecht (2006), Visie en activiteitenprogramma plattelandsontwikkeling Utrecht 2006-2009, Platteland in ontwikkeling, p. 17.

<sup>162</sup> Zoals eerder aangegeven is Platteland in ontwikkeling een visiedocument. De uitvoering ervan loopt via andere sporen.

- De activiteiten van Alleato beslaan een groot aantal werkvelden. Het is hierdoor niet (goed) mogelijk om de bijdragen aan het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit hieruit te isoleren.

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

De provincie Utrecht monitort het beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit op het platteland niet integraal. Wel besteedt de provincie aandacht aan monitoring en evaluatie van de eerder genoemde (afzonderlijke) beleidsstukken. Hieronder wordt ingegaan op de vraag in hoeverre monitoring en evaluatie van dit beleid (in opzet) zijn georganiseerd en of deze zich richten op uitvoering (proces), prestatie (output) en/of effect (outcome).

#### **Agenda Vitaal Platteland**

Om monitoring van de AVP mogelijk te maken is door de provincie Utrecht het programma PRISMA ontwikkeld. Met dit programma heeft de provincie inzicht in de stand van zaken van zowel financiën als van de doelen en prestaties.<sup>163</sup> Jaarlijks doet GS (op basis van de WILG) verslag aan de minister van LNV van de voortgang van de uitvoering en de bestedingen van het investeringsbudget ILG.<sup>164</sup> De gebiedscommissies zijn verantwoordelijk voor een periodieke rapportage over de voortgang van de jaarlijks opgestelde Uitvoeringsprogramma's, zowel wat betreft de middelen als de doelen en prestaties.<sup>165</sup>

Verder is voor de Utrechtse AVP vastgelegd dat er eenmalig in 2010 (halverwege de programmaperiode) een ILG Midterm Review is voorzien.<sup>166</sup> In september 2010 is deze MTR aangeboden aan de Tweede Kamer. De Midterm Review brengt in kaart in hoeverre en op welke wijze de € 830.000 rijksmiddelen zijn/worden besteed die via de motie Van Geel alsnog aan het ILG-budget zijn toegevoegd voor het 8<sup>e</sup> AVP-thema 'sociaal-economische vitaliteit'.<sup>167</sup> Tot slot wordt ook aan het eind van de investeringsperiode door de provincie aan het Rijk verantwoording afgelegd over de nakoming van de Bestuursovereenkomst.<sup>168</sup>

Naast de (door het Rijk verplichte) MTR, heeft de provincie ook voor eigen gebruik een Mid Term Review Agenda Vitaal Platteland opgesteld. Dit is overigens in de AVP zelf niet aangekondigd. Deze MTR is op 27 september 2010 vastgesteld door PS.<sup>169</sup>

#### **Platteland in ontwikkeling**

Voor Platteland in ontwikkeling (Pio) is beschreven dat jaarlijks wordt gekeken naar de voortgang en de resultaten. Basis hiervoor vormen de prestatie-indicatoren, de financiële administratie en enkele interviews met hoofdrolspelers.<sup>170</sup> De wijze van evalueren van Pio is niet in opzet vastgelegd, niet voor het programma als geheel en niet specifiek voor het thema leefbaarheid en vitaliteit. Wel is er in 2008 (halverwege de periode) over dit programma een voortgangsrapportage en evaluatie verschenen en wordt momenteel gewerkt aan een eindrapportage.<sup>171</sup> De evaluatie richtte zich met name op de voortgang van de projecten en de bijdrage van de

<sup>163</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 56.

<sup>164</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 57.

<sup>165</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p.51.

<sup>166</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 57.

<sup>167</sup> Ministerie van LNV & IPO (2010), ILG in uitvoering - MidTerm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied, pp. 92 en 93.

<sup>168</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 57.

<sup>169</sup> Provinciale Staten (2010), Besluitenlijst provinciale Statenvergadering 27 september 2010.

<sup>170</sup> Provincie Utrecht (2006), Visie en activiteitenprogramma plattelandontwikkeling Utrecht 2006-2009, Platteland in ontwikkeling, p. 47.

<sup>171</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 1 juni 2010.

projecten aan de doelen van Pio.<sup>172</sup> Ook zijn interviews gehouden met projectleiders en projectuitvoerders om de projecten ook kwalitatief te evalueren.

Hierbij moet wel worden aangetekend dat leefbaarheidsprojecten nauwelijks via Platteland in ontwikkeling zijn gefinancierd, maar via Leader en cofinanciering vanuit andere middelen dan die voor Pio (zoals het project Leefbaarheid Kleine Kernen).<sup>173</sup> Het is dan ook niet opvallend dat er specifiek voor dit thema binnen Platteland in ontwikkeling geen monitoring en evaluatie is georganiseerd, maar dat dit plaatsvindt in het kader van (deze) andere programma's en projecten.

### **Project Leefbaarheid Kleine Kernen**

Er is weinig vastgelegd omtrent de monitoring en evaluatie van dit project. Wel is begonnen met een pilot (Lopikerwaard), waarvoor een evaluatiemoment heeft plaatsgevonden over de dan beschikbare resultaten.<sup>174</sup> Deze evaluatie van de pilot<sup>175</sup> blijkt zich met name te richten op het proces van het project. Gedurende het vervolg van het project is de voortgang ervan in beeld gebracht in diverse rapporten, waaronder een Tussenevaluatie (2007), een Stand van zaken per project (2007 en 2008) en een Eindevaluatie (2009). In deze rapporten is naast de voortgang van het project (behaalde resultaten), aandacht besteed aan de proceskant en is geëvalueerd of projecten wel of niet voortgezet moesten worden. Kort wordt in de eindevaluatie ook het effect (outcome) aangestipt. Aanvullend is in het kader van de eindevaluatie een enquête gehouden over de vraag hoe de partners van de provincie aankijken tegen de projecten.

### **POP2/Leader**

De provincie Utrecht is verantwoordelijk voor de evaluatie van het beleid op provinciaal niveau. Het betreft een tussentijdse evaluatie en een eindevaluatie.<sup>176</sup> De Plaatselijke Groepen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en monitoring van de Lokale Ontwikkelingsplannen.<sup>177</sup> Ten behoeve van monitoring en evaluatie zijn voor de Weidse Veenweiden indicatoren opgesteld op het niveau van prestaties (output), niet voor het proces of effecten van de projecten. Ook de monitoring van het Leader-beleid in het Kromme Rijngebied richt zich op de financiële en inhoudelijke voortgang ("een vinger aan de pols houden"). De evaluaties (na 1 jaar, na 3 jaar en aan het einde van de periode) richten zich op: ambitie, thema's en resultaten, organisatie en samenwerking.<sup>178</sup>

### **Cultuurbeleid**

Specifiek ten aanzien van de Regeling Cultuurhuizen is niet vastgelegd hoe monitoring is georganiseerd. De provincie heeft wel een evaluatie van de regeling uitgevoerd over de periode 2003-2007. Deze was gericht op zowel output als het proces. Hoewel dit niet is vastgelegd, staat een evaluatie van de regeling in de periode 2008-2009 op de agenda voor eind 2010. Waarschijnlijk is ook deze gericht op output en proces.<sup>179</sup>

---

<sup>172</sup> De Lynx i.o.v. de provincie Utrecht (2008), Evaluatie Programma Platteland in ontwikkeling, p. 1.

<sup>173</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 1 juni 2010.

<sup>174</sup> Provincie Utrecht (2004), Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 16.

<sup>175</sup> Provincie Utrecht (2005), Notitie voor de commissie Zorg, Cultuur en Welzijn inzake voortgang project Leefbaarheid Kleine Kernen.

<sup>176</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2007), Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013, p. 41.

<sup>177</sup> Zoals eerder is beschreven, zijn er in de provincie Utrecht twee Leader-gebieden aangewezen, te weten de Weidse Veenweiden en het Kromme Rijngebied.

<sup>178</sup> Plaatselijke Groep Leader Kromme Rijn (2007), Ontwikkelingsplan 2007-2013, Naar een Kromme Rijnstreek in volle bloei!, p. 23.

<sup>179</sup> Provincie Utrecht, telefonisch gesprek, augustus 2010.

## 6.3 Beleid voor De Utrechtse Waarden

### 6.3.1 Doelen en prestaties

In het voorgaande is het relevante provinciale beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit weergegeven. In deze paragraaf gaan we in op het beleid specifiek voor De Utrechtse Waarden. Hierbij wordt ingegaan op het Ontwikkelingsplan Weidse Veenweiden en het Gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden. Op het schaalniveau van De Utrechtse Waarden zijn geen doelen en prestaties geformuleerd binnen Platteland in ontwikkeling, de Regeling Cultuurhuizen en het project Leefbaarheid Kleine Kernen. Om deze reden wordt in deze paragraaf niet op dit beleid ingegaan.

#### Het AVP-gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden 2007-2013

Het gebiedsprogramma voor De Utrechtse Waarden is opgesteld door de Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden en is medio 2007 vastgesteld door Provinciale Staten en de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. Het gebiedsprogramma vormt een uitwerking van de AVP van de provincie Utrecht. In het gebiedsprogramma is sociaal-economische vitalisering het leidende thema (andere thema's zijn: natuur en landschap en cultuurhistorie). Het gaat hierbij om het versterken en ontwikkelen van economische dragers voor het behoud van leefbaarheid en werkgelegenheid, de bijzondere kwaliteit van landschap en cultuurhistorie en het versterken van de recreatieve mogelijkheden en netwerken.<sup>180</sup> Binnen het thema sociaal-economische vitaliteit wordt onderscheid gemaakt in de subthema's landbouw, sociaal-economische vitalisering en recreatie. Hieronder gaan we in op de doelen en prestaties van de laatste twee subthema's.<sup>181</sup>

#### Sociaal-economische vitalisering

De operationele doelen en prestaties van de gebiedscommissie binnen dit subthema zijn het versterken van de bedrijvigheid (prestatie: 15 projecten), dorpsvernieuwing en –ontwikkeling (prestatie: 15 projecten) en het ontwikkelen van Leader-projecten (geen prestaties geformuleerd).<sup>182</sup>

#### Recreatie

De operationele doelen en prestaties van de gebiedscommissie binnen dit subthema zijn de versterking recreatieve mogelijkheden via landelijke routenetwerken (geen prestaties geformuleerd<sup>183</sup>), via de provinciale routenetwerken (prestatie: 45 km) en de versterking toeristische ontwikkeling (prestatie: 5 projecten).<sup>184</sup>

#### Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013

Het Ontwikkelingsplan voor de Weidse Veenweiden is van onderaf tot stand gekomen middels een aantal gebiedsbijeenkomsten en consultatierondes met diverse mensen en organisaties.<sup>185</sup> In dit plan van de Plaatselijke Groep staat de relatie tussen stad en land centraal. Voor dit thema is gekozen vanwege de peri-urbane<sup>186</sup> problematiek enerzijds en de kansen die de stad-landrelatie biedt voor sociaal-economische ontwikkeling van het gebied anderzijds.<sup>187</sup> In het Ontwikkelingsplan zijn 4 speerpunten, met bijbehorende

---

<sup>180</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2007), AVP-Gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden 2007-2013, p. 3.

<sup>181</sup> Aangezien het subthema landbouw eerder te scharen is onder het thema landbouw van het MJP2 van het Rijk, wordt dit subthema hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>182</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2007), AVP-Gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden 2007-2013, p. 16 en 17.

<sup>183</sup> Daarbij vindt de financiering hiervan plaats buiten het gebiedsprogramma.

<sup>184</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2007), p. 18 en 19.

<sup>185</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2007), Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013, p. 5.

<sup>186</sup> Het betreft problematiek in het landelijk gebied dat onder invloed staat van stedelijk gebied.

<sup>187</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2007), Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013, p. 23.

doelstellingen en prestaties geformuleerd.<sup>188</sup> Hieronder worden deze weergegeven voor De Utrechtse Waarden. In totaal gaat het om 52 projecten en 68 km aan recreatieve routes en bewegwijzering.<sup>189</sup>

#### Landbouwkundige innovatie en ondernemerschap

De indicatoren en prestaties van de Plaatselijke Groep binnen dit speerpunt zijn verbrede agrarische ondernemingen (prestatie: 4 projecten), nieuwe afzetkanalen voor streekproducten en diensten (prestatie: 4 projecten) en groene en blauwe diensten (prestatie: 1 project).

#### Stimulering recreatie en toerisme

Binnen dit speerpunt is een breed scala aan indicatoren en prestaties geformuleerd. Het gaat onder andere om het verbeteren en vergroten van het aanbod aan routegebonden recreatie (bijv. ruit- en kanoroutes, bewegwijzering), nieuwe of verbrede voorzieningen gericht op toerisme en recreatie, evenementen en producten rondom streekidentiteit. Alle indicatoren zijn gekwantificeerd in prestaties. In totaal gaat het hierbij om 25 projecten en 68 km aan recreatieve routes en bewegwijzering.

#### Verbeteren leefbaarheid

Binnen dit speerpunt zijn indicatoren en prestaties geformuleerd die variëren van nieuwe voorzieningen in kleine kernen, bijzondere kosten van multifunctionele accommodaties en projecten gericht op specifieke doelgroepen. In totaal gaat het om 14 projecten.

#### Samenwerking met andere (leader)gebieden

De indicatoren en prestaties van de Plaatselijke Groep binnen dit speerpunt zijn samenwerking gericht op versterken stad-landrelatie (prestatie: 2 projecten), samenwerking gericht op promotie Groene Hart (prestatie: 1 project) en transnationale samenwerking (prestatie: 1 project).

### **6.3.2 Instrumentarium en middelen**

#### **A. Beleidsinstrumenten**

Specifiek voor De Utrechtse Waarden zijn geen (andere) beleidsinstrumenten ontwikkeld of ingezet dan die op het provinciale niveau. Die zijn beschreven in 6.2.2.

#### **B. Middelen**

In tabel 13 zijn de begrote middelen weergegeven die beschikbaar zijn voor De Utrechtse Waarden in het kader van het (in dit onderzoek aangeduide) leefbaarheids- en vitaliteitsbeleid van de provincie Utrecht. Onderscheiden worden hier de middelen binnen het Ontwikkelingsplan en het Gebiedsprogramma.

---

<sup>188</sup> De genoemde indicatoren en prestaties zijn afkomstig uit: Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2007), Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013, pp. 28, 29, 30.

<sup>189</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2007), Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013, bijlage 3 pp. 53 en 54.



**Tabel 13 Geraamde bijdragen Europa, Rijk, provincie en derden aan het provinciale leefbaarheidsbeleid 2007-2013 in De Utrechtse Waarden<sup>190</sup>**

Beleid		Bijdragen in €		
		Europa*	Provincie	Derden**
AVP (deel POP2)	As 3: Verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie (voornamelijk via Gebiedscommissie)	1,7 mln.	Niet gelabeld	Inzet gebiedsprogr: 25%
	As 4: Uitvoering van de Leader-aanpak (via Plaatselijke Groep)	0,9 mln.	0,75 mln.	Inzet gebiedsprogr: 25%
<b>Totaal</b>		<b>2,6 mln.</b>	<b>0,75 mln.</b> (excl. 'niet gelabeld')	

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

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

Met betrekking tot tabel 13 zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Voor de gehele Agenda Vitaal Platteland gaat de provincie uit van een gemiddelde cofinanciering van 25% vanuit de gebieden voor projecten (zie paragraaf 6.2.2). Ook voor de uitvoering van het Gebiedsprogramma voor De Utrechtse Waarden wordt hiervan uitgegaan.
- De kolom met provinciale cofinancieringsmiddelen voor POP2-assen 3 en 4 behoeft enige uitleg. In principe zijn, gelijk aan tabel 12 met betrekking tot de gehele provincie, de provinciale cofinancieringsmiddelen voor POP2-assen 3 en 4 niet gelabeld als zodanig. Na de verdeling van de POP-middelen over de verschillende gebieden is de cofinanciering ontschot opgenomen in de afzonderlijke gebiedsprogramma's.<sup>191</sup> Echter, omdat de Leader-aanpak bestempeld is als een afzonderlijke doelstelling is hiervoor wel een bedrag aan provinciale cofinanciering gekoppeld, namelijk € 755.000. De overige provinciale middelen (waaronder de cofinanciering voor as 3-projecten) zijn ontschot beschikbaar voor de Gebiedscommissie en de Plaatselijke Groep en zijn daarom niet vooraf gelabeld.
- Voor tabel 13 is gebruik gemaakt van het Gebiedsprogramma van de Utrechtse Waarden. Daarnaast biedt ook het Ontwikkelingsplan voor de Weidse Veenweiden inzicht in (een deel van) de middelen. Omdat de bedragen die hierin zijn genoemd (slechts) een ambitie van de Plaatselijke Groep weergeven, is geen gebruik gemaakt van deze gegevens.<sup>192</sup> De werkelijke bedragen (ook voor de uitvoering van het Ontwikkelingsplan) zijn vastgelegd in het gebiedsprogramma. Hierbij wordt opgemerkt dat de as 3-middelen (in totaal € 1,7 miljoen) aan het begin van de huidige Leader-periode dubbel zijn geprogrammeerd; zowel de Plaatselijke Groep als de Gebiedscommissie is in de programmering uitgegaan van het volledige bedrag aan as 3-middelen. De oorzaak hiervan is dat lange tijd (tot begin 2009) onduidelijk was wie de beschikking kon hebben over deze as 3-middelen.<sup>193</sup> De provincie geeft aan dat de Gebiedscommissie beslist over de as 3-middelen en daarbij ruimte kan geven aan de Plaatselijke Groep. Het misverstand was voor de provincie onvoorzien en heeft zich ook niet voorgedaan in het andere Leader-gebied in de provincie.<sup>194</sup>

<sup>190</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2007), AVP-Gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden 2007-2013, p. 7 en Provincie Utrecht (2010), Excel-bestand Totaalopgave AVP 2007-2013 voor De Utrechtse Waarden, Werkversie. 1-6-2010.

<sup>191</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 25 augustus 2010.

<sup>192</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, interview, 26 april 2010.

<sup>193</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, interview, 26 april 2010.

<sup>194</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijke wederhoor, 20 december 2010.

Gelijk aan tabel 12 die betrekking had op de middelen voor de gehele provincie, zijn in tabel 13 niet alle middelen opgenomen die beschikbaar zijn voor De Utrechtse Waarden.

- Bij het opstellen van het Gebiedsprogramma is ingeschat dat er in totaal ca. € 19 mln. nodig is voor het behalen van de gestelde ambities.<sup>195</sup> Voor de financiering hiervan is onderscheid gemaakt in module 1 en module 2 middelen. Module 1 betreft beschikbare middelen (waaronder de ILG-middelen) en bedraagt € 7 mln. Module 2 betreft nog niet beschikbare middelen en bedraagt € 6 mln. Zowel de beschikbare als de (nog) niet beschikbare middelen zijn in het Gebiedsprogramma verdeeld over de verschillende doelstellingen, zo ook voor de doelstellingen die de provincie schaaft onder sociaal-economische vitaliteit (zie ook paragraaf 6.2.1). Gelijk aan de redenering voor de provincie als geheel (zie paragraaf 6.2.2) zijn deze middelen niet opgenomen in de tabel.

### 6.3.3 Aansluiting provinciaal beleid op leefbaarheidsvraagstukken

In hoofdstuk 5 is duidelijk geworden welke leefbaarheidsvraagstukken De Utrechtse Waarden kent en de voorgaande paragrafen vertelden welk provinciaal leefbaarheidsbeleid Utrecht voert. Deze subparagraaf inventariseert of de leefbaarheidsvraagstukken worden geadresseerd door het provinciale leefbaarheidsbeleid of ander provinciaal beleid. Tabel 14 laat zien welk provinciaal beleid aansluit op de leefbaarheidsvraagstukken in De Utrechtse Waarden. Dit is een globale toetsing op aansluiting, de Rekenkamer heeft niet uitvoerig onderzocht of het beleid alle aspecten van het betreffende knelpunt adresseert.

**Tabel 14 Aansluiting leefbaarheidsvraagstukken De Utrechtse Waarden – provinciaal beleid**

Knelpunt	Geadresseerd door:	
	Provinciaal leefbaarheidsbeleid?	Ander provinciaal beleid?
A: Draagvlak van voorzieningen staat onder druk	Ja	Deels
B: Bereikbaarheid met het openbaar vervoer laat te wensen over	Nee	Ja
C: Beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw	Deels	Ja
D: Weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van de recreant	Ja	Ja
E: Nieuwkomers van buiten het gebied	Deels	Nee

#### Vraagstuk A: Draagvlak van voorzieningen staat onder druk

Het project Leefbaarheid Kleine Kernen speelt direct in op dit vraagstuk. Er is gekozen voor een ontwikkelingstraject samen met gemeenten, dat “moet leiden tot inzicht in de ervaren problematiek in kleine kernen en concrete oplossingsgerichte projecten die gedragen worden door de lokale gemeenschap”.<sup>196</sup> Veelal gaat het om de ontwikkeling van multifunctionele voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een cultuurhuis in Montfoort met extra functies op het gebied van zorg en welzijn. Ook de regeling Cultuurhuizen richt zich specifiek op het realiseren van voorzieningen. Daarnaast is er in het Gebiedsprogramma voor De Utrechtse Waarden en het Ontwikkelingsplan Weidse Veenweiden aandacht voor dit voorzieningenvraagstuk en kan de (deels door de provincie gefinancierde en tot eind 2009 rijdende) Bibliobus gezien worden als bijdrage aan de oplossing van dit vraagstuk.

<sup>195</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2007), AVP-Gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden 2007-2013, p. 2.

<sup>196</sup> Provincie Utrecht (2004), Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen, p.10.

Vraagstuk B: Bereikbaarheid met het openbaar vervoer laat te wensen over

In het leefbaarheidsbeleid voor de Utrechtse waarden is niet specifiek aandacht voor het openbaar vervoer. Uitzondering hierop is een uitgevoerd project in het kader van het pLKK waarin een vorm van vraagafhankelijk openbaar vervoer is opgezet. Dit project is echter buiten De Utrechtse Waarden uitgevoerd.<sup>197</sup> Wel heeft de provincie hier aandacht voor in overig provinciaal beleid. Zo heeft de provincie Utrecht voor de OV-concessieperiode 2008-2016 als eis gesteld dat alle kernen van 800 inwoners bediend moeten worden door openbaar vervoer.<sup>198</sup> Zoals aangegeven in hoofdstuk 5 rijdt er bijvoorbeeld een buurtbus door een deel van de kleinere kernen in De Utrechtse Waarden. Een aantal geïnterviewden, waaronder vertegenwoordigers van dorpsverenigingen, is positief over deze dienst.

Vraagstuk C: Beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw

Voor dit vraagstuk is in het leefbaarheidsbeleid beperkt aandacht, namelijk in het project Leefbaarheid Kleine Kernen. In het uitvoeringsplan wordt verwezen naar de mogelijkheid in het streekplan om de rode contouren (indien noodzakelijk) aan te passen.<sup>199</sup> Ook blijkt uit de evaluatie van het project dat in meerdere projecten (overigens niet in De Utrechtse Waarden) discussie is geweest over aanpassing van de rode contouren.<sup>200</sup> Zoals aangegeven, blijkt in het streekplan ruimte te bestaan voor het (onder voorwaarden) beperkt oprekken van de rode contouren. In het Streekplan is het als volgt geformuleerd: Als blijkt dat er geen mogelijkheden voor verantwoorde inbreiding en herstructurering/renovatie van bestaande stedelijke gebieden (meer) aanwezig zijn, dan zullen wij in overleg en op basis van een gemeentelijke visie, bekijken of een beperkte oprekking van de rode contour mogelijk is.

Vraagstuk D: Weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van de recreant

Dit vraagstuk wordt actief geadresseerd in het beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Zo is bijvoorbeeld het realiseren van meer mogelijkheden voor recreatief medegebruik van het platteland één van de doelstellingen in Platteland in ontwikkeling en zet de Plaatselijke Groep onder andere in op vergroten van het aanbod aan routegebonden recreatie en op het beter verbinden van stad en land.

Vraagstuk E: Nieuwkomers van buiten het gebied

Dit vraagstuk van 'nieuwkomers' wordt niet direct benoemd en geadresseerd in het leefbaarheids- en vitaliteitsbeleid. Wel is er in dit beleid nadrukkelijk aandacht voor het verbeteren van de sociale cohesie. Zo wordt in het Uitvoeringsplan voor het project Leefbaarheid Kleine Kernen gesteld dat het verenigingsleven en het vrijwilligerswerk een belangrijke factor is voor de sociale cohesie. Juist dit project zet (onder andere) in op het realiseren van voorzieningen waar deze groepen bij gebaat zijn. Ook in de regeling Cultuurhuizen en het Ontwikkelingsplan voor De Utrechtse Waarden wordt nadrukkelijk de link gelegd tussen (het realiseren van) voorzieningen en de sociale cohesie.

---

<sup>197</sup> Provincie Utrecht (2009), Leefbaarheid Kleine Kernen, Evaluatie 2009 Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 8.

<sup>198</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2009), Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer, Provincie Utrecht, p. 35.

<sup>199</sup> Provincie Utrecht (2009), Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 23.

<sup>200</sup> Provincie Utrecht (2009), Leefbaarheid Kleine Kernen, Evaluatie 2009 Leefbaarheid Kleine Kernen, pp. 8 en 9.

# HOOFDSTUK 7

## Uitvoering van beleid in De Utrechtse Waarden

---

*In dit hoofdstuk worden onderzoeksvragen 5 “Hoe verloopt de uitvoering van het provinciale beleid gericht op bevordering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van De Utrechtse Waarden?”, 6 “Welke invulling geeft de provincie aan haar regierol”, en 7 “In hoeverre draagt het gevoerde beleid bij aan het voorkomen dan wel oplossen van knelpunten van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit?” beantwoord.*

### 7.1 Beleidsuitvoering

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitvoering van het leefbaarheidsbeleid in De Utrechtse Waarden. Daartoe wordt ingegaan op de behaalde prestaties, waarna vervolgens een toelichting hierop volgt. Vervolgens wordt nader geanalyseerd welke factoren de beleidsuitvoering beïnvloeden.

#### **AVP-gebiedsprogramma en Ontwikkelingsplan Leader**

##### Prestaties

In tabel 15 en 16 zijn de behaalde prestaties in De Utrechtse Waarden weergegeven. Omdat de Plaatselijke Groep onder de Gebiedscommissie valt (zie ook paragraaf 6.2.) worden hier zowel de projecten van de Gebiedscommissie (in tabel 15) als die van de Plaatselijke Groep (in tabel 16) weergegeven. In de tabellen is de status van de projecten weergegeven en is aangegeven wie financieel hebben bijgedragen aan de projecten. De basis voor de tabellen is (in september 2010) verkregen via excel-bestanden waarin de Gebiedscommissie en de Plaatselijke Groep de voortgang van de projecten volgen in relatie tot de beschikbare middelen. Het betreft werkbestanden die voortdurend in bewerking zijn.

Om de behaalde prestaties te kunnen vergelijken met de beoogde prestaties wordt in de tabellen onderscheid gemaakt naar de subthema's die zijn onderscheiden in het Gebiedsprogramma voor De Utrechtse Waarden (zie ook paragraaf 6.3.1). Tevens wordt hier opgemerkt dat de weergegeven bedragen gezien moeten worden als voorlopig. Reden hiervoor is dat op voorhand de exacte kosten van een project moeilijk kunnen worden geraamd. Pas na realisatie zijn de totale kosten volledig bekend, op basis waarvan vervolgens de definitieve bijdrage van de provincie wordt vastgesteld. Dit geldt voor alle bedragen in deze paragraaf met uitzondering van de bedragen van de projecten die zijn gerealiseerd.

**Tabel 15 Prestaties in het kader van het Gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden, excl. Leaderprojecten**  
**Stand van zaken: september 2010.**<sup>201</sup>

Project	Status*	Financiële bijdrage in euro's				
		Totaal	Provincie	Europa	Rijk	Derden <sup>202</sup>
<b>Sociaal-economische vitalisering: Versterken van bedrijvigheid</b>						
Bedrijvigheid in bebouwingslinten (2009)	R	14.725				14.725
Stimuleren agrarisch ondernemerschap (2007)	R	487	487			
<b>Sociaal-economische vitalisering: dorpsvernieuwing en -ontwikkeling</b>						
Brede School Linschoten (2008)	B	1.150.000	200.000	575.000		375.000
Realisatie van Cultureel Centrum Lopik (2009) <sup>203</sup>	B	1.075.000	75.000	500.000		500.000
Cultuurhuis Oudewater (2009)	B	1.244.086	200.000	500.000		544.086
Reconstructie Papekopperstraatweg (2009)	B	45.622		17.538		28.084
<b>Versterking recreatieve mogelijkheden via de provinciale routenetwerken</b>						
Groen blauwe diensten 2009 (2009)	B	16.000	16.000			
Aardkundige cultuurhistorische fietsroute, 75 km (2007)	B	44.118	4.750	22.043	4.750	12.575
Inrichting picknick-plaatsen Lekdijk (over lengte van 20 km) (2009) <sup>204</sup>	B	70.000		35.000		35.000
Boerenlandommetjes Rosenboom, 14 km (2009)	B	58.696	7.337	29.348	7.337	14.674
Hollandsche IJsselpad, 40 km (2009)	B	80.000	15.000	30.000	15.000	20.000
Uitkijktoren in Benschop (2007)	R	58.399	7.479		28.483	22.437
<b>Versterking toeristische ontwikkeling</b>						
Recreatievisie Bureau Buiten (2010)	B	15.000	15.000			
Struinen en Vorsen - fase 2 professionalisering (2008)	B	160.230	54.615	74.615		31.000
<b>Totaal (absoluut)</b>		<b>4,0 mln.</b>	<b>0,6 mln.</b>	<b>1,8 mln.</b>	<b>0,06 mln.</b>	<b>1,7 mln.</b>
<b>Totaal (relatief)</b>		<b>100%</b>	<b>15%</b>	<b>44%</b>	<b>1%</b>	<b>40%</b>
Speelpark Voorvliet (2010)	I	211.000	80.000			131.000
Natuurpark Voorvliet (2010)	V	330.000	71.000			259.000
Evenemententerrein Lopikerkapel(2010)	V	100.000	50.000			50.000
Landschapspark Hofland Oost (2010)	V	380.000	95.000			285.000
Realisatie nieuw ponton voetveer Jaarsveld-Ameide (2010)	V	60.000	30.000			30.000
Beurtvaart Oudewater – IJsselstein (2010)	V	38.460	21.230			17.230
<b>Totaal (incl. projecten met status I en V)</b>		<b>5,1 mln.</b>	<b>0,9 mln.</b>	<b>1,8 mln.</b>	<b>0,06 mln.</b>	<b>2,4 mln.</b>

\* Status: V = in voorbereiding, I = ingediend bij provincie, B = beschikt/in uitvoering, R = gerealiseerd.

<sup>201</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2010), Excel-bestand,100923 Financieel overzicht UW, Monitoring Gebiedsprogramma (verkregen via: Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, e-mail, 24 september 2010) en Provincie Utrecht, e-mail, 7 oktober 2010. Opgemerkt wordt dat het Cultuurhuis Oudewater, de Brede School Linschoten en het Cultureel centrum in Lopik deels gefinancierd zijn vanuit het project Leefbaarheid Kleine Kernen en de Regeling Cultuurhuizen. Om deze reden komen deze projecten ook voor in tabel 18 en/of 19.

<sup>202</sup> Tot 'derden' behoren: gemeenten, waterschappen en private partijen.

<sup>203</sup> In het gebruikte excel-bestand wordt dit project geschaard onder het subthema 'Versterken basisvoorzieningen'. In deze tabel is dit project geschaard onder 'dorpsvernieuwing en -ontwikkeling (één van de thema's in het Gebiedsprogramma voor De Utrechtse Waarden). Hetzelfde geldt voor het project 'Cultuurhuis Oudewater'. Voor het project in Lopik wordt opgemerkt dat de plannen momenteel worden gewijzigd en daarmee de beschikking onzeker is (zie hiervoor de alinea 'Regeling Cultuurhuizen' op pagina 49).

<sup>204</sup> Dit project draagt ook bij aan doelstelling 'Versterking toeristische ontwikkeling'.

Tabel 16 Prestaties Leader in De Utrechtse Waarden (2007-2010). Stand van zaken: september 2010<sup>205</sup>

Project	Status*	Bijdragen in €			
		Totaal	Provincie	Europa	Derden <sup>206</sup>
<b>Sociaal-economische vitalisering: Versterken van bedrijvigheid</b>					
Boerderij Bio Bed (2009)	B	274.000	37.600	37.600	198.800
B&B Oude Klooster (2009)	B	216.500	37.500	37.500	141.500
Boere Boerderij Zorg voor beter (2009)	B	198.700	32.950	32.950	132.800
Recreatielandschap Rosenboom (2009)	B	619.162	37.500	37.500	544.162
Boerderijlogeren in Polsbroek (2008)	B	465.376	-	93.075	372.301
Herstel Eendekooi Beloken Land (2007)	B	42.265	1.566	9.133	31.566
Boven het land (2008)	B	94.000	30.000	46.000	18.000
Landwinkel De Noordzijde (2010)	B	90.000	17.500	17.500	55.000
<b>Sociaal-economische vitalisering: dorpsvernieuwing en –ontwikkeling</b>					
VIP-bus Stad-Land (2010)	B	63.000	17.000	26.000	20.000
Cultuurfestival Linschoten (2009)	B	50.840	13.000	20.000	17.840
Onderzoek multifunctioneel gebouw Polsbroek (2010) <sup>207</sup>	B	13.250	6.625		6.625
Renovatie polsstokverspringschans (2009)	B	81.448	15.000	37.448	29.000
<b>Versterking toeristische ontwikkeling</b>					
Arrangementen bezoekerscentrum Utrechtse Waarden (2008)	B	18.624	4.656	9.312	4.656
<b>Totaal (absoluut)</b>		<b>2,2 mln.</b>	<b>0,3 mln.</b>	<b>0,4 mln.</b>	<b>1,6 mln.</b>
<b>Totaal (relatief)</b>		<b>100%</b>	<b>11%</b>	<b>18%</b>	<b>71%</b>
Verlichte boerderijenroute (2010)	I	31.500	12.500	12.500	6.500
Sportterrein rolafweg zuid (2010)	I	80.000	15.000	25.000	40.000
<b>Totaal (incl. ingediende projecten)</b>		<b>2,3 mln.</b>	<b>0,3 mln.</b>	<b>€ 0,4 mln.</b>	<b>€ 1,6 mln.</b>

\* Status: V = in voorbereiding, I = ingediend bij provincie, B = beschikt/in uitvoering, R = gerealiseerd.

### Toelichting

Uit tabel 15 blijkt dat er (exclusief Leader-projecten) in totaal 20 projecten in voorbereiding, ingediend, beschikt of gerealiseerd zijn in De Utrechtse Waarden in het kader van het Gebiedsprogramma. Drie projecten blijken volledig te zijn gerealiseerd en afgesloten.<sup>208</sup> Elf projecten zijn beschikt en in uitvoering. De provinciale bijdrage aan de gerealiseerde en beschikte/ in uitvoering zijnde projecten bedraagt circa € 0,6 mln.<sup>209</sup> Het gaat hier om

<sup>205</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (2010), Excel-bestand, 100922 Fin\_overzicht\_LWVW (verkregen via: Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, e-mail, 24 september 2010). Projecten waarvoor subsidieaanvragen wel in voorbereiding zijn, maar die nog niet zijn ingediend zijn buiten de tabel gehouden. Opgemerkt wordt dat de PG het project 'Mobiële Sanitair Unit' beschouwt als Leaderproject (aangezien de Leader-aanpak wordt gevolgd). Omdat geen provinciale en geen POP2-middelen aan dit project zijn toegekend, is dit project niet in de tabel opgenomen.

<sup>206</sup> Tot 'derden' behoren gemeenten, waterschappen en private partijen.

<sup>207</sup> De Plaatselijke Groep beschouwt dit project wel als een Leader-project. Echter, er zijn geen POP2-middelen aan dit project toegekend; het zou gaan om zo'n klein bedrag dat de POP-aanvraagprocedure niet in verhouding zou staan tot de bijdrage. (Bron: Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, e-mail, 24 september, 2010).

<sup>208</sup> De Rekenkamer merkt op dat het enige maanden kan duren voordat een project (na realisatie) wordt afgesloten, aangezien partijen na realisatie maximaal zes maanden hebben om alle benodigde stukken (zoals een eindrapportage) aan te leveren (zie ook paragraaf 6.2.2).

<sup>209</sup> De Rekenkamer merkt op dat alle bijdragen van projecten die nog niet zijn gerealiseerd, nog niet definitief zijn.

ongeveer 15% van de totale projectkosten (circa € 4 mln.). De Europese bijdrage bedraagt circa € 1,8 mln. (44%). De bijdrage van derden bedraagt € 1,7 mln. (40%), die afkomstig is van de gemeenten in De Utrechtse Waarden.

Uit tabel 16 blijkt dat er in totaal 13 Leader-projecten in uitvoering zijn (hiervoor is een subsidie beschikbaar) en dat er twee projecten zijn ingediend. De provinciale bijdrage aan de in uitvoering zijnde projecten bedraagt € 0,3 mln. (circa 11% van de totale projectkosten). De grootste bijdrage komt vanuit het gebied zelf en bedraagt € 1,6 mln. (circa 70% van de totale kosten).

Opgeteld blijkt uit tabel 15 en 16 dat de provinciale bijdrage aan (in uitvoering zijnde en uitgevoerde) as 3 en as 4 projecten in de Utrechtse Waarden in totaal circa € 0,9 mln. bedraagt. Ter vergelijking: vooraf is de provinciale bijdrage geraamd op € 0,75 mln. exclusief een deel dat ongelabeld was (zie ook tabel 13). Verder blijkt uit de tabellen dat de bijdrage van het gebied zelf groot is en dat de ambitie om 25% vanuit het gebied gefinancierd te krijgen, ruimschoots is gehaald. Met deze bijdrage vanuit het gebied en die van de provincie zijn in totaal € 2,2 mln. van de vooraf geraamde € 2,6 mln. (zie tabel 13) aan Europese middelen aangetrokken.

In tabel 17 worden de behaalde prestaties vergeleken met de beoogde prestaties uit het Gebiedsprogramma voor De Utrechtse Waarden. De Rekenkamer beschouwt hierbij gerealiseerde projecten en projecten waarvoor een beschikking is verleend als 'behaalde prestaties'.<sup>210</sup> Opgemerkt wordt dat zowel de projecten van de Gebiedscommissie als van de Plaatselijke Groep bijdragen aan de doelstellingen van het Gebiedsprogramma.

**Tabel 17 Behaalde prestaties (incl. Leader) in relatie tot de beoogde prestaties in De Utrechtse Waarden**

Subthema	Beoogde prestatie (2007-2013)	Behaalde prestaties (per september 2010)
Sociaal-economische vitalisering: Versterken van bedrijvigheid	15 projecten	10 projecten
Sociaal-economische vitalisering: dorpsvernieuwing en -ontwikkeling	15 projecten	8 projecten
Versterking recreatieve mogelijkheden via de provinciale routenetwerken	45 kilometer	Wandelen: 2 projecten, 54 km Fietsen: 1 project, 75 km 3 overige projecten
Versterking toeristische ontwikkeling	5 projecten	4 projecten

Uit tabel 17 blijkt dat de voortgang van het Gebiedsprogramma goed verloopt. In september 2010 zijn er 22 van de 35 beoogde prestaties behaald (de projecten zijn in uitvoering of gerealiseerd). Daarnaast is de beoogde prestatie van 45 kilometer aan provinciaal routenetwerk reeds (ruimschoots) behaald. De Gebiedscommissie geeft zelf ook aan dat de uitvoering van projecten binnen de thema's sociaal-economische vitalisering en recreatie naar verwachting of zelfs sneller loopt dan verwacht.<sup>211</sup> Dit is ook terug te zien in een overzicht van de kosten van het gebiedsprogramma in het Uitvoeringsprogramma van 2010. Hieruit blijkt dat er voor de periode 2011-2013 voor het subthema sociaal-economische middelen een tekort wordt verwacht van één miljoen euro.<sup>212</sup> Eén van de mogelijke redenen voor de goede voortgang is dat het thema niet goed is afgebakend, waardoor veel

<sup>210</sup> Om de huidige stand van zaken ten aanzien van behaalde prestaties weer te geven (en eenduidig te kunnen vergelijken met die in de overige Randstad-provincies, kijkt de Rekenkamer (alleen) naar gerealiseerde projecten en projecten waarvoor een beschikking is verleend. Aangezien een project binnen twee maanden na een beschikking moet starten met de uitvoering, beschouwt de Rekenkamer hier de projecten waarvoor een beschikking is vastgesteld als in uitvoering zijnde projecten.

<sup>211</sup> Programmabureau De Utrechtse Waarden (2010), Uitvoeringsprogramma 2010 Agenda Vitaal Platteland, p. 12.

<sup>212</sup> Programmabureau De Utrechtse Waarden (2010), Uitvoeringsprogramma 2010 Agenda Vitaal Platteland, p. 23.

initiatieven onder dit thema te scharen zijn, aldus één van de geïnterviewden.<sup>213</sup> Enkele opmerkingen zijn bij deze behaalde prestaties op zijn plaats:

- De projecten blijken (zeer) ongelijksoortig te zijn. De kosten van de projecten in tabel 15 en 16 lopen uiteen van € 487 tot boven de één miljoen. Toch tellen deze projecten alle even zwaar: ieder project telt als één prestatie. In het Gebiedsprogramma is hierover niets opgenomen. Daarbij wordt er ook geen onderscheid gemaakt in fysieke projecten (zoals de reconstructie van een weg) en niet-fysieke projecten (zoals het opstellen van een recreatieve visie).
- Projecten kunnen bijdragen aan meerdere beoogde prestaties.<sup>214</sup> Zo draagt bijvoorbeeld het project 'Inrichting picknickplekken Lekdijk' bij aan zowel de versterking van de recreatieve mogelijkheden, als aan de versterking van de toeristische ontwikkeling (aldus de provincie Utrecht) en telt daarom als twee prestaties. De Rekenkamer is kritisch over het feit dat deze mogelijke 'dubbeltelling' niet is vermeld in het Gebiedsprogramma en de uitvoeringsprogramma's. Hierdoor is het enerzijds niet transparant hoeveel projecten (in tegenstelling tot het aantal prestaties) er nu zijn uitgevoerd, anderzijds is het onduidelijk of bij het formuleren van het beoogd aantal prestaties rekening is gehouden met deze eventuele 'dubbeltelling' van projecten. Het feit op zich dat projecten bijdragen aan meerdere prestaties beoordeelt de provincie (net als de Rekenkamer), als positief.
- Op het niveau van De Utrechtse Waarden zijn geen evaluaties en/of voortgangsrapportages van het Ontwikkelingsplan beschikbaar zijn.<sup>215</sup> Wel monitort de Plaatselijke Groep 'achter de schermen' de voortgang van de projecten in relatie tot de middelen in een excel-bestand. Dit bestand vormt de bron voor tabel 16. Ook de Gebiedscommissie werkt met een dergelijk werkbestand. De Gebiedscommissie geeft echter in haar uitvoeringsprogramma's wel de voortgang van het programma weer. Hierbij geldt wel het onderstaande.
- Eén en ander wordt niet transparant weergegeven. Het blijkt dat de provincie de indeling in (sub)thema's heeft aangepast. Zo staat bijvoorbeeld het subthema 'versterken bedrijvigheid' uit het Gebiedsprogramma nu in het Uitvoeringsprogramma vermeld als 'plattelandontwikkeling' (overigens zonder toelichting waarom).<sup>216</sup> En het subthema 'versterken basisvoorzieningen' in het bronbestand, komt niet voor in zowel het Gebiedsprogramma als het Uitvoeringsprogramma. Tevens blijkt dat projecten in De Utrechtse Waarden die deels zijn gefinancierd vanuit het project Leefbaarheid Kleine Kernen of de Regeling Cultuurhuizen ook in het staatje van uitgevoerde projecten in het Uitvoeringsprogramma terecht komt. De Rekenkamer merkt op dat deze wijze van monitoring en verslaglegging van de voortgang van de projecten op het vlak van sociaal-economische vitalisering niet transparant is. Dit wordt ook beaamd door één van de geïnterviewden. Zij stelt dat deze onduidelijkheid met name wordt veroorzaakt door het handelen van de provincie: namelijk door het vaak (met name op dit thema) aanpassen van de doelenboom (waarin thema's, beleidsopgaven en operationele doelen zijn opgenomen), een nog niet vastgesteld (nieuw) provinciaal subsidiekader en daardoor op onderdelen ruimte voor interpretatie<sup>217</sup>, en onduidelijkheid over de status van de (in het gebiedsprogramma opgenomen) ambitie voor POP2 as 3-middelen van € 1,7 miljoen.<sup>218</sup> Dit werkt volgens de geïnterviewde door in het Uitvoeringsprogramma en zorgt ervoor dat het monitoren van de voortgang zeer lastig is. Een toelichting op hetgeen hier is beschreven, ontbreekt in het uitvoeringsprogramma. Aangaande de aanpassing van de

---

<sup>213</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 28 juni 2010.

<sup>214</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 30 september 2010 en Provincie Utrecht, e-mail, 7 oktober 2010.

<sup>215</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, e-mail, 23 juni 2010.

<sup>216</sup> Programmabureau De Utrechtse Waarden (2010), Uitvoeringsprogramma Utrechtse Waarden 2010, p. 21.

<sup>217</sup> Inmiddels is (op 26 september 2010) de Algemene Subsidieverordening voor de provincie Utrecht door PS vastgesteld (bron: Provincie Utrecht, e-mail, 7 oktober 2010) en is het gewijzigde subsidiekader ILG/AVP geldig sinds oktober 2010 (bron: <http://utrecht.regelingenbank.eu/regeling/?id=706>).

<sup>218</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse waarden, e-mail, 28 juni 2010.



doelenboom geeft de provincie aan dat dit is gedaan om aan te kunnen sluiten op de (gewijzigde) rapportagesystematiek aan het Rijk en het (verbeterde) subsidiekader.<sup>219</sup>

Tot slot kan, naast de bovenstaande vergelijking met de beoogde prestaties uit het Gebiedsprogramma, ook een vergelijking worden gemaakt met de beoogde prestaties in het Ontwikkelingsplan (namelijk: 52 projecten en 68 km aan recreatieve routes en bewegwijzering (zie paragraaf 6.3.1)). Deze vergelijking zou echter niet reëel zijn. De reden hiervoor is dat (zoals beschreven in hoofdstuk 6), de as 3-middelen dubbel geprogrammeerd waren en deze uiteindelijk met name door de Gebiedscommissie zijn ingezet (dit blijkt ook uit het feit dat de PG slechts vier as 3-projecten heeft uitgevoerd). Hiermee zijn er dus minder middelen beschikbaar voor de uitvoering van het Ontwikkelingsplan dan oorspronkelijk gedacht.<sup>220</sup>

## **Project Leefbaarheid Kleine Kernen**

### Prestaties

In totaal zijn er in het kader van het project Leefbaarheid Kleine Kernen in 17 (van de 19) gemeenten met kleine kernen één of meerdere leefbaarheidsprojecten opgezet. In dit project zijn (per 1 oktober 2009) de volgende resultaten behaald in De Utrechtse Waarden.<sup>221</sup>

- Er is een samenwerkingsovereenkomst ondertekend met daarin een uitgewerkte begroting rondom een integraal project met voorzieningen voor de jeugd, woningbouw (onder andere voor starters en senioren) en een nieuwe brede school in Cabauw. Verwacht wordt dat het complex begin 2011 is gerealiseerd.
- Het dorpsplein in Benschop wordt heringericht en krijgt een multifunctionele invulling.
- In de kern Uitweg is een internetverbinding aangelegd.
- In het voorjaar van 2009 is ingestemd met het projectplan voor de realisatie van een cultuurhuis in Linschoten. Naar verwachting kan dit huis eind 2010 worden opgeleverd. Het project is deels gefinancierd uit de provinciale Regeling Cultuurhuizen, en deels vanuit het project Leefbaarheid Kleine Kernen. Daarbij zijn extra functies op het gebied van zorg en welzijn toegevoegd aan het programma van eisen.

In tabel 18 is de financiering van deze projecten weergegeven.

---

<sup>219</sup> Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 20 december 2010.

<sup>220</sup> Hoewel een vergelijking met de prestaties uit het Ontwikkelingsplan achterwege wordt gelaten, merkt de Rekenkamer op dat ook hier projecten kunnen bijdragen aan meerdere doelen. Hierdoor gaat de vergelijking van de 13 projecten uit tabel 16 met de beoogde prestatie van 52 projecten uit het Ontwikkelingsplan, mank.

<sup>221</sup> Provincie Utrecht (2009), Leefbaarheid Kleine Kernen, Evaluatie 2009 Leefbaarheid Kleine Kernen, pp 5 en 8 en Provincie Utrecht, e-mail, 18 augustus 2010.

**Tabel 18 Financiering projecten Leefbaarheid Kleine Kernen in De Utrechtse Waarden<sup>222</sup>**

Uitgevoerd project	Status*	Financiële bijdrage in euro's			
		Totaal	Utrecht	EU/POP2	Derden <sup>223</sup>
Samenwerkingsovereenkomst Cabauw	B	Ca. 10 mln.	125.000 + 15.000 (proces)	-	Ca. 9,9 mln.
Dorpsplein Benschop	B	Ca. 0,3 mln.	125.000 + 15.000 (proces)	-	Ca. 0,2 mln.
Cultuurhuis Linschoten <sup>224</sup>	B	8,0 mln.	115.000 Regeling Cultuurhuizen: 200.000	0,6 mln.	7,1 mln.
Bijdrage internetverbinding Uitweg	R	Ca. 5.500	2.000	-	Ca. 3.500
<b>Totaal</b>		<b>Ca. 18,3 mln.</b>	<b>0,6 mln.</b>	<b>0,6 mln.</b>	<b>Ca. 17,2 mln.</b>

\* Status: V = in voorbereiding, I = ingediend bij provincie, B = beschikt/in uitvoering, R = gerealiseerd.

#### Toelichting

De totale provinciale bijdrage aan de projecten vanuit het project Leefbaarheid Kleine Kernen is ca. € 0,4 mln. (excl. bijdrage vanuit de Regeling Cultuurhuizen). Verreweg de grootste bijdrage (ca. € 17 mln.) is afkomstig van derden. Hierbij wordt opgemerkt dat de bijdrage van derden met name in de projecten in Cabauw en Linschoten relatief hoog zijn. Reden hiervoor is dat het hier niet alleen om publieke voorzieningen gaat, maar ook om (deels) private, waaronder woningbouw in Cabauw. Tevens wordt opgemerkt dat het project in Linschoten ook in de tabel 15 (met projecten van de Gebiedscommissie) is weergegeven (omdat deze projecten naast een bijdrage vanuit het project LKK, ook een bijdrage hebben ontvangen vanuit POP2, as 3).<sup>225</sup>

Van te voren zijn geen prestaties voor het project Leefbaarheid Kleine Kernen geformuleerd, en daarmee ook niet op gebiedsniveau (zie paragraaf 6.2.1 en 6.3.1). Hierdoor kan niet worden nagegaan of de doelstelling voor De Utrechtse Waarden is bereikt. Wel is gedurende het project de voortgang ervan in beeld gebracht in diverse documenten (zie ook hoofdstuk 6). Hierin wordt erkend dat het, met de gekozen aanpak, veel tijd kost om tot resultaten te komen. Zo vermeldt één van de tussenrapportages dat het (onder meer) tijd kost om tussen partijen consensus te krijgen over oplossingsrichtingen, op lokaal niveau politiek draagvlak te vinden voor de gekozen oplossingsrichting, en om formele procedures te doorlopen.<sup>226</sup> Eén van de geïnterviewden beaamt dat het vaak om complexe trajecten gaat en stelt aanvullend dat veel werk door vrijwilligers (bijvoorbeeld van een dorpsvereniging) wordt gedaan wat extra tijd kost.<sup>227</sup> Ook GS stellen in 2005 (na een pilot van projecten in Cabauw en Benschop) dat de gemaakte veronderstellingen over de planning te optimistisch waren. Dit kwam niet

<sup>222</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 26 augustus 2010, Provincie Utrecht, e-mail, 6 oktober 2010 en Provincie Utrecht, e-mail, 26 oktober 2010.

<sup>223</sup> Tot 'derden' behoren gemeenten, waterschappen en private partijen. Voor de projecten in Cabauw, Benschop en Linschoten is de bijdrage van derden door de Rekenkamer berekend, door de bijdrage van de provincie in mindering te brengen op de totale projectkosten.

<sup>224</sup> In de projectenlijst in tabel 15 is dit project vermeld als 'Brede School Linschoten'.

<sup>225</sup> De bedragen in tabel 18 wijken af van de bedragen in de tabel 15. De reden hiervoor is dat in tabel 18 de totale (geraamde) projectkosten zijn opgenomen (kosten van het gehele gebouw) en bij de tabel van de gebiedscommissie een specifiek onderdeel (kosten van het multifunctionele deel) van het project. Bron: Provincie Utrecht, e-mail, 6 oktober 2010.

<sup>226</sup> Provincie Utrecht (2008), Tussentijdse rapportage 2007 leefbaarheid kleine kernen, februari 2008, p. 2.

<sup>227</sup> Stichting V.O.C.U.S., interview, 7 juli 2010.

zozeer vanwege een (beperkt) draagvlak of omdat de feitelijke uitwerking technisch niet in de tijd zou passen, maar vooral omdat de processen rondom deze projecten een aanzienlijk langere doorlooptijd vroegen.<sup>228</sup>

## Regeling Cultuurhuizen

### Prestaties

In Oudewater wordt gewerkt aan de realisatie van een cultuurhuis. Hiervoor is een subsidie verstrekt voor procesbegeleiding en heeft de provincie een investeringsbijdrage geleverd.<sup>229</sup> Daarnaast zijn er subsidies verstrekt voor de realisatie van cultuurhuizen vanuit de regeling voor de periode 2003-2007. Het gaat om een cultuurhuis in Linschoten (deels ook gefinancierd vanuit pLKK) en een cultuurhuis in Lopik.

**Tabel 19 Financiering projecten i.h.k.v. de Regeling Cultuurhuizen in De Utrechtse Waarden<sup>230</sup>**

Project	Status*	Financiële bijdrage in euro's			
		Totaal	Utrecht	EU/POP2	Derden <sup>231</sup>
Cultuurhuis Oudewater	B	5,1 mln.	Procesbegeleiding: 16.675 Investeringsbijdrage: 0,2 mln.	0,5 mln.	4,4 mln.
Cultuurhuis Linschoten <sup>232</sup> (gefinancierd vanuit de Regeling Cultuurhuizen 2003-2007)	B	8,0 mln.	Procesbegeleiding: 20.000 Investeringsbijdrage: 0,2 mln. pLKK 0,1 mln.	0,6 mln.	7,1 mln.
Cultuurhuis Lopik <sup>233</sup> (gefinancierd vanuit de Regeling Cultuurhuizen 2003-2007)	B	Nog onbekend i.v.m. ingrijpende wijziging van de plannen	Procesbegeleiding: 20.000 Investeringsbijdrage: 0,2 mln.	0,5 mln.	Onbekend
<b>Totaal</b>		<b>13,2 mln.</b> (excl. deel onbekend)	<b>0,8 mln.</b>	<b>1,6 mln.</b>	<b>11,5 mln.</b> (excl. deel onbekend)

\* Status: V = in voorbereiding, I = ingediend bij provincie, B = beschikt/in uitvoering, R = gerealiseerd.

<sup>228</sup> Provincie Utrecht (2005), Notitie voor de commissie zorg, Cultuur en welzijn inzake voortgang project Leefbaarheid kleine kernen, juli 2005, p. 1.

<sup>229</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 19 augustus 2010.

<sup>230</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 6 oktober 2010.

<sup>231</sup> Tot 'derden' behoren gemeenten, waterschappen en private partijen. De bijdragen van derden aan de projecten zijn niet bekend bij de provincie. Om deze reden is deze kolom door de Rekenkamer ingevuld door de provinciale en Europese bijdragen in mindering te brengen op de weergegeven totale projectkosten.

<sup>232</sup> In de projectenlijst in tabel 15 is dit project vermeld als 'Brede School Linschoten'.

<sup>233</sup> In de projectenlijst in tabel 15 is dit project vermeld als 'Cultureel centrum Lopik'. In Lopik zijn de plannen sinds de toekenning van de cultuurhuissubsidie flink aan het wijzigen. Hierdoor moet er opnieuw worden getoetst of de gewijzigde plannen voldoen aan de criteria van de subsidieregeling. De POP-aanvraag is nog in behandeling.

### Toelichting

Het blijkt dat in totaal in De Utrechtse Waarden twee cultuurhuizen worden gerealiseerd vanuit de Regeling Cultuurhuizen en voor één cultuurhuis een subsidieaanvraag is ingediend. Uitgaande van de cultuurhuizen waarvan de totale projectkosten bekend zijn, kan worden gesteld dat de grootste bijdrage afkomstig is van derden. De Rekenkamer merkt op dat de projecten in Linschoten en Lopik ook een bijdrage hebben ontvangen vanuit POP2, as 3 en daarom ook in de tabel van de gebiedscommissie zijn opgenomen.<sup>234</sup>

Op het niveau van De Utrechtse Waarden zijn geen beoogde prestaties benoemd (zie paragraaf 6.3.1). Hierdoor kan ook niet worden nagegaan of de doelstelling voor De Utrechtse Waarden is bereikt. Op provinciaal niveau zijn wel prestaties geformuleerd: namelijk 10 cultuurhuizen vóór 2010 en nog eens 10 vóór 2012. Uit een evaluatie uit 2007 blijkt dat GS in totaal aan 17 cultuurhuizen een investeringsbijdrage hebben toegekend en dat het merendeel van deze huizen in 2010 opgeleverd zal zijn.<sup>235</sup> Deze evaluatie gaat ook in op een aantal proceselementen. Voorbeelden van kritische punten zijn de wisselende personele bezetting en de gerezen vragen en problemen bij het beheer van twee van de drie geopende cultuurhuizen.<sup>236</sup>

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

Uit de tabellen van de Plaatselijke Groep en de Gebiedscommissie kan worden opgemaakt dat het gebiedsgericht werken een behoorlijke aanlooptijd nodig heeft gehad. Het blijkt namelijk dat er in 2007 en 2008 slechts enkele projecten zijn gerealiseerd. Ter vergelijking: in 2007 en 2008 zijn samen negen projecten gestart ten opzichte van 14 in 2009 alleen. De verantwoordelijk gedeputeerde formuleerde het als volgt: "in het begin heeft het bouwen van het 'huis' (de structuur met gebiedscommissies) veel tijd gekost. Nu wordt een inhaalslag gemaakt en worden de vruchten van dit 'huis' geplukt."<sup>237</sup>

Ook in de gevoerde gesprekken met 'het veld' is een aantal factoren aan de orde gekomen dat de uitvoering van het provinciaal beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering beïnvloedt. De drie meest genoemde factoren zijn:

- De (te) lange en complexe aanvraagprocedures binnen de AVP. Het aanvragen van subsidies blijkt veel energie en tijd te kosten. Er zijn zelfs ondernemers die om deze reden afzien van een aanvraag, aldus één van de geïnterviewden. Ook de uitbetaling van de POP-subsidies duurt erg lang, waarbij wordt opgemerkt dat dit de verantwoordelijkheid is van DLG en het Ministerie van EL&I (voorheen LNV);
- De spanning tussen het gebiedsgerichte en het sectorale beleid van de provincie. Provinciaal beleid kan elkaar hierdoor tegenwerken. Dit heeft overigens een directe relatie met het in hoofdstuk 5 benoemde vraagstuk C: Beperkte ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw;
- De geringe animo onder agrariërs voor verbreding. Voorheen was er onder agrariërs weinig animo voor verbreding van hun activiteiten. Inmiddels is dit verbeterd.

Daarnaast is incidenteel in de interviews genoemd:

- Onderbezetting van het subsidieloket Landelijk Gebied; volgens één van de geïnterviewden is er bij het subsidieloket Landelijk gebied sprake van onderbezetting, wat een trage besluitvorming tot gevolg heeft.<sup>238</sup>

---

<sup>234</sup> De bedragen in tabel 19 wijken af van de bedragen in tabel 15. De reden hiervoor is dat in de tabel 19 de totale (geraamde) projectkosten zijn opgenomen (kosten van het gehele gebouw) en in de tabel 15 (slechts) een specifiek onderdeel (kosten van het multifunctionele deel) van het project. Bron: Provincie Utrecht, e-mail, 6 oktober 2010.

<sup>235</sup> Provincie Utrecht (2007), Cultuurhuizen in de provincie Utrecht. Evaluatie van het provinciale beleid 2003-2007, pp. 6, 14, 15 en 16.

<sup>236</sup> Provincie Utrecht (2007), Cultuurhuizen in de provincie Utrecht. Evaluatie van het provinciale beleid 2003-2007, p. 7 en 9.

<sup>237</sup> Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 30 augustus 2010.

<sup>238</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, interview, 26 april 2010.

- Het verouderde en veranderende subsidiekader van de provincie; één van de geïnterviewden geeft aan dat de subsidiekaders onduidelijk en verouderd zijn en dat de provincie al sinds het begin van de huidige AVP-periode werkt aan een nieuwe subsidieverordening – en dat (ten tijde van het interview in mei 2010) nog steeds niet heeft afgerond.<sup>239</sup> De Rekenkamer merkt op dat inmiddels de nieuwe Algemene Subsidieverordening en het gewijzigde subsidiekader ILG/AVP door PS zijn vastgesteld (in respectievelijk september en oktober 2010) en per 1 januari 2011 van kracht zijn.<sup>240</sup>

## 7.2 Provinciale regie

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 4 ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, volgens de provincie Utrecht, bij de gemeenten. Omdat vanuit het MJP2 van het Rijk de provincie een regierol is toebedeeld op dit thema, wordt in deze paragraaf bekeken op welke wijze de provincie regie voert op het thema. Hierbij wordt ingegaan op:

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

De Rekenkamer is van mening dat deze elementen van belang zijn in het licht van (toebedeelde) provinciale regierol.

### Inrichting van de organisatie

De Rekenkamer stelt vast dat een groot deel van het beleid gebiedsgericht wordt opgesteld en uitgevoerd. Om dit mogelijk te maken heeft de provincie Utrecht haar grondgebied verdeeld in zeven AVP-gebieden en heeft hiervoor zeven gebiedscommissies ingesteld. Mede hierdoor, aldus de verantwoordelijke gedeputeerde, heeft de provincie de voorwaarden gecreëerd om het beleid voor dit thema succesvol te laten zijn. De verantwoordelijk gedeputeerde bestempelt de provinciale rol op dit thema dan ook als procesregisseur.<sup>241</sup> In dit kader noemt de Rekenkamer ook het feit dat (mede door de inzet van de provincie) dorpsraden zijn of worden opgericht en er een Utrechtse Vereniging Kleine Kernen is opgericht.<sup>242</sup>

Zoals beschreven in hoofdstuk 4, treedt de provincie in het project Leefbaarheid Kleine Kernen op als ontwikkelingspartner van gemeenten. In deze rol kan de provincie worden gezien als kennismakelaar: zij verspreidt kennis tussen de verschillende gemeenten. Deze rol beschouwt de Rekenkamer (mede) als een invulling van de provinciale regierol.

Ten aanzien van het gebiedsgericht werken met Gebiedscommissies merkt de Rekenkamer het volgende op. In hoofdstuk 6 is geconstateerd dat de provincie voor ieder deelgebied voor de Agenda Vitaal Platteland een gebiedscommissie heeft ingesteld. De provincie heeft hierbij niet gestuurd op de precieze samenstelling van de commissies.<sup>243</sup> De provincie vindt dit ook niet haar verantwoordelijkheid.<sup>244</sup> Wel vindt de provincie het van belang

<sup>239</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden, interview, 20 mei, 2010.

<sup>240</sup> Provincie Utrecht, e-mail, 7 oktober 2010 en <http://utrecht.regelingenbank.eu/regeling/?id=706>.

<sup>241</sup> Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 30 augustus 2010.

<sup>242</sup> Provincie Utrecht (2009), Leefbaarheid in kleine Kernen, Evaluatie 2009 Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 6 en Utrechtse Vereniging Kleine Kernen, interview, 30 maart 2010.

<sup>243</sup> De provincie heeft overigens (in het kaderdocument) wel aangegeven een voorkeur te hebben voor een variant met een klein platform per AVP-gebied, samengesteld uit een aantal bestuurlijke deelnemers die de beslissers en betalers vertegenwoordigen. De provincie geeft aan dat de samenstelling maatwerk is en dat dit aan het gebied is overgelaten, waarbij wel op ambtelijk niveau overleg met de provincie is gevoerd (bron: Provincie Utrecht, e-mail, 17 januari 2011).

<sup>244</sup> Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 30 augustus 2010.

dat de commissie representatief is voor het gebied. Gezien het feit dat de provincie een regierol heeft voor het achtste thema (zie hoofdstuk 3) acht de Rekenkamer deze opstelling van de provincie opmerkelijk. Ondanks dat bewoners wel de juiste kanalen weten te vinden (zoals bijvoorbeeld blijkt uit de vele subsidieaanvragen voor POP2, en wat ook wordt beaamd door de gemeenten<sup>245</sup>) is het opvallend dat enkele dorpsverenigingen uit De Utrechtse Waarden niet op de hoogte zijn van het bestaan van de Gebiedscommissie.<sup>246</sup> Daarbij constateert de Rekenkamer dat de kleine kernen in De Utrechtse Waarden niet zelfstandig, maar via de gemeenten zijn vertegenwoordigd in de gebiedscommissie. Aanvullend stelt de Utrechtse Vereniging Kleine Kernen dat veel dorpsverenigingen lang niet alle (subsidie)mogelijkheden kennen.<sup>247</sup> Dit onderstreept volgens de Rekenkamer de behoefte aan een (provinciale) regierol.

### **Uitvoering van de regierol**

Een manier waarop de provincie invulling geeft aan haar regierol is om op basis van de vastgestelde gebiedsprogramma's 2007-2013 jaarlijkse kaderbrieven te versturen aan de Gebiedscommissies. In deze brieven gaat de provincie (onder meer) in op speerpunten en prioriteiten in het beleid. Deze brieven geven voor het komende jaar de kaders en uitgangspunten voor de door de Gebiedscommissie op te stellen uitvoeringsprogramma's.<sup>248</sup>

Verder stelt de Rekenkamer vast dat, mede door de gebiedsgerichte aanpak, het merendeel van het in dit onderzoek beschouwde beleid wordt opgesteld en uitgevoerd in nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen. De Rekenkamer vindt dit een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van de provinciale regierol. De nauwe samenwerking blijkt onder andere uit de volgende elementen:

- De provincie gaat in het project Leefbaarheid Kleine Kernen langjarige ontwikkelingstrajecten met gemeenten aan en is (als adviseur) nauw betrokken bij de Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden en de Plaatselijke Groep Weidse Veenweiden.
- Er is veel contact tussen de Plaatselijke Groep en de Gebiedscommissie over de afstemming van beleid en projecten.<sup>249</sup> Daarbij zit een aantal personen in beide gremia, zodat afstemming is gewaarborgd.
- De provincie overlegt één tot twee keer per jaar met de Utrechtse Vereniging voor Kleine Kernen.<sup>250</sup> Bij subsidieaanvragen voor Leader-projecten wordt vooraf altijd contact gezocht met de provincie om beleid op elkaar af te stemmen. Mede hierdoor zijn er geen aanvragen van de Plaatselijke Groep door de provincie afgewezen. Recent is het vooraf afstemmen met beleidsmedewerkers van de provincie verplicht voor aanvragen van zowel de PG als de Gebiedscommissie, met het oog op het versnellen van het subsidieproces.<sup>251</sup>

Uit enkele interviews blijkt dat verschillende organisaties een meer actieve rol van de provincie verwachten. Dorpsverenigingen geven bijvoorbeeld aan het wenselijk te vinden dat de provincie de gemeente veel meer gaat ondersteunen bij de aanpak van de leefbaarheidsproblemen.<sup>252</sup> Een andere geïnterviewde noemt de positieve rol van de provincie in het onlangs gestarte onderzoek naar de recreatieve kansen in De Utrechtse Waarden. De provincie kan op meerdere vlakken een dergelijke actieve en faciliterende rol spelen en zou dat ook moeten

---

<sup>245</sup> Gemeenten in De Utrechtse Waarden, interview, 12 mei 2010.

<sup>246</sup> Dorpsvereniging Polsbroek en Klankbord Benschop, interview, 26 april.

<sup>247</sup> Utrechtse Vereniging Kleine Kernen, interview, 30 maart 2010.

<sup>248</sup> Provincie Utrecht (2009), Kaderbrief Uitvoeringsprogramma 2010. Brief aan de Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden.

<sup>249</sup> Gemeenten in De Utrechtse Waarden, interview, 12 mei 2010 en Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, interview, 26 april 2010.

<sup>250</sup> Utrechtse Vereniging Kleine Kernen, interview, 30 maart 2010.

<sup>251</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, interview, 26 april 2010;

Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 20 december 2010.

<sup>252</sup> Dorpsvereniging Polsbroek en Klankbord Benschop, interview, 26 april.

doen.<sup>253</sup> Aanvullend merken enkele gemeenten op dat veel kansen die de sociaal-economische vitaliteit zouden kunnen verbeteren, niet worden benut. Eén van de vraagstukken hierbij is de beperkte ruimte voor woningbouw en economische ontwikkeling. Dit vraagstuk wordt door partijen wel gesignaleerd, maar wordt niet nader opgepakt door de Gebiedscommissie of de provincie, aldus de gemeenten. Het wordt wel opgepakt door gemeenten. Een voorbeeld hiervan is het project LopikerMEerwaard waarin wordt gezocht naar manieren om “de regels op te rekken en zo meer mogelijk te maken”.<sup>254</sup> De gemeente doet hierbij voorstellen aan de provincie om deze te verruimen. Gemeenten vinden dat de provincie op dit vlak een meer actieve rol zou kunnen en moeten spelen. Hier staat overigens tegenover dat er, zoals vermeld in hoofdstuk 6, in het vigerende beleid wel degelijk mogelijkheden zijn voor aanpassing van de rode contouren. De verantwoordelijke gedeputeerde geeft aan dat de provincie op het vlak van de ruimtelijke ordening geen projecten in de weg heeft gestaan. Soms zelfs is in de praktijk het leefbaarheidsargument (te) vaak ingezet om dingen gedaan te krijgen.<sup>255</sup>

Gebleken is dat aan het begin van de looptijd van de AVP de POP2 as 3-middelen dubbel zijn geprogrammeerd (zie hiervoor paragraaf 6.3.2). Mede door deze onduidelijkheid zijn er in De Utrechtse Waarden nauwelijks as 3-middelen door de Plaatselijke Groep ingezet.<sup>256</sup> De Rekenkamer is van mening dat de provincie hier sterker op had moeten toezien, zij het dat in de praktijk de dubbele programmering waarschijnlijk geen grote nadelen heeft opgeleverd, aangezien er immers voldaan moest worden aan de eisen vanuit POP2. Wel is het mogelijk dat de Gebiedscommissie (die nu het merendeel van de as 3-middelen heeft ingezet), andere afwegingen heeft gemaakt dan de Plaatselijke Groep zou hebben gedaan.

### **Bovenlokale afweging**

De provincie heeft zeven Gebiedscommissies ingesteld voor de uitvoering van de Agenda Vitaal Platteland en heeft de hiervoor beschikbare middelen over deze commissies verdeeld. Uit het pMJP van de provincie Utrecht blijkt dat de provincie een bewuste afweging heeft gemaakt bij deze verdeling van de middelen. De provincie kiest voor een verdeling die het meest bijdraagt aan de realisatie van breedgedragen integrale beleidsdoelen die tot uitvoerbare projecten leiden.<sup>257</sup> De provincie heeft bij de verdeling gebruik gemaakt van normatieve, procesmatige en inhoudelijke criteria; reeds gemaakte afspraken, draagvlak en samenwerking, en haalbaarheid en integraliteit zijn bepalend voor de verdeling. Geconstateerd kan worden dat een (systematische) probleemanalyse niet bepalend is geweest bij de (bovenlokale) verdeling van de middelen. De verdeling is gemaakt op het niveau van het AVP-programma als geheel; een bovenlokale afweging voor het (afzonderlijke) thema leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit heeft de provincie niet gemaakt. Een dergelijke afweging bij de verdeling van de middelen (op basis van aanwezige vraagstukken) ontbreekt ook voor het project Leefbaarheid Kleine Kernen (pLKK) en de Regeling Cultuurhuizen. Door haar aanpak heeft de provincie in het pLKK overigens wel een grote spreiding van de middelen bewerkstelligd (projecten zijn uitgevoerd in 17 van de 19 gemeenten met kleine kernen<sup>258</sup>).

---

<sup>253</sup> Provincie Utrecht, interview, 20 mei 2010.

<sup>254</sup> Gemeenten in De Utrechtse Waarden, interview, 12 mei 2010.

<sup>255</sup> Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 30 augustus 2010.

<sup>256</sup> Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, interview, 26 april 2010.

<sup>257</sup> Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument, p. 35.

<sup>258</sup> In totaal telt de provincie Utrecht overigens 29 gemeenten (bron: Provincie Utrecht (2010), [www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl)).

### 7.3 Bijdrage van beleid

In hoofdstuk 6 is geconstateerd dat alle vraagstukken in meer of mindere mate worden geadresseerd door het beleid op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Welke bijdrage het beleid daadwerkelijk aan de vraagstukken levert, is lastig te beoordelen. Hiervoor zijn de volgende redenen aan te geven:

1. Het ontbreekt aan inzicht in de nulsituatie van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in De Utrechtse Waarden (zie hoofdstuk 5). Hierdoor is het lastig om de huidige situatie te vergelijken met de situatie zoals die was vóór de uitvoering van het leefbaarheidsbeleid.
2. Daar komt bij dat de evaluaties die er zijn, zich (zoals geconstateerd in hoofdstuk 6) hoofdzakelijk richten op behaalde prestaties en het proces, niet op het effect.
3. Het meten van de effectiviteit wordt bemoeilijkt, doordat het lastig is de begrippen helder af te bakenen en meetbaar te maken. De begrippen zijn deels subjectief van karakter, wat het objectief meten ervan lastig maakt.
4. Het gebiedsgerichte beleid is (pas) gestart in 2007. Zoals ook blijkt uit de gerealiseerde projecten (zie paragraaf 7.1) kwamen de projecten pas in 2008 goed op gang (in 2007 zijn geen Leader-projecten en maar twee projecten in het kader van het Gebiedsprogramma uitgevoerd). Het is voor een deel van de projecten dan ook te vroeg om het effect ervan te evalueren.<sup>259</sup>
5. De causaliteit tussen het gevoerde beleid en de (eventuele) verbetering van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in een gebied is moeilijk aantoonbaar; hierop zijn namelijk ook externe factoren (zoals bijvoorbeeld het economisch tij of maatschappelijke ontwikkelingen) van invloed.

Desondanks ziet de Rekenkamer op basis van de beschikbare informatie en gevoerde gesprekken dat het gevoerde beleid een bijdrage levert aan het oplossen van problemen en het benutten van kansen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit in de Utrechtse Waarden. Het gaat om de volgende redenen:

1. In de uitvoering van het beleid wordt grotendeels gebiedsgericht gewerkt. 'Het gebied' draagt zelf de problemen aan (zoals in het project Leefbaarheid Kleine Kernen), stelt het beleid op (Ontwikkelingsplan Weidse Veenweiden, Gebiedsprogramma Utrechtse Waarden) en voert het beleid ook deels uit. Met deze elementen van gebiedsgericht werken ligt het voor de hand dat het gevoerde beleid een bijdrage levert aan het oplossen van (in het gebied ervaren) vraagstukken. Wel geldt hierbij het belangrijke uitgangspunt dat de leden van de Plaatselijke Groep en de Gebiedscommissie representatief zijn voor het hele gebied. Met andere woorden: wat deze organisaties aandragen als probleem, moet ook door haar achterban als probleem worden ervaren.
2. De voortgang van het gebiedsgerichte beleid. Er is, zoals blijkt in paragraaf 7.1, een behoorlijk aantal projecten gerealiseerd op het vlak van leefbaarheid, sociaal-economische vitaliteit, recreatie etcetera. Ten opzichte van de beoogde prestaties in het Gebiedsprogramma is de voortgang daarbij goed te noemen.
3. De inzet van middelen van derden. Uit de hoge bijdragen vanuit betrokken partijen uit het gebied, blijkt de grote betrokkenheid van deze partijen. Geconcludeerd kan worden dat deze partijen de meerwaarde van de projecten en daarmee van het beleid voor sociaal-economische vitaliteit inzien.
4. Gebleken waardering voor het beleid van de provincie op het thema van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Met name het project Leefbaarheid Kleine Kernen springt er positief uit. Zo stelden betrokkenen dat het project de kleine kernen net dat zetje heeft gegeven dat nodig was om dingen van de grond te krijgen, zowel met behulp van middelen als met kennis en kunde.<sup>260</sup> Een ander gaf aan dat de provincie het thema

---

<sup>259</sup> Gemeenten in De Utrechtse Waarden, interview, 12 mei 2010, en Provincie Utrecht (2007), Cultuurhuizen in de provincie Utrecht, evaluatie van het provinciale beleid 2003-2007.

<sup>260</sup> Utrechtse Vereniging Kleine Kernen, interview, 30 maart.



leefbaarheid op de kaart heeft gezet en de nodige ondersteuning heeft geboden aan lokale projecten.<sup>261</sup> Ook al gaat het vaak om relatief kleine bedragen, het project heeft ontwikkelingen in gang gezet.<sup>262</sup> Ook uit een gehouden enquête onder betrokken partijen komt (ondanks een kritische kanttekening hier en daar) een overwegend positief beeld naar voren, zowel ten aanzien van het thema als van de gekozen aanpak en de rolopvatting van de provincie daarbij.<sup>263</sup> Wel bleek in paragraaf 7.2 dat sommige geïnterviewden een meer actieve rol van de provincie verwachten.

### **Relatie met vraagstukken**

In paragraaf 6.3.3 is beschreven welke gesignaleerde vraagstukken worden geadresseerd door het provinciale leefbaarheidsbeleid en/of overig provinciaal beleid. Hieruit blijkt dat drie vraagstukken (namelijk A, D en E) in De Utrechtse Waarden expliciet door het leefbaarheidsbeleid worden geadresseerd (zie ook tabel 14 op pagina 62). Voor ieder van deze vraagstukken wordt kort ingegaan op de bijdrage van het leefbaarheidsbeleid in relatie tot deze drie vraagstukken. Hierbij wordt opgemerkt dat de beschikbare uitgevoerde evaluaties, zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 6, zich niet richten op de effectiviteit (outcome) van het beleid.

#### A: Draagvlak van voorzieningen staat onder druk

Uit paragraaf 7.1 blijkt dat er in De Utrechtse Waarden diverse projecten zijn uitgevoerd die tegemoet komen aan dit vraagstuk. Voorbeelden zijn de realisatie van een landwinkel en een cultuurhuis in Linschoten en Oudewater. Deel van het vraagstuk was de specifieke opgave voor ouderen; deze groep vraagt om extra aandacht met betrekking tot (zorg)voorzieningen. Hoewel de genoemde projecten zich niet specifiek op deze doelgroep richten, blijkt er voor deze groep wel aandacht te zijn. Zo hebben bijvoorbeeld onder andere Zuwe Zorg, de GGD en de Stichting Welzijnsondersteuning Montfoort/Linschoten een plek gekregen in het Cultuurhuis Linschoten.<sup>264</sup>

#### D: Weinig inspelen op mogelijke economische spin-off van de recreant

In de uitgevoerde projecten blijkt veel aandacht te zijn voor het inspelen op de recreant. Voorbeelden van projecten die zich richten op de (economische potentie) van de recreant zijn: de realisatie van een nieuwe voetveer (Jaarsveld-Ameide), arrangementen van het bezoekerscentrum Utrechtse Waarden en de realisatie van de Bed and Breakfast het Oude Klooster.

#### E: Nieuwkomers van buiten het gebied

Tot slot is beschreven in hoofdstuk 6 dat het vraagstuk van de nieuwkomers indirect door het leefbaarheidsbeleid wordt geadresseerd; namelijk door in te zetten op het versterken van de sociale cohesie. De eerder genoemde cultuurhuizen die een gemeenschappelijke functie hebben (bijvoorbeeld die van een bibliotheek), zijn hier een voorbeeld van. Enkele andere voorbeelden van projecten die (mogelijk) de sociale cohesie versterken zijn: het Cultuurfestival Linschoten en de verlichte boerderijroute waarbij men lopend, fietsend of varend een tocht langs verlichte boerderijen kan maken. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat activiteiten (zoals de organisatie van de Museumnacht in Cabauw) "een uitstekend middel zijn om de integratie van nieuwkomers, meestal forenzen die lokaal normaliter weinig contacten hebben, te bevorderen."<sup>265</sup> Omdat geen onderzoek is gedaan naar de wijze waarop dergelijke activiteiten bijdragen aan het bevorderen van de sociale cohesie, kunnen er geen harde uitspraken worden gedaan over de bijdrage van het beleid.

---

<sup>261</sup> Stichting V.O.C.U.S., interview, 28 juni 2010.

<sup>262</sup> Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden, interview, 17 mei 2010.

<sup>263</sup> Provincie Utrecht (2009), Leefbaarheid in kleine Kernen, Evaluatie 2009 Leefbaarheid Kleine Kernen, p. 13.

<sup>264</sup> Brede School Linschoten (2010), [www.bredeschoollinschoten.nl](http://www.bredeschoollinschoten.nl).

<sup>265</sup> Stichting V.O.C.U.S., interview, 28 juni 2010.



# BIJLAGE A

## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

### ***Geraadpleegde personen***

- De heer C. Boonacker, Utrechtse Vereniging Kleine Kernen, penningmeester
- De heer B. Buunen, Klankbord Benschop, secretaris
- Mevrouw S. Haazer, gemeente IJsselstein, beleidsmedewerker groen en recreatie (tevens lid programmteam)
- De heer J. Kooijman, Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden, voorzitter (tevens lid van de Plaatselijke Groep Weidse Veenweiden)
- Mevrouw M. Leentvaar, Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden, Gebiedscoördinator
- De heer K. de Leeuw, gemeente Lopik, beleidsmedewerker natuur en milieu (tevens lid programmteam)
- De heer J. Lindsen, Stichting V.O.C.U.S., voorzitter
- De heer K.H. van Meekeren, gemeente Montfoort, landschapscoördinator (tevens lid programmteam)
- Mevrouw M. Poort, Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden, projectleider
- De heer J. Snijders, Utrechtse Vereniging Kleine Kernen, secretaris
- Mevrouw F. Steenbergen, gemeente Oudewater, landschapscoördinator (tevens lid programmteam)
- De heer G.J. Verstoep, Dorpsvereniging Polsbroek, voorzitter
- De heer T. de Wit, Klankbord Benschop, voorzitter

### ***Geraadpleegde personen provincie Utrecht***

- Mevrouw Y. van Dijke, adviseur AVP-gebied De Utrechtse Waarden
- Mevrouw M. Gerretsen, medewerker beleidsuitvoering Landbouw/Plattelandsontwikkeling en adviseur plaatselijke groep Weidse Veenweiden
- Mevrouw A. Harkink, Projectleider Cultuurhuizen
- De heer B. Krol, gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling, Stedelijke Vernieuwing en Landelijk gebied
- Mevrouw M. Scheepstra, AVP gebiedsmanager West
- De heer E. Ypema, projectleider project Leefbaarheid Kleine kernen

### ***Deelnemers discussiebijeenkomst***

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



# BIJLAGE B

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

### Algemeen

- Ecorys (2006), *Naar een sterker platteland - ex-ante evaluatie POP 2007-2013*.
- Fontein, R.J. (2009), *Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG*. Wageningen: Alterra.
- Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008), *Ruimte, regie en rekenschap*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Graaf, R. de, M. ten Have & S. van Dorsselaer (2010), *De psychische gezondheid van de Nederlandse bevolking*. Nemesis 2. Utrecht: Trimbos-instituut.
- ILG (2006) – *Hoofddlijnen uitvoering POP2* – definitief document (7 juni 2006).
- IPO (2007), *Provincies maken het verschil – op weg naar een mooier Nederland*. Den Haag: IPO (publicatienummer 268).
- IPO (2010), *Profiel provincies – Provincies: een eigentijds profiel*.
- IPO / Ministerie van LNV (2010), *ILG in uitvoering – Midterm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied* (6 juli 2010).
- Ministerie van LNV (2004), *Agenda voor een Vitaal Platteland*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van LNV (2006), *Nationale Plattelandsstrategie 2007-2013*.
- Ministeries van LNV, VROM en OCW (2006), *Agenda voor een Vitaal Platteland – Meerjarenprogramma 2007-2013*.
- Ministerie van LNV (2007), *Nederlandse Plattelandsstrategie 2007-2013* (versie november 2007).
- Ministerie van LNV (2008), Brief van de ministers van LNV en EZ over uitvoering moties Van Geel cs (31 200, 16) en Atsma cs (31 200 XIV, 110) (kenmerk DP.2008/811, 27 juni 2008).
- Ministerie van LNV (2009), *Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2)*, versie 4.0, 22 juli 2009.
- Ministerie van VROM / WWI (2009), *Leefbaarheid door de tijd*. VROM publicatie 9036.
- MNP (2006), *Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid: naar beleidsevaluatie en onderzoek* (MNP rapport 500132001/2006).
- Netwerk Platteland en Kopgroep Maatschappelijk Vastgoed (2010), Conferentie 'Krimp en de gevolgen voor de voorzieningen', 27 mei 2010
- Nimwegen, N. van & L. Heering (red.) (2009), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009 – Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*. NIDI rapport nr. 80.
- Noordelijke Rekenkamer (2009), *Onderzoeksvoorstel gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling*.
- Noordhoff Uitgevers (2007), *De Bosatlas van Nederland*.
- P10 (2010), *Zomer in Nederland – Open oog voor toekomstbestendig platteland, appel aan bestuurlijk lef*.
- PBL (2010), *Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp*.
- PBL (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland – Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag / Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PON (2009), *Begrip voor leefbaarheid* (reeks Leefbaarheid: feiten in beeld, nummer 1).
- Regeerakkoord VVD – CDA (september 2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid* (hoofddocument en bijlage).
- RIVM (2003), *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid – naar een begrippenkader en conceptuele inkadering* (RIVM rapport 630950002/2003).

- RIGO (2008), *De Leefbarometer – Leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten gemeten en vergeleken* (RIGO rapport 95640).
- RLG (2007), *Achter open deuren – Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. Publicatie RLG 07/5.
- RLG (2009), *Kansen voor een krimpend platteland*. Publicatie RLG 09/07.
- ROM3D (2009), Landbouwatlas van Nederland.
- Scoop (2009), *Sociale Staat van Zeeland*.
- SCP (2002), *Zekere banden – sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*.
- SCP (2006), *Thuis op het platteland – De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200, nr. 16 – Motie van het lid Van Geel c.s., 20 september 2007
- Uyterlinde, M., S. van Arum & A. Sprinkhuijsen (2009), *Dorpen onder druk – Een verkenning naar de maatschappelijke rol van plattelandscorporaties*. Rotterdam: SEV.

### **Provincie Utrecht**

- Provincie Utrecht (2004), Uitvoeringsplan project Leefbaarheid Kleine Kernen.
- Provincie Utrecht (2005), Notitie voor de commissie zorg, Cultuur en welzijn inzake voortgang project Leefbaarheid kleine kernen.
- Provincie Utrecht (2006), Achtergrond van Platteland in ontwikkeling.
- Provincie Utrecht (2006), Meerjarenprogramma Landelijk gebied Agenda Vitaal Platteland, Kaderdocument.
- Provincie Utrecht (2006), Visie en activiteitenprogramma plattelandontwikkeling Utrecht 2006-2009, Platteland in ontwikkeling.
- Provincie Utrecht (2007), Cultuurhuizen in de provincie Utrecht. Evaluatie van het provinciale beleid 2003-2007.
- Provincie Utrecht (2007), Statenvoorstel Agenda vitaal platteland: vaststellen gebiedsprogramma's 2007-2013.
- Provincie Utrecht (2008), Beschikking subsidieverlening Boerderij logeren in Polsbroek.
- Provincie Utrecht (2008), Tussentijdse rapportage 2007 leefbaarheid kleine kernen.
- Provincie Utrecht (2009), Agenda Vitaal Platteland 2007-2013, Subsidiekader ILG/AVP.
- Provincie Utrecht (2009), Kaderbrief Uitvoeringsprogramma 2010. Brief aan de Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden.
- Provincie Utrecht (2009), Leefbaarheid in kleine kernen, Evaluatie 2009 Leefbaarheid Kleine Kernen.
- Provincie Utrecht (2009), Toekenning investeringssubsidie Cultuurhuis Oudewater.
- Provinciale Staten (2010), Besluitenlijst provinciale Statenvergadering 27 september 2010.
- Provincie Utrecht (2010), Beschikking subsidieverlening haalbaarheidsstudie buurtsuper voor leefbaar Polsbroek.
- Provincie Utrecht (2010), Staat van Utrecht, Duurzaamheidsmeting 2010.
- Provincie Utrecht (2010), Toekenning investeringssubsidie MFA Langbroek.
- Provincie Utrecht en gemeente Lopik (2006) Convenant tot samenwerking.
- Provincie Utrecht en gemeente Montfoort (2008) Convenant tot samenwerking.

### **De Utrechtse Waarden**

- BVR adviseurs i.s.m. Samenwerking Utrecht West (2007), Utrecht-West: Bijna te mooi om waar te zijn.
- Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2007), AVP-Gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden 2007-2013.
- Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2010), 100923 Financieel overzicht UW, Monitoring Gebiedsprogramma (excel-bestand).
- Plaatselijke Groep Weidse Veenweiden (2007), Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden 2007-2013.

- Plaatselijke Groep Leader Kromme Rijn (2007), Ontwikkelingsplan 2007-2013, naar een Kromme Rijnstreek in volle bloei!
- Plaatselijke Groep Weidse Veenweiden (2010), 100922 Fin\_overzicht\_LWVW (excel-bestand).
- Programmabureau De Utrechtse Waarden (2010), Uitvoeringsprogramma 2010 Agenda Vitaal Platteland.
- Stogo onderzoek + advies (2009), Vitale bedrijven en landschapskwaliteit in De Utrechtse Waarden.

#### **Websites**

- Allesvan.nl (2010), <http://lopik.allesvan.nl>.
- Straatinfo (2010), <http://lopik.straatinfo.nl>
- CBS (2010), <http://statline.cbs.nl>
- Regelingenbank (2010), <http://utrecht.regelingenbank.eu>
- Brede School Linschoten (2010), [www.bredeschoollinschoten.nl](http://www.bredeschoollinschoten.nl)
- Connexion (2010), [www.connexion.nl](http://www.connexion.nl)
- Google (2010), [www.googlemaps.nl](http://www.googlemaps.nl)
- Ilocal (2010), [www.ilocal.nl](http://www.ilocal.nl)
- Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing, [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl).
- Leefbarometer (RIGO), [www.leefbarometer.nl](http://www.leefbarometer.nl).
- Gemeente Lopik (2010), [www.lopik.nl](http://www.lopik.nl)
- Netwerk Platteland, [www.netwerkplatteland.nl](http://www.netwerkplatteland.nl)
- P10-gemeenten, [www.p-10.nl](http://www.p-10.nl)
- Provincie Utrecht (2010), [www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl)
- Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (2010), [www.utrechtsewaarden.nl](http://www.utrechtsewaarden.nl)



# BIJLAGE C

## Leefbaarheidsvraagstukken in De Utrechtse Waarden

---

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

- Het Ontwikkelingsplan De Weidse Veenweiden (2006)<sup>266</sup> (A)
- De kernanalyse (2007)<sup>267</sup> (B)
- Een onderzoek naar de bedrijfsdynamiek in De Utrechtse Waarden uitgevoerd in opdracht van de kamer van Koophandel (2010)<sup>268</sup> (C)
- Plaatselijke Groep Leader Weidse Veenweiden (1)
- Gemeenten Lopik, Oudewater, IJsselstein en Montfoort (2)
- Stichting V.O.C.U.S. (3)
- Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (eerste gesprek) (4)
- Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden (tweede gesprek) (5)
- Utrechtse Vereniging Kleine Kernen (6)
- Dorpsvereniging Polsbroek, Klankbord Benschop (7)

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

### **Leefbaarheid**

- Het openbaar vervoer is verschaald waardoor de kernen steeds verder geïsoleerd raken (A). Het behouden en versterken van het openbaar vervoer is een aandachtspunt (B).
- Vermindering van de leefbaarheid als gevolg van de vergrijzing en het vertrek van boeren en jongeren uit het gebied (A).
- Nieuwkomers van buiten het gebied die vrijkomende bebouwing betrekken, zijn en raken vaak niet betrokken bij het dorpsgebeuren (A).
- Er zijn steeds minder vrijwilligers die zich inzetten voor behoud van voorzieningen (A).
- Daling van het aantal basisvoorzieningen of bedreiging van instandhouding, mede door de nabijheid van het stedelijke gebied en de grotere mobiliteit (het gaat bijvoorbeeld om brede scholen, sportvelden, kunstgrasvelden, zwembaden, supermarkten) (A, B, 2, 3, 4, 5, 6, 7).
- Veel kleine kernen, vergt afstemming. Kernen zijn in zekere zin elkaars concurrenten (2, 4).

---

<sup>266</sup> Opgemerkt wordt dat de elementen uit dit ontwikkelingsplan, betrekking hebben op het gehele gebied van de Weidse Veenweiden; dus niet specifiek De Utrechtse Waarden.

<sup>267</sup> Deze analyse is een brochure van Samenwerking Utrecht West. In deze analyse geen vraagstukken of knelpunten benoemd, maar 'aandachtspunten' voor de kernen.

<sup>268</sup> De Rekenkamer heeft de meest relevante constatering uit het onderzoek meegenomen in deze lijst met vraagstukken en kansen.

---

- Krimp zal komende jaren duidelijker zichtbaar worden, het aantal leerlingen in peuterspeelzalen daalt al op een enkele plek onder kritieke grens (4).
- Er zijn weinig voorzieningen voor de jeugd (3).
- Dorpshuizen zijn belangrijk voor de leefbaarheid. In Polsbroek is het dorpshuis alleen beschikbaar voor verhuur. Renovatie dorpshuis in Benschop duurt al 9 jaar (7).
- Door vergrijzing en feit dat ouderen langer blijven wonen in de kleine kernen, neemt de zorgbehoefte toe (3, 6).
- Het beeld is dat er voor de ouderen te weinig zorgvoorzieningen zijn (niet specifiek UW) (6).
- Nieuwe bewoners hebben een andere mentaliteit dan de mensen die al lang in het dorp wonen. Kleine zaken groeien hierdoor onnodig uit tot conflicten (7).
- Te weinig budget voor de jongerenwerker(s) om iets van de grond te krijgen (2).
- Bereikbaarheid met het openbaar vervoer is slecht. Ook bereikbaarheid met de auto vraagt aandacht. Congestie en sluisverkeer zijn een aandachtspunt (B, 5).
- Aandachtspunt: Kwaliteit van lokale en provinciale wegen en verkeersveiligheid (B).

#### ***Wonen en werken***

- Door het ruimtelijk restrictieve beleid is er beperkt ruimte voor economische ontwikkeling en woningbouw. Samen met de hoge woningprijzen trekken starters (jongeren) weg uit het gebied. (A, B, 2, 3, 5, 6, 7).
- Het beleid van gemeenten verschilt onderling, wat voor ondernemers onduidelijkheid betekent (5).
- Minder positief is het bedrijfsleven over de bereikbaarheid per openbaar vervoer (C).
- Twee op de vijf ondernemers ondervinden knelpunten in de bedrijfsvoering. Daarbij gaat het vooral om knelpunten bij bedrijfsuitbreiding, ruimtegebrek en beperkingen door milieuregelgeving (C).
- Aandachtspunt: Inbedding in het landschap (B).
- Aandachtspunt: Woningen voor eigen behoefte (B).
- Aandachtspunt: Detailhandelstructuur in de binnensteden (B).

#### ***Landbouw***

- Weggevalle subsidie op producten, wel subsidies voor maatschappelijke taken en boeren met natuurlijke handicap (A).
- Verlies aan cultuurhistorische- en natuurwaarden (versnippering) (A).
- Aandachtspunt: Nevenfuncties agrarische sector (B).
- Stijgende grondprijzen(urbanisatie), waardoor uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische ondernemers beperkter werden en rendabele bedrijfsvoering moeilijker. Soms ook hierdoor een bedreiging voor recreatie- en natuurgebieden (1, A).
- Schaalvergroting in de landbouw levert spanning op met andere gebruikers, wetgeving etc. (2).
- Er is een goede visie nodig op effecten van afname van bedrijfsopvolgers en vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen (B, 5).
- Het animo onder agrariërs voor verbreding van de bedrijfsactiviteiten was voorheen minimaal (1, 2, 4, 5).
- Gebruik van vrijkomende agrarische bebouwing vormt dreiging van verrommeling van het landschap (A, 4).

#### ***Recreatie en toerisme***

- Het gebied is erg onbekend bij de gemiddelde consument (A).
- In het Groene Hart is het economische rendement van plattelandstoerisme nog minimaal (A).
- Er wordt weinig ingespeeld op de mogelijke economische spin-off van de recreant voor ondernemers in kernen en dorpen (A).
- Agrotouristische ondernemers en niet-agrotouristische aanbieders werken nog weinig samen (A).

- Niet overal zijn voldoende hoogwaardige overnachtingslocaties (A).
- De zondagsrust zorgt in sommige delen van het gebied ervoor dat aanbieders hun deuren sluiten terwijl dan juist de meeste dagjesmensen het gebied in fietsen (A).
- Er zijn weinig slecht-weeralternatieven (A).
- Fietspaden: zowel veiligheid als de toegankelijkheid (ook bewegwijzering) van het gebied kan worden vergroot (1, 2, 5).
- Er zijn weinig recreatieve voorzieningen in het gebied hoewel die in potentie aanwezig zijn (3).
- Schaalvergroting in de landbouw zet in de UW door, met negatieve gevolgen voor het landschap (4).
- De toegankelijkheid van het gebied vanuit de stad is niet goed (verbindingen en bewegwijzering) (4).
- Te weinig middelen voor beheer (ondanks status nationaal Landschap) (2).
- Weinig verbredingsactiviteiten op vlak van toerisme en recreatie en weinig logies (1).
- Komst van Rijnenburg betekent een toename druk op gebied (5).
- Aandachtspunt: Handhaving waardevolle en cultuurhistorische bebouwing (B).

#### ***Positieve elementen en kansen die zijn onderscheiden***

- In Cabauw zijn wel initiatieven waarmee 'nieuwkomers' worden betrokken bij dorpsleven. Dit werkt goed (3).
- Het openbaar vervoer is goed geregeld. De buurtbus heeft de bereikbaarheid (ook voor ouderen) vergroot (2). De Buurtbus voorziet in een duidelijke behoefte (4). Klankbord Benschop en de dorpsvereniging Polsbroek stellen dat het openbaar vervoer in Benschop uitstekend is, maar in Polsbroek iets minder (7).
- De leefbaarheid in gemeente Lopik en in Cabauw is over het algemeen prima. Het gemiddelde inkomen ligt hoger dan in Nederland, er is veel bedrijvigheid (3, 7).
- Er is behoorlijke planologische ruimte voor de melkveehouderij (landbouwkerngebied). Wel is een goede visie op effecten van afname van bedrijfsopvolgers en vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen nodig (5).
- Langzaam is het animo voor verbreding in de landbouw toegenomen (maar het houdt nog niet over in tegenstelling tot andere gebieden zoals Kromme Rijn) (1, 2, 4, 5). Er zijn ook veel onbenutte kansen in de verbreding van de landbouw (5).
- Vrijkomende agrarische bebouwing is een kans voor de economie (4).
- Nabijheid van het stedelijk gebied biedt kansen op het vlak van recreatie, toerisme, zorg en educatie. Hiervoor moeten stad en platteland beter met elkaar worden verbonden (1, A). In de gebiedscommissie is momenteel veel aandacht voor de relaties tussen stad en platteland. Met name op het vlak van recreatieve verbindingen en aanbod en vermarkting (5). De komst van Rijnenburg is in dit opzicht een kans om de bestedingen van recreanten in het gebied te verhogen.
- Er zijn nog wel een supermarkt en een rijdende winkel in Benschop aanwezig. Benschop en Polsbroek hebben daarnaast nog medisch centrum of huisartsenpost (7).
- Krimp is nog nauwelijks merkbaar in het gebied. Wel daalt het aantal leerlingen in peuterspeelzalen op een enkele plek onder kritieke grens (5).
- Het verknopen van het toeristisch-recreatieve aanbod (A).
- Het creëren van slecht-weeralternatieven (A).
- Het realiseren van hoogwaardige overnachtingsmogelijkheden (A).
- Grote bereidheid om de waarde van het gebied in stand te houden en te versterken (bijvoorbeeld door participatie in verenigingen voor agrarisch natuurbeheer en promotie van streekproducten) (A).
- Het bedrijfsleven in het buitengebied is tevreden over het vestigingsklimaat (C).
- Slechts weinig bedrijven willen verhuizen (C).





# BIJLAGE D

## Lijst van afkortingen

Afkorting	Beschrijving
AVP	Agenda Vitaal Platteland
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DLG	Dienst Landelijk Gebied
ELFPO	Europees Landbouwfonds Plattelandsontwikkeling
EL&I	(Ministerie van) Economie, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GS	Gedeputeerde Staten
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
KRW	Kaderrichtlijn Water
Leader	Liaison Entre Actions de Development de l'Economie Rurale
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MFC's	Multifunctionele centra
MJP2	Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013
MTR	Mid Term Review
NPS	Nationale plattelandsstrategie
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OV	Openbaar vervoer
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PG	Plaatselijke Groep
Pio	Platteland in ontwikkeling
pLKK	Project Leefbaarheid Kleine Kernen
pMJP	Provinciaal meerjarenprogramma
POP2	Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013
PS	Provinciale Staten
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SEV	Sociaal-economische vitaliteit
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats
UVKK	Utrechte Vereniging Kleine Kernen
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wilg	Wet inrichting landelijk gebied
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wro	Wet ruimtelijke ordening