



De sociaal economische vitalisering van het Drentse platteland

van het Drentse platteland
de sociaal economische vitalisering

28 maart 2011



Noordelijke
Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 28 maart 2011

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 10 maart 2011 vastgestelde rapport 'De sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

De sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 7 |
| 1.1 | Inleiding | 7 |
| 1.2 | Onderzoek Noordelijke Rekenkamer | 7 |
| 1.3 | Leeswijzer rapport | 8 |
| 2 | Plattelandsbeleid | 11 |
| 2.1 | Inleiding | 11 |
| 2.2 | Europees plattelandsbeleid | 11 |
| 2.3 | Nationaal plattelandsbeleid | 12 |
| 2.4 | Plattelandsbeleid provincie Drenthe | 13 |
| 2.5 | Deelconclusie | 16 |
| 3 | De Drentse plattelandsgebieden | 19 |
| 3.1 | Inleiding | 19 |
| 3.2 | Organisatie van de vijf gebieden | 19 |
| 3.3 | Sociaal-economische knelpunten | 21 |
| 3.4 | Verdeling van middelen | 23 |
| 3.5 | Deelconclusie | 23 |
| 4 | Plattelandsprojecten in Drenthe | 25 |
| 4.1 | Inleiding | 25 |
| 4.2 | Selectie van plattelandsprojecten | 25 |
| 4.3 | Relatie plattelandsprojecten en beleidsdoelen | 27 |
| 4.4 | Bottom-up aanpak | 32 |
| 4.5 | Deelconclusie | 34 |
| 5 | Sturing en verantwoording | 37 |
| 5.1 | Inleiding | 37 |
| 5.2 | Informereren en verantwoorden | 37 |
| 5.3 | Mid Term Review en onderzoek commissie Van Dijk | 38 |
| 5.4 | 'Top down' sturing versus 'bottom-up' | 39 |
| 5.5 | Deelconclusie | 39 |
| 6 | Conclusie en aanbevelingen | 41 |
| 7 | Bestuurlijke reactie en nawoord Noordelijke Rekenkamer | 47 |
| 7.1 | Bestuurlijke reactie GS Drenthe | 47 |
| 7.2 | Nawoord Noordelijke Rekenkamer | 50 |
| | Bijlage 1 Afkortingen | 53 |
| | Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording | 55 |
| | Bijlage 3 Overzicht Europees, nationaal en provinciaal beleid | 65 |
| | Bijlage 4 Financiële middelen | 91 |
| | Bijlage 5 Projectomschrijvingen | 95 |
| | Bijlage 6 Proces subsidieaanvragen plattelandsprojecten | 105 |
| | Bijlage 7 Indicatie van de sociaal-economische situatie per gebied | 115 |

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het Nederlandse platteland is de directe woon-, werk- en leefomgeving van 6 miljoen inwoners¹. Door schaalvergroting van de landbouw verandert het platteland van karakter en krijgt het andere functies. De provincies Groningen, Drenthe, Friesland en Zeeland hebben te maken met de problematiek die zich op het veranderende platteland voordoet: werkloosheid als gevolg van schaalvergroting van de landbouw, ontgroening en vergrijzing, een afnemend voorzieningenniveau, achterstand op het gebied van kennis en onderwijs, en relatief lage inkomens. Sociaal-economische vitalisering van het platteland is daarom een belangrijke opgave voor deze provincies. Plattelandsontwikkeling is bij uitstek een beleidsterrein waarop de provincie een grote verantwoordelijkheid en veel keuzevrijheid heeft en waarin een aanzienlijke hoeveelheid geld geïnvesteerd wordt. De Rekenkamer heeft onderzocht of de aanpak en keuzes van de provincie Drenthe bijdragen aan de gewenste sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland en of daarmee sprake is van een doeltreffende besteding van middelen.

1.2 Onderzoek Noordelijke Rekenkamer

Met inwerkingtreding van de 'Wet Inrichting Landelijk Gebied' (WILG) in 2007 hebben de provincies een belangrijke rol gekregen in de ontwikkeling van het platteland. Het Rijk heeft voor het thema 'sociaal-economische vitalisering' geen doelen en prestaties vastgesteld maar de invulling van het beleid op dit gebied evenals de uitvoering en evaluatie daarvan aan de provincies overgelaten. Deze verantwoordelijkheid vraagt om duidelijke keuzes van provincies bij de realisatie van hun gebiedsgericht beleid.

Centrale onderzoeksvraag

Plattelandsontwikkeling kent in Drenthe een lange traditie. Aan het eind van de vorige eeuw werd een belangrijk deel van de ontwikkeling van het landelijk gebied vormgegeven door landinrichtings- en kavelruilprojecten. Vanaf het eind van de jaren negentig en het begin van deze eeuw ontstond er ook behoefte aan sociaal-economische projecten in het landelijk gebied. Het huidige provinciale plattelandsprogramma loopt van 2007 tot 2013. De Rekenkamer verwacht dat drie jaar na de start duidelijk is of de provinciale gebiedsgerichte aanpak bijdraagt aan de beoogde ontwikkeling van het platteland. De Rekenkamer heeft onderzocht of de provinciale middelen voor plattelandsontwikkeling terecht komen in de gebieden met de meest urgente sociaal-economische problemen. Wanneer dit nog niet het geval is, doet zij aanbevelingen zodat de provincie haar plattelandsbeleid effectiever kan uitvoeren en zo haar platteland leefbaar kan maken of houden.

¹ PlattelandsOntwikkelingsProgramma 2007-2013 voor Nederland (POP2), versie 4.0, pagina 83.

De centrale vraag van het onderzoek van de Rekenkamer is tweeledig en luidt:

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

Afbakening onderzoek

Het onderzoek betreft uitsluitend het in 2007 tot en met 2009 gevoerde beleid ten aanzien van ‘sociaal-economische vitalisering’ zoals dat is opgenomen in het provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013 (pMJP). Omdat het Europese, nationale en provinciale plattelandsbeleid loopt tot en met 2013 kan de Rekenkamer niet vaststellen of dankzij het beleid de leefbaarheid van plattelandsgebieden daadwerkelijk is verbeterd.

Aanpak onderzoek en informatieverzameling

De Rekenkamer heeft het Europese, nationale en provinciale beleid op het gebied van plattelandsontwikkeling bestudeerd. Omdat de provincie Drenthe haar doelen voor plattelandsontwikkeling wil realiseren door het subsidiëren van plattelandsprojecten heeft de Rekenkamer de projecten onderzocht die in de periode 2007 tot en met 2009 gesubsidieerd zijn binnen het thema ‘sociaal-economische vitalisering’ zoals dat in het pMJP is opgenomen. Uit deze 136 projecten heeft de Rekenkamer in overleg met de provincie de dossiers van 34 projecten geselecteerd en bestudeerd. Door middel van projectbezoeken en interviews is over 6 daarvan extra informatie ingewonnen. Daarnaast heeft de Rekenkamer diverse betrokkenen geïnterviewd, onder wie provinciale medewerkers, leden van de gebiedscommissies, medewerkers van de Dienst Landelijk Gebied (DLG), medewerkers van de Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe (BOKD), een wethouder, een STIPO²-coach en een subsidieadviesbureau³.

1.3 Leeswijzer rapport

Elk hoofdstuk begint met een inleiding waarin beschreven wordt wat de Rekenkamer verwacht aan te treffen⁴ en sluit af met een deelconclusie. Hoofdstuk 2 beschrijft het Europese, nationale en provinciale plattelandsbeleid. Hier wordt uiteengezet welke doelen de provincie nastreeft op het gebied van plattelandsontwikkeling. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de provincie de uitvoering van haar plattelandsbeleid heeft georganiseerd. Hoofdstuk 4 behandelt de praktijk: de plattelandsprojecten die in 2007-2009 zijn gesubsidieerd. Hoofdstuk 5 beschrijft op welke wijze de provincie zichzelf en andere betrokkenen informatie verschaft over de voortgang en resultaten

2 De afkorting STIPO staat voor: Stimulering Innovatie van Plattelands Ondernemingen. Zie hoofdstuk 2 en bijlage 3 voor een uitleg van de STIPO-regeling.

3 In bijlage 2 zijn alle gesprekspartners vermeld.

4 In bijlage 2 is een begrippen- en normenkader opgenomen.

van de plattelandsprojecten en welke mogelijkheden zij heeft om bij te sturen, indien dat nodig is. Tenslotte staan in hoofdstuk 6 de conclusies die de Rekenkamer aan de uitkomsten van dit onderzoek verbindt en de aanbevelingen die zij de provincie doet. De bestuurlijke reactie van GS is opgenomen in hoofdstuk 7 en voorzien van een nawoord van de Rekenkamer.

2 Plattelandsbeleid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de doelen van het Europese, nationale en provinciale plattelandsbeleid en de wijze waarop deze doelen gerealiseerd moeten worden. De provinciale doelen en werkwijze zijn voor een belangrijk deel ontleend aan Europese voorschriften en een nationale sturingsfilosofie. Op grond van de verantwoordelijkheid die de provincie heeft, verwacht de Rekenkamer dat de provincie de doelen van de hogere overheden heeft vertaald heeft in concrete eigen doelen. Ook verwacht de Rekenkamer dat de provincie de ruimte die haar gegeven is om eigen (regionale) keuzen te maken gebruikt om haar beleid af te stemmen op de lokale problematiek en daarvoor concrete prestatiedoelen heeft geformuleerd.

2.2 Europees plattelandsbeleid

De mechanisatie en schaalvergroting van de landbouw heeft een grote invloed gehad op het Europese platteland. De belangrijkste economische drager is grotendeels weggevallen en de werkgelegenheid neemt steeds verder af. De leefbaarheid van het platteland wordt bedreigd door leegloop en sociaal-economische achteruitgang. De Europese Unie (EU) wil deze trend keren door, naast de landbouwactiviteiten, ook niet-agrarische activiteiten op het platteland te stimuleren. Dit zou werkgelegenheid moeten genereren en de kwaliteit en kwantiteit van basisvoorzieningen verbeteren.

De EU heeft haar plattelandsbeleid vastgelegd in een verordening (ELFPO)⁵. Hierin worden als doelstellingen genoemd: verbetering van de leefbaarheid van het platteland en bevordering van de diversificatie van de economische bedrijvigheid⁶. Ook geeft de EU aan op welke wijze deze doelen gerealiseerd moeten worden, namelijk: door de uitvoering van het beleid toe te spitsen op bepaalde gebieden op basis van een sociaal-economische analyse en door alle actoren, middelen, sectoren en activiteiten en het gebied bij de uitvoering van het beleid te betrekken⁷.

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

6 Verordening (EG) 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) pagina 5.

7 Zie overweging 48 van het ELFPO. Territoriale benaderingen van plattelandsgebieden zijn toegespitst op een bepaald geografisch gebied op basis van een sociaal-economische analyse en een strategie die de verschillende aspecten van plattelandsontwikkeling koppelt aan andere acties in het betrokken gebied. Het zijn bovendien geïntegreerde benaderingen: ze zijn multisectoraal en alle actoren en middelen in het gebied zijn erbij betrokken.

Voor de periode 2007-2013 stelt de EU een totaalbedrag van ruim € 96 miljard beschikbaar voor al haar lidstaten⁸. Daarvan is circa € 486 miljoen bestemd voor plattelandsontwikkeling in Nederland.

De Europese Commissie en de lidstaten delen de verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering van de investeringsmaatregelen voor plattelandsontwikkeling. In de praktijk betekent dit dat de lidstaten in hun programma's de strategie en de subsidievoorwaarden bepalen, subsidieaanvragen voor plattelandsprojecten beoordelen, de uitvoering van plattelandsprojecten controleren, de aanvragers betalen en verslag uitbrengen aan de Europese Commissie⁹.

2.3 Nationaal plattelandsbeleid

Nederland heeft haar strategie en doelen voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013 afgestemd op het Europese beleid en vastgelegd in de Nationale Plattelandsstrategie (NPS). De NPS is uitgewerkt in een plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2). De NPS en POP2 zijn niet alleen afgestemd op het Europese beleid maar ook gebaseerd op de nationale Agenda Vitaal Platteland (AVP). De AVP omvat de hoofdlijnen van het plattelandsbeleid en is gebaseerd op een sturingsfilosofie die deregulering en decentralisatie voorstaat en waarin provincies een belangrijke rol hebben. De provinciale visies op plattelandsbeleid zijn ook verwerkt in de NPS en POP2. De provincies vormen in de Nederlandse constellatie de overheid die het gebiedsgerichte beleid regisseert en doet uitvoeren. Provincies kunnen met alle partijen die bij plattelandsontwikkeling betrokken zijn – zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties – zich een beeld vormen van de provinciale, regionale en lokale situatie en keuzes maken over maatregelen die zijn toegesneden op die situatie. Zo kan gebiedsgericht regionaal maatwerk tot stand komen. De veronderstelling daarbij is dat door dergelijk maatwerk met participatie van regionale en lokale partijen en organisaties ('bottom-up') de doelen voor plattelandsontwikkeling beter gerealiseerd kunnen worden dan door 'top down' sturing. De sturingsfilosofie uit de AVP is juridisch verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) die in 2007 in werking is getreden. De rijksmiddelen die hiervoor beschikbaar zijn, zijn gebundeld in één Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

In het nationale plattelandsbeleid¹⁰ zijn doelen opgenomen als een leefbaar platteland, een vitale duurzame agrarische sector, herstel en behoud van evenwicht tussen stad en platteland, diversificatie van de plattelandeconomie en diversificatie van werkgelegenheid, bijvoorbeeld

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

9 Meer informatie over het Europees plattelandsbeleid is opgenomen in bijlage 3. Daar worden de Europese, nationale en provinciale doelen voor plattelandsontwikkeling en de onderlinge relaties daartussen uitvoerig beschreven.

10 Agenda voor een Vitaal Platteland (visiedeel), vastgesteld door de Ministerraad op 2 april 2004.

nieuwe vormen van maatschappelijke dienstverlening en versterking van het plattelandstoerisme. Het thema 'sociaal-economische vitalisering' is in de AVP als doel niet uitgewerkt; het Rijk laat de concrete invulling van dit doel geheel over aan de provincie.

2.4 Plattelandsbeleid provincie Drenthe

Om te zorgen dat iedere provincie op een min of meer uniforme wijze uitvoering geeft aan het Europese en nationale beleid voor het landelijk gebied is in de WILG opgenomen dat de provincies een provinciaal meerjarenprogramma landelijk gebied (pMJP) voor de periode 2007-2013 moeten opstellen. De provincie Drenthe heeft in het Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007-2013 (pMJP)¹¹ beschreven welke doelen zij nastreeft voor het landelijk gebied, hoeveel middelen er zijn geraamd, op welke wijze financiering plaatsvindt en op welke wijze de uitvoering van het beleid gestalte krijgt. Dit pMJP is gebaseerd op bestaand Europees, Rijks- en provinciaal beleid. De provincie is wettelijk verplicht een pMJP-verordening vast te stellen die de juridische basis vormt voor het verstrekken van ILG-, ELFPO- en provinciale middelen voor het uitvoeren van maatregelen die bijdragen aan de pMJP-doelen. Drenthe heeft aan deze verplichting voldaan met de Subsidieverordening Inrichting Landelijk Gebied¹² en deel 3 van het pMJP waarin onder andere de subsidiabele activiteiten, de subsidievoorwaarden en het maximale subsidiebedrag zijn vermeld¹³.

Daarnaast bevatten het Provinciaal Omgevingsplan II (POPII) en de Strategische Agenda voor Noord Nederland 2007-2013 (SANN) ook provinciaal beleid gericht op het platteland.

Definities

In het pMJP wordt een omschrijving gegeven van het begrip 'leefbaarheid'. Er staat dat leefbaarheid afhankelijk is van de beschikbaarheid van voldoende werk, de fysieke inrichting en de beschikbaarheid van voorzieningen op het gebied van welzijn, zorg, hulpverlening en educatie¹⁴. Hierbij wordt niet aangegeven ten opzichte van welke norm(en) het niveau van leefbaarheid gemeten wordt. In het POPII heeft de provincie aangegeven dat leefbaarheid betrekking heeft op de beschikbaarheid van voorzieningen, maatschappelijke relaties en bereikbaarheid¹⁵. Ook hier heeft zij niet aangegeven wanneer er in haar ogen sprake is van een adequaat niveau van leefbaarheid.

11 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied, versie januari 2010.

12 Versie vastgesteld door PS geldend vanaf 1-10-2007 tot 28-1-2010. Deze versie heeft betrekking op de periode die de Rekenkamer heeft onderzocht en is het juridische kader op grond waarvan subsidie wordt verleend.

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

14 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied, versie januari 2010, pagina 24.

15 Provinciaal Omgevingsplan II, vastgesteld door PS op 7 juli 2004, C4, pagina 77.

De provincie heeft het begrip sociaal-economische vitalisering niet gedefinieerd. De vitaliteit van het landelijk gebied is in POPII gedefinieerd als een optelsom van: een goede leefbaarheid en voldoende passende werkgelegenheid in combinatie met een 'robuuste kwaliteitsnatuur', cultuurhistorische gaafheid en een aantrekkelijk landschap. Naderhand wordt in de Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 'Verbinding Loont' het begrip 'vitaal platteland' gedefinieerd als: een platteland met een gezonde economische en sociale basis en met voorzieningen die in overeenstemming zijn met de behoeften van de bewoners en de gebruikers¹⁶. Het is de Rekenkamer niet duidelijk wanneer de provincie oordeelt dat er sprake is van 'een gezonde economische en sociale basis'.

De gesubsidieerde projecten die betrekking hebben op sociaal-economische vitalisering laten zien dat dit begrip breed en veelomvattend is. Het omvat activiteiten op het gebied van zorgvoorzieningen, toerisme en recreatie, landschap en cultuurhistorie. Desgevraagd¹⁷ heeft de provincie aangegeven dat zij geen noodzaak ziet de beleidsterreinen duidelijk van elkaar te scheiden. Als reden voert zij hiervoor aan dat zij wil voorkomen dat een subsidiekader verkokert, aangezien het ILG en het pMJP berusten op het uitgangspunt om budgetten ontschot in te zetten¹⁸.

De provincie heeft het thema 'sociaal-economische vitalisering' opgesplitst in de onderdelen 'plattelandseconomie' en 'leefbaarheid' en de volgende drie doelen geformuleerd:

Doel 1 'stimulering en verbreding van de plattelandseconomie'

In het kader van deze doelstelling streeft de provincie ernaar de innovatiekracht van het MKB te vergroten. Onder dit doel valt de in 2008 ingestelde beleidsregel STIPO¹⁹ 2008-2013 om kleine bedrijven subsidie te verstrekken voor de kosten van een extern advies of

16 Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 'Verbinding Loont', vastgesteld door GS op 29 juni 2010, pagina 25.

17 Schriftelijke beantwoording van vragenlijst door de provincie d.d. 22-10-2010.

18 In de Subsidiegids 2008 zijn de subsidiabele EU-maatregelen 321, 322 en 323 zowel bij het thema landschap, cultuurhistorie en archeologie als bij het thema sociaal-economische vitalisering opgenomen. De provincie geeft in haar schriftelijke beantwoording van een vragenlijst van de Noordelijke Rekenkamer d.d. 22-10-2010 aan dat deze maatregelen een beleidsspanwijdte hebben die zowel landschap als sociaal-economische vitalisering omvat en dat het pMJP leidend is bij de keuze van de maatregel of het thema waaronder een bepaalde subsidieaanvraag valt. Tevens geeft zij aan dat ook 'verbrede landbouw' onder het thema sociaal-economische vitalisering binnen het pMJP valt.

19 De afkorting STIPO staat voor: Stimulering Innovatie van Plattelands Ondernemingen.

innovatieve investeringen²⁰. Dit moet leiden tot een toename van de werkgelegenheid en productiecapaciteit²¹.

Doel 2 'verbetering van de leefbaarheid in plattelandsgebieden'

De provincie wil samen met plattelandsbewoners de leefbaarheid van het platteland verbeteren. Een middel daarvoor zijn dorpsomgevingsplannen en dorpsagenda's. Deze bevatten de visie van de bewoners op gewenste maatschappelijke, culturele en sociaal-economische ontwikkelingen van een dorp en een programma met betrekking tot leefbaarheid, voorzieningen en recreatie. Daarnaast stelt de provincie zich tot doel om in de periode 2007-2013 de digitale ontsluiting van de Drentse dorpen provinciebreed te realiseren, omdat zij een goede ICT-verbinding een belangrijke basis acht voor leefbaarheid.

Doel 3 'impuls sociaal-economische vitalisering'

In april 2008 heeft de provincie dit derde doel toegevoegd – een doel dat tegelijkertijd een subsidieregeling is. De provincie ziet de gemeente als eerstverantwoordelijke bij lokale bottom-up projecten²². Door middel van deze regeling wil de provincie bevorderen dat gemeenten nog meer betrokken worden bij het realiseren van kleinschalige lokale initiatieven om de sociaal-economische vitaliteit van dorpen te versterken. Het betreft een incidentele waarderingssubsidie om ingewikkelde en langdurige procedures te vermijden. De provincie zelf spreekt van 'smeergeld' om ontwikkelingen op gang te brengen.

De hierboven beschreven doelen staan in het pMJP. Ook in andere beleidskaders spreekt de provincie zich uit over de sociaal-economische vitalisering van het platteland: in de Strategische Agenda voor Noord-Nederland 2007-2013 (SANN), het Provinciaal Omgevingsplan²³ en de provinciale Sociale Agenda 'Sociaal doe je niet alleen' 2009-2012²⁴. De SANN bevat de beleidskeuzes van de drie noordelijke provincies op het gebied van de ruimtelijke economie, het woon- en werkklimaat en

20 De regeling is bedoeld voor 'micro-ondernemingen'. Dit zijn ondernemingen waar minder dan 10 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal de € 2 miljoen niet overschrijdt. De regeling is ook bedoeld voor landbouwbedrijven.

21 In bijlage 3 is meer informatie over deze regeling opgenomen.

22 Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer d.d. 05-10-2010.

23 De Rekenkamer heeft de Omgevingsvisie Drenthe die op 2 juni 2010 door Provinciale Staten is vastgesteld niet meegenomen in haar onderzoek, dat zich beperkt tot plattelandsprojecten die zijn gesubsidieerd in de periode 2008 en 2009.

24 De Sociale Agenda 2009-2012, Sociaal doe je niet alleen..., vastgesteld door PS Drenthe op 18 december 2008, is tot stand gekomen op basis van het Sociaal Rapport Drenthe 2008 (juni 2008). Gemeenten en maatschappelijke instellingen hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de Sociale Agenda.

de ontwikkeling van het landelijk gebied²⁵. In de SANN staat vermeld dat Noord-Nederland inzet op een dynamische kenniseconomie, sterke steden en een vitaal platteland²⁶. De SANN vormt het beleidskader voor subsidieaanvragen die betrekking hebben op het eerste provinciale doel 'stimulering en verbreding van de plattelandseconomie'. Het begrip 'sociaal-economische vitaliteit' wordt in de SANN niet genoemd. Wel wordt gesproken van 'economische vitaliteit' en een 'vitaal platteland'. Deze begrippen worden niet gedefinieerd, geoperationaliseerd of van elkaar onderscheiden. Het is niet duidelijk hoe deze begrippen zich verhouden tot het begrip 'sociaal-economische vitalisering' zoals de provincie Drenthe dat hanteert.

In de Sociale Agenda 2009-2012 staat dat de provincie buurt- en dorpsinitiatieven wil ondersteunen en het aanbod van voorzieningen wil behouden en versterken door samen met gemeenten nieuwe voorzieningen te realiseren die de combinatie van arbeid en zorg gemakkelijker kunnen maken²⁷.

2.5 Deelconclusie

Het Europese en nationale plattelandsbeleid, dat door de provincie moet worden vertaald in eigen beleid, is complex en het provinciale plattelandsbeleid is evenmin overzichtelijk. De oorzaken hiervan zijn de versnippering van het beleid over diverse beleidsdocumenten waarvan niet inzichtelijk is hoe deze met elkaar samenhangen en het ontbreken van eenduidige definities van belangrijke begrippen als 'leefbaarheid' en 'sociaal-economische vitalisering'. Als gevolg daarvan is ook het beleid dat gericht is op de sociaal-economische vitalisering van het platteland niet duidelijk afgebakend en omvat het verschillende beleidsterreinen: zorg, toerisme en recreatie, landschap en cultuur(historie). De provincie heeft deze beleidsterreinen niet afgebakend omdat zij wil voorkomen dat het subsidiekader leidt tot verkokering en zij de budgetten 'ontschot' wil inzetten.

25 Strategische agenda voor Noord-Nederland 2007-2013. Vastgesteld door het Algemeen Bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland op 26 januari 2005.

26 Strategische agenda voor Noord-Nederland 2007-2013. Vastgesteld door het Algemeen Bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland op 26 januari 2005, hoofdstuk 1.

27 Sociale Agenda 2009-2012, Sociaal doe je niet alleen..., vastgesteld door PS Drenthe op 18 december 2008, hoofdstuk 3, pagina 18-19. Dit doet de provincie door middel van het project 'Diensten & Voorzieningen' dat tot doel heeft samenwerkingsverbanden te stimuleren tussen partijen die betrokken zijn bij voorzieningen als kinderopvang, het verstrekken van maaltijden, sport- en culturele activiteiten en onderwijs en dagarrangementenprogramma's die het combineren van werk- en zorgtaken voor plattelandsbewoners gemakkelijker maakt waardoor het voor hen mogelijk en aantrekkelijk blijft om op het platteland te blijven wonen.

Europa en het Rijk geven de provincie veel ruimte om het platteland te ontwikkelen omdat de provincie bij uitstek zicht zou moeten hebben op de sociaal-economische situatie van de plattelandsgebieden en zo regionaal maatwerk kan bieden. De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe het begrip leefbaarheid – dat de grondslag van het beleid vormt – en haar doelen voor het thema ‘sociaal-economische vitaliteit’ dermate ruim heeft geformuleerd dat onduidelijk blijft wat de provincie precies wil bereiken en welke prioriteiten zij heeft. Ontschotting van middelen ontslaat de provincie niet van de taak keuzes te maken en concrete doelen en prestaties te formuleren; integendeel, het vergroot de noodzaak om een duidelijk kader te scheppen zodat middelen en maatregelen zijn toegesneden op de regiospecifieke situatie.

3 De Drentse plattlandsgebieden

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de provincie haar plattlandsontwikkeling heeft georganiseerd en welke keuzes zij daarbij heeft gemaakt. Op basis van het (supra)nationale en provinciale beleid verwacht de Rekenkamer dat de provincie een heldere analyse van de plattlandsgebieden heeft gemaakt en op basis daarvan informatie heeft over sociaal-economische knelpunten en behoeften in de gebieden. De Rekenkamer verwacht dat de provincie de inzet van middelen en maatregelen daarop heeft afgestemd (regionaal maatwerk). Ook verwacht zij dat lokale groeperingen bij de uitvoering van het beleid betrokken zijn, omdat de bottom-up aanpak zowel in Europees als Drents beleid een belangrijk uitgangspunt is.

3.2 Organisatie van de vijf gebieden

De provincie Drenthe heeft in 2007²⁸ gekozen voor een indeling in vijf gebieden die tezamen het gehele oppervlak van de provincie bestrijken: Noordwest-Drenthe, Drentsche Aa, Zuidwest-Drenthe, Hunze en Zuidoost-Drenthe. De gebieden zijn weergegeven in figuur 3.1.



Figuur 3.1 De vijf pMJP-gebieden van de provincie Drenthe²⁹

Zuidoost-Drenthe is in 2007 als LEADER³⁰-gebied aangewezen. De reden hiervoor is dat dit gebied in economisch opzicht minder sterk is dan

28 Verbinding loont! Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 29 juni 2010, pagina 35.

29 Bron: Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied, pagina 34.

30 LEADER staat voor Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale.

de rest van Drenthe³¹. De overige gebieden zijn niet als LEADER-gebied aangewezen omdat de provincie eventuele bureaucratie wilde beperken en versnippering van middelen wilde voorkomen³². Bij de afbakening van de gebieden heeft men de gemeentegrenzen aangehouden, behalve bij de natuurgebieden die al bestonden³³. Hierdoor is de gemeente Tynaarlo vertegenwoordigd in drie gebiedscommissies en de gemeenten Aa en Hunze en Assen in twee gebiedscommissies. In het pMJP geeft de provincie aan dat zij gekozen heeft voor een werkbare gebiedsindeling: in een te groot gebied is geen goede interactie tussen de provincie en de burgers mogelijk, terwijl werken in te kleine gebieden gemakkelijk leidt tot versnippering, veel overhead en te weinig sturing³⁴. In het pMJP wordt vermeld dat de indeling is gebaseerd op de karakteristieken en gewenste ontwikkelingsrichtingen en enigszins afwijkt van de indeling die in het verleden werd gehanteerd. De Veenkoloniën zijn binnen het pMJP onderdeel geworden van het gebied Hunze en het gebied Zuidoost-Drenthe³⁵.

De provincie heeft in de vijf gebieden evenzoveel gebiedscommissies geïnstalleerd die ondersteund worden door projectgroepen. De belangrijkste taken van de gebiedscommissies zijn: het opstellen van zogeheten 'gebiedsopgaven' en het formuleren van een advies aan Gedeputeerde Staten over het toekennen van subsidies aan plattelandsprojecten³⁶. In de gebiedscommissies zijn de provincie, gemeenten, waterschappen en thema's als natuur, milieu, landbouw, leefbaarheid, dorpen, recreatie en toerisme en MKB vertegenwoordigd. Het gebied Hunze kent vier deelgebiedscommissies.

Naast de gebiedscommissies zijn er veel andere commissies actief in het landelijk gebied: bestuurscommissies, landinrichtingscommissies en stuurgroepen. Onder leiding van deze commissies worden ondermeer grote projecten uitgevoerd die eveneens betrekking hebben op de sociaal-economische vitaliteit van het platteland, zoals Regiopark Groningen-Assen en de Agenda voor de Veenkoloniën.

Zowel de (deel)gebiedscommissies als de bestuurscommissies, de landinrichtingscommissies, de diverse adviescommissies en

31 pMJP Landelijk gebied 2007-2013, 4e versie (januari 2010), pagina 32: "De regio is economisch minder sterk dan de rest van Drenthe: zowel het inkomen als de participatiegraad is er lager. Het aandeel werkzoekenden ligt boven het landelijk gemiddelde en is ook in vergelijking met andere delen van de provincie hoog. De druk op de landbouw, met name op de akkerbouw in het Veenkoloniale gebied, is groot. De verwachting is dat de werkgelegenheid daarin verder zal teruglopen. Voor toerisme geldt dat de bijdrage aan de werkgelegenheid in Zuidoost-Drenthe (met name gemeente Emmen) relatief beperkt is, maar mogelijk wel uitgebreid kan worden".

32 Bron: interview met gebiedscoördinator en projectverwerver, 6 oktober 2009.

33 Interview met gebiedscoördinator en projectverwerver, 6 oktober 2009.

34 pMJP Landelijk gebied 2007-2013, 4e versie (januari 2010), pagina 27.

35 pMJP Landelijk gebied 2007-2013, 4e versie (januari 2010), pagina 29.

36 Zie bijlage 6 voor een schematisch overzicht van de provinciale organisatie.

overlegplatforms, de stuurgroep van de Regio Groningen-Assen en de stuurgroep van de Agenda voor de Veenkoloniën houden zich bezig met de sociaal-economische vitalisering van het platteland. Omdat ook thema's als landschap, natuur, cultuur-historisch erfgoed en toerisme en recreatie onder 'vitaliteit' of 'leefbaarheid' vallen is het aantal instanties dat betrokken is bij de ontwikkeling van het platteland in feite nog groter. Hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlappen elkaar, met als gevolg dat niet inzichtelijk is wat ieders rol in het geheel is en hoe de diverse projecten met elkaar samenhangen. Ook is niet duidelijk wat alle activiteiten bijdragen aan de doelen die de provincie voor ogen heeft.

3.3 Sociaal-economische knelpunten

Om regionaal maatwerk te kunnen bieden en middelen en maatregelen doeltreffend te kunnen inzetten moet de provincie met lokale overheden en groeperingen de sociaal-economische knelpunten per gebied vaststellen op basis van een zorgvuldige diagnose van de gebieden en deze knelpunten vervolgens vertalen in doelen. De gebiedsopgaven zijn de eerst aangewezen bronnen waarin de sterke en zwakke punten van een gebied zouden moeten zijn beschreven, evenals de behoeften die er zijn, de doelen die gerealiseerd moeten worden in de periode 2007-2013 en de maatregelen en middelen die daarvoor ingezet worden³⁷. Voor ieder gebied is in 2007 een gebiedsopgave opgesteld; bij de totstandkoming van alle gebiedsopgaven hebben de gebiedspartners hun invloed kunnen uitoefenen en Gedeputeerde Staten hebben de gebiedsopgaven op hoofdlijnen vastgesteld³⁸.

Het is de Rekenkamer opgevallen dat met uitzondering van de gebiedsopgave Zuidoost-Drenthe de sterkte-zwakke analyses in de gebiedsopgaven zeer algemeen zijn en geen eenduidige inventarisatie van knelpunten bevatten. In vier van de vijf gebieden doen zich de volgende knelpunten³⁹ voor: vergrijzing en ontgroening, zorg over aantal en aard van voorzieningen en veranderingen in de landbouw. Daarnaast spelen in de gebieden Zuidoost-Drenthe en Noordwest-Drenthe problemen als achterstand op het gebied van kennis en onderwijs, werkloosheid en lage inkomens. In de gebieden Noordwest-Drenthe en Zuidwest-Drenthe heerst een gebrek aan voorzieningen om zorg en arbeid te combineren.

De provincie geeft niet aan welke indicatoren of (minimum) streefwaarden zij hanteert voor vergrijzing, ontgroening en werkloosheid en evenmin wat zij verstaat onder een adequaat voorzieningenniveau, kennis- of onderwijsniveau en inkomensniveau. Ook noemt de provincie geen 'streefwaarden'. Wel geeft zij aan dat

37 Dit wordt voorgeschreven in de Europese Kaderverordening voor plattelandsontwikkeling, overweging 48.

38 Persbericht n.a.v. GS-besluit d.d. 19 juni 2007.

39 Deze knelpunten zijn door de Rekenkamer gedestilleerd uit de tekst van de gebiedsopgaven; zij heeft daarbij het begrip 'knelpunt' ruim geïnterpreteerd.

bewoners over het algemeen tevreden zijn en het platteland als leefbaar beschouwen⁴⁰.

Omdat de gebiedsopgaven volgens de Rekenkamer geen helder beeld geven van de sociaal-economische situatie van ieder gebied, heeft zij zelf vier grootheden gekozen die een algemene indicatie geven van de sociaal-economische situatie per gebied, namelijk: de daling van de werkgelegenheid in de landbouw in 2000 tot en met 2009, het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen in procenten van de bevolking in 2009 en het aantal bewoners van 65 jaar en ouder in procenten van de bevolking in 2009⁴¹.

Met name het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen bevestigen het provinciale beeld van Zuidoost-Drenthe als een gebied met een verhoudingsgewijs grote sociaal-economische problematiek. In de gebieden Drentsche Aa en Zuidwest-Drenthe zijn deze problemen relatief klein. Ook het gebied Veenkoloniën dat deels in het gebied Zuidoost-Drenthe en deels in het (veel sterkere) gebied Hunze ligt, kan als achterstandsgebied beschouwd worden⁴². De provincie heeft deze streek, waarvoor overigens een eigen agenda is opgesteld, in haar beleid voor sociaal-economische vitalisering niet apart benoemd. De Rekenkamer heeft dit gebied bij de bestudering van plattelandsprojecten apart onderscheiden.

De regionale zwakten of knelpunten zijn in de gebiedsopgaven zo algemeen geformuleerd dat zij niet vertaald kunnen worden in maatregelen. Evenmin heeft de provincie de urgentie van problemen

40 Sociaal Rapport Drenthe juni 2008 pagina 12; zie ook de uitkomsten van het onderzoeksprogramma Sociale Staat van het Platteland, ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau op verzoek van het ministerie van LNV zoals gepubliceerd in Thuis op het platteland, januari 2006.

41 In bijlage 7 is de keuze van deze indicatoren toegelicht en zijn de gegevens per gebied in een tabel weergegeven.

42 De Veenkoloniën liggen in het zuiden en oosten van de provincie Groningen en het oosten van Drenthe. De Veenkoloniën maken deel uit van de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Emmen, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde. Op verzoek van de minister van LNV onderzocht de commissie Structuurversterking Veenkoloniën (commissie-Hoekstra) in 2001 de problemen in de Veenkoloniën. Dat waren er drie: eenzijdigheid, afhankelijkheid en een negatief imago. Zowel de economie als het landschap zijn eenzijdig. De economie van de regio drijft grotendeels op de fabrieksaardappel en de suikerbiet en is daarmee erg afhankelijk van subsidies uit Brussel. De scholingsgraad is over het algemeen laag en er bestaat veel gesubsidieerde arbeid. Het negatieve imago is voor het grootste deel het gevolg van de eenzijdigheid en de afhankelijkheid. Het antwoord op dit onderzoek is de Agenda voor de Veenkoloniën. De Agenda omvat een aantal economische, sociale en fysieke maatregelen die zijn vertaald in tien Agendapunten. Deze Agenda was de basis voor negen Drentse en Groninger gemeenten, de provincies Drenthe en Groningen en twee waterschappen om de krachten te bundelen voor de verdere ontwikkeling van het gebied.

of zorgen aangegeven. Hierdoor is er dan ook geen sprake van een prioritering in maatregelen. Uit interviews is gebleken dat de gebiedsopgaven in de praktijk geen rol van betekenis spelen bij de uitvoering van het plattelandsbeleid.

3.4 Verdeling van middelen

De Rekenkamer heeft onderzocht welke criteria de provincie hanteert bij de verdeling van middelen over de gebieden en in hoeverre zij daarbij rekening houdt met de specifieke regionale problemen en behoeften.

Met uitzondering van de STIPO-regeling heeft de provincie de gebieden geen eigen budget toegekend. Voor de Impuls-regeling en voor projecten op het gebied van leefbaarheid geldt dat vooraf geen verdeling van middelen over de gebieden heeft plaatsgevonden. De budgetten die in de gebiedsopgaven zijn opgenomen blijken in de praktijk geen betekenis te hebben: pas op provinciaal niveau wordt beslist of er middelen beschikbaar zijn voor een project. Dit betekent dat de gebiedscommissies bij het adviseren over subsidiëring van plattelandsprojecten geen financiële beperkingen hebben. Het risico van deze werkwijze is dat de gebiedscommissies adviezen over subsidieaanvragen kunnen uitbrengen die op provinciaal niveau financieel niet gedragen kunnen worden.

Aanvankelijk had de provincie een evenredige verdeling van middelen per thema over de looptijd van het programma aangekondigd, maar zij heeft deze verdeling niet toegepast. De provincie heeft in het begin van het programma bewust meer middelen geïnvesteerd om het bottom-up proces op gang te helpen. Bezuinigingen hebben in 2010 echter geleid tot een tijdelijke subsidiestop.

De Rekenkamer constateert dat de verdeling van middelen geen verband houdt met de aard en omvang van de sociaal-economische problematiek in de gebieden – met uitzondering van de STIPO-middelen.

3.5 Deelconclusie

De Rekenkamer constateert een grote bestuurlijke drukte op het gebied van sociaal-economische vitalisering van het platteland. Er zijn veel spelers in het veld van wie de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden elkaar soms overlappen. Daarnaast is het beleid ten aanzien van plattelandsontwikkeling versnipperd – zoals in het vorige hoofdstuk geconcludeerd is. De gevolgen van de bestuurlijke drukte en het versnipperde beleid zijn dat de samenhang tussen de diverse activiteiten op het platteland niet helder is, dat onduidelijk is in hoeverre deze activiteiten bijdragen aan de doelen en dat (bij)sturen voor de provincie bemoeilijkt wordt.

Een eerste vereiste om regionaal maatwerk te kunnen bieden is het in kaart brengen van de sociaal-economische knelpunten per gebied. Een tweede vereiste is de vertaling van de geconstateerde

problematiek naar specifieke maatregelen. Een derde vereiste is dat er een relatie bestaat tussen de ernst van de regionale problematiek en de omvang van de middelen die in een gebied worden geïnvesteerd. De Rekenkamer constateert dat de provincie aan het eerste vereiste nauwelijks heeft voldaan. Het gevolg daarvan is dat zij ook aan de tweede en derde eis niet goed kan voldoen.

De provincie heeft enerzijds in beperkte mate maatwerk geleverd door het sociaal-economisch zwakke gebied Zuidoost-Drenthe als LEADER-gebied aan te wijzen en door aan dit gebied meer middelen toe te kennen om lokale ondernemers te stimuleren (STIPO-regeling) dan aan de andere gebieden. Zij heeft lokale partijen bij de plattelandsontwikkeling betrokken door thema-leden in de gebiedscommissies zitting te laten nemen.

De provincie heeft anderzijds voor het grootste deel geen regionaal maatwerk geleverd omdat zij geen eenduidige knelpunten per gebied benoemd heeft en evenmin de urgentie heeft aangegeven van sociaal-economische problemen. Als gevolg daarvan heeft zij geen maatregelen geformuleerd die aansluiten bij de lokale problematiek en heeft zij geen prioriteiten kunnen stellen. Ook de verdeling van middelen – met uitzondering van de STIPO-middelen – is niet afgestemd op de ernst en omvang van de regionale sociaal-economische problematiek. De gebiedsopgaven en de daarin vermelde budgetten blijken in de praktijk geen rol te spelen. De Rekenkamer concludeert dat de provincie niet werkt volgens de door haar onderschreven bottom-up aanpak, doordat zij de financiën en daarmee de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid over plattelandsprojecten in eigen hand houdt.

De Rekenkamer constateert dat de door GS vastgestelde gebiedsopgaven – die oorspronkelijk bedoeld waren als spil in het geheel van regionaal maatwerk – in de praktijk geen rol van betekenis spelen. De sterkte-zwakke-analyses zijn zeer algemeen en de voorgenomen maatregelen houden vaak geen verband met de gesignaleerde problemen. Daarnaast is de urgentie van de problemen niet aangegeven en zijn er geen prioriteiten gesteld. Bovendien blijken de vermelde budgetten per gebied in de praktijk niet van toepassing te zijn en vormen de gebiedsopgaven geen toetsingskader voor subsidieaanvragen. Het opstellen van de gebiedsopgaven, waarbij ook de gebiedspartners betrokken zijn, lijkt een 'rituele dans' geweest te zijn.

4 Plattelandsprojecten in Drenthe

4.1 Inleiding

Het provinciale plattelandsbeleid wordt uitgevoerd door het subsidiëren van plattelandsprojecten. De Rekenkamer verwacht dat de projecten vooral door plattelandsbewoners en lokale groeperingen geïnitieerd en gedragen zijn (bottom-up aanpak). Ook verwacht zij dat de provincie duidelijke selectiecriteria en een transparante selectieprocedure hanteert zodat alleen die projecten worden gesubsidieerd die aansluiten op de provinciale doelen en regionale behoeften (regionaal maatwerk). In dat geval verwacht de Rekenkamer dat de meeste subsidies geïnvesteerd worden in gebieden die er sociaal-economisch het zwakst voorstaan, namelijk in Zuidoost-Drenthe en de Veenkoloniën.

4.2 Selectie van plattelandsprojecten

Het proces dat doorlopen moet worden om in aanmerking te komen voor subsidie voor plattelandsprojecten verschilt al naar gelang de doelstelling waarop het project betrekking heeft⁴³. Er zijn drie provinciale doelstellingen en daarmee ook drie subsidieaanvraagtrajecten, namelijk voor projecten die betrekking hebben op 'stimulering en verbreding van de plattelandseconomie', op 'verbetering van de leefbaarheid in plattelandsgebieden' en op 'Impuls sociaal-economische vitalisering'.

Projecten gericht op plattelandseconomie

Projecten die betrekking hebben op de eerste doelstelling vallen onder de STIPO-regeling⁴⁴. Deze regeling is bestemd voor ondernemers die zich kunnen melden bij één van de twee STIPO-coaches. De coach ondersteunt de ondernemer bij het aanvragen van subsidie, waarna een adviescommissie – een delegatie van ondernemers uit de gebiedscommissie van het gebied Zuidoost-Drenthe – de aanvraag beoordeelt. Indien deze een positief advies geeft wordt de aanvraag doorgeleid naar DLG die toetst of aan alle (Europese) regels voldaan is. DLG geeft namens GS de beschikking af. Voorwaarden zijn dat het project een toename van 20% in de omzet of in werkgelegenheid genereert en dat het gaat om een voor de betreffende onderneming nieuw product, productieproces of markt. Een voorbeeld van een bedrijf dat met behulp van STIPO-subsidie een nieuw product op de markt heeft gebracht is een groothandel in voedingsmiddelen die een productielijn voor oranjekoeken heeft opgezet.

Projecten gericht op leefbaarheid

Voor projecten die gericht zijn op leefbaarheid heeft de provincie de Project Beoordelingscommissie (PBC) ingesteld. Nadat

43 In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van de verschillende typen subsidieaanvragen en de daarbij betrokken instanties.

44 Zie hoofdstuk 2 paragraaf 2.4.

een projectidee is binnengekomen bij de projectgroep, (deel) gebiedscommissie, gemeente of provincie volgt een beleidsmatige toets door de gebiedscommissie en een subsidietechnische en EU-conformiteitstoets door DLG; tenslotte voert de PBC de finale toetsing uit. De uitkomst van deze toetsing levert de basis voor het zwaarwegend advies dat de PBC uitbrengt aan GS over het wel of niet subsidiëren van projecten. DLG is gemandateerd tot het afgeven van subsidieverleningsbeschikkingen⁴⁵. Voorbeelden van projecten onder dit doel geschaard zijn: dorpsomgevingsplannen, multifunctionele centra, landschapsonwikkelingsprojecten en het herstel van cultuur-historische panden of objecten.

Projecten gericht op 'Impuls sociaal-economische vitalisering'

Bij projecten die vallen onder 'Impuls sociaal-economische vitalisering' zijn de PBC en de DLG niet betrokken. Er is sprake van een 'incidentele waarderingssubsidie' waarover de provincie zelf besluit en beschikkingen afgeeft; er is geen Europees geld mee gemoeid. Projecten die in aanmerking komen voor deze subsidie worden alleen voorgelegd aan de gebiedscommissie. De gebiedscommissie adviseert over toekenning van subsidie en de betrokken gemeente ondertekent het adviesformulier om gemeentelijke cofinanciering te garanderen. Gemeenten zijn benoemd tot 'trekker' van deze regeling en in de meeste gevallen is een gemeente de aanvrager: in de periode 2007-2009 zijn 76 Impuls-projecten beschikt waarvan er 69 door gemeenten zijn aangevraagd. Voorbeelden van projecten die onder dit doel geschaard zijn, zijn: bouw of herstel van dorpshuizen, ommetjes, onderzoeken, fietspaden en culturele activiteiten.

De provincie heeft zich ingespannen om de administratieve lasten voor subsidieaanvragers te verlichten: de instelling van STIPO-coaches en de Impuls-regeling getuigen daarvan. Niettemin blijkt uit interviews dat het traject van projectidee tot subsidievaststellingsbeschikking zeer veel tijd vergt. Dit geldt met name voor de STIPO-regeling en voor projecten die betrekking hebben op leefbaarheid in dorpen.

Selectiecriteria

De provincie gebruikt Europese criteria en eigen criteria om subsidieaanvragen voor de drie typen projecten te beoordelen. De criteria voor de STIPO-regeling hebben vooral betrekking op de mate waarin het project gaat bijdragen aan verbetering van het bedrijfsinkomen en de werkgelegenheid. Criteria voor leefbaarheids- en Impuls-projecten zijn zeer algemeen en hebben vooral betrekking op 'leefbaarheid' en draagvlak onder de bevolking. Het is niet duidelijk of aan alle criteria of aan enkele voldaan moet worden en ook niet of sommige criteria zwaarder wegen dan andere. Voor de Impuls-projecten geldt in de praktijk dat de bereidheid van gemeenten om projecten aan te vragen en te financieren van groot belang is.

45 In bijlage 6 is dit proces schematisch weergegeven.

Subsidieaanvragen voor plattelandsprojecten kunnen doorlopend worden ingediend en worden afgehandeld volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Tegelijkertijd geeft de provincie in haar pMJP aan dat projecten die hoog scoren op een aantal criteria voorrang krijgen. Het is de Rekenkamer niet duidelijk hoe deze twee uitgangspunten zich tot elkaar verhouden. De provincie heeft aangegeven dat dit haarzelf evenmin duidelijk is⁴⁶. Zij heeft er bewust voor gekozen geen rangschikkingsprocedure zoals een tendersysteem te hanteren zolang als er niet overvraagd werd. Vanwege bezuinigingen is de provincie inmiddels wel tot prioritering overgegaan⁴⁷.

4.3 Relatie plattelandsprojecten en beleidsdoelen

De Noordelijke Rekenkamer heeft die projecten onderzocht die in de periode 2007 tot en met 2009 gesubsidieerd zijn en die vallen onder het thema 'sociaal-economische vitalisering' zoals dat in het pMJP is opgenomen. In 2007 is nog geen subsidie aan projecten toegekend, maar in de periode 2008-2009 hebben 136 projecten subsidie ontvangen. De Rekenkamer heeft daaruit in overleg met de provincie de dossiers van 34 projecten geselecteerd en bestudeerd en door middel van projectbezoeken en interviews over 6 daarvan extra informatie ingewonnen⁴⁸. De Rekenkamer heeft onderzocht

- aan welke Europese en provinciale beleidsdoelen de projecten beogen bij te dragen;
- wat voor typen projecten gesubsidieerd zijn (bijvoorbeeld dorpshuizen, toerisme, landschap etc.);
- door welke partijen en met welke middelen projecten gefinancierd zijn;
- hoeveel middelen per doel en per gebied per inwoner geïnvesteerd zijn;
- of er sprake is van een verband tussen het type projecten en de doelen van projecten enerzijds en de sociaal-economische problematiek in een gebied anderzijds.

De Rekenkamer verwacht dat de meeste projecten worden uitgevoerd in de zwakste gebieden en/of dat de meeste middelen worden geïnvesteerd in de zwakste gebieden. Hieronder wordt voor de periode 2007 tot en met 2009 beschreven hoeveel projecten zijn uitgevoerd per doel en per gebied en hoeveel geld de provincie per doel en per gebied heeft uitgegeven. Bijlage 4 bevat een tabel waarin deze gegevens zijn terug te vinden.

Aantallen projecten per doel

In de provincie als geheel valt ruim de helft van het aantal projecten die in 2008 en 2009 gesubsidieerd zijn (76 van de 136) onder het provinciale doel 'Impuls sociaal-economische vitalisering'. Dit zijn relatief kleine projecten zonder Europese middelen. Van de resterende 60 projecten hebben de meeste betrekking op 'landelijk erfgoed' (12) en 'toerisme' (12).

46 Bron: toelichting provincie Drenthe tijdens ambtelijk hoor en wederhoor d.d. 10-01-2011.

47 Persbericht provincie Drenthe d.d. 13-12-2010.

48 Bijlage 5 geeft van elk van deze 34 projecten een omschrijving.

In totaal hebben 7 van de 60 projecten betrekking op de EU-maatregel 'diversificatie van de landbouw' en nog eens 7 van de 60 op 'basisvoorzieningen'⁴⁹. De Rekenkamer acht het onwaarschijnlijk dat een relatief zo gering aantal projecten op het gebied van landbouw en voorzieningen een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verminderen van de sociaal-economische bedreigingen van het platteland.

Om een scherper beeld van de typen projecten per gebied te krijgen heeft de Rekenkamer zelf een categorisering gemaakt⁵⁰. Tabel 4.1 laat hetzelfde beeld zien als de tabel in bijlage 4: de meeste projecten die gesubsidieerd zijn, hebben betrekking op 'toerisme en recreatie' en 'landschap, natuur en monumenten'.

Tabel 4.1 Verdeling van 136 projecten in 2007 t/m 2009 over categorieën en gebieden

| | Dr. Aa | Hunze | Noord-West | Zuid-Oost | Zuid-West | Provinciaal | Totaal | wv. Veenk. |
|---|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-------------|------------|------------|
| beheerskosten LEADER-herontwikkeling dorpen | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| landschap, natuur en monumenten | 1 | 9 | 5 | 8 | 10 | 2 | 35 | 6 |
| leefbaarheid | 5 | 3 | 4 | 3 | 4 | 0 | 19 | 4 |
| MFA en dorpshuizen | 0 | 5 | 1 | 4 | 5 | 0 | 15 | 7 |
| stimulering kleine ondernemingen | 0 | 1 | 0 | 9 | 1 | 0 | 11 | 5 |
| toerisme & recreatie | 6 | 4 | 1 | 8 | 10 | 0 | 29 | 5 |
| verbreding, vernieuwing plattelandseconomie | 0 | 1 | 2 | 4 | 6 | 0 | 13 | 1 |
| Totaal aantal projecten | 13 | 27 | 16 | 39 | 39 | 2 | 136 | 30 |
| waarvan Veenkoloniën | | 14 | | 16 | | | 30 | |

49 De tabel in bijlage 4 laat zien dat er relatief veel middelen aan het doel 'Basisvoorzieningen' worden besteed, maar het aandeel van de provincie daarin is zeer klein.

50 De onderscheiden categorieën zijn: Beheerskosten LEADER: dit is één 'project', waarbij EU-subsidie is aangevraagd voor de beheerskosten van de LEADER-aanpak in Zuidoost; Herontwikkeling dorpen: dit zijn zowel onderzoeken naar herontwikkeling als omvangrijke uitvoeringsplannen; Landschap, natuur en monumenten: o.m. grootschalige ingrepen in het landschap, beheer van flora en fauna en het herstel en/of de herbesteding van monumenten; Leefbaarheid: doorgaans kleine projecten, vaak op grond van een bewonersinitiatief, eventueel via een vereniging of stichting; MFA en dorpshuizen: dit betreft grote multifunctionele centra (bijv. brede school) maar ook bijdragen in groot onderhoud van dorps- en buurthuizen; Stimulering kleine ondernemingen (niet 'toerisme en recreatie' en 'verbreding en vernieuwing plattelandseconomie'): dit zijn projecten gericht op kleine ondernemingen, voor zover ze niet vallen onder de twee volgende categorieën; betreft o.a. subsidies via de STIPO-regeling; Toerisme en recreatie: hieronder vallen subsidies voor 'bed & breakfast', museum, informatieborden, vernieuwing van campings; betreft o.a. subsidies via de STIPO-regeling; Verbreding en vernieuwing plattelandseconomie: dit zijn o.a. zorgboerderijen e.d., innovatie in bestaande landbouw; betreft o.a. subsidies via de STIPO-regeling.

Omdat geen eenduidige regionale knelpunten zijn benoemd en projecten niet geselecteerd worden op grond van hun verwachte bijdrage aan het oplossen van sociaal-economische knelpunten, acht de Rekenkamer het niet aannemelijk dat het relatief grote aantal projecten op het gebied van 'toerisme' (12 van de 60 projecten met EU-subsidie) en 'landelijk erfgoed' (12 van de 60) het gevolg is van een objectieve selectie van de provincie of van lokale partijen. Deze uitkomst lijkt het gevolg van toeval en selectie op basis van de volgorde van binnenkomst van projectvoorstellen.

Aantallen projecten per gebied

In de periode 2008 en 2009 werden de meeste projecten uitgevoerd in de gebieden Zuidwest-Drenthe en Zuidoost-Drenthe (per gebied 39 projecten op een totaal van 136). De Rekenkamer verwachtte dat in de zwakste gebieden de meeste projecten zouden worden uitgevoerd. In het LEADER-gebied Zuidoost-Drenthe zijn in lijn met deze verwachting veel projecten uitgevoerd. In Zuidwest-Drenthe zijn echter evenveel projecten gerealiseerd, terwijl dat gebied er sociaal-economisch veel sterker voorstaat.

Vanwege de sociaal-economische problematiek in de Veenkoloniën heeft de Rekenkamer ook de aantallen en kosten van projecten daar in kaart gebracht. Dit gebied is onderdeel van de gebieden Zuidoost-Drenthe en Hunze. Bijna een kwart van het totaal aantal projecten (30 van de 136) valt in dit gebied; het grootste deel daarvan is met 'Impuls-gelden' gesubsidieerd. Dit lijkt erop te wijzen dat de meeste projecten daar worden uitgevoerd waar de nood het hoogst is. Financieel gezien zijn dit echter relatief kleine projecten. Wanneer bezien wordt hoeveel subsidiegeld er in de sociaal-economisch zwakste gebieden terecht komt, ontstaat een geheel ander beeld.

Projectkosten per doel

Het *aantal* projecten per doel geeft nog onvoldoende inzicht in de wijze waarop de provincie haar plattelandsbeleid uitvoert en de mate waarin zij haar doelen behaalt en regionaal maatwerk biedt. Daarom heeft de Rekenkamer ook de *projectkosten*⁵¹ per doel en per gebied in kaart gebracht⁵².

In 2008 en 2009 is € 7 miljoen besteed aan de stimulering en verbreding van de plattelandseconomie, € 21,2 miljoen aan de verbetering van de leefbaarheid van het platteland en € 12,7 miljoen aan 'Impuls sociaal-economische vitalisering'. De meeste middelen zijn geïnvesteerd in de leefbaarheid van het platteland. Noch de provincie noch de Rekenkamer kunnen vaststellen of dat in overeenstemming is met de specifieke regionale knelpunten en de ernst daarvan, aangezien deze niet eenduidig benoemd zijn en slechts een ruime kenschetsing van het begrip leefbaarheid gegeven is.

51 Deze kosten betreffen zowel subsidiabele als niet-subsidiabele kosten.

52 Zie tabel 4.4 in bijlage 4.

Projectkosten per gebied

Van het totaal van € 41 miljoen aan projectkosten heeft ruim de helft van dat bedrag (€ 20,8 miljoen) betrekking op 39 projecten in het gebied Zuidwest-Drenthe. Op enige afstand volgt Noordwest-Drenthe met € 6,7 miljoen (16 projecten). Gemeten naar de totale projectkosten staat Zuidoost-Drenthe op de derde plaats met € 5,9 miljoen (39 projecten)⁵³. In het door de Rekenkamer apart onderscheiden gebied Veenkoloniën tenslotte is voor 30 projecten een subsidiebeschikking afgegeven met een gezamenlijk bedrag van € 4,4 miljoen (dat bedrag is onderdeel van de bedragen van de gebieden Hunze en Zuidoost).

De Rekenkamer constateert dat de gebieden met de grootste sociaal-economische problematiek, namelijk Zuidoost-Drenthe en de Veenkoloniën, relatief weinig subsidiegeld ontvangen, terwijl in het gebied Noordwest-Drenthe relatief veel middelen geïnvesteerd worden. De provincie biedt financieel gezien geen regionaal maatwerk – ook al doen de aantallen projecten die in de sociaal-economisch zwakkere gebieden worden uitgevoerd anders vermoeden.

Relatie projecten - knelpunten

Voor de 34 projecten die nader zijn onderzocht in het dossieronderzoek is bevestigd of er een relatie was tussen het project en een knelpunt of maatregel zoals die in de gebiedsopgaven geschetst zijn. Zoals eerder⁵⁴ opgemerkt zijn de knelpunten zeer algemeen geformuleerd. In de helft van de gevallen (16 van de 33) bleek sprake te zijn van een relatie tussen project en knelpunt óf maatregel en in de andere helft van de gevallen (16 van de 33) kon een relatie gelegd worden tussen het project enerzijds en een knelpunt én een maatregel anderzijds. Slechts één project had geen relatie met een knelpunt of maatregel. De projecten sluiten meestal wel aan bij de in de gebiedsopgaven genoemde voorgenomen maatregelen. Deze maatregelen houden echter geen verband met de specifieke regionale knelpunten maar met een zeer algemene problematiek van een gebied of van de gehele provincie.

Een voorbeeld van een project dat geen relatie heeft met de in de gebiedsopgave geschetste problematiek is het Veldnamenfestival⁵⁵ dat uitgevoerd is in Anloo (gemeente Aa en Hunze). Dit project beoogde dorpsbewoners bewust te maken van de geschiedenis van hun omgeving aan de hand van oude veldnamen. De uitgave van het boek 'Levende Veldnamenatlas' werd gevierd met presentaties van dichters, schrijvers, schilders en theatermakers. Ook waren er lezingen, symposia en natuurexcursies in het gebied. In de gebiedsopgave van het gebied Drentsche Aa worden vergrijzing en de toenemende vraag naar voorzieningen voor wonen en zorg als belangrijkste sociaal-economische problemen genoemd. De Rekenkamer ziet geen verband tussen de doelstelling van dit project en de beschreven sociaal-

53 Zie tabel 4.4 in bijlage 4.

54 Zie hoofdstuk 3 paragraaf 3.

55 Zie bijlage 5 voor een gedetailleerdere beschrijving van dit project.

economische problematiek. Het project sluit wel aan bij de maatregel 'inzet van lokale kennis'.

Een voorbeeld van een project dat wel aansluit bij de regionale problematiek is een STIPO-project⁵⁶ van een bedrijf in Emmen (gelegen in het LEADER-gebied Zuidoost-Drenthe) dat kunststofproducten ontwikkelt en produceert. Dit bedrijf heeft subsidie ontvangen voor een zogenaamde 'cleanroom' waardoor nieuwe, innovatieve producten kunnen worden geproduceerd. Naar verwachting kan daardoor de omzet stijgen en het aantal arbeidsplaatsen toenemen. In de gebiedsopgave van Zuidoost-Drenthe wordt opgemerkt dat er weinig innovatieve bedrijven in het gebied zijn en dat er een daling is van de werkgelegenheid in de industrie. De provincie en haar gebiedspartners willen de innovatiekracht van het midden- en kleinbedrijf versterken. De Rekenkamer acht het waarschijnlijk dat dit project daaraan kan bijdragen.

Verdeling financiële aandeel van verschillende partijen over de gebieden

De Rekenkamer heeft onderzocht welk financieel aandeel de EU, de provincie en 'derden' (veelal gemeenten)⁵⁷ hebben gehad in de subsidiëring van plattelandsprojecten. Zo heeft zij kunnen vaststellen hoeveel middelen elk van de genoemde partijen in de verschillende gebieden heeft geïnvesteerd⁵⁸. Ook hier blijkt dat noch van de Europese subsidie, noch van de provinciale subsidie – inclusief de Impuls-subsidie – het meeste wordt geïnvesteerd in de gebieden waar de noden het hoogst zijn. De gebieden Zuidwest-Drenthe en Noordwest-Drenthe ontvangen meer Europese subsidie dan Zuidoost-Drenthe en de gebieden Hunze en Noordwest-Drenthe ontvangen meer provinciale subsidie dan Zuidoost-Drenthe. Ook van de Impulsgelden komt niet het meeste terecht in het gebied Zuidoost-Drenthe. De gebieden Hunze en Zuidwest-Drenthe hebben in 2008 en 2009 meer subsidie ontvangen dan het zwakke Zuidoost-Drenthe.

Ook wanneer de geïnvesteerde middelen worden omgerekend naar euro's per inwoner van een gebied blijkt dat voor de inwoners van de gebieden met de grootste sociaal-economische problematiek niet de meeste subsidie beschikbaar is.

56 Zie bijlage 5 voor een gedetailleerdere beschrijving van dit project.

57 In het databestand dat de Rekenkamer van de provincie ontving worden slechts drie partijen onderscheiden, namelijk EU, provincie en 'derden' (vooral gemeenten).

58 Tabel 4.3 in bijlage 4 laat de verdeling zien van de Europese en provinciale middelen en van de middelen van derden over de gebieden.

Tabel 4.2 Verdeling van financiële middelen van de in 2007 t/m 2009 gesubsidieerde 136 projecten over gebieden; bedragen in euro's per inwoner in relevant gebied

| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 (=3+4) | 6 | 7 (=5+6) |
|---|-------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|--------|---------------------------|
| <<<<<<<<<<<<< € per inwoner >>>>>>>>>> | | | | | | | |
| | proj. op 10.000 inw. | Inwoners deelgebied | EU- subsidie | Subsidie provincie | (Subsidie EU en provincie) | Derden | Totale pro- jectkosten |
| Drentsche Aa | 3,9 | 32.970 | 2,0 | 6,5 | (8,6) | 20,5 | 29,1 |
| Hunze | 8,3 | 32.499 | 20,8 | 32,0 | (52,9) | 129,6 | 182,4 |
| Noord-West | 3,2 | 50.719 | 44,2 | 21,5 | (65,7) | 66,2 | 132,0 |
| Zuid-Oost | 4,4 | 88.677 | 14,7 | 10,8 | (25,5) | 41,4 | 66,9 |
| Zuid-West | 3,1 | 124.749 | 25,2 | 6,4 | (31,6) | 135,2 | 166,8 |
| Provinciebreed ⁵⁹ | 0,1 | 329.614 | 1,0 | 0,2 | (1,2) | 0,9 | 2,1 |
| Drenthe totaal | 4,1 | 329.614 | 23,5 | 12,7 | (36,2) | 88,2 | 124,4 |
| wv Veenkoloniën | 4,3 | 69.000 | 8,1 | 8,9 | (17,0) | 46,9 | 63,9 |
| Opmerking: Door afronding kan de som der delen ongelijk zijn aan het totaal | | | | | | | |

Tabel 4.2 laat zien dat, afgezet tegen het aantal inwoners, vanuit de meeste Europese en provinciale subsidie is gegaan naar projecten in Noordwest-Drenthe (€ 66 per inwoner). Per inwoner van Zuidoost-Drenthe was in de periode 2007 tot en met 2009 bijna € 26 aan Europese en provinciale subsidie beschikbaar; voor inwoners van de Veenkoloniën was dit € 17 – dat is nog niet de helft van het provinciaal gemiddelde (€ 36).

De Rekenkamer acht het opmerkelijk dat het gebied Zuidoost – ondanks het feit dat dit gebied vanwege zijn LEADER-status extra middelen ontvangt – een lager dan gemiddeld bedrag aan subsidies ontvangt. Die extra middelen bestaan voor € 1 miljoen uit LEADER-beheerskosten. Van de € 26 die er voor een inwoner van Zuidoost-Drenthe beschikbaar is, komt dat subsidiedeel (€ 8,50 per inwoner) niet direct 'in het veld' terecht.

Gemeten naar totale projectkosten per inwoner zijn in 2008 en 2009 de meeste projectgelden in de gebieden Hunze en Zuidwest terechtgekomen en in Drentsche Aa en Zuidoost de minste; ook in het deelgebied Veenkoloniën zijn de gemiddelde projectkosten per inwoner lager dan gemiddeld⁶⁰.

De Rekenkamer had verwacht dat in de achterstandsgebieden – Zuidoost-Drenthe en de Veenkoloniën – meer middelen dan gemiddeld zouden worden geïnvesteerd. Zij concludeert om die reden dat de provincie in financieel opzicht geen regionaal maatwerk heeft geleverd.

4.4 Bottom-up aanpak

In het Europese plattelandsbeleid is de aanpak van onderop een belangrijk element. De bedoeling van deze aanpak is dat lokale bewoners, ondernemers of maatschappelijke belangengroeperingen

59 Dit betreft twee projecten die betrekking hebben op de gehele provincie.

60 Wanneer de bedragen niet gedeeld worden door het aantal inwoners maar door het aantal hectares per gebied levert dit hetzelfde beeld op.

zelf met kleinschalige initiatieven komen die bijdragen aan een vitaal platteland⁶¹. De provincie Drenthe heeft deze aanpak omarmd en gestalte gegeven door gemeenten een belangrijke rol toe te kennen in het aandragen, selecteren, beoordelen en financieren van plattelandsprojecten. Ruim 60 procent van de subsidieaanvragen voor plattelandsprojecten zijn door gemeenten ingediend (85 van de 136). Het viel buiten het bestek van het onderzoek van de Rekenkamer om te onderzoeken of gemeenten plattelandsbewoners nauw bij de projecten betrekken. Het bottom-up karakter van deze plattelandsprojecten kan daardoor moeilijk vastgesteld worden. Een kwart van de aanvragen (35 van de 136) is door ondernemers ingediend en heeft een duidelijk bottom-up karakter⁶². Van de 15 aanvragen door stichtingen en verenigingen is het 'bottom-up karakter' op grond van het provinciale databestand niet vast te stellen.

Financieel gezien is het aandeel van lokale partijen gering. Uit de steekproef van de 34 projecten waarvan de Rekenkamer de dossiers bestudeerd heeft blijkt dat gemeenten ruim de helft (52%) van de projectkosten van deze projecten voor hun rekening nemen. De financiële rol van private partijen is beperkt (10-15%).

Gemeenten spelen een dominante rol in de uitvoering van de plattelandsontwikkeling in Drenthe omdat zij vooral projecten initiëren en financieren. De Rekenkamer wijst er op dat deze werkwijze het risico met zich meebrengt dat de rol van lokale groeperingen en plattelandsbewoners beperkt blijft en dat gemeenten de uitvoering van het provinciale beleid gericht op ideeën van bewoners zouden kunnen frustreren⁶³.

Multiplier

Een maat om het financiële aandeel van 'derden' te meten is de zogenaamde 'multiplier'. De basisgedachte van de multiplier of vermenigvuldigingsfactor is dat een euro subsidie een veel groter bedrag aan investeringen van anderen uitlokt. In de Mid Term Review wordt gesproken van een multiplier van twee, drie of vier; één euro aan provinciale subsidie heeft geleid tot een investering van twee, drie of vier euro van 'anderen'. Het valt de Rekenkamer op dat de provincie in haar berekening van de multiplier ook (cofinancierings)bijdragen van EU en gemeenten rekent tot de 'uitgelokte investeringen'. Volgens de Rekenkamer geeft deze voorstelling van zaken een vertekend beeld als het gaat om het vliegwieleffect van overheidssubsidie. Cofinanciering door Nederlandse overheden is een voorwaarde om EU-gelden te ontvangen en kan daarom niet beschouwd worden als

61 Zie Hoofdstuk 2.

62 Van de 15 aanvragen door stichtingen en verenigingen is het 'bottom-up karakter' op grond van het provinciale databestand niet vast te stellen.

63 Het algemene beeld dat uit interviews naar voren kwam is dat het met name de gemeenten zijn die bepalen of een project doorgaat of niet. Wanneer gemeenten het projectvoorstel goedkeuren en bereid zijn te financieren, gaat een project door.

uitgelokte private investeringen die anders niet gedaan waren. De Rekenkamer berekent de multiplier door de totale projectkosten te delen door de totale overheidsbijdragen in plaats van uitsluitend de provinciale bijdrage daarin te betrekken. Volgens deze berekening genereert € 1 overheidssubsidie een investering van circa € 0,20⁶⁴ door private partijen⁶⁵. Het vliegwieleffect van overheidssubsidie voor plattelandsprojecten is kleiner dan de provincie veronderstelt. Aangezien de provincie de multiplier in haar verantwoording presenteert als een maat voor het succes van haar plattelandsbeleid⁶⁶ betekent dit dat het succes op dit punt beperkter is dan zij doet voorkomen.

4.5 Deelconclusie

De Rekenkamer heeft in voorgaande hoofdstukken al geconcludeerd dat de provincie geen specifieke regionale knelpunten heeft benoemd. De criteria voor plattelandsprojecten zijn dan ook niet afgestemd op sociaal-economische knelpunten, maar heel algemeen geformuleerd. Hierdoor is er geen basis voor een objectieve selectie: alles valt er onder. Ook is niet duidelijk of aan enkele of alle criteria voldaan moet worden en of sommige criteria zwaarder wegen dan andere. De voorgenomen maatregelen zoals die in de gebiedsopgaven geformuleerd zijn, zijn zeer algemeen en niet verbonden met specifieke regionale knelpunten zodat het feit dat projecten doorgaans wel aansluiten bij deze maatregelen, niets zegt over regionaal maatwerk.

Het gevolg hiervan is dat niet vast te stellen is of die plattelandsprojecten geselecteerd worden die naar verwachting het meest zullen bijdragen aan het verminderen van de regionale sociaal-economische problematiek. Ook is het onduidelijk hoe het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' zich verhoudt tot de

64 Op grond van de provinciale gegevens is het financiële aandeel van gemeenten in alle in 2007 tot en met 2009 gesubsidieerde projecten niet vast te stellen. De provincie vermeldt alleen de bijdrage van 'derden'. Van de 34 projecten die de Rekenkamer nader heeft bestudeerd kan deze bijdrage wel worden vastgesteld. De provincie berekent de multiplier door de totale projectkosten te delen door haar eigen bijdrage. Voor de geselecteerde 34 projecten is dat ca. € 19,2 miljoen gedeeld door € 1,8 miljoen is € 10,7 miljoen. Wanneer de provinciale bijdrage daarvan afgehaald wordt betekent dit dat € 1 provinciaal geld bijna € 10 aan investeringen door anderen uitlokt. De Rekenkamer deelt de totale projectkosten van € 19,2 miljoen door de bijdragen van alle overheden (EU, provincie, gemeenten) (samen: € 15,8 miljoen) en komt dan op een multiplier van 1,2. Dit betreft een steekproef van 34 uit 136 projecten.

65 Daarbij moet worden opgemerkt dat onder deze 'private partijen' ook instellingen vallen die sterk afhankelijk zijn van overheidssubsidies, zoals multifunctionele centra, brede scholen, muziekscholen, kinderopvangcentra etc.. Dat betekent dat de daadwerkelijk gegenereerde private investeringen in werkelijkheid nog lager zijn.

66 Zoals blijkt uit Verbinding loont! Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007-2013, vastgesteld door GS op 29 juni 2010.

provinciale voorrangregeling. Daarbij hanteert de provincie geen rangschikkingsprocedure om nut en noodzaak van projecten te kunnen vergelijken. De Rekenkamer concludeert daarom dat de selectieprocedure voor plattelandsprojecten niet doeltreffend is.

In de periode 2007 tot en met 2009 zijn vooral projecten gesubsidieerd die betrekking hebben op 'toerisme' (12 van de 60 projecten met EU-subsidie) en 'landelijk erfgoed' (12 van de 60) en slechts 7 projecten (van de 60) die betrekking hebben op de diversificatie van de landbouw en eveneens 7 die tot doel hebben basisvoorzieningen in stand te houden of te verbeteren. De meeste middelen zijn geïnvesteerd in projecten die betrekking hebben op leefbaarheid. Deze aantallen en investeringen zijn niet het gevolg van een objectieve selectieprocedure van de provincie of van lokale partijen maar het gevolg van toeval en selectie op basis van de volgorde van binnenkomst van projectvoorstellen. Het is niet vast te stellen of met deze projecten een bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van lokale sociaal-economische problemen.

De provincie levert financieel gezien geen regionaal maatwerk. De Rekenkamer komt tot deze conclusie op grond van het feit dat voor de sociaal-economisch zwakkere gebieden Veenkoloniën en Zuidoost-Drenthe – ondanks de LEADER-status van dit laatste gebied - per inwoner en per hectare minder Europese en provinciale subsidie beschikbaar is dan voor de gebieden die er in sociaal-economisch opzicht aanzienlijk sterker voorstaan.

De provincie heeft met de relatief eenvoudige Impuls-regeling en door de aanstelling van STIPO-coaches geprobeerd om lokale partijen gemakkelijker toegang tot subsidies te verschaffen. Niettemin acht de Rekenkamer het bottom-up karakter van de gesubsidieerde plattelandsprojecten gering. De reden daarvan is dat het vooral gemeenten zijn die projecten initiëren en financieren en dat de rol van particuliere, lokale aanvragers en financiers beperkt is. Ook de omvang van de investeringen die door de provinciale plattelandssubsidie zijn uitgelokt is in de optiek van de Rekenkamer kleiner dan de provincie zelf meent.

5 Sturing en verantwoording

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze de provincie de voortgang, realisatie en effecten van gesubsidieerde plattelandsprojecten volgt en hoe zij indien nodig kan bijsturen om haar doelen voor de sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland te realiseren. De Rekenkamer verwacht dat de provincie beschikt over informatie over gerealiseerde en in uitvoering zijnde projecten, over bestede en verplichte middelen en over de mate waarin haar doelen zijn gehaald. Deze informatie is nodig om te kunnen (bij)sturen, om verantwoording te kunnen afleggen en om Provinciale Staten in staat te stellen hun controlerende taak naar behoren uit te voeren.

5.2 Informeren en verantwoorden

GS hebben DLG gemandateerd om ondermeer subsidies te betalen, de voortgang van projecten te bewaken (waaronder monitoring en rapportage), eindcontroles uit te voeren en projectdossiers te archiveren. DLG beschikt over informatie over de data van afgifte van subsidiebeschikkingen en subsidievaststellingen, de verplichte en bestede middelen, voortgangscontroles van in uitvoering zijnde projecten, de oplevering van projecten en de outputindicatoren die op een project van toepassing zijn. Deze indicatoren zijn landelijk verplicht gesteld voor projecten die EU-subsidie ontvangen en geven geen inzicht in de bijdrage van gesubsidieerde plattelandsprojecten aan realisatie van de provinciale doelen. Het informatiesysteem van DLG is toegankelijk voor de betrokken provincie-medewerkers.

De Rekenkamer constateert dat DLG niet controleert of de verwachte resultaten en/of effecten van gesubsidieerde projecten op de lange termijn worden gerealiseerd – bijvoorbeeld of de beoogde toename van het aantal bezoekers of toeristen is gerealiseerd of dat de leefbaarheid van een bepaald dorp of gebied is toegenomen. De provincie heeft DLG daartoe ook geen opdracht gegeven. De provincie kan op basis van de beperkte informatie van DLG niet vaststellen of, en zo ja, in welke mate, de gesubsidieerde plattelandsprojecten hebben bijgedragen aan het oplossen c.q. verminderen van de regionale plattelandproblematiek.

De provincie houdt een administratiesysteem bij van de projecten waarvoor zij zelf de beschikking afgeeft ('Impulsregeling'), maar doet geen onderzoek naar de resultaten of effecten van deze projecten. Ook de gebiedscommissies doen dit niet. Daarbij heeft de provincie vooraf voor het pMJP-thema sociaal-economische vitalisering geen indicatoren benoemd met behulp waarvan zij de prestaties, resultaten en effecten van het beleid kan monitoren. Prestaties worden achteraf in beeld gebracht in de vorm van aantallen gesubsidieerde projecten.

De Rekenkamer verwacht dat jaarlijks een vooruit- en terugblik voor het pMJP-programma wordt opgesteld waarbij aan de ene kant per

doel de begrote middelen en verwachte prestaties zijn aangegeven en aan de andere kant de bestede middelen en gerealiseerde prestaties. Ook verwacht de Rekenkamer dat de provincie daarbij de voortgang aangeeft in relatie tot de programmering voor de gehele uitvoeringsperiode. In de praktijk is gebleken dat de provincie voor het pMJP geen jaarprogramma's en jaarverslagen opstelt en dat ook in de begrotingen en productenrealisaties deze informatie slechts ten dele beschikbaar is. De begrotingen van de jaren 2007 tot en met 2010 zijn verschillend in opzet en indeling met betrekking tot het pMJP-programma c.q. het thema sociaal-economische vitalisering. Hetzelfde geldt voor de bestuursrapportages en productenrealisaties. Deze verschillen maken het lastig inzicht te krijgen in beschikbare jaarbudgetten en bestede middelen.

5.3 Mid Term Review en onderzoek commissie Van Dijk

In de Mid Term Review speelt het thema sociaal-economische vitalisering een beperkte rol. De STIPO-regeling wordt vermeld evenals het feit dat er diverse projecten zijn uitgevoerd op het terrein van (toeristische) infrastructuur en cultuur. De Impulsregeling wordt succesvol genoemd, met name in Zuidoost-Drenthe vanwege de veronderstelde multiplier van 3⁶⁷.

De provincie heeft op de helft van de looptijd van het pMJP in het kader van haar audit-programma een commissie ingesteld (de 'commissie Van Dijk')⁶⁸ met het verzoek onderzoek te doen naar de 'externe' kant van het pMJP. Het onderzoek betreft zaken die ook in het onderzoek van de Rekenkamer aan de orde kwamen, waaronder de gebiedsindeling, de effectiviteit van de organisatie, de rol van de gebiedscommissies en de verhouding tussen provinciale - en gebiedssturing. De commissie Van Dijk concludeert dat de cultuur van samenwerking in Drenthe voldoende mogelijkheden biedt om de pMJP-doelen te realiseren. De commissie is er echter niet van overtuigd dat de doelen effectief en tijdig gerealiseerd worden. De organisatie van de gebiedsgerichte samenwerking is volgens de commissie dermate complex dat niet gesproken kan worden van een effectieve realisatie. Daarnaast concludeert zij dat er onvoldoende sprake is van een gezamenlijke visie, heldere kaders, scherpe programmering en prioritering. Op basis van deze conclusies heeft de commissie enkele aanbevelingen geformuleerd op grond waarvan de provincie inmiddels een aantal beslissende stappen heeft gezet.

67 Verbinding loont! Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007-2013, vastgesteld door GS op 29 juni 2010, pagina 50.

68 Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe, 'Meer uut 't stro zetten', Samen meer meters maken, Lysias Advies BV, Amersfoort, 30 juni 2010 en Beleidsreactie Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe vastgesteld door GS op 23 november 2010.

De provincie heeft in haar beleidsreactie op de Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe⁶⁹ onder meer aangegeven het financiële kader van het pMJP volledig te gaan herzien en onder het nieuwe college van GS en PS een nieuw Meerjarenprogramma voor geheel Drenthe op te stellen. De provincie heeft besloten de gebiedscommissies een zwaardere rol te geven bij de programmering en uitvoering van opgaven in het landelijk gebied en de rol van de gebiedscoördinatoren te versterken. De gebiedscommissies zal gevraagd worden een richtinggevende visie, uitvoeringsstrategie en een jaarprogramma op te stellen. Daarnaast is provincie voornemens om de gebiedscommissies een jaarbudget toe te kennen. Tenslotte heeft de provincie besloten het aantal gebieden naar drie terug te brengen en zal zij mogelijkheden onderzoeken voor vereenvoudiging van de verschillende overlegstructuren voor het landelijk gebied. Voor de komende periode heeft de provincie, nu de Europese middelen voor plattelandsprojecten uitgeput dreigen te raken, prioriteiten per deelgebied gesteld⁷⁰.

5.4 'Top down' sturing versus 'bottom-up'

Eén van de eisen waaraan de provincie moet voldoen⁷¹ is te zorgen dat de uitvoering van het plattelandsbeleid zoveel mogelijk 'van onderop' gebeurt. Gebiedspartners en bewoners en gebruikers van het landelijk gebied of organisaties die hen vertegenwoordigen moeten een stem hebben in de uitwerking en uitvoering van het plattelandsbeleid. De provincie heeft hieraan gehoor gegeven door de instelling van gebiedscommissies waarin deze lokale partijen vertegenwoordigd zijn. Op deze wijze kunnen zij hun invloed uitoefenen bij het selecteren van projecten die voorzien in regionale behoeften. De gebiedscommissies hebben echter beperkte bevoegdheden. Hun advies is niet zwaarwegend – zoals het advies van de PBC. Daarbij hebben zij geen eigen budget. De provincie houdt de budgetten in eigen hand en daarmee ook de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid. De Rekenkamer acht dit niet in overeenstemming met het 'bottom-up' principe. Desgevraagd heeft de provincie aangegeven dat zij aanvankelijk voor deze werkwijze gekozen had om de gebiedscommissies in financieel opzicht alle vrijheid te geven. Inmiddels heeft de provincie op grond van het onderzoek van de commissie Van Dijk besloten om de gebiedscommissies meer bevoegdheden en een eigen budget te geven.

5.5 Deelconclusie

De Rekenkamer concludeert dat de provincie geen informatie heeft over de mate waarin projecten bijdragen aan de provinciale doelen. De gevolgen daarvan zijn dat de provincie de uitvoering van haar beleid niet kan bijsturen en dat zij geen zicht heeft op de resultaten en/of effecten van haar beleid. Hierdoor kan zij onvoldoende verantwoording afleggen over de doeltreffendheid van de besteding

69 Beleidsreactie Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe vastgesteld door GS op 23 november 2010.

70 Persbericht provincie Drenthe d.d. 13-12-2010.

71 Zie hoofdstuk 2 en bijlage 3.

van publieke middelen. (Financiële) rapportages bieden onvoldoende vergelijkbaarheid door verschillen in opzet. Als gevolg hiervan kunnen GS PS onvoldoende inzicht verschaffen over de resultaten en voortgang van het plattelandsbeleid. Daardoor worden PS onvoldoende in de gelegenheid gesteld haar controlerende taak naar behoren uit te voeren.

Zoals in voorafgaande hoofdstukken is geconstateerd heeft de provincie geen eenduidige en concrete sociaal-economische knelpunten per gebied benoemd, noch een prioritering aangebracht in doelen en maatregelen. Daardoor is er geen informatie over de relatie tussen de gesubsidieerde projecten en de specifieke regionale knelpunten en behoeften. Ook dit maakt inzicht in de doeltreffendheid van het beleid en eventuele bijsturing daarvan onmogelijk.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie in financieel opzicht de gebiedscommissies geen bevoegdheid heeft gegeven en dat daarmee het bottom-up karakter van de aanpak van haar plattelandsontwikkeling gering is. In het voorgaande hoofdstuk is al geconcludeerd dat ook het bottom-up karakter van de plattelandsprojecten die in 2007 tot en met 2009 gesubsidieerd zijn, beperkt is. Dit brengt de Rekenkamer tot de conclusie dat de invloed, betrokkenheid en rol van lokale partijen in de plattelandsontwikkeling klein is.

6 Conclusie en aanbevelingen

De provincie hinkt op twee gedachten en maakt geen duidelijke keuzen binnen het spanningsveld tussen ‘top-down’- en ‘bottom-up’-sturing. De gebiedscommissies – die de ‘ogen en oren’ zijn van het gebied – hebben geen ruimte om naar eigen inzicht middelen te beheren en toe te delen op basis van regionale behoeften. Ook betreft de provincie lokale groeperingen en plattelandsbewoners onvoldoende bij de uitvoering van haar plattelandsbeleid omdat provincie de gemeenten beschouwt als ‘onderste laag’ in het bottom-up proces.

De algemene conclusie van de Rekenkamer is dat de provincie Drenthe in haar plattelandsbeleid en de uitvoering daarvan geen duidelijke keuzes maakt waardoor subsidies niet daar terecht komen waar de noden het hoogst zijn en regionaal maatwerk slechts een beperkte invulling krijgt.

De Rekenkamer komt tot deze algemene conclusie op basis van de volgende deelconclusies.

Deelconclusies plattelandsbeleid

Het Europese en nationale plattelandsbeleid, dat door de provincie moet worden vertaald in eigen plattelandsbeleid is complex en het provinciale plattelandsbeleid is evenmin overzichtelijk. De oorzaken hiervan zijn de versnippering van het beleid over diverse beleidsdocumenten waarvan niet inzichtelijk is hoe deze met elkaar samenhangen en het ontbreken van eenduidige definities van belangrijke begrippen als ‘leefbaarheid’ en ‘sociaal-economische vitalisering’. Als gevolg daarvan is ook het beleid dat gericht is op de sociaal-economische vitalisering van het platteland niet duidelijk afgebakend en omvat het verschillende beleidsterreinen: zorg, toerisme en recreatie, landschap en cultuur(historie). De provincie heeft deze beleidsterreinen niet afgebakend omdat zij wil voorkomen dat het subsidiekader leidt tot verkokering en zij de budgetten ‘ontschot’ wil inzetten.

Europa en het Rijk geven de provincie veel ruimte om het platteland te ontwikkelen omdat de provincie bij uitstek zicht zou moeten hebben op de sociaal-economische situatie van de plattelandsgebieden en zo regionaal maatwerk kan bieden. De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe het begrip leefbaarheid – dat de grondslag van het beleid vormt – en haar doelen voor het thema ‘sociaal-economische vitaliteit’ dermate ruim heeft geformuleerd dat onduidelijk blijft wat de provincie precies wil bereiken en welke prioriteiten zij heeft. Ontschotting van middelen ontslaat de provincie niet van de taak keuzes te maken en concrete doelen en prestaties te formuleren; integendeel, het vergroot de noodzaak om een duidelijk kader te scheppen zodat middelen en maatregelen zijn toegesneden op de regiospecifieke situatie.

Deelconclusies de Drentse plattelandsgebieden

De Rekenkamer constateert een grote bestuurlijke drukte op het gebied van sociaal-economische vitalisering van het platteland. Er zijn veel spelers in het veld van wie de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden elkaar soms overlappen. Daarnaast is het beleid ten aanzien van plattelandsontwikkeling versnipperd – zoals in het vorige hoofdstuk geconcludeerd is. De gevolgen van de bestuurlijke drukte en het versnipperde beleid zijn dat de samenhang tussen de diverse activiteiten op het platteland niet helder is, dat onduidelijk is in hoeverre deze activiteiten bijdragen aan de doelen en dat (bij)sturen voor de provincie bemoeilijkt wordt.

Een eerste vereiste om regionaal maatwerk te kunnen bieden is het in kaart brengen van de sociaal-economische knelpunten per gebied. Een tweede vereiste is de vertaling van de geconstateerde problematiek naar specifieke maatregelen. Een derde vereiste is dat er een relatie bestaat tussen de ernst van de regionale problematiek en de omvang van de middelen die in een gebied worden geïnvesteerd. De Rekenkamer constateert dat de provincie aan het eerste vereiste nauwelijks heeft voldaan. Het gevolg daarvan is dat zij ook aan de tweede en derde eis niet goed kan voldoen.

De provincie heeft enerzijds in beperkte mate maatwerk geleverd door het sociaal-economisch zwakke gebied Zuidoost-Drenthe als LEADER-gebied aan te wijzen en door aan dit gebied meer middelen toe te kennen om lokale ondernemers te stimuleren (STIPO-regeling) dan aan de andere gebieden. Zij heeft lokale partijen bij de plattelandsontwikkeling betrokken door thema-leden in de gebiedscommissies zitting te laten nemen.

De provincie heeft anderzijds voor het grootste deel geen regionaal maatwerk geleverd omdat zij geen eenduidige knelpunten per gebied benoemd heeft en evenmin de urgentie heeft aangegeven van sociaal-economische problemen. Als gevolg daarvan heeft zij geen maatregelen geformuleerd die aansluiten bij de lokale problematiek en heeft zij geen prioriteiten kunnen stellen. Ook de verdeling van middelen – met uitzondering van de STIPO-middelen – is niet afgestemd op de ernst en omvang van de regionale sociaal-economische problematiek. De gebiedsopgaven en de daarin vermelde budgetten blijken in de praktijk geen rol te spelen. De Rekenkamer concludeert dat de provincie niet werkt volgens de door haar onderschreven bottom-up aanpak, doordat zij de financiën en daarmee de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid over plattelandsprojecten in eigen hand houdt.

De Rekenkamer constateert dat de door GS vastgestelde gebiedsopgaven – die oorspronkelijk bedoeld waren als spil in het geheel van regionaal maatwerk – in de praktijk geen rol van betekenis spelen. De sterkte-zwakke-analyses zijn zeer algemeen, de voorgenomen maatregelen houden vaak geen verband met de gesignaleerde problemen, de urgentie van de problemen is niet aangegeven, er zijn geen prioriteiten gesteld, de vermelde budgetten

per gebied blijken in de praktijk niet van toepassing te zijn en de gebiedsopgaven vormen geen toetsingskader voor subsidieaanvragen. Het opstellen van de gebiedsopgaven, waarbij ook de gebiedspartners betrokken zijn, lijkt een 'rituele dans' geweest te zijn.

Deelconclusies plattelandsprojecten in Drenthe

De Rekenkamer heeft in voorgaande hoofdstukken al geconcludeerd dat de provincie geen specifieke regionale knelpunten heeft benoemd. De criteria voor plattelandsprojecten zijn dan ook niet afgestemd op sociaal-economische knelpunten, maar heel algemeen geformuleerd. Hierdoor is er geen basis voor een objectieve selectie: alles valt er onder. Ook is niet duidelijk of aan enkele of alle criteria voldaan moet worden en of sommige criteria zwaarder wegen dan andere. De voorgenomen maatregelen zoals die in de gebiedsopgaven geformuleerd zijn, zijn zeer algemeen en niet verbonden met specifieke regionale knelpunten zodat het feit dat projecten doorgaans wel aansluiten bij deze maatregelen, niets zegt over regionaal maatwerk.

Het gevolg hiervan is dat niet vast te stellen is of die plattelandsprojecten geselecteerd worden die naar verwachting het meest zullen bijdragen aan het verminderen van de regionale sociaal-economische problematiek. Ook is het onduidelijk hoe het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' zich verhoudt tot de provinciale voorrangregeling. Daarbij hanteert de provincie geen rangschikkingsprocedure om nut en noodzaak van projecten te kunnen vergelijken. De Rekenkamer concludeert daarom dat de selectieprocedure voor plattelandsprojecten niet doeltreffend is.

In de periode 2007 tot en met 2009 zijn vooral projecten gesubsidieerd die betrekking hebben op 'toerisme' (12 van de 60 projecten met EU-subsidie) en 'landelijk erfgoed' (12 van de 60) en slechts 7 projecten (van de 60) die betrekking hebben op de diversificatie van de landbouw en eveneens 7 die tot doel hebben basisvoorzieningen in stand te houden of te verbeteren. De meeste middelen zijn geïnvesteerd in projecten die betrekking hebben op leefbaarheid. Deze aantallen en investeringen zijn niet het gevolg van een objectieve selectieprocedure van de provincie of van lokale partijen maar het gevolg van toeval en selectie op basis van de volgorde van binnenkomst van projectvoorstellen. Het is niet vast te stellen of met deze projecten een bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van lokale sociaal-economische problemen.

De provincie levert financieel gezien geen regionaal maatwerk. De Rekenkamer komt tot deze conclusie op grond van het feit dat voor de sociaal-economisch zwakkere gebieden Veenkoloniën en Zuidoost-Drenthe – ondanks de LEADER-status van dit laatste gebied - per inwoner en per hectare minder Europese en provinciale subsidie beschikbaar is dan voor de gebieden die er in sociaal-economisch opzicht aanzienlijk sterker voorstaan.

De provincie heeft met de relatief eenvoudige Impuls-regeling en door de aanstelling van STIPO-coaches geprobeerd om lokale partijen gemakkelijker toegang tot subsidies te verschaffen. Niettemin acht de Rekenkamer het bottom-up karakter van de gesubsidieerde plattelandsprojecten gering. De reden daarvan is dat het vooral gemeenten zijn die projecten initiëren en financieren en dat de rol van particuliere, lokale aanvragers en financiers beperkt is. Ook de omvang van de investeringen die door de provinciale plattelandssubsidie zijn uitgelokt is in de optiek van de Rekenkamer kleiner dan de provincie zelf meent.

Deelconclusies sturing en verantwoording

De Rekenkamer concludeert dat de provincie geen informatie heeft over de mate waarin projecten bijdragen aan de provinciale doelen. De gevolgen daarvan zijn dat de provincie de uitvoering van haar beleid niet kan bijsturen en dat zij geen zicht heeft op de resultaten en/of effecten van haar beleid. Hierdoor kan zij onvoldoende verantwoording afleggen over de doeltreffendheid van de besteding van publieke middelen. (Financiële) rapportages bieden onvoldoende vergelijkbaarheid door verschillen in opzet. Als gevolg hiervan kunnen GS PS onvoldoende inzicht verschaffen over de resultaten en voortgang van het plattelandsbeleid. Daardoor worden PS onvoldoende in de gelegenheid gesteld haar controlerende taak naar behoren uit te voeren.

Zoals in voorafgaande hoofdstukken is geconstateerd heeft de provincie geen eenduidige en concrete sociaal-economische knelpunten per gebied benoemd, noch een prioritering aangebracht in doelen en maatregelen. Daardoor is er geen informatie over de relatie tussen de gesubsidieerde projecten en de specifieke regionale knelpunten en behoeften. Ook dit maakt inzicht in de doeltreffendheid van het beleid en eventuele bijsturing daarvan onmogelijk.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie in financieel opzicht de gebiedscommissies geen bevoegdheid heeft gegeven en dat daarmee het bottom-up karakter van de aanpak van haar plattelandsontwikkeling gering is. In het voorgaande hoofdstuk is al geconcludeerd dat ook het bottom-up karakter van de plattelandsprojecten die in 2007 tot en met 2009 gesubsidieerd zijn, beperkt is. Dit brengt de Rekenkamer tot de conclusie dat de invloed, betrokkenheid en rol van lokale partijen in de plattelandsontwikkeling klein is.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van bezuinigingen en uitputting van middelen, de Mid Term Review, het onderzoek van de Commissie Van Dijk en de nieuwe Omgevingsvisie Drenthe is de provincie bezig met het verbeteren van de doeltreffendheid van haar plattelandsbeleid en de organisatie en uitvoering daarvan.

De provincie heeft in lijn met de conclusies van de Commissie Van Dijk al een aantal maatregelen aangekondigd, die tevens in het verlengde liggen van de uitkomsten van dit onderzoek. De Rekenkamer ziet dit als een gunstig perspectief voor het regionaal maatwerk in het bijzonder en voor de ontwikkeling en doeltreffendheid van het Drentse plattelandsbeleid in het algemeen. Het belang van het plattelandsbeleid en van de conclusies verbonden aan dit onderzoek vragen om een krachtig vervolg.

De Rekenkamer beveelt de provincie daarom aan:

Aanbevelingen Drents plattelandsbeleid

- De begrippen 'leefbaarheid' en 'sociaal-economische vitalisering' duidelijk te definiëren en af te bakenen aangezien deze begrippen de grondslag vormen voor het verlenen van plattelandssubsidie;
- De lokale sociaal-economische knelpunten in kaart te brengen. Deze analyse kan gebruikt worden als ijkpunt (nulmeting) om na verloop van tijd zicht te krijgen op het resultaat van het gevoerde beleid en om maatregelen en middelen gericht te kunnen inzetten;
- De gesignaleerde knelpunten te vertalen in maatregelen, de ernst van de gesignaleerde knelpunten vast te stellen en deze te vertalen in een prioritering in maatregelen en middelen, zodat een doeltreffender verdeling van middelen mogelijk is en regionaal maatwerk kan worden geleverd;
- De relatie tussen de diverse beleidsdocumenten en -terreinen die betrekking hebben op (de sociaal-economische vitalisering van) het platteland aan te geven zodat duidelijk is wat het verband is tussen de diverse activiteiten op het platteland op het gebied van toerisme en recreatie, zorg, cultuur, welzijn, landschap, MKB, voorzieningen, etc.

Aanbevelingen organisatie plattelandsgebieden

- Het aantal regelingen en commissies die zich richten op het platteland te beperken om bestuurlijke drukte te verminderen - in lijn met het voornemen van de provincie om een onderzoek te starten naar de vereenvoudiging van de overlegstructuren voor het landelijk gebied en het aantal gebieden naar drie terug te brengen;
- De afbakening van gebieden te baseren op de aard, omvang en vergelijkbaarheid van de regionale sociaal-economische problematiek zodat de toedeling van middelen afgestemd wordt op de aard, omvang en urgentie van de regionale sociaal-economische problematiek;
- Een expliciete en onderbouwde keuze te maken tussen top-down sturing en bottom-up aanpak, zodat enerzijds gegarandeerd is dat de provinciale doelen gehaald worden en regionaal maatwerk geboden wordt en anderzijds lokale groeperingen en plattelandsbewoners hun bijdrage kunnen leveren aan de plattelandsprojecten;
- De gebiedscommissies meer bevoegdheden en een eigen budget te geven, zoals de provincie al heeft besloten in haar reactie op de Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe. De Rekenkamer

acht dit een belangrijke stap in het scheppen van voorwaarden die gebiedsgericht regionaal maatwerk en een aanpak van onderop mogelijk maken.

Aanbevelingen plattelandsprojecten

- Er op toe te zien dat gebiedscommissies en de adviescommissie selectiecriteria gebruiken die verband houden met de knelpunten en prioritering in maatregelen zodat die plattelandsprojecten geselecteerd kunnen worden die het beste aansluiten bij de lokale sociaal-economische problematiek;
- Voor de afhandeling van subsidieaanvragen een keuze te maken tussen het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' of een voorrangsregeling. Daardoor wordt voor subsidieaanvragers en –beoordelaars inzichtelijk binnen welk kader een subsidieaanvraag wordt gehonoreerd of afgewezen en kan een doeltreffende selectie tot stand komen van plattelandsprojecten die bijdragen aan het oplossen van regionale knelpunten.

Aanbevelingen monitoring en sturing

- Te zorgen voor informatie over resultaten en effecten van plattelandsprojecten om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid, om tijdig te kunnen bijsturen en om op een controleerbare wijze verantwoording te kunnen afleggen over bestede middelen;
- Concrete en eenduidige doelen voor het thema 'sociaal-economische vitalisering' te formuleren zodat bijsturing en evaluatie van het beleid mogelijk zijn en zodat Provinciale Staten hun controlerende taak ten aanzien van de uitvoering van het plattelandsbeleid kunnen uitvoeren.

7 Bestuurlijke reactie en nawoord Noordelijke Rekenkamer

7.1 Bestuurlijke reactie GS Drenthe

De Noordelijke Rekenkamer heeft haar concept-rapport op 2 februari 2011 aangeboden voor bestuurlijke reactie. Zij heeft Gedeputeerde Staten van Drenthe om een reactie gevraagd op de conclusies en aanbevelingen. GS Drenthe hebben hun reactie op 3 maart 2011 toegestuurd. Deze is hieronder integraal weergegeven. Het hoofdstuk besluit met een nawoord van de Rekenkamer.

“Wij willen u allereerst dank zeggen voor de wijze waarop u het onderzoek hebt uitgevoerd. Het onderzoek heeft een gedegen concept-rapport opgeleverd met voor ons waardevolle aanbevelingen. Hierna gaan we puntsgewijs op de conclusies en aanbevelingen in. Maar vooraf willen we van onze kant nog een aantal algemene opmerkingen maken.

Het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Drenthe 2007-2013 kent rijksdoelen en provinciale doelen. De rijksdoelen worden vooral gefinancierd uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), de provinciale doelen vooral met Europese gelden (POP-subsidies). Deze gelden worden gekoppeld aan provinciale en gemeentelijke middelen en middelen van derden. Uw onderzoek heeft betrekking op de laatste categorie en dan vooral op het onderdeel ‘sociaal-economische vitaliteit’.

Volgens de ILG filosofie zetten we zowel voor de realisatie van de rijksdoelen, als voor de realisatie van de provinciale doelen de middelen voor de respectieve beleidsdoelen ontpot en ontschot in. Het onderdeel ‘sociaal-economische vitalisering’ heeft nauwe raakvlakken met beleidsvelden als Landbouw, Recreatie en Toerisme, Landschap en Cultuurhistorie. Binnen deze beleidsvelden hebben we conform de ILG-filosofie bewust geen scherpe schotten geplaatst.

Verder is van belang, dat ook langs andere lijnen met instrumenten als de sociale agenda en het aanpakken van onderwijsachterstanden in de Veenkoloniën wordt geïnvesteerd in het platteland. Een juist oordeel over de effectiviteit van de inzet van de middelen voor het onderdeel ‘sociaal-economische vitalisering’ door de provincie Drenthe kan ons inziens alleen worden gegeven, wanneer ook de andere hiervoor genoemde beleidsvelden en instrumenten bij het onderzoek waren betrokken. Investerings in landbouw, recreatie en toerisme, landschap en cultuurhistorie en investeringen via de sociale agenda en het aanpakken van onderwijsachterstanden hebben immers een direct effect op de sociaal-economische vitalisering van het platteland. Uw onderzoek had echter niet deze reikwijdte en strekking.

Conclusies

Uw hoofdconclusie is, dat de provincie geen duidelijke keuze maakt binnen het spanningsveld ‘top-down’ en ‘bottom-up’sturing, dat

de gebiedscommissies geen ruimte hebben om naar eigen inzicht middelen te beheren en toe te delen en dat de provincie onvoldoende lokale groeperingen en plattelandsbewoners bij de uitvoering van het beleid betreft. Verder wordt gesteld, dat de provincie Drenthe in haar plattelandsbeleid en de uitvoering daarvan geen duidelijke keuzes maakt waardoor subsidies niet terecht komen waar de noden het hoogst zijn en regionaal maatwerk slechts een beperkte invulling krijgt. Deze hoofdconclusie wordt onderbouwd met en uitgewerkt in een aantal deelconclusies.

Voor een belangrijk deel wordt uw hoofdconclusie door ons niet gedeeld. Om de projectontwikkeling met betrekking tot de realisatie van de provinciale doelen goed van de grond te krijgen, hebben we bij de start van het programma bewust gekozen voor een bottom-up benadering zonder al te veel beperkingen en belemmeringen. Een verdeling van de beschikbare middelen over de gebieden was niet doorgevoerd. Tot voor kort vormde de beschikbaarheid van middelen geen enkele beperkende factor. De gebieden hadden dan ook de volledige vrijheid om maatwerk voor hun gebieden te ontwikkelen en in het verlengde daarvan tot projectontwikkeling over te gaan. Hiermee hebben we optimaal vormgegeven aan de bottom-up aanpak. Deze aanpak heeft tot succes geleid. De assen 3 en 4 van POP zijn tot en met 2013 grotendeels verplicht, de projectontwikkeling met betrekking tot de zogeheten Impulsgelden loopt voorspoedig.

Toen bleek, dat de projectontwikkeling goed van de grond kwam, hebben we al in 2010 besloten, dat meer sturing op de projectontwikkeling gewenst is. Om die reden hebben we in 2010 als aanvulling op het meerjarenprogramma en de pMJP-subsidiegids een specifiek beleidskader vastgesteld. Verder hebben we in 2010 een onafhankelijke commissie (Visitatiecommissie Drenthe, ook wel commissie van Dijk geheten) opdracht gegeven een Provinciewet 217a zelfonderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van gebiedsgericht werken. Deze evaluatie is al in 2007 bij aanvang van het programma pMJP afgesproken. Deze commissie heeft conform onze verwachting een scherpere prioritering en een betere sturing aanbevolen. Aan de implementatie van de aanbevelingen wordt nu gewerkt. Het verminderen van de ook door u geconstateerde bestuurlijke drukte was al een aandachtspunt bij de commissie van Dijk en wordt in dit traject verder meegenomen.

Bij de Drentse bottom-up aanpak zijn de gemeenten voor ons een belangrijke partij. De bewoners van het platteland kunnen via de gemeenten in aanmerking komen voor subsidie van projecten. Wij vinden ook dat het primair aan de gemeenten is om bewoners en lokale groeperingen bij de uitvoering te betrekken. Deze rolverdeling is op landelijk niveau onder meer afgesproken tussen Rijk, IPO en VNG. Wij merken hierbij nog op, dat regie iets anders is dan de hoofdrol spelen bij de uitvoering. De provincie heeft hier de regierol, de gemeenten hebben de hoofdrol bij de uitvoering. De Noordelijke Rekenkamer geeft zelf aan geen onderzoek gedaan te hebben naar de vraag,

of gemeenten lokale groeperingen en bewoners bij de uitvoering betrekken, Onze ervaringen wijzen er op, dat in de praktijk dit wel degelijk gebeurt. Tegen deze achtergrond kunnen we uw conclusie, dat de provincie lokale groeperingen en bewoners onvoldoende bij de uitvoering van het beleid betreft, niet delen.

De stelling dat de provincie geen duidelijke keuzes maakt waardoor de subsidies niet terecht komen waar de noden het hoogst zijn behoeft ons inziens een behoorlijke nuancering. Veel projecten hebben een directe relatie met het beleidsterrein Recreatie en Toerisme. Vanuit het perspectief van werkgelegenheid is dat een goede zaak. De werkgelegenheid in de landbouw neemt in Drenthe af, de werkgelegenheid bij Recreatie en Toerisme neemt in Drenthe toe. Logisch, dat de provincie daar dan op inzet. Dat prioriteit bij Zuidoost Drenthe moet worden gelegd, wordt door ons niet volledig gedeeld. Sinds de Wet op de Veenkoloniën van 1975 is dit gebied voor een deel al een aandachtsgebied. We vonden het juist goed, dat met het in werking treden van het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied ook andere gebieden prioriteit zouden krijgen. Al voor de in werking treding van het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied lopen in een aantal gebieden sociaal-economische projecten. In 2007 is deze manier van werken uitgebreid naar de hele provincie. Tot slot is nog van belang, dat de respectieve gelden ook uitdrukkelijk de betekenis hebben van 'smeergeld' om grote opgaven op het gebied van natuur en water te kunnen realiseren.

Aanbevelingen Drents plattelandsbeleid

We delen de opvatting van de Commissie van Dijk en van de Noordelijke Rekenkamer, dat een scherpere prioritering en sturing die meer aansluit bij de regionale problematiek, noodzakelijk is. Daarbij hoort ook, dat bij het formuleren van gebiedsopgaven en gebiedsprogramma's meer focus wordt aangebracht, dat ze scherper worden geformuleerd en dat partijen zich voldoende committeren aan de gebiedsopgaven en gebiedsprogramma's. Uw aanbevelingen op dit gebied nemen we over en betrekken we bij de verdere implementatie van de verbetervoorstellen.

Aanbevelingen organisatie plattelandsgebieden

De aanbevelingen liggen in het verlengde van de aanbevelingen van de Commissie van Dijk, nemen we over en betrekken we bij de verdere implementatie van de verbetervoorstellen.

Aanbevelingen plattelandsprojecten

Ook deze aanbevelingen nemen we over en betrekken we bij de verdere implementatie van de verbetervoorstellen.

Aanbevelingen monitoring en sturing

Opgemerkt wordt, dat de beleidsevaluatie voor de lange termijn nog niet van de grond is gekomen. Dat is ook niet verwonderlijk. Er zijn nog maar weinig projecten afgerond en de lange termijn effecten zijn nu nog niet goed meetbaar. Als provincie gaan we dit verder oppakken.

De monitoring op korte termijn (onder ander tijdige betaling, tijdige afronding project, zijn de afgesproken prestaties geleverd) wordt uitgevoerd door de Dienst Landelijk Gebied onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten van Drenthe. Op deze monitoring zien we nauw toe. Regelmatig rapporteert DLG ons hierover.

De gemeente is verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van de Impuls projecten. Bij het niet gereed komen van het project worden de middelen door de provincie teruggevorderd.

De informatievoorziening van het totale pMJP waaronder het onderdeel 'sociaal-economische vitalisering' verloopt via de gebruikelijke Planning & Control cyclus. Provinciale Staten worden op deze manier volledig op de hoogte gehouden van de voortgang. Daarnaast rapporteren we jaarlijks via de zogenaamde PEIL-rapportage aan Provinciale Staten over de voortgang van de realisatie van de rijksdoelen. Deze rapportage bevat ook een component, dat betrekking heeft op 'sociaal-economische vitalisering'. Tot slot hebben we in 2010 middels de Mid Term Review aan Provinciale Staten gerapporteerd over de voortgang van het provinciaal Meerjarenprogramma.

Met in achtneming van deze opmerkingen nemen we uw aanbevelingen op dit gebied over.

Multiplier

Bij het aangeven van het multipliereffect hanteren we de gangbare definitie, namelijk tot hoeveel euro's aan investeringen het bij andere partijen leidt, wanneer de provincie een euro ter beschikking stelt. Wij vinden het van groot belang en sturen er ook op, dat ook andere partijen bijdragen aan de investeringen in het platteland. Bij het in werking treden van het Investeringsbudget Landelijk Gebied is dit ook met het Rijk afgesproken. Wij handhaven dan ook onze definitie en blijven van mening, dat we hierin succesvol zijn.

Wij zeggen u dank voor uw rapport en voor de geformuleerde aanbevelingen. De aanbevelingen gaan we in samenhang met aanbevelingen uit het rapport van de Commissie van Dijk serieus en voortvarend oppakken. Inmiddels hebben we daartoe al een aantal stappen gezet.”

7.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

GS nemen vrijwel alle aanbevelingen van de Rekenkamer over of zullen deze betrekken bij implementatie van verbetervoorstellen. GS onderschrijven voor een belangrijk deel niet de algemene conclusies van de Rekenkamer die betrekking hebben op de bottom-up benadering en het gebrek aan keuzes en maatwerk waardoor subsidies niet terecht komen waar de noden het hoogst zijn.

De provincie geeft aan dat zij ook buiten het door de Rekenkamer onderzochte terrein beleid heeft geformuleerd en uitvoert om achterstanden aan te pakken. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat

het aan onderzoek onderworpen beleid versnipperd is en in verband daarmee het 'sociaal-economische' aspect van het vitaliseringsbeleid niet goed uit de verf komt. Uit het onderzoek blijkt voorts dat begrippen als 'leefbaarheid' en 'sociaal-economische vitaliteit' niet zijn uitgewerkt en dat een heldere knelpuntenanalyse per regio ontbreekt. Hierdoor is het onduidelijk welke prioriteiten de provincie stelt en is het niet mogelijk om de effectiviteit van het provinciaal beleid te beoordelen.

Omdat de beschikbaarheid van middelen tot voor kort geen beperkende factor was, heeft de provincie naar eigen zeggen gekozen voor een benadering waarin de gebieden volledige vrijheid hadden om tot projectontwikkeling over te gaan. Het succes van deze aanpak leidt de provincie af uit het feit dat vrijwel alle (EU- en provinciale) middelen tot 2013 zijn verplicht. De Rekenkamer wijst er op dat het verplichten van middelen geen doel op zich is maar een middel om de sociaal-economische problemen te verminderen.

In de opvatting van de provincie moeten ook andere dan de sociaal-economisch zwakkere gebieden prioriteit krijgen. Het EU- en provinciaal beleid zijn er echter op gericht de sociaal-economische vitaliteit daar te verbeteren waar dat nodig is. Het onderzoek van de Rekenkamer wijst uit dat er voor die zwakkere gebieden minder geld beschikbaar is dan voor de gebieden die er sterker voor staan. Eén van de doelstellingen van het beleid is het verbreden van de plattelandseconomie. Zowel in financiële omvang als in aantallen zijn er op dat gebied relatief weinig projecten gesubsidieerd.

De Rekenkamer is positief over de toezegging van de provincie om de aanbevelingen op het gebied van beleid, organisatie en uitvoering over te nemen. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen, mede in het licht van de aanbevelingen van de commissie Van Dijk, met belangstelling blijven volgen.

Bijlage 1 Afkortingen

| | |
|--------|---|
| AVP | Agenda voor een Vitaal Platteland |
| BOKD | Brede Overleg Groep Kleine Dorpen in Drenthe |
| DLG | Dienst Landelijk Gebied |
| EFRO | Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling |
| EG | Europese Gemeenschap |
| ELFPO | Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling |
| EU | Europese Unie |
| GS | Gedeputeerde Staten |
| ILG | Investeringsfonds Landelijk Gebied |
| LAG | LEADER Actie Groep of Lokale Actie Groep |
| LEADER | Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale |
| MFD | Multifunctionele Dienstencentra |
| MJP2 | Meerjarenprogramma 2007-2013 (nationaal) |
| MKB | Midden- en Kleinbedrijf |
| MTR | Mid Term Review (2010) |
| NPS | Nederlandse Plattelandsstrategie |
| PBC | Projectbeoordelingscommissie |
| pMJP | Provinciaal Meerjarenprogramma. |
| POP2 | Plattelandsontwikkelingsprogramma (nationaal) |
| POPII | Provinciaal Omgevingsplan II provincie Drenthe |
| PS | Provinciale Staten |
| SANN | Strategische Agenda voor Noord Nederland |
| SAS | Subsidie Afhandeling Systeem |
| SNN | Samenwerkingsverband Noord Nederland |
| STIPO | Stimulering Innovatie van Plattelands Ondernemingen |
| WILG | Wet Inrichting Landelijk Gebied |

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

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

Probleemstelling

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

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

Onderzoeksvragen

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

Planning

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

Uitvoering

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

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

Verwezenlijking

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

Sturing

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

Begrippen

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

Platteland/landelijk gebied

De begrippen 'platteland' en 'landelijk gebied' worden veelal wisselend gebruikt. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het platteland en het landelijk gebied synoniemen zijn en betrekking hebben op hetzelfde, namelijk het niet-verstedelijkte deel van Nederland (inclusief wateroppervlakten) waarbinnen ook dorpen en kleine steden liggen. Het gaat dan om gemeenten met een adressendichtheid van minder dan 1000 per vierkante kilometer, postcodegebieden met een grootschalige werkfunctie uitgezonderd⁷².

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

Plattelandsbeleid/beleid landelijk gebied

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

Gebiedsgericht beleid

Gebiedsgericht beleid omvat het beleid dat gericht is op de verbetering van de kwaliteit van het landelijke gebied, in elk geval ten aanzien van natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu en water. Het betreft inrichting, gebruik en beheer van daarvoor specifiek in aanmerking komende delen van het landelijke gebied. Hier zijn inbegrepen de reconstructie van de concentratiegebieden, zoals bedoeld in de Reconstructiewet⁷³.

Leefbaarheid/vitaliteit

De begrippen 'leefbaar' en 'vitaal' worden door elkaar gebruikt in het plattelandsbeleid. Onder een vitaal en/of leefbaar platteland wordt een platteland verstaan waar het in de ogen van bewoners goed werken, wonen en leven is, waar sprake is van een gezonde economische en sociale basis en van een voorzieningenniveau dat is toegesneden op de behoeften van de plattelandbewoners⁷⁴.

Plattelandsgebied/LEADER gebied

Een plattelandsgebied is een ruimtelijke eenheid op het platteland die tot op zekere hoogte homogeen is. Als een gebied tevens is aangewezen als LEADER gebied mag het gebied maximaal 150.000 inwoners tellen (kernen boven de 30.000 inwoners worden buiten beschouwing gelaten)⁷⁵.

Plattelandsontwikkeling

Onder de ontwikkeling van het platteland verstaat de Rekenkamer de structurele aanpassing van plattelandsgebieden met het doel een ontwikkelingsachterstand te verminderen of te voorkomen⁷⁶.

73 WILG artikel 1.

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

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

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

Gebiedsgerichte aanpak en rollen provincie

Het gebiedsgericht werken kent in de praktijk een grote variëteit qua inhoud, vorm en schaalniveau, afhankelijk van de regio-specifieke opgaven, de initiatiefnemers, etcetera. De provincie kan hierbij verschillende rollen aannemen. Hieronder zijn deze rollen beschreven⁷⁷:

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

Aanpak van onderop

De 'aanpak van onderop' is gericht op een participatieve besluitvorming op plaatselijk niveau. De bedoeling is dat lokale bewoners en ondernemers zelf met initiatieven komen die bijdragen aan een vitaal platteland en dat hierover op lokaal niveau wordt besloten. Gestreefd wordt naar een inschakeling van plaatselijke actoren. Daarbij gaat het om de bevolking in het algemeen, economische en maatschappelijke belangengroeperingen en representatieve overheid- en privé-instellingen. Bij de aanpak van onderop gaat het meestal om projecten van lokale inwoners voor de realisatie van kleinschalige ontwikkelingen op het platteland, gefinancierd door de provincie⁷⁸.

Regionaal maatwerk

De doelen voor de sociaal-economische vitalisering van het platteland zijn regionaal in kaart gebracht. Deze doelen zijn afgeleid van de

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

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

sociaal-economische problemen en kansen die in de betreffende regio spelen en sluiten aan bij landelijke gebiedsanalyses van het platteland. Regionale en lokale overheden en lokale groeperingen (maatschappelijke organisaties, bewoners, ondernemers) zijn nauw betrokken geweest bij het opstellen van de regionale gebiedsanalyse. Ze hebben gezamenlijk met de provincie de maatregelen en middelen bepaald om de doelen te realiseren en over de programmering en uitvoering afspraken gemaakt met behoud van ieders verantwoordelijkheden⁷⁹.

Gebiedscommissie/Gebiedsplatform/Lokale Actie Groep (LAG)

Een gebiedscommissie, gebiedsplatform of Lokale Actie Groep (LAG) is een samenwerkingsverband in een plattelandsgebied bestaande uit vertegenwoordigers uit de publieke en private sector dat als belangrijkste taak heeft om volgens een gebiedsgerichte aanpak het plattelandsbeleid invulling te geven en uit te voeren. De samenwerkingsverbanden die actief zijn in plattelandsgebieden hebben verschillende benamingen. De benaming 'Lokale Actie Groep' wordt veelal toegepast als het gebied tevens is aangewezen als LEADER gebied. Het gaat dan om een samenwerkingsverband van vertegenwoordigers uit de publieke en private sector, waarbij sprake moet zijn van een evenwichtige en representatieve selectie van partners uit de verschillende sociaal-economische sectoren in het betrokken gebied. De groep moet voor tenminste 50% bestaan uit economische en sociale partners en verenigingen⁸⁰.

Middelen

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

Sturing

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

Normenkader

Hieronder zijn de overkoepelende normen voor het onderzoek opgenomen.

Verantwoording publieke gelden

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

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

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

Betrokkenheid gebiedspartners en plattelandsbewoners

De provincie betreft haar gebiedspartners en plattelandsbewoners zorgvuldig bij plattelandsontwikkeling indien zij de uitwerking en uitvoering van het beleid niet geheel in eigen hand houdt. De provincie betreft daarbij zowel haar gebiedspartners (zoals gemeenten en waterschappen) als de bewoners en gebruikers van het landelijk gebied of organisaties die bewoners en gebruikers vertegenwoordigen. Hierdoor zou er bij haar gebiedspartners en bij een substantieel deel van de plattelandbewoners draagvlak voor de provinciale keuzes, bepalend voor het welslagen van het gebiedsgericht beleid, moeten zijn⁸¹.

Complementair bestuur

Er is sprake van complementair bestuur wanneer de provincie de samenwerking tussen de onderscheiden bestuurslagen met behoud van ieders verantwoordelijkheid bevordert⁸². In dat kader heeft de provincie afspraken gemaakt met de verschillende bestuurslagen over de inzet van middelen, verantwoordelijkheden en de uitvoering. De beleidsruimte die de provincie neemt of geeft zal verschillen al naar gelang de aard van de doelstellingen en de zwaarte van het in het geding zijnde belang⁸³.

Ketenverantwoordelijkheid

In het gebiedsgerichte beleid is de provincie de bestuurslaag bij uitstek die in staat is alle in het geding zijnde belangen en wensen te wegen alvorens daarover te besluiten⁸⁴. Hierdoor is er sprake van een provinciale ketenverantwoordelijkheid. Deze ketenverantwoordelijkheid houdt in dat de provincie inzicht heeft in het effect van de hele keten van plattelandsontwikkeling, alsmede verantwoordelijk voor en aanspreekbaar is op de effecten van plattelandsontwikkeling ook al worden deze uitgevoerd door andere schakels in de keten.

Doeltreffende inzet middelen en maatregelen

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

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

82 Memorie van toelichting WILG pp.19-20.

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

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

Literatuurlijst

Europa

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

Nationaal

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

SNN

- Strategische agenda voor Noord Nederland: 2007-2013, SNN, 2006

Provincie Drenthe

Algemeen

- Provinciaal Omgevingsplan, Provincie Drenthe, vastgesteld door PS op 7 juli 2004
- Omgevingsvisie Drenthe 2010-2010, Provincie Drenthe, vastgesteld door PS op 2 juni 2010
- Provincie Drenthe Nieuwe stijl. Over de positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe
- Leefbaarheid op het Drentse platteland. Een inventarisatie, provincie Drenthe, februari 2006
- Een half miljoen mensen. De Drentse welzijn, zorg en wonen aanpak, provincie Drenthe, september 2007
- Kiezen voor de kracht van Drenthe, Collegeprogramma 2007-2010, provincie Drenthe
- De rol van de provincie inzake Europese subsidies, provincie Drenthe, 12 januari 2009
- Dorpskracht, een procesevaluatie van dorpsplannen in Drenthe, provincie Drenthe, september 2007

- Leven en wonen in Drenthe, 't kon minder, provincie Drenthe, februari 2007
- Multifunctionele dienstencentra, kansen voor voorzieningen in het Drentse landelijk gebied, Provincie Drenthe, maart 2004
- Effecten van multifunctionele dienstencentra, Bestuurscommissie Onderzoek Cultuur, Welzijn en Zorg van de provincie Drenthe, mei 2007
- Multifunctioneel delen, wat leer je ervan, Resultaten van een procesevaluatie van multifunctionele dienstencentra in vier dorpen in Drenthe, Bestuurscommissie Onderzoek Cultuur, Welzijn en Zorg, oktober 2010

Financiën

- Jaarstukken 2007, provincie Drenthe, april 2008
- Productenrealisatie 2007
- Begroting 2008, provincie Drenthe
- Jaarstukken 2008, provincie Drenthe, april 2009
- Productenrealisatie 2008, provincie Drenthe
- Begroting 2009, provincie Drenthe, september 2008
- Productenraming 2009, provincie Drenthe
- Jaarstukken 2009, provincie Drenthe, april 2010
- Productenrealisatie 2009
- Begroting 2010, Provincie Drenthe, september 2009
- Productenraming 2010

Programma Landelijk Gebied

- Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk gebied 2007-2013, Provincie Drenthe, 4e versie, januari 2010
- Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied, Prestaties en perspectieven, Samen werken aan een krachtig landelijk gebied, oktober 2009
- De STIPO regeling 2008-2013. Stimulering innovatie van plattelandsondernemingen in Drenthe, Provincie Drenthe
- Bestuursakkoord 2008-2011 Rijk-provincies, statenstuk 2008-339, provincie Drenthe
- Investeringsbudget Landelijk Gebied, Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Drenthe, 18 december 2006
- Verslag visitatiebezoek ILG Drenthe
- Programmaplan Land, Provincie Drenthe, 19 april 2005
- Administratieve organisatie provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied (pMJP) 2007-2013, versie 9.0 (definitief) 29 november 2006
- Verbinding loont! Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007-2013, vastgesteld door GS op 29 juni 2010
- Prestatieovereenkomst 2007 Provincie Drenthe & Dienst Landelijk Gebied
- Prestatieovereenkomst 2008 Provincie Drenthe & Dienst Landelijk Gebied
- Prestatieovereenkomst 2009 Provincie Drenthe & Dienst Landelijk Gebied

- Subsidieverordening inrichting landelijk gebied (geconsolideerde versie, geldend vanaf 28-1-2010) (digitaal)
- Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe, 'Meer uut 't stro zetten', Samen meer meters maken, Lysias Advies BV, Amersfoort, 30 juni 2010

Sociaal en cultureel beleid

- Sociale agenda 2009-2012, provincie Drenthe, vastgesteld door PS op 18 december 2008
- Culturele en museale agenda 2009-2012, provincie Drenthe
- Sociaal Rapport Drenthe 2008, provincie Drenthe, juni 2008

Gebiedsopgaven en LEADER actieplan

- Gebiedsopgave Zuidoost-Drenthe 2007-2013, provincie Drenthe, 1 mei 2007
- Jaarprogramma 2009, Zuidoost-Drenthe, 8 oktober 2008
- Jaarprogramma 2010, Zuidoost-Drenthe, 27 november 2009
- Verslagen vergaderingen gebiedscommissie Zuidoost 2008 en 2009
- Gebiedsopgave Noordwest Drenthe 2007-2013, gebiedscommissie Noordwest Drenthe
- Jaarprogramma 2009, gebiedscommissie Noordwest Drenthe, 18 november 2008
- Jaarprogramma 2010, gebiedscommissie Noordwest Drenthe, 16 november 2009
- Verslagen vergaderingen gebiedscommissie Noordwest Drenthe 2007, 2008 en 2009
- Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Drentsche Aa, PMJP gebiedsopgave 2007-2013, 12 juni 2007
- Jaarverslag Nationaal (beek en esdorpen) Landschap Drentsche AA, vastgesteld door het overlegorgaan op 19 juni 2009
- Verslagen vergaderingen gebiedscommissie/Overlegorgaan Drentsche Aa 2008 en 2009
- Gebiedsopgave Zuidwest Drenthe, Nationale parken en beekdalen, Gebiedscommissie Zuidwest Drenthe, januari 2009
- Jaarprogramma 2009, gebied Zuidwest Drenthe, 20 november 2008
- Gebiedsopgave Hunze, 17 juli 2007
- Verslagen vergaderingen gebiedscommissie Hunze 2008 en 2009
- Jaarprogramma 2009, gebied Noordoost Drenthe (Hunze), 2 december 2008
- Verslagen vergaderingen gebiedscommissie Noordoost Drenthe 2008 en 2009
- Verslagen Project Beoordelings Commissie 2007 t/m 2010

Interviews zijn gehouden met:

- Medewerkers van de provincie Drenthe (programmamanager, projectleider, gebiedscoördinatoren, projectadministratie)
- STIPO coach
- Themaleden gebiedscommissie
- Gemeente Emmen (wethouder en medewerkers)
- BOKD (directeur en projectcoördinator)
- Stichting Buurthuis Foxel (vice-voorzitter en penningmeester)

- Dierencrematorium Emmen (directeur)
- Subsidieadviescentrum Emmen (directeur)
- DLG (projectbeoordelaar)
- SNN (senior medewerker)
- RUG (bijzonder hoogleraar Plattelandsontwikkeling)
- Alterra (onderzoeker)

Bijlage 3 Overzicht Europees, nationaal en provinciaal beleid

1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

2 Europees beleid

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

Op 20 september 2005 heeft de Europese Commissie de verordening 1698/2005 vastgesteld waarin de kaders voor het nieuwe Europese Plattelandsontwikkelingsbeleid voor de periode 2007-2013 staan. Deze verordening is de opvolger van de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling die zich richtte op de periode 2000-2006. De verordening 1698/2005 richt zich, in tegenstelling tot de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling, op een as-gerichte aanpak. Voor iedere doelstelling zijn zogenaamde 'assen' geformuleerd, waarbinnen de Europese Commissie een aantal maatregelen voorstelt. Een as is gedefinieerd als een coherente groep maatregelen met specifieke doelstellingen die rechtstreeks verband houden met de uitvoering ervan en die bijdragen tot één of meer van de doelstellingen. Een maatregel is een samenstel van concrete acties dat bijdraagt tot de uitvoering van de as.⁸⁵

De vier assen zijn:

- as-1: verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector;
- as-2: verbetering van het milieu en het platteland;
- as-3: verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie;
- as-4: invoeren van de Leader aanpak.⁸⁶

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

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

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

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

As-3 Leefkwaliteit en diversificatie plattelandseconomie

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

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

De provincies hebben de taak om, binnen de financiële bandbreedte van de Europese middelen voor as-3, een eigen palet van maatregelen met betrekking tot de sociaal-economische vitalisering voor de regio's binnen hun provincie tot uitvoering te brengen. De provincies dienen zich aan te sluiten bij de analyses van de situatie in het landelijk gebied van het Sociaal Cultureel Planbureau (het SCP), het Landbouw Economisch Instituut (het LEI) en de Sociaal-economische Raad (de SER) en bij de sterke en zwakte analyse zoals opgenomen in de NPS⁸⁷. Er wordt van de provincies verwacht dat zij samen met andere partijen inzoomen op regionale verschillen en maatregelen inzetten waar ze nodig zijn.

As-4 Leader programma

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

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

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

Criteria voor het aanwijzen van een LEADER gebied zijn:

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

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

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

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

- Gebiedsgerichte plaatselijke ontwikkelingsplannen voor welomschreven subregionale 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.

Financiën

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

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

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

3 Nationaal beleid

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

3.1 Agenda voor een Vitaal Platteland

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

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

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

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

De AVP is uitgewerkt in het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 (MJP2), waarin de rijksdoelen en de ILG-budgetten zijn opgenomen. Het MJP2 is hiermee leidend voor de programmering en uitvoering van het gebiedsgerichte Rijksbeleid en is vastgesteld in de ministerraad op 17 februari 2006. In het MJP2 zijn de rijksdoelen ondergebracht in acht thema's, te weten natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie zandgebieden en sociaal-economische vitaliteit. Voor alle thema's heeft het Rijk operationele doelen en prestaties benoemd met uitzondering van het thema sociaal-economische vitaliteit. Hiervoor worden ook geen rijksmiddelen beschikbaar gesteld via het ILG. Voor het bepalen van de (restant) taakstellingen van de rijksdoelen die deel uitmaken van het ILG en het opstellen van de provinciale verdeling hiervan, de te leveren prestaties van de provincie, is een nulmeting uitgevoerd⁸⁸. Het thema sociaal-economische vitalisering is echter niet meegenomen in de nulmeting.

Maatregelen (Operationele doelen en prestaties)

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

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

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

88 Eindrapport Nulmeting restantaakstellingen MJP-2 doelen in het ILG, 7 april 2006.

het bevorderen van gebiedsgerichte innovaties met economische meerwaarde;

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

Financiën en subsidieverordening

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

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

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

Omdat provincies verantwoordelijk zijn geworden voor de gebiedsgerichte realisatie van rijksdoelen en daarmee voor de besteding van de Europese- en rijksmiddelen, betekent dat er ook een provinciale subsidieverordening moet zijn als wettelijke basis voor het verstrekken van subsidies. De provincies hebben hiervoor gezamenlijk een uniforme kaderregeling opgesteld⁸⁹. Elke provincie heeft de uniforme kaderregeling verder zelf ingevuld en uitgewerkt tot een provinciale kadersubsidieverordening waarin staat voor welke activiteiten, voor welke kosten, door wie en hoe de subsidie wordt verstrekt. De provinciale kadersubsidieverordeningen moeten worden goedgekeurd door de minister van LNV.

⁸⁹ WILG artikel 11, lid 3.

Organisatie en werkwijzen

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

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

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

Monitoring en evaluatie

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

Evaluaties van het ILG zijn wettelijk voorgeschreven in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG).⁹⁰ Hierin zijn een aantal rapportages van provincies aan het Rijk voorzien:

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

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

Het Rijk is verantwoordelijk voor het evalueren van de effecten van de algemene beleidsdoelstellingen. Evaluatie is pas goed mogelijk als er streefwaarden en realisatietermijnen zijn geformuleerd en de nul situatie bekend is. In mei 2009 is de nulmeting gepubliceerd⁹¹ die uitgaat van de gegevens over de periode 2002-2006. De regionale indeling in de nulmeting komt echter niet overeen met de regionale indeling van de provincies.

90 WILG artikel 12.

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

Tabel 3.1. Indicatoren behorende bij de monitoring en evaluatie

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

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

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

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

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

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

Naast de hierboven genoemde monitoring, is er ook een procesmonitoring. Dit sturingsinstrument is vooral bedoeld voor de provincies om na te gaan of de uitvoering volgens plan verloopt. De provincies worden geacht zelf invulling te geven aan procesmonitoring. De procesevaluatie, zoals in 2005 uitgevoerd door de Visitatiecommissie ILG, is in 2009 herhaald voorafgaand aan de Mid Term Review. Deze visitatie richtte zich op de wijze waarop provincies uitvoering geven aan het ILG en op de vraag of vooraf gestelde doelen hiermee haalbaar zijn. De visitatiecommissie concludeert dat in de provinciale uitvoeringssystemen voldoende aanknopingspunten zijn voor een tijdige en effectieve realisatie van de ILG-doelen. Daarvoor is wel vereist dat de betrokken partijen intensief met elkaar gaan samenwerken⁹².

3.2 Nederlandse Plattelandsstrategie 2007-2013

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

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

Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013

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

Nederland stelt als centrale strategie een integrale (agrarische) transformatieopgave. Innovatie- en structuurversterkende maatregelen zullen daarbij zoveel mogelijk hand in hand gaan met de belangrijke opgaven om de milieudruk vanuit de land- en tuinbouw verder te verminderen. Volgens het POP2 spreekt het vanzelf dat alleen duurzame ontwikkeling toekomstbestendig is. Nederland streeft naar een goed evenwicht tussen de kwaliteit van natuur en landschap enerzijds en het gebruik daarvan voor wonen, recreatie, gezondheid en persoonlijk welbevinden anderzijds⁹³.

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

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

Maatregelen

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

Financiën en subsidieverordening

In de Europese Kaderverordening 1698/2005 staat dat lidstaten verplicht zijn om aan elke prioritaire as een bepaald minimum aandeel van het Europese budget te besteden. Aan as 1 en 3 minimaal 10%, aan as 2 minimaal 25% en aan as 4 minimaal 5%. Nederland wil 30% van het POP budget inzetten voor maatregelen ter bevordering van de concurrentiekracht van de landbouw (as-1), 30% voor beheer van natuur en landschap (as-2) en 40% gecombineerd voor diversificatie platteland (as-3) en de Leader aanpak (as-4). In de vierde as zal Nederland tenminste 10% van het budget inzetten⁹⁴.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 hebben provincies een provinciale kadersubsidie-verordening opgesteld waarin ook staat voor welke activiteiten POP2-subsidie kan worden aangevraagd. De minister van LNV is de beheersautoriteit voor het POP2. De provincies voeren de regie over het gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied. Subsidieverlening geschiedt door Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten. Een centrale bevoegdheid van de provincies binnen het POP is dan ook het afgeven van beschikkingen voor de uitvoering van projecten⁹⁵. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) is het betaalorgaan en toetst alle beschikkingen op EU-conformiteit.

Organisatie en werkwijze

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

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

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

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

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

Monitoring en evaluatie

In de Europese kaderverordening plattelandsontwikkeling 2000-2006⁹⁶ staat dat een ex-post evaluatie van POP1 moet plaatsvinden. De ex post evaluatie beantwoordt de vraag of de met het POP1 gestelde beleidsdoelen zijn bereikt. Uit deze evaluatie blijkt het volgende:

- het POP1 is een succesvol financieringsinstrument geweest voor de plattelandsontwikkeling⁹⁷;
- over het algemeen heeft het programma op maatregelniveau bijgedragen aan de beoogde outcome en impact. Niet voor alle maatregelen is echter de effectiviteit vastgesteld;
- het werkgelegenheids- en inkomenseffect van POP1 op de agrarische sector is verwaarloosbaar;
- POP1 heeft geleid tot een aanzienlijke private financiering;
- POP1 is een stimulator geweest voor meerjarenprogramma's en samenwerking tussen Rijk en provincies.

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

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

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

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

Het plattelandsontwikkelingsprogramma wordt op verschillende tijdstippen geëvalueerd:

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

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

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

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

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

4 Provincie Drenthe

Plattelandsontwikkeling kent in Drenthe een lange traditie. Aan het eind van de vorige eeuw werd een belangrijk deel van de ontwikkeling van het landelijk gebied vormgegeven door landinrichtings- en kavelruilprojecten. Vanaf het eind van de jaren negentig en het begin van deze eeuw ontstond er ook behoefte aan sociaal-economische projecten in het landelijk gebied. Met financiële steun van de eerste LEADER programma's en met de EU- en Rijksmiddelen die in de periode

2000-2006 beschikbaar kwamen in het kader van het Kompas van het Noorden, heeft Drenthe haar platteland ontwikkeld.

De provincies vormen in de Nederlandse constellatie de overheid die het gebiedsgerichte beleid regisseert en doet uitvoeren. Daarbij is bewust gekozen voor een benadering waarbij de maatregelen die betrekking hebben op de diversificatie van de plattelandseconomie ruim interpreteerbaar zijn. Op deze wijze kunnen provincies de mogelijkheden van de betrokken partijen (zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties), naar de eigen provinciale, regionale en lokale situatie vertalen. Op provinciaal niveau kunnen keuzes worden gemaakt over maatregelen die zijn toegesneden op de specifieke situatie, waardoor het gebiedsgericht maatwerk tot stand kan komen. De achterliggende gedachte daarbij is dat gebiedsgericht regionaal maatwerk met participatie van regionale en lokale actoren ('bottom up') beter bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen voor plattelandsontwikkeling dan via een aanpak met 'top down' sturing. De provincie moet daarbij samenwerken met regionale en lokale partijen zodat verschillende opgaven voor een gebied in samenhang kunnen worden aangepakt.

In het kader van de WILG dient elke provincie een Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied (pMJP) op te stellen. In het Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007-2013⁹⁸ (pMJP) van de provincie Drenthe is beschreven welke doelen er zijn voor het landelijk gebied, hoeveel middelen er zijn geraamd, de wijze van financiering en de wijze waarop de uitvoering gestalte krijgt. Het pMJP is gebaseerd op bestaand Europees, Rijks- en provinciaal beleid. Daarnaast bevatten het Provinciaal Omgevingsplan II (POPII), de Strategische Agenda voor Noord Nederland 2007-2013 (SANN) ook provinciaal beleid gericht op het platteland. De Rekenkamer heeft de Omgevingsvisie Drenthe⁹⁹ die in juni 2010 is vastgesteld niet meegenomen in haar onderzoek, dat zich beperkt tot plattelandsprojecten die zijn gesubsidieerd in de periode 2008 en 2009. Tot slot wordt in deze bijlage ook van enkele andere provinciale beleidsstukken die verband houden met plattelandsontwikkeling aangegeven hoe die zich verhouden tot het thema sociaal-economische vitalisering van binnen het pMJP.

Begrippen & definities

De provincie heeft in POPII noch in het pMJP een definitie gegeven van de begrippen platteland, plattelandsontwikkeling en plattelandsregio, waardoor het onduidelijk is welke gebieden onder het provinciale

98 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied, versie januari 2010. De provincie brengt regelmatig een nieuwe versie uit van het pMJP. De versie van januari 2010 is de vierde versie.

99 Omgevingsvisie Drenthe, vastgesteld door Provinciale Staten op 2 juni 2010.

plattelandsbeleid vallen. In het Programma Land¹⁰⁰ is een definitie gegeven van plattelandsontwikkeling. De provincie verstaat hieronder: het duurzaam versterken van de economische veerkracht, de recreatieve infrastructuur, de woonkwaliteit en de leefomgeving van mens, dier en plant¹⁰¹. Deze definitie is niet overgenomen in het pMJP.

In het pMJP wordt een omschrijving gegeven van het begrip 'leefbaarheid'; er staat dat leefbaarheid afhankelijk is van de beschikbaarheid van voldoende werk, van de fysieke inrichting en van de beschikbaarheid van voorzieningen op het gebied van welzijn, zorg, hulpverlening en educatie¹⁰². In het POPII heeft de provincie aangegeven dat leefbaarheid betrekking heeft op de beschikbaarheid van voorzieningen, maatschappelijke relaties en bereikbaarheid¹⁰³. De provincie heeft niet aangegeven wanneer er in haar ogen sprake is van een adequaat niveau van leefbaarheid.

In de Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 'Verbinding Loont' wordt het begrip 'vitaal platteland' gedefinieerd als: "een platteland met een gezonde economische en sociale basis en met voorzieningen die in overeenstemming zijn met de behoeften van de bewoners en de gebruikers"¹⁰⁴.

In deze paragraaf wordt eerst het beleid uit het pMJP beschreven en daarna wordt ingegaan op het Provinciaal Omgevingsplan, de Strategische Agenda voor Noord Nederland en andere relevante provinciale beleidsstukken.

4.1 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007-2013

Het pMJP is de provinciale uitwerking van de landelijke AVP en het bijbehorende MJP2. Het Rijk heeft geen operationele doelen en prestaties benoemd voor het thema sociaal-economische vitalisering en laat de invulling volledig over aan de provincie. De algemene beleidsopgave luidt: *"Het versterken van de vitaliteit van het platteland door het stimuleren en verbreden van passende economische (MKB)activiteiten en het verbeteren van de voorzieningen in plattelandsgebieden"*.

De provincie Drenthe heeft het thema sociaal-economische vitalisering opgesplitst in de onderdelen 'plattelandseconomie' en 'leefbaarheid' en de volgende doelen geformuleerd:

100 Programmaplan Land, versie 19 april 2005 vormt een uitwerking van het Collegeprogramma 2003-2007 voor het onderdeel Programmalijn Land en is door provincie gebruikt als bouwsteen voor het pMJP.

101 Programmaplan Land, versie 19 april 2005, paragraaf 2.5.

102 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied, versie januari 2010, pagina 24.

103 Provinciaal Omgevingsplan II, vastgesteld door PS op 7 juli 2004, C4, pagina 77.

104 Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 'Verbinding Loont', vastgesteld door GS op 29 juni 2010, pagina 25.

Stimulering en verbreding van de plattelandseconomie

In het kader van deze doelstelling streeft de provincie ernaar de innovatiekracht van het bestaande MKB te vergroten. Technische innovatie, zakelijke dienstverlening en recreatie & toerisme krijgen extra aandacht. Daarnaast streeft de provincie naar een verbetering van het kennisniveau, onder andere op ICT-gebied. Onder dit doel valt ook de in 2008 ingestelde beleidsregel STIPO 2008-2013. STIPO staat voor: Stimuleringsproject voor Innovatie in Plattelands Ondernemingen. De provincie Drenthe heeft voor de periode 2008-2013 binnen het pMJP een bedrag van € 6 miljoen uitgetrokken – waarvan € 3 miljoen voor het gebied Zuidoost-Drenthe – om kleine bedrijven¹⁰⁵ subsidie te verstrekken voor de kosten van een extern advies of het doen van innovatieve investeringen.

Deze regeling moet ondernemers stimuleren tot vernieuwingen in het bedrijf en moet uiteindelijk leiden tot een toename van de werkgelegenheid en de productiecapaciteit. Er zijn twee belangrijke voorwaarden waaraan voldaan moet worden: de investering moet een toename van minimaal 20% in arbeidsplaatsen of omzet tot gevolg hebben en aanvragen moeten worden onderbouwd met een ondernemersplan. Criteria waarop een subsidieaanvraag beoordeeld wordt, zijn:

- de mate waarin het project gaat bijdragen aan verbetering van het bedrijfsinkomen;
- de mate waarin het project bijdraagt aan de werkgelegenheid;
- het innovatieve karakter van het project;
- voor investeringsprojecten wordt ook gekeken naar de mate waarin het project economisch perspectief heeft; hierbij wordt gekeken naar de economische onderbouwing in het ondernemingsplan;
- de mate waarin aan een lokale of regionale behoefte wordt voldaan.

De regeling is van toepassing in Zuidoost-Drenthe met uitzondering van de stedelijke kern Emmen en in de rest van Drenthe met uitzondering van de stedelijke kernen van Assen, Roden, Hoogeveen en Meppel. De regeling is bedoeld voor kleinere MKB bedrijven op het platteland en landbouwbedrijven in Zuidoost-Drenthe; in de rest van Drenthe is de regeling bestemd voor toeristische bedrijven en landbouwbedrijven die nevenactiviteiten willen ontwikkelen.

Verbetering van de leefbaarheid in plattelandsgebieden

In het kader van deze doelstelling richt de provincie zich vooral tot de plattelandsbewoners zelf. In verschillende projecten hebben dorpsbewoners hun wensen ter verbetering van de leefbaarheid van hun woonomgeving geformuleerd evenals hun opvattingen over de kwaliteit van hun dorpslandschap en de veranderingen in hun directe leefomgeving. Zij werden hierbij ondersteund door

¹⁰⁵ De regeling is bedoeld voor 'micro-ondernemingen'. Dit zijn ondernemingen waar minder dan 10 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaronzet of het jaarlijkse balanstotaal de € 2 miljoen niet overschrijdt. De regeling is ook bedoeld voor landbouwbedrijven.

ondermeer welzijnsorganisaties, gemeenten en de Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe. Deze projecten hebben geleid tot dorpsomgevingsplannen en dorpsagenda's. Deze bevatten de visie van de bewoners op gewenste maatschappelijke, culturele en sociaal-economische ontwikkelingen van een dorp en een programma met betrekking tot leefbaarheid, voorzieningen en recreatie. Deze documenten zijn volgens de provincie uitgegroeid tot instrumenten voor gebiedsgericht beleid, waardoor bewoners betrokken worden bij het stand komen van projecten die als doel hebben om de leefbaarheid van het platteland te verbeteren. Daarnaast stelt de provincie zich tot doel om in de periode 2007-2013 de digitale ontsluiting van de Drentse dorpen provinciebreed te realiseren, omdat zij een goede ICT-verbinding een belangrijke basis acht voor leefbaarheid.

In april 2008 heeft de provincie een derde doel toegevoegd – een doel dat tegelijkertijd een subsidieregeling is – namelijk:

Impuls sociaal-economische vitalisering

Eind 2006 is er een Statenmotie ingediend¹⁰⁶ met als doel meer mogelijkheden te bieden voor sociaal-economische vitalisering binnen het pMJP van de provincie Drenthe. Het ging hierbij om lokale initiatieven die kleinschalig van karakter zijn en die bottom-up tot stand komen. Hiervoor werd jaarlijks € 500.000,- beschikbaar gesteld voor de vier niet-LEADER-gebieden. Gedeputeerde Staten hebben mei 2007 hier gevolg aan gegeven door deze gelden beschikbaar te stellen met als voorwaarde dat de regeling niet zou concurreren met het Europese subsidieprogramma POP2. Bovendien moesten de gemeenten en derden een centrale rol spelen bij dergelijke projecten door minimaal 50% van de kosten te dragen. De Staten hebben op 4 juli 2007 hiermee ingestemd. In 2007 was door de gemeenten nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Dit kwam doordat de gemeenten te weinig tijd hadden om de cofinanciering te regelen en doordat niet duidelijk was hoe gebruik te maken van deze mogelijkheid. Daarom is besloten een regeling op te stellen die tot doel heeft op eenvoudige wijze gemeenten en derden de kans te bieden bij te dragen aan de sociaal-economische vitalisering van het platteland. Voorgesteld werd de opgestelde regeling toe te voegen aan hoofdstuk 8 van het pMJP en ook open te stellen voor het LEADER gebied Zuidoost-Drenthe. De argumenten hiervoor waren:

- Voor gemeenten was de drempel te hoog om gebruik te maken van de beschikbare gelden voor sociaal-economische vitalisering;
- Europese subsidie vanuit het LEADER programma bleek in veel gevallen geen opening te bieden voor kleinschalige bottom-up initiatieven;
- De gemeenten hebben aangegeven dat het pMJP weinig mogelijkheden bood voor cofinanciering van lokale initiatieven met een bottom-up karakter¹⁰⁷.

106 Statenstuk 2006-266.

107 GS-Nota Impuls sociaal-economische vitalisering april 2008.

Op 8 april 2008 hebben Gedeputeerde Staten ingestemd met de uitwerking van de Statenmotie van 4 juli 2007¹⁰⁸. Dit houdt in dat er extra middelen beschikbaar zijn gesteld voor een impuls op het gebied van sociaal-economische vitalisering. In het pMJP is hiervoor een extra paragraaf opgenomen. Om voor alle vijf gebieden (inclusief het LEADER gebied Zuidoost-Drenthe) middelen ter beschikking te stellen om een LEADER-achtige invulling te kunnen geven aan de gebiedsopgaven is de regeling Impuls Sociaal-economische Vitalisering ingesteld. De regeling heeft als doel dorpen economisch en sociaal vitaler te maken door het stimuleren van kleinschalige initiatieven vanuit het dorp of de regio.

De provincie wil bevorderen dat gemeenten betrokken worden bij het versterken van de sociaal-economische vitaliteit, omdat juist op lokaal niveau initiatieven ontstaan die helpen om de vitaliteit van dorpen te versterken. De provincie geeft aan dat bij sommige van deze initiatieven aanvullende financiële ondersteuning gewenst is, zonder dat dit leidt tot ingewikkelde, langdurige procedures die niet in verhouding staan tot de omvang van het project¹⁰⁹. Daarom ondersteunt de provincie dergelijke initiatieven met een incidentele waarderingssubsidie via de Impuls regeling. Deze regeling is eenvoudiger dan de 'gewone' plattelandsprojecten doordat de Dienst Landelijk Gebied en de Project Beoordeling Commissie niet bij het subsidie aanvraagtraject betrokken zijn. Het gaat om relatief kleine projecten met een omvang van maximaal € 50.000 subsidiabele kosten, die geïnitieerd worden door de gemeenten en een bijdrage leveren aan de leefbaarheid en/of de economische versterking van een dorp of de regio. Er moet tevens sprake zijn van een breed draagvlak onder de inwoners van het betreffende dorp of de regio. Individuele ondernemers zijn uitgesloten van deze regeling. De Impuls regeling is ingezet als 'smeergeld'¹¹⁰ om ontwikkelingen op gang te brengen en het bijbehorende budget bedraagt € 500.000 per jaar¹¹¹. Aanvankelijk gold de stelregel dat dit Impuls-geld gelijkelijk over de gebieden verdeeld zou worden, maar deze regel is al snel na de uitvoering losgelaten¹¹².

108 Statenstuk 2007-290; Motie M1, 20 december 2006. Ontwerpbesluit 2007-290-1, 4 juli 2007.

109 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied, versie januari 2010, pagina 105.

110 Interview programmamanager pMJP d.d. 8 september 2009.

111 In een interview met de secretaris van de gebiedscommissie (d.d. 25-10-2010) kwam naar voren dat het gebied Hunze in 2008 € 240.000 aan Impuls-middelen heeft verplicht. De reden hiervoor was dat er veel subsidieaanvragen binnen kwamen. De provincie heeft in het ambtelijk hoor & wederhoor (d.d. 10-01-2011) aangegeven dat er nooit meer dan € 500.000,- per jaar verplicht wordt en dat het geld bij onderbesteding vervalt naar 'algemene middelen'.

112 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Drenthe, 5 januari 2011.

4.2 Provinciaal Omgevingsplan II

Zoals eerder aangegeven is de Rekenkamer heeft het onderzoek van de Rekenkamer betrekking op de periode tot en met 2009. De Omgevingsvisie Drenthe van 2010 is daarom buiten beschouwing gelaten. De Rekenkamer baseert zich op het Provinciaal Omgevingsplan II en op de Nota Drenthe Kiest; Richtinggevende beleidskeuzes voor het nieuwe omgevingsbeleid Drenthe¹¹³. Deze Nota is een stap in de richting van een nieuw omgevingsbeleid; herziening van het omgevingsbeleid was noodzakelijk, met name door de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening. In deze Nota is voor het thema 'sociaal-economische vitalisering' geen nieuw beleid opgenomen.

Bij de uitvoering van het pMJP thema sociaal-economische vitalisering verwijst de provincie niet naar het Provinciaal Omgevingsplan II¹¹⁴ maar naar de Strategische Agenda voor Noord-Nederland 2007-2013 (SANN)¹¹⁵. Dat betekent geenszins dat zij geen eigen visie heeft op de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied. Verschillende passages in het POPII hebben betrekking op de leefbaarheid van het Drentse platteland en de plattelandseconomie. De provincie heeft in POPII als algemene doelstelling voor het landelijk gebied opgenomen: het realiseren en in stand houden van een vitaal landelijk gebied. De vitaliteit van het landelijk gebied is hierbij gedefinieerd als een optelsom van:

- een goede leefbaarheid en voldoende passende werkgelegenheid;
- in combinatie met een robuuste en kwaliteitsnatuur;
- cultuurhistorische gaafheid en;
- een aantrekkelijk landschap.

Basisvoorzieningen

Het beleid van de provincie ten aanzien van voorzieningen, diensten en mobiliteit, zoals opgenomen in POPII, is voor een belangrijk deel gebaseerd op de bevindingen die zijn weergegeven in het Sociaal rapport Drenthe 2004 en de Sociale Agenda 2005-2008¹¹⁶. In het POPII geeft de provincie dat het basisvoorzieningsniveau¹¹⁷ in kleine kernen¹¹⁸ zeer laag¹¹⁹ is, maar dat in grote kernen voldoende basisvoorzieningen zijn¹²⁰. De provincie constateert dat zorg en

113 Drenthe kiest; Richtinggevende beleidskeuzes voor het nieuwe omgevingsbeleid Drenthe, vastgesteld door Gedeputeerde Staten in december 2008.

114 POP II, vastgesteld door Provinciale Staten op 7 juli 2004. De planperiode van het POP II varieert tussen 2010 en 2015, afhankelijk van de wettelijke termijnen (pagina 7).

115 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied, versie januari 2010, pagina 15.

116 Provinciaal Omgevingsplan II, vastgesteld door PS op 7 juli 2004, C7, pagina 137.

117 De drie basisvoorzieningen zijn: huisarts, basisschool en winkel.

118 Kernen met minder dan 3.000 inwoners.

119 Het laagst in vergelijking met andere provincies.

120 Het gaat hierbij om minimaal een supermarkt, een dorps huis en/of café, een basisschool, een sportaccommodatie, een huisarts en aansluiting op het Openbaar Vervoer (POP II, pagina 140).

diensten op maat vanuit zogenaamde multifunctionele diensten-centra sterk in ontwikkeling zijn en dat ze deze ontwikkeling wil stimuleren om het voorzieningenniveau in de middelgrote kernen op peil te houden¹²¹.

Werkgelegenheid

De provincie stelt in POPII dat de landbouw en recreatie & toerisme belangrijke sectoren zijn voor de sociale structuur en inkomensverwerving op het platteland¹²². De provincie wil de (biologische) landbouw daarom stimuleren en de verbreding¹²³ van landbouwbedrijven ondersteunen. Het kan daarbij gaan om de afzet van streekproducten, toeristische activiteiten, zorgtaken en de takken gericht op natuur- en landschapsbeheer¹²⁴. Daarnaast wil de provincie meewerken aan bedrijfsvestiging in voormalige agrarische gebouwen om kapitaalvernietiging te voorkomen en de leefbaarheid en werkgelegenheidsfunctie van het platteland te vergroten¹²⁵.

*Toerisme en recreatie*¹²⁶

De provincie constateert dat toerisme van groot belang is voor het in stand houden van voorzieningen en de vitaliteit van het platteland. De provincie streeft daarom naar een groter aantal overnachtingen en een hoger bestedingsniveau van toeristen¹²⁷. De provincie geeft hierbij niet aan ten opzichte van welke normen zij een toename wil realiseren. De provincie verstrekt subsidie voor het ontwikkelen van recreatieve nevenfuncties op agrarische bedrijven¹²⁸.

4.3 Strategische Agenda voor Noord Nederland 2007-2013 (SANN)

De provincie spreekt in POPII over het thema sociaal-economische vitalisering, maar verwijst voor de concrete invulling van het beleid

121 Provinciaal Omgevingsplan II, vastgesteld door PS op 7 juli 2004, C7, pagina 40.

122 Provinciaal Omgevingsplan II, vastgesteld door PS op 7 juli 2004, C7, pagina 38.

123 Verbreding houdt in dat de toegevoegde tak ondergeschikt blijft aan de landbouwactiviteit.

124 Provinciaal Omgevingsplan II, vastgesteld door PS op 7 juli 2004, C7, pagina's 180-183.

125 Provinciaal Omgevingsplan II, vastgesteld door PS op 7 juli 2004, C7, pagina 162.

126 'Toerisme en recreatie' vormt buiten het thema sociaal-economische vitalisering binnen het pMJP een aparte categorie met eigen beleid en middelen.

127 Provinciaal Omgevingsplan II, vastgesteld door PS op 7 juli 2004, C8.6, pagina 174.

128 Hier is de STIPO regeling van toepassing, zoals eerder in deze paragraaf beschreven. Deze regeling valt onder het pMJP. Voor subsidiëring vanuit het pMJP kan voor dit onderdeel gebruik worden gemaakt van de middelen uit het POP2, mits ten minste aan in maatregel 313, Bevordering van toeristische activiteiten, vermelde voorwaarden voor subsidieverstrekking is voldaan. In Zuidoost-Drenthe zijn de maatregelen 413, De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie, 421, Uitvoering van samenwerkingsprojecten en 431, Beheer van de plaatselijke groep, verwerving van vakkundigheid en de dynamisering van het gebied, ook van toepassing.

naar de Strategische Agenda voor Noord-Nederland 2007-2013 (SANN). De SANN bevat de beleidskeuzes van de drie Noordelijke provincies op het gebied van de ruimtelijke economie, het woon- en werkklimaat en de ontwikkeling van het landelijk gebied¹²⁹. Het begrip 'sociaal-economische vitaliteit' wordt in de SANN niet genoemd. Wel wordt gesproken van 'economische vitaliteit' en een 'vitaal platteland'. Deze begrippen worden niet gedefinieerd, geoperationaliseerd of van elkaar onderscheiden. Het is niet duidelijk hoe deze begrippen zich verhouden tot het begrip 'sociaal-economische vitalisering' zoals de provincie Drenthe dat hanteert.

In de SANN staat vermeld dat Noord-Nederland inzet op een dynamische kenniseconomie, sterke steden en een vitaal platteland¹³⁰. Dit is vertaald in drie thema's:

1. innovatie en kenniseconomie;
2. concurrerend vestigingsklimaat in stedelijk gebied;
3. vitaal platteland.

Dit thema is uitgewerkt in vier actielijnen:

- verbetering concurrentiekracht landbouw;
- verbreding en vernieuwing plattelandseconomie;
- natuur, landschap en water;
- behoud en ontwikkeling van natuur en landschap.

Gesteld wordt dat zowel de werkgelegenheid als het voorzieningenniveau op het platteland onder druk staan als gevolg van een verdergaande automatisering, een efficiëntere werkorganisatie en schaalvergroting in de landbouw en dienstverlenende instanties, zoals banken, scholen en zorgverlening. Om de werkgelegenheid en daarmee de vitaliteit op peil te houden of te versterken richten de drie noordelijke provincies zich op het stimuleren en verbreden van passende economische (MKB)-activiteiten en het verbeteren van het voorzieningenniveau¹³¹. Het streven is om nieuwe en passende bestemmingen voor vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen te vinden, waar naast wonen ook mogelijkheden zouden moeten zijn voor niet-agrarische bedrijvigheid. Daarnaast steunen de noordelijke provincies de aanleg van de ICT-infrastructuur op het platteland, zodat kleinschalige bedrijven die hiervan afhankelijk zijn er kunnen blijven of zich hier kunnen gaan vestigen¹³². De SANN vormt het beleidskader voor subsidieaanvragen die betrekking hebben op het eerste provinciale doel 'stimulering en verbreding van de plattelandseconomie'.

129 Strategische agenda voor Noord-Nederland 2007-2013. Vastgesteld door het Algemeen Bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland op 26 januari 2005.

130 Strategische agenda voor Noord-Nederland 2007-2013. Vastgesteld door het Algemeen Bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland op 26 januari 2005, hoofdstuk 1.

131 Strategische agenda voor Noord-Nederland 2007-2013, inleiding paragraaf 4.2.

132 Strategische agenda voor Noord-Nederland 2007-2013, inleiding paragraaf 3.3.5.

4.4 Overige beleidsstukken

Voor het tweede provinciale doel 'verbetering van de leefbaarheid in plattelandsgebieden' vormt het Europees PlattelandsOntwikkelings-Programma POP 2, met name as-3 het beleidsmatig criterium.

Daarnaast is het beleid van toepassing zoals dat verwoord wordt in:

- het Sociaal Rapport Drenthe 2008¹³³ en de provinciale Sociale Agenda 'Sociaal doe je niet alleen' 2009-2012¹³⁴;
- de provinciale Culturele en Museale Agenda 'Cultuur als magneet' 2009-2012¹³⁵;
- het Cultuurhistorisch Kompas¹³⁶;
- de Nota Landschap¹³⁷.

Op deze laatste drie beleidsdocumenten wordt niet nader ingegaan omdat deze geen duidelijk verband houden met het thema sociaal-economische vitalisering zoals dat in het kader van het pMJP wordt uitgevoerd.

Sociaal Rapport Drenthe 2008

In het Sociaal Rapport Drenthe 2008 dat de bevindingen weergeeft van een provinciaal onderzoek naar de leefbaarheid op het platteland, is het begrip leefbaarheid gerelateerd aan vijf aspecten: werkgelegenheid, wonen en woonomgeving, sociaal klimaat en bewonersbetrokkenheid. De conclusie is dat plattelandsbewoners positief zijn over het sociale klimaat. Een goede woonomgeving vinden zij het belangrijkste. Het feit dat voorzieningen niet altijd dichtbij zijn wordt door de meerderheid niet als een gemis ervaren. Dienstverlening lijkt een belangrijker aandachtspunt te worden dan het voorzieningenniveau. Daarnaast wordt de vraag gesteld of het voorzieningenniveau in de grotere dorpen gestimuleerd moet worden, omdat hierdoor in de kleinere dorpen de

133 Het Sociaal Rapport Drenthe 2008 (juni 2008) van de Bestuurscommissie Onderzoek Cultuur, Welzijn en Zorg is tot stand gekomen in opdracht van het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe. De aanleiding was het advies van de commissie Simons (2002), ingesteld door het Interprovinciaal Overleg om het sociaal beleid van de provincies een duidelijker plaats te geven. Het Sociaal Rapport is een onderzoek dat gebruikt is voor de onderbouwing van nieuw provinciaal beleid in de Sociale Agenda.

134 De Sociale Agenda 2009-2012, Sociaal doe je niet alleen..., vastgesteld door PS Drenthe op 18 december 2008, is tot stand gekomen op basis van het Sociaal Rapport Drenthe 2008 (juni 2008). Gemeenten en maatschappelijke instellingen hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de Sociale Agenda.

135 Culturele & Museale agenda 2009-2012, vastgesteld door PS Drenthe op 18 december 2008. De agenda vormt het cultuurbeleidskader van de provincie Drenthe en is een voortzetting van de cultuurnota 'De Kunst van het Combineren'.

136 Cultuurhistorisch Kompas, Hoofdstructuur & beleidsvisie, provincie Drenthe, juni 2009. De nota wordt onderdeel van de provinciale structuurvisie omgevingsbeleid en wordt in dit kader definitief vastgesteld (zie hoofdstuk 10 van de nota).

137 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied, versie januari 2010, deel III paragraaf 8.2.

resterende voorzieningen nog sneller zouden kunnen verdwijnen¹³⁸. Het Drentse platteland blijkt leefbaar te zijn: bewoners zijn over het algemeen tevreden met het voorzieningen – alleen de supermarkt en het openbaar vervoer worden gemist.

De Sociale Agenda 2009-2012

In de Sociale Agenda 2009-2012 wordt het sociale karakter benadrukt van de Europese en provinciale doelstellingen voor het landelijk gebied zoals verwoord in het pMJP. Bij plattelandsontwikkeling komt het initiatief steeds meer bij de plattelandsbewoners te liggen; zij willen zich inzetten voor hun eigen omgeving. Bij het pMJP thema ‘sociaal-economische vitalisering’ worden buurt- en dorpsinitiatieven ondersteund die kunnen uitmonden in nieuwe (digitale) voorzieningen of kunnen leiden tot een dorpsplan¹³⁹. De provincie wil mede vanwege de uitkomsten zoals gepresenteerd in de Sociale Agenda 2008 het aanbod van voorzieningen op het platteland behouden en versterken door samen met gemeenten nieuwe voorzieningen te realiseren die de combinatie van arbeid en zorg gemakkelijker kunnen maken¹⁴⁰. Daarnaast wil ze bestaande diensten en voorzieningen zodanig aanpassen dat er een doorlopend aanbod ontstaat van onderwijs, opvang en vrije tijd¹⁴¹.

Samenvattend kan gesteld worden dat de provincie voor het thema sociaal-economische vitalisering geen concrete doelen heeft geformuleerd, met uitzondering van de digitale ontsluiting ultimo 2014. Ook in de subsidiegids 2008 van het pMJP wordt het doel ‘verbeteren van de leefbaarheid’ niet geconcretiseerd. In het pMJP wordt bij het thema SEV verwezen naar de SANN en een aantal andere beleidsdocumenten, zonder aan te geven welke beleidsdoelen uit deze documenten via het pMJP gerealiseerd zullen worden. Opvallend

138 Sociaal Rapport Drenthe 2008, Bestuurscommissie Onderzoek, Cultuur, Welzijn en Zorg, juni 2008, hoofdstuk 2.

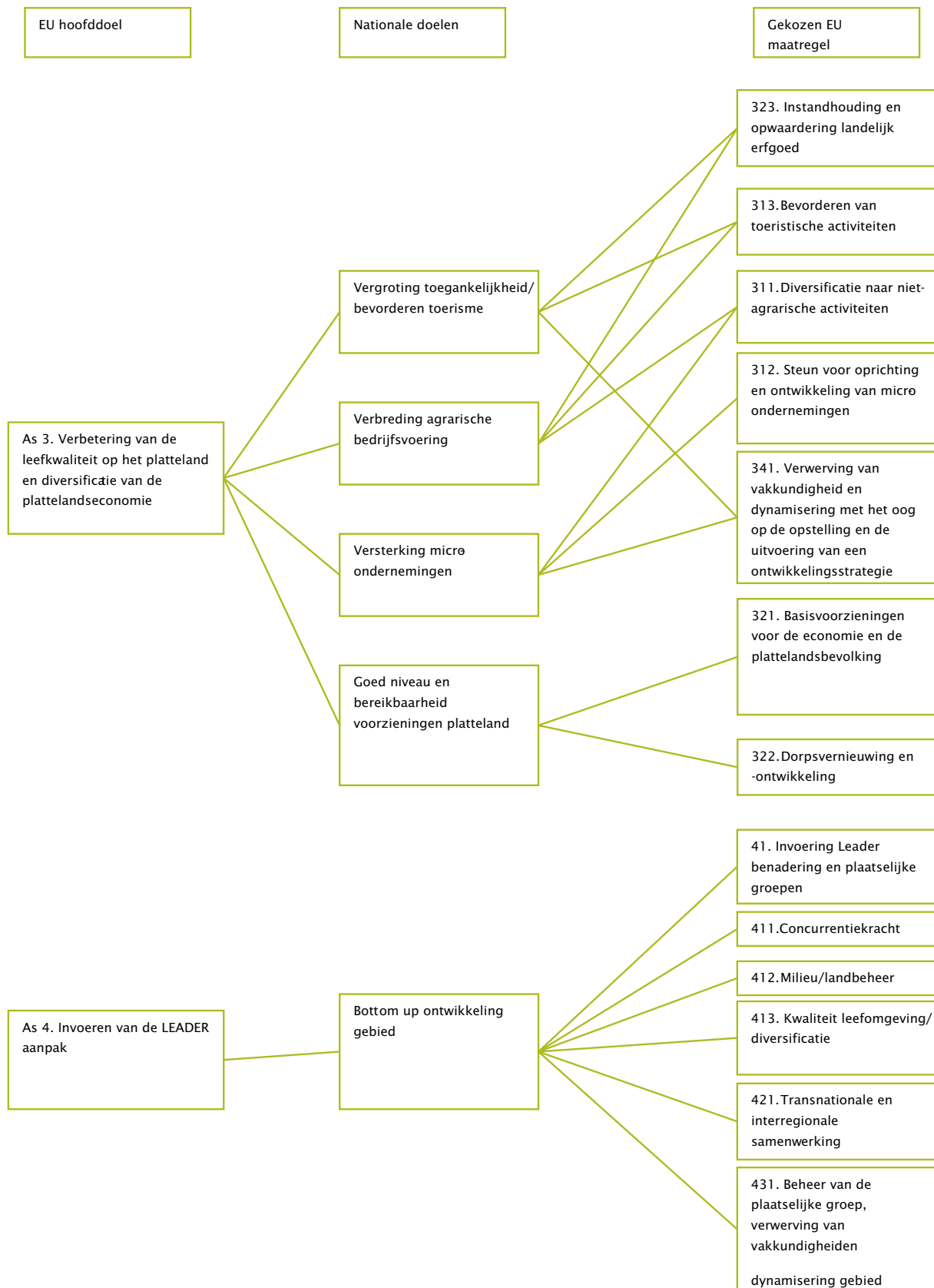
139 Sociale Agenda 2009-2011, Sociaal doe je niet alleen..., vastgesteld door PS Drenthe op 18 december 2008, pagina 56.

140 Sociale Agenda 2009-2012, Sociaal doe je niet alleen..., vastgesteld door PS Drenthe op 18 december 2008, hoofdstuk 3, pagina 18-19. Dit doet de provincie door middel van het project ‘Diensten & Voorzieningen’ dat tot doel heeft samenwerkingsverbanden te stimuleren tussen partijen die betrokken zijn bij voorzieningen als kinderopvang, het verstrekken van maaltijden, sport- en culturele activiteiten en onderwijs en dagarrangementenprogramma’s die het combineren van werk- en zorgtaken voor plattelandsbewoners gemakkelijker maakt waardoor het voor hen mogelijk en aantrekkelijk blijft om op het platteland te blijven wonen.

141 De diensten en voorzieningen worden door middel van de Sociale Allianties met de gemeenten ingezet. De Sociale Allianties lopen tot 2012. De regeling ‘Dagarrangementen en Combinatiefuncties’ van het Rijk is eind 2008 afgerond. Een vervolg hierop is de Impulsregeling brede school, sport en cultuur van VROM en OCW. Deze Rijksregeling loopt door tot en met 2012. De regelingen worden niet uitgevoerd binnen het pMJP en zijn daarmee niet relevant voor dit onderzoek.

is verder dat de provincie in het POPII ook beleid heeft geformuleerd op het gebied van leefbaarheid en plattelandseconomie, maar dat zij verwijst naar de SANN als enige beleidskader. Hierdoor valt niet na te gaan welke provinciale beleidsdoelen uit andere nota's de provincie binnen het thema SEV wil realiseren.

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



Tabel 3.2 Overzicht van subsidiabele EU-maatregelen voor de vijf onderscheiden gebieden met betrekking tot het thema sociaal-economische vitalisering. In het LEADER-gebied Zuidoost-Drenthe zijn aanvullend de maatregelen 413, 421 en 431 van toepassing

| Provinciaal doel | EU-maatregel (nr) | Omschrijving |
|---|-------------------|---|
| Stimulering en verbreding van de plattelands-economie | 311 | Diversificatie naar niet-agrarische activiteiten |
| | 312 | Steun voor de oprichting en ontwikkeling micro-ondernemingen |
| Verbetering leefbaarheid in plattelandsgebieden | 321 | Basisvoorzieningen voor de economie en de plattelandsbevolking |
| | 322 | Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling |
| | 323 | Instandhouding en opwaardering landelijk erfgoed |
| | 341 | Ondersteunen vakkundigheid bij uitvoering lokale ontwikkelingsstrategie |
| Impuls sociaal-economische vitalisering | | De provincie heeft bij dit doel geen subsidiabele EU-maatregelen genoemd. Volgens de provincie gaat het om relatief kleine projecten (subsidiabele kosten maximaal € 50.000,-) die geïnitieerd worden door de gemeente en een bijdrage leveren aan de leefbaarheid en/of de economische versterking van een dorp of de regio. |

Bijlage 4 Financiële middelen

In het PMJP van de provincie Drenthe is aangegeven dat er voor het thema sociaal-economische vitalisering in de periode 2007-2013 een bedrag van 26,1 miljoen beschikbaar is¹⁴². Dit bedrag is de optelsom van de middelen van Europa, het Rijk, de provincie en derden. In tabel 4.1 zijn de middelen weergegeven.

Tabel 4.1 Overzicht beschikbare middelen voor de periode 2007-2013 uit het pMJP voor het thema sociaal-economische vitalisering (Euro's *1.000)¹⁴³

| Thema | Derden/ | | | | Totaal |
|----------------------------------|---------|------|-----------|-----------------|--------|
| | Europa | Rijk | Provincie | Gebiedspartners | |
| Sociaal-economische vitalisering | 12.000 | 0 | 6.400 | 7.700 | 26.100 |

Conform de tabel in het PMJP versie 2007 is de bijdrage van het Rijk op € 0,- gesteld. In 2008 heeft het Rijk een bedrag van € 830.000,- beschikbaar gesteld¹⁴⁴.

De provincie Drenthe heeft de totale beschikbare middelen verdeeld over een aantal doelen. In tabel 4.2 is aangegeven op welke wijze de middelen zijn verdeeld.

Tabel 4.2 Overzicht van de beschikbare middelen voor de periode 2007-2013 uit het pMJP verdeeld over de doelen (Euro's *1.000)¹⁴⁵

| Doel | Hoeveelheid | Investing |
|---|--|---------------|
| Stimulering en verbreding plattelandseconomie | MKB bedrijven | 1 11.200 |
| Verbeteren leefbaarheid plattelandsgebieden | Dorpsprogramma's | 5 3.500 |
| | Gemeenten waar MFD/D&C programma is ingevoerd | 12 2.300 |
| | Digitale ontsluiting | - 1.750 |
| | Lokale plannen voor landschap en cultuurhistorie | 12 5.250 |
| Impulsregeling ¹⁴⁶ | | 2.500 |
| Totaal | | 26.500 |

142 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe, versie februari 2007, deel 1, hoofdstuk 2, pagina 14.

143 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe, versie februari 2007, deel 1, hoofdstuk 2, pagina 14. Dezelfde tabel is ook opgenomen in het Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe, versie 4, januari 2010, deel 1, hoofdstuk 2.

144 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Drenthe, 05 januari 2011.

145 Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe, versie februari 2007, bijlage, pagina 115.

146 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Drenthe, 05 januari 2011.

De provincie Drenthe heeft in de periode 2007-2009 aan 136 projecten subsidie verleend. De Rekenkamer is nagegaan aan hoe de projecten zijn verdeeld over de gebieden en door wie de projectkosten worden gefinancierd (zie tabel 4.3). De Rekenkamer maakt hierbij gebruik van de gegevens van de provincie Drenthe. In het provinciale databestand worden slechts drie partijen onderscheiden, namelijk de EU, de provincie en derden.

Tabel 4.3 Verdeling van financiële middelen van 136 projecten in 2007 t/m 2009 over gebieden; bedragen in euro's (afgerond op duizenden)¹⁴⁷

| | 1 | 2 | 3 | 4 (=2+3) | 5 | 6 (=4+5) |
|-------------------------------|------------------|------------------|--------------------|----------------------------|-------------------|-------------------|
| | Aantal projecten | EU-subsidie | Subsidie Provincie | (Subsidie EU en provincie) | Derden | Totale Kosten |
| Drentsche Aa | 13 | 68.000 | 215.000 | (283.000) | 675.000 | 958.000 |
| Hunze | 27 | 677.000 | 1.041.000 | (1.718.000) | 4.210.000 | 5.929.000 |
| Noord-West | 16 | 2.242.000 | 1.092.000 | (3.334.000) | 3.358.000 | 6.692.000 |
| Zuid-Oost | 39 | 1.303.000 | 956.000 | (2.259.000) | 3.675.000 | 5.935.000 |
| Zuid-West | 39 | 3.140.000 | 803.000 | (3.943.000) | 16.865.000 | 20.808.000 |
| provinciebreed ¹⁴⁸ | 2 | 315.000 | 66.000 | (381.000) | 297.000 | 677.000 |
| Drenthe totaal | 136 | 7.744.000 | 4.174.000 | (11.918.000) | 29.081.000 | 40.999.000 |
| <i>wv Veenkoloniën</i> | 30 | 556.000 | 615.000 | (1.171.000) | 3.238.000 | 4.409.000 |

De Rekenkamer is tevens nagegaan aan welke doelen de 136 projecten zijn toe te delen en hoeveel kosten er per doel met de projecten is gemoeid. Daarnaast is gebiedsgewijs nagegaan hoeveel projecten aan welk doel zijn gekoppeld; ook per gebied zijn kosten weergegeven. De Rekenkamer heeft de Veenkoloniën apart uitgelicht, deze gegevens zijn ook opgenomen bij de gebieden Hunze en Zuid-oost. Tabel 4.4 geeft weer hoe de doelen en aantallen projecten over de gebieden zijn verdeeld.

147 Opmerking: Door afronding kan de som der delen ongelijk zijn aan het totaal

148 Dit betreft twee projecten die betrekking hebben op de gehele provincie.

Tabel 4.4. Verdeling van 136 projecten over doelen en gebieden; projectkosten per doel en per gebied in miljoenen euro

| Provinciaal doel | EU-maatregel | Project- kosten per doel (€ mln) | Gebieden | | | | | | Totaal | Veen kolon. |
|--|--|--|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|----------------|
| | | | Aa | Hun | N-W | Z-O | Z-W | prv | | |
| 8.1 Stimulering en verbreding plattelands- economie (STIPO) | Diversificatie landbouw | 1,6 | 1 | 0 | 2 | 1 | 3 | 0 | 7 | 0 |
| | Toerisme | 1,6 | 2 | 2 | 0 | 1 | 6 | 0 | 11 | 0 |
| | Basisvoorzieningen | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Dorpsvernieuwing | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Landelijk erfgoed | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | LEADER 1 versterken landbouw | 0,2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | LEADER 2 milieu | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | LEADER 3 sociaal econ. vitalisering | 2,7 | 0 | 0 | 0 | 16 | 0 | 0 | 16 | 6 |
| | LEADER samenwerking | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | LEADER Beheerskosten | 1,0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Totaal 8.1 | | 7,0 | 3 | 2 | 2 | 20 | 9 | 0 | 36 | 7 |
| 8.2 Verbetering leefbaarheid platteland | Diversificatie landbouw | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Toerisme | 0,4 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | Basisvoorzieningen | 6,2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 | 0 | 7 | 1 |
| | Dorpsvernieuwing | 4,3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 |
| | Landelijk erfgoed | 10,2 | 0 | 0 | 3 | 2 | 5 | 2 | 12 | 1 |
| | LEADER 1 versterken landbouw | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | LEADER 2 milieu | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | LEADER 3 sociaal econ. vitalisering | 0,2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | LEADER samenwerking | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | LEADER Beheerskosten | 0,0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totaal 8.2 | | 21,2 | 0 | 3 | 4 | 4 | 11 | 2 | 24 | 4 |
| 8.3 Impuls Soci- aal-economische vitalisering | Totaal 8.3 | 12,7 | 10 | 22 | 10 | 15 | 19 | 0 | 76 | 19 |
| Totaal 8.1 t/m 8.3 | | 41,0 | 13 | 27 | 16 | 39 | 39 | 2 | 136 | 30 |
| Projectkosten (€ mln) per gebied | | | 1,0 | 5,9 | 6,7 | 5,9 | 20,8 | 0,7 | 41,0 | 4,4 |

Bijlage 5 Projectomschrijvingen

In deze bijlage worden omschrijvingen gegeven van de door de Rekenkamer bestudeerde projecten. De Rekenkamer heeft 34 projectdossiers uit de periode 2007-2009 bestudeerd. De selectie van deze dossiers is in overleg met de provincie Drenthe tot stand gekomen.

Regio Hunze

| | |
|--------------|--|
| Project | Multifunctioneel Centrum Gieterveen |
| Project nr. | 17 |
| Omschrijving | Het totale project betreft het realiseren van een multifunctioneel centrum waarbij school, dorps huis, voetbalvereniging, stichting Welzijn Aa en Hunze (o.a. jeugd-, jongeren- en ouderen werk), diverse culturele- en sportverenigingen, peuterspeelzaal en buitenschoolse opvang onder één dak zijn gebracht. Het deelproject waarvoor Europese subsidie gevraagd wordt betreft uitsluitend het multifunctionele gedeelte van het gebouw. |
| Doelstelling | Combineren van functies van (basis)voorzieningen onder één dak waardoor een bijdrage wordt gegeven aan het vergroten van de leefbaarheid in het dorp. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Nieuwbouw verenigingslokaal Imkervereniging Zuidlaren e.o. |
| Project nr. | 22 |
| Omschrijving | Huisvesting van vereniging met bijna 100 leden, die imkerij regionaal wil stimuleren en imkers gebruik laat maken van de verenigingsstal voor hun bijenkasten. Het gebouw heeft een educatieve functie: er worden cursussen aan (beginnende) imkers gegeven en er wordt voorlichting gegeven aan o.a. scholieren. Het huidige onderkomen is te klein voor de 100 leden, is niet geïsoleerd en niet voorzien van nutsvoorzieningen en toiletvoorzieningen. |
| Doelstelling | Vervangende nieuwbouw verenigingsgebouw voor imkers in Zuidlaren. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Ondernemers Borger Odoorn 'Klaar voor de toekomst' |
| Project nr. | 28 |
| Omschrijving | Het maken van plannen voor lokale ondernemers om samen te werken en tot projectvoorstellen te komen. |
| Doelstelling | Inventariseren en uitwerken van concrete mogelijkheden (plannen) om (nieuwe) ondernemingen en ondernemers geplaatst te krijgen in nieuw te ontwikkelen dorpscentra waar de komende jaren revitaliseringprojecten gestart zullen worden. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Video Wall, Borger-Odoorn |
| Project nr. | 33 |
| Omschrijving | De Stichting wil onderzoek verrichten naar de haalbaarheid en de plaats van een op te richten Video Wall om toeristen te laten zien welke beelden de antennes in het gebied ten oosten van Exloo en ten zuiden van Buinen produceren en hierover voorlichting te geven. |
| Doelstelling | Toeristen naar het gebied trekken door het Lofar-project van Astron te vermarkten. Het Lofar-gebied toeristisch op de kaart zetten en een spin-off te krijgen voor het gehele gebied. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Preuvement Borger 2009 |
| Project nr. | 38 |
| Omschrijving | In de landelijke Week van de Smaak werd op 29-09-2009 in het dorp een preuvement gehouden. Op het programma stonden: kookdemonstraties met streekproducten, streekproductenmarkt met proeverij, exposities met smaak als thema in galerie en hotel, streekverhalen. |
| Doelstelling | 1. Stimuleren samenwerking van de ondernemers in Borger; 2. Lokale ondernemers promoten gezamenlijk de lokale producten. |

Regio Noordwest Drenthe

| | |
|--------------|--|
| Project | Huis Ter Hansouwe |
| Project nr. | 43 |
| Omschrijving | Het Huis Ter Hansouwe is het enige bekende Drentse steenhuis dat bewaard is gebleven. Steenhuizen kwamen vanaf de 12 ^e en 13 ^e eeuw in de regio voor. Het Huis Ter Hansouwe is een rijksmonument en heeft een grote betekenis in de geschiedenis van Drenthe. De stichting wil het cultuurhistorisch object restaureren. |
| Doelstelling | Aankoop, restauratie van het monument Huis Ter Hansouwe inclusief het ontwikkelen van toeristische recreatieve gebruiksmogelijkheden door het ontwikkelen van erfgoedlogies en vergaderfaciliteiten; het inrichten van een infopunt en het ontsluiten van de omgeving voor wandelaars, fietsers en kanoërs. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Herstel Beekdal Messchen |
| Project nr. | 41 |
| Omschrijving | De Messchen is oorspronkelijk de bovenloop van de Drentse Aa, maar komt nu uit in het Noord-Willemskanaal. Door inrichting van natuurlijke oevers wordt meer waterbergingscapaciteit gecreëerd. Tevens verbetert de waterkwaliteit van het benedenstrooms deel van het waterlichaam Noord-Willemskanaal (KRW doel). Het project past in het beleid om stadsranden Assen-West te verbeteren ('groene ontwikkeling') t.b.v. stadsbewoners. |
| Doelstelling | 1. Versterken van het beekdal karakter; 2. Realiseren recreatieve ontsluiting en natuurlijke speelplaats voor de jeugd; 3. Benutten van archeologische waarden. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Kwaliteitsimpuls Museum Kinderwereld |
| Project nr. | 47 |
| Omschrijving | Realisatie van een nieuw multifunctioneel centrum bij het Museum Kinderwereld, opdat groepen beter kunnen worden ontvangen, het aantal bezoekers kan toenemen en groepen (bijv. scholieren en ouderen) en verenigingen in Roden en omgeving een nieuw onderkomen hebben. De ruimte is ook geschikt voor activiteiten als knutselen, kinderfeestjes, bijeenkomsten van verenigingen etc. en voor de collectie van Stichting Oude Scheepstra school. |
| Doelstelling | <ol style="list-style-type: none"> 1. Realiseren van een multifunctioneel centrum; 2. Toename aantal bezoekers; 3. Inzet van mensen met een uitkering; 4. Intensiveren banden met andere musea; 5. Opzetten van publieksprogramma's. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Brinkje en kampjes in Rhee |
| Project nr. | 49 |
| Omschrijving | In het esdorp Rhee hebben in het verleden kampjes (met een wal en struiken/bomen omzoomde akkertjes) en een brinkje gelegen. Ter hoogte van historische Picardthoeve wordt een brink met lindes en twee kampjes aangelegd. De watergangen worden vergraven, zodat ze natuurlijker ogen en de ecologische waarde toeneemt. De grond is nu in gebruik als grasland/akker. Het gaat om een oppervlakte van ca. 1,1 hectare. |
| Doelstelling | Rhee krijgt een brink en kampjes die een versterking betekenen van het cultuurhistorisch landschap en de kwaliteit van de leefomgeving. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Zilveren jubileum Zeijer landschapsonderhoud |
| Project nr. | 51 |
| Omschrijving | Werkgroep Zeijerwiek (vrijwilligersgroep) bestaat 25 jaar en wil dit vieren met activiteiten gericht op vrijwilligers, donateurs en inwoners van Zeijen (boek, dvd, tentoonstelling). |
| Doelstelling | Vrijwilligers in Drenthe en elders inspireren (met dit voorbeeld) en donateurs bedanken en laten zien hoe belangrijk hun steun was. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Tien dorpsommetjes rondom Vries |
| Project nr. | 54 |
| Omschrijving | Uitgave van een gidsje met daarin tien 'ommetjes'. Het gaat om korte wandelingen door en rond een dorp, waarbij de op de route aanwezige bijzonderheden op het gebied van cultuurhistorie, landschap, natuur en archeologie zijn beschreven. Routes lopen over bestaande paden en wegen; eventuele bewegwijzering maakt geen deel uit van het project. |
| Doelstelling | Stimuleren belangstelling dorpsbewoners voor hun eigen woon- en leefomgeving en impuls voor recreatie/toerisme in een relatief onbekend deel van de gemeente. |

Regio Drentsche Aa

| | |
|--------------|--|
| Project | Bed & Breakfast te Eext |
| Project nr. | 3 |
| Omschrijving | Naast een reeds bestaand (media)bedrijf een B & B onderneming stichten. Het daarvoor te bestemmen gebouw voldoet aan de voorwaarden, zoals onderzocht door het Drents Plateau. Men ziet kansen voor de exploitatie van B& B in Eext vanwege een geconstateerd tekort aan overnachtingsmogelijkheden. |
| Doelstelling | Oprichting en exploitatie van een Bed & Breakfast. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Veldnamenfestival |
| Project nr. | 6 |
| Omschrijving | Driedaags festival met presentaties van dichters, schrijvers, schilders en theatermakers. Ook is er een wetenschappelijke invalshoek met lezingen en symposia. De derde invalshoek is natuurbeleving: excursies in het gebied. Tevens wordt het boek 'Levende Veldnamenatlas' gepresenteerd. |
| Doelstelling | <ol style="list-style-type: none"> 1. Presentatie van de Levende Veldnamenatlas luister bijzetten; 2. Bewustwording van het belang van behoud van veldnamen; 3. Laten zien hoe leuk cultuurhistorie dicht bij huis is; 4. Andere dorpen inspireren om in navolging van dit project eenzelfde inventarisatie uit te voeren in andere gebieden; 5. Laten zien hoe veldnamen een inspirerend medium kunnen zijn voor culturele manifestaties in het landschap. 6. Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap Drentse Aa op de kaart zetten. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Belevingsonderzoek Taarlo |
| Project nr. | 13 |
| Omschrijving | Het bestuur van Dorpsbelangen Taarlo wil inzicht krijgen in wat er leeft onder de bewoners om hun belangen beter te kunnen behartigen. Dorpsbelangen heeft zich aangemeld bij het 'Brede Overleg Groep Kleine Dorpen in Drenthe' die in diverse dorpen in Drenthe belevingsonderzoeken heeft begeleid. |
| Doelstelling | Een goed overzicht van de wensen en beleving van de bewoners van het dorp Taarlo en het opstellen van een agenda of actieplan voor de uitvoering van relevante geïdentificeerde thema's. Ontwikkelen en uitvoeren van een enquête, analyseren gegevens, conclusies en aanbevelingen formuleren, verslaglegging in rapport, presentatie van rapport. |

Regio Zuidoost Drenthe

| | |
|--------------|---|
| Project | Beheerskosten LEADER-programma Zuidoost-Drenthe |
| Project nr. | 57 |
| Omschrijving | Het project betreft de beheersorganisatie die het werken volgens de LEADER-aanpak in Zuidoost-Drenthe mogelijk moet maken. Het project brengt bureau- en proceskosten en kosten voor een ondernemerscoach met zich mee. |
| Doelstelling | 1. Uitvoeren van STIPO-regeling; 2. Initiatieven voor innovatieve ontwikkelingen opsporen, aanjagen, stimuleren en begeleiden op een laagdrempelige manier. Activiteiten zijn gericht op samenwerking tussen ondernemers onderling en samenwerking tussen ondernemers en overheden. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Dierencrematorium Emmen |
| Project nr. | 61 |
| Omschrijving | Het opzetten van een crematorium voor huisdieren. Het project is uiteindelijk niet doorgegaan en de subsidie is vervallen. |
| Doelstelling | Cremeren van huisdieren. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Landschapontwikkelingsproject Dalen en Wachstum |
| Project nr. | 58 |
| Omschrijving | De gemeente Coevorden heeft samen met landschapsbeheer Drenthe een aantal voorlichtingsavonden georganiseerd om een omgevingsproject in de steigers te zetten. In Wachstum is dit met groot enthousiasme ontvangen en is in samenwerking met diverse organisaties gewerkt aan een plan op het gebied van landschap en cultuurhistorie. |
| Doelstelling | 1. Beter herkenbaar maken van het landschap; 2. Herstellen landschapselementen en erfbeplantingen; 3. Hierdoor: kwaliteitsverbetering van de omgeving; 4. Het duurzaam herstellen en beheren van het esdorpen-landschap in de omgeving Wachstum-Dalen; 5. Tegengaan van verrommeling; 6. Versterking van de recreatiesector. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Investeringsproject watersnijmachine BJZ Metaalbouw B.V. te Klazienaveen, |
| Project nr. | 68 |
| Omschrijving | Het bedrijf BJZ Metaalbouw is gericht op de metaalbranche, zoals leidingwerk, tankbouw, constructie en onderhoud in staal, rvs en aluminium. Het bedrijf wil investeren in een geautomatiseerde watersnijmachine, waarmee een eerste stap gezet wordt bij de invulling van de toekomstvisie van onderneming. |
| Doelstelling | Het bedrijf verbreden en veranderen naar een gespecialiseerde toeleverancier van uiteenlopende materialen bestaande industriële halfabrikaten welke met behulp van geavanceerde snijtechnieken vervaardigd zijn. Deze stap betekent een belangrijke innovatie. |

| | |
|----------------|--|
| Project | Opzetten productielijn oranjekeuken |
| Project nr. NR | 72 |
| Omschrijving | Drents Vers wil oranjekeuken produceren voor de nationale en internationale markt. Er zijn afspraken gemaakt met de HEMA, C1000, Jumbo, Aldi, Lidl, etc. |
| Doelstelling | Aanschaf en implementatie productielijn oranjekeuken. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Uitbreiding bedrijfsactiviteiten met Cleanroomactiviteiten |
| Project nr. | 65 |
| Omschrijving | HP Moulding ontwikkelt en produceert kunststofproducten. Dit bedrijf gaat een nieuwe lijn opzetten met microplaten, vials, lensverpakkingen en oogdeppers. Deze producten zullen worden geleverd aan de volgende branches: life science, wellness, food, fabrikanten van medische en/of laboratorium apparatuur. Na uitbreiding van de onderneming met een zogenaamde 'cleanroom' zal de omzet stijgen en het aantal arbeidsplaatsen toenemen. |
| Doelstelling | Uitbreiding van bedrijfsactiviteiten met cleanroom activiteiten. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Thermo-spot |
| Project nr. | 76 |
| Omschrijving | Om energie te besparen kan er thermografisch onderzoek worden uitgevoerd aan gebouwen, verwarmingselementen en elektrische installaties om warmtelekken op te sporen. Daarnaast kan de thermo-spot worden gebruikt om overbelaste spieren te detecteren. |
| Doelstelling | Oprichten van een onderneming die door thermografie warmteverliezen zichtbaar maakt. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Uitbreiding buurthuis Foxel |
| Project nr. | 82 |
| Omschrijving | Door een herinrichting van de rivier de Runde is het toerisme in gebied toegenomen en ontstaat vraag van recreanten bij buurthuis om 'natje en droogje'. Daartoe wil men keuken verbouwen (huidige voldoet niet aan horeca-eisen) en terras aanleggen. |
| Doelstelling | Bedienen van recreanten en toeristen d.m.v. bijgebouw aan buurthuis dat dienst doet als 'theehuis'. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Recreatievijver Nieuw Weerdinge |
| Project nr. | 87 |
| Omschrijving | De in de jaren tachtig aangelegde recreatievijver en de aangrenzende bosschages zijn aan grondige herinrichting toe, om de oorspronkelijke functie van ontmoetingsplek weer te vervullen. Qua opzet is het project interactief door dat het voorziet in nauw overleg tussen gemeente en bewonersvertegenwoordigers (twee verenigingen). |
| Doelstelling | Herstellen van vijver in functie van recreatie- en ontmoetingsplek voor bewoners. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Dorp en Landbouw, Wezup |
| Project nr. | 91 |
| Omschrijving | Avonden, interviews, excursie en werkgroepen, afgerond met pamflet met concrete ideeën. |
| Doelstelling | <ol style="list-style-type: none"> 1. Vergroten van kennis bij bewoners over het agrarisch cultuurlandschap en haar historie; 2. Discussie tussen agrariërs en bewoners over toekomst landbouw en onderzoeken van mogelijkheden voor (gezamenlijke) initiatieven; 3. Nadenken over kansen voor verbetering van fysiekruimtelijke inrichting en vergroten van sociaaleconomische vitaliteit van landbouw en dorp; 4. Inzichtelijk maken van de betekenis van de landbouw voor de kwaliteit van de leefomgeving; 5. Vergroten draagvlak voor activiteiten van de landbouw in het dorp; 6. Op de hoogte brengen van alle partners van elkaars activiteiten en belangen. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Ontbrekende schakel fietsverbinding Zwinderen-Geeserbos |
| Project nr. | 94 |
| Omschrijving | Aanleg van een gedeelte van een fietspad van 250 meter. |
| Doelstelling | Het dorp Zwinderen wordt ontsloten door aansluiting op bestaande fietsverbindingen in het natuurgebied tussen Gees en het Geeserbos. Dit betekent een verbetering van fietsverbindingen in het deelgebied en een toevoeging aan het toeristisch-recreatief aanbod. |

Regio Zuidwest Drenthe

| | |
|--------------|---|
| Project | Landschapsprogramma Broekhuizen |
| Project nr. | 103 |
| Omschrijving | Gemeente Meppel wil samen met bewoners van de streek werken aan het landschap Broekhuizen, de kwaliteit van het landschap herstellen en de bewustwording van de bewoners en de gebruikers versterken. Daarbij kan ook een onderdeel van de Ecologische verbindingzone Reest-Wolde Aa worden gerealiseerd. |
| Doelstelling | <ol style="list-style-type: none"> 1. Verbetering van de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit in het gebied, waardoor het behouden wordt voor de toekomst; 2. De realisatie van een deel van de ecologische verbindingzone Reest-Wold Aa; 3. Verbetering van de toegankelijkheid en beleving van het landschap voor recreatie. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Multifunctioneel Dorpshart Ruinerwold |
| Project nr. | 96 |
| Omschrijving | De omvorming van een sportaccommodatie tot een multifunctionele accommodatie waarmee bijgedragen wordt aan het handhaven en uitbreiden van het voorzieningenniveau in Ruinerwold en tevens aan een sluitend aanbod voor de jeugd. In de multifunctionele accommodatie is ruimte voor een basisschool, peuterspeelzaal, kinderdagverblijf, BSO, consultatiebureau, korfbalvereniging en muziekvereniging. De accommodatie komt naast de sporthal en het dorpshuis te liggen. |
| Doelstelling | Het voorzieningenniveau in Ruinerwold te handhaven en uit te breiden en het realiseren van een sluitend aanbod voor de jeugd. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Herbouw beheercentrum Westerbork |
| Project nr. | 98 |
| Omschrijving | Het vorige beheercentrum is afgebrand. Men wil een nieuw centrum bouwen dat goed past in het landschap, groter is dan het vorige, en dat dienst kan doen als vergaderlocatie voor vrijwilligersclubs, als kantoor voor het terreinbeheer en als opslag voor machines en materiaal. |
| Doelstelling | <ol style="list-style-type: none"> 1. De bouw van een beheercentrum van waaruit het beheer en onderhoud van 7.000 ha natuurgebied wordt aangestuurd. 2. Herbouw en opwaardering beheercentrum voor de hele provincie. 3. Combinatie van natuurbeheer, monumentenzorg en vergaderfaciliteit voor de omgeving |

| | |
|--------------|---|
| Project | Camping de Bongerd in De Wijk |
| Project nr. | 112 |
| Omschrijving | Modernisering van een verouderde camping om nieuwe doelgroepen te bereiken, m.n. mindervaliden. Ook worden een zwembad en jaarplaatsen aangelegd. |
| Doelstelling | Het aanbrengen van voorzieningen op een campingbedrijf om een nieuwe klantenkring te trekken. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Drentse koe-ijs-speel-schuur |
| Project nr. | 106 |
| Omschrijving | De aanvrager heeft een agrarisch bedrijf met als neventakken de verkoop van ijs en een buitenspeeltuin. Men wil de exploitatiemogelijkheden voor het recreatieve gedeelte verder uitbreiden en vernieuwen door er een overdekte speeltuin bij te bouwen waardoor een andere doelgroep kan worden benaderd (kinderpartijtjes, schoolreizen) en het seizoen verlengd kan worden. Ook neemt de productiecapaciteit (omzetmogelijkheden) van het bedrijf toe. |
| Doelstelling | Verbreding activiteiten en weersafhankelijkheid verminderen. |

| | |
|--------------|--|
| Project | Brede School in De Wijk |
| Project nr. | 116 |
| Omschrijving | Realisatie van Brede School in De Wijk, gemeente De Wolden. In de brede school zullen worden gevestigd: basisschool, peuterspeelzaal, dagopvang, buitenschoolse opvang, consultatiebureau en muziekvereniging. |
| Doelstelling | Realisatie brede school, hetgeen bijdraagt aan de leefbaarheid van het dorp De Wijk en omgeving. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Havelter Molen |
| Project nr. | 121 |
| Omschrijving | De Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RCM) heeft op grond van de restauratie-achterstandsregeling de Stichting Havelter Molen een subsidie toegekend. Het verbeteren van de ontvangstruimte is niet subsidiabel verklaard. De stichting heeft toch die ontvangstruimte met een toiletruimte en pantry nodig om een breder publiek te kunnen bedienen en o.a. de cultuureducatie beter vorm te geven. |
| Doelstelling | Inrichten van ontvangstruimte met toilet en pantry. |

| | |
|--------------|---|
| Project | Toeristische ontsluiting Noord Hoogeveen |
| Project nr. | 130 |
| Omschrijving | <ol style="list-style-type: none"> 1. Analyse van het plangebied (Noord Hoogeveen) ten aanzien van de infrastructuur en de voorzieningen, de gebruikers en de wensen op het gebied van de toeristische ontsluiting; 2. Inzicht in de knelpunten op het gebied van infrastructuur, voorzieningen en belevingswaarde; 3. Het aanreiken van oplossingen in relatie tot de eerder genoemde punten. <p>Het project wordt uitgevoerd in opdracht van het Recreatieschap Drenthe en de gemeente Hoogeveen door Grontmij in samenwerking met het Roelof van Echtencollege.</p> |
| Doelstelling | In kaart brengen van de verbeteringen op het gebied van de toeristische ontsluiting van Hoogeveen Noord. |

Provinciebreed

| | |
|--------------|--|
| Project | Paarden in het landschap |
| Project nr. | 136 |
| Omschrijving | De paardensector is een groeiende sector die ook in economische zin steeds belangrijker wordt. Dit project wil paardenhouders stimuleren hun erven en weiden landschappelijk mooier zo niet beter in te passen. Getracht wordt aansluiting te zoeken bij bestaande landschapsstructuren door: opstellen voorbeeldbedrijven, advies, kennisoverdracht, opstellen van beplantingsplan voor paardenhouders, bijdrage aan de kosten van beplanting. |
| Doelstelling | <ol style="list-style-type: none">1. Optimaliseren van de landschappelijke inpassing van paardenhouderijen ten einde de 'verrommeling' op te heffen zo niet tegen te gaan;2. Een structurele bijdrage door de paardenhouderij aan de landschappelijke kwaliteiten van het gebied;3. Kernkwaliteiten van het gebied versterken door gebruik van cultuurhistorisch streekeigen beplanting;4. Bewustwording van de paardenhouder van verantwoordelijkheid t.b.v. structurele landschappelijke bijdrage;5. Bewustwording van de paardenhouder dat landschappelijke inpassing bijdraagt aan het welzijn van het paard;6. Locale overheden bewust maken van de kansen en mogelijkheden die de paardenhouderij biedt t.o.v. de kwaliteit van het buitengebied. |

Bijlage 6 Proces subsidieaanvragen plattelandprojecten

Deze bijlage geeft een overzicht van het proces dat de provincie heeft georganiseerd voor het verwerven, selecteren en uitvoeren van projecten die een bijdrage (moeten) leveren aan plattelandsontwikkeling. Het gaat hierbij om de vormgeving van het proces voor het beoordelen van subsidieaanvragen voor plattelandprojecten. De provincie heeft het proces beschreven voor het aanvragen van subsidie voor projecten die in het kader van het pMJP worden uitgevoerd¹⁴⁹. Bij dit proces spelen verschillende provinciale en externe partijen een rol. Deze partijen zijn weergegeven in het organigram in figuur 6.1.

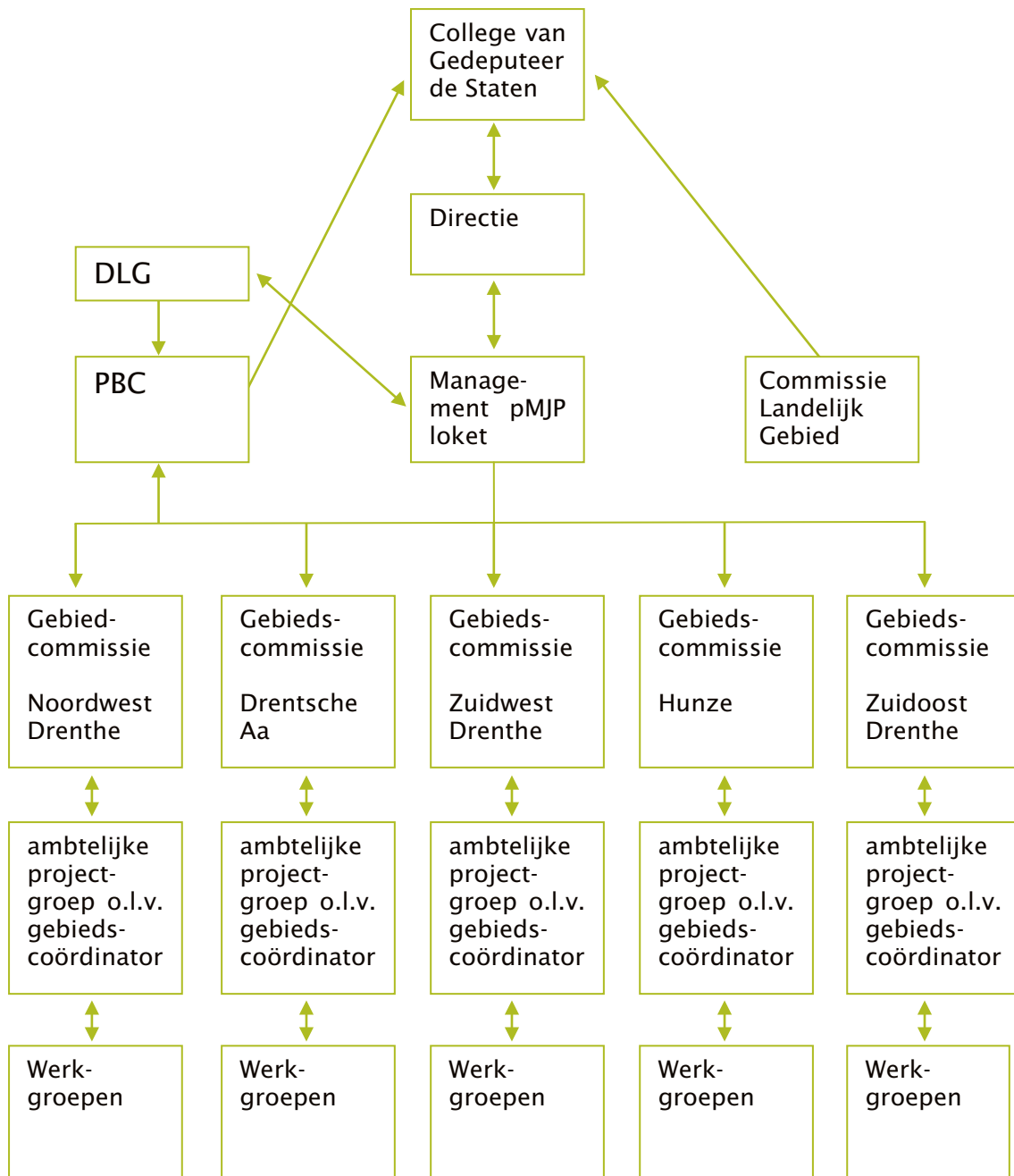
Al naar gelang de doelstelling waarop een project betrekking heeft, wordt een verschillend traject doorlopen waarbij verschillende instanties betrokken zijn. Er zijn drie provinciale doelstellingen en daarmee ook drie subsidie aanvraagtrajecten:

1. Projecten die betrekking hebben op doelstelling 1: 'stimulering en verbreding van de plattelandseconomie. Deze projecten vallen onder de STIPO-regeling;
2. Projecten die betrekking hebben op doelstelling 2: 'verbetering van de leefbaarheid in plattelandgebieden';
3. Projecten die betrekking hebben op doelstelling 3: 'Impuls sociaal-economische vitalisering'.

In deze bijlage wordt per doelstelling beschreven op welke wijze het proces verloopt van projectidee tot subsidiebeschikking en uitvoering van een project. Ook wordt per type subsidieaanvraag uiteengezet welke instanties een oordeel of advies geven over de subsidieaanvraag voor het desbetreffende project en aan welke procedurele vereisten moet worden voldaan. Tabel 6.1 geeft een overzicht van de verschillende instanties die betrokken zijn bij de verschillende typen subsidieaanvragen. Om een compleet beeld te schetsen zijn ook bijzonderheden over de financiën vermeld. Hieronder volgt een beschrijving van de subsidieaanvraag-procedure per provinciaal doel. De gebiedscoördinator beslist samen met de projectgroep onder welke doel een projectvoorstel het beste past¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Administratieve Organisatie provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007-2013, Hoffman Kruk & Partners, versie 29 november 2006, Bijlage 1 Procesbeschrijvingen, Proces 3 Beschikken subsidieaanvragen.

¹⁵⁰ Schriftelijke beantwoording vragenlijst door de provincie d.d. 02-12-2010.



Figuur 6.1 Provinciale organisatie plattelandsontwikkeling

Tabel 6.1. Overzicht van verschillende typen subsidieaanvragen en de daarbij betrokken instanties

| Doelstelling subsidieaanvraag | Betrokken instanties | Bijzonderheden financiën |
|--|--|--|
| doelstelling 1: Stimulering en verbreding van de plattelandseconomie. (aanvragen STIPO-regeling) | STIPO-coach Adviescommissie namens gebiedscommissie DLG | € 3 miljoen (voor de periode 2008-2013) voor Zuidoost-Drenthe; € 3 miljoen (voor de periode 2008-2013) voor de overige gebieden samen; ook Europese middelen; projecten doorgaans niet groter dan € 45.000. |
| doelstelling 2: Verbetering van de leefbaarheid in plattelandsgebieden | Gebiedscommissie PBC DLG | ook Europese middelen, naast provinciale middelen |
| doelstelling 3: Impuls sociaal-economische vitalisering | Gebiedscommissie Gemeente | incidentele waarderingssubsidie; projecten minder dan € 50.000; voor alle gebieden samen € 500.000 per jaar; geen Europese middelen. |

Projecten gericht op de plattelandseconomie

Een ondernemer die gebruik wil maken van de STIPO regeling kan zich via een website of bij het plattelandshuis in Klazienaveen melden bij één van de twee STIPO coaches. De STIPO coach geeft advies over de mogelijkheden van de regeling, het opstellen van een ondernemingsplan, het opstellen van een begroting etc.. De STIPO coach vult samen met de ondernemer het aanvraagformulier in. De aanvraag moet voorzien zijn van een ondernemingsplan en eventuele offertes. Pas wanneer alle stukken compleet zijn wordt de aanvraag beschouwd als ingediend en wordt deze in behandeling genomen. De STIPO coach bepaalt de grenzen van de regeling, waarbij twee voorwaarden gelden:

- er moet sprake zijn van een verwachte toename van 20% in de omzet of in werkgelegenheid (fte's);
- innovativiteit: de plannen van de ondernemers moeten vanuit de optiek van het bedrijf nieuw zijn; er moet sprake zijn van een nieuw product, een nieuw productieproces of een nieuwe markt.

Aanvragen kunnen het gehele jaar worden ingediend. Hier geldt: 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. De maximale subsidiebijdrage is 50% voor de regeling 'extern advies' met een maximum van € 3.000 en 30% voor de 'investeringsbijdrage' met een minimum van € 6.000 en een maximum van € 45.000.

De STIPO coach legt de complete aanvraag voor aan een adviescommissie die bestaat uit een delegatie van ondernemers uit de gebiedscommissie Zuidoost. Deze adviescommissie brengt adviezen uit over alle STIPO aanvragen, ook aanvragen uit de andere gebieden.

Er zijn criteria die de STIPO coach en de adviescommissie hanteren bij het beoordelen van een subsidieaanvraag¹⁵¹. Daarnaast is een eis van de STIPO aanvraagregeling dat indien een projectvoorstel een Bed & Breakfast betreft ook het Drents Plateau een advies moet geven. Wanneer de adviescommissie een positief advies heeft uitgebracht, wordt de aanvraag doorgeleid naar DLG. DLG beoordeelt of de aanvraag voldoet aan alle gestelde regels en toetst de aanvraag aan de Europese maatregelfiches. Aan de hand van de ingediende aanvraag en het advies van de adviescommissie beslist DLG of het project in aanmerking komt voor een bijdrage en geeft zij, namens het College van Gedeputeerde Staten, de beschikking af. DLG houdt hierbij de volgorde aan waarin de aanvragen compleet zijn ingediend. Vervolgens voert zij de betalingen uit en controleert of het project uitgevoerd is. STIPO projecten worden niet voorgelegd aan de PBC en aan GS om zo de administratieve lasten voor ondernemers te beperken¹⁵². De administratie voor de STIPO projecten is ondergebracht bij DLG.

Projecten gericht op leefbaarheid

Projecten die vallen onder de doelstelling leefbaarheid zijn divers. Het merendeel heeft betrekking op landelijk erfgoed. Daarnaast zijn er projecten voor multifunctionele centra en dorpsplannen. In haar Administratieve Organisatie heeft de provincie het gehele traject van het aanvragen van subsidie voor projecten die bijdragen aan de doelen van het pMJP vastgelegd. Figuur 6.2 is een door de Rekenkamer sterk vereenvoudigde samenvatting van dit proces.

Informeel voortraject

Plattelandsbewoners of plattelandsorganisaties kunnen met (onuitgewerkte) projectideeën terecht bij de projectgroep, (deel) gebiedscommissie, de gemeente of de provincie, via de website van het pMJP of de gebiedscoördinator. Er wordt een eerste toets op haalbaarheid uitgevoerd door middel van een vooroverleg met de projectleider of gebiedscoördinator. Deze toets wordt niet schriftelijk vastgelegd¹⁵³. Afhankelijk van het soort project worden potentieel geschikte ideeën tot een officiële aanvraag uitgewerkt

151 Criteria waarop een subsidieaanvraag beoordeeld wordt, zijn:

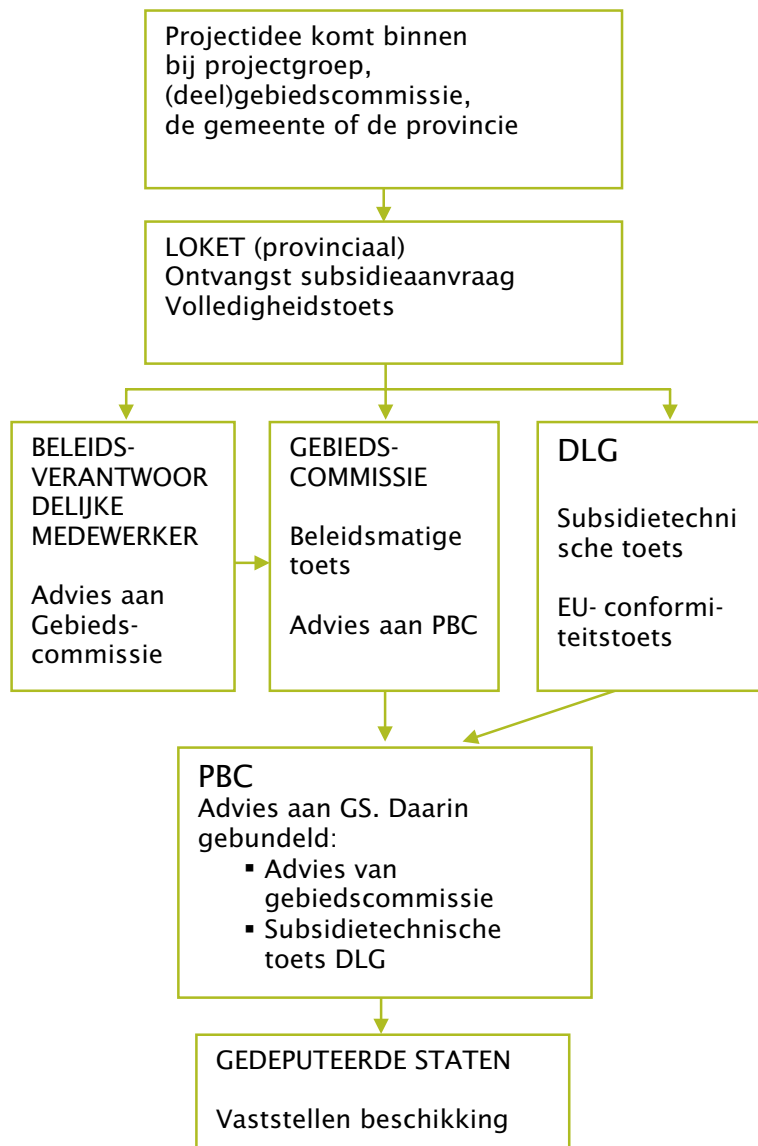
- de mate waarin het project gaat bijdragen aan verbetering van het bedrijfsinkomen;
- de mate waarin het project bijdraagt aan de werkgelegenheid;
- het innovatieve karakter van het project;
- voor investeringsprojecten wordt ook gekeken naar de mate waarin het project economisch perspectief heeft; hierbij wordt gekeken naar de economische onderbouwing in het ondernemingsplan;
- de mate waarin aan een lokale of regionale behoefte wordt voldaan.

152 Uit een interview d.d. 19-10-2010 met de STIPO coach en een provinciale projectverwerper bleek dat GS niet rechtstreeks betrokken zijn bij STIPO projecten. In een schriftelijke beantwoording van een vragenlijst door de provincie d.d. 02-12-2010 werd gesteld dat de gebiedscommissie van het gebied Zuidoost-Drenthe GS rechtstreeks adviseert over STIPO projecten.

153 Schriftelijke beantwoording vragenlijst door de provincie d.d. 02-12-2010.

door de initiatiefnemer/aanvrager zelf, door projectgroep, de deelgebiedscommissie, de gemeente, de gebiedscoördinator of de projectverwerfer. Wanneer een projectidee is uitgewerkt tot een concreet voorstel wordt het aan de projectgroep voorgelegd¹⁵⁴. Vervolgens wordt de aanvraag aangemeld bij het provinciale loket. Hier wordt vastgesteld of de subsidieaanvraag compleet is: indien dit het geval is, wordt de aanvraag geregistreerd.

Het provinciale loket fungeert tevens als helpdesk bij het formuleren van subsidieaanvragen en het invullen van formulieren. Het loket heeft ook de taak indieners van een project te informeren over de voortgang van het beoordelingsproces en over de uiteindelijke beslissing. De beleidsverantwoordelijke medewerker geeft advies over het al dan niet toekennen van subsidie aan het project door invulling van het pMJP adviesformulier. Vervolgens gaat de aanvraag naar de gebiedscommissie¹⁵⁵.



Figuur 6.2 Aanvraagproces projecten gericht op 'leefbaarheid'

154 Schriftelijke beantwoording vragenlijst door de provincie d.d. 02-12-2010.

155 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Drenthe d.d. 05-01-2011.

Beleidsmatige toets

De gebiedscommissie voert een beleidsmatige toets van de aanvraag uit en beziet of het project past binnen het provinciale beleid op basis van het pMJP en eventueel andere relevante beleidsdocumenten, zoals het Provinciaal Omgevingsplan. Ook wordt gekeken naar eventuele specifieke beleidsmatige afspraken met de gebieden. In de Administratieve Organisatie staat dat getoetst wordt aan het eerste deel (beleidsdocument) van het pMJP; uit interviews met leden van de gebiedscommissies is gebleken dat getoetst wordt aan deel 3 (het subsidiekader) van het pMJP: de subsidiegids 2008. De criteria van het subsidiekader voor subsidies voor het thema sociaal-economische vitalisering zijn de door de EU bepaalde zeer algemene beoordelingscriteria.

Op basis van deze toets adviseert de gebiedscommissie om de aanvraag verder in behandeling te nemen, of af te wijzen. De gebiedscoördinator legt vast of de beleidsmatige toets akkoord is of niet. Met uitzondering van het gebied Zuidoost-Drenthe worden subsidieaanvragen niet getoetst aan de gebiedsopgave. Het enige formele toetsingskader is de pMJP subsidiegids¹⁵⁶.

Subsidietechnische toets

Formeel vindt de subsidietechnische toets door DLG pas plaats na advisering door de gebiedscommissie, maar in de praktijk vinden de toetsing door DLG en de beoordeling door de gebiedscommissie gelijktijdig plaats met het oog op een snelle afhandeling¹⁵⁷. De DLG voert een complete subsidietechnische toets uit waarbij zij ondermeer onderzoekt of de subsidieaanvraag past binnen de wet- en regelgeving en binnen het provinciale en Europese beleid. Indien er POP-gelden bij betrokken zijn voert zij een extra toets uit. Tevens dient DLG een oordeel te geven over de mate waarin het project bijdraagt aan de doelen van het pMJP¹⁵⁸, de kosteneffectiviteit van het project en de spin-off van het project (leidt het project wel of niet tot belangrijke private of publieke investeringen)¹⁵⁹. Daarna stelt DLG vast welke kosten subsidiabel zijn en of de voorgestelde financiering in overeenstemming is met de (Europese) regels. Vervolgens stelt zij een conceptbeschikking op. Deze wordt naar het provinciale loket gestuurd die hem vervolgens naar de PBC stuurt.

Project Beoordelings Commissie

De PBC adviseert over alle projecten die betrekking hebben op verbetering van de leefbaarheid in plattelandsgebieden. Zij vergadert ongeveer één keer per maand. De PBC voert de finale toetsing uit en beoordeelt definitief of een project past binnen de kaders van het

156 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Drenthe, 5 januari 2011

157 Bron: gesprek met pMJP-management d.d. 06-09-2010 en schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Drenthe, d.d. 05-01-2011

158 Uit de projectdossiers is niet op te maken of DLG dat ook doet.

159 Zie hoofdstuk 4 m.b.t. het multiplier-effect.

pMJP en of het aansluit bij de beleidskaders van de provincie Drenthe (pMJP en de provinciale Sociale Agenda). Ook controleert de PBC of de financiering in voldoende mate is afgestemd met betrokken partijen en of de bijgevoegde conceptbeschikking overeenstemt met de aanvraag¹⁶⁰. De beleidsmatige toets van de PBC vormt samen met de subsidietechnische toets en de toets op de bijdrage die het project aan de pMJP doelstellingen levert de basis voor het zwaarwegend advies dat de PBC uitbrengt aan Gedeputeerde Staten over het wel of niet subsidiëren van projecten. Bij het formeren van de PBC is een functiescheiding doorgevoerd: degenen die in het voortraject bij de projectontwikkeling en advisering zijn betrokken, kunnen niet in de PBC vertegenwoordigd zijn¹⁶¹.

Besluitvorming door GS

Gedeputeerde Staten besluiten of de subsidieaanvragen voor plattelandsprojecten gehonoreerd worden of niet. Gedeputeerde Staten kunnen desgewenst gemotiveerd afwijken van het zwaarwegend advies van de PBC. In de periode 2008-2009 is dit één keer voorgekomen¹⁶². In theorie kan er sprake zijn van strijdige adviezen; in de praktijk komt dit nauwelijks voor¹⁶³ vanwege de selectie in het informele voortraject¹⁶⁴.

Gedeputeerde Staten ontvangen een aantal malen per jaar een groslijst met projecten. In maart 2008 is met GS afgesproken dat PBC projecten niet meer langs GS gaan, maar naar het afdelingshoofd, tenzij het bestuurlijk gevoelige projecten zijn. Het afdelingshoofd is gemandateerd om namens GS een besluit te nemen. Wél gaat de PBC agenda naar de gedeputeerde en ontvangen GS ieder kwartaal een overzicht van de afgehandelde projecten¹⁶⁵.

Beschikking of afwijzing

Het provinciale loket zou volgens de Administratieve Organisatie de verleningsbeschikking of afwijzingsbeschikking naar de aanvrager sturen. Uit de prestatieovereenkomsten met DLG en uit de projectdossiers blijkt echter dat DLG gemandateerd is tot het afgeven van subsidieverlenings-beschikkingen. DLG stuurt een afschrift van deze beschikkingen naar het provinciale loket. Die stuurt het vervolgens naar de aanvrager.

160 Administratieve Organisatie provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007-2013, Hoffman Kruk & Partners, versie 29 november 2006.

161 pMJP Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied, versie januari 2010 pagina 45.

162 Schriftelijke beantwoording vragenlijst door de provincie d.d. 02-12-2010. Dit betrof het opstellen van een inrichtingsplan. PBC vond het project niet passen onder de voorgestelde paragraaf (provinciaal doel) en volgens PBC moest er zicht zijn op de daadwerkelijke inrichting van het gebied.

163 Eenmaal is er een project voorgelegd aan GS waarover PBC een verdeeld advies gaf, 2 leden voor, 2 leden tegen; GS hebben uiteindelijk positief besloten (bron: schriftelijke beantwoording vragenlijst door de provincie d.d. 02-12-2010).

164 Bron: gesprek met pMJP-management d.d. 06-09-2010.

165 Conceptverslag PBC, 11 maart 2008.

Administratie

De projectadministratie van de projecten gericht op leefbaarheid ligt tot en met de besluitvorming door GS bij de provincie; daarna worden de gegevens overgedragen aan DLG. DLG bezit vanaf dat moment de projectdossiers. Dat betekent dat de provincie niet meer beschikt over de dossiers vanaf het moment dat de projecten in uitvoering gaan. De provincie heeft overigens te allen tijde toegang tot het administratiesysteem van de DLG. De DLG rapporteert de provincie niet alleen over financiële aspecten van plattelandsprojecten maar ook over de voortgang¹⁶⁶.

Projecten gericht op Impuls sociaal-economische vitalisering

‘Impuls sociaal-economische vitalisering’ is zowel een provinciaal doel als een subsidieregeling. De provincie heeft gekozen voor een continue aanvraagperiode en subsidieaanvragen kunnen het gehele jaar worden ingediend. Bij de subsidie die wordt verstrekt worden geen Europese middelen ingezet. Er is sprake van een ‘incidentele waarderingssubsidie’ waarover de provincie zelf besluit en beschikkingen afgeeft. De verlening van deze subsidie is tegelijkertijd de vaststelling ervan. De PBC en DLG zijn niet bij het proces van aanvragen, beoordelen en beschikken of afwijzen betrokken. De projecten die in aanmerking komen voor subsidie uit de Impulsregeling worden alleen voorgelegd aan de gebiedscommissie. Impuls-subsidie wordt niet via voorschotten uitbetaald, maar meteen beschikbaar gesteld aan de gemeente. Die zorgt dat de middelen terecht komen bij de aanvrager. Meestal is de gemeente zelf de aanvrager. In de periode 2008-2009 zijn er 17 Impulsaanvragen beschikbaar waarvan er 14 door een gemeente zijn aangevraagd. De Rekenkamer heeft deze 17 projectdossiers bestudeerd. 16 van de 17 dossiers bevatten door de gemeente ondertekende adviesformulieren; bij één project bracht de aanvragende stichting een advies uit¹⁶⁷. De gemeente lijkt door middel van dit formulier een advies uit te brengen aan de gebiedscommissie. In de praktijk blijkt echter dat het door de gemeente opgestelde en ondertekende adviesformulier moet worden beschouwd als een commitment voor gemeentelijke cofinanciering.

De provincie geeft aan voor dit systeem te hebben gekozen omdat de gemeenten ‘trekkers’ zijn van de Impuls-regeling¹⁶⁸. Het is de Rekenkamer niet duidelijk of de provincie alternatieve manieren overwogen heeft om gemeenten financieel te committeren en of zij mogelijke risico’s van dit systeem – bijvoorbeeld dat gemeenten de uitvoering van het provinciale beleid kunnen frustreren – in haar keuze heeft meegewogen.

166 Schriftelijke reactie ambtelijk Hoor en Wederhoor, provincie Drenthe, 5 januari 2011.

167 Nr. 47 Revitalisering Museum Kinderwereld.

168 Schriftelijke beantwoording vragenlijst door de provincie d.d. 02-12-2010.



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

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

Administratie

De projectadministratie van de Impulsprojecten wordt door de provincie zelf uitgevoerd. Er wordt ook een administratie bijgehouden van afgewezen projecten. In 2008 zijn er geen projecten afgewezen, in 2009 is er één project afgewezen¹⁶⁹.

169 Het betreft het project Realisering Multifunctionele Speelvelden Emmen 2010, aangevraagd door de gemeente Emmen op 12-11-2009 in opdracht van de dorpsbelangenverenigingen van Emmercompasuum, Zandpol, Erica en Zwartemeer. De gebiedscommissie Zuidoost-Drenthe heeft de subsidieaanvraag afgewezen omdat twee eerdere subsidieaanvragen voor multifunctionele speelveldjes in de gemeente Emmen al gehonoreerd waren. Uit de brief van GS d.d. 26-11-2009 blijkt dat de aanvraag was ingediend zonder overleg vooraf met de gebiedscoördinator.

Bijlage 7 Indicatie van de sociaal-economische situatie per gebied

In de gebiedsopgaven zijn de knelpunten niet helder benoemd en is de ernst ervan niet aangegeven. Omdat de gebiedsopgaven volgens de Rekenkamer geen helder beeld geven van de sociaal-economische situatie van ieder gebied heeft zij zelf een viertal grootheden gekozen die een algemene indicatie geven van de sociaal-economische problemen per gebied. De Rekenkamer pretendeert niet dat ze daarmee een volwaardige SWOT analyse geeft; dat zit ze ook niet als haar taak. Wel acht zij de gekozen indicatoren voldoende robuust voor een globale indruk van de sociaal-economische toestand in elk van de vijf gebieden en daarmee van de relatieve (in vergelijking tot de provincie als geheel) zwaarte van de beleidsproblematiek

De vier indicatoren die de NR heeft gekozen zijn:

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

Ter toelichting van deze keuze het volgende:

- De daling van de werkgelegenheid in de landbouw is de stuwende kracht achter de plattelandsproblematiek. Zonder dat zou er geen noodzaak tot het stimuleren van alternatieve werkgelegenheid zijn. Daarbij merkt de Rekenkamer op dat de algehele werkgelegenheid veel sterker gestegen is dan die in de landbouw is gedaald. In zoverre is er geen probleem. Wat tegelijk wel problemen kan geven is de 'geografische mismatch', dat wil zeggen dat de nieuwe werkgelegenheid op andere plaatsen ontstaat dan waar de agrarische werkgelegenheid afkalft.
- Het aandeel in de bevolking van personen die een werkloosheidsuitkering ontvangen, is een indicator voor de sociale problematiek die zich in werkloosheid uit. De achtergronden kunnen divers zijn. Er kan een kwantitatief probleem zijn (er is te weinig werk in de omgeving), maar ook kwalitatief (aangeboden en gevraagde ervaring, kennis en vaardigheden sluiten niet op elkaar aan). Er zijn ook andere gegevens over werkloosheid, maar die hebben het praktische nadeel dat ze te splitsen zijn in wel/niet relevant voor LEADER.
- Het aandeel in de bevolking van personen die een bijstandsuitkering ontvangen is een indicator die meerdere aspecten omvat. Het zegt iets over langdurige werkloosheid, aangezien werkloze personen na een bepaalde periode in de WW in de bijstand terecht komen. Deze indicator geeft ook een indicatie van arbeidsparticipatie van personen zonder een arbeidsverleden dat recht op WW geeft, veelal vrouwen en jongvolwassenen; personen dus die niet in de WW

statistiek voorkomen, maar onder omstandigheden wel bijstand ontvangen. Tenslotte is 'bijstand' ook een meer algemene indicator voor sociale problematiek omdat er een correlatie is met andere achterstandsindicatoren zoals opleidingsniveau¹⁷⁰.

- het aandeel in de bevolking van personen van 65 jaar en ouder is een aspect van 'krimp'. De Rekenkamer benadrukt dat bevolkingsdaling een complex probleem is met vele aspecten en diverse achtergronden. Een achtergrond kan zijn achterblijvende werkgelegenheid waardoor personen in de werkzame leeftijd (die veelal kinderen hebben) wegtrekken. Hoe complex onderliggende processen ook zijn, veel ouderen is vaak een uiting van 'krimp'.

Idealiter zou op deze indicatoren een correctie moeten worden toegepast omdat stedelijke kernen niet tot het platteland gerekend kunnen worden.

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

Tabel 7.1 Indicatie van de sociaal-economische situatie per gebied¹⁷¹

| Gebied | % Daling banen in de landbouw 2000/09 | Daling aantal banen in de landbouw 2000/09 | WW in % inwoners 2009 | Bijstand in % inwoners 2009 | 65+ in % inwoners 2009 |
|--------------|---------------------------------------|--|-----------------------|-----------------------------|------------------------|
| Drentsche AA | -20% | -221 | 1,2% | 0,8% | 19,0% |
| Hunze | -21% | -128 | 1,9% | 0,9% | 17,7% |
| Noordwest | -30% | -349 | 1,4% | 1,7% | 17,0% |
| Zuidoost | -23% | -754 | 2,2% | 2,0% | 17,4% |
| Zuidwest | -20% | -869 | 1,4% | 1,2% | 17,1% |
| Drenthe | -21% | -2.320 | 1,6% | 1,5% | 17,4% |
| Nederland | -22% | -65.516 | 1,6% | 1,9% | 15,0% |

De indicatoren 'WW' en 'Bijstand' bevestigen het algemene beeld van het gebied Zuidoost als een regio met een verhoudingsgewijs grote sociaal-economische problematiek, zowel in het stedelijke als in het landelijke deel van de regio. Relatief weinig van deze problemen zijn er in de Drentsche Aa en in Zuidwest. Wel springt Drentsche Aa eruit wat de vergrijzing aangaat¹⁷². Hunze en Noordwest laten wat betreft 'WW' en 'Bijstand' een gemengd beeld zien. Het percentage bijstandsgerechtigden is in Noordwest vrij hoog, waarin zich de dominante positie van Assen in Noordwest uit: 'Bijstand' is vaak een

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

171 CBS Statline download oktober 2010 Nederland regionaal.

172 Overigens is Westerveld de meest 'grijze' gemeente van de provincie, maar dat valt in de tabel niet op doordat ze in een groot gebied is opgenomen met 'jongere' gemeenten. Iets vergelijkbaars geldt voor de op een na meest 'grijze' gemeente (Noordenveld) die met de 'jongste' (Assen) in een gebied ligt.

stedelijk verschijnsel. De relatief hoge score van de Hunze op de indicator 'WW' hangt vermoedelijk samen met het feit dat de helft ervan bestaat uit veenkoloniaal gebied met zijn van oudsher bestaande sociale problematiek; 'vermoedelijk', want de Rekenkamer heeft dit niet onderzocht.

De Rekenkamer benadrukt dat tabel 7.1 ook gegevens bevat over de grote stedelijke kernen Assen, Emmen en Hoogeveen, kernen die geen onderwerp van plattelandsbeleid zijn. Worden deze globaal meegewogen, dan blijft de overige sociaal-economische problematiek in Zuidoost het grootst¹⁷³. De andere gebieden ontlopen elkaar niet veel. Verder is duidelijk dat vergrijzing vooral in de landelijke gebieden optreedt.

173 De Rekenkamer heeft dit als volgt geschat. Ten eerste is gekeken wat het relatieve gewicht is van Assen en Emmen in de gebieden Noordwest en Zuidoost, de beide gebieden die én een relatief grote sociaal-economische problematiek hebben én een kern hebben die buiten het plattelandsbeleid met betrekking tot sociaal-economische vitalisering valt. Ten tweede is aan de hand van binnengemeentelijke cijfers van Assen en Emmen gekeken naar de sociaal-economische situatie van de hoofdkernen en de buitengebieden. Conform de verwachting is de problematiek in de hoofdkernen groter dan in het buitengebied. Dat verschil is echter niet zo groot dat het buiten beschouwing laten van de gegevens van de hoofdkernen tot een wezenlijk andere rangorde van de gebieden zou leiden. Met andere woorden: ook zonder de hoofdkern Emmen is de sociaal-economische problematiek in Zuidoost relatief groter dan in de andere gebieden.