

Horizon 2020, een Gronings vergezicht

*Optimalisering van de leefbaarheidsprogramma's van
de Provincie Groningen in de periode 2014-2020.*

Masterthesis



Horizon 2020, een Gronings vergezicht

*Optimalisering van de leefbaarheidsprogramma's van
de Provincie Groningen in de periode 2014-2020.*

Masterthesis



Colofon

Masterscriptie voor de deeltijd master Project- en procesmanagement van de groene leefomgeving, Hogeschool van Hall Larenstein, Velp.

Versie	22 januari 2014
Auteur:	M. (Marije) Kattenwinkel mkattenwinkel@hotmail.com Telefoon (06) 1872 3541
Opdrachtgever:	Provincie Groningen L.J. (Leendert) van Galen Last l.van.galen.last@provinciegroningen.nl Telefoon: (06) 227 903 18
Begeleiding:	G. (Gilbert) Leistra Hogeschool Van Hall Larenstein
1 ^e assessor:	D. (Derkjan) Stobbelaar Hogeschool Van Hall Larenstein
2 ^e assessor	D. (Dirk) Strijker Rijksuniversiteit Groningen

Referaat

Deze masterthesis behandelt het onderzoek naar een verbeterde werkwijze voor de twee belangrijkste subsidieregelingen op het gebied van leefbaarheid van de Provincie Groningen: LEADER en Krimp. Een belangrijke rol in het onderzoek speelt het bestuurlijk kader, de wereld waarbinnen de provincie haar werk moet doen. Dit kader is in beweging: ontwikkelingen in de maatschappij zoals governance en de behoefte aan overheidsparticipatie oefenen druk uit op de manier waarop de provincie haar taken uitoefent. Het is duidelijk dat de huidige werkwijze van de provincie niet meer voldoet.

Uit het onderzoek blijkt onder meer dat de provincie te sectoraal werkt (veel subsidiepotten en schotten daartussen, gebrek aan afstemming binnen het provinciehuis). De regio's en subsidie-indieners hebben juist behoefte aan een provincie die aansluit bij hun leefwereld en de uitoefening van het beleid zo veel mogelijk overlaat aan de regio's. De voorgestelde nieuwe werkwijze voor de leefbaarheidsregelingen bevat dan ook een integratie van bestaande regelingen, waarbij elke regio slechts één aanspreekpunt heeft die plannen en projecten terug kan koppelen richting provincie en kan zorgen voor draagvlak en financiële bijdragen. Na de gemeentelijke herindeling kan het thema leefbaarheid worden overgedragen aan de nieuw ontstane gemeenten.

Inhoud

Colofon	4
Referaat	4
Voorwoord	8
Samenvatting	10
1. Inleiding en onderzoeksopzet	17
1.1 Leefbaarheid: LEADER en Krimp	17
1.2 Aanleidingen voor het onderzoek	18
1.3 Doelstelling, onderzoeksvragen en resultaten	20
1.4 Afbakening onderzoek	21
1.5 Doelgroep	22
1.6 Aanpak van het onderzoek	22
2. Theoretisch kader: sociaal economische vitalisering en leefbaarheid	26
2.1 Dé definitie van leefbaarheid bestaat niet	26
2.2 Leefbaarheid volgens andere provincies	27
2.3 Leefbaarheidsbeleid in de Provincie Groningen	29
2.4 Conclusie theoretisch kader	30
3. Bestuurlijk kader: governance en overheidsparticipatie	32
3.1 Van government naar governance-netwerken	33
3.2 Overheidsparticipatie	35
3.3 Overheidsparticipatie in krimpgebieden	36
3.4 Waarom werkt overheidsparticipatie vaak nog niet?	37
3.5 Governance en overheidsparticipatie binnen de provincie Groningen	39
3.6 Aanbevelingen vanuit de literatuur over governance en overheidsparticipatie	40
3.7 Gemeentelijke herindeling 2018	47
3.8 Conclusie bestuurlijk kader	48
4. Huidige situatie leefbaarheidsprogramma's	50
4.1 Het 7S-model van McKinsey	50
4.2 Systeem (harde factor 1)	52
4.3 Strategie (harde factor 2)	55
4.4 Structuur (harde factor 3)	56
4.5 Shared values (zachte factor 1)	60
4.6 Staff (zachte factor 2)	62
4.7 Stijl (zachte factor 3)	63
4.8 Skills (zachte factor 4)	64
4.9 Onderlinge vergelijking van de factoren	65
4.10 Conclusie huidige situatie en knelpunten	67
5. Kaders Europese POP3-programma	70
5.1 CLLD en rol regio	70
5.2 Aantal regio's	70

5.3 Keuze voor CLLD-regio's	71
5.4 Budgetten	71
5.3 Wat betekent dit voor het nieuwe scenario?.....	71
5.4 Nog geen definitieve keuze mogelijk	72
6. Goede voorbeelden van andere organisaties	73
6.1 Leefbaarheidsbeleid L@B in Noord-Brabant.....	73
6.2 Plattelânsprojekten en streekagenda's in Fryslan	77
6.3 Afdeling subsidies Provincie Gelderland	79
7. Leefbaarheidsbeleid 2.0	82
7.1 Toetsing ontwerpcriteria	82
7.2 Waar is het meeste doelmatigheid te behalen?	86
7.3 Ontwerp scenario horizon 2020	87
7.4 Deeluitwerkingen	92
8. Implementatie en fasering	95
8.1 Afbouw en voorbereiding ombouw (2014)	95
8.2 Ombouw van provinciale organisatie en start netwerken (2015)	96
8.3 Overgangsperiode gemeentelijke herindeling (2018-2020)	97
8.4 Na 2020: leefbaarheid geheel bij gemeenten	97
9. Conclusies en aanbevelingen	98
9.1 Legitimering scenario Horizon 2020.....	98
9.2 Conclusie leefbaarheidsbeleid 2.0.....	98
9.3 Conclusie implementatie en fasering.....	99
9.4 Aanbevelingen die buiten de onderzoeksopdracht vallen.....	99
10. Reflectie	103
10.1 Reflectie op het onderzoeksproces.....	103
10.2 Reflectie op de methodiek	104
Gebruikte literatuur	105
Bijlagen.....	108
Bijlage 1: Interviews: vragenschema en lijst met geïnterviewden.....	109
Bijlage 2: Verslagen klantbijeenkomsten Winschoten en Zuidwolde	112
Bijlage 3: Reactie op rapport NRK	116
Bijlage 4: Verslag telefoongesprek Frits Letschert (Noord-Brabant)	118
Bijlage 5: Vragenlijst Marjoos van den Berg (Provincie Gelderland).....	120
Bijlage 6: Verslag gesprek Marjoos van den Berg (Provincie Gelderland)	121
Bijlage 7: Aanvullende enquêtevragen.....	122
Bijlage 8: Enquête inclusief resultaten	123
Bijlage 9: Genodigdenlijst enquête	133
Bijlage 10: Verantwoording betrouwbaarheid enquête	134
Bijlage 11: Versnippering in het leefbaarheidsbeleid van de Provincie Groningen.....	136

Voorwoord

Het uitvoeren van mijn Masteronderzoek was niet iets waar ik naar uit keek, eerder een noodzakelijk kwaad om toch de felbegeerde Mastertitel te kunnen behalen. De start van het proces verliep moeizaam. Want: wat is een goed onderwerp en hoe kom je daar aan? En hoe doe je in hemelsnaam een wetenschappelijk verantwoord onderzoek? Dit bleek toch wel ingewikkelder dan hoe ik gewend ben te werken. Vooral het feit dat je alles maar kunt doen als het goed onderbouwd, vond ik erg lastig. Ik was op zoek naar een soort handleiding masteronderzoek doen, maar die bleek er niet te zijn. Uitdagend. In de praktijk bleek bovendien het uitvoeren van een dergelijk onderzoek in een dynamische organisatie nog niet zo simpel. De wereld om mij heen (lees: de situatie binnen het provinciehuis) veranderde snel. Nieuwe ontwikkelingen deden zich voor, die raakten aan mijn onderzoek. Bijsturen maar. En later weer. Het managen van het proces was een taak op zich; hoe kon ik alle spelers van binnen en buiten de organisatie op de hoogte houden en betrekken bij mijn onderzoek?

Gelukkig heb ik ook kunnen meeliften op processen die elders in het provinciehuis in gang waren gezet, zoals bijvoorbeeld het programma Minder regels, betere dienstverlening en de projectgroep optimalisering leefbaarheidsregelingen. Ik grijp deze gelegenheid dan ook aan om een aantal collega's en betrokkenen te bedanken die mij met goede gesprekken nieuwe inzichten hebben gegeven en de soms ook de moed om verder te gaan. Harry Coerts, René Perton, Dorine Sibbes, Mark Post, Bouke Oudega, Heddy Leerink, Leendert van Galen Last, Jan Beekman en Nico Rawee, heel erg bedankt hiervoor! Ook hartelijk dank aan alle mensen die ik heb mogen interviewen: Ton Stomp, Fred Stol, Jan Bessembinders, Max Bentum, Eric Raad, Rika Pot, Jan-Jacob Boersma en Frits ten Bloemendal. Ik heb deze interviews ervaren als erg leuke en inspirerende gesprekken met bevlogen en betrokken mensen. Bedankt voor jullie tijd en inzet!

Gedurende het proces zijn er een aantal momenten geweest waarop ik het hele onderzoek niet meer zag zitten, en ook mijn begeleider Gilbert Leistra wel kon vervloeken. Gilbert vond dat ik het zelf moest doen, en gaf vaak geen antwoord op mijn vraag. In plaats daarvan zei hij iets als "als jij denkt dat je dat model in jouw onderzoek kunt toepassen, en je kunt dat goed onderbouwen, dan moet je dat doen". Maar uiteindelijk bleek elke keer nadat ik alles had laten bezinken, dat hij wijze dingen had gezegd. En dat ik, na zelf goed na te hebben gedacht, inderdaad zelf wist hoe ik verder moest. Gilbert, jouw manier van begeleiden lijkt op de lessen die je ons hebt gegeven. Geen antwoorden op vragen, maar wedervragen. Dat is niet de makkelijkste weg, maar daar had ik ook om gevraagd. Jij hebt me laten zien wat het is om wetenschappelijk onderzoek te doen. Bedankt voor je waardevolle adviezen en begeleiding.

Tijdens de master Project- en procesmanagement heb ik enorm veel geleerd. Nieuwe inzichten opgedaan over mezelf, over de wereld, over politiek. Managementtechnieken geleerd. Heel veel leuke en leerzame momenten meegemaakt samen met onze groep cursisten tijdens de interessante en uitdagende lessen en bijeenkomsten. Ik merkte hoe ik door de opleiding ben veranderd toen ik mezelf betrapte op het vrijwillig lezen van een managementboek tijdens mijn vakantie, op de camping in Noorwegen. Michiel Hupkes en

Lubbert Hakvoort, bedankt voor deze mooie ervaringen en de dingen die jullie mij hebben geleerd. Ik ga er nog jaren plezier van hebben. En aan mijn medecursisten: ik heb er van genoten met jullie te sparren over werk, studie, scriptie en andere zaken. Johan Plug en Steven Montfoort, bedankt voor jullie inspiratie en scherpe opmerkingen, die hebben me verder geholpen op momenten dat ik het even niet meer wist.

En tot slot wil ik op deze plek natuurlijk mijn familie noemen: dank aan jullie voor de geestelijke ondersteuning, voor de extra oppasmomenten, voor de interesse en het meelesen. Pap en mam, het was vast niet makkelijk om weer een kind te hebben dat een scriptie probeert te schrijven, gezien ervaringen uit het verleden ;-). Maar aan de drukke tijd is voor mij nu een einde gekomen. Tijd voor nieuwe hobby's en bezigheden: mijn nieuwe volkstuin wacht op me!

Ik wil iedereen die dit rapport leest daarmee veel plezier wensen. Ik hoop dat ik iets van mijn bevlogenheid via de tekst kan overbrengen aan jullie. Laat je er door inspireren om je eigen horizon te verbreden en ga er mee aan de slag in je eigen organisatie of regio. Succes!

Marije Kattenwinkel

Januari 2014

Samenvatting

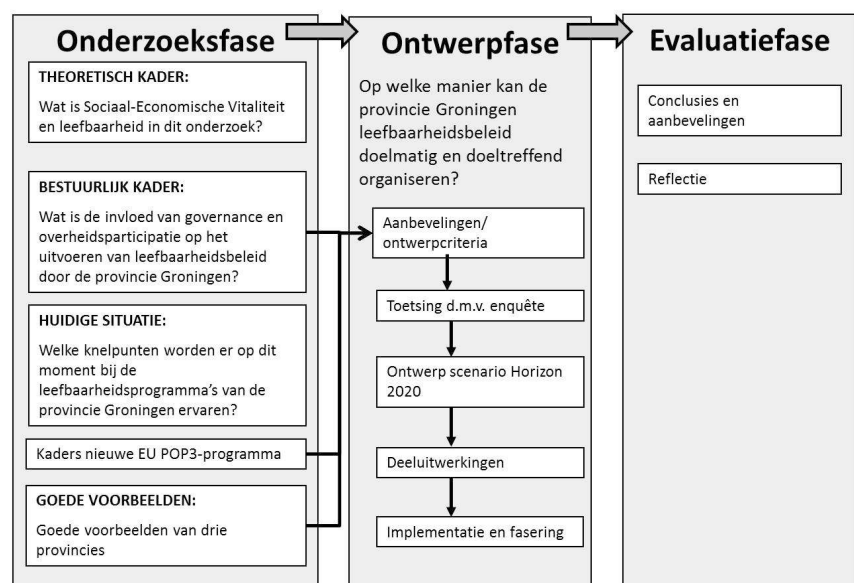
Leefbaarheid is benoemd als één van de drie tophema's van het college van Gedeputeerde Staten in de periode 2011-2015. De andere twee tophema's zijn werk en energie. De provincie Groningen heeft diverse subsidieregelingen waarbij wordt gewerkt aan de leefbaarheid. Twee van de belangrijkste regelingen zijn LEADER en Krimp:

- LEADER is onderdeel van het Programma Landelijk Gebied (looptijd 2007-2013). Doel van het LEADER-programma is het versterken van de sociaal economische vitaliteit van het platteland. Het LEADER-programma wordt uitgevoerd door de afdeling Landelijk Gebied en Water en de afdeling Economie, Cultuur en Programmafinanciering.
- Leefbaarheid is ook een belangrijk thema in het Krimpbeleid. Het Krimpbeleid bestaat uit het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010-2013 met de bijbehorende subsidieregeling Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden (hierna Krimp). De bevolkingsdaling is één van de belangrijkste thema's die de toekomstige ontwikkeling van onze provincie bepalen. Het krimpprogramma wordt uitgevoerd op de afdeling Ruimte en Samenleving.

Er zijn binnen het provinciehuis en bij de leefbaarheidsregelingen een aantal **aanleidingen** voor het doen van dit onderzoek, zoals de overlap in programma's en subsidieregelingen van de provincie, de bezuinigingen bij de Europese Unie, Rijk en provincie, de overgang van de gebiedsprogramma's naar een nieuwe periode (veel programma's eindigen in 2013) en de roep om betere dienstverlening door de provincie. Een andere aanleiding voor het onderzoek is de verandering van de verhoudingen tussen burger en overheid, en de behoefte van burgers en regio's om meer zelf te doen en beslissen. Deze aanleidingen leiden tot de volgende doelstelling:

Het aanreiken van middelen aan de provincie Groningen zodat zij het thema leefbaarheid in de periode 2014-2020 doelmatiger en doeltreffender kan organiseren en uitvoeren, rekening houdend met ontwikkelingen die invloed hebben op het bestuurlijk kader waarbinnen de provincie werkt.

Onderzoeksopzet
Het onderzoek is volgens het volgende schema uitgevoerd:



Theoretisch kader: sociaal economische vitalisering en leefbaarheid

Als de provincie Groningen wil werken aan leefbaarheid en de sociaal economische vitaliteit van het platteland moet er binnen en buiten het provinciehuis duidelijkheid zijn over deze begrippen. Op dit moment ontbreekt er een goede definitie en dat zorgt voor verwarring. Ook bij andere provincies ontbreekt een goede definitie. De literatuur geeft ook geen eenduidige definitie. Leefbaarheid en sociaal economische vitalisering zijn dus begrippen die voor iedereen verschillend zijn.

Om het leefbaarheidsbeleid op een succesvolle manier uit te voeren is het aan te bevelen dat de provincie in haar beleid omschrijft op welke manier zij de doelen samen met de regio's nader wil inkaderen en behalen.

Bestuurlijk kader: governance en overheidsparticipatie

Er worden knelpunten ervaren rondom de leefbaarheidsregelingen van de provincie. Deze knelpunten hebben voor een groot deel te maken met de huidige rol van de Provincie die niet (meer) het gewenste resultaat oplevert. Klachten vanuit de regio's gaan onder meer over de sectorale werkwijze waarbij de provincie probeert te sturen. De provincie werkt nog te veel top-down terwijl de regio's behoefte hebben aan meer vrijheid en zeggenschap. In het bestuurlijk kader wordt daarom gekeken naar de begrippen governance en overheidsparticipatie om te zien of deze trends een oorzaak zijn maar ook een oplossing kunnen bieden voor de huidige knelpunten.

De verschuiving van government naar governance en de behoefte vanuit de samenleving aan overheidsparticipatie zijn belangrijke ontwikkelingen die invloed hebben op de werkwijze van de overheid. Er zijn drie belangrijke oorzaken voor de verschuiving van government naar governance: de burger die mondiger wordt en meer betrokkenheid eist, de overheid die minder geld heeft en daardoor gedwongen wordt taken aan de maatschappij over te laten, en de complexiteit van de beleidsproblemen waardoor de overheid deze niet alleen kan oplossen. De rol van de overheid en de mate van verantwoordelijkheid die zij heeft voor het oplossen van complexe problemen is de afgelopen decennia afgenomen. De rol van andere partijen is daarentegen juist gegroeid. Om de beleidsproblemen op te lossen heeft de overheid dus partners in het gebied nodig. De provincie moet daarbij meer loslaten en overlaten aan de maatschappij.

Bij overheidsparticipatie neemt een regio of groep burgers een initiatief en sluit de overheid hier later bij aan. Er is een netwerksamenleving ontstaan, en de overheid moet hierin meebewegen. Binnen de provincie Groningen is met name de regio Westerkwartier bezig met overheidsparticipatie. Dit doet zij via de Gebiedscoöperatie. Maar ook andere regio's hebben de behoefte aan een overheid die zich bij de samenleving aansluit in plaats van andersom. De provincie moet dus nadenken over hoe zij hier op in kan spelen.

In krimpgebieden heeft de overheid vaak nog een te grote rol, terwijl het juist daar van belang is om de regio's zelf een grotere rol te geven. De overheid zou goed moeten kijken naar de problemen en behoeften die in een gebied ervaren worden en deze ondersteunen. Maatwerk en samenwerking met andere organisaties zoals woningcorporaties en bedrijfsleven is hierbij erg belangrijk.

Overheidsparticipatie werkt vaak nog niet doordat overheden weinig vertrouwen hebben in burgers (en omgekeerd). Zij vinden het daardoor lastig om verantwoordelijkheden over te dragen aan de maatschappij. Daarnaast is er een grote kloof tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burger.



Overheidsparticipatie past goed bij het uitvoeren van leefbaarheidsbeleid. Bij LEADER wordt dit versterkt doordat de Europese Unie deze manier van werken oplegt (bottom-up werken en toepassing van LAG's). Het is de aanbeveling om als provincie meer samen te werken met andere overheden, burgers en maatschappelijke partijen. Om ruimte te geven aan initiatieven uit de maatschappij kan de overheid een aantal zaken veranderen:

- Herdefiniëren van rollen en verantwoordelijkheden.
- Beter communiceren met betrokken partijen.
- Werken met een regionale benadering.
- Economische vitaliteit meer betrekken bij leefbaarheidsbeleid.
- Subsidieregelingen maken 'zonder' regels.

De naderende gemeentelijke herindeling biedt ook kansen. In het rapport Grenzeloos Gunnen geeft de commissie Jansen een beeld van de problemen die er spelen in de provincie, op het gebied van werkgelegenheid, sociaal-economische vitaliteit en bevolkingskrimp. De commissie adviseert om bij deze problemen samen te werken via integrale gebiedsvisies en in te spelen op de kansen die er zijn in onder meer de Europese programma's zoals POP3.

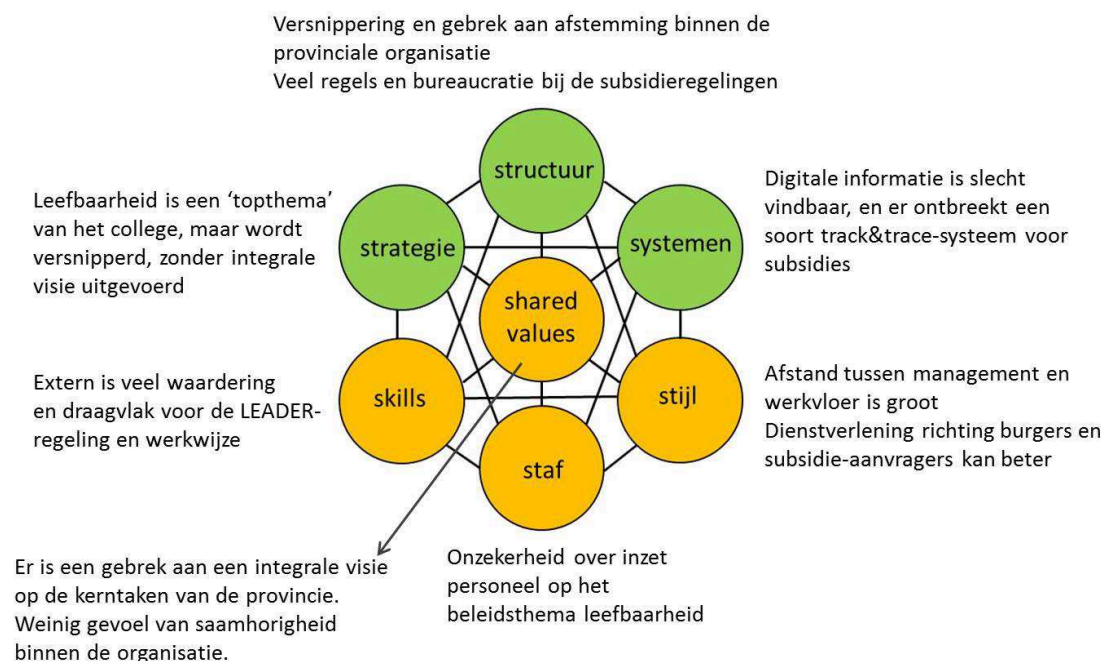
Het belangrijkste wat de provincie Groningen in de weg staat om te doen aan overheidsparticipatie, is het maken van een duidelijke keus over wat zij wil met de leefbaarheidsregelingen in de komende programmaperiode (2014-2020). Het advies van de commissie Jansen is daarbij een legitimering om als provincie sterk aan te sturen op een goed integraal leefbaarheidsbeleid, waarbij zij overheidsparticipatie toepast en een faciliterende rol heeft, en meer over laat aan burger en gemeenten.

Huidige situatie leefbaarheidsprogramma's

Naar aanleiding van gesprekken, literatuurstudie, bijwonen van klantbijeenkomsten is een compleet beeld ontstaan van de huidige situatie en knelpunten. De belangrijkste knelpunten per factor zijn hierna weergegeven door middel van het 7S-model van McKinsey. Dit model kan worden gebruikt om een (onderdeel van een) organisatie of een project te analyseren. Het basisidee achter het model is dat er 7 factoren zijn die de huidige situatie kunnen beschrijven, en die in balans moeten zijn. In het model zijn er harde (groen weergegeven) factoren en zachte (geel weergegeven) factoren.



De belangrijkste knelpunten per factor zijn als volgt:



Figuur 1 Belangrijkste knelpunten per factor van het 7S-model

Er zijn verschillende groepen die te maken hebben met de leefbaarheidsregelingen: provinciale ambtenaren en bestuurders, mensen uit de regio's die professioneel met de regelingen te maken hebben en gebruikers van de regelingen. Deze knelpunten die door deze groepen ervaren worden verschillen van elkaar:

- **Indieners** van de regelingen ervaren de meeste knelpunten in praktische zaken: er zijn te veel regels, de subsidieprogramma's zijn te ingewikkeld en omslachtig en de provincie stemt intern niet genoeg af waardoor gebruikers veel extra werk hebben.
- **Partners** van de provincie ervaren de meeste knelpunten met hun rol en het gebrek aan afstemming binnen de provincie, ook op bestuurlijk niveau. Ze hebben het idee niet serieus genomen te worden. Het gebrek aan flexibiliteit en afstemming binnen het provinciehuis levert het gevoel op dat de Provincie te veel in de systeemwereld opereert terwijl de problemen vragen op een aanpak in de leefwereld.
- De **provinciale organisatie** zelf ervaart de meeste knelpunten in onduidelijkheid over de rol van de provincie en de mate waarin de regio's de vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen om het leefbaarheidsbeleid te bepalen en uit te voeren. Het gaat grotendeels om de zachte factoren.

Knelpunten in relatie tot het bestuurlijk kader

Uit de knelpuntenanalyse komt naar voren dat met name de factor **Structuur** problemen geeft. Bij overheidsparticipatie sluit een integrale manier van werken beter aan bij de leefwereld van de burger. De provincie Groningen heeft haar verschillende beleidsthema's verankerd in afdelingen en subsidies en werkt vrij sectoraal, met te veel schotten en potten. Daarnaast zijn er wat betreft overheidsparticipatie ook knelpunten in de factor **Systeem**. De provincie hanteert verschillende systemen om de projecten te bewaken, volgen en beoordelen. Deze informatie is echter niet toegankelijk voor mensen buiten de provincie. Ook de website biedt

erg weinig (actuele) informatie over subsidies, beleidsplannen, formuleren en contactpersonen. Bij de factor **Shared Values** levert het ontbreken van een langetermijnvisie gevolgen op voor de mate van overheidsparticipatie. Doordat de provincie verzuimt een visie op lange termijn te hebben kan zij het onderwerp leefbaarheid ook niet goed verankeren in de organisatie en in de samenleving.

Goede voorbeelden van andere organisaties

In de aanloop naar een nieuw ontwerp voor de leefbaarheidsregelingen van de provincie Groningen zijn er vervolgens drie provincies onderzocht waar men op een goede manier haar beleid uitvoert:

- Noord-Brabant werkt met het programma L@B aan een verbeterde leefbaarheid. Zij doet dit door middel van flexibele netwerken. Het belangrijkste wat de provincie Groningen kan leren van Noord-Brabant is om de rol die de provincie aanneemt bij het leefbaarheidsbeleid duidelijk te beschrijven.
- In Fryslan werkt de provincie al jaren met gebiedsgericht beleid en dit is doorontwikkeld tot streekagenda's. Met de streekagenda's kan de provincie afstand nemen en meer overlaten aan de maatschappij. De ontwikkeling past goed binnen de eisen van het EU-POP3-programma. Streekagenda's en de bijbehorende netwerken kunnen ook in Groningen relatief makkelijk worden ingesteld.
- De provincie Gelderland heeft een subsidieafdeling. De belangrijkste mogelijke winstpunten met de huidige situatie in Groningen zijn de duidelijke knip tussen front- en backoffice en het vier-ogen-beleid wat daarbij toegepast kan worden. Daarnaast kan worden gekeken naar het integrale karakter van een aanvraag en kunnen verschillende subsidies relatief makkelijk worden toegedeeld naar de binnengekomen projecten.

Deze goede voorbeelden dienen ter inspiratie voor het ontwikkelen van een scenario voor de leefbaarheidsregelingen van de provincie.

Leefbaarheidsbeleid 2.0

De aanbevelingen uit de literatuurstudie, de gesprekken en interviews en goede voorbeelden vormen samen de ontwerpcriteria. Deze worden getoetst op draagvlak en acceptatie door middel van een enquête. Uit het grootste deel van de antwoorden blijkt dat de betrokkenen vinden dat de provincie afstand moet nemen van de regelingen en meer over moet laten aan de regio's. De gedragen stellingen worden verwerkt tot een scenario aan de hand van het 7S-model.

Naast het draagvlak voor aanbevelingen vanuit de literatuur en van andere organisaties, zijn ook de kaders van het nieuwe Europese POP3-programma van belang. Het scenario moet passen binnen deze kaders. Vergeleken met het POP2-programma krijgt de regio een grotere en actievere rol. Het is niet alleen een besluitvormingsadviesgroep, maar een actief netwerk waarbij alle relevante partijen samenwerken aan de kansen en knelpunten in een regio. Daarnaast wordt het aantal deelnemende regio's gehalveerd en zijn de budgetten nog maar een kwart van het oude budget.

Deze ontwikkelingen leiden tot de aanbeveling om te kiezen voor slechts één regio. Dit onderzoek is er op gericht om doelmatigheid en doeltreffendheid te organiseren voor de leefbaarheidsregelingen. Vanuit dat standpunt wordt voorgesteld om te kiezen voor Oost-Groningen. In deze regio wordt zowel de krimpregeling als LEADER uitgevoerd en zijn de leefbaarheidsproblemen het grootste van de provincie. De besteding van het Krimpbudget is nog redelijk vrij, het is nog niet vastgelegd in een strak woon- en leefbaarheidsplan zoals in de



andere deelgebieden wel het geval is. De besluitvormingsstructuren van Krimp en LEADER kunnen gemakkelijk worden samengevoegd, evenals de aansturing van de programma's vanuit de provincie. Bovendien zijn er voor Oost-Groningen minder financieringsmogelijkheden dan voor de andere regio's en is het dus lastiger om projecten tot uitvoering te brengen.

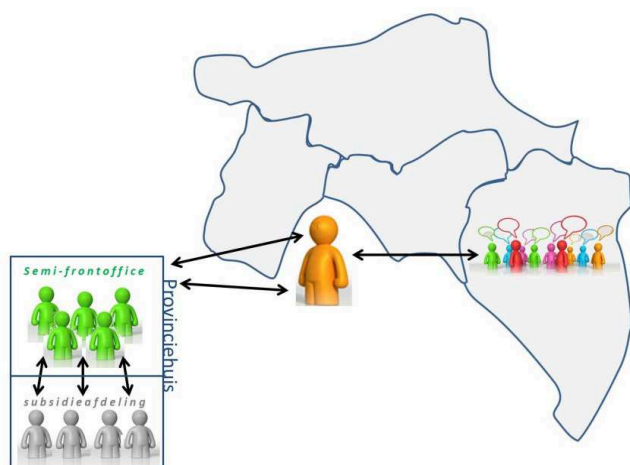
Het **scenario 2020** ziet er als volgt uit:

De provincie zou haar rol bij het onderwerp leefbaarheid moeten veranderen naar een faciliterende, beperktere rol, passend bij de ontwikkelingen op het gebied van overheidsparticipatie, de gemeentelijke herindeling en de kaders van het EU POP3-programma.

Hierbij hoort een nieuwe **missie**: 'De provincie sluit aan bij de leefwereld van de burger en richt haar organisatie en diensten daar op in. De provincie wil regio's ondersteunen en faciliteren bij het zo zelfstandig mogelijk werken aan de leefbaarheid en sociaal economische vitaliteit van het landelijk gebied. De regio's bepalen zelf welke invulling zij geven aan het thema leefbaarheid en welke onderwerpen daar onder vallen.'

Vervolgens komt uit de missie een **visie**: uiterlijk vanaf 2020 worden de regionale leefbaarheidstaken overgedragen aan de gemeenten.

Na missie en visie volgt de **strategie**. De komende jaren werken provincie, gemeenten en maatschappij samen toe naar de overdracht van taken van provincie naar regio. De provincie neemt daarbij nu een faciliterende houding aan.



Figuur 2 Regionale netwerken met een spin in het web

In de structuur van het leefbaarheidsbeleid is het meeste winst te behalen. In voorgaande afbeelding is een weergave van de nieuwe structuur: de provincie gaat werken met regionale netwerken die gezamenlijk werken aan de kansen en knelpunten in een gebied, aan de hand van de zelfgekozen thema's. De provincie staat meer op afstand. Via een spin in het web worden plannen en projecten teruggekoppeld naar de provincie, voor draagvlak, subsidie, deregulering of andere manieren van facilitering. Binnen het provinciehuis is er een semi-frontoffice waarin beleidsmedewerkers vanuit de verschillende regelingen zitten. Deze kunnen aanschuiven op het moment dat daar aanleiding toe is. De spin in het web behoudt overzicht en zorgt voor goede afstemming. Een subsidieafdeling tenslotte, zorgt voor een goede toetsing en afhandeling van de subsidieaanvragen.

Overige veranderingen: systemen, staff, stijl, skills

- Duidelijke website (systemen)
- Track&trace-systeem (systemen)
- Minder capaciteit nodig voor de leefbaarheidsregelingen (staff)
- Uniformeren en dereguleren van de regelingen (stijl)
- Directie stuurt meer op integrale beleidsontwikkeling (stijl)
- Invoering Rijksbreed Subsidiekader (stijl)

Implementatie en fasering

Uitgangspunt van het nieuwe leefbaarheidsbeleid is dat de provincie Groningen na 2020 niet meer verantwoordelijk voor leefbaarheid is en dat deze taken zijn overgedragen aan de gemeenten. Om dat voor elkaar te krijgen zou de provincie gefaseerd moeten werken, waarbij een aantal mijlpalen gekozen worden. 2014 Staat in het teken van de afbouw van het huidige LEADER-programma en het nader onderzoeken en voorbereiden van grotere veranderingen. In 2015 kunnen deze grotere veranderingen dan worden doorgevoerd: het werken met regionale netwerken, een spin in het web, een semi-frontoffice en een subsidieafdeling die alle subsidies afhandelt. Vanaf 2018 kunnen gemeenten de taken overgedragen krijgen, waarbij de provincie nog wel het POP3-programma afrondt, en beschikbaar moet zijn voor facilitering van de nieuwe gemeenten. Na 2020 tenslotte, liggen de leefbaarheidstaken bij de gemeenten en houdt de provincie zich bezig met kerntaken en belangenbehartiging richting landelijke en Europese politiek.

Er is dus veel te doen de komende jaren. Dat de rol van de provincie kleiner wordt, betekent niet dat er direct 'geogst' kan worden. Gemeenten en regio's kunnen niet zomaar aan hun lot worden overgelaten, een overgangperiode is nodig om nieuwe, integrale structuren doeltreffend te laten functioneren. Dat vergt tijd, lef en loslaten van niet alleen de bestuurders maar ook de ambtenaren.



1. Inleiding en onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van het onderzoek geïntroduceerd: de leefbaarheidsregelingen van de provincie Groningen. De aanleidingen en doelstelling van het onderzoek worden beschreven. Vervolgens wordt er toegelicht hoe het onderzoek is opgezet en welke stappen worden genomen.

1.1 Leefbaarheid: LEADER en Krimp

Leefbaarheid is benoemd als één van de drie tophema's van het college van Gedeputeerde Staten in de periode 2011-2015. De andere twee tophema's zijn werk en energie. De provincie Groningen heeft verschillende subsidieregelingen waarbij wordt gewerkt aan het beleidsthema leefbaarheid. De belangrijkste beleidsprogramma's en bijbehorende regelingen zijn het Programma Landelijk Gebied (hierna: PLG) en Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden (hierna: Krimp). In deze paragraaf worden de programma's kort toegelicht.

Sociaal Economische Vitalisering en leefbaarheid maken onderdeel uit van het Programma Landelijk Gebied (hierna PLG). Andere onderdelen van het PLG zijn onder meer landschap en recreatie. Het onderdeel SEV wordt uitgevoerd met behulp van de Europese POP2 LEADER-regeling (hierna LEADER). (De begrippen SEV en LEADER worden door elkaar heen gebruikt en zijn wellicht verwarrend: SEV is het beleidsdoel, en LEADER is de regeling waarmee het beleidsdoel wordt gerealiseerd) De Provincie Groningen wil de sociaal economische vitaliteit van het platteland versterken door de plattelandseconomie te stimuleren en te verbreden en door de leefbaarheid te verbeteren¹. De Provincie heeft in het verleden ervaring opgedaan met LEADER en het Loket Levende dorpen² en hierbij geleerd dat bottom-up-initiatieven een hoge mate van effectiviteit hebben. Zij heeft er daarom voor gekozen om in de programmaperiode 2007-2013 het onderdeel Sociaal Economische Vitaliteit (hierna SEV) via de LEADER-aanpak uit te voeren³. Deze aanpak betekent dat er projecten worden ontwikkeld en uitgevoerd om te werken aan lokale kansen en knelpunten. De projecten worden in het gebied geïnitieerd. Voor uitvoering van het LEADER-programma zijn naast Europese ook provinciale middelen beschikbaar (zie ook het kader over LEADER op de volgende pagina).

Het LEADER-programma wordt uitgevoerd door de afdeling Landelijk Gebied en Water (hierna LGW) en de afdeling Economie, Cultuur en Programmafinanciering (hierna ECP). Het PLG 2013-2016 is op 3 juli 2013 vastgesteld en valt onder de verantwoordelijkheid van gedeputeerde Henk Staghouwer.

¹ Provincie Groningen (2006). Programma Landelijk Gebied, PMJP 2007 - 2013 Groningen. Kansen Benutten. Pagina 19

² Loket Levende Dorpen is onderdeel van SEV en bedoeld voor kleinschalige projecten in Groninger dorpen, bron: website provincie Groningen

³ Provincie Groningen (2006). Programma Landelijk Gebied, PMJP 2007 - 2013 Groningen. Kansen Benutten. Pagina 40



Wat is LEADER?

LEADER is een Europees subsidieprogramma wat als doel heeft de regionale ontwikkeling te stimuleren. De afkorting LEADER staat voor: Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale. Oftewel samenwerken aan de ontwikkeling van het platteland. De Europese Unie wil met LEADER een subsidieprogramma aanbieden welke bewoners inspireert en activeert om aan het werk te gaan met de leefbaarheid van hun eigen omgeving. LEADER gaat er daarbij van uit dat de regio en de bewoners dit het beste zelf kunnen doen. Omdat in de praktijk blijkt dat goede ideeën niet altijd worden uitgevoerd, bestaat een groot deel van de 'aanpak' uit advisering en meedenken met de initiatiefnemers. LEADER is onderdeel van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

Bron: <http://www.poppojectennederland.nl/leADERgebieden>, gelezen op 12 november 2013

Leefbaarheid is het hoofdthema in het Krimpbeleid. Het Krimpbeleid bestaat uit het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010-2013, met de bijbehorende subsidieregeling Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden (hierna Krimp). De bevolkingsdaling zal zich in drie gebieden⁴ binnen de provincie de komende jaren versneld doorzetten en is daarmee een van de belangrijkste thema's die de toekomstige ontwikkeling van onze provincie bepalen⁵.

De subsidieregeling krimp is verdeeld in drie onderdelen:

- Woon- en leefbaarheidsplannen (€ 2.3 mln per jaar)
- Innovatieve projecten en Experimenten (€ 0.5 mln per jaar)
- Uitvoeringsbudget Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling (€ 0.2 mln per jaar)

Het krimpprogramma wordt uitgevoerd op de afdeling Ruimte en Samenleving (hierna RS) en valt onder de verantwoordelijkheid van gedeputeerde Marianne Besselink.

1.2 Aanleidingen voor het onderzoek

Er zijn binnen het provinciehuis en bij de leefbaarheidsregelingen een aantal aanleidingen voor het doen van dit onderzoek:

- De Noordelijke Rekenkamer⁶ (hierna NRK) heeft een rapport geschreven over de effectiviteit van het SEV-programma van de provincie Groningen (verschenen op 23 november 2010). In dit rapport '**De sociaal economische vitalisering van het**

⁴ Gemeente De Marne, Gemeenten Delfzijl, Appingedam, Loppersum en Eemsum, Regio Oost-Groningen

⁵ Bronnen: Provincie Groningen (2010). *Krimp in Groningen. Provinciaal actieplan bevolkingsdaling 2010-2014* en gesprek Dorine Sibbes, 4 april 2013

⁶ De Noordelijke Rekenkamer onderzoekt de effectiviteit, efficiëntie en de rechtmatigheid van het beleid wat de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen ontwikkelen en uitvoeren. De NRK is onafhankelijk en werkt in opdracht van de Provinciale Staten. Zij moet kaders stellen en controleren of de provincies hun werk goed doen. De adviezen van de NRK zijn wetenschappelijk onderbouwd en hebben als doel het verbeteren van de provinciale prestatie. Bron: website www.noordelijkerekenkamer.nl, gelezen op 4 oktober 2013.



Groningse Platteland', concludeert de NRK dat er verbeterpunten mogelijk zijn voor de werkwijze rond het SEV-programma. De aanbevelingen die de NRK geeft zijn onder meer het aanbrengen van meer focus in de SEV-regioprogramma's, het verbeteren van de transparantie in besluitvorming over projecten en het meten van resultaten aan de hand van scherpere beoordelingscriteria voor de ingediende projecten. Bovendien concludeert de Noordelijke Rekenkamer dat de Provincie heeft verzuimd om een goede definitie van het begrip leefbaarheid te bepalen, terwijl dit juist één van de belangrijkste onderdelen is van SEV⁷. Zonder definitie is het volgens de Noordelijke Rekenkamer niet mogelijk om doelen te behalen. Uit de rapporten PLG-Mid Term Review (hierna MTR) en het Rekenkamerrapport blijkt het volgende; *'Ondanks het positieve gevoel dat betrokken partijen hebben over het succes van het SEV-programma zijn er ook bedenkingen te noemen. Het is niet meetbaar wat het effect is van het programma en het is de vraag of regionale problemen voldoende worden opgelost. Ook is het niet duidelijk of de provincie voldoende kan sturen op doelen en resultaten van het SEV-programma.'* Nog niet alle kritiekpunten van de Noordelijke Rekenkamer zijn door de provincie opgelost.

- **Overgangsfase programma's:** veel grote gebiedsprogramma's lopen af. Ontwikkeling van de nieuwe gebiedsprogramma's (o.a. Krimp, PLG 2 en POP3) is een kans om het anders te gaan doen. In 2014/2015 moet het nieuwe EU POP3-landbouwprogramma starten. Deze wordt momenteel ontwikkeld. De provincie moet een keus maken of ze met dit EU POP3-programma wil blijven werken en net zoals de afgelopen programmaperiode cofinanciering beschikbaar stelt. Gemeenten willen graag doorgaan en bij de ontwikkelingen worden betrokken⁸.
- **Bezuinigingen:** vanuit de Europese Unie en het Rijk is er minder geld beschikbaar voor de verschillende programma's en regelingen. Ook de provincie Groningen zelf moet bezuinigen. De afdeling Landelijk gebied en Water heeft een bezuinigingstaakstelling van enkele fte's. Er wordt momenteel gekeken naar prioriteiten en bijbehorende capaciteit. Het is de vraag of de provincie bij het ingaan van de nieuwe programmaperioden (waarbij de hoeveelheid subsidie fors afneemt) de huidige capaciteit moet, kan en wil blijven inzetten.
- Er is binnen het provinciehuis Groningen een brede discussie ontstaan in 2012 met als hoofdvraag 'maken we het voor klanten niet te moeilijk'? Gedeputeerde Boumans heeft opdracht gegeven om een traject te starten, **Minder regels, betere dienstverlening**. Onderdeel daarvan is het klantvriendelijker maken van de leefbaarheidsregelingen LEADER en Krimp⁹.
- Gedeputeerden Besselink en Staghoutier hebben beide leefbaarheid in hun portefeuilles. Er is een gedeeltelijke **overlap** in de verschillende programma's en subsidieregelingen. Vanuit de buitenwereld is er kritiek geleverd op deze overlap en op de complexiteit van de regelingen. Bovendien heeft men het idee dat er binnen de provincie niet genoeg afstemming plaatsvindt. Als je wat breder naar de programma's

⁷ Noordelijke Rekenkamer (2010). *De sociaal economische vitalisering van het Groningse Platteland*. Pagina 14

⁸ Bron: gesprek Leendert van Galen Last, 2 april 2013

⁹ Bron: gesprek Harry Coerts, Actieprogramma Minder regels, betere dienstverlening, 15 maart 2013



van de provincie kijkt valt op dat deze nogal versnipperd zijn. Er zijn minimaal acht programma's waarbij leefbaarheid één van de doelen is¹⁰. De directie heeft in juni 2013 opdracht gegeven aan de afdelingen RS, ECP en LGW om te kijken of zij integraler kunnen werken binnen de programma's en of de knelpunten die worden ervaren bij de regelingen krimp en LEADER opgelost kunnen worden.

Ook in meer algemene zin zijn er ontwikkelingen. De rol van de overheid en dus ook die van de Provincie Groningen verandert. De manier van werken die jarenlang is toegepast (top-down) sluit niet meer aan bij de behoeften van de regio's. Die willen meer verantwoordelijk en vrijheid en meebeslissen over budgetten. Door bezuinigingen worden overheden gedwongen meer over te laten aan de burger. Dit vraagt om een overheid die faciliteert in plaats van uitvoert. Deze behoefte vanuit de maatschappij wordt governance genoemd.

De Provincie Groningen wil op basis van bovenstaande aanleidingen onderzoeken op welke manieren zij in de periode 2014-2020 en daarna het beste aan leefbaarheid kan werken.

1.3 Doelstelling, onderzoeksvragen en resultaten

De in de vorige paragraaf genoemde aanleidingen geven aan dat er behoefte is om kritisch naar de leefbaarheidsregelingen te kijken. De doelstelling voor de opdrachtgever (provincie Groningen) is om meer samenhang en efficiëntie in de leefbaarheidsprogramma's aan te brengen. Dit leidt tot de centrale doelstelling voor mijn onderzoek:

Het aanreiken van middelen aan de provincie Groningen zodat zij het thema leefbaarheid in de periode 2014-2020 doelmatig en doeltreffend kan organiseren en uitvoeren, rekening houdend met ontwikkelingen die invloed hebben op het bestuurlijk kader waarbinnen de provincie werkt.

De begrippen **doelmatig** en **doeltreffend** moeten nader worden gedefinieerd. Wikipedia geeft de volgende omschrijving van (het verschil tussen) de begrippen doelmatig en doeltreffend:

'Efficiëntie of doelmatigheid is de mate van gebruik van middelen om een bepaald doel te bereiken. (Metafoor: de korte route naar het doel.) Een proces wordt efficiënt genoemd als het ten opzichte van een norm weinig middelen gebruikt. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op tijd, inspanning (manuren), grondstoffen of geld.

*Effectiviteit of doeltreffendheid daarentegen geeft aan dat de uitkomst van het proces gerealiseerd wordt. (Metafoor: het doel raken.) In tegenstelling tot efficiëntie heeft het dus geen betrekking op het proces zelf, maar op de uitkomst ervan.'*¹¹

¹⁰ Een overzicht van deze versnippering is als bijlage 11 opgenomen in dit rapport.

¹¹ http://nl.wikipedia.org/wiki/Effici%C3%ABntie_en_effectiviteit, gelezen op 20 januari 2014



In dit onderzoek wordt doelmatig en doeltreffend als volgt beschouwd:

Een manier om de doelen van het leefbaarheidsbeleid te kunnen behalen op een wijze:

A waarbij de huidige knelpunten worden opgelost;

B die leidt tot tevredenheid van de stakeholders;

C waarbij de provincie Groningen zo min mogelijk middelen voor het proces nodig heeft.

Er zijn drie **onderzoeksvragen** opgesteld:

- Wat is sociaal economische vitaliteit en leefbaarheid in dit onderzoek?
- Wat is de invloed van governance en overheidsparticipatie op het uitvoeren van leefbaarheidsbeleid?
- Welke knelpunten worden er op dit moment bij de leefbaarheidsprogramma's van de provincie Groningen ervaren?

De **resultaten** van het onderzoek zijn:

- Een beeld van het bestuurlijk kader en de ontwikkelingen waarbinnen de provincie haar werk uitvoert (zoals governance, gemeentelijke herindeling, nieuwe EU POP3-programma).
- Een beeld van de huidige situatie en knelpunten bij de leefbaarheidsregelingen van de provincie Groningen.
- Keuze voor een rol en invulling hiervan die de provincie Groningen kan toepassen bij het thema leefbaarheid in de periode 2014-2020.
- Aanbevelingen om de werkwijze van de leefbaarheidsregelingen te verbeteren, zodanig dat de doelmatigheid en doeltreffendheid toenemen.
- Aanbevelingen voor de fasering en implementatie van de nieuwe werkwijze.

1.4 Afbakening onderzoek

Dit onderzoek is gericht op de belangrijkste leefbaarheidsregelingen van de provincie Groningen: Sociaal Economische Vitalisering en Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden. De provincie heeft daarnaast ook andere subsidieregelingen die deels raken aan de beleidsdoelstellingen van de leefbaarheidsregelingen, maar deze worden niet (uitgebreid) onderzocht.

Binnen het onderzoek wordt gekeken naar de opzet en organisatie van de huidige regelingen (verantwoordelijkheden, taakverdeling, processen, besluitvormingstraject etc.). Er wordt gekeken naar zowel harde (structuur, bijvoorbeeld complexiteit) als zachte (cultuur, bijvoorbeeld gebrek aan afstemming) factoren. De regionale gebiedsprogramma's en de projecten die worden gesubsidieerd worden niet inhoudelijk bekeken. De uitkomsten van het rapport van de NRK (één van de aanleidingen voor dit onderzoek) worden niet klakkeloos overgenomen zonder te onderzoeken of deze aanbevelingen wel kloppen.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de periode januari 2013 tot en met december 2013. Dit maakt het mogelijk om aanpassingen door te voeren voor aanvang van het nieuwe Europese POP3-programma welke in 2014 start.



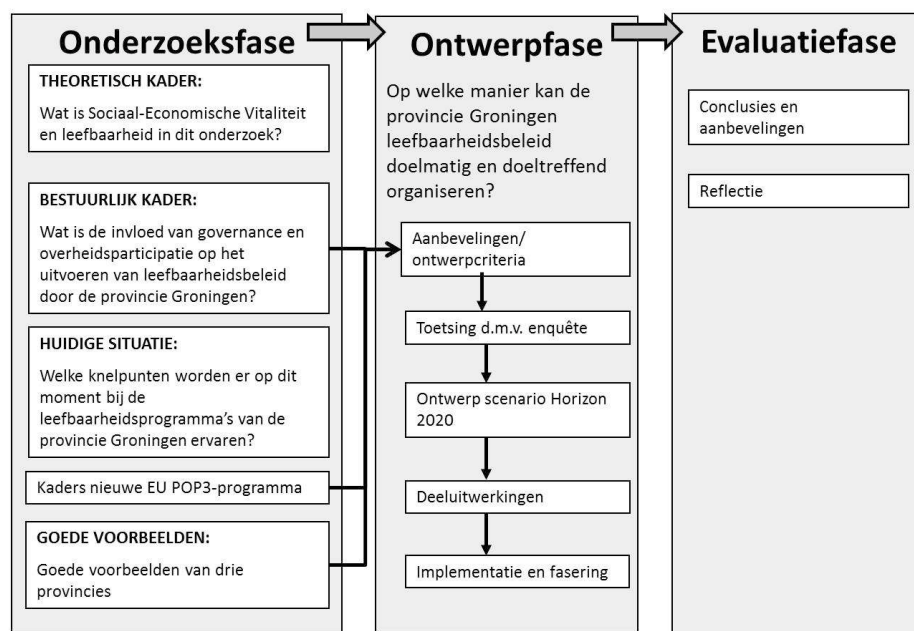
1.5 Doelgroep

Het onderzoek draait om verbeteringen van de belangrijkste leefbaarheidsprogramma's van de Provincie Groningen: LEADER en Krimp. Logischerwijs bestaat de doelgroep daarom uit iedereen die met deze programma's te maken heeft, zowel intern (Provincie Groningen) als extern (leden van de LAG¹², stuurgroep Krimp, gemeenten, projectindieners). Daarnaast kunnen de aanbevelingen ter inspiratie dienen voor andere provinciale (subsidie)programma's zoals het Actieprogramma Werk Leefbaarheid Energie en Programma Landelijk Gebied.

1.6 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek naar de leefbaarheidsregelingen van de Provincie Groningen heeft als doel om een ontwerp te maken voor het leefbaarheidsbeleid wat tot en met 2020 gebruikt kan worden. Het betreft kwalitatief onderzoek met als belangrijk onderdeel een ontwerpstudie. Bij het doen van een ontwerpstudie staat het doel centraal, en niet de onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn een middel om input voor het ontwerp te krijgen.

Het onderzoek bestaat uit drie fasen : onderzoeksfase, ontwerpfase en evaluatiefase. In figuur 1 is te zien hoe de verschillende fasen worden uitgevoerd en welke stappen worden genomen. De stappen worden in de volgende subparagrafen verder toegelicht.



Figuur 3 Fasen in het onderzoek

¹² LAG staat voor Lokale Actiegroep, de commissie die bestaat uit overheden en maatschappelijke organisaties, en die periodiek over de ingediende LEADER-aanvragen adviseert aan de gedeputeerde. Het werken met een LAG is een verplichting vanuit het Europese POP2-subsidieprogramma.

1.6.1 Onderzoeksfase

Theoretisch kader (hoofdstuk 2)

Wat is leefbaarheid eigenlijk? In het theoretisch kader kijk ik naar de begrippen Sociaal economische vitalisering (Hierna SEV) en leefbaarheid aan de hand van literatuur, om het vervolgens als 'bril' te kunnen gebruiken in mijn verdere onderzoek. Ook kijk ik naar de meningen van betrokken bij de regelingen, wat verstaan zij onder leefbaarheid en klopt dat met het vastgestelde beleid?

Uit de literatuur komen conclusies en aanbevelingen over het gebruik van de begrippen leefbaarheid en sociaal economische vitalisering.

Bestuurlijk kader (hoofdstuk 3)

Bij de start van het onderzoekstraject is al duidelijk geworden dat er een aantal knelpunten zijn over de leefbaarheidsregelingen die te maken hebben met de houding die de provincie aanneemt. Je kunt als overheid op verschillende manieren je beleid uitvoeren. Er zijn verschillende invullingen mogelijk, afhankelijk van hoe je als provincie wilt werken. Bijvoorbeeld in de sturingsstijl: het ene uiterste is top-down, het andere uiterste is decentralisatie naar gemeenten of totale zeggenschap door burgers. Daartussen zitten verschillende andere mogelijkheden. Omdat het vanaf het begin van het onderzoek al duidelijk was dat de ervaren knelpunten te maken hebben met ontwikkelingen als governance en overheidsparticipatie heb ik besloten een hoofdstuk Bestuurlijk kader op te nemen. In het bestuurlijk kader kijk ik naar twee belangrijke ontwikkelingen in de maatschappij die invloed uitoefenen op de houding en rol van de overheid: governance en overheidsparticipatie. Resultaat is een beeld van het bestuurlijk kader en de wereld waarbinnen de provincie haar werk doet.

Uit de literatuur over governance en overheidsparticipatie komen aanbevelingen/ontwerpcriteria hoe een overheid op een goede manier kan participeren aan projecten die in de samenleving ontstaan.

Huidige situatie leefbaarheidsregelingen (hoofdstuk 4)

Er zijn verschillende knelpunten te benoemen. In elk geval knelpunten op basis van leefbaarheid als beleidsthema (definitie, breedte van de regeling) en knelpunten wat betreft governance en overheidsparticipatie (rol en verantwoordelijkheden van provincie en partners). Daarnaast ervaren de verschillende betrokkenen nog meer knelpunten. Om een goed beeld te krijgen van alle knelpunten worden er verschillende stappen genomen, welke hieronder worden beschreven.

- **Literatuuronderzoek** naar de huidige situatie van het leefbaarheidsbeleid en werkwijze in Groningen aan de hand van bestaande beleidsstukken en beleidsevaluaties. Het beleid vormt de kaders waarbinnen het LEADER-programma zich afspeelt. Aan de hand van het bestaande beleid en beleidsevaluaties wordt een beeld gevormd van de huidige werkwijze en kaders. Na de literatuurstudie is er een goed beeld van de kaders en het beleid voor LEADER en krimp in de provincie Groningen.
- Via **participerende observatie** neem ik deel aan twee (door de provincie georganiseerde) regiobijeenkomsten waarbij gebruikers van de leefbaarheidsregelingen bevraagd worden over verbetermogelijkheden en hun



ervaringen met de regelingen. Participerende observatie betekent dat je als onderzoeker midden in je onderzoeksonderwerp staat en meedoet aan de dagelijkse bezigheden¹³. Het resultaat van de aanwezigheid bij deze bijeenkomsten is inzicht in hoe de gebruikers de leefbaarheidsregelingen ervaren.

- Er worden **semigestructureerde interviews** gehouden met externe betrokkenen van de regelingen. Het doel van de interviews is controleren of het beeld uit de literatuur (beleid van de provincie Groningen) klopt en daarnaast het uitvoeren van een aanvullende probleemanalyse. In de interviews komt aan de orde of de leefbaarheidsprogramma's van de provincie Groningen in de huidige vorm doelmatig en doeltreffend zijn en wat er beter kan. Resultaat is een beeld van de knelpunten en kansen die door betrokkenen worden ervaren.

Bij een semigestructureerd interview worden er een aantal open vragen gesteld die vooraf per onderwerp zijn vastgelegd. De methodiek en de uitwerking van de vragen en het interviewschema is gedaan op basis van informatie uit het Basisboek Interviewen¹⁴. Aan de hand van de gegeven antwoorden worden aanvullende vragen gesteld om dieperliggende informatie te achterhalen. De interviews worden opgenomen en uitgewerkt, waarna ze ter goedkeuring aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

De gevonden informatie van de bovenstaande stappen wordt via het **7S-model van McKinsey** geanalyseerd en gestructureerd. Dit model (nader beschreven in hoofdstuk 4) biedt de mogelijkheid om zowel harde als zachte knelpunten te benoemen. Er ontstaat een breed beeld van de huidige knelpunten.

Kaders nieuwe Europese subsidieprogramma (hoofdstuk 5)

Het nieuwe scenario moet passen binnen de kaders van het nieuwe Europese POP3-programma, de opvolger van het huidige LEADER-programma. Door middel van literatuuronderzoek en een gesprek met een expert geef ik een beeld van de kader van dit POP3-programma. Uit deze kaders komen aanbevelingen/ontwerpcriteria.

Goede voorbeelden (hoofdstuk 6)

Ik kijk naar enkele goede voorbeelden van andere organisaties: hoe organiseren die hun leefbaarheidsprogramma's? Welke rol heeft deze organisatie, en welke taken hebben ze? Gaat dit goed? Zijn deze rollen en taken ook toepasbaar in Groningen? In overleg met enkele deskundigen¹⁵ die kennis hebben van een aantal andere organisaties en goede voorbeelden konden aanwijzen zijn drie organisaties uitgekozen: ik verdiep me in de mogelijkheid om een speciale afdeling subsidies in te voeren (gesprek met afdelingshoofd van de provincie Gelderland en literatuurstudie documenten), bestudeer het leefbaarheidsbeleid van de provincie Brabant (literatuurstudie/ interview) en kijk naar de streekagenda's binnen de provincie Friesland (literatuuronderzoek). Het bestuderen van de goede voorbeelden leidt tot een aantal aanbevelingen/ontwerpcriteria.

¹³ Verhoeven, N. (2007) Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs. Pagina 120

¹⁴ Baarda, B. et al (2012) Basisboek Interviewen. Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews.

¹⁵ Jan Beekman, Bouke Oudega, Harry Coerts, René Pertou, allen Provincie Groningen



1.6.2 Ontwerpfase

Aanbevelingen/ontwerpcriteria & toetsing door middel van een enquête (§7.1)

Uit voorgaande stappen (literatuuronderzoek, interviews, klantbijeenkomsten, gesprekken en goede voorbeelden) zijn allerlei conclusies en aanbevelingen gekomen over de invulling die de provincie Groningen kan geven aan het leefbaarheidsbeleid op de middellange termijn. Deze conclusies en aanbevelingen worden getoetst op draagvlak en acceptatie binnen de provincie door ze om te vormen tot een enquête en voor te leggen aan een brede groep betrokkenen. Het gaat hierbij om ongeveer 80 personen die direct betrokken zijn bij één van de twee huidige regelingen LEADER en/of Krimp. Over de doelgroep, de uitnodigingen en de inhoud van de enquête is vooraf afgestemd met de opdrachtgever.

Ontwerp scenario Horizon 2020 (§7.3)

Op basis van de resultaten van de enquête wordt er vervolgens een conceptueel model ontworpen voor een nieuwe vorm van leefbaarheidsbeleid binnen de provincie Groningen. Hierbij wordt ook gekeken naar de rollen die de regio's kunnen hebben. Bij de analyse van de resultaten van de enquête en de uitwerking van het ontwerp zal het 7S-model worden gebruikt. Het ontwerp wordt besproken met een aantal betrokkenen en indien nodig aangescherpt.

Deeluitwerkingen (§7.3)

Enkele onderdelen van het scenario worden nader uitgewerkt om een idee te geven van hoe de provincie het leefbaarheidsbeleid kan organiseren. Het gaat om een 'spin in het web', een semi-frontoffice en een subsidieafdeling.

Implementatie en fasering (hoofdstuk 8)

Je kunt niet van de ene op de andere dag je hele organisatie veranderen. Om een nieuwe structuur te gaan invoeren en gebruiken is er een implementatieplan nodig. Binnen mijn onderzoek doe ik aanbevelingen voor de implementatie van het nieuwe model. Hierin wordt kort beschreven op welk moment welke stappen moeten worden genomen om het model in te kunnen voeren.

1.6.3 Evaluatiefase

In de evaluatiefase wordt teruggekeken op de inhoud en het proces van het onderzoek en worden aanbevelingen gedaan.

Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 9)

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken over de inhoud van het onderzoek en worden aanbevelingen gedaan over onderwerpen die zijdelings met het onderzoek te maken hebben maar niet direct tot de opdracht behoren.

Reflectie (hoofdstuk 10)

In de reflectie wordt teruggekeken op het verloop van het onderzoek en de gebruikte methodieken. Ook worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.



2. Theoretisch kader: sociaal economische vitalisering en leefbaarheid

Als de provincie Groningen wil werken aan leefbaarheid en de sociaal economische vitaliteit van het platteland moet zij weten wat dat is, of beter gezegd, wat zij er onder verstaat. Zowel binnen als buiten de provincie moeten de begrippen duidelijk zijn om helder met elkaar te communiceren en doelen te kunnen behalen. Het zou logisch zijn dat de provincie een definitie heeft vastgesteld van het begrip sociaal economische vitalisering en van het begrip leefbaarheid. Maar na onderzoek in het vastgestelde beleid blijkt dit niet zo te zijn. In dit hoofdstuk kijk ik daarom eerst naar enkele definities.

2.1 Dé definitie van leefbaarheid bestaat niet

Op zoek naar een goede definitie van leefbaarheid en SEV wordt al snel duidelijk dat deze er niet zijn. Zowel in beleidsstukken van het Rijk als van de diverse provincies wordt nergens echt duidelijk wat Sociaal Economische Vitalisering inhoudt. Ook het begrip leefbaarheid is niet gedefinieerd in deze stukken. Wel opvallend is de samenhang tussen deze begrippen, ze lijken onlosmakelijk met elkaar te zijn verbonden. Fontein (2009) concludeert dat veel provincies SEV en leefbaarheid in gezamenlijkheid uitvoeren als beleidsthema in hun PMJP's, waarbij de insteek per provincie verschilt¹⁶

In de provincie Groningen is SEV onderdeel van het Programma Landelijk Gebied (PLG), het belangrijkste programma voor het Groninger Platteland. In het PMPJ geeft de provincie in een ondertitel een omschrijving van het doel van SEV in : "Gezonde economische en sociale basis en een voorzieningenniveau dat is toegesneden is op de behoeften.¹⁷ " Zie de tabel hieronder.

Beleidsopgave	Strategisch doel (kwaliteitseis)	Operationeel doel en prestatie-indicator (eenheid)	Prestatie
Sociaal economische vitalisering Gezonde economische en sociale basis en een voorzieningen niveau dat toegesneden is op de behoeften	P Stimulering en verbreding van de plattelandseconomie Stimuleren van de marktsector en kwaliteitsverbetering vooral gericht op kleinschalige MKB, landbouw en toeristisch-recreatief bedrijfsleven		
	Verbetering van de leefbaarheid in plattelandsgebieden Verbetering en versterking van het woon-, werk- en leefmilieu en vergroten van betrokkenheid bij leefomgeving		
	Stimuleren lokale ontwikkelingen via LEADERaanpak Stimuleren van het ontwikkelen van initiatieven en plannen bottom-up		

Figuur 4 Doelen van SEV, zoals opgenomen in het PMJP (bron: PMJP 2007-2013, pagina 41)

¹⁶ Fontein (2009) Sociaal economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. Pagina 43

¹⁷ Provincie Groningen (2006). Programma Landelijk Gebied, PMJP 2007 - 2013 Groningen. Kansen Benutten. Pagina 41



Uit deze tabel blijkt meteen dat behalve de definitie ook de operationele doelen en prestaties niet SMART zijn vastgelegd maar dat deze zijn omschreven.

2.2 Leefbaarheid volgens andere provincies

Als je kijkt naar het SEV-beleid van andere provincies is het verhogen van de leefbaarheid vaak het doel van het uitvoeren van het beleid. In veel stukken (o.a. in het beleid van de provincie Friesland) lijken de begrippen sociaal economische vitaliteit en leefbaarheid uitwisselbaar. Het lijkt bovendien alsof leefbaarheid veronderstelt wordt als bekende, ingeburgerde term die niet hoeft te worden gedefinieerd.

Voor de Provincie Drenthe bestaat sociaal-economische vitalisering uit de onderdelen Plattelandseconomie en Leefbaarheid. Met plattelandseconomie wordt werkgelegenheid bedoeld, en leefbaarheid staat voor de fysieke woonomgeving en de beschikbaarheid van voorzieningen¹⁸. Drenthe wil de plattelandsvitaliteit versterken door het stimuleren en verbreden van de economie en het verbeteren van de voorzieningen. Een scherpere definitie wordt niet gegeven¹⁹.

In Friesland, waar de provincie inmiddels ruime ervaring heeft met bottom-up gebiedsgericht werken via haar bureau Plattelânsprojecten, zijn ook geen strakke definities vastgesteld in de diverse beleidsnota's (pMJP 2007-2013, nota 'Plattelânsbelied 2004-2008'). De Noordelijke Rekenkamer zegt hierover dat de begrippen vitaal platteland, leefbaarheid, sociaal economische vitaliteit en plattelandsontwikkeling allen worden gebruikt zonder verder te definiëren en bovendien ook door elkaar heen worden gebruikt²⁰.

Ook in de provincie Utrecht worden de begrippen leefbaarheid en sociaal economische vitalisering niet duidelijk uitgelegd in het pMJP²¹.

De provincie Noord-Brabant geeft wel een definitie, namelijk 'Het wonen in een prettige en veilige omgeving, met de mogelijkheid om (thuis of in de buurt) gebruik te kunnen maken van (eenvoudige) zorg-, welzijn- en gemaksdiensten.'²² Maar hierbij kun je je ook afvragen wat er precies mee wordt bedoeld: wat versta je bijvoorbeeld onder eenvoudige gemaksdiensten? Wat is een veilige omgeving?

Uit bovenstaande korte inventarisatie blijkt dat het geven van een eenduidige definitie van het begrip leefbaarheid nog niet eenvoudig is. Als je verder zoekt in de literatuur wordt dit onderstreept. Leidelmeijer en Van Kamp hebben zelfs in opdracht van het ministerie van VROM een literatuurstudie uitgevoerd met als doel het definiëren van leefbaarheid en de daaruit voortvloeiende indicatoren. VROM acht dit noodzakelijk om resultaatgericht aan de

18 Provincie Drenthe (2008). Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe landelijk gebied 2007-2013. Pagina 20

19 Noordelijke Rekenkamer (2011). De Sociaal Economische vitalisering van het Drentse platteland.

20 Noordelijke Rekenkamer (2011). De Sociaal Economische vitalisering van het Friese platteland.

21 Randstedelijke Rekenkamer (2011). Vitaal Platteland. Provincie Utrecht

22 PON, Het (2009). Leefbaarheid: Feiten in beeld. (brochure)



kwaliteit van de leefomgeving te werken²³. Leidelmeijer en Van Kamp schrijven dat er uiteenlopende definities te vinden zijn in de literatuur. Hieronder een kleine greep:

- Van Dale: 'geschikt om erin of ermee te kunnen leven'
- De Leefbaarometer: 'de mate waarin de leefomgeving aansluit bij de voorwaarden en behoeften die er door de mens aan worden gesteld'
- Het PON: 'leefbaarheid is de meetlat die aangeeft of het goed toeven is in de buurt'²⁴.
- Wikipedia: 'Met het begrip leefbaarheid wordt aangegeven hoe aantrekkelijk en/of geschikt een gebied of gemeenschap is om er te wonen, of te werken. Het is een typisch containerbegrip en dus diffuus en multidimensioneel. Iedereen heeft een idee van de betekenis, maar de exacte omschrijving is sterk afhankelijk van tijd en plaats.'

Als je de definities bekijkt valt het op dat ze allemaal iets zeggen over de mens en zijn leefomgeving, of beter gezegd, hoe de mens zijn leefomgeving waardeert. Leefbaarheid gaat over de kwaliteit van de leefomgeving in een breed kader. Het heeft zowel een objectieve (meetbare) als subjectieve kant²⁵. En dat is precies wat het tot een lastig te definiëren begrip maakt, ieder mens heeft namelijk zijn eigen mening. Voor de een is het belangrijk om in een rustige straat te wonen, de ander voelt zich juist prettig als er meer te beleven is.

Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt dat het niet aan te bevelen is om een hele strakke definitie vast te willen stellen maar dat je beter duidelijk te kiezen voor een bepaalde bandbreedte van het begrip: wat versta je onder leefbaarheid in het betreffende beleid en wat doe je wel en niet²⁶? Fontein sluit hierbij aan, en zegt dat het niet erg is dat de definities van leefbaarheid per organisatie verschillen, maar dat het wel belangrijk is om een definitie vast te stellen omdat je anders niet doelgericht kunt werken²⁷. De Noordelijke Rekenkamer beaamt deze noodzaak in haar adviezen aan de provincies Groningen, Friesland en Drenthe.

23 Leidelmeijer & van Kamp (2003). Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid; Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering. Pagina 3

²⁴ Het PON (2009). *Leefbaarheid: Feiten in beeld*. Pagina 2

²⁵ PON, Het (2009). *Leefbaarheid: Feiten in beeld*. (brochure)

²⁶ Planbureau voor de leefomgeving in: Het PON (2009). *Leefbaarheid: Feiten in beeld*. Pagina 3.

²⁷ Fontein (2009). Sociaal Economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. pagina 11



2.3 Leefbaarheidsbeleid in de Provincie Groningen

Uit de vorige alinea blijkt dat het eenvoudig vaststellen van een goede definitie ook voor andere organisaties lastig is, omdat het een subjectief begrip is. Maar er is nog een belangrijke reden waarom de definitie van leefbaarheid in de provincie Groningen zo ruim is opgeschreven: de provincie wil leefbaarheidsbeleid samen met de regio's uitvoeren. In deze alinea ga ik daar verder op in.

2.3.1 Samen met de regio's

In het PMPJ 2007-2013 formuleert de Provincie Groningen de wens om via stuurgroepen samen te werken in de vier regio's die Groningen kent. De reden hiervoor is dat de provincie draagvlak en participatie wil krijgen bij de betrokken partijen in de regio's. Onder meer gemeenten en waterschappen nemen deel aan deze stuurgroepen. De behoeften en wensen van deze partijen en van de regio worden vooraf onderzocht en benoemd. Een breed opgestelde integrale SWOT-analyse vormt de basis voor een meerjarig regioprogramma, waarbij de provincie voorkeur heeft voor integrale plannen. Hieruit volgen doelen die passen bij de regio. Vervolgens kunnen provincie en regio samen de doelen behalen via het uitvoeren van projecten. Voor de uitvoering van projecten is het nodig dat gemeenten, waterschappen en andere partijen cofinanciering inbrengen. Ook dit is een goede reden om samen met deze partijen samen te werken en het PMJP uit te voeren.²⁸

In het PMJP kiest de provincie dus heel duidelijk voor een vorm van samenwerken met de regio waarbij weinig is afgebakend en veel ruimte is voor bestuurlijke afweging. Niet meten dus, maar wegen. Dit is een bewuste keus geweest.

2.3.2 Bottom-up

Behalve door de keuze van de provincie om samen met de regio's te werken is in het SEV-programma ook als gevolg van de LEADER-subsidie (en dus de verplichte LEADER-werkwijze) een open houding nodig. De LEADER-werkwijze betekent dat projecten bottom-up moeten ontstaan, in de streek dus. De EU legt hierover allerlei regels op. De projecten moeten bijvoorbeeld worden beoordeeld door een LAG, een afvaardiging uit de streek. De projecten moeten aansluiten op de doelen die in het lokale actieplan zijn vastgelegd, een plan wat in overleg met de streek moet worden opgesteld. Als de provincie de doelen van het LEADER-programma en definitie van leefbaarheid te sterk afbakent, is er het gevaar dat de projecten die in de streek ontstaan niet binnen de kaders vallen en dus geen subsidie kunnen ontvangen. Om dit te voorkomen zijn de kaders opzettelijk breed gehouden.

28 Provincie Groningen (2006). *Programma Landelijk Gebied, PMJP 2007 - 2013 Groningen. Kansen Benutten*. Pagina 11



2.3.3 Leefbaarheid volgens betrokkenen

Uit interviews²⁹ met acht personen die bij de leefbaarheidsregelingen betrokken zijn, blijkt dat het aanscherpen van de definitie niet noodzakelijk wordt geacht. Men vindt leefbaarheid een (in elk geval gedeeltelijk) subjectief begrip. Wethouder Fred Stol omschrijft het als volgt: *'Leefbaarheid is een momentopname en is voor iedereen verschillend; een boer heeft andere normen en waarden dan een burger. Er bestaat wel een soort gezamenlijke richting waaraan je kunt werken.'*³⁰

Geen enkele van de geïnterviewden is van mening dat een aangescherpte definitie toegevoegde waarde heeft voor het programma. De ruime definitie wordt juist vaak gezien als een pluspunt omdat het juist meer mogelijkheden geeft om bijdragen toe te kennen aan allerlei goede projecten vanuit de streek. De geïnterviewden vinden het belangrijk om te werken met gebiedsgebonden werkplannen (het Lokale Actieplan bij LEADER en de Woon- en Leefbaarheidsplannen bij Krimp) waarin de knelpunten en kansen van het gebied staan benoemd en waar het begrip leefbaarheid wordt ingekaderd aan de hand van deze knelpunten en kansen. De werkplannen zijn uitvoeringsgericht vormen het toetsingskader: draagt het project bij aan het oplossen van één of meer knelpunten in het gebied? Een goed werkplan biedt een duidelijk beoordelingskader. Hiermee kan voldoende worden gestuurd op goede projecten die bijdragen aan de leefbaarheid van een specifiek gebied.

2.4 Conclusie theoretisch kader

Veel organisaties zien sociaal economische vitalisering als een begrip met een harde, meetbare kant (economie) en een zachte, subjectieve kant (leefbaarheid). Het niet hebben van een definitie van leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering zorgt voor verwarring bij de uitvoering van het beleid, want waar werk je nu eigenlijk aan? Ondanks dat de begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering deels subjectief zijn en ook per organisatie kunnen verschillen, is het aan te bevelen een eigen definitie of kader vast te stellen.

Omdat de Provincie Groningen kiest voor een aanpak van leefbaarheid en sociaal economische vitalisering samen met de regio's (onder meer door de LEADER-werkwijze) is het lastig de definitie en doelen (strategisch en operationeel) vooraf vast te leggen en in te kaderen via prestaties. Een groot deel van de projecten moet immers uit de regio's en de bevolking komen, waardoor je vooraf niet kunt zeggen welke projecten dat zijn of hoeveel projecten er worden uitgevoerd. De definitie die de provincie gebruikt is daarbij een startpunt en opzettelijk breed gehouden. Uit interviews blijkt dat de regio's het verscherpen van de definitie niet noodzakelijk achten om de doelgerichtheid van het programma te vergroten. De huidige werkwijze met uitvoeringsgerichte, gebiedsgebonden werkplannen vormen een goed kader voor de beoordeling van de projecten die ontstaan.

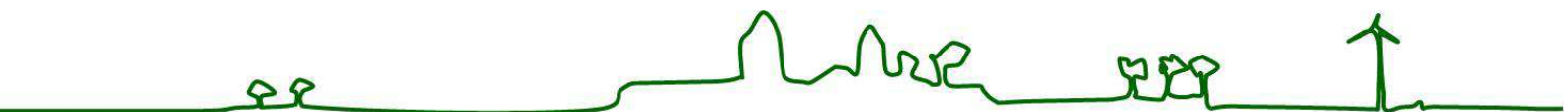
²⁹ In mei 2013 zijn 8 interviews gehouden met betrokkenen van leefbaarheidsregelingen, per regio een bestuurder en een ambtenaar of afgevaardigde van een maatschappelijke partij. Zie ook bijlage 1 en §1.6

³⁰ Interview Fred Stol, gehouden op 8 mei 2013



Aanbevelingen:

- Omdat de definitie en doelen van met name de LEADER-regeling nog steeds breed zijn, is het naar mijn mening raadzaam dat de provincie omschrijft in haar beleid hoe zij de doelen samen met de regio's wil behalen. Hiermee kan duidelijk worden gemaakt dat de provincie haar definitie opzettelijk breed houdt en dat dit niet een vorm van nalatigheid of slordigheid is.
- Houd de definitie van leefbaarheid en SEV breed en zorg dat je projecten en plannen kunt 'wegen' in plaats van 'meten'.
- Spreek samen met de partners af wat je onder leefbaarheid en sociaal economische vitalisering verstaat.
- Sluit aan bij de kansen en knelpunten in de regio en leg deze vast in gebiedsplannen. Dit is vervolgens het toetsingskader.



3. Bestuurlijk kader: governance en overheidsparticipatie

Governance en overheidsparticipatie zijn belangrijke trends die invloed hebben op de werkwijze van de overheid in het algemeen. Ook in Groningen leidt dit tot wijzigingen van het bestuurlijk kader, de wereld waarbinnen de provincie haar werk moet doen. De rollen veranderen. De provincie zou meer moeten loslaten en overlaten aan de maatschappij. Maar het is niet eenvoudig om een dergelijke nieuwe rol aan te nemen. Loslaten willen we best doen, maar we weten niet goed genoeg hoe dat moet. Want voor een aantal taken hebben we doelen en moeten wij als Provincie verantwoording afleggen. Je kunt daarom niet alles overlaten aan het gebied. Toch? We willen doelen behalen. We willen dat het gebied meedoet. Nu nog uitvinden hoe we dat het beste kunnen doen.

De ontwikkelingen governance en overheidsparticipatie kunnen de provincie wellicht helpen een nieuwe rol in te vullen. Dit besef dringt binnen het provinciehuis langzaam door:

“Een belangrijke ontwikkeling van een andere orde betreft de veranderende verhouding tussen burgers, overheid en instituties. De tijd dat bij alle problemen in ons leven als eerste naar ‘de overheid’ werd gekeken, is voorbij.

Burgers en maatschappelijke organisaties worden meer en meer aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid. De rol van de overheid verschuift van ‘alwetende probleemoplosser’ naar facilitator en stimulator van die eigen kracht en verantwoordelijkheid en bewaker van het democratisch proces zoals burgers en instanties dat steeds meer in de eigen leefomgeving gezamenlijk gestalte geven.”

Uit: Ruimte voor Daadkracht, pagina 13, Provincie Groningen, juli 2013.

Aan de hand van literatuur over governance en overheidsparticipatie bestudeer ik in dit hoofdstuk de rol die de provincie bij het leefbaarheidsbeleid zou kunnen hebben. Ik verwacht dat deze begrippen van groot belang zijn voor de uitvoering van de leefbaarheidsprogramma's. Ook kijk ik naar de naderende herindeling van Groninger gemeenten en de gevolgen die dat heeft voor het leefbaarheidsbeleid. Uit de literatuur over deze onderwerpen volgen aanbevelingen over de manier waarop je als overheid leefbaarheidsbeleid zou kunnen uitvoeren. Deze toets ik in een later stadium op hun bruikbaarheid en acceptatie binnen de Provincie Groningen.



3.1 Van government naar governance-netwerken

De laatste decennia is de rol van de overheid bij complexe beleidsproblemen verschoven van government naar (netwerk-)governance³¹. Vreke stelt dat dit inhoudt dat bij government één partij het beleid bepaalt, en andere partijen niks in te brengen hebben. Bij governance zijn de partijen veel meer met elkaar verbonden en kunnen ze allen input leveren voor het beleid³². Nieuwenhuis noemt hierbij dat governance een verschuiving is van verantwoordelijkheden van overheid naar maatschappij³³. Voor gebiedsgericht werken is het nodig dat andere partijen dan de overheid aanschuiven om de complexe beleidsprobleem op te lossen, en gebiedsgericht werken komt dan ook voort uit de verschuiving van government naar governance. Er is daarbij geen duidelijk onderscheid tussen publieke en private partijen. Volgens Hajer is governance ook gericht op de verhouding tussen deze partijen. In plaats van een strak regerende overheid die alles zelf bepaald ziet Hajer netwerken ontstaan met nieuwe vormen van samenwerking en afstemming tussen verschillende partijen en verschillende schaalniveaus. De vroegere hiërarchische verhoudingen verdwijnen³⁴.

Harmsen geeft in onderstaande tabel de verschillen tussen de aanpak in government en governance³⁵.

Government	Governance
Top-down sturing door overheid	Overheid als regisseur van netwerk (bottom-up)
Traditioneel hiërarchische verhoudingen (overheid is de baas)	Coöperatie en gelijkwaardigheid van participerende actoren
Projectmanagement door overheid	Procesmanagement door overheid. Actoren komen door samenwerking tot beleidsvorming en beleidsuitvoering.
Door overheid vooraf vastgestelde doelen.	Er wordt een gemeenschappelijke basis gezocht, waarna doelen worden verweven in onderhandeling tussen de actoren.
Doelen zijn statisch en SMART geformuleerd.	Gezamenlijke beleidsdoelen zijn dynamisch. Overheid is op achtergrond en geeft publieke en private actoren de ruimte.
Beleidsprobleem door overheid bepaald.	Gemeenschappelijk beschouwd beleidsprobleem.
Juridische, economische, communicatieve sturing	Bestuur door regie

Figuur 5 Verschil in de rol van de overheid bij traditioneel hiërarchische beleidsbenadering en in netwerk-governance. Bron: Harmsen (2012)

Vreke ziet in de praktijk vaak geen harde grens tussen government en governance, het is meer te beschouwen als een schaal waarbij de werkelijkheid ergens tussen deze twee

31 Harmsen (2012). *Een koeler klimaat voor kennisonderbouwing van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid?* Pagina 26

32 Vreke et al (2009) *Maatlat Government-Governance*. Pagina 7.

33 Nieuwenhuis (2012). *Gebiedsgericht werken, de samenleving centraal!* Pagina 32

34 Hajer et al (2004). *Nieuwe vormen van governance*. Pagina 11

35 Harmsen (2012). *Een koeler klimaat voor kennisonderbouwing van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid?* Pagina 28



uitersten ligt. Hierbij neemt de mate van invloed die de overheid uitoefent af naarmate de schaal richting governance gaat. De betrokkenheid van andere partijen bij het beleidsproces en de mate waarin zij daar invloed op kunnen uitoefenen neemt daarbij juist toe³⁶.

Oorzaken van deze verschuiving

Voor de verschuiving van government naar governance zijn verschillende oorzaken te vinden. Volgens Hamelink is een belangrijke reden de burger, die in de loop van de tijd steeds mondiger is geworden. Beleid doordrukken en besturen door middel van regels, controle en sancties leverde daardoor niet meer het gewenste resultaat³⁷. Floor & Salverda stellen dat de burger daarbij de ruimte neemt om het heft in eigen handen te nemen³⁸.

Harmsen vindt deze verschuiving bovendien nodig omdat je als overheid complexe problemen niet in je eentje kunt oplossen. Je hebt daarbij partners nodig waarmee je samenwerkt. Dit moet wel gebeuren op basis van gelijkwaardigheid, je bent als overheid immers afhankelijk van deze partners voor het oplossen van de problemen. Aan de andere kant zijn deze partners voor het oplossen van hun problemen ook weer afhankelijk van de overheid³⁹. Ook de Bruijn & ten Heuvelhof noemen deze wederzijdse afhankelijkheid als een belangrijk kenmerk van governance-netwerken⁴⁰. Het is daarbij volgens Harmsen raadzaam om aan de start van een proces te kijken welke belangen en wensen alle partijen hebben. Deze kunnen dan in elkaar worden geschoven om daarna gezamenlijk de doelen te behalen

Doordat in onze verzorgingsstaat de overheid de afgelopen decennia zo veel taken op zich heeft genomen is de consument lui geworden. Nu de overheid minder geld heeft is zij volgens Floor & Salverda genoodzaakt om dingen weer uit handen te geven en te gaan sturen op hoofdlijnen. Zij heeft burgers en maatschappelijke partijen nodig om het beleid uit te voeren. Het bewust neerleggen van verantwoordelijkheden bij burgers is een manier om meer betrokkenheid te creëren⁴¹. Dit sluit aan bij de theorie van Situationeel Leiderschap die is ontwikkeld door Hersey en Blanchard. Hoe meer vrijheid je geeft aan je medewerker (of in dit geval, hoe meer vrijheid de overheid geeft aan andere partijen en burgers), hoe verantwoordelijker deze wordt. Deze partijen moeten daar natuurlijk wel toe in staat zijn⁴². Om participatie mogelijk te maken stelt Hamelink dat de overheid daarbij een ondersteunende rol moet hebben.

36 Vreke et al (2009). *Maatlat Government-Governance*. Pagina 13.

37 Hamelink (datum onbekend). *Besturing van de moderne burger*. www.hamelink.org

38 Floor & Salverda (2006). *Zelforganisatie in het landelijk gebied*. Pagina 8

39 Harmsen (2012). *Een koeler klimaat voor kennisonderbouwing van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid?* Pagina 26

40 de Bruijn & ten Heuvelhof (2011). *Management in netwerken*. Pagina 28

41 Floor & Salverda (2006). *Zelforganisatie in het landelijk gebied*. Pagina 8

42 Bron: <http://www.pmwiki.nl/kennis/leiderschapstijlen-volgens-hersey-blanchard>, gelezen op 12 augustus 2013



Conclusie

De rol van de overheid en de mate van verantwoordelijkheid die zij heeft voor het oplossen van complexe problemen is de afgelopen decennia afgenomen. De rol van andere partijen is daarentegen juist gegroeid. Om de problemen op te lossen ontstaan allerlei verschillende samenwerkingsvormen, die per situatie ontstaan.

Samenvattend zijn er drie belangrijke oorzaken voor de verschuiving van government naar governance: de burger die mondiger wordt en meer betrokkenheid eist, de overheid die minder geld heeft en daardoor gedwongen wordt taken aan de maatschappij over te laten, en de complexiteit van de beleidsproblemen waardoor de overheid deze niet alleen kan oplossen. Om de complexe beleidsproblemen op te lossen heeft de overheid partners in het gebied nodig.

3.2 Overheidsparticipatie

Naast governance is ook 'overheidsparticipatie' een term die de afgelopen jaren veel wordt genoemd als het gaat om de rol van de overheid. Deze begrippen hangen voor een groot deel met elkaar samen. Het verschil zit in degene die het initiatief neemt. Bij government is de overheid degene die een probleem heeft en dit oplost in een gelijkwaardige samenwerking met burgers en maatschappelijke partijen. Bij overheidsparticipatie ontwikkelen burgers ideeën waarna de overheid (of andere beleidsontwikkende-/ uitvoerende organisatie) raakt betrokken bij een initiatief vanuit de maatschappij.

Bertine Steenberghe, directeur Directie Burgerschap en Informatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zegt in Magazine de Werkplaats: *"Het is hoog tijd dat de overheid aansluiting zoekt bij de samenleving, in plaats van dat de overheid steeds die samenleving aansluiting bij haar laat zoeken. Overheidsparticipatie heeft voor mij alles te maken met een overheid die meedoet in plaats van alleen maar eisen stelt aan de burger. Wat ons betreft is dat de richting die we op zouden moeten, kunnen en willen!"*

Het Magazine constateert dat de samenleving is veranderd in een netwerkmaatschappij waarbij de burger mee wil praten over het ontwikkelen en uitvoeren van overheidsbeleid. Om burgers deze rol te geven zijn flexibele en open overheden nodig, met bestuurders die los durven laten. De burger moet daarbij niet worden gezien als een eng verschijnsel maar als een bondgenoot. Burgers verwachten van de overheid dat deze hen steunt bij het uitvoeren van hun belangen en wensen⁴³:

In de provincie Groningen is er met name in het Westerkwartier vernieuwing op het gebied van de rol van de overheid. In deze regio is in 2013 de Gebiedscoöperatie opgericht. Hierin zitten vertegenwoordigingen van de 5 O's (omgeving, ondernemer, overheid, onderwijs en onderzoek). Wethouder Fred Stol is één van de oprichters: *"Het Westerkwartier is klaar voor meer samenwerking, voor een platform dat het gebied behoudt en ontwikkelt. Juist de integrale samenwerking tussen de sectorale organisaties (de vijf O's) kan goed werken, en het past bij de trend dat wij als overheid vraaggericht gaan werken."* In deze regio probeert de overheid dus aan te sluiten bij de problemen in het gebied in plaats van andersom.

43 Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij (2012). *De Werkplaats 14, overheidsparticipatie*. Pagina 5



Conclusie

Bij overheidsparticipatie neemt een regio of groep burgers een initiatief en sluit de overheid hier later bij aan. Er is een netwerksamenleving ontstaan, en de overheid moet hierin meebewegen. Binnen de provincie Groningen is met name de regio Westerkwartier bezig met overheidsparticipatie. Dit doet zij via de Gebiedscoöperatie. Maar ook andere regio's hebben de behoefte aan een overheid die zich bij de samenleving aansluit in plaats van andersom. De provincie moet dus nadenken over hoe zij hier op in kan spelen.

3.3 Overheidsparticipatie in krimpgebieden

Uit onderzoek naar bevolkingskrimp blijkt dat er in krimpgebieden extra aandacht nodig is voor de rol die de overheid moet vervullen. De Adviescommissie Bevolkingskrimp heeft onderzoek gedaan naar de manier waarop burgers, overheid en andere partijen het beste kunnen samenwerken in gebieden waar sprake is van bevolkingskrimp. De overheid moet ook in krimpgebieden meer aan de burgers overlaten, zo adviseert de Adviescommissie⁴⁴. Zij ziet dit overigens niet als loslaten. Overlaten is het zorgen voor heldere kaders waarbij burgers de ruimte krijgen voor initiatieven. De overheid faciliteert dit zonder het initiatief over te nemen, en toetst de initiatieven op kwaliteit. In regio's waar sprake is van bevolkingskrimp is er volgens de Adviescommissie een behoefte om vast te houden aan de bestaande situatie, met name omdat krimp negatieve associaties oproept. Echter de gevolgen van krimp (afname leefbaarheid en economische vitaliteit) doen een groter beroep op de bevolking. Er zijn steeds minder mensen, maar die zouden juist meer moeten doen. In krimpregio's zijn bovendien de taken minder leuk, burgers werken over het algemeen liever mee aan het bouwen van iets nieuws dan aan het schrappen van voorzieningen. Doordat krimp relatief nieuw is en er weinig ervaring mee is opgedaan voelen dorpsbelangenverenigingen zich niet genoeg in staat om met goede initiatieven te komen. Overheden hebben daarbij vaak de neiging om problemen naar zich toe te trekken. Vaak werken organisaties ook langs elkaar heen. Overheden en bijvoorbeeld woningcorporaties organiseren hun eigen projecten en informatieavonden, zonder goed af te stemmen en het dorp als één geheel te beschouwen. Hierbij worden kansen gemist om beleid en financiën aan elkaar te koppelen. De Adviescommissie ziet hier nog kansen.

Bij de problemen rondom krimp wordt vaak de nadruk gelegd op wonen en voorzieningen. Het Plattelandsparlement vindt dat er te weinig wordt gekeken naar sociale cohesie, terwijl onderzoek (waaronder 'Bedreigd Bestaan' van het CAB, maart 2011) het belang hiervan aantoonst. Ook economische vitaliteit krijgt vaak te weinig aandacht. Het bedrijfsleven wordt nog te weinig in de discussie en plannen betrokken. Terwijl het bedrijfsleven de werkgelegenheid moet kunnen blijven bieden aan de regio.

Ook de Groot & Schonewille hebben de gevolgen van krimp onderzocht. Zij schrijven dat burgers het verdwijnen van voorzieningen wijten aan krimp. Daarnaast spelen schaalvergroting, toegenomen mobiliteit en veranderingen in leefstijl een rol bij de afname⁴⁵. De voorzieningen in een dorp zijn belangrijk voor het saamhorigheidsgevoel in het dorp. Het zijn de plekken waar je elkaar ontmoet en contact hebt met je

⁴⁴ Plattelandsparlement (2011). Adviezen van drie adviescommissies van het Plattelandsparlement. Pagina 11

⁴⁵ De Groot en Schonewille (2012). Krimp in Beeld. Pagina 35



medebewoners. Speciaal in woondorpen (waar het werk verdwenen is en de bewoners forensen zijn geworden) zijn ontmoetingsplekken van groot belang voor de sociale cohesie en leefbaarheid. De Groot en Schonewille constateren dat het verdwijnen van ontmoetingsplekken in de toekomst gevolgen kan hebben; juist als er vanuit de overheid wordt verwacht dat de burgers zichzelf redden kent men elkaar niet meer en wordt de drempel voor dorpsbewoners om andermans hulp te vragen groter.

Conclusie

In krimpgebieden heeft de overheid vaak nog een te grote rol, terwijl het juist daar van belang is om de bewoners zelf een grotere rol te geven. De overheid moet meer overlaten aan burgers en innovatieve ideeën de ruimte geven en stimuleren. De overheid zou goed moeten kijken naar de problemen en behoeften die in een gebied ervaren worden en deze ondersteunen. Maatwerk en samenwerking met andere organisaties zoals woningcorporaties en bedrijfsleven is hierbij erg belangrijk.

3.4 Waarom werkt overheidsparticipatie vaak nog niet?

Veel overheden zijn inmiddels gewend om burgers in meerdere of mindere mate te laten participeren bij hun beleid en uitvoering. Het is echter vaak lastig om als overheid aan te sluiten bij bestaande initiatieven vanuit de maatschappij en dus zelf te participeren. Uit het onderzoek van Floor en Salverda (2006) blijkt dat de overheid bang is om de verantwoordelijkheden over te dragen aan burgers, mogelijk door een gebrek aan vertrouwen in de bedoelingen en de capaciteiten van deze burgers. Zij probeert wel los te laten maar aan de andere kant ook te controleren en sturen. De overheid wil het wel (of zegt wel te willen) maar doet het nog niet in voldoende mate. In de praktijk lopen burgers dan aan tegen bijvoorbeeld te complexe, starre en arbeidsintensieve subsidieregelingen en langdurige procedures (zoals bestemmingsplannen). Hierdoor verdwijnt het enthousiasme en de kwaliteit van de initiatieven vanuit de maatschappij. Floor en Salverda noemen bijvoorbeeld het subsidiecriteria innovatief, waar alle projecten aan moeten voldoen. Maar wat is dat precies, en waarom zou dat bij alle projecten moeten⁴⁶?

Van der Lans trekt dezelfde conclusie. Onder meer Stichting DOEN organiseerde in 2011 een aantal bijeenkomsten over binding in de samenleving. Van der Lans schreef een publicatie over de acht georganiseerde workshops, waarin opvallend vaak het werkwoord 'loslaten' werd genoemd. Hij beschrijft het gevoel dat de overheid in Nederland alles probeert te reguleren, controleren en sturen, in procedures, wetten en regels. En burgers willen dat niet meer, omdat deze werkwijze ten eerste niet goed werkt en ten tweede omdat de burger zelf meer vrijheid en inbreng wil hebben⁴⁷.

Wat ook tijdens deze workshops aan de orde kwam is het verschil tussen de systeemwereld waarin de overheid opereert, en de leefwereld waarin de burger zich bevindt. En dan ook vooral over de kloof tussen deze twee werelden. Het rijtje woorden laat zien waarom het de overheid vaak niet lukt de burger te bereiken en te laten participeren: ze communiceren op andere niveaus. Overheden zijn hiërarchisch ingericht, met veel wetten, procedures,

46 Floor & Salverda (2006). *Zelforganisatie in het landelijk gebied*. Pagina 10

47 Van der Lans (2012). *Loslaten, vertrouwen, binden*. Pagina 16



rangen, protocollen et cetera. 'Zo doen wij dat niet.' Burgers kunnen vaak niet rechtstreeks de betreffende ambtenaar of bestuurder bellen, maar moeten via een loket of formulier hun vraag indienen. Burgers moeten zich aanpassen aan de wereld die de overheid in de loop der tijd heeft gecreëerd. En voor veel mensen zit die wereld niet logisch in elkaar. De beperkte flexibiliteit van de systeemwereld botst steeds vaker met de leefwereld van burgers⁴⁸. Het Plattelandsparlement beveelt aan het verschil tussen systeemwereld en leefwereld van overheid en burger te erkennen en hier aandacht aan te besteden⁴⁹.

<u>PUBLIEK – Systeemwereld</u>	<u>Leefwereld – PRIVAAT</u>
Overheid, politici, ambtenaren	Burgers, professionals
Stadhuis, gemeente	Buurt, wijk, straat
Beleid	Activiteit
Grootschalig	Kleinschalig
Probleemgericht	Oplossingsgericht
Specialistisch	Generalistisch
Rechtmatig	Willekeurig
Procedureel	Emotioneel
Formeel	Informeel
Risicomijdend	Passie/plezier
Controleerbaar	Praktisch
Hiërarchisch georganiseerd	Horizontaal/netwerkachtig
Instanties	Personen
Voorlichting/PR/marketing	Sociale media
Gestuurde uitvoering	Dienstbare ondersteuning
Bureaucratisch	Activistisch

Figuur 6 Verschillen tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burger (bron: Van der Lans (2012). *Loslaten, vertrouwen, binden*. Pagina 33)

Conclusie

Overheidsparticipatie werkt vaak nog niet doordat overheden weinig vertrouwen hebben in burgers (en omgekeerd). Zij vinden het daardoor lastig om verantwoordelijkheden over te dragen aan de maatschappij. Daarnaast is er een grote kloof tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burger.

48 Van der Lans (2012). *Loslaten, vertrouwen, binden*. Pagina 33

49 Plattelandsparlement (2011). *Adviezen van drie adviescommissies van het PlattelandsParlement*. Pagina 42



3.5 Governance en overheidsparticipatie binnen de provincie Groningen.

Een snelle ronde langs een aantal provinciale ambtenaren⁵⁰ leidt tot de conclusie dat de urgentie om als provincie een andere rol aan te nemen duidelijk wordt gevoeld. Mensen die veel samenwerken met de regio's horen regelmatig dat men vindt dat de provincie te veel top-down en te veel versnipperd en sectoraal werkt.

Ook uit literatuuronderzoek kwam deze urgentie naar voren. In september 2012 is er door de LAG-voorzitters een brief⁵¹ gestuurd over deze gevoelde problemen. *“De wijze waarop de provincie vindt dat het gebied zich moet ontwikkelen (meer integraal), vindt omgekeerd plaats op het provinciehuis. De provincie is verkokerd.”*⁵² Pas in april 2013 kwam er een antwoord, maar deze was erg procedureel en bracht geen oplossing voor de problemen. Dit impliceert dat de provincie de problemen niet serieus neemt of niet zo ervaart.

Interviews

Om beter te onderzoeken welke knelpunten werden ervaren door de verschillende regio's zijn er acht een aantal uit elk van de vier regio's twee personen geïnterviewd. Naast aanvullende probleemanalyse was het doel van de interviews om te onderzoeken welke verbeteringen de betrokkenen zagen voor de leefbaarheidsprogramma's. De interviews zijn gehouden in mei 2013. Het vragenschema en de lijst met geïnterviewden zijn opgenomen als bijlage 1.

In één van de interviews⁵³ werd een aantal van de door de regio's ervaren problemen concreet benoemd: *‘Er is (nog) teveel verschotting bij de provincie als het gaat om de ontwikkelingen op het platteland. Meest uitgesproken voorbeeld hiervan was dat er twee bijeenkomsten op één dag werden gehouden waarbij de dorpen waren uitgenodigd: een bijeenkomst vanuit de regio met de ene gedeputeerde en een bijeenkomst vanuit de Provincie met de andere gedeputeerde. Die bijeenkomsten gingen eigenlijk over hetzelfde onderwerp. Het leek alsof er vanuit de gedeputeerden geen afstemming was over het onderwerp. We hebben daarnaast aangedrongen op het ontschotten van de regelingen, en hoewel dat onderkend wordt, duurt het allemaal erg lang.’* Dergelijke problemen leiden tot frustratie en frictie tussen de regio's en de provincie.

De problemen die gevoeld worden door betrokkenen bij de regelingen (ambtenaren van gemeenten en provincie, bestuurders van gemeenten en maatschappelijke partners) geven aan dat de rol van de provincie niet meer past bij het goed kunnen aanpakken van leefbaarheidsproblematiek. De provincie lijkt de verschuiving naar governance nog niet goed (genoeg) te hebben gemaakt. Laat staan dat zij momenteel op een productieve manier aan overheidsparticipatie doet.

⁵⁰ Dorine Sibbes, Harry Coerts, Jan Beekman, René Pertou, Anke Romein, Bouke Oudega, allen Provincie Groningen

⁵¹ Gemeente Slochteren (2012). *Betere integratie en ontschotting*.

⁵² Interview met wethouder Fred Stol, gehouden op 8 mei 2013

⁵³ Interview met ambtenaar Frits ten Bloemendal, gehouden op 16 mei 2013



3.6 Aanbevelingen vanuit de literatuur over governance en overheidsparticipatie

Zoals uit de vorige paragrafen opgemaakt kan worden past overheidsparticipatie goed bij het uitvoeren van leefbaarheidsbeleid (LEADER en krimp). Bij LEADER wordt dit versterkt doordat de Europese Unie deze manier van werken oplegt (bottom-up werken en toepassing van LAG's). De provincie zou daarom kunnen leren van deze ontwikkelingen en van organisaties die al op die manier werken.

In deze paragraaf kijk ik naar de mogelijkheden die overheidsparticipatie biedt voor de invulling van het leefbaarheidsbeleid. De literatuur geeft een aantal aanbevelingen voor een manier van werken. Deze aanbevelingen worden via een enquête voorgelegd aan een aantal betrokkenen: externe adviescommissie, geïnterviewden, sleutelfiguren vanuit de provinciale organisatie.

Volgens de Adviescommissie Burgerparticipatie zijn er drie dingen die je wilt bereiken, namelijk dat:

1. Actieve burgers kunnen werken aan wat zij van belang vinden voor hun omgeving,
2. Overheden verantwoordelijkheid nemen voor wat op hun bordje ligt en
3. Er vitale samenwerkingen ontstaan ten aanzien van de onderwerpen waarvoor overheid en burgers elkaar nodig hebben⁵⁴.

Aanbevelingen:

- De maatschappij heeft een grote behoefte aan een overheid die participeert in de samenleving en aansluit bij de leefwereld van de burger, de Provincie Groningen moet daar in meegaan.
- De bezuinigingen die de Provincie Groningen moet doen, dwingen haar ertoe om taken aan de maatschappij over te laten.
- De provincie moet, om leefbaarheidsbeleid op een succesvolle manier uit te voeren, samenwerken met andere overheden, burgers en maatschappelijke partijen.

54 Plattelandsparlement (2011). *Adviezen van drie adviescommissies van het PlattelandsParlement*. Pagina 33



Om ruimte te geven aan initiatieven uit de maatschappij kan de overheid een aantal zaken veranderen:

- Herdefiniëren van rollen en verantwoordelijkheden.
- Beter communiceren met betrokken partijen.
- Werken met een regionale benadering.
- Economische vitaliteit meer betrekken bij leefbaarheidsbeleid.
- Subsidieregelingen maken 'zonder' regels.

Deze onderdelen licht ik hierna toe.

3.6.1 Herdefiniëren van rollen en verantwoordelijkheden.

Leefbaarheid en bevolkingskrimp zijn onderwerpen die je niet als overheid, burger of bedrijfsleven alleen kunt aanpakken. Samenwerking is nodig, maar wel op een andere manier dan we gewend waren. De Adviescommissie Bevolkingsdaling schrijft dat je samen met de maatschappij moet bepalen wie welke rol heeft. Vervolgens moet je je aan deze rollen houden. De burger krijgt taken en de overheid ook: bijvoorbeeld herstructurering van een woonwijk is iets wat burgers niet zelf kunnen. De overheid moet kaders stellen en vervolgens aansluiten bij initiatieven in het gebied. Het helpt om flexibele subsidieregelingen te hebben, waardoor projecten niet meer naar een regeling kunnen worden toegeschreven, maar waarbij je subsidie verleent voor een echt probleem. Verder is het hierbij goed om de beschikbare instrumenten en bevoegdheden toe te passen om hiermee de gevolgen van krimp te kunnen verzachten. Denk hierbij aan structuurvisie (regels voor woningbouw en bedrijventerreinen), financieel toezicht gemeenten, provinciale visie of beleid voor krimp. Werk als overheid en maatschappelijke partijen ook niet sectoraal maar integraal⁵⁵.

Bij de keuze voor de rol die de overheid kan aannemen is de **overheidsparticipatietrap** een handig hulpmiddel. De Raad voor Openbaar Bestuur introduceert deze in haar rapport 'Loslaten in Vertrouwen'.



Figuur 7 De overheidsparticipatietrap (Bron: ROB)

Het idee achter deze overheidsparticipatietrap is dat het initiatief vanuit de maatschappij leidend is en dat je aan de hand daarvan bepaald welke rol je als overheid moet hebben. Per geval moet die rol worden gekozen, afhankelijk van de behoefte vanuit het initiatief.

⁵⁵ Plattelandsparlement (2011). *Adviezen van drie adviescommissies van het PlattelandsParlement*. Pagina 13

Om de samenleving de ruimte te geven vindt de Raad dat je als overheid moet kiezen voor een zo laag mogelijke trede⁵⁶.

De treden op de ladder zijn achtereenvolgens:

- Loslaten: de overheid bemoeit zich helemaal niet met het initiatief
- Faciliteren: het initiatief komt vanuit de maatschappij maar de overheid heeft een belang in het realiseren ervan
- Stimuleren: de overheid wil iets maar kiest ervoor de uitvoering van de wens door de maatschappij te laten plaatsvinden. Het is de taak van de overheid om te zorgen dat andere partijen in beweging komen.
- Regisseren: De overheid heeft de regie maar andere partijen zijn betrokken bij de uitvoering van een initiatief.
- Reguleren : op basis van wet- en regelgeving stuurt de overheid en kan eventueel handhaven of sancties geven.

Het volgende model van de denktank SV geeft aan hoe je als overheid je rol kunt kiezen, afhankelijk van de **potenties van gebieden en partijen**:

		Potenties van gebieden	
		hoog	laag
Potenties van partijen	hoog	A Loslaten, afwachten	B Stimuleren, afstemmen
	laag	C Inviteren, initiëren	D Regelen, borgen, zorgen

Figuur 8 Potenties van gebieden en partijen in de stedelijke vernieuwing. (Bron: Denktank SV)

Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt in gebieden met weinig potentie (krimp, Vogelaarwijken, slechte woningbouw) en met veel potentie (groeigebieden, economisch interessante ontwikkelingslocaties). De overheid kan hierbij vier verschillende rollen aannemen, afhankelijk van de potentie van zowel het gebied als de potentie van de partijen: een krimpgebied heeft vaak minder potentie omdat er over het algemeen weinig winst te halen valt (winst in letterlijke zin). Daar zal je dan als overheid een grotere rol moeten vervullen om toch dingen gedaan te krijgen. Bij potenties van partners kun je denken aan een actief dorp met veel burgers die zich willen inzetten voor de leefbaarheid, versus een dorp waar weinig gemeenschapsgevoel is en actieve burgers moeilijk te vinden zijn⁵⁷.

Van der Lans geeft een aantal aanbevelingen om het gebrek aan **binding** tussen overheid en maatschappij te herstellen. Hij vindt dat je nieuwe samenwerkingsvormen moet faciliteren, zoals gebiedscoöperaties die een deel van de taken van de overheid over kunnen nemen. Burgers moeten weer eigenaar worden van hun eigen levens. Geef ze de

⁵⁶ Raad voor Openbaar Bestuur (2010). *Loslaten in vertrouwen*. Pagina 67

⁵⁷ Denktank Stedelijke vernieuwing na 2014 (Denktank SV) (2012). *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging*. Pagina 16

ruimte om dingen zelf te organiseren zonder te strak te regisseren. Het gaat om goede initiatieven van kundige mensen, niet om hoe het allemaal op papier is bedacht. Voorspelbaarheid, controleerbaarheid en afrekenbaarheid moeten zo veel mogelijk worden losgelaten. Je kunt niet altijd vooraf precies beschrijven wat een project of proces oplevert, zeker niet als het om iets innovatiefs gaat (en dat is meestal een subsidievoorwaarde). Actieve burgers, de 'best persons' en organisatoren moeten worden gekoesterd en deze mensen moeten vrijheid en vertrouwen krijgen. Dit geldt ook voor de ambtenaren die de vrijheid moeten hebben om zich aan te passen aan de leefwereld van burgers. Verder moet de overheid beseffen dat zij er is voor haar burgers, en dat die burgers zelf ook dingen kunnen en willen. Loslaten dus, vertrouwen dat het goed komt, en altijd in het achterhoofd houden of de producten en diensten die je als overheid aan de maatschappij biedt wel toegevoegde waarde hebben⁵⁸.

Aanbevelingen:

- De tijd is rijp om meer los te laten. In navolging van het advies van de Raad voor Openbaar Bestuur moet de provincie kiezen voor een zo klein mogelijke rol bij het uitvoeren van leefbaarheidsbeleid.
- Het moet daarbij per project mogelijk zijn om, afhankelijk van de situatie en potenties van het gebied, te kiezen voor een bepaalde rol.
- Deze rol moet samen met de partijen in het gebied gekozen worden.
- Zowel ambtenaren als de partijen die projecten uitvoeren moeten meer vrijheid en vertrouwen krijgen om op een integrale manier de problemen in een gebied op te lossen.
- De provincie moet niet sectoraal maar integraal werken.

3.6.2 Beter communiceren met betrokken partijen.

De Gemeente Schiedam- Vlaardingen heeft uit haar ervaringen een aantal pluspunten en aanbevelingen benoemd. Zo hebben zij ervaren dat een goede **frontoffice** het contact met de burger makkelijk maakt. De gemeente organiseert leefbaarheidsplatforms die een goede bijdrage leveren aan gebiedsgericht werken. De afstand tussen burgers en ambtenaren/bestuurders is afgenomen door deze werkwijze. Ook is er het besef gekomen dat je nooit de hele bevolking kunt mobiliseren, dat het altijd maar een kleine groep burgers is die veel kan en wil doen. De gemeente probeert met korte lijnen te werken en heeft gemerkt dat burgers dit erg waarderen. Met raadsleden en gebiedsmanagers bijvoorbeeld is via mail en telefoon (sms, Whatsapp) snel te communiceren⁵⁹.

Aanbeveling:

- Uit ervaringen van andere overheden blijkt dat het werken met een frontoffice leidt tot goede resultaten. De provincie moet daarom serieus onderzoeken of zij dit voor haar ook een verbetering kan betekenen.



Van der Velden heeft een checklist opgesteld voor de **competenties** die overheden nodig hebben om burgerinitiatieven te faciliteren. Wat betreft communicatie geeft hij de volgende aanbevelingen:

- *Zorg ervoor dat initiatiefnemers de overheid kunnen vinden;*
- *Wijz per initiatief één aanspreekpunt aan;*
- *Luister en vraag wat er nodig is om het initiatief tot een succes te maken;*
- *Reageer snel op een verzoek, ook als er nog geen antwoord is;*
- *Stel geen voorwaarden aan een initiatief. Een overheid heeft niet het eindoordeel of een initiatief doorgaat of niet. Verwijs eventueel door;*
- *Waak ervoor het project niet over te nemen, maar laat het ook niet helemaal los;*
- *Heb regelmatig contact en geef advies op maat;⁶⁰*

Wat betreft communiceren wordt er dus veel verwacht van de overheid. In de praktijk zijn het vooral ambtenaren die deze nieuwe vorm van communiceren moeten toepassen. Als de overheid flexibel met burgers om wil gaan moet zij de ambtenaren die met deze burgers in contact staan de ruimte geven om die flexibiliteit toe te passen in het dagelijks werk. Er is een nieuw soort ambtenaar nodig die anders werkt dan soms in het verleden werd gedaan. Ook binnen de Provincie Groningen is dit besef er. Het beeld van de anonieme ambtenaar die zich kan verschuilen in de ivoren toren van gemeente- of provinciehuis is inmiddels achterhaald. Binnen het programma 'Minder regels, betere dienstverlening' is er onder de noemer van de 'ondernemende ambtenaar' volop aandacht voor de nieuwe manier van werken.

De Adviescommissie Burgerparticipatie raad aan om ambtenaren te trainen in de competenties die nodig zijn voor de nieuwe rol. Bij het aannemen van nieuwe ambtenaren kun je hier ook op selecteren. Er moet ruimte zijn in het beleid voor initiatieven vanuit de maatschappij, en het moet mogelijk zijn om van het beleid af te wijzen. Ambtenaren moeten daarbij worden vrijgelaten in de hoeveelheid tijd die ze steken in het ondersteunen van initiatieven, omdat er niet goed vooraf te bepalen is hoeveel begeleiding er nodig is en hoe het proces verloopt. Ook het ondersteunen zelf is maatwerk: het ene dorp heeft veel hulp nodig of doet lang over een proces, terwijl andere dorpen meer kennis hebben en daardoor minder begeleiding vragen. Het moet voor ambtenaren mogelijk zijn om hier op in te spelen⁶¹.

Waar volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur vroeger geld, regels en communicatie de sturingsmiddelen waren, is tegenwoordig communicatie het belangrijkste sturingsmiddel. Dat betekent dat ambtenaren goede communicatieve vaardigheden moeten hebben. Ook moeten zij procesmanagers zijn, omdat de plannen vaak uit de maatschappij komen en de overheid dit proces moet ondersteunen⁶².

60 van der Velden (2011). Zelforganisatie in stedelijke vernieuwing. Pagina 10

61 Plattelandsparlement (2011). Adviezen van drie adviescommissies van het PlattelandsParlement. Pagina 42

62 Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen*. Pagina 71.



Aanbevelingen:

- De provincie moet zich in haar communicatie dienstverlenend opstellen; een website met slecht vindbare informatie zonder namen van personen die je kunt bellen is niet meer van deze tijd.
- De ambtenaren die werken aan de regelingen moeten vindbaar zijn en burgers moeten op een directe manier met hen kunnen communiceren. Deze ambtenaren moeten beschikken over goede communicatie-eigenschappen en de provincie moet aandacht besteden aan de competenties van deze ambtenaren.

3.6.3 Werken met een regionale benadering.

De Adviescommissie Bevolkingskrimp vindt het in het geval van krimp belangrijk om een regionaal plan te maken op zowel sociaaleconomisch als ruimtelijk vlak en om hierbij burgers, maatschappelijke partijen en bedrijfsleven te betrekken. De provincie moet dit proces faciliteren en de samenwerkende gemeenten maken het plan. Deze plannen moeten vervolgens regionaal worden aangestuurd. Verder is het belangrijk dat dorpen ook buiten hun eigen grenzen kijken. Dorpsbewoners leven, sporten en werken niet alleen in hun eigen dorp maar gebruiken hiervoor globaal een gebied van twintig kilometer rondom hun woonplaats. Niet elk dorp hoeft alle voorzieningen te hebben⁶³.

Het ontwikkelen van een regionale visie voor krimp sluit aan bij de aanbeveling van Fontein, die schrijft dat de ILG-onderdelen SEV en leefbaarheid bij uitstek gebaat zijn bij aanpak op een lokaal schaalniveau, en dat het daarom goed zou zijn om de gemeenten meer bij het beleidsthema te betrekken⁶⁴. Het past ook volgens de Raad voor Openbaar Bestuur goed om bij de nieuwe rol van overheid en ambtenaar om in plaats van sectoraal, meer **geografisch te werken**. Samen met maatschappelijke partijen werk je dan aan de problemen van een gebied. Zij zegt hierover: *'Er moet een nieuwe frontlijnorganisatie ontstaan die op maat burgers en organisaties met elkaar in contact brengt op basis van de behoeften en mogelijkheden van het gebied.'*⁶⁵

Beslissingen over voorzieningen moeten weliswaar regionaal worden genomen, de dorpen die hun voorzieningen verliezen moeten gecompenseerd worden in de vorm van bijvoorbeeld leerlingenvervoer. Dorpen zouden zich hierbij vooral moeten richten op de functies die voorzieningen hebben, en niet op de voorzieningen zelf. Je wilt bijvoorbeeld een supermarkt in het dorp omdat je elkaar daar ontmoet. Als de voorzieningen dan toch behouden moeten worden zijn slimme combinaties van bestaande voorzieningen aan te raden⁶⁶.

63 Plattelandsparlement (2011). Adviezen van drie adviescommissies van het PlattelandsParlement. Pagina 13

64 Fontein (2009). Sociaal economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. Pagina 17

65 Raad voor Openbaar Bestuur (2010). *Loslaten in vertrouwen*. Pagina 71

66 Plattelandsparlement (2011). Adviezen van drie adviescommissies van het PlattelandsParlement. Pagina 13



Aanbevelingen:

- De provincie moet bij het uitvoeren van haar leefbaarheidsbeleid uitgaan van de problemen van een gebied en regionale samenwerkingsverbanden aangaan.
- Maatwerk per gebied moet mogelijk zijn.
- Het is aan te raden om ook het gemeentelijke beleid en ruimtelijk beleid te betrekken bij de plannen om de integraliteit te verhogen en zo beter aan te sluiten bij de leefwereld.

3.6.4 Economische vitaliteit meer betrekken bij leefbaarheidsbeleid.

De Adviescommissie Bevolkingsdaling vindt dat de arbeidsmarkt nog te weinig wordt betrokken bij de krimpproblematiek. Vooral in krimpgebieden zijn bijvoorbeeld innovatieve zorgoplossingen nodig. De provincie zou meer rekening moeten houden met de aanwezige economische kracht van de regio's en hier op inspringen en voortborduren. Daarnaast moet het voor jongeren mogelijk zijn om in hun regio te blijven wonen en werken. Overheden, onderwijs en bedrijfsleven moeten hierbij kansen scheppen voor de jongeren. Overheden kunnen tenslotte vestiging voor bedrijven stimuleren door het bijvoorbeeld mogelijk te maken dat bedrijven zich vestigen in leegstaande (agrarische) bebouwing.

Aanbevelingen:

- Bij het uitvoeren van leefbaarheidsbeleid moet de provincie de arbeidsmarkt meer betrekken. Hierbij hoort ook het subsidie verlenen aan (individuele) ondernemers en het soepel en faciliterend omgaan met bijvoorbeeld te strakke ruimtelijke regels.

3.6.5 Subsidieregelingen maken 'zonder' regels.

Subsidies voor leefbaarheid zou je niet te veel vooraf moeten vastleggen. Eén van de aanbevelingen van Fontein is dat het Rijk voor het thema leefbaarheid geen concrete prestatieafspraken op zou moeten nemen, maar alleen operationele doelen. Het is namelijk een thema waarbij het effect belangrijker is dan bijvoorbeeld het aantal samenwerkingsverbanden. Prestatieafspraken zijn daarom weinig zinvol⁶⁷. Dit staat haaks op de conclusies die de Noordelijke Rekenkamer heeft gedaan in haar rapport. De reactie van de provincie Groningen op dit rapport sluit aan bij Fontein door te stellen dat concrete afspraken niet passen in een bottom-up programma⁶⁸.

⁶⁷ Fontein (2009). *Sociaal economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG*. Pagina 16

⁶⁸ Zie bijlage 3 voor een nadere toelichting van de reactie van de provincie op het Rekenkamerrapport.



Van der Velden beveelt aan om voor leefbaarheidsbeleid structurele budgetten beschikbaar te stellen aan de samenleving. Hierbij moet een deel van de organisatie worden ingericht op het faciliteren van initiatieven uit de samenleving. Maar financiële ondersteuning moet niet per definitie worden gegeven: *“Subsidie kan een extra impuls betekenen voor organisaties, maar teveel subsidie kan een organisatie onafhankelijk maken van de leden. Tegelijkertijd moeten bewoners zich realiseren dat niet alle projecten toekomst hebben. Ze moeten ook oog hebben voor wat er al gebeurt in een wijk.”*

Deze aanbevelingen sluiten aan bij het gevoel wat veel medewerkers van de provincie hebben: timmer de regelingen niet dicht!

Aanbevelingen:

- De provincie Groningen moet samen met de gemeenten en maatschappelijke partners operationele doelen bepalen en voor de rest zo veel mogelijk regels opheffen.

3.7 Gemeentelijke herindeling 2018

Naast de ontwikkelingen op het gebied van governance en overheidsparticipatie is er nog een extra ontwikkeling die invloed heeft op de rol en taken van de provincie, en dat is de gemeentelijke herindeling. Het is volgens de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen ('commissie Jansen') noodzakelijk om te komen tot een herindeling naar zes Groninger gemeenten⁶⁹.

De commissie Jansen presenteerde haar advies 'Grenzeloos Gunnen' in februari 2013 aan de provincie Groningen. Zij geeft aan dat gemeenten steeds complexere maatschappelijke opgaven hebben op het gebied van bijvoorbeeld werk en voorzieningen in relatie tot krimp en vergrijzing. Deze vervullen ze voor inwoners, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties. Om hier voldoende voor toegerust te zijn is volgens de commissie een herindeling noodzakelijk. Uiterlijk 2018 moet deze herindeling een feit zijn.

De commissie adviseert onder meer een aanpak om de burgers veel meer directe zeggenschap over hun eigen leefomgeving te geven. Dit betekent tegelijkertijd meer bevoegdheden voor de nieuwe gemeenten, die van de provincie naar hen overgaan.

Knelpunten: werkgelegenheid en voorzieningen

De gemeenten en de provincie staan volgens de commissie Jansen voor flinke economische, maatschappelijke en bestuurlijke opgaven. Het gaat onder meer om stagnerende werkgelegenheid en haperende economische ontwikkeling. In de provincie Groningen ligt het besteedbare inkomen lager en zijn veel meer werklozen dan het landelijk gemiddelde, met name in Oost-Groningen. Ook zijn er in grote delen van de provincie veel sociale

⁶⁹ Jansen, G.J. & Korthuis, S.E. & Korsten, A.F.A. (2013). *Grenzeloos Gunnen*.



problemen, zoals “een groot aantal wsw’ers (vier keer zoveel als het gemiddelde in Nederland), wajong’ers en mensen met een bijstands- of werkloosheids- uitkering, een laag gemiddeld inkomen en opleidingsniveau, met mogelijk ingrijpende gevolgen voor de kinderen die in deze omstandigheden op- groeien. De arbeidsmarkt kenmerkt zich door een hardnekkige mismatch van vraag en arbeidsaanbod. Deze mismatch biedt weinig perspectief voor de opgave om mensen vanuit een uitkeringssituatie toe te leiden naar de arbeidsmarkt⁷⁰.”

Dat is nog niet alles. Ook bevolkingskrimp en vergrijzing leiden tot problemen zoals leegstand en verpaupering van woningen, afname van (draagvlak voor) voorzieningen en de behoefte aan een aangepast aanbod van huisvesting en zorg. De sociaal-economische problemen en de bevolkingskrimp en vergrijzing zorgen voor een grote noodzaak tot samenwerken.

Samenwerken via integrale gebiedsvisies

De commissie adviseert gemeenten om in 2014 integrale gebiedsvisies en een samenwerkingsagenda op te stellen. Deze visies moeten aansluiten bij bijvoorbeeld de woon- en leefbaarheidsplannen die in het kader van Krimp zijn opgesteld. Ook moet er worden aangesloten bij de Europese programma’s die in 2014 starten. Binnen deze programma’s zijn innovatie, duurzaamheid en plattelandsontwikkeling belangrijk. Hier ziet de commissie kansen voor de provincie Groningen. In 2015 zouden deze samenwerkingsagenda’s in uitvoering moeten gaan.

Nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving

De commissie geeft in haar rapport ook aanbevelingen voor een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving en sluit hierbij aan bij het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (‘Loslaten in vertrouwen’). Zij wil graag dat bewoners de ruimte krijgen om zelf initiatieven te ontplooiën op het gebied van leefbaarheid. Burgers willen volgens de commissie een faciliterende, of als dat even niet genoeg is, een regisserende overheid die niet de initiatieven en ideeën van de burgers overneemt. Met andere woorden: de commissie Jansen pleit voor het toepassen van overheidsparticipatie.

3.8 Conclusie bestuurlijk kader

Governance ontstaat bij de verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar maatschappij en is noodzakelijk bij het oplossen van complexe beleidsproblemen. Om op een goede manier aan leefbaarheid te werken is het van belang om overheidsparticipatie toe te passen. Dit betekent dat de overheid zich aansluit bij plannen van burgers in plaats van andersom. De burgers zijn hier klaar voor, in Groningen loopt de regio Westerkwartier daarbij voorop. Maar voor veel overheden, waaronder de Provincie Groningen, is het nog lastig om dingen los te laten. Angst voor het onbekende, te veel regels die meer ruimte voor burgers in de weg zitten en de kloof tussen leefwereld en systeemwereld zorgen voor knelpunten. Dat overheidsparticipatie nog niet goed werkt, ligt dus voor een groot deel aan de overheid zelf. De huidige sectorale top-down benadering van de Provincie Groningen

⁷⁰ Jansen, G.J. & Korthuis, S.E.& Korsten, A.F.A. (2013). *Grenzeloos Gunnen*. Pagina 27



heeft dan ook niet het gewenste effect en leidt tot frustratie in de regio's. Gelukkig geeft de literatuur een aantal aanbevelingen waar de provincie Groningen haar voordeel mee kan doen. Het gaat dan om:

- Herdefiniëren van rollen en verantwoordelijkheden.
- Beter communiceren met betrokken partijen.
- Werken met een regionale benadering.
- Economische vitaliteit meer betrekken bij leefbaarheidsbeleid.
- Subsidieregelingen maken 'zonder' regels.

De naderende gemeentelijke herindeling biedt kansen. In het rapport Grenzeloos Gunnen geeft de commissie Jansen een beeld van de problemen die er spelen in de provincie, op het gebied van werkgelegenheid, sociaal-economische vitaliteit en bevolkingskrimp. De commissie adviseert om bij deze problemen samen te werken via integrale gebiedsvisies en in te spelen op de kansen die er zijn in onder meer de Europese programma's zoals POP3. De problemen waar de commissie over praat zijn ook de problemen die door middel van het leefbaarheidsbeleid worden aangepakt. Het rapport van de commissie Jansen gaat dus eigenlijk over leefbaarheidsproblemen.

Het belangrijkste wat de provincie Groningen echter nog in de weg staat, is het maken van een duidelijke keus. WAT wil de provincie met de leefbaarheidsregelingen, in de periode 2014 – 2010 (de nieuwe POP3-periode) en vanaf de gemeentelijke herindeling (2018)? Wat wil de provincie met het thema leefbaarheid, de komende jaren en na de 2018? En hoe ziet de provincie haar rol?

Het advies van de commissie Jansen is daarbij een legitimering om als provincie sterk aan te sturen op een goed integraal leefbaarheidsbeleid, waarbij de zij overheidsparticipatie toepast en een faciliterende rol heeft, en meer overlaat aan burger en gemeenten.



4. *Huidige situatie leefbaarheidsprogramma's*

In dit hoofdstuk kijk ik hoe de leefbaarheidsregelingen zijn georganiseerd en welke knelpunten er zijn die een goede uitvoering van het beleid belemmeren. De knelpunten hebben met verschillende niveaus te maken. Er zijn knelpunten die iets zeggen over de structuur en erg praktisch zijn (*“de financiële afwikkeling is erg lastig”*) maar ook knelpunten die te maken hebben met onderlinge verhoudingen tussen bijvoorbeeld provincie en gemeenten.

Om een goed beeld te krijgen van alle knelpunten heb ik beleidsdocumenten geanalyseerd, klantbijeenkomsten bijgewoond en gesprekken gevoerd met collega's. Op basis van het beeld wat ik daarmee kreeg heb ik vervolgens een aantal betrokkenen van de leefbaarheidsprogramma's geïnterviewd om het beeld completer te maken. Daarnaast hebben collega's van de Provincie die bij de regelingen betrokken zijn informatie aangeleverd en geadviseerd.

4.1 Het 7S-model van McKinsey

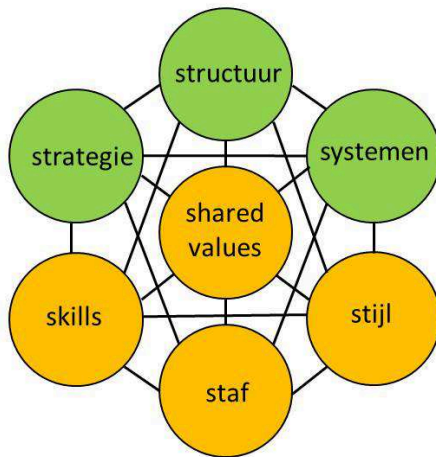
Bij het analyseren van de leefbaarheidsregelingen is er al snel de neiging om zonder enige structuur op te noemen wat er mis is. Dit maakt het lastig om een goed overzicht te krijgen van alle sterke en zwakke punten van hetgeen je wilt onderzoeken. Daarnaast is ook gedurende het onderzoek gebleken dat de knelpunten bij de leefbaarheidsregelingen niet alleen zitten in praktische zaken zoals onduidelijke formulieren, maar dat er voor elke 'groep' die met het programma te maken heeft (subsidie-indieners, maatschappelijke partners, ambtenaren etc.) verschillende knelpunten zijn. De knelpunten bevinden zich op verschillende niveaus en gaan over meerdere aspecten van de regeling. Er is dus een methodiek nodig die alle aspecten aan een analyse kan onderwerpen.

In dit onderzoek heb ik er voor gekozen het 7S-model van McKinsey te gebruiken voor de knelpunteninventarisatie van de leefbaarheidsregelingen. Dit model is in de jaren 70 ontwikkeld door consultancybureau McKinsey⁷¹. Het model kan worden gebruikt om een (onderdeel van een) organisatie of een project te analyseren. Het basisidee achter het model is dat er 7 factoren zijn die de huidige situatie kunnen beschrijven, en die in balans moeten zijn. Je kunt het model ook gebruiken om een veranderproces te begeleiden of om te kijken hoe je van de huidige situatie naar de gewenste situatie komt⁷².

⁷¹ De gebruikte uitleg over het 7S-model is gebaseerd op informatie van een website met managementmodellen: www.managementgoeroes.nl/management-modellen/7s-model/, gelezen op 30 augustus 2013

⁷² Weber, A. & Doelen, A. (2010). Organiseren en managen: Het 7s-model toegepast. Pagina 42.





Figuur 9 Het 7S-model van McKinsey

Het 7S-model bestaat uit harde factoren en zachte factoren. De **harde** factoren zijn systeem, strategie en structuur. Harde factoren in het 7S model zijn makkelijker te herkennen en te wijzigen dan zachte factoren. Het zijn dingen die je kan bedenken en uitvoeren, zoals bijvoorbeeld het uitschrijven van werkprocessen en het installeren van een archiefsysteem.

De **zachte** factoren bestaan uit shared values (gedeelde waarden), skills, stijl en staff (personeel). Ze gaan voornamelijk over bedrijfscultuur. Deze factoren zijn wat ongrijpbaar, ze zijn lastiger te beschrijven en te veranderen maar wel minstens zo belangrijk als de harde factoren. Veranderingen op het gebied van de zachte factoren kun je wel stimuleren maar niet afdwingen.

4.1.1 Het 7S-model in relatie tot governance en overheidsparticipatie

Als de provincie succesvol aan het complexe probleem van de leefbaarheid wil werken is governance en overheidsparticipatie nodig. Door angst en gebrek aan vertrouwen is het voor veel overheden nog lastig om dingen los te laten. Ook de kloof tussen systeemwereld en leefwereld draagt hier aan bij.

Uit het bestuurlijk kader blijkt dat de huidige sectorale top-down benadering van de Provincie Groningen niet het gewenste effect heeft en leidt tot frustratie in de regio's⁷³. Dit levert een aantal knelpunten op die ik in dit hoofdstuk benoem. Ik verwacht dat de knelpunten die met overheidsparticipatie te maken hebben vooral zitten in de factor Structuur.

⁷³ Gemeente Slochteren (2012). *Betere integratie en ontschotting*. Brief, opgesteld door J.J. Boersma.

4.1.2 Gebruikte bronnen knelpuntenanalyse

De informatie bij de hierna volgende factoren is op verschillende manieren verzameld. Voor de leesbaarheid is niet per bron, maar per onderwerp aangegeven wat de huidige situatie is en wat de knelpunten zijn. De gebruikte bronnen zijn bij elk onderwerp genoemd met een nummer, en verwijzen naar deze lijst:

[1] Literatuuronderzoek, eigen ervaringen en gesprekken met / informatie van provinciale ambtenaren.

[2] Regionale klantbijeenkomsten, bijgewoond op 27 maart 2013 in Zuidwolde en 4 april 2013 in Winschoten (observerende participatie). Deze bijeenkomsten zijn gehouden in het kader van het programma Minder regels, Betere dienstverlening. Een verslag van deze bijeenkomsten is opgenomen als bijlage 2.

[3] Mid Term Review, de beleidsevaluatie die gemaakt is voor het PMJP: Provincie Groningen (vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 27 april 2010). *Terug- en vooruitblik 2007-2009, Mid Term Review 2010, Programma Landelijk Gebied*.

[4] Beleidsevaluatie Krimp: Provincie Groningen (2013). *Evaluatie subsidieregeling reserve leefbaarheid*.

[5] Interviews met acht externe betrokkenen, gehouden in mei 2013. De lijst met geïnterviewden en het vragenschema van de interviews zijn opgenomen als bijlage 1.

[6] Rapport Noordelijke Rekenkamer (2010). *De Sociaal Economische vitalisering van het Groninger platteland*.

4.2 Systeem (harde factor 1)

Systeem staat in het McKinsey 7S-model voor de *operationele systemen en processen* van een bedrijf. Hier wordt bedacht welke processen en taken er nodig zijn om de producten of diensten te kunnen leveren. Hier valt bijvoorbeeld informatietechnologie onder, archiefprogramma's en financiële programma's. Bij dit onderdeel wordt gekeken naar de systemen en processen die worden gebruikt bij de regelingen en naar de doorlooptijd van projecten.

4.2.1 Accountmanagement, processen en werkverdeling

Bij LEADER wordt gebruik gemaakt van informeel accountmanagement. Projecten komen binnen via mail, telefoon of Promis. In de verschillende regionale teams worden de projecten verdeeld bij binnenkomst en naar ervaring van de teamleden. In regio Oost wordt bijvoorbeeld elke twee weken een teamoverleg gehouden waarin de voortgang van alle projecten wordt besproken. Bij Levende dorpen worden alle projecten die in aanmerkingen komen direct doorgestuurd naar de verantwoordelijke ambtenaar. De regio Oost-Groningen vormt hierop een uitzondering, die behandelt de Levende Dorpenprojecten zelf



en stuurt ze na de beoordeling door de steungroep door naar de Levende Dorpenambtenaar. De vorderingen worden bijgehouden op eenvoudige werklijsten (word-bestand) [1]

De processen binnen LEADER zijn (beknopt) beschreven. Er is bij de start van het PMJP een Administratieve Organisatie⁷⁴ en een Handleiding voor de Projectadviseur geschreven. Hierin staan ook processen beschreven, voor bijvoorbeeld het behandelen van een aanvraag. Het wordt duidelijk uit dit document dat de provincie vooral informele contacten van belang vindt om te komen tot goede aanvragen. Het belang van de informele maar doelgerichte contacten wordt benoemd in de 'Handleiding voor projectadviseurs' die de provincie heeft opgesteld. Letterlijk staat hier in "*Als er in het formele traject iets stagneert, is er in het informele traject al iets misgegaan*"⁷⁵. [3] Ook uit de gehouden interviews en informele gesprekken blijkt de behoefte aan ruimte voor informele contacten en bestuurlijke afweging. [1,2,5] Er wordt in de praktijk niet altijd gewezen op deze documenten en het gebruik ervan. [1]

Het proces voor de subsidieregeling krimp komt in grote lijnen overeen met het proces LEADER zoals hierboven beschreven. Tot op heden wordt gebruik gemaakt van een tendersysteem (1 april en 1 oktober). Dit zorgt voor pieken en dalen in de werkdruk. [1]

Belangrijkste knelpunten:

- Er is geen digitaal te raadplegen systeem waarin projecten binnenkomen en kunnen worden gevolgd door het hele team en door indieners
- Pieken en dalen in de werkdruk bij krimp door tendersysteem.

4.2.2 Doorlooptijd

De doorlooptijd bij LEADER-projecten is projectafhankelijk. Soms komt de indiener in aanraking met de provincie op het moment dat de officiële aanvraag per post is ingestuurd, maar ook kunnen indieners met nog 'onrijpe' projectideeën langs komen. Per project verschilt de doorlooptijd dan ook behoorlijk. Voor een simpel project wat kant en klaar wordt ingediend op het juiste moment (twee weken voor de LAG of steungroepvergaderingen) kan binnen drie of vier weken naar de Dienst Landelijk Gebied worden gestuurd, die vervolgens binnen acht weken de beschikking moet opstellen. Bij een project van Levende Dorpen waarbij maximaal € 1.000,- wordt gevraagd kan de beschikking zelfs al twee weken na indiening afgegeven worden, en daarbij wordt direct ook het hele bedrag uitgekeerd. Een project kan echter ook een doorlooptijd van meer dan een jaar hebben tussen projectidee en beschikking. De doorlooptijd is niet alleen afhankelijk van de (snelheid van de) ambtenaar, maar vooral ook van de indiener. Een indiener levert soms incomplete projecten aan, die omwille van de doorlooptijd wel het besluitvormingsproces ingaan. Er wordt in beperkte mate gestuurd op de doorlooptijd, hierbij wordt met name gekeken naar de indiener. Er is weinig zicht op het verloop van het proces op het moment dat de aanvragen bij DLG liggen. [1]

⁷⁴ Provincie Groningen (2007). *Administratieve Organisatie PLG*.

⁷⁵ Provincie Groningen (2007). *Handleiding voor de projectadviseur*. Pagina 1



De formele doorlooptijd (dus vanaf het moment dat een project officieel wordt ingediend) voor LEADER -projecten is 8 weken. Vanaf het moment dat de aanvraag binnen is zijn er 9 tot 16 processtappen nodig om de beschikking te kunnen afgeven. Door het werken met LAG's en steungroepen en de vele stappen die genomen moeten worden is deze periode lastig haalbaar. [1] Het is echter de vraag of de doorlooptijd een probleem is, zeker op het moment dat je als provincie duidelijk communiceert over deze doorlooptijd en de verwachtingen bij de indiener reëel zijn.

De doorlooptijd bij Krimpprojecten vanaf sluitingsdatum van de tender tot vaststelling beschikking/afwijzing door GS is wel eens langer dan 4 maanden geweest. De provincie werkt samen met de gemeenten toe naar een snellere doorlooptijd.[4]

Belangrijkste knelpunten:

- Regelmatig is de doorlooptijd van LEADER- en krimpprojecten erg lang. [2,4]

4.2.3 Digitale informatie en toegankelijkheid

De website van de Provincie Groningen wordt door gebruikers van de regelingen ervaren als een zoektocht in een jungle, hier is veel eer te behalen. De onduidelijke website van de provincie zorgt voor veel (onnodige) vragen van indieners. Contactpersonen worden niet met naam genoemd en zijn daardoor slecht vindbaar. Ook beleidsplannen en programma's zijn slecht vindbaar. Zelfs als je weet dat de provincie een bepaalde regeling of programma heeft is deze slecht te vinden op de website.[1,2] De criteria van de regeling Krimp staan omschreven in de subsidieregeling die in twee versies op de website staat, dit is verwarrend. Er is op de provinciale website een dossier Krimp met veel informatie, deze is wel makkelijk te vinden[1]

De website van de LEADER-regio's wordt als gevolg van personele wisselingen en herprioritering van taken op dit moment niet goed bijgehouden. Sommige informatie is echter oud en/of achterhaald. Er is in het verleden de keus gemaakt voor het instellen van een speciale website voor het PLG, waarbij er nog sub-sites zijn aangemaakt voor LEADER in de verschillende regio's. [1]

Voor aanvragers is het lastig om snel te kunnen beoordelen of voor hun initiatief subsidiemogelijkheden bestaan. Dit heeft te maken met het grote aantal regelingen, met de ingewikkelde en niet volledige presentatie op de website van de provincie, met de criteria die niet altijd even helder zijn, maar ook met de deskundigheid die vereist is om goed te kunnen beoordelen of een regeling matcht met het initiatief. Zelfs voor professionals is het lastig om tot een match te komen tussen aanvraag en regeling. [2, 4, 5]

Belangrijkste knelpunten:

- Onduidelijke en slecht bijgehouden websites leveren veel extra werk op voor provinciale ambtenaren
- Het grote aantal regelingen is zelfs voor provinciale ambtenaren niet goed te overzien, laat staan voor derden



4.3 Strategie (harde factor 2)

Bij het 7S-model is de strategie van een bedrijf of regeling slechts één van de onderdelen. Bij strategie wordt dan vooral de langetermijnvisie bedoeld, en het hier naartoe werken. Bij het onderdeel strategie wordt gekeken naar de doelen die de provincie heeft bepaald voor leefbaarheidsregelingen, of er duidelijke keuzes worden gemaakt en hoe hier binnen de provincie (door de verschillende afdelingen en op verschillende niveaus) aan wordt gewerkt.

4.3.1 Langetermijnvisie

Bij de leefbaarheidsregelingen is de langetermijnvisie niet duidelijk. In beide gevallen wordt er bij de regelingen getracht om het platteland binnen de provincie leefbaar te houden en te ontwikkelen, waarbij sociale cohesie een belangrijk onderdeel is. Je moet kunnen wonen en werken in een omgeving die aantrekkelijk is. Het beoogde doel van de leefbaarheidsregelingen is dat de effecten van krimp worden verzacht en dat er een samenleving ontstaat die zelf problemen kan oplossen en kansen kan pakken. [1]

Knelpunt is eigenlijk dat de langetermijnvisie van de regelingen ontbreekt of niet bekend is. Zowel bij politici als sommige ambtenaren is het effect van de regelingen soms niet helemaal duidelijk. Van LEADER wordt door boze tongen soms beweerd dat er alleen 'naaimachinemuseums' worden gesubsidieerd, met andere woorden: de resultaten van de projecten dragen niet bij aan een toename van de leefbaarheid en de LEADER-regeling heeft dus niet het gewenste effect. Dit gebrek aan kennis over de langetermijnvisie zorgt voor een twijfelachtig draagvlak voor, en een lagere prioritering van met name de LEADER-regeling. Dit zou heel goed de reden kunnen zijn waardoor enkele mensen die voor deze regeling werkzaam zijn, boventallig zijn verklaard. [1]

Het college van Gedeputeerde Staten heeft voor de periode 2011-2015 drie tophema's waar zij aan werkt: werk, energie en leefbaarheid⁷⁶. Daarom is het vreemd dat er binnen het provinciehuis (en dan met name bij de managementlaag) weinig draagvlak lijkt te zijn voor werken aan leefbaarheid via het LEADER-programma. [1] Het gevoel is dat LEADER en het effect van deze regeling, last hebben van negatieve beeldvorming [1].

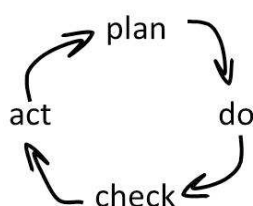
Belangrijkste knelpunten:

- Er is geen integrale visie over hoe de provincie aan leefbaarheid wil werken. Het thema wordt nu erg versnipperd opgepakt.
- Alhoewel leefbaarheid als tophema is benoemd lijkt er binnen het provinciehuis voor LEADER-projecten weinig draagvlak.

⁷⁶ Website provincie Groningen



4.3.2 Evaluatie van de regelingen



Figuur 10 De beleidscyclus

Een vast onderdeel van de beleidscyclus is evalueren. Bij het werken aan langlopende programma's is het gebruikelijk om het beleid en de regelingen te evalueren en indien nodig bij te stellen. De LEADER-regeling is in 2007 gestart. Bij het PLG wordt een jaarlijkse terug- en vooruitblik geschreven en is in 2010 de uitgebreidere MidTerm Review gemaakt. In dit document wordt de LEADER-regeling als erg succesvol benoemd. *“Zowel gemeenten als maatschappelijke organisaties zijn zeer te spreken over de werkwijze en de projecten”⁷⁷.* [3]

In 2010 is het eerder genoemde rapport van de Noordelijke Rekenkamer verschenen waarin een aantal kritiekpunten staan met betrekking tot de LEADER-regeling. Zoals ook uit §2.2. blijkt, is de provincie Groningen niet de enige die deze kritiek krijgt. Veel andere provincies krijgen dezelfde opmerkingen van de betreffende Rekenkamers over het gebrek aan focus en goede definities. Naar aanleiding van het NRK-rapport heeft de provincie wijzigingen aangebracht in met name de breedte van de regeling. Er zijn een aantal doelen vervallen en er wordt scherper gelet op criteria en wat het project bijdraagt aan de doelen (zie voor een nadere toelichting bijlage 3). [1,5, 6]

De krimpregeling is zoals vooraf afgesproken in 2013 geëvalueerd. De verbeterpunten worden geïmplementeerd, gedeeltelijk met de uitkomsten van dit onderzoek. [1,4]

Belangrijkste knelpunten:

- De LEADER-regeling is wel naar aanleiding van het NRK-rapport deels bijgesteld maar de Provincie heeft onvoldoende aangegeven wat zij met de overige kritiekpunten doet.

4.4 Structuur (harde factor 3)

De factor structuur gaat over hoe de organisatie is ingericht. Onder andere de positionering en de afstemming van de regelingen worden hier onderzocht. Bij structuur kijken we ook naar de taakverdeling en samenwerking tussen ambtenaren onderling en tussen verschillende afdelingen, naar bureaucratie, naar verantwoordelijkheden en naar het besluitvormingstraject.

⁷⁷ Provincie Groningen (2010). *Mid Term Review PLG*. Pagina 17

4.4.1 Afstemming/samenwerking tussen afdelingen

LEADER zit over twee afdelingen verspreid en Krimp zit bij een derde afdeling. Elk deelgebied (bij zowel krimp als LEADER) heeft zijn eigen werkwijze wat betreft samenwerking in en structuur van de regio. Dit wordt niet als knelpunt ervaren maar is soms wel ingewikkeld. Er is op de werkvloer geen structurele afstemming over projecten tussen adviseurs/projectverwerwers van de verschillende regio's. [1] Wel heeft het 'SEV-team'⁷⁸ een tweewekelijks overleg over projectoverstijgende zaken. Aan de Krimp-regeling werkt een klein team bestaande uit drie ambtenaren. Ook hier wordt door de provincie iets anders samengewerkt met elk van de drie de deelgebieden. [1]

Bij Krimp vindt vanaf de tendersluitingsdatum, en waar mogelijk ook ruim daarvoor, interne provinciale afstemming plaats. Samenvattingen worden opgesteld en afgestemd met betreffende beleidsambtenaren en collega's werkzaam met andere provinciale subsidieregelingen als LEADER, cultuur en sport. Vervolgens vindt regionale afstemming plaats in de drie regio's, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De bestuurlijke afstemming betreft wethouders met portefeuille krimp. Aansluitend wordt advies opgesteld op basis van regionale advisering en intern provinciaal advies voor FO gedeputeerde en indien nodig ook voor andere portefeuillehouders.[1]

Leefbaarheid is niet alleen een doel van de LEADER - en krimp-regeling maar er zijn nog een aantal programma's en regelingen binnen de provincie waar leefbaarheid deel van uitmaakt. Ook tussen deze programma's en regelingen vindt geen structureel overleg plaats. Zoals in vorige paragraaf genoemd is leefbaarheid één van de tophema's van het huidige college van GS. Het lijkt echter alsof er bij de benoeming van leefbaarheid als tophema niet goed is nagedacht over de positionering van dit thema binnen de provinciale organisatie, en de inbedding en integratie met bestaande regelingen die ook het thema leefbaarheid hebben. De uitvoering van dit tophema bestaat namelijk vooral uit het uitvoeren van het Actieprogramma werk, energie en leefbaarheid. Dit programma wordt uitgevoerd door de afdeling Programma- en Projectmanagement. In het programma zitten projecten die vaak ook worden gesubsidieerd door de krimpregeling. Het leefbaarheidsbeleid van de provincie is erg versnipperd en wordt niet integraal uitgevoerd en aangestuurd, iets wat je wel zou verwachten bij een beleidsthema wat als één van de drie tophema's is aangewezen. [1] Als bijlage 10 is een overzicht van de versnippering van het leefbaarheidsbeleid opgenomen.

De samenwerking bij integrale projecten is een verhaal apart. Regelmatig zijn er projecten die niet alleen een bijdrage vanuit LEADER of krimp vragen maar ook vanuit een andere regeling. Projecten kunnen vaak gebruik maken van meerdere regelingen, doordat de doelen elkaar deels overlappen. Een aanvrager gaat daarom vaak op gesprek bij verschillende ambtenaren en moet steeds opnieuw zijn verhaal doen. Regelmatig krijgt de aanvrager signalen van gebrekkige interne communicatie bij de provincie. De communicatie naar de aanvrager is daardoor ook niet altijd helder. [2] De kans is dat een indiener subsidie misloopt of juist extra werk heeft door dit gebrek aan afstemming.[1,2] In een ideale situatie stemt de projectadviseur waar de indiener binnenkomt af met andere provinciale

⁷⁸ Het SEV-team bestaat uit de regiomanagers, de programmaleider PLG en iemand van DLG



afdelingen. Het doel is hierbij om het project gezamenlijk te behandelen en beoordelen. In de praktijk is het vaak omslachtig en tijdrovend om dit soort projecten te stroomlijnen en door het proces te loodsen. Met name het feit dat DLG de beschikking van de projecten afgeeft terwijl bij andere regelingen de Provincie Groningen dat zelf doet is lastig. Ook passen de projecten vaak net niet goed binnen de voorwaarden van de verschillende subsidies. Het gevaar is dat de bijdragen van individuele subsidies worden afgewezen door de verschillende gedeputeerden en het proces nog langer duurt. [1,2,5]

Belangrijkste knelpunten:

- Er is geen structureel afdelingsoverstijgend projectenoverleg, waardoor het mogelijk dat projecten niet intern worden afgestemd
- Integrale projecten zijn omslachtig en maakt veel afstemming noodzakelijk, ook door de indiener. Er is geen handige manier om één besluit te krijgen voor een project wat vanuit verschillende potten gefinancierd wordt.
- Versnippering van de leefbaarheidsproblematiek over een veelheid aan programma's, afdelingen, gedeputeerden en ambtenaren.

4.4.2 Afstemming/samenwerking met partners

Binnen de LEADER -regeling vind samenwerking met de partners voornamelijk plaats (door de beoordeling) via de LAG. Soms is er contact tussen een provinciaal adviseur en een gemeente over een ingediend project, om af te stemmen over het draagvlak voor het betreffende project. De samenwerking is meestal goed. Soms zijn er kleine knelpunten, als bijvoorbeeld een aanvrager andere informatie geeft dan de gemeente. [1]

Gemeenten vinden het vooral belangrijk dat er vooraf niet te hoge verwachtingen zijn over een subsidie aan enthousiaste burgers. [4,5]

De samenwerking tussen partners en de gedeputeerden en managementlaag van de provincie verloopt soms moeizaam. De partners (met name de gemeenten) hebben soms het idee niet serieus te worden genomen door de provincie. Zij hebben het gevoel dat er voor de LEADER -regeling weinig prioriteit is binnen de provinciale organisatie. [5] De huidige gedeputeerde natuur werkt goed samen met de regiomanagers en programmaleider en staat open voor verzoeken uit de buitenwereld. [1] De buitenwereld heeft wel de indruk dat de gedeputeerden onderling niet voldoende afstemmen. Zo waren er in één gebied in korte tijd meerdere bijeenkomsten met één van de gedeputeerden, over vrijwel hetzelfde onderwerp, zonder dat men dit van elkaar wist. [5]

Belangrijkste knelpunten:

- Samenwerking tussen partners en managementniveau / gedeputeerden is niet altijd optimaal



4.4.3 Besluitvormingstraject en verantwoordelijkheden

Het besluitvormingstraject start met de ingediende projectaanvraag. De adviseur die ook het voortraject heeft begeleid schrijft een projectadvies waarna de stukken naar de (steungroepen of) LAG gaan en beoordeeld kunnen worden. Vervolgens wordt het advies van de LAG in het FO besproken met de gedeputeerde. Deze is door GS gemandateerd om een besluit te nemen. Vervolgens worden de projecten verstuurd naar DLG die een technische subsidiecheck doet en de beschikking afgeeft. [1] De provincie draagt de eindverantwoordelijkheid van het subsidietraject en moet zich ook verantwoorden aan de Provinciale Staten en aan de Europese Unie (voor de LEADER-subsidie).

LEADER werkt met doorlopende indiening, de beoordeling is echter door de (steungroep of) LAG en die vergadert 4 tot 6 keer per jaar. In de praktijk is er dus een soort tendersysteem. [1]

Belangrijkste knelpunten:

- De motivatie van een besluit laat volgens indieners regelmatig te wensen over. [1,2]
- Er is geen vier-ogen-beleid. De adviseur die het voortraject begeleidt, bereid ook de besluitvorming voor.
- Bij de LEADER -regeling is het knelpunt vooral de vele regels en voorwaarden waar aan voldaan moet worden. Op zich is dit geen probleem, maar bij leefbaarheidssubsidies gaat het vaak om kleine projecten die worden ingediend door partijen die weinig of geen ervaring hebben met het schrijven van projectplannen en werken met subsidies. [1, 2, 5] De Provincie Groningen ondervangt dit gedeeltelijk met het Loket Levende Dorpen, waarbij projecten op een eenvoudige manier tot € 10.000,- subsidie kunnen krijgen.

4.4.4 Bureaucratie

Subsidiegebruikers ervaren het aantal regelingen als groot en het aanbod als onoverzichtelijk. Tussen de subsidies bestaan bovendien 'schotten' die belemmerend zijn. De criteria voor de aanvraag zijn niet altijd helder of voor meerdere uitleg vatbaar (bijv. wat is 'innovatief?'). De provincie denkt vaak teveel in termen van kolommen, i.c. specifieke regelingen, terwijl de aanvrager denkt vanuit een plan. Dit is het verschil tussen leefwereld en systeemwereld, zoals ook genoemd in paragraaf 3.4. [2, 5]

In geval van de regeling Krimp dienen gemeenten eerst een beleidskader op te stellen, alvorens er concrete aanvragen mogelijk zijn. Dat is een omslachtige procedure die uitpakt als een extra drempel. Het proces is overgeorganiseerd.[2]

Er worden bij beide subsidieregelingen criteria en formulieren gebruikt. Bij krimp vraagt de provincie aan aanvragers/initiatiefnemers een eerste versie van de projectbeschrijving te mailen. Aan de hand daarvan kan men snel zien of het kansrijk is en waar het eventueel nog aan schort. In veel gevallen blijkt er helemaal geen uitgebreide ondersteuning nodig te zijn. [4, 5]



De formulieren die worden gebruikt zijn voor elke provinciale subsidieregeling anders. Ambtenaren proberen hier de afgelopen jaren wel meer eenheid in aan te brengen, door bij nieuwe regelingen en formulieren uit te gaan van de al gebruikte formulieren. Het aanvraagformulier kan SMARTER geformuleerd worden en criteria kunnen aan de hand van nadere uitleg worden toegelicht (bijvoorbeeld, het project is innovatief, dat blijkt uit.....). Er worden geen digitaal indienbare aanvraagformulieren gebruikt. [4]

- De provincie wordt ervaren als bureaucratisch door de vele regeltjes en voorwaarden. Sommige daarvan lijken geen nut te hebben.
- Ook DLG, die als enige bevoegd is om bepaalde Europese subsidies te beoordelen, wordt als zeer bureaucratisch ervaren.[2,4]

4.5 Shared values (zachte factor 1)

Shared values staat voor gedeelde waarden, over de bedrijfscultuur. Deze waarden hebben invloed op alle andere onderdelen. De organisatiecultuur is vaak lastig te veranderen en wordt soms ook vergeten, maar is zeer bepalend voor succes bij veranderingsprocessen of probleemanalyses. Bij shared values kijk ik naar de visie en de centrale waarden van de provincie. Ook kijken we hier naar de cultuur en het teamgevoel. Heeft de cultuur een positief effect op de effectiviteit van de regelingen of juist niet?

4.5.1 Visie en centrale waarden

De provincie Groningen heeft in 2011 een visie gemaakt op de organisatie in 2015, 'Richting, ruimte en resultaat'⁷⁹. Hierin wordt de volgende visie gepresenteerd:

- Richting geven aan de gewenste ontwikkeling van de organisatie. De komende jaren blijven we toetsen of we nog de juiste koers varen of moeten bijsturen.
- Ruimte bieden voor ontwikkelingen, voor elkaar en voor onze partners. Ruimte vraagt om kaders.
- Resultaat boeken: Op een aantal terreinen hebben we in 2015 voor ieder merkbaar stappen gezet. We werken integraler en resultaatgericht. Zelfbewust dienstverlenend.[1]

Dit is een intern gerichte visie en geeft aan hoe de provincie wil samenwerken met elkaar. Helaas is deze visie op dit moment een document welke niet leeft onder het personeel, en waar het MT ook niet op lijkt te sturen.

Zoals in vele overheidsorganisaties heeft de provincie Groningen verder geen duidelijke missie, visie en strategie opgesteld.

Belangrijkste knelpunten:

⁷⁹ Provincie Groningen (2011). *Ruimte, Richting en Resultaat. Visie op de organisatie 2015.*



- De visie Richting, Ruimte en Resultaat lijkt niet te worden nagestreefd, terwijl dit wel meerwaarde zou kunnen hebben voor de kwaliteit van het (integrale) beleid en de dienstverlening.
- Er is binnen de provinciale organisatie als geheel weinig besef van de kerntaken van de provincie, en over de uitvoering hiervan wordt in de praktijk niet voldoende nagedacht en op gestuurd.

4.5.2 Cultuur en teamgevoel

Als het gaat om samenwerken aan integrale projecten en werkzaamheden die afdelingsoverstijgend worden ingevuld ontbreekt vaak een teamgevoel.

Binnen het provinciehuis wordt door ambtenaren regelmatig concurrentie en een gebrek aan samenwerking waargenomen. Deze problemen spelen zich voornamelijk af op een hoger niveau: tussen afdelingen als geheel en afdelingshoofden onderling. Deze concurrentie en het gebrek aan samenwerking zorgen er voor dat integrale samenwerking, zoals bijvoorbeeld bij uitvoering van het leefbaarheidsbeleid, niet optimaal is. Soms staat het eigen (afdelings-)belang boven het algemene belang en dit leidt niet altijd tot het beste resultaat voor de burgers. Gedeputeerden met overlap in de portefeuille lijken niet altijd goed af te stemmen, wat in de regio's leidt tot een gevoel dat de provincie versnipperd werkt. [1]

Er wordt in het hele provinciehuis, maar vooral op hoger niveau (afdelingshoofden, directie, college van GS) te weinig samengewerkt aan integrale doelen. De blik van sommige ambtenaren is bovendien vaak intern gericht, het besef dat je een dienst levert aan burgers lijkt dan even te worden vergeten. Mijn eigen perceptie is dat dit ten koste gaat van de dienstverlening aan burgers en gebruikers van de subsidieregelingen. [1] De samenwerking en afstemming kunnen beter. Dit is ook de klacht van buitenaf⁸⁰. Dit gaat natuurlijk niet altijd op, er zijn genoeg voorbeelden te noemen van goede afstemming en collega's die proberen een project samen beter te maken. Over het algemeen is er wel een teamgevoel aanwezig binnen de afdelingen en tussen ambtenaren van verschillende afdelingen die met elkaar samenwerken. [1]

In een brief van de OR aan de provinciesecretaris⁸¹ over het stopzetten van automatiseringsproject TerZake wordt gesproken over het gebrek aan aanspreekcultuur. Dit gebrek aan aanspreekcultuur wordt breder ervaren dan alleen bij TerZake. [1]

Belangrijkste knelpunten:

- Concurrentie binnen de provincie beperkt de effectiviteit en output van de verschillende regelingen.
- Gebrek aan aanspreekcultuur

⁸⁰ Gemeente Slochteren (2012). *Betere integratie en ontschotting*. Brief, opgesteld door J.J. Boersma.

⁸¹ Brief van de OR van de Provincie Groningen met onderwerp 'Stopzetten project Ter Zake!' (30 september 2013)



4.6 Staff (zachte factor 2)

Bij Staff wordt er gekeken naar het personeelsbeleid van de organisatie of regeling. Hoe kun je bijvoorbeeld je personeel motiveren of trainen, en hoe kun je nieuwe mensen aannemen. Bij dit onderdeel word gekeken naar de samenstelling van de teams die aan de regelingen werken, het HR-beleid en naar de competenties en specialisaties die binnen de teams aanwezig zijn.

4.6.1 Samenstelling teams

Bij LEADER wordt er gewerkt in teams van provinciale ambtenaren. In elk geval bestaat een team uit een regiomanager en een ondersteuner, daarnaast kan het team bestaan uit meerdere ondersteuners en/of projectadviseurs. Deze medewerkers zijn grotendeels in dienst bij de provincie, soms worden projectadviseurs ingehuurd of gedetacheerd (team Oost-Groningen heeft enkele jaren twee externe personen in het team gehad). De samenwerking binnen de teams is goed. De regioteams hebben de beschikking over een regiokantoor, maar er wordt grotendeels gewerkt in het provinciehuis. De regiokantoren worden gebruikt voor vergaderingen en voor afspraken met projectindieners, zodat deze in hun eigen regio kunnen worden geholpen en niet naar Groningen hoeven te komen. Soms worden de plattelandshuizen ook bemenst door andere mensen dan de provinciale ambtenaren. [1]

Bij LEADER werken over het algemeen mensen uit alle leeftijdscategorieën. Het verloop is laag. De tevredenheid van de mensen die aan LEADER werken was altijd erg hoog, het werk is leuk om te doen. Het is fijn om aan de leefbaarheid te werken en indieners te kunnen helpen en adviseren. De laatste tijd neemt de tevredenheid onder het personeel af, door toename van knelpunten. Het gaat dan voornamelijk om de samenwerking met DLG, integrale afstemming en samenwerking met andere afdelingen binnen de provincie, en onduidelijkheid over de komende programmaperiode. Het is niet bekend wat de budgetten zijn en hoe de regeling er in de volgende programmaperiode uitziet, en dat brengt spanning met zich mee. [1] Er wordt regelmatig bezuinigd op personeel waardoor een aantal mensen boventallig is of inmiddels een andere baan heeft gevonden. Er is echter geen zicht op behoorlijke vervanging, waardoor er een onzekere situatie ontstaat en er werk blijft liggen. [1]

Bij Krimp werken momenteel drie mensen aan de regeling. Er wordt bezuinigd op personeel waardoor twee van de drie mensen in het krimpteam boventallig zijn. Er is geen zicht op behoorlijke vervanging, waardoor er een onzekere situatie ontstaat. [1]

Belangrijkste knelpunten:

- In de afgelopen jaren is de personele capaciteit verlaagd terwijl de taken gelijk bleven
- Er is onzekerheid over inzet van personeel in de toekomst
- Samenwerking met DLG ligt onder druk, mede door bezuinigingen en onzekere toekomst DLG



4.7 Stijl (zachte factor 3)

Bij Stijl wordt er gekeken naar het management wat binnen de regeling wordt toegepast. Het gaat hierbij om zaken als sfeer, macht, gezag. De stijl wordt onderzocht omdat deze zaken te maken hebben met het functioneren van het personeel en daarmee ook met het functioneren van de regeling of organisatie. Bij stijl kun je ook kijken naar de verhouding tussen overheid en 'klant' en (de mate van) dienstverlening. Bij stijl kijken we naar de manier waarop het management omgaat met de medewerkers en de manier van leiderschap binnen de provincie.

4.7.1 Omgang management ↔ medewerkers en manier van leiderschap

Het directieteam van de provincie zit op grote afstand van de werkvloer. Je loopt als ambtenaar niet zomaar binnen bij een directeur. De koers van de organisatie wordt bepaald door de directie, en het is lastig om hier als medewerker invloed op uit te oefenen. Het is voor ambtenaren ook niet altijd even duidelijk waar de directie mee bezig is. Soms worden door de directie opdrachten gegeven aan afdelingshoofden waarbij al bij aanvang opdrachten te veel worden ingekaderd zonder dat daar een onderbouwde reden voor is. Om een concreet voorbeeld te noemen: bij onderzoek naar het opzetten van een unit grondzaken zijn vooraf uitspraken gedaan over de positionering van deze unit. Dit soort kaders werken beperkend voor de output van de opdrachten en projecten. Op de werkvloer heeft men soms het idee dat het te behalen effect daardoor niet optimaal is. [1]

De manier van leiderschap binnen de organisatie verschilt per persoon. De verschillende afdelingshoofden hebben elk hun eigen stijl. Over het algemeen is deze weinig directief. Er is ruimte voor verantwoordelijkheid en eigen inbreng door de medewerkers.

Belangrijkste knelpunten:

- Afstand tussen management en werkvloer kan leiden tot beslissingen die niet het optimale uit de organisatie en de output halen

4.7.2 Dienstverlening

Subsidie aanvragen en deze aanvragen in behandeling nemen is een dienstverleningsproces. Tegelijk zijn subsidies belangrijk voor de gebiedsontwikkeling.

Beide regelingen hebben te maken met indieners die niet altijd ervaring hebben met het werken met subsidies. Daar is de ondersteuningsstructuur ook op ingericht. Binnen LEADER zijn daarvoor de regiokantoren ('plattelandshuizen') opgericht die een loketfunctie moeten hebben. De Provincie kan op deze manier een laagdrempelige ondersteuning bieden aan indieners. Adviseurs kunnen de indieners helpen bij het schrijven van een goed projectvoorstel. Het is de vraag of de provincie deze service moet bieden of dat van de indieners verwacht moet worden dat ze dit zelf doen. Door het aantal regels en subsidievoorwaarden wordt de dienstverlening niet altijd als klantvriendelijk ervaren. [1]

Een belemmerende factor voor de indiener kan zijn dat enkele moeilijk te realiseren zaken geregeld moeten zijn voordat de aanvraag ingediend kan worden: dat varieert van handtekeningen van diverse partijen tot de financiering. De dekking is vooral een probleem



als er op meerdere regelingen een beroep wordt gedaan (de gelden van de ene subsidie zijn een voorwaarde van de andere) of bij cofinanciering (bijv. de gemeenteraad moeten eerst een besluit nemen).[2]

De dienstverlening tijdens het uitvoerings- en verantwoordingstraject wordt door indieners als een knelpunt gezien. De indiener heeft hierbij voornamelijk te maken met DLG, die de uitbetalingen en rapportages regelt. Verantwoordingsformulieren zijn niet erg gebruiksvriendelijk (niet altijd duidelijk en begrijpelijk). Het opstellen van de eindafrekening is een omslachtig en bureaucratisch proces. Bovendien heeft DLG de neiging om het werk van de accountant nog een keer over te doen.

Bij het programma Leader is er uitsluitend betaling achteraf; dat is een probleem. De uitvoerder moet nu soms een lening afsluiten. Rente hiervan wordt niet vergoed. [2]

(Gebrek aan) dienstverlening en klantvriendelijkheid is wel een onderwerp wat de aandacht heeft binnen de organisatie, ook bij de directie. In 2013 is daarom het programma 'Minder regels, betere dienstverlening' gestart wat aan dit knelpunt werkt. [1]

Belangrijkste knelpunten:

- Dienstverlening wordt door individuele ambtenaren als belangrijk beschouwd maar wordt moeilijk gemaakt door de regeltjes die gevolgd moeten worden
- De provinciale organisatie beseft niet altijd dat zij 'klanten' heeft die graag klantvriendelijk behandeld worden. Door de subsidierelatie zijn indieners gebonden aan de provincie, dat laat toe dat de dienstverlening van de provincie niet altijd optimaal is.
- De rol die de provincie speelt in de begeleiding is niet eenduidig: de adviseur zoekt steeds naar de juiste 'afstand'. Verder zijn er duidelijk persoonlijke verschillen.
- Regelingen zijn in hun opbouw en criteria niet geüniformeerd, elke regeling heeft zijn eigen regeltjes en formulier.

4.8 Skills (zachte factor 4)

Skills staat voor vaardigheden die binnen een organisatie of project aanwezig en beschikbaar zijn. Bij skills worden de sterke punten van de regelingen onder de loep genomen.

4.8.1 Sterke punten

Bij de LEADER-regeling wordt de ondersteuning door de provinciale adviseurs door partners en indieners als een sterk punt ervaren. De effecten van de regeling worden door de medewerkers en bevolking als positief beschouwd. Met de subsidie en projecten die worden gefinancierd kan echt iets worden gedaan in een dorp of regio wat bijdraagt aan sociale cohesie, leefbaarheid, economische vitaliteit en voorzieningen. Binnen de provincie leven er echter verschillende beelden over het effect van de regeling. Sommige mensen hebben het idee dat de LEADER-regeling weinig effect heeft en zien daarmee geen meerwaarde van de regeling. [1, 2,5]



Bij de Krimp-regeling wordt de bottom-up benadering voor wat betreft het innovatieve onderdeel als een pluspunt beschouwd. De ervaring heeft wel geleerd dat projecten pas echt slagen en een duurzaam karakter hebben als het met zo min mogelijk sturing van bovenaf is ontwikkeld en begeleid. Om subsidie te kunnen krijgen en projecten uit te kunnen voeren is draagvlak binnen de regio een voorwaarde, dit is ook een sterk punt. [4]

Belangrijkste knelpunten:

- Het effect van de LEADER-regeling wordt door partners, provinciale ambtenaren en gebruikers als positief gezien, maar bij college van GS en management wordt deze waarde nog niet genoeg gezien. Er is dus een verschil in beleving van de waarden.
- De provincie ervaart bij de Krimp-regeling te weinig mogelijkheid om te sturen op de voortgang van de projecten. [1,4]

4.9 Onderlinge vergelijking van de factoren

De factoren van het 7S-model beïnvloeden elkaar. In onderstaande tabel is bijvoorbeeld te zien dat het ontbreken van een visie vanuit de provinciale organisatie zorgt voor knelpunten in alle factoren. De knelpunten zoals weergegeven in de tabel worden hieronder kort toegelicht. Rood betekent dat de combinatie van de betreffende factoren grote knelpunten geeft, oranje betekent matige knelpunten, groen betekent weinig of geen knelpunten.

	shared values	strategie	structuur	systemen	skills	stijl	staf
shared values	1	2	3	4	5	6	7
strategie		8	9	10	11	12	13
structuur			14	15	16	17	18
systemen				19	20	21	22
skills					23	24	25
stijl						26	27
staf							28

- 1 De huidige cultuur en het ontbreken van een duidelijke, provinciebrede missie en visie zorgen voor knelpunten.
- 2 Door het ontbreken van een duidelijke visie en missie is het niet mogelijk een goede strategie te bepalen.
- 3 Op papier wil de provincie integraal werken maar in de praktijk is dat niet het geval.
- 4 De provincie wil integraal werken maar er is geen systeem waarin alle subsidies binnenkomen en kunnen worden gevolgd.
- 5 Concurrentie en het gebrek aan teamgevoel zorgt dat er binnen het provinciehuis weinig draagvlak is voor sommige regelingen.
- 6 In de visie op de organisatie staan goede ideeën, maar de werkvloer wordt niet bereikt



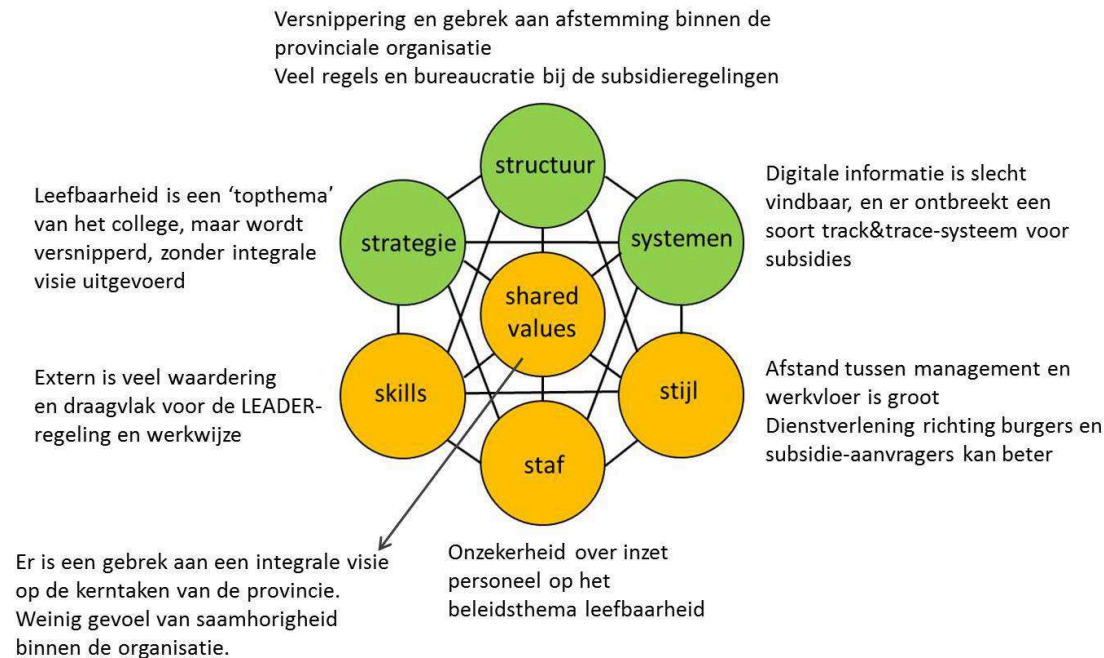
door de grote afstand tot het DT.

- 7 Het personeel werkt nu vaak voor een bepaalde afdeling, en kan de dupe worden van bezuinigingen, terwijl andere afdelingen kunnen groeien.
- 8 Er is geen goede strategie en doelen om de leefbaarheid te verbeteren.
- 9 Doordat een strategie ontbreekt, werken afdelingen niet optimaal samen, hier kan winst worden behaald.
- 10 De rol van de provincie is niet duidelijk, waardoor elke regio zijn eigen manier van werken heeft ontwikkeld, hier is men echter wel tevreden mee.
- 11 Door concurrentie tussen afdelingen komt het thema leefbaarheid als geheel niet goed uit de verf en is het verkokerd.
- 12 Een overall-strategie op leefbaarheid ontbreekt. Het DT kan daardoor ook niet goed sturen op leefbaarheid als geheel.
- 13 De strategie die nu gevolgd wordt is dat er bezuinigd moet worden op de regelingen. Dit gaat ten kosten van het personeel.
- 14 Veel regels, weinig afstemming, de regelingen en afdelingen werken verkokerd en stemmen niet genoeg af. De provincie werkt in een systeemwereld.
- 15 De regelingen worden op elke afdeling anders uitgevoerd. Ondanks klachten van buiten, lijkt er binnen het provinciehuis weinig urgentie te zijn om dit te veranderen.
- 16 Het gebrek aan afstemming zorgt voor een 'wij tegen zij'-houding van afdelingen of personen.
- 17 De betuttelende houding van de provincie wordt door de buitenwereld niet als dienstverlenend ervaren.
- 18 De inzet van 'losse', faciliterende ambtenaren zorgt voor goede projecten en tevreden klanten.
- 19 Er is een beperkte hoeveelheid systemen die de regelingen ondersteunen. Vooral een track&trace-systeem ontbreekt.
- 20 De ondoorzichtigheid van de procedures zorgt voor klachten van buitenaf.
- 21 Er zijn geen geschikte (track&trace)systemen om klantvriendelijk te kunnen werken .
- 22 Door het gebrek aan vaste processen en goede systemen kan een individuele ambtenaar een positief effect hebben op de tevredenheid van de subsidie-indieners, door goed werk te leveren.
- 23 De regelingen worden door externen zeer gewaardeerd, maar LEADER heeft binnen de provincie weinig draagvlak.
- 24 De regelingen worden door de buitenwereld gewaardeerd door het effect wat ze hebben, de indieners nemen daarom de regels en gebrekkige dienstverlening voor lief.
- 25 Door goed werk van ambtenaren zijn de externe partners en subsidie-indieners tevreden.
- 26 Dienstverlening richting buitenwereld kan beter, en de afstand tussen DT en werkvloer is groot.
- 27 Het lijkt alsof het DT dingen beslist op basis van beelden, die een negatief effect hebben op de medewerkers van de regelingen.
- 28 Personeel is tevreden over het werk en vindt het leuk om te doen, je kunt service verlenen en mensen echt helpen. De interne positie is echter wankel en daardoor is er onzekerheid.



4.10 Conclusie huidige situatie en knelpunten

Uit de knelpunteninventarisatie blijkt dat er bij alle factoren van het 7S-model knelpunten zijn. De belangrijkste knelpunten per factor worden hieronder aangegeven:



Figuur 11 Belangrijkste knelpunten per factor

Er zijn verschillende groepen die te maken hebben met de leefbaarheidsregelingen: provinciale ambtenaren en bestuurders, mensen uit de regio's die professioneel met de regelingen te maken hebben en gebruikers van de regelingen. Deze knelpunten die door deze groepen ervaren worden verschillen van elkaar:

- **Indieners** van de regelingen ervaren de meeste knelpunten in praktische zaken: er zijn te veel regels, de subsidieprogramma's zijn te ingewikkeld en omslachtig en de provincie stemt intern niet genoeg af waardoor gebruikers veel extra werk hebben. In het 7S-model zitten deze knelpunten hoofdzakelijk in de harde factoren Systeem en Structuur. Er zijn voor deze knelpunten ook al voldoende verbeteringsmogelijkheden bekend. Omdat het gaat om harde factoren zijn de verbeteringen in theorie makkelijk door te voeren.
- **Partners** van de provincie ervaren de meeste knelpunten met hun rol en het gebrek aan afstemming binnen de provincie, ook op bestuurlijk niveau. Ze hebben het idee niet serieus genomen te worden. Het gebrek aan flexibiliteit en afstemming binnen het provinciehuis levert het gevoel op dat de Provincie te veel in de systeemwereld opereert terwijl de problemen vragen op een aanpak in de leefwereld. De partners vinden de rol van de provincie te groot en te top-down. De knelpunten zitten voornamelijk in de Structuur en deels in de Strategie. Structuur is een harde factor en

daarom makkelijk aan te passen. Strategie is een zachte factor maar verandering is hier ook goed mogelijk door het gezamenlijk bepalen van een langetermijndoel en bijpassende werkwijze.

- De **provinciale organisatie** zelf ervaart de meeste knelpunten in de rol van de provincie en de mate waarin de regio's de vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen om het leefbaarheidsbeleid te bepalen en uit te voeren. Het gaat grotendeels om de zachte factoren. De behoefte hieraan is groot maar in de huidige vorm is er niet genoeg ruimte voor om vrijheden te geven aan burgers en partners. Als er bijvoorbeeld een project is waarbij uit verschillende subsidieregelingen geld gevraagd wordt is er veel afstemming nodig. Er is een onderscheid in verschillende lagen binnen de provincie:
 - Provinciale ambtenaren ervaren knelpunten in de cultuur in het provinciehuis. Hierdoor zijn verbeteringen lastig door te voeren. Deze knelpunten zitten in Shared values, Staff en Stijl. Ook hebben provinciale ambtenaren soms last van de problemen die indieners ervaren.
 - Afdelingshoofden lijken (als gevolg van de opgelegde bezuinigingstaakstelling op personeel?) weinig prioriteit te geven aan het onderwerp leefbaarheid binnen hun eigen afdeling en willen daarom de inzet (het aantal FTE's) beperken. De knelpunten zitten voornamelijk bij de zachte factoren Strategie en Shared values.
 - De directie ziet het gebrek aan klantvriendelijkheid als het grootste probleem en wil in het algemeen graag toe naar een kleinere organisatie. Het is de vraag of bestaande knelpunten bekend zijn op directieniveau. De factoren Stijl en Shared values leveren knelpunten op.
 - Gedeputeerden willen in deze periode nog geen integratie van regelingen. Wellicht omdat ze hun portefeuilles liever niet kwijt willen? Het gaat hierbij over Shared values.

Er is veel versnippering in het provinciaal beleid aanwezig. De afdelingen hebben elk hun eigen beleidsplannen die na een bepaalde periode vernieuwd worden, en soms wordt er onder invloed van het college van GS nieuw beleid of een koerswijziging doorgevoerd. Er wordt nog te weinig nagedacht over hoe nieuw beleid kan worden geïmplementeerd in de organisatie en de bestaande structuur waardoor versnippering optreedt. Ook wordt er te weinig nagedacht over het uitvoeren van het collegeprogramma. Er is een collegeprogramma opgesteld, maar de uitvoering en aansturing hiervan lijkt versnipperd te worden opgepakt.

Knelpunten in relatie tot het bestuurlijk kader

Uit de knelpuntenanalyse komt zoals verwacht naar voren dat met name de factor **Structuur** problemen geeft. Bij overheidsparticipatie sluit een integrale manier van werken beter aan bij de leefwereld van de burger. De provincie Groningen heeft haar verschillende beleidsthema's verankerd in afdelingen en subsidies en werkt vrij sectoraal, met te veel met schotten en potten. Concrete knelpunten gaan over de vele afstemming die nodig is bij integrale projecten, over bureaucratie en over de regels waaraan voldaan moet worden (vooral wanneer er sprake is van Europese middelen).

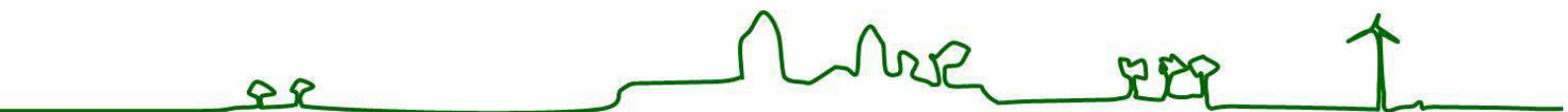
Daarnaast zijn er wat betreft overheidsparticipatie ook knelpunten in de factor **Systeem**. De provincie hanteert verschillende systemen om de projecten te bewaren, volgen en



beoordelen. Deze informatie is echter niet toegankelijk voor mensen buiten de provincie. Ook de website biedt erg weinig (actuele) informatie over subsidies, beleidsplannen, formulieren en contactpersonen. Dit zorgt er voor dat indieners en partners (bewust of onbewust) een kennisachterstand hebben en daardoor automatisch niet op hetzelfde niveau staan als de provincie.

Bij de factor **Shared Values** levert het ontbreken van een langetermijnvisie gevolgen op voor de mate van overheidsparticipatie. Doordat de provincie verzuimt een visie op lange termijn te hebben kan zij het onderwerp leefbaarheid ook niet goed verankeren in de organisatie en in de samenleving. Als de provincie het al niet weet, hoe moet de buitenwereld haar rol dan invullen? Bovendien is de provincie nog te veel intern gericht en verkokerd bezig. Zij zou zich meer dienstbaar kunnen opstellen naar de buitenwereld. Dit komt ook terug in de factor **Stijl**, waarbij er gekeken is naar de knelpunten op het gebied van dienstverlening. Gelukkig is daar mede dankzij het lopende programma 'Minder regels, betere dienstverlening' nu voldoende aandacht voor.

De conclusie die getrokken kan worden is dat niet alleen de Structuur, maar ook de andere factoren Systeem, Shared Values en Stijl invloed uitoefenen op de mate van overheidsparticipatie die de Provincie Groningen kan toepassen. Als de provincie meer verwacht van de samenleving moet ze eerst naar haarzelf kijken en overheidsparticipatie mogelijk maken door middel van duidelijke kaders en een bijpassende, faciliterende organisatie die kan opereren in de leefwereld.



5. Kaders Europese POP3-programma

Het huidige Europese LEADER-programma (EU POP2) wordt momenteel afgerond. Bij het ontwerp van een realistisch scenario voor de komende jaren is het noodzakelijk om rekening te houden met de randvoorwaarden van het nieuwe Europese programma EU-POP3. Langzaam aan tekent zich een beeld af van dit nieuwe programma. In deze paragraaf ga ik kort in op de belangrijkste ontwikkelingen en veranderingen. Deze informatie is gebaseerd op een notitie van Netwerk Platteland die er over het nieuwe programma is geschreven⁸² en gesprekken met het provinciaal contactpersoon van het EU POP3-programma⁸³.

5.1 CLLD en rol regio

Binnen het EU-POP3 wordt de term CLLD geïntroduceerd als vervanging van de oude LEADER-werkwijze. CLLD staat voor Community Led Local Development. Vergeleken met LEADER is er bij CLLD meer nadruk op een integrale aanpak als een op zichzelf staand doel, en is er daardoor ook meer afstemming nodig tussen partijen en organisaties. De LAG was in Nederland vooral een commissie die oordeelde over projecten, in het nieuwe programma wordt het meer een uitvoerende en professionelere netwerkorganisatie. De rol van de regio wordt dus groter. Het gebiedsplan wat de CLLD-groep schrijft moet ook voldoen aan hogere eisen. Er moet ook worden aangetoond dat de belangrijkste partijen in een gebied deelnemen aan het netwerk. De regio krijgt meer vrijheid in thema's waar zij aan wil werken, en kan voor de financiering niet alleen putten uit POP3 maar ook uit andere fondsen en programma's zoals INTERREG, ESF en EFRO.

5.2 Aantal regio's

De afgelopen periode waren er 31 LEADER-gebieden in Nederland. Voor de komende periode is aangekondigd dat de EU streeft naar zo'n 10 tot 15 gebieden in heel Nederland. Dit is dus een grote vermindering van het aantal regio's. Netwerk Platteland verwacht dat er per regio zo'n 2 miljoen euro aan financiering beschikbaar is. In Groningen was de regio Centraal ook geen LEADER-gebied maar werkte wel op die manier. Ook in de nieuwe POP3-situatie kunnen gebieden op de CLLD-manier werken zonder de bijbehorende financiering vanuit het POP3-programma.

⁸² Netwerk Platteland (2013). *De keuze van en de ruimte voor nieuwe CLLD-groepen*.

⁸³ Herman Bouman, gesprekken onder meer gehouden op 13 november 2013.



5.3 Keuze voor CLLD-regio's

De manier waarop CLLD-regio's worden geselecteerd en beoordeeld was lange tijd onduidelijk. In eerste instantie was het de bedoeling dat regio's zichzelf konden aanmelden, zonder tussenkomst van de provincie. Een landelijke commissie zou dan de keuze bepalen op basis van kwaliteit van de Lokale Ontwikkelstrategie (hierna: LOS) van de regio. Dit is een gebiedsplan welke de EU verplicht stelt om als CLLD-regio in aanmerking te komen. Theoretisch zou het dan mogelijk zijn dat een aantal provincies geen enkel CLLD-regio heeft. In Nederland is daar echter geen draagvlak voor bij de provincies. In de afgelopen maanden is dit voornemen weer gewijzigd en dragen provincies elk één regio voor, en komen er landelijk waarschijnlijk nog enkele regio's bij. De Groninger regio's zijn in de tussentijd (op uitnodiging van de provincie) wel gestart met het ontwikkelen van hun LOS.

5.4 Budgetten

Binnen het EU-POP3 zijn de budgetten voor CLLD stuk lager dan deze de afgelopen programmaperiode waren. Voor de provincie Groningen lijkt het in deze programmaperiode om € 3,5 miljoen aan Europese middelen te gaan (€ 0,5 miljoen per jaar), terwijl het in de periode 2007-2013 om € 16 miljoen ging. Met de provinciale en gemeentelijke cofinanciering (respectievelijk € 0,5 + € 1,0 miljoen per jaar) is er jaarlijks € 2,0 miljoen beschikbaar. Met de cofinanciering vanuit de projecten zelf zal er minimaal € 4,0 miljoen per jaar aan projecten gefinancierd kunnen worden.

5.5 Wat betekent dit voor het nieuwe scenario?

Omdat de budgetten een stuk lager zijn dan in de periode 2007-2013, en bovendien het aantal regio's landelijk fors verminderd, moet de provincie een keus maken over de toekomst van EU POP3. Het ligt voor de hand om in plaats van de huidige vier regio's te kiezen voor één regio en die voor te dragen. Op die manier is de kans dat deze regio ook daadwerkelijk wordt toegelaten groot en is de hoeveelheid geld bovendien zodanig dat de maatregelen effect hebben. Bovendien heb je bij de keuze voor één regio ook maar één LAG en één provinciaal team nodig in plaats van de huidige vier LAG's en vier teams. De verhouding tussen personele capaciteit/beheerskosten en de hoeveelheid budget die overblijft voor projecten is daarbij in evenwicht. Oftewel: bij het werken met één regio in plaats van vier wordt er efficiënter omgegaan met het beschikbare budget. Deze argumenten leiden tot de aanbeveling aan de provincie Groningen om voor de periode 2014-2020 in te zetten op één regio EU POP3.

Opgemerkt moet worden dat de Europese unie het nadrukkelijk mogelijk maakt dat regio's die geen CLLD-regio worden toch op dezelfde manier kunnen werken (dus via een LOS), met provinciale cofinanciering en fondsen vanuit bijvoorbeeld EFRO en ESF. De niet-



voorgedragen regio's zijn dus niet per definitie 'afgeschreven'. De provincie zou deze regio's ook nog steeds kunnen faciliteren, maar wellicht minder intensief dan nu gebeurt.

5.6 Nog geen definitieve keuze mogelijk

Er moet dus een keuze worden gemaakt welke regio door kan gaan met het EU POP3-programma. Maar: ik heb in mijn opdracht geen verzoek gekregen deze keus te maken. Bovendien ben ik niet bevoegd of gemandateerd om een dergelijke keuze te maken. Naast inhoudelijke argumenten spelen er bovendien procesafspraken mee, onder meer afspraken die voormalig gedeputeerde van der Ploeg in 2012 heeft gemaakt met de LAG-voorzitters. Binnen dit onderzoek kan, gezien vanuit het huidige LEADER-programma, de definitieve keuze voor één regio dus niet worden gemaakt. Het is echter *wel* onderdeel van mijn onderzoek om te kijken hoe de provincie doelmatig en doeltreffend zou kunnen werken aan het thema leefbaarheid. Vanuit *die* optiek, de doelmatigheid en doeltreffendheid, zou het mogelijk moeten zijn om een keuze te maken voor een bepaalde regio. Ik kom hier in hoofdstuk 7 op terug.



6. Goede voorbeelden van andere organisaties

Het is niet nodig om opnieuw het wiel uit te vinden als je dit ook van anderen kunt afkijken. In dit hoofdstuk kijk ik daarom naar andere organisaties die als inspiratiebron en voorbeeld kunnen dienen voor de provincie Groningen. Hierbij heb ik er voor gekozen om naar provincies te kijken, omdat ik verwacht dat de problematiek vergelijkbaar is en goede voorbeelden makkelijker overgenomen kunnen worden. Ik heb daarbij drie voorbeelden bestudeerd:

- Een voorbeeld van een provincie die echt duidelijk kiest voor overheidsparticipatie en zoveel mogelijk kracht van onderop. Het gaat om de provincie Noord-Brabant die met haar nieuwe leefbaarheidsbeleid veel ruimte geeft aan de samenleving;
- Een voorbeeld van een provincie die gebiedsgericht aan projecten werkt in het landelijk gebied op een 'governance'- wijze. Het gaat hierbij om de provincie Fryslan die met haar Plattelânsprojekten al jaren integrale plannen uitvoert en faciliteert;
- Een voorbeeld van een provincie die een duidelijke knip heeft gemaakt tussen projectvoorbereiding en toetsing. De provincie Gelderland heeft namelijk een subsidieafdeling.

Elk voorbeeld leidt tot aanbevelingen voor de provincie Groningen. Deze aanbevelingen neem ik mee bij het ontwikkelen van een nieuw model voor de provincie Groningen door ze in de vorm van stellingen op te nemen in de enquête.

De keuze voor de bovenstaande voorbeelden heb ik gemaakt op basis van overleg met enkele experts die me naar deze voorbeelden hebben doorverwezen.

6.1 Leefbaarheidsbeleid L@B in Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant werkt sinds 2013 aan leefbaarheid via een nieuw programma, L@B. Zij wil aan leefbaarheid werken door het versterken van het zelforganiserend vermogen van bovenlokale netwerken. Hierbij kiest de provincie duidelijk voor een geheel nieuwe rol, die gebaseerd is op overheidsparticipatie. Zoals ze in haar beleidsrapport zegt: *"Niet vanuit een eigenstandig provinciaal leefbaarheidsbeleid, maar in aansluiting op initiatieven vanuit de samenleving."*⁸⁴ Het denken en handelen van burgers en ondernemers zijn daarbij erg belangrijk en vormen het startpunt. Het provinciale beleid met betrekking tot bijvoorbeeld de kerntaken van de provincie sluit aan bij deze initiatieven vanuit de maatschappij. De provincie ziet haar eigen rol dus echt als ondersteunend aan de maatschappij. Het nieuwe programma is in december 2012 vastgesteld, met Statenbrede

⁸⁴ Provincie Noord-Brabant (2012). Uitvoeringsprogramma leefbaarheid@Brabant 2012-2015. Pagina 3



steun. Dat is vrij uniek binnen de provincie Noord-Brabant en geeft aan dat de provincie open staat voor haar nieuwe rol⁸⁵.

De provincie Noord-Brabant wil bij het thema leefbaarheid samen met netwerken en tijdelijke coalities werken aan innovatieve projecten. Hiervoor is een platform Leefbaarheid@Brabant opgericht. Alhoewel Krimp nog weinig een issue is binnen de provincie Noord-Brabant (slechts de randen van de provincie zijn aangewezen als anticipeerregio⁸⁶) wordt dit onderwerp nadrukkelijk bij de werkwijze betrokken.

De provincie Noord-Brabant is bij deze nieuwe aanpak goed voorbereid en heeft een beleidsevaluatie ex ante gedaan. Dit is een evaluatie die je voor het schrijven van nieuw beleid doet, om bijvoorbeeld inzicht te krijgen in je doelen, om strategische keuzes te maken en te kijken of er wel haalbare doelstellingen bedacht kunnen worden⁸⁷. Uit deze evaluatie bleek dat de nieuwe rollen (zoals faciliteren) duidelijker benoemd moesten worden, en dat dit ook ondersteund moest worden met informatie over voorwaarden en financiën. Ook werd aanbevolen om nulmetingen niet zomaar uit te voeren, maar zo veel mogelijk te ontwikkelen in de netwerken en de metingen te koppelen aan concrete projecten. Ook moest er aandacht zijn voor integraal werken en daarbij uitvoeringsgericht te werk gaan: minder regels, samenhang in beleid en werken vanuit één front-office.

Het leefbaarheidsprogramma van Noord-Brabant heeft veel overeenkomsten met de leefbaarheidsprogramma's krimp en SEV van de provincie Groningen. Thema's waar aan gewerkt wordt zijn onder andere kleinschalig vervoer, Healthy ageing, arbeidsmarkt, voorzieningen en digitale infrastructuur. De provincie geeft partners bewust de ruimte om te bepalen welke onderwerpen onder de noemer van leefbaarheid vallen. Per thema of project wordt de huidige en gewenste situatie bepaald en wordt ook gekeken naar mogelijkheden voor het doen van effectmetingen. Elk idee vanuit de samenleving vereist maatwerk en per keer wordt door de provincie gekeken naar de mate van ondersteuning die nodig is. Het uitgangspunt van de provincie is dat zij de initiatieven ondersteunt en faciliteert.

Er zijn ook doelen waar de provincie zelf aan mee wil werken samen met partners. Hierbij worden gezamenlijk doelen en beleidsplannen vastgesteld en uitgevoerd, waarbij de provincie gelijkwaardig is aan de partners in het gebied.

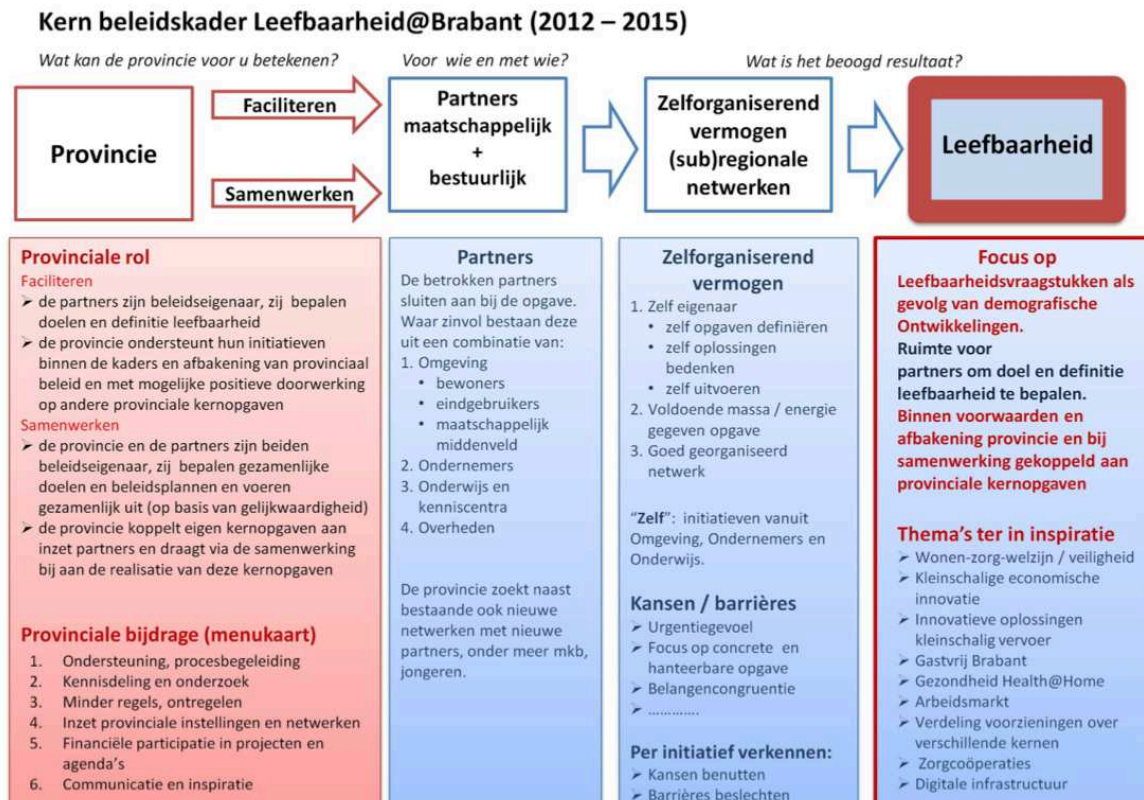
⁸⁵ Bron: telefoongesprek Frits Letschert, 15 november 2013

⁸⁶ Bron: telefoongesprek Frits Letschert, 15 november 2013

⁸⁷ Ministerie van Financiën (2003). *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante*. Pagina 6



In onderstaand schema is de werkwijze van de provincie Noord-Brabant weergegeven:



Figuur 12 Beleidskader L@B (brond: L@B, pagina 8)

De provincie denkt op deze nieuwe manier te kunnen werken door kritisch naar zichzelf te kijken en vooraf te bepalen wanneer zij een goede samenwerkingspartner is. Voor de uitvoering van plannen die te maken hebben met kerntaken zoals de realisatie van de EHS sluit de provincie bijvoorbeeld aan bij integrale ideeën uit de samenleving. Ze zorgt daarbij dat deze ideeën binnen het provinciehuis worden afgestemd, de geschikte fondsen en instrumenten worden aangesproken en indien nodig ruimte ontstaat in regelgeving.

In het beleidsdocument geeft de provincie enkele verkenningen van thema's zoals voorzieningen, om hiermee haar nieuwe werkwijze te verduidelijken.

Eerste resultaten

In een telefonisch interview (zie bijlage 4 voor het verslag hiervan) geeft programmaleider Frits Letschert aan dat het programma goed loopt. De Staten zijn tevreden met de regeling en hebben gevraagd om een tussenstand. Wellicht zijn er mogelijkheden voor een vervolg op de regeling. De regeling is twee keer opengesteld, met twee keer een budget van 4,8 miljoen euro. Bij de eerste openstelling (1 april t/m 30 juni) zijn 37 aanvragen binnengekomen waarvan 21 zijn gehonoreerd. De bedragen verschilden erg, sommige kregen € 500.000 en andere € 23.000.

De tweede openstelling was van 1 november tot en met 31 december. Op het moment van het gesprek (15 november) waren er ongeveer 40 aanvragen binnengekomen waarbij werd verwacht dat het budget daarmee uitgeput zou zijn.

De provincie Noord-Brabant geeft ruimte aan partijen om mee te werken aan de uitvoering van het leefbaarheidsbeleid. De werkplannen van organisaties die jaarlijks worden gesteund met budgetfinanciering worden bijvoorbeeld niet helemaal dichtgetimmerd zodat zij kunnen inspringen op lokale initiatieven die aansluiten bij het nieuwe beleid. Ook schuiven steeds meer partijen aan bij het ontwikkelen van projecten, waaronder ook nieuwe partijen die voorheen niet betrokken waren. Onderzoek en kennisinstellingen worden gestimuleerd om mee te doen. De lokale vrijwilligers netwerken (vrouwenverenigingen, ouderenbond etc.) worden aangestuurd op hun rol binnen het leefbaarheidsbeleid. Er is binnen de provincie in toenemende mate sprake van leegstand van winkels, industrieel en religieus erfgoed. Dit onderwerp komt steeds meer naar voren in aanvragen.

Bevindingen

Het belangrijkste wat de provincie Groningen kan leren van Noord-Brabant is de rol/houding die de provincie zo duidelijk aanneemt bij het leefbaarheidsbeleid. Noord-Brabant wil overheidsparticipatie toepassen om aan de leefbaarheidsproblematiek te werken. En zij beschrijft dit op een hele heldere manier. Partners in het gebied, en de huidige en nieuwe netwerken, kunnen daardoor goed te weten komen wat zij aan de provincie hebben en wat hun eigen rol kan zijn. Hier kan de provincie Groningen een voorbeeld aan nemen. Daarnaast is het een sterk punt dat de provincie Noord-Brabant duidelijk aangeeft dat financiële steun slechts één van de mogelijkheden is die zij biedt om projecten verder te helpen, naast bijvoorbeeld ondersteuning, ontregeling en kennisdeling ('menukaart').

Aanbevelingen:

- Het thema leefbaarheid is een perfect onderwerp wat via overheidsparticipatie uitgevoerd kan worden.
- De provincie moet aan leefbaarheid werken in aansluiting op initiatieven vanuit de samenleving, waarbij het denken en handelen van burgers het startpunt is.
- De provincie Groningen zou aan het thema leefbaarheid moeten werken door samen te werken met netwerken en tijdelijke coalities.
- De rollen van de provincie moeten duidelijk benoemd worden, en dit moet ondersteund worden met informatie over subsidievoorwaarden en financiën.
- Nulmetingen op het gebied van leefbaarheid moeten niet zomaar uitgevoerd worden, maar zo veel mogelijk worden ontwikkeld in de netwerken waarbij de metingen gekoppeld moeten worden aan concrete projecten.
- De provincie moet de samenleving bewust de ruimte geven om te bepalen welke onderwerpen onder de noemer van leefbaarheid vallen.



6.2 Plattelânsprojekten en streekagenda's in Fryslan

De provincie Fryslan werkt al sinds 2001 met gebiedsgericht beleid. Zij doet dit samen met gemeenten en allerlei andere partijen, onder de noemer Plattelânsprojekten. Partijen kunnen bij de bureau's terecht voor hulp bij projectaanvragen of bijvoorbeeld het vinden van subsidies. De thema's binnen Plattelânsprojekten zijn onder meer toerisme, landschap, natuur en leefbaarheid. De provincie werkt met vijf regio's die elk hun eigen projectbureau hebben.⁸⁸ De provincie heeft voor de uitvoering van het gebiedsgericht beleid een Provinciaal MeerjarenProgramma opgesteld. Er is bijvoorbeeld subsidie mogelijk voor duurzame innovatie in de landbouw en voor het verbeteren van de leefbaarheid in plattelandsgebieden. Dit laatste onderwerp, leefbaarheid, is onderverdeeld in zes verschillende subsidiemogelijkheden⁸⁹:

- Verbetering leefbaarheid plattelandsgebieden
- Verbetering fysieke woonomgeving
- Stimuleren en verbreden plattelandseconomie
- Erfgoed en monumentenzorg
- Cultuur
- Plattelandsprojecten (Leader)

De LEADER-werkwijze is dus een klein onderdeel van het leefbaarheidsprogramma van de provincie Fryslan. Het krimpbeleid van de provincie is vastgelegd in PROJECTPLAN FAN MEAR NEI BETTER - DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN 2013-2015. Hierin kiest de provincie voor een rol als regisseur en verbinder. De urgentie voor sectoroverstijgend werken wordt duidelijk gevoeld, aangezien de bevolkingskrimp betrekking heeft op meerdere beleidsvelden. Het gaat over zowel fysieke, als economische als sociale beleidsthema's. De provincie Fryslan is voor een aantal thema's zelf verantwoordelijk (zoals openbaar vervoer) en zal zij daarom een zwaardere rol vervullen⁹⁰.

2014: Doorontwikkeling naar streekagenda's

De provincie Friesland heeft haar werkwijze doorontwikkeld en gaat de komende jaren werken met streekagenda's. Dit zijn uitvoeringsprogramma's die per regio zijn opgesteld in samenwerking met gemeenten, waterschap, en maatschappelijke organisaties. Elke regio kan zijn eigen prioriteiten en doelen kiezen. De thema's zijn onder meer landschap, duurzaamheid, plattelandseconomie, leefbaarheid en natuur. Het is geen sectoraal programma maar echt een programma gericht op de leefwereld van de burger en de problemen en kansen die daar optreden⁹¹. In de streekagenda's worden ook de projecten rondom bevolkingskrimp meegenomen⁹². **De inhoud verandert dus niet, maar wel de manier van werken: die wordt meer bottom-up en in een netwerkstructuur waarbij de rol**

⁸⁸ Bron: <http://www.plattelansprojekten.nl/>, gelezen op 7 november 2013

⁸⁹ Provincie Fryslan (2007) *PMJP Subsidieverordening*. Pagina 40

⁹⁰ Provincie Fryslan (2013). *Projectplan Fan mear nei better*. Pagina 2

⁹¹ Bron: www.fryslan.nl gelezen op 5 november 2013

⁹² Provincie Fryslan (2013). *Projectplan Fan mear nei better*. Pagina 7



van de provincie kleiner wordt. De provincie is nog maar één van de partners die samen ergens aan werken.

Friesland heeft vijf regio's die dus dankzij de maatwerkaanpak elk hun eigen prioriteiten kunnen stellen. De regio Noordwest-Friesland bijvoorbeeld heeft last van bevolkingskrimp, en legt daar het accent op in haar uitvoeringsprogramma. Zuidoost Friesland kiest juist voor natuur en landbouw. Als het uitvoeringsprogramma is vastgesteld kan de uitvoering beginnen. Projecten die in de streek ontstaan worden aan het uitvoeringsprogramma getoetst. De rol die de provincie heeft wordt kleiner. Als je kijkt naar de overheidsparticipatietrap (subparagraaf 3.6.1) was zij regisseur en wordt zij de komende jaren facilitator (of laat projecten helemaal los). Ook fysiek verandert de rol van de provincie: de huidige provinciale loketten in de plattelandshuizen worden omgevormd tot streekhuizen waar ook andere partijen plaats in hebben.

Reden voor de provincie Friesland om te gaan werken met de streekagenda's zijn de nieuwe Europese structuurfondsen voor het landelijk gebied die vanaf 2014 starten. De provincie heeft al tientallen jaren gewerkt aan gebiedsgericht beleid via Plattelânsprojekten en op die manier veel bottom-up projecten kunnen stimuleren. Deze rol past echter niet bij de ontwikkelingen die Europa ziet. Door de werkwijze van de provincie te koppelen aan de nieuwe streekagenda's neemt de provincie afstand en is er ruimte voor andere partijen.

Bevindingen

De provincie Fryslan is bezig met een ontwikkeling die goed past binnen de huidige maatschappij: de terugtrekkende overheid, governance, overheidsparticipatie en werken binnen de leefwereld van de burger. Met de gebiedsgerichte aanpak door middel van de streekagenda's kan de provincie afstand nemen en meer overlaten aan de maatschappij. De ontwikkeling past goed binnen de eisen die Europa oplegt voor haar nieuwe programma EU-POP3, zoals ook beschreven in hoofdstuk 5. Streekagenda's en de bijbehorende netwerken kunnen ook in Groningen relatief makkelijk worden ingesteld.

Aanbevelingen:

- Omdat leefbaarheid en bevolkingskrimp betrekking hebben op meerdere beleidsvelden is sectoroverstijgend werken noodzakelijk.
- De nieuwe Europese structuurfondsen voor het landelijk gebied die vanaf 2014 starten bieden de provincie de kans om aan overheidsparticipatie te gaan doen
- De werkwijze met netwerken waarbij de provincie een gelijkwaardig of faciliterende partner is, is een goede invulling van overheidsparticipatie
- Het feit dat de Friese regio's dankzij een maatwerkaanpak aan hun eigen prioriteiten kunnen werken is een pluspunt voor deze werkwijze



6.3 Afdeling subsidies Provincie Gelderland

Op 25 oktober 2013 is er een gesprek geweest met mevrouw van den Berg, hoofd van de afdeling subsidies van de provincie Gelderland. Het gesprek vond plaats op basis van een serie vragen die waren opgesteld en vooraf aan mevrouw van den Berg waren gestuurd. De vragen (bijlage 5) gingen onder meer in op taken van de afdeling en medewerkers, bestuurlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid, gevolgd proces bij het oprichten van de afdelingen, en verhouding tussen front- en back-office. Doel van het gesprek was om een beeld te krijgen of het oprichten van een subsidieafdeling bij zou kunnen dragen aan het oplossen van de huidige knelpunten van de provincie Groningen. Een verslag van het gesprek is opgenomen als bijlage 6.

De provincie Gelderland heeft sinds enkele jaren een afdeling subsidies. Andere provincies hebben het voorbeeld gevolgd, en inmiddels zijn er acht of negen provincies die een subsidieafdeling hebben. Mevrouw van den Berg is afdelingshoofd vanaf de oprichting en was ook betrokken bij het proces daarvoorafgaand.

Net zoals de provincie Groningen heeft Gelderland veel verschillende subsidieregelingen. Versnippering en als gevolg daarvan niet efficiënt en transparant werken leidden tot de oprichting van een speciale afdeling om de subsidies te behandelen. Er zijn volgens mevrouw van den Berg een aantal belangrijke voordelen aan het werken met een dergelijke speciale afdelingen. Zo kun je een duidelijke knip maken tussen het voortraject (de front-office waar adviseurs de indieners helpen bij het maken van een goed project en het schrijven van een projectvoorstel en aanvraag) en het formele behandelingstraject (waarbij de provincie de ontstane aanvraag beoordeelt. Op het moment dat er een aanvraag (digitaal) binnenkomt gaat de afdeling subsidieverlening aan het werk. Dit vier-ogenbeleid zorgt voor een zuivere beoordeling. Bovendien kan er door de handelende ambtenaren makkelijker subsidie uit verschillende potten aan een project worden gekoppeld.

In Gelderland behandelt de provincie meer subsidies dan in Groningen. In Groningen voert de Dienst Landelijk Gebied een subsidie-technische check uit op PLG-projecten en is zij ook gemandateerd om beschikkingen af te geven voor deze projecten. Een andere organisatie die voor de Provincie Groningen subsidies beschikt en betaalt is SNN⁹³, die onder andere het EFRO- en INTERREG-programma onder haar hoede heeft. De provincie zelf geeft beschikkingen af voor projecten op het gebied van toerisme, welzijn, jeugd etc. De afdelingen zijn gemandateerd voor projecten tot € 5.000,-. In de praktijk moeten bijna alle subsidies door het college van GS worden vastgesteld en beschikt. Dit is een groot verschil met de provincie Gelderland waar de afdeling subsidies is gemandateerd voor subsidies tot €125.000,-. Deze grote ambtelijke vrijheid heeft de provincie te danken aan de invoering van het Rijksbreed Subsidiekader die deze mogelijkheden biedt. Jaarlijks behandelt de afdeling subsidies zo'n 1800 aanvragen, met een gezamenlijk budget van ongeveer 0,5 miljard euro. Hierbij zitten 280 grote subsidies die samen 90% van het budget nemen. Er

⁹³ SNN is het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, waarin de provincies Fryslan, Drenthe en Groningen samen werken aan economische versterking. Bron: www.snn.eu, gelezen op 7 november 2013.



zijn dus ongeveer 1500 subsidieaanvragen die door de afdeling zelf kunnen worden afgehandeld! Voor de betrokkenheid krijgt GS maandelijks een overzicht van de afgegeven beschikkingen. Deze constructie werkt goed in Gelderland doordat het college van GS aan collegiaal bestuur doet: er zijn drie gedeputeerden samen verantwoordelijk voor de portefeuille economie. De provincie Gelderland is bezig met het ontwikkelen van manieren om nog efficiënter te werken. Een voorbeeld hiervan is de overgang naar grote gebiedscontracten: grote 'brokken' subsidies waarbij allerlei grotere en kleinere subsidies onder één beschikking worden afgegeven. Ook is er gekeken naar de mogelijkheid om helemaal te stoppen met het geven van subsidies onder de € 10.000,- omdat die verhoudingsgewijs veel arbeid met zich mee brengen en daardoor niet efficiënt zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om projecten op het gebied van Leefbaarheid. Echter zijn juist deze subsidies erg effectief! In Gelderland is daarom besloten om geen ondergrens te stellen aan subsidies.

De provincie Gelderland heeft goede ervaring met het werken met een flexibele schil. De afdeling in Gelderland heeft 34 mensen vast in dienst die aan het proces werken. Er is een grote flexibele schil: in drukke perioden worden er MBO- of HBO-starters ingevlogen, die na een paar weken inwerken prima werk leveren, vooral bij de wat eenvoudige regelingen.

Bevindingen

De belangrijkste mogelijke winstpunten met de huidige situatie in Groningen zijn de duidelijke knip tussen front- en backoffice en het vier-ogen-beleid wat daarbij toegepast kan worden. Daarnaast kan er veel duidelijker worden gekeken naar het integrale karakter van een aanvraag en kunnen de verschillende subsidies relatief makkelijk worden toegedeeld naar de binnengekomen projecten.

Het invoeren van het Rijksbreed Subsidiekader en bijbehorend mandateringsbeleid maakt het mogelijk om efficiënter te werken. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er duidelijke SMART subsidiecriteria en voorwaarden moeten zijn! Collegiaal bestuur zou daarbij een groot pluspunt zijn.

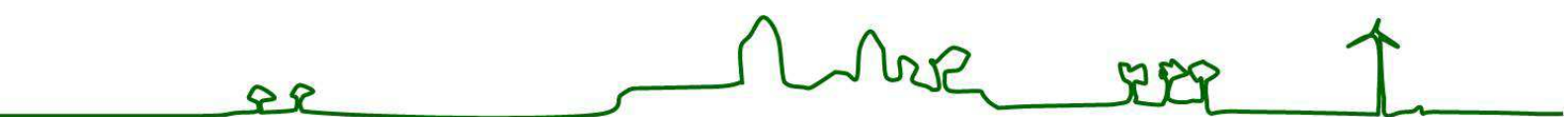
Belangrijk is ook de conclusie van Gelderland dat de kleinere projecten tot 10.000,- vaak zeer effectief zijn en daarom niet afgeschaft moeten worden. In Groningen is dat ook de ervaring met Levende Dorpen-projecten: juist de kleine projecten waarbij een dorp in actie komt zorgen voor veel sociale cohesie.

Het toepassen van de verschillende subsidies die als één beschikking worden afgegeven is in Groningen wellicht een goede mogelijkheid om nu al toe te passen binnen het Groninger actieprogramma Werk, energie en Leefbaarheid.



Aanbevelingen:

- Versnippering en als gevolg daarvan niet efficiënt en transparant werken leiden ook in Groningen tot de noodzaak om een speciale subsidieafdeling op te richten.
- Het hebben van een subsidieafdeling heeft als voordeel om een duidelijke knip te maken tussen front-office (advisering bij opstellen projecten) en back-office (het formele beoordelings- en behandelingstraject)
- Door het werken met één subsidieafdeling die alle subsidies beheerd kunnen verschillende subsidiepotten makkelijker gestapeld en dus beter benut worden.
- Door de afdelingshoofden te mandateren om subsidies tot €125.000,- te beschikken wordt er veel tijd en werk bespaard.
- Subsidies onder de € 10.000,- brengen verhoudingsgewijs veel arbeid met zich mee en zijn daardoor misschien niet efficiënt , maar juist deze subsidies zijn erg effectief!



7. Leefbaarheidsbeleid 2.0

In dit hoofdstuk ontwerp ik een nieuwe manier waarop de provincie Groningen haar leefbaarheidsbeleid de komende jaren doelmatig en doeltreffend kan organiseren. Voor het ontwerp van nieuw beleid neem ik meerdere stappen: de conclusies en aanbevelingen uit de voorgenoemde hoofdstukken worden eerst getoetst op acceptatie en bruikbaarheid en vervolgens wordt er met de zo ontstane gedragen punten een scenario ontworpen voor een verbeterde manier van werken aan leefbaarheid. Hierbij zijn ook de ontwikkelingen rondom het nieuwe EU POP3-programma (hoofdstuk 5) van belang. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen maak ik in paragraaf 7.2 de keus voor één van de regio's waar de provincie zich kan richten op het verbeteren van de leefbaarheid.

7.1 Toetsing ontwerpcriteria

Voor het toetsen van de ontwerpcriteria heb ik een enquête opgesteld. Uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2), het bestuurlijk kader (hoofdstuk 3) en de goede voorbeelden (hoofdstuk 6) volgen veel conclusies en aanbevelingen. Deze aanbevelingen zeggen iets over de manier waarop de provincie haar leefbaarheidsbeleid kan invullen. De aanbevelingen zijn omgevormd tot enquêtevragen.

Aanvulling stellingen

De lijst met aanbevelingen geeft nog geen compleet beeld. De resultaten van de knelpuntenanalyse en de gehouden gesprekken leverden op enkele punten nog onduidelijkheden op. Aanvullend op de lijst zijn daarom extra stellingen opgenomen in de enquête. Het gaat vooral om de (invulling van de) rol van de provincie en die van de regio/LAG's. Deze aanvullende stellingen zijn opgenomen als bijlage 7. Samen met de aan het begin van dit hoofdstuk genoemde aanbevelingen is er een complete lijst met aanbevelingen die als ontwerpcriteria fungeren.

De enquête is voorgelegd aan een brede groep van personen die betrokken zijn bij de huidige leefbaarheidsregelingen SEV en krimp. De enquête en de lijst met uit te nodigen personen zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de opdrachtgever en zijn opgenomen als respectievelijk bijlage 8 en bijlage 9.

De enquête is voorgelegd aan:

- de adviesorganen die de provincie gebruikt bij de beoordeling van krimp en SEV (LAG's, regioteam, ambtelijke adviesgroep krimp)
- de provinciale medewerkers die bij krimp en SEV betrokken zijn
- een provinciale projectgroep en een bijbehorende adviesgroep die de provincie adviseert bij het verbeteren van de leefbaarheidsregelingen



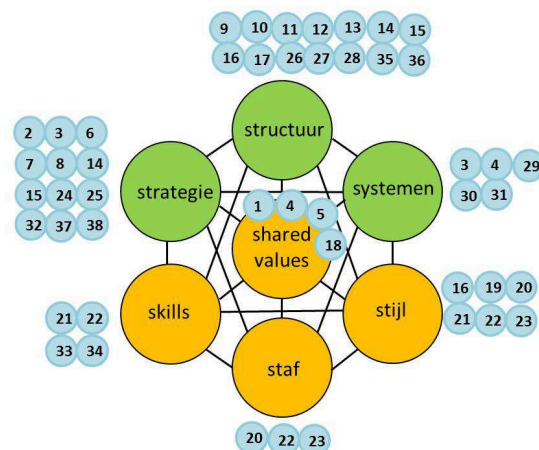
7S-model

Om een goed overzicht te krijgen van de resultaten van de enquête is het 7S-model gebruikt. De vragen en stellingen van de enquête zijn ingedeeld bij de factor(en) waar ze het beste bij passen. Per factor kijk ik naar de uitkomsten van de enquête. Hierbij noem ik ter verduidelijking en aanvulling een aantal opmerkingen van de respondenten (cursief gedrukt).

Betrouwbaarheid

Om waarde te geven aan de uitslag van de enquête is een bepaalde respons nodig. Hoe hoger de respons, hoe betrouwbaarder de uitslag. Voor deze enquête bestaat de doelgroep uit mensen die (semi-)beroepsmatig met één van de regelingen of met het onderzoek naar deze regelingen te maken hebben. In totaal bestaat deze groep uit 84 personen. Er is sprake van geografische en politieke spreiding. De doelgroep bestaat uit mensen van verschillende leeftijden, zowel mannen als vrouwen, met verschillende vormen van macht/senioriteit in hun functie. De hele doelgroep is uitgenodigd de enquête in te vullen.

In totaal hebben 43 personen de enquête ingevuld, wat betekent dat de respons 51,2% is. Als bijlage 10 is een verantwoording opgenomen over de betrouwbaarheid van de resultaten van de enquête. Vanwege het anoniem invullen van de enquête is niet bekend wie van de genodigden hebben gereageerd. Wel is bekend tot welke groep de respondenten behoren.



Figuur 13 Enquêtevragen ingedeeld naar factor

7.1.1 Shared values

Uit de enquête blijkt dat betrokken vinden dat het tijd is dat de provincie Groningen aansluit bij de samenleving in plaats van andersom. Hierbij zouden de wensen en behoeften vanuit de regio's het startpunt moeten zijn, en niet de thema's die de provincie bepaalt. *“Leefbaarheid kan per wijk, dorp of gebied anders benoemd worden. Het is aan de inwoners om daar invulling aan te geven.”* Verder vinden betrokkenen het belangrijk dat het afdelingsbelang ondergeschikt is aan het integraal belang.

Iemand merkt (terecht) op, dat niet alles om de provincie draait. *“De gemeenten en andere gespecialiseerde overheden hebben een minstens zo belangrijke taak. Het gaat niet om wat de provincie moet, kan en wil doen, maar wat de overheid doet. Samenwerking is eerste vereiste en kan beter. Daarbij zijn afspraken nodig welke overheid welke rol vervult.”*

7.1.2 Strategie

De meeste betrokkenen vinden dat de bezuinigingen die de provincie moet doorvoeren er toe moeten leiden dat zij taken over laat aan de maatschappij. Al merkt ook iemand op dat *“bezuinigingen nooit de enige reden mogen zijn om zaken aan de maatschappij over te laten. Het gaat juist om het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. In het algemeen mag de provincie meer een faciliterende rol nemen en veel vaker nog loslaten. De keuze voor de rol moet altijd heel bewust gemaakt worden en kan dus soms best klein zijn.”*



Uit de literatuur blijkt dat het thema leefbaarheid een goed onderwerp is om via overheidsparticipatie uit te voeren en dit wordt beaamd door de respondenten. De nieuwe Europese structuurfondsen voor het landelijk gebied bieden de provincie de kans om aan overheidsparticipatie te gaan doen. De provincie kan dit doen door samen te werken in netwerken en deze te faciliteren. Als blijkt dat kansen in de arbeidsmarkt kunnen zorgen voor een toename van de leefbaarheid, dan moet dit ook onderdeel kunnen zijn van het leefbaarheidsbeleid. Uit de uitslag van de enquête blijkt verder dat er draagvlak is voor het subsidiëren van ondernemers, als dat bijdraagt aan de sociaal economische vitaliteit van een gebied. Leefbaarheid wordt dus door de betrokkenen beschouwd als een breed onderwerp. Men vindt dat de provincie bovendien kan bijdragen aan een leefbaar platteland door het soepel en faciliterend omgaan met regels. Hoewel subsidies onder de € 10.000,- verhoudingsgewijs veel arbeid met zich mee brengen, zijn deze juist deze subsidies erg effectief! Afschaffen is wat de respondenten betreft geen optie.

7.1.3 Structuur

Structuur is een harde factor en dit onderdeel is relatief makkelijk aan te passen. Er zijn in de enquête dan ook veel vragen gesteld die met structuur te maken hebben. Sectoroverstijgend, integraal werken wordt door de betrokkenen als belangrijk en noodzakelijk beschouwd. Unaniem vindt men dat er zonder samenwerking met partners (andere overheden, burgers en maatschappelijke partijen) geen succesvol leefbaarheidsbeleid uitgevoerd kan worden. De rollen van de provincie moeten dan duidelijk benoemd worden, en dit moet ondersteund worden met informatie over subsidievoorwaarden en financiën. Ook voor het leveren van maatwerk per project is het draagvlak groot. Regio's zouden net als in Friesland zelf hun speerpunten moeten kunnen bepalen. Het oprichten van een subsidieafdeling wordt gezien als een goede oplossing voor de versnipperdheid van de huidige regelingen en subsidiepotten. De vele regels die de Europese subsidie met zich meebrengt zijn volgens respondenten geen reden om er mee te stoppen.

Over de afspraken die de provincie met de regio's maakt is enige verdeeldheid: ongeveer 70% van de respondenten vindt dat de provincie afspraken moet maken met de regio over het laten aansluiten van projecten bij de kansen en knelpunten in een gebied. 30% is het daar niet mee eens.

Leefbaarheid is een lastig meetbaar begrip. Nulmetingen op het gebied van leefbaarheid moeten niet zomaar uitgevoerd worden, maar zo veel mogelijk worden ontwikkeld in de netwerken waarbij de metingen gekoppeld moeten worden aan concrete projecten.

"Leefbaarheid is vaker een gevoel dan een getal."

7.1.4 Systemen

Bij systemen is er onder betrokkenen veel draagvlak voor het invoeren van een subsidieafdeling. Hiermee kunnen verschillende subsidiepotten beter gestapeld worden en kan er zowel binnen de provincie als daarbuiten efficiënter worden gewerkt. Bovendien zien betrokkenen het voordeel van het hebben van een onderscheid tussen de advisering en de besluitvorming. Door afdelingshoofden te mandateren om subsidies tot € 125.000,- te beschikken kan veel tijd en werk worden bespaard.



7.1.5 Skills

De faciliterende rol van de provinciale ambtenaar wordt door de betrokkenen zeer gewaardeerd. Desalniettemin vind men dat subsidiegebruikers zelfstandig gemaakt kunnen worden door een goede website en het toepassen van (digitaal beschikbare) formulieren en handleidingen met duidelijke uitleg.

Over de invulling van de LAG zijn de meningen erg verdeeld. Het feit dat de leden nu niet gekozen zijn maar gevraagd worden zien sommigen als een nadeel, omdat je hierdoor niet zeker weet dat de mening van de LAG-leden het belang van hun veronderstelde achterban vertegenwoordigd. Anderen vinden dit niet belangrijk, iemand schrijft bijvoorbeeld het volgende: *“De huidige samenstelling op persoonlijke titel uit sectoren is niet ideaal, maar juist bij de themaleden ervaar ik de morele druk van de verantwoordelijkheid voor het totaal. Bij vertegenwoordiging vanuit belangenorganisaties zou het wel eens veel / alleen eigenbelang kunnen worden.”* Een andere respondent versterkt dit nog eens: *“De democratisch gekozen LAG-leden (bestuurders) preken vaker voor eigen parochie (gemeente).”*

Een deel van de respondenten vindt dat er in de LAG partijen moeten zitten die macht en/of geld hebben, om zo slagvaardiger te kunnen werken. Een ander deel van de mensen denkt dat zulke partijen juist hun macht misbruiken en hun eigen belang voorop stellen in plaats van het gebiedsbelang. Bovendien, zo wordt opgemerkt, *“zijn er ook belangen die dan niet goed vertegenwoordigd worden zoals natuur, landschap, cultuur en dergelijke. Dit zijn kwetsbare waarden.”* Een ander zegt: *“Goede LAGleden zijn sleutelfiguren die inhoudelijk deskundig zijn, weten wat er speelt in de regio, onafhankelijk zijn (niet worden gestuurd) en een bovenliggend belang voor ogen hebben.”*

7.1.6 Staf

Over de ambtenaren die aan de regelingen werken is men tevreden. De faciliterende rol die de provinciaal ambtenaar heeft wordt gezien als een pluspunt van de huidige werkwijze en een dergelijke persoon moet binnen de regelingen behouden blijven. Het is erg belangrijk dat de contactpersonen van de provincie vindbaar en bereikbaar zijn, ook voor burgers. Tot slot kan het de gebruikers van de subsidies helpen als ze zo veel mogelijk informatie zelf kunnen vinden; goede handleidingen, alle formulieren etc.

7.1.7 Stijl

Unaniem vinden betrokkenen het belangrijk dat bij integrale projecten de samenwerking tussen verschillende afdelingen goed is, en dat zo nodig individuele beleidsregels en -doelen opgerekt worden. Men vindt ook zeker dat de provincie sterker moet sturen op integrale samenwerking en beleidsontwikkeling binnen het provinciehuis. De dienstverlening zou nog een stuk kunnen worden verbeterd door een goede website, bereikbare ambtenaren en digitaal beschikbare informatie.



7.1.8 Conclusie

De respondenten sluiten zich grotendeels aan bij de stellingen uit de enquête. Hierbij is er weinig verschil te zien tussen de respons van de verschillende doelgroepen: ambtenaren van de provincie hebben geen hele andere mening dan maatschappelijke partners. Op sommige punten, met name over de LAG, is verdeeldheid. Uit het grootste deel van de antwoorden blijkt dat er bij de partners en werknemers van de regelingen draagvlak is om als provincie afstand te nemen van de regelingen en meer over te laten aan de regio's.

7.2 Waar is het meeste doelmatigheid te behalen?

Nadat in hoofdstuk 5 de keuze is gemaakt om in te zetten op één regio, is het natuurlijk de vraag welke regio je dan zou moeten kiezen.

In dit onderzoek kijk ik naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de leefbaarheidsregelingen: waar is het geld het hardste nodig en hoe organiseer je het zo slim mogelijk? Ik kijk daarom naar de gebieden waar de krimpregeling wordt uitgevoerd, en waar je LEADER makkelijk kunt integreren met het krimpprogramma, zowel qua structuur (aansturing, besluitvorming) als qua thema's en vrijheid van het programma. Uit hoofdstuk 5 is gebleken dat het raadzaam is om te kiezen voor één regio in plaats van de huidige vier. De keuze valt dan op Oost-Groningen:

In Oost-Groningen is het budget van Krimp nog niet vastgelegd in een woon- en leefbaarheidsplan, zoals dat in de andere twee krimpregio's wel het geval is. Het krimpgebed kan dus nog redelijk vrij worden besteed en gestapeld worden met het CLLD-budget. Daarnaast bestaat de ambtelijke en bestuurlijke adviesgroep bij de krimpregeling in Oost-Groningen voor een groot deel uit dezelfde mensen als die LAG-leden in deze regio. Deze twee adviesorganen kunnen vrij eenvoudig in elkaar worden geschoven waardoor efficiëntie verkregen wordt. Ook de aansturing vanuit de provincie kan dan efficiënter, door één aanspreekpunt te kiezen in deze regio, voor zowel krimp als CLLD.

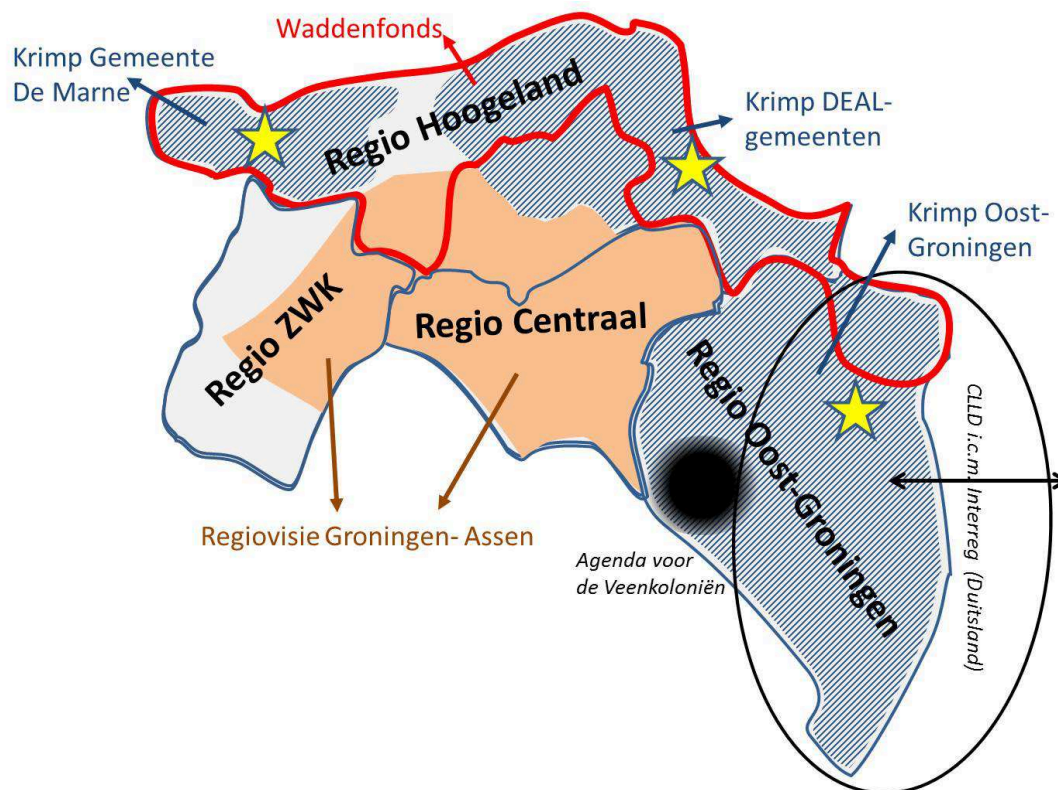
Ook is de keuze van Oost-Groningen een manier om de gemeenten in deze regio tegemoet te treden bij de herindeling. De provincie kan dan al toezeggen dat leefbaarheid de komende jaren naar deze nieuwe gemeente(n) wordt overgedragen en de nieuwe gemeenten helpen een goede structuur op te zetten.

Deze keuze wordt ondersteund door een paar inhoudelijke onderbouwingen voor deze keuze:

Als je kijkt naar de knelpunten die er zijn op het gebied van leefbaarheid (arbeidsmarkt, economisch perspectief, armoedeproblematiek, woningwaarde, voorzieningen etc.) dan zijn de knelpunten het grootste in de regio's die last hebben van bevolkingskrimp: Hoogeland en Oost-Groningen. In de regio Hoogeland zijn er sommige gebieden die minder problematiek kennen. Het gaat dan met name om gemeenten zoals Bedum en Ten Boer die dicht bij de stad Groningen liggen, en waarvan veel inwoners werken in de stad Groningen.



Voor financiering van leefbaarheidsprojecten zijn er verschillende mogelijkheden binnen de provincie Groningen: Waddenfonds, Agenda voor de Veenkoloniën, Regiovisie Groningen – Assen, Interreg, actieprogramma's Werk, Leefbaarheid en Energie en natuurlijk Krimp. In Oost-Groningen is de hoeveelheid financiën vanuit deze fondsen en regelingen het laagste.



Figuur 14 Een greep uit de financieringsmogelijkheden in de verschillende Groninger regio's

Er is dus een aantal argumenten om te kiezen voor Oost-Groningen als regio waar de provincie haar leefbaarheidsbeleid doelmatig en doeltreffend kan organiseren.

7.3 Ontwerp scenario horizon 2020

Uit de knelpuntenanalyse is gebleken dat er bij alle factoren van het 7S-model knelpunten zitten. Als je dan alleen maar veranderingen doorvoert in bijvoorbeeld de structuur, maar niet in de cultuur en in de shared values, dan zal het gewenste effect beperkt zijn. Om het thema leefbaarheid effectiever en efficiënter op te pakken is het nodig om veranderingen door te voeren in de hele organisatie. Hierbij worden alle factoren van het 7S-model betrokken.

Om goede resultaten te krijgen zit ernaar mijn mening een logische volgorde in de factoren van het model die moeten worden aangepakt. 'Vorm volgt functie' is een veelgebruikte uitspraak in de designwereld, maar is ook hier van toepassing: als je eerst je missie en visie bepaalt, volgt je strategie daaruit en dat leidt weer tot het maken van keuzes voor een geschikte structuur en stijl. De volgorde van de factoren wordt dan als volgt:



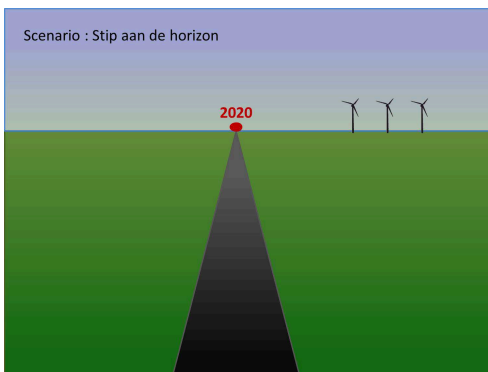
7.3.1 Shared Values

Eerst moeten de gezamenlijke waarden op het gebied van leefbaarheid worden bepaald. Wat is de visie van de Provincie Groningen op dit onderwerp? In hoeverre past het onderwerp bij de kerntaken van de provincie, nu en in de toekomst? Hoe wil de provincie in zijn geheel aan het onderwerp werken? Leefbaarheid is op dit moment een thema waarvoor de provincie zich verantwoordelijk voelt. Er is sprake van sectorale sturing in allerlei verschillende leefbaarheidsprogramma's, waarbij gemeenten en maatschappelijke partijen wel mee mogen praten, maar de provincie de verantwoordelijkheid liever niet uit handen geeft. De betrokkenen bij de regelingen willen echter graag dat de provincie de ruimte geeft aan regio's om het thema leefbaarheid meer ruimte te geven aan de regio's. Zij vragen ook om het ontschotten van regelingen. Deze wens vanuit de regio's sluit dit aan bij de ontwikkelingen op het gebied van governance en overheidsparticipatie, zoals genoemd in het hoofdstuk Bestuurlijk Kader. Bovendien is dit ook de richting die de commissie Jansen de provincie op stuur in haar rapport Grenzeloos Gunnen.

De provincie zou op basis van bovenstaande argumenten haar rol bij het onderwerp leefbaarheid moeten veranderen naar een faciliterende, beperktere rol. Het is aan te raden om een missie en visie op te stellen.

Een goede missie zou naar mijn mening zijn: 'De provincie sluit aan bij de leefwereld van de burger en richt haar haar organisatie en diensten daar op in. De provincie wil regio's ondersteunen en faciliteren bij het zo zelfstandig mogelijk werken aan de leefbaarheid en sociaal economische vitaliteit van het landelijk gebied. De regio's bepalen zelf welke invulling zij geven aan het thema leefbaarheid en welke onderwerpen daar onder vallen.'

Uit deze missie volgt een visie over hoe de provincie aan leefbaarheid kan werken, waar zij voor gaat. Deze visie is toekomstgericht:



Figuur 15 Stip aan de horizon

Stip aan de horizon:

In 2020 werken partijen in de regio's meer dan nu samen aan het oplossen van regionale knelpunten en het verzilveren van kansen op het (brede) gebied van leefbaarheid. Zij doen dit vanuit hun eigen individuele en gezamenlijk vastgestelde belangen en werken aan thema's waarvoor binnen de leefwereld van de burgers draagvlak is. Waar nodig, worden deze netwerken gefaciliteerd door de overheid. Het uitgangspunt hierbij is dat deze overheid zo dicht mogelijk bij de problemen moet staan. Veel van de facilitering zal door gemeenten worden gedaan, omdat de leefbaarheidsproblemen vaak lokaal of regionaal zijn. Waar nodig, ondersteunen hogere overheden zoals provincie, rijk en Europese

Unie dit. De facilitering is maatwerk en kan bestaan uit bijvoorbeeld het verminderen van regels, kennisdeling of subsidiëren van plannen en projecten.

In 2020 hebben ook burgers een rol binnen deze netwerken. Zij werken samen met de netwerkpartners in hun eigen regio aan het behouden en verbeteren van de leefbaarheid.

Visie: uiterlijk vanaf 2020 worden de regionale leefbaarheidstaken overgedragen aan de gemeenten.



7.3.2 Strategie

Als de provincie haar leefbaarheidstaken wil overdragen aan de gemeenten moet zij bedenken wat een logische manier is om dat te doen. Het zou niet logisch zijn om de komende jaren op dezelfde manier door te gaan als de afgelopen jaren en vanaf 2018 of 2021 opeens alle taken over te dragen. Uitgangspunt is daarom dat de uitvoering van het leefbaarheidsbeleid na 2020 geheel bij de gemeenten ligt, en dat provincie, gemeenten en maatschappij de komende jaren naar die situatie toewerken. De provincie zou nu al afstand kunnen nemen en overheidsparticipatie kunnen toepassen. In de overheidsparticipatietrap van de Raad voor Openbaar Bestuur (zie §3.6.1) past ‘faciliteren’ hier goed bij, ‘het initiatief komt vanuit de maatschappij maar de overheid heeft een belang in het realiseren ervan’. Het belang voor de provincie bestaat eruit dat zij de komende jaren nog de verantwoordelijkheid voelt/heeft voor het leefbaarheidsbeleid.

De provincie neemt dus nu al afstand, en stimuleert de regio's om zelf hun eigen gebiedsprogramma's en projecten op te stellen en uitvoeren. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de Europese Unie (§ 6.2) en de commissie Jansen (§ 3.7) om te werken met integrale gebiedsagenda's. De provincie maakt uitvoering mogelijk door bij te dragen in de vorm van provinciale cofinanciering en Europese middelen voor de uitvoering van de ze plannen, en indien nodig door vermindering van regels. Zij kan de komende jaren gemeenten ondersteunen bij het nadenken over en opzetten van bijvoorbeeld een subsidieloket, het afgeven van beschikkingen en het verminderen van regels. Net als bij de provincie Noord-Brabant (§ 6.1) moeten de rollen en taken van de provincie Groningen duidelijk worden vastgelegd, en zou de provincie moeten aangeven wat van haar verwacht kan worden. Meer dan nu zijn de regio's verantwoordelijk voor een goede besteding van het geld, en de ondersteuning van individuele projectindieners.

De afgelopen jaren heeft de laagdrempelige werkwijze van het Loket Levende Dorpen veel effect en goodwill opgeleverd bij partners en projectindieners. Burgers, stichtingen en verenigingen kunnen via deze regeling op een eenvoudige en snelle manier subsidie krijgen om zelf een leefbaarheidsproject uit te voeren. Het is aan te bevelen om deze werkwijze de komende jaren in stand te houden en een plek te geven binnen de EU POP3- en Krimpregeling. Op deze manier kunnen burgers leren om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen voor de leefbaarheid in hun eigen omgeving.

7.3.3 Structuur

De structuur van de regelingen volgt uit de strategie en de shared values. De structuur zorgt ervoor dat de doelen efficiënt en effectief behaald kunnen worden. Hoe werken de verschillende afdelingen samen om de visie te kunnen waarmaken? Hoe ziet het besluitvormingstraject eruit?

Afdelingen moeten bij integrale projecten en thema's meer dan nu met elkaar afstemmen. De twee regelingen krimp en CLLD kunnen –aan de voorkant- worden samengevoegd. Met voorkant wordt bedoeld dat de gebruiker van de regeling geen last moet hebben van het feit dat er meerdere regelingen bestaan. Zoals in §7.2 is beschreven kunnen bij de keuze voor Oost-Groningen het krimp- en CLLD- programma in elkaar worden geschoven, en geldt dit ook voor de adviesorganen en provinciale aansturing. Het samenvoegen zorgt automatisch voor meer afstemming, omdat één persoon/team nu verantwoordelijk is voor



beide regelingen. Dit persoon/team fungeert als een spin in het web, tussen regio en provinciehuis. Het doel hiervan is om de regio's te ondersteunen bij de uitvoering van gedragen projecten. In de volgende paragraaf ga ik verder in op deze structuur regionaal netwerk – spin in het web.

Ook zou je de beleidsontwikkeling en de uitvoering van de verschillende leefbaarheidsprogramma's van elkaar kunnen loskoppelen. De uitvoering van de leefbaarheidsregelingen kun je onderbrengen bij de afdeling Project- en procesmanagement omdat het (uitgaande van de overdracht van de taken naar de gemeenten) gaat om afdelingsoverstijgende, tijdelijke taken.

Voor een goede toetsing van de projecten zou de provincie een subsidieafdeling of –team kunnen invoeren, die alle bij de provincie ingediende subsidieaanvragen toetst, verwerkt, en beschikkingen afgeeft. Deze afdeling kan het voorstel toetsen aan de criteria van de verschillende regelingen en bepalen welke subsidiepot het beste kan worden gebruikt. Een aanvraag zou dan op het moment van indienen worden behandeld door de subsidieafdeling. Om efficiënt te werken is het aan te raden het afdelingshoofd te mandateren voor bijdragen tot en met € 125.000,-. Op deze manier hoeft niet elke aanvraag te worden goedgekeurd door een gedeputeerde of door het hele college van GS. Het college wordt dan regelmatig ingelicht over de resultaten via voortgangsrapportages. In de provincie Gelderland bevalt het goed om op deze manier te werken, en in § 6.3 is al geconcludeerd dat er voor de provincie Groningen ook winst te behalen valt bij deze werkwijze.

7.3.4 Systeem, staff, style en skills

De factoren systeem, staff, style en skills volgen grotendeels uit de hierboven ingezette strategie en structuur. Zeg je bijvoorbeeld dat je bij structuur een ondersteunende, faciliterende rol wil hebben, dan moeten de medewerkers in staat zijn om die rol in te vullen.

Systeem

Bij de systemen die momenteel worden gebruikt kunnen eenvoudig verbeteringen worden doorgevoerd. Te denken valt aan het ontwikkelen en gebruiken van één formulier voor het aanvragen van subsidie. Dit formulier moet duidelijk, logisch en transparant zijn. Het zou effectief en efficiënt zijn als formulieren digitaal ingevuld kunnen worden en projecten ook digitaal ingediend kunnen worden. Uit het formulier moet je bijvoorbeeld kunnen opmaken wat het project voor effect heeft op de leefbaarheid, of waaruit het draagvlak van de omgeving uit blijkt. Daarbij hoort een goede handleiding, waarmee je als subsidie-indiener zelfstandig het formulier kan invullen. In deze handleiding moet ook informatie worden opgenomen over het proces (hoe gaat de beoordeling in zijn werk), de criteria, de toetsing en andere belangrijke informatie. De handleiding kan bovendien informatie geven over hoe je het beste een project kan uitvoeren, van eerste idee tot en met de uitvoering en verantwoording. Uiteraard moeten deze handleiding en formulieren gemakkelijk via internet toegankelijk zijn. Persoonlijke hulp moet altijd mogelijk zijn, en de contactpersonen moeten goed vindbaar zijn, en moeten het liefst met naam en telefoonnummer worden genoemd op de site van de provincie.

Het invoeren van een track-&trace-systeem zou kunnen helpen om een goed beeld te geven aan provinciale medewerkers over welke subsidieprojecten er spelen, wie het



contactpersoon is en in welke fase het project zich bevind (projectuitwerking, besluitvorming, uitvoering etc.). Dit systeem zou toegankelijk gemaakt kunnen worden voor projectindieners, die kunnen zien waar in de besluitvormingsprocedure hun project zich bevindt. De transparantie van de provinciale werkzaamheden worden hiermee vergroot. Een dergelijk systeem zou niet alleen voor leefbaarheidsprojecten gebruikt kunnen worden, maar ook voor andere subsidieaanvragen.

Staff

Als er minder regio's zijn die meedoen aan het POP3-programma, en de regelingen bovendien worden samengevoegd, zijn er minder mensen nodig die aan de regelingen werken. Hiermee kan een deel van de bezuinigingstaakstelling van de provincie worden ingevuld. In totaal zijn er in de nieuwe situatie voor de leefbaarheidsregelingen maximaal zes personen nodig: twee of drie voor Hoogeland en twee of drie voor Oost-Groningen. Daarnaast is er capaciteit nodig voor het toetsen van de aanvragen en het afgeven van beschikkingen. Bij Krimp wordt dit momenteel gedaan door het subsidiecluster op de afdeling Economie, Cultuur en Projectfinanciering, bij LEADER voert de Dienst Landelijk Gebied deze werkzaamheden uit. Hierbij zijn nu ongeveer vijf mensen betrokken. Het is aannemelijk dat er bij minder budget en minder regio's ook minder capaciteit nodig is voor de toetsing en het afgeven van de beschikkingen. Wellicht kan er efficiënter worden gewerkt doordat je op een subsidieafdeling ook subsidies voor bijvoorbeeld integrale projecten kunt behandelen.

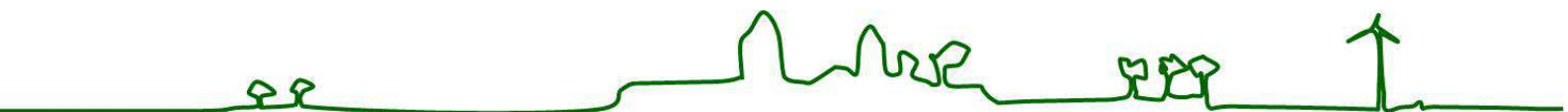
De mensen die aan de regelingen werken moeten flexibel en faciliterend zijn. Zij moeten de belangen van de regio, de behoeften vanuit de leefwereld van de burgers, vertalen naar de regelingen en mogelijkheden binnen de systeemwereld van de burger.

Voor de bemensing van de subsidieafdeling kan de provincie overwegen om enkele mensen van de Dienst Landelijk gebied in dienst te nemen bij de provincie. Deze mensen hebben veel verstand van de regelingen en Europese regelgeving en. Als gevolg van bezuinigingen de afgelopen jaren heeft de provincie momenteel weinig mensen in dienst die deze kennis in huis hebben. Aan de toekomst van DLG wordt in een ander traject gewerkt, dit rapport zal in dit traject worden ingebracht.

Stijl

Bij stijl kan er vooral winst worden behaald door het verbeteren van de dienstverlening bij de subsidies. Het gaat vooral om het uniformeren van de regelingen, het verminderen van de regels en het duidelijker maken van het uitvoerings- en verantwoordingstraject. Problemen tijdens de uitvoeringsfase kunnen voorkomen worden door kick-off-bijeenkomsten te houden voor projecten die subsidie toegekend hebben gekregen. De indieners kunnen dan direct al uitgelegd krijgen waar ze bij het uitvoeren van het project rekening mee moeten houden. Binnen de Krimpregeling is dit al een keer geprobeerd en wordt hier positief op gereageerd. Daarnaast kan de dienstverlening en efficiëntie verbeteren door invoering van het Rijksbreed Subsidiekader. Deze maakt het mogelijk om subsidies toe te kennen en grotendeels uit te betalen, waarbij een uitgebreide verantwoording achteraf niet nodig is. Controle op de verantwoording gebeurt dan alleen steekproefsgewijs.

Een goede website kan daarnaast veel service bieden aan de projectindieners.



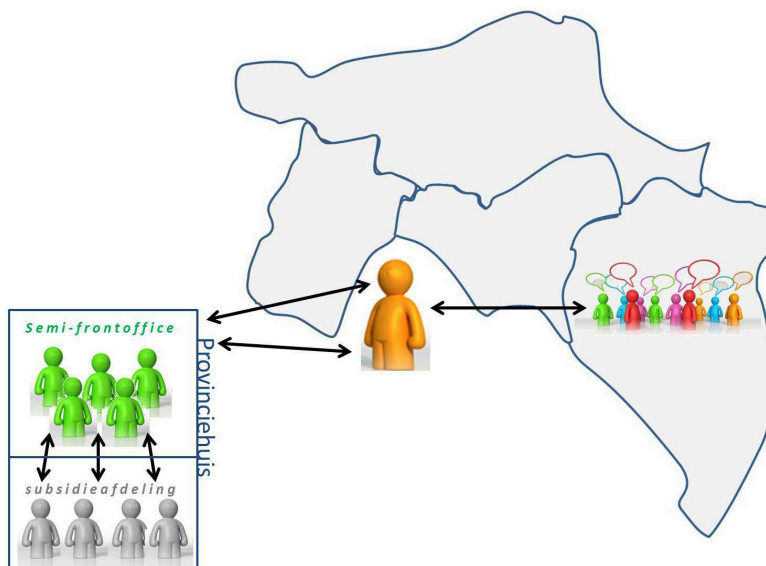
Integrale(sterkere) sturing door de directie kan er voor zorgen dat de kwaliteit van de dienstverlening toeneemt en dat de samenwerking en integrale beleidsontwikkeling verbeteren.

Skills

Één van de sterke punten van de regeling is momenteel de faciliterende ambtenaar. In de nieuwe opzet verdwijnt deze niet, maar neemt de provincie wel meer afstand. Wellicht kunnen gemeenten zelf invulling geven aan het faciliteren van indieners, door bijvoorbeeld zelf een plattelandshuis-constructie te gebruiken of een subsidieloket in te voeren. De indiener zou bij de gemeente terecht kunnen voor laagdrempelige hulp bij het aanvragen van subsidies. Bij de meeste gemeenten zijn er subsidies voor zaken die met leefbaarheid te maken hebben, het zou waarschijnlijk wel mogelijk moeten zijn dat een gemeentelijk ambtenaar een taak krijgt in de ondersteuning bij projecten.

Een ander sterk punt van de huidige regelingen is de LAG-structuur die wordt gebruikt binnen LEADER. Weliswaar is dit een verplichting vanuit de Europese Unie, maar deze LAG zorgt er voor dat de projecten niet alleen worden getoetst door gemeenten maar ook door maatschappelijke partijen die weten wat er speelt in een regio. Hoe in de volgende programmaperiode de LAG kan worden vormgegeven is een vraag. Uit de enquête blijkt dat er maar gedeeltelijk draagvlak is om de maatschappelijke partijen in de LAG te laten bestaan uit partijen met geld en/of belangen, zoals de Rabobank en woningbouwcorporaties. Mede vanwege de reacties die de invulling van de LAG oproep in mijn enquête is het aan te bevelen dat de provincie samen met de regio die CLLD-gebied wordt, nadenkt over een goede invulling van de LAG.

7.4 Deeluitwerkingen



Figuur 16 Voorgestelde structuur

Figuur 16 geeft aan hoe de provincie kan gaan werken: met een netwerk in de regio waarbij een spin in het web de verbindingen legt tussen regionaal netwerk en provinciehuis. In deze paragraaf werk ik de genoemde regionale netwerken, semi-frontoffice en subsidieafdeling uit.



7.4.1 Regionale netwerken

Het scenario gaat uit van een integrale gebiedsbenadering door regionale netwerken. Niet alleen leefbaarheidsregelingen maar ook bijvoorbeeld toerisme, landbouw en arbeidsmarkt kunnen via regionale netwerken kunnen worden afgestemd en uitgevoerd. **Alle regio's zouden dus, ongeacht de beschikbare subsidieregelingen- hun eigen gebiedsagenda/ lokale ontwikkelstrategie kunnen maken, met daarin de thema's waar zij als regio gezamenlijk aan willen werken.** De definitie van het begrip leefbaarheid wordt daarbij opgerekt en ingevuld aan de hand van de visie van de betreffende regio, en sluit aan bij de leefwereld van de regio's en burgers. De verantwoordelijkheid en het initiatief voor de samenwerking liggen daarbij duidelijk bij de regio. Via een spin in het web (zie ook de volgende subparagraaf) kunnen plannen, projecten en behoeften dan – voor zover dat nuttig en noodzakelijk wordt geacht– met de provincie worden afgestemd. Voor sommige onderwerpen is het niet nodig de provincie te betrekken, maar voor andere zaken wel. Je kunt hierbij denken aan provinciale regelgeving, subsidies op het gebied van landbouw, toerisme, landschap en dergelijke.

Het (stimuleren van het) oprichten van gebiedsnetwerken sluit aan bij de trends in de maatschappij: overheidsparticipatie, bezuinigingen van de overheid, mondigheid van de burger. Zoals besproken in het bestuurlijk kader (hoofdstuk 3) wordt deze vorm van werken ook in de adviezen van onder andere de Adviescommissies Bevolkingskrimp, - PlattelandsParlement en – Burgerparticipatie aangeraden. Het Netwerk Platteland sluit zich hierbij aan, en geeft in een visie aan hoe de provincies hier op in kunnen spelen. Zij ziet kansen voor gebiedsorganisaties die gelegitimeerd zijn voor de rol die ze spelen: er moeten inhoudelijke knelpunten zijn in een regio waar relevante partijen samen aan willen werken. Deze gebiedsorganisaties moeten professioneel en efficiënt werken en bovendien effectief zijn en hun doelen bereiken⁹⁴. Een klein punt van kritiek: de voorgestelde netwerken hebben wellicht niet in alle regio's budget en mandaat. De resultaten die bereikt kunnen worden hangen daarom af van de inzet van de netwerkpartners en de welwillendheid van overheden om de netwerken te faciliteren en serieus te nemen.

7.4.2 Spin in het web

De spin in het web is een verbinder, een subsidieadviseur, een projectontwikkelaar, die zich richt op het ondersteunen van regionale plannen bij het verkrijgen van provinciaal draagvlak en cofinanciering. De spin in het web heeft een beperkte rol: de regio moet het doen, de contactpersoon is er alleen om provinciale doelen en geld te verbinden aan de regionale plannen en projecten. De spin in het web kan andere provinciale medewerkers laten aanschuiven op momenten dat daar behoefte aan is. Als er bijvoorbeeld een project is wat gaat over toeristische routes kan de projectverwerver toerisme aanschuiven. De spin in het web houdt overzicht en zorgt voor een goede integrale afstemming met alle betrokken afdelingen en medewerkers.

Concreet kan deze spin gezien worden als een fulltime functie voor één persoon of twee parttime functies (een manager die strategisch afstemt, aan kan schuiven bij andere

⁹⁴ Netwerk Platteland (2013). *Nieuwe generatie Gebiedsorganisaties*. Pagina 8.



regionale overlegstructuren & landelijk overleggen voert, plus een projectleider die de inhoudelijk de projecten faciliteert). Hierbij hoort per regio één goede ondersteuner. Zowel projectleider als ondersteuner zouden eventueel in dienst kunnen zijn bij één van de gemeenten, nu al of met ingang van de herindeling. De benodigde capaciteit kan uit de bestaande capaciteit worden gehaald: een projectverwerver van de afdeling ECP zou deze functie prima kunnen vervullen. Qua positionering kan de spin in het web het beste worden ondergebracht binnen de afdeling Project- en Programmamanagement, omdat het gaat over afdelingsoverstijgende zaken.

7.4.3 Semi- frontoffice

Binnen de provincie zou er dan een semi-frontoffice moeten zijn waarin contactpersonen van de diverse regelingen zitten. Deze contactpersonen adviseren over projecten die uitvoering kunnen geven aan het provinciaal beleid. Veelal zitten deze personen nu bij een beleidsafdeling. Er moet veel aandacht zijn voor afstemming tussen de afdelingen en provinciale programma's! De (leefwereld van de) regio's en burgers moeten het uitgangspunt zijn.

De semi-frontoffice kan virtueel worden ingericht, waarbij de betreffende personen binnen hun eigen afdeling blijven, en de samenwerking beperkt wordt tot regelmatig afstemmen en gezamenlijk gebruik van een zaakstelsel (mogelijk een soort track&trace-systeem) en subsidieregister. Ook kan de semi-frontoffice worden opgezet als nieuwe afdeling of als unit, waarbij zij een plek zou kunnen krijgen binnen de afdeling Project- en Procesmanagement. Bij een virtuele semi-frontoffice hoeft er binnen de organisatie weinig veranderd te worden.

De omvang van de taken zou afnemen omdat een deel hiervan wordt overgenomen door de spin in het web. Deze kan door zijn/haar helicopterview een goed inzicht krijgen in de benodigde afstemming binnen het provinciehuis en deze organiseren. De semi-frontoffice kan de komende jaren als gevolg van verschillende oorzaken in capaciteit worden afgebouwd. Ten eerste is er minder capaciteit nodig als de provincie beschikt over een subsidieloket die kan meebepalen welke subsidies het beste bij een project passen. Door efficiënter werken, meer afstemming binnen het provinciehuis en een kleinere rol van de provincie in het proces hoeven de medewerkers van de frontoffice bovendien minder werk te verrichten en er is dus minder capaciteit nodig. Een andere oorzaak waardoor de benodigde capaciteit afneemt is het feit dat bij de gemeentelijke herindeling taken van de provincie worden overgedragen aan de gemeenten. Niet alleen leefbaarheid, maar wellicht ook bijvoorbeeld toerisme zal dan binnen het provinciehuis niet of minder worden uitgevoerd.



8. Implementatie en fasering

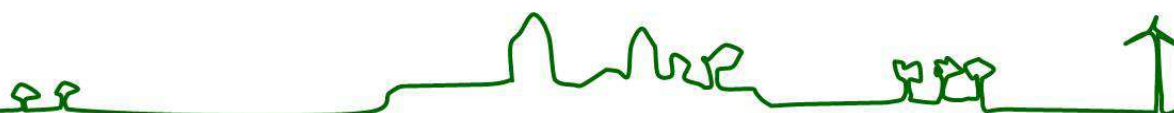
De provincie werkt de komende jaren op een doelmatig en doeltreffend aan de leefbaarheid in met name Oost-Groningen (krimp en CLLD) en Hoogeland (krimp) en gaat daarna haar taken op het gebied van leefbaarheid overdragen aan gemeenten. Deze veranderingen, die efficiëntere manier van werken en de overdracht van taken aan gemeenten, vergen veel tijd en moeite. Binnen elke organisatie is het doorvoeren van veranderingen een tijdrovend proces, en volgens Lemaire (2013) is het extra moeilijk om als overheid veranderingen door te voeren (in vergelijking tot het doorvoeren van veranderingen binnen een bedrijf)⁹⁵.

Als je er van uit gaat dat vanaf 2020 de gemeenten verantwoordelijk zijn, kun je terugredeneren naar de situatie met ingang van 2014. Er zijn een aantal momenten waarop veranderingen dan op een logische manier kunnen worden doorgevoerd. In de volgende paragrafen behandel ik de belangrijkste veranderingen met daarbij het moment waarop ze kunnen ingaan.

8.1 Afbouw en voorbereiding ombouw (2014)

- De provincie moet, in voorbereiding op het EU POP3-programma vaststellen om met één CLLD-regio te gaan werken in plaats van de huidige vier. Zij communiceert hierover met de regio's. De provincie moet daarnaast begin 2014 vaststellen op welke manier zij de keuze maakt. In § 6.3 heb ik op basis van de doelstellingen van dit onderzoek, de keuze laten vallen op Oost-Groningen als toekomstige EU POP3-regio. Zoals gezegd betekent dat niet dat de provincie deze keus moet of kan overnemen, want de keuze voor een regio moet zorgvuldig worden gemaakt, en hierbij spelen ongetwijfeld meer argumenten mee dan doelmatigheid en doeltreffendheid van het leefbaarheidsbeleid. Het maken van deze officiële keuze valt dus buiten dit onderzoek, maar in het volgende hoofdstuk doe ik wel aanbevelingen voor de manier waarop gekozen kan worden. De provincie faciliteert de ontwikkeling van de verplichte LOS (Lokale Ontwikkelstrategie) in de regio's. Deze regio's denken na over hoe er het beste samengewerkt kan worden en aan welke thema's. In de loop van het jaar kan de provincie dan een keuze maken voor één regio en deze voordragen.
- De huidige leefbaarheidsregelingen Krimp en CLLD worden in Oost-Groningen zo veel mogelijk samengevoegd(aan de voorkant). In Oost-Groningen en Hoogeland is er per regio één aanspreekpunt (persoon/team).
- In alle regio's wordt het huidige EU POP2/LEADER-programma afgebouwd met de huidige medewerkers.
- De ondersteuning aan subsidieaanvragers (SEV, Krimp) bij het ontwikkelen van nieuwe projectplannen is beperkt.
- Door natuurlijk verloop, vervroegd pensioen en de al eerder opgelegde boventalligheid wordt de capaciteit al grotendeels teruggebracht naar de benodigde capaciteit. Over de

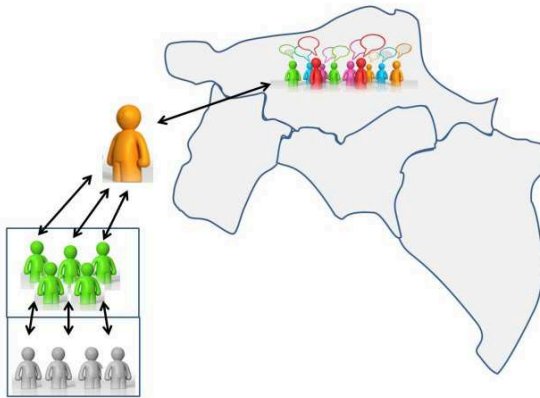
⁹⁵ Lemaire, B. (2013) *Ballen (m/v) op het blok. Succesvol veranderen binnen overheden*. Pagina 25.



inzet van de overgebleven capaciteit moet zo snel mogelijk duidelijkheid komen: wie gaat welke taken uitvoeren en in welke regio?

- De provincie gaat in overleg met de regio Oost-Groningen om te kijken hoe er op basis van de huidige LAG en adviescommissie krimp een goede adviesgroep kan worden samengesteld. Deze nieuwe adviescommissie kan in elk geval in 2014 werken aan het lopende LEADER-programma. Hoe het daarna gaat, hangt af van de ontwikkelingen: welke regio doet mee aan EU-POP3? Kunnen de regio's die niet meedoen desondanks wel werken met regionale netwerken zoals voorgesteld in §6.5?
- Bij de stuurgroepen krimp in De Marne en DEAL-gemeenten wordt in het eerste kwartaal van 2014 gekeken of er verbeteringen mogelijk zijn om efficiënter te werken in die specifieke stuurgroepen.
- In 2014 moet de provincie beter onderzoeken of het haalbaar en wenselijk is een subsidiecluster/-afdeling op te zetten en deze met ingang van 2015 te laten starten.
- Het is sterk aan te bevelen om bij de ontwikkelingen binnen het leefbaarheidsbeleid aan te sluiten bij het proces rondom de gemeentelijke herindeling. Niet alleen wijst de commissie Jansen in het rapport Grenzeloos Gunnen in de richting van samenwerking en gebiedsagenda's en is er dus inhoudelijk een flinke overlap in de werkwijze, maar ook uit oogpunt van integraliteit is het verstandig om samen op te trekken.
- De provincie kan in 2014 eenvoudig een aantal verbeteringen doorvoeren die zorgen voor klantgerichter werken. Bijvoorbeeld:
 - Duidelijke website
 - Digitale informatie en handleidingen om subsidie-indiener zelfstandig te maken
 - Formulieren van subsidies zijn zelfde opgezet/één formulier

8.2 Ombouw van provinciale organisatie en start netwerken (2015)



- In 2015 zijn de provinciale verkiezingen. Ik beveel aan om in het nieuwe college van GS te kiezen voor één gedeputeerde voor leefbaarheid en deze zicht te laten richten op het zelfstandig maken van de regio en gemeenten. Deze gedeputeerde zou ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de herindeling van Groninger gemeenten.
- In 2015 gaat het nieuwe EU POP3-programma in uitvoering. Op dat moment is het ook duidelijk of de in 2014 voorgedragen regio benoemd wordt tot CLLD-regio en van het Europese programma gebruik kan maken.

Marlene Hamann

- Een subsidiecluster/subsidieafdeling binnen de provincie handelt met ingang van 2015 alle subsidieaanvragen af, van zowel leefbaarheid als van andere regelingen. Wellicht is het mogelijk om mensen die bij de Dienst Landelijk Gebied en/of Dienst Regelingen werken, in dienst te nemen bij de provincie. Deze mensen hebben veel kennis van de Europese regels en subsidies in het kader van het PLG.
- De provincie gaat werken met de in §6.5 voorgestelde semi-frontoffice met mensen die aan de programma's en regelingen werken. Op momenten dat dat nodig of nuttig is, schuiven deze mensen aan bij de regio's. Deze semi-frontoffice bestaat uit uitvoeringsgerichte medewerkers: de programmamanagers en projectverwerfers van de verschillende afdelingen die de provincie heeft. Zoals in §6.5 al gesteld wordt, neemt de benodigde capaciteit de komende jaren af. Deze semi-frontoffice kan in de periode 2015-2020 gedeeltelijk afslanken door het natuurlijk verloop welke binnen de provincie plaatsvindt.

8.3 Overgangsperiode gemeentelijke herindeling (2018-2020)

- Gemeenten zijn inhoudelijk gezien verantwoordelijk voor leefbaarheid maar worden indien nodig ondersteund in het proces rondom de regelingen. Beperkte FTE-inzet door de Provincie Groningen. Eventueel komen de huidige medewerkers in dienst bij de nieuwe gemeenten om daar hun taken voort te zetten, of kan dit via een detachingsconstructie.
- De provincie is wel verantwoordelijk voor het Europese POP3-programma en moet dus in de periode 2018 tot en met 2020 capaciteit beschikbaar hebben om dit programma af te ronden en te verantwoorden.
- Subsidieafdeling provincie blijft bestaan voor andere subsidies.
- De regionale netwerken blijven samen werken aan de voor hun belangrijke thema's. De spin in het web heeft meerwaarde voor (efficiënt en integraal werken binnen de) provincie en blijft dus behouden.

8.4 Na 2020: leefbaarheid geheel bij gemeenten

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor leefbaarheid. Provincies hebben dit onderwerp niet meer in hun portefeuille, tenzij er regio-overstijgende knelpunten zijn waar gemeenten zelf niet uitkomen en facilitering door de provincie noodzakelijk is. Te denken valt dan aan bijvoorbeeld belangenbehartiging en lobby's richting de landelijke of Europese overheid.
- De provincie heeft een flexibele organisatie die kerntaken uitvoert en faciliteert bij gemeente-overstijgende problematiek.
- In 2020 wordt het EU-POP3 programma en het provinciale krimpprogramma afgerond. Wellicht komen er nieuwe programma's, met nieuwe kansen, maar daarover is op dit moment nog niks zinnigs te zeggen.



9. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de leefbaarheidsregelingen LEADER en krimp. Ik kijk in dit hoofdstuk terug naar de gekozen oplossing voor het probleem.

Ook doe ik in dit hoofdstuk aanbevelingen die buiten de onderzoeksoopdracht vallen maar wel meerwaarde kunnen hebben voor de provincie.

9.1 Legitimering scenario Horizon 2020

Het in deze thesis geschetste scenario **past bij de ontwikkelingen** zoals die momenteel invloed hebben op het bestuurlijk kader:

- Past binnen trend van doe-democratie en overheidsparticipatie, sluit aan bij werken vanuit mensen en regio's (leefwereld) in plaats van programma's en afdelingen (systeemwereld)
- Past bij decentralisatie en kerntakendiscussie: leg verantwoordelijkheden neer bij de laagst mogelijke overheid
- Past bij bezuinigingstaakstelling Provincie Groningen (er is minder capaciteit nodig)
- Sluit aan bij het proces rondom de gemeentelijke herindeling (commissie Jansen)
- Speelt in op de ontwikkelingen en kansen van EU POP3 en andere EU-programma's

9.2 Conclusie leefbaarheidsbeleid 2.0

Bij het uitvoeren van het leefbaarheidsbeleid moet de provincie Groningen volgens respondenten van de enquête meer aansluiten bij de leefwereld van de burger, en overheidsparticipatie toepassen. Zij moet meer afstand nemen en overlaten aan de regio's. te strakke regels moeten losgelaten worden, en de provincie moet stimuleren dat de regio's kansen en knelpunten samen met de maatschappij oppakken. Binnen de provincie moet aangesloten worden op deze ontwikkelingen, onder meer door een betere afstemming en meer aansturing op integraal werken.

Een manier om aan deze aanbevelingen te voldoen is door het scenario 'Horizon 2020' in te voeren. De provincie kijkt hierbij niet alleen naar het oplossen van de huidige knelpunten maar ook naar hoe in 2020 leefbaarheidsbeleid goed kan worden uitgevoerd, passend bij de gemeentelijke herindeling. Uitgangspunt is dat de provincie Groningen na 2020 niet meer verantwoordelijk voor leefbaarheid is en dat deze taken zijn overgedragen aan de gemeenten.

De provincie moet hiertoe gaan werken met een nieuwe structuur, met regionale netwerken die werken aan integrale, gedragen kansen en knelpunten. Deze structuur werkt dus breder dan alleen de leefbaarheidsregelingen Krimp en LEADER. Een provinciale spin in het web zorgt voor de afstemming tussen regio en provinciehuis. Binnen het provinciehuis wordt gewerkt met een semi-frontoffice en een subsidieloket.



De conclusie die kan worden getrokken is dat het voorgestelde scenario naar verwachting alle huidige knelpunten (gebrek aan afstemming, te veel top-down werken, te veel loketten) oplost. De doelstelling van het onderzoek wordt hiermee behaald.

9.3 Conclusie implementatie en fasering

Uitgangspunt van het nieuwe leefbaarheidsbeleid is dat de provincie Groningen na 2020 niet meer verantwoordelijk voor leefbaarheid is en dat deze taken zijn overgedragen aan de gemeenten. Om dat voor elkaar te krijgen zou de provincie gefaseerd moeten werken, waarbij een aantal mijlpalen gekozen worden. 2014 Staat in het teken van de afbouw van het huidige LEADER-programma en het nader onderzoeken en voorbereiden van grotere veranderingen. De regio's werken ondertussen aan het opstellen van hun samenwerkingsagenda/LOS. In 2015 kunnen deze grotere veranderingen dan worden doorgevoerd: het werken met regionale netwerken (waarbij de samenwerkingsagenda's in uitvoering gaan), een spin in het web, een semi-frontoffice en een subsidieafdeling die alle subsidies afhandelt. Vanaf 2018 kunnen gemeenten de taken overgedragen krijgen, waarbij de provincie nog wel het POP3-programma afrondt, en beschikbaar moet zijn voor facilitering van de nieuwe gemeenten. Na 2020 tenslotte, liggen de leefbaarheidstaken bij de gemeenten en houdt de provincie zich bezig met kerntaken en belangenbehartiging richting landelijke en Europese politiek.

Er is dus veel te doen de komende jaren. Dat de rol van de provincie kleiner wordt, betekent niet dat er direct 'geogost' kan worden. Gemeenten en regio's kunnen niet zomaar aan hun lot worden overgelaten, een overgangperiode is nodig om nieuwe, integrale structuren doeltreffend te laten functioneren. Dat vergt tijd, lef en loslaten van niet alleen de bestuurders maar ook de ambtenaren. Het veranderingsproces moet serieus worden opgepakt. Om mislukking in die fase te voorkomen adviseer ik om te kijken naar de aanpak uit het boek 'Ballen (m/v) op het blok' van Lemaire⁹⁶.

9.4 Aanbevelingen die buiten de onderzoeksopdracht vallen

Naast het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid van LEADER en krimp zijn er nog meer regelingen die het vergroten van de leefbaarheid als (sub)doelstelling hebben. En er is meer winst te behalen voor de hele provinciale organisatie. In dit hoofdstuk doe ik daarom een aantal aanbevelingen voor verbeteringen die niet direct onder mijn opdracht vallen, maar wel van meerwaarde kunnen zijn voor het functioneren van de provinciale organisatie.

⁹⁶ Lemaire, B. (2013) *Ballen (m/v) op het blok. Succesvol veranderen binnen overheden*.



9.4.1 Keuze voor een regio binnen EU POP3

Zoals ik al eerder in dit rapport heb genoemd, is het maken van een keuze welke regio door mag gaan met het EU POP3-programma geen onderdeel van mijn opdracht/onderzoek. De keuze die gemaakt wordt heeft gevolgen voor de regio's die niet worden gekozen. De regio's hebben allen met veel plezier en succes projecten uitgevoerd en willen stuk voor stuk doorgaan met de LEADER-werkwijze en verdienen dan ook een goed gewogen en onderbouwde keuze. Het is een lastige keuze, en behalve inhoudelijke keuzemogelijkheden zoals bijvoorbeeld urgentie van de problematiek, spelen er ook procesmatige en strategische keuzemogelijkheden mee, en heb je te maken met politieke gevoeligheden. Vanuit een rechtvaardigheidsgevoel wil hier aanbevelingen doen over hoe de provincie de keuze kan maken. Ik stel voor om daartoe, net als bij een aanbesteding, vooraf criteria op te stellen waarop de keuze gebaseerd wordt. Dit kunnen bijvoorbeeld de volgende criteria zijn:

- Urgentie van de leefbaarheidsproblematiek (hoe groot zijn de problemen?).
- Multipliereffect: hoeveel geld wordt vanuit de regio geïnvesteerd per euro Europees geld?
- Bereidheid van gemeenten om cofinanciering vooraf vast te leggen en dus efficiënt en snel te kunnen werken
- Kwaliteit van de Lokale Ontwikkelstrategie
- Mogelijkheid tot integratie met het krimpprogramma en een zodanige efficiëntie te krijgen
- Samenstelling van het regionale netwerk: welke partijen doen mee en in hoeverre passen de partijen goed bij de thema's die behandeld worden?

Deze criteria moeten SMART gemaakt worden, en voorzien worden van een weging. De plannen van de regio's kunnen dan getoetst worden aan de criteria en dan komt er vanzelf één regio uit die in de beoordeling het beste scoort op de criteria.

9.4.2 Werken met regionale netwerken

Overheidsparticipatie en aansluiten bij de leefwereld van de burger zijn niet alleen bij het beleidsthema leefbaarheid van toepassing, maar bijvoorbeeld ook bij thema's als landbouw en toerisme. De gemeentelijke herindeling vraagt om heroverweging van taken van de provincie, om meer samenwerking tussen gemeenten en om een nieuwe verhouding tussen overheid en burgers. Dit pleit er voor om in alle regio's gebruik te maken van breed georiënteerd regionaal netwerk, wat zich niet alleen op leefbaarheid maar ook op andere thema's richt.

Naar mijn mening sluit deze manier van werken uitstekend aan bij de ontwikkelingen in de maatschappij. LEADER is daarbij slechts één van de financiële mogelijkheden om projecten te ondersteunen, en elke regio heeft zo zijn eigen mogelijkheden, zoals het Waddenfonds en Regio Groningen-Assen 2020. De financiële regeling is nadrukkelijk een middel, en niet een doel op zich. Als je niet de regeling, maar de kansen en knelpunten in een regio als startpunt neemt, ligt het voor de hand om in alle regio's te gaan werken met regionale netwerken. Ik wil aanbevelen om een brede discussie te laten voeren en een visie te ontwikkelen op de toekomstige taken en manier van samenwerken tussen de Provincie



Groningen, de gemeenten en de maatschappij. Wellicht is het mogelijk om de komende jaren regionale netwerken te gebruiken als ondersteuning bij de veranderingen in het kader van de gemeentelijke herindeling en overheidsparticipatie. De directie of het college van GS kan hier het voortouw in nemen.

9.4.3 Aansturing van provinciale tophema's

Het college van GS heeft voor de periode 2011-2015 een aantal tophema's bepaald. De uitvoering hiervan is echter niet integraal opgepakt. Om uitvoering te geven aan de tophema's is er voor gekozen een Actieprogramma Werk, leefbaarheid en Energie op te stellen. De afdeling Project- en Programmamanagement (PPM) voert het programma uit. Voor dit programma zijn voorwaarden bepaald, is een formulier ontworpen, en is nagedacht over een besluitvormingsstructuur, zonder daarbij aan te sluiten bij bestaande voorwaarden, formulieren en besluitvormingsstructuren. De reguliere programma's en werkzaamheden op deze beleidsthema's zijn bovendien onvoldoende meegenomen. Resultaat is dat het Actieprogramma als 'het zoveelste programma' sectoraal wordt uitgevoerd, met onvoldoende borging voor afstemming met andere programma's en afdelingen.

Het is aan te bevelen om bij het uitvoeren van tophema's de bestaande regelingen en beleid als startpunt te nemen, en daaroverheen een 'plus' aan te brengen, in de vorm van extra middelen, capaciteit of inhoudelijke accenten. Dit in tegenstelling tot de huidige aanpak, waarbij er naast de bestaande leefbaarheids- en energieprogramma's, een nieuw programma is gekomen.

De integrale aansturing van een dergelijk tophema kan het beste worden ondergebracht bij een afdeling die los staat van de andere afdelingen. Bij de provincie Groningen zou de afdeling PPM een goede plek zijn om tophema's onder te brengen. Niet alleen omdat het gaat om de tijdelijkheid maar ook vanwege het afdelingsoverstijgende karakter (*"PPM voert programma-, project- en programmamanagement uit van hoog niveau (strategische expertise), met een integraal, afdelingsoverstijgend karakter."*⁹⁷). Je zou hiervoor een apart team kunnen inzetten die zich richt op de integrale uitvoering van het collegeprogramma. Ook bij deze aanbeveling is het de directie die hiervoor de opdracht zou moeten geven.

9.4.4 Rol van de directie

De provincie zou er goed aan doen om meer te sturen op integrale samenwerking binnen het provinciehuis en het nastreven van de doelen zoals deze zijn benoemd in de visie Ruimte, Richting en Resultaat. Zoals eerder gezegd (§ 4.5.1) is deze visie op dit moment meer een leuk 'dingetje' van het Directieteam (DT), maar zou het kunnen bijdragen aan een betere integrale beleidsuitvoering en dienstverlening van de provincie als geheel.

⁹⁷ Provincie Groningen (2013) *Afdelingswerkplan 2013 Project- en Programmamanagement*. Pagina 3



Gezien vanuit het standpunt van de 'gewone' ambtenaar (hiermee bedoel ik alle ambtenaren die niet regelmatig met het DT te maken hebben) heeft het DT momenteel een beperkte rol. Er zijn wel kansen om als DT een grotere rol te spelen en winst te behalen, met name als je kijkt naar de Shared Values. Er ontbreekt een overkoepelende, breed gedragen visie op de kerntaken van de provincie. Het DT kan hiervoor zorgen. Ook zie ik kansen voor het DT om verbeteringen aan te brengen in de aanspreekcultuur (één van de genoemde knelpunten, zie §4.5 shared values). Zij kan daarvoor zelf het goed voorbeeld geven, bijvoorbeeld door concurrentie tussen afdelingen aan te pakken. Gedeeltelijk is er al aandacht voor dit soort verbeteringen, in het programma Minder regels, betere dienstverlening. Dit programma is echter gericht op dienstverlening aan de burger, en niet op integrale werkwijze van de provincie als geheel en samenwerking binnen het provinciehuis.

Bij integrale onderwerpen, zoals bijvoorbeeld leefbaarheid, kan de directie een grotere rol krijgen in het bewaken van de integrale uitvoering en de samenwerking tussen afdelingen.

9.4.5 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Dit onderzoek beperkt zich tot het verbeteren van de leefbaarheidsregelingen Krimp en LEADER, in de periode 2014-2020. Ik ben tijdens het afgelopen jaar echter allerlei zaken tegengekomen die zijdelings met dit onderwerp te maken hebben, en nader onderzocht zouden kunnen/ moeten worden. In dit hoofdstuk heb ik hiervoor al een aantal aanbevelingen gedaan. Hieronder een aantal van de onderwerpen die de moeite waard zijn van nader onderzoek:

- Wat zijn de kerntaken van de provincie in de situatie waarin de gemeenten zijn heringedeeld, en voldoet de huidige structuur van de organisatie dan nog? De provincie moet volgende collegeperiode zien als een overgangperiode: wat zijn/blijven de kerntaken? Welke taken liggen bij de nieuwe gemeenten? Welke rol vervult de provincie bij de kerntaken en welke rol bij de andere ontwikkelingen? Waarschijnlijk worden deze onderwerpen voor een deel al meegenomen in het proces rondom de gemeentelijke herindeling.
- Hoe kan de in hoofdstuk 7 voorgestelde semi-frontoffice het beste worden opgezet, rekening houdend met de doelstellingen om doelmatig en integraal te werken?
- Hoe kun je de provinciale organisatie goed inrichten op een integrale, daadkrachtige uitvoering van de steeds wisselende collegeprogramma's?
- Wat is de toegevoegde waarde van een subsidieafdeling, welke taken krijgt deze en waar kan een dergelijke afdeling worden gepositioneerd?
- Heeft het toegevoegde waarde om de voorgestelde werkwijze van regionale netwerken provinciebreed in te voeren, zowel qua beleidsthema's als qua fysieke positionering?



10. Reflectie

In dit laatste hoofdstuk kijk ik terug naar het proces van mijn onderzoek. Hoe is het verlopen en wat heb ik geleerd? Ik heb tijdens mijn onderzoek een logboek bijgehouden wat als basis dient voor de hieronder genoemde punten.

10.1 Reflectie op het onderzoeksproces

Tijdens het onderzoek is de koers een aantal keren verlegd. Tijdens het schrijven van het onderzoeksvoorstel lag de focus op de meetbaarheid van de LEADER-regeling. Ik zou eigenlijk een meetinstrument gaan ontwikkelen. Opeens was het echter onduidelijk of het POP3-programma wel uitgevoerd zou gaan worden en is er besloten een andere insteek te kiezen, namelijk de doelmatigheid en doeltreffendheid van de leefbaarheidsregelingen. Na de zomer van 2013 is ook dat idee weer enigszins gewijzigd en heb ik er voor gekozen om de aanpak van deze regelingen in een breder kader te stellen, namelijk dat van overheidsparticipatie en de herindeling van Groninger gemeenten.

In het onderzoek ligt de nadruk meer op LEADER dan op Krimp. Dat heeft twee belangrijke oorzaken. Ten eerste zijn er binnen het krimpprogramma minder wijzigingen die in de huidige periode plaatsvinden. Het programma 'loopt'. LEADER daarentegen zit middenin een overgang van POP2 naar POP3, en dat gaat gepaard met allerlei veranderingen in regels, budgetten en criteria. Daarnaast worden er binnen het krimpprogramma geen Europese middelen gebruikt. Dit heeft tot gevolg dat er ook geen Europese regelgeving en voorwaarden aan het programma vast zitten. De provincie kan haar eigen voorwaarden bepalen en dus ook makkelijker wijzigingen doorvoeren dan in het Europese programma mogelijk is. Door deze twee oorzaken ligt de nadruk van dit rapport vooral op LEADER. Dit zegt echter niks over de mate van belangrijkheid en de nut en noodzaak van het krimpprogramma.

Lopende het onderzoek veranderde mijn eigen rol. Aan de start van het onderzoekstraject was ik een onafhankelijk toeschouwer die onderzoek deed naar een regeling binnen mijn eigen afdeling LGW. In het voorjaar van 2013 kwam daar verandering in, omdat ik opeens als projectadviseur in het team van LEADER Oost-Groningen kwam (vanwege grote werkdruk binnen dit team). Ik kon daardoor zelf ervaren hoe er gewerkt werd aan dit subsidieprogramma. Opeens was ik dus 'participerend observant'. Dit heeft een extra dimensie aan mijn onderzoek toegevoegd, en bovendien een extra bevlogenheid 'om het goed te doen'.



10.2 Reflectie op de methodiek

Tijdens het afgelopen jaar heb ik ervaren dat het vaak niet om de inhoud gaat, maar om het idee waar het meeste draagvlak voor is. In dit specifieke onderzoek bleek bijvoorbeeld dat het niet productief werkte om met drie afdelingshoofden in een projectgroep te zitten, terwijl ik dit vooraf juist had verwacht. Uiteindelijk heb ik moeten kiezen voor het loslaten van mijn idee om samen met betrokkenen van binnen en buiten de provincie op een interactieve manier de nieuwe regeling te ontwerpen. Dit was niet haalbaar. De methodiek die ik in plaats daarvan heb toegepast is het toetsen van criteria door middel van een enquête en het zelf ontwerpen van een regeling.

Ik had wellicht meer tijd kunnen besteden aan het proces van creëren van gezamenlijk draagvlak voor de ontwerpoplossing. Maar ik betwijfel of dat had geleid tot een ander resultaat.

Achteraf heb ik in de interviews te weinig de nadruk gelegd op het onderwerp overheidsparticipatie, terwijl ik dat juist van groot belang acht voor de (toekomst van de) leefbaarheidsregelingen. De methodiek op zich, die van het houden van semi-gestructureerde interviews, acht ik noodzakelijk voor het type onderzoek wat ik heb gedaan. Het draait tenslotte om 'mensenwensen' en daarvoor heb je die mensen nodig.

Er zijn ook dingen waar ik erg tevreden over ben. Het hoofdstuk Bestuurlijk kader bijvoorbeeld. Ik had bij de start van het onderzoek het idee dat de problemen bij de leefbaarheidsregelingen lagen aan de houding van de provincie. Ik verwachtte dat de oplossing zou liggen bij overheidsparticipatie. Ik kon het echter nog niet helemaal plaatsen. Het idee om literatuur over overheidsparticipatie te bestuderen liet me niet los, en ondanks dat het niet goed paste in mijn onderzoeksopzet hield ik vast aan het idee. Na verloop van tijd vielen dingen wat meer op hun plaats. Door de opzet en doelen van het onderzoek te wijzigen, paste de literatuur over overheidsparticipatie opeens juist heel goed.

Ook ben ik erg tevreden met mijn beslissing om het 7S-model te gebruiken. Eerst voor de knelpunteninventarisatie, en later ook voor de ontwikkeling van een nieuw scenario. Het model gaf mij en anderen een compleet beeld in de knelpunten en oplossingsrichting. Ik heb lang gezocht naar geschikte modellen en methodieken om in dit onderzoek toe te passen, de meeste waren naar mijn mening te weinig ontwikkelings- en toekomstgericht. Het beste alternatief voor het 7S-model is het evaluatiemodel voor gebiedsgericht werken, welke is toegepast door de Rekenkamer Vlaardingen⁹⁸.

⁹⁸ Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (2012). *Naar Gebiedsgericht Werken 3.0*. Pagina 6.



Gebruikte literatuur

Beleid en literatuur:

Baarda, B. & Hulst, M. van der & Goede, M. de (2012) *Basisboek Interviewen. Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Noordhoff Uitgevers bv, Groningen

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ter (2011). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Boom Lemma uitgevers.

Denktank Stedelijke vernieuwing na 2014 (Denktank SV) (2012). *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging. Essay*. Kei kenniscentrum stedelijke vernieuwing, Rotterdam & Nicis Institute, Den Haag.

Floor, L. & Salverda, I. (2006). *Zelforganisatie in het landelijk gebied. Signalen uit de praktijk*. Uitgave van Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

Fontein, R.J. (2009). *Sociaal economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. De rol van LNV bij het versterken van de sociaal economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied*. Uitgave van Alterra & Wageningen universiteit.

Gemeente Slochteren (2012). *Betere integratie en ontschotting*. Brief, opgesteld door J.J. Boersma.

Groot, N. de & Schonewille, J. (2012) *Krimp in Beeld - De sociale gevolgen van demografische veranderingen*. Uitgave van Movisie

Hajer, M.A. & Tatenhove, J.P.M. van & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM-rapport 500013004/2004, Amsterdam. In opdracht van het NMP-RIVM.

Harmsen, T.H. (2012). *Een koeler klimaat voor kennisonderbouwing van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid? Onderzoek naar de onderbouwing van het beleid en de perspectieven en kennisbehoefte van beleidsmakers*. (scriptie)

Jansen, G.J. & Korthuis, S.E. & Korsten, A.F.A. (2013). *Grenzeloos Gunnen. Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen. Eindrapport van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'*. Rapport in opdracht van de Vereniging van Groninger Gemeenten en de Provincie Groningen.

Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij (2012). *De Werkplaats 14, overheidsparticipatie*.

Lans, J. van der (2012). *Loslaten, vertrouwen, verbinden. Over burgers en binding*. Uitgave naar aanleiding van bijeenkomsten over binding in de Nederlandse samenleving. Het project 'Binding' is een gezamenlijk initiatief van Socires, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Nationale Goede Doelen Loterijen en Stichting DOEN.

Leidelmeijer, K. & Kamp, I. van (2003). *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid; Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering*. Uitgave van RIGO research en RIVM, in opdracht van het ministerie van VROM. RIVM rapport 630950002/2003



Lemaire, B. (2013) *Ballen (m/v) op het blok. Succesvol veranderen binnen overheden*. Uitgeverij Kluwer, Alphen aan de Rijn

Ministerie van Financiën (2003). *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante*.

Netwerk Platteland (2013). *Nieuwe generatie Gebiedsorganisaties*. Notitie ter inspiratie voor conferentie POP (9/10) en thematische bijeenkomst NP (31/10)

Netwerk Platteland (2013). *De keuze van en de ruimte voor nieuwe CLLD-groepen*. Beleidsadvies 2013-04

Nieuwenhuis, R. (2012). *Gebiedsgericht werken, de samenleving centraal! Een onderzoek naar de betekenis van gebiedsgericht werken en de voorwaarden die het stelt voor toepassing in de gemeente Deventer*. Bachelorthesis, Saxion, ruimtelijke ordening en planologie.

Noordelijke Rekenkamer (2010). *De sociaal economische vitalisering van het Drentse platteland*.

Noordelijke Rekenkamer (2011). *De Sociaal Economische vitalisering van het Friese platteland*.

Noordelijke Rekenkamer (2010). *De Sociaal Economische vitalisering van het Groninger platteland*.

OR Provincie Groningen (2013) Brief met onderwerp 'Stopzetten project Ter Zake!' (30 september 2013)

Plattelandsparlement (2011). *Adviezen van drie adviescommissies van het PlattelandsParlement. Thema's: bevolkingskrimp, burgerparticipatie en lokale duurzame energie*. Uitgave van Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LVKK), Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij & Netwerk Platteland.

PON, Het (2009). *Leefbaarheid: Feiten in beeld*. (brochure)

Provincie Drenthe (2008). *Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe landelijk gebied 2007-2013*.

Provincie Fryslân (2013) *PROJECTPLAN FAN MEAR NEI BETTER - DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN 2013-2015*

Provincie Fryslân (2007) *PMJP Subsidieverordening*.

Provincie Groningen (2006). *Programma Landelijk Gebied, PMJP 2007 - 2013 Groningen. Kansen Benutten*. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 20 december 2006

Provincie Groningen (vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 27 april 2010). *Terug- en vooruitblik 2007-2009, Mid Term Review 2010, Programma Landelijk Gebied*.

Provincie Groningen (oktober 2007). *Administratieve Organisatie PLG*.

Provincie Groningen (2007). *Programma Landelijk Gebied. Handleiding voor projectadviseurs*.

Provincie Groningen (2010). *Krimp in Groningen. Provinciaal actieplan bevolkingsdaling 2010-2013*.

Provincie Groningen (3 november 2010). *Noordelijke Rekenkamer – concept-rapport De Sociaal economische vitalisering van het Groningse platteland*. Brief, reactie op het concept rapport

Provincie Groningen (2011). *Notitie 'Toekomstige werkwijze Leader/SEV'* (door Anke Romein)



Provincie Groningen (2011). *Ruimte, Richting en Resultaat. Visie op de organisatie 2015.*

Provincie Groningen (5 april 2012). *Implementatie aanbevelingen rapportage Noordelijke Rekenkamer over SEV.* Brief, opgesteld door M. Bakker.

Provincie Groningen (19 juni 2012). *SEV-programma Plattelandsontwikkeling 2012-2013.* Brief, opgesteld door A. Romein.

Provincie Groningen (2013). *Ruimte voor daadkracht. Beleid Bevolkingsdaling Provincie Groningen.*

Provincie Groningen (2013). *Evaluatie subsidieregeling reserve leefbaarheid.*

Provincie Noord-Brabant (2012). *Uitvoeringsprogramma leefbaarheid@Brabant 2012-2015.*

Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*

Randstedelijke Rekenkamer (2011). *Vitaal Platteland. Provincie Utrecht*

Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (2012). *Naar Gebiedsgericht Werken 3.0. Een volgende stap in gebiedsgericht werken gewenst. Onderzoek naar gebiedsgericht werken in de gemeente Vlaardingen in de periode 2008 – 2011.* Rapport gemaakt in samenwerking met Partners en Pröpper.

Rijksoverheid (17-02-2006). *Agenda voor een vitaal platteland.* MJP2

Velden, J. van der (2011). *Zelforganisatie in stedelijke vernieuwing.* A5 nr. 32/nov. 2010. Gevonden op 5 maart 2013 http://issuu.com/kei-centrum/docs/kei_a5_nov2010

Verhoeven, N. (2007) *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs.* Boom Onderwijs.

Vreke, J.& Gerritsen, A.L.& Kranendonk, R.P.& Pleijte, M.& Kersten, P.H.& Bosch, F.J.P. van den (2009). *Maatlat Government-Governance.* Wageningen, WOt-werkdocument 142. In opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Weber, A. & Doelen, A. (2010). *Organiseren en managen: Het 7s-model toegepast.* Groningen, Noordhoff Uitgevers bv

Geraadpleegde websites:

www.provinciegroningen.nl/loket/subsidies/wonen-en-welzijn/loket-levende-dorpen

<http://www.hamelink.org/Krijn/Publicaties.html>

www.pmwiki.nl/kennis/leiderschapstijlen-volgens-hersey-blanchard

www.popprojectennederland.nl/leadergebieden

www.managementgoeroes.nl/management-modellen/7s-model/

www.plattelansprojecten.nl

www.fryslan.nl

http://nl.wikipedia.org/wiki/Effici%C3%ABntie_en_effectiviteit



Bijlagen

Lijst met bijlagen:

1. Interviews: vragenschema, de lijst met geïnterviewden en interviewverslagen
2. Aanwezigen en verslagen klantbijeenkomsten Winschoten en Zuidwolde
3. Reactie op rapport NRK
4. Verslag telefoongesprek Frits Letschert (Noord-Brabant)
5. Vragenlijst Marjoos van der Berg (Gelderland)
6. Verslag gesprek Marjoos van der Berg (Gelderland)
7. Aanvullende enquêtevragen
8. Verantwoording betrouwbaarheid enquête
9. Deelnemerslijst enquête
10. Uitslag enquête plus opmerkingen
11. Versnippering in het leefbaarheidsbeleid



Bijlage 1: Interviews: vragenschema en lijst met geïnterviewden

Interviewschema

Onderwerp & Aanleidingen

Masterthesis project- en procesmanagement van de groene ruimte: onderzoek naar leefbaarheidsbeleid van de provincie (rol en organisatie)

- Rekenkamerrapport SEV november 2010
- Nieuwe EU beleid, opvolger LEADER
- Minder regels, betere dienstverlening → klantbijeenkomsten
- Algemeen: rol provinciale overheid

Doel: evaluatie huidig beleid en werkwijze, doorontwikkelen voor nieuwe periode

Resultaten: input voor ontwerpssessie met sleutelfiguren, nieuw organisatie

Tijdsduur: 1 uur

Nog vragen over het interview?

INTERVIEW

Beginvragen

- Zijn we nog niet klaar na 20 jaar gebiedsgericht beleid? Waar missen we kansen als we nu stoppen met LEADER?
- Hoe denkt u in het algemeen over de wijze waarop de provincie haar beleid uitvoert? Hoe zou dit verbeterd kunnen worden m.b.t. afstemming (intern en extern), de vorm (voldoende participatie van andere overheden, organisaties en burgers) en integraliteit? En hoe is dit voor het leefbaarheidsbeleid?

Topiclijst

Definitie

- Wat is leefbaarheid? En wat is SEV? Is dat hetzelfde?
- Er is nu geen duidelijke definitie vastgesteld. Wat vind u daarvan? (zou dit moeten?)
- In hoeverre kan het vaststellen van een definitie bijdragen aan de doeltreffendheid van de regelingen?



Knelpunten

- Welke knelpunten ziet u bij de huidige leefbaarheidsregelingen? Knelpunten binnen provinciale organisatie, bij partners, bij burger/maatschappij.
- LEADER-aanpak is verschillend nu in 4 regio's. Hoe denkt u daar over? Verschillen tussen de regio's? hoe kan de provincie hier beter op in spelen?
- Worden de doelen behaald? Hoe zou dit beter kunnen?

Verantwoordelijkheid

- Wie is verantwoordelijk voor leefbaarheid?
- In hoeverre kun je als provincie effect uitoefenen op de leefbaarheid?
- Hoe zouden de regelingen sterker kunnen bijdragen aan de leefbaarheid?

Rollen en sturing (toekomst)

- Wat is de huidige rol van de burger bij leefbaarheidsbeleid? Wat kan beter? Welke mate van participatie door de maatschappij zou goed werken voor de leefbaarheidsregelingen?
- Welke rol zou de provincie moeten aannemen binnen de leefbaarheidsregelingen?
- Wie zou er moeten bepalen wat de inhoud van het programma is?
- Wat gebeurt er als je top-down je beleid bepaalt en het bottom up wil laten uitvoeren? Hoe werkt dat in de praktijk?

Mate van controle

- Wie bepaalt of een leefbaarheidsproject is geslaagd?
- Wat is het effect van de huidige regelingen op de leefbaarheid van het platteland?
- De effecten worden nu niet gemonitord. De Rekenkamer vindt dit een bezwaar. Hoe denkt u hier over? Wat voegt het toe om het effect te meten?
- In hoeverre wil je doelen, resultaten en effecten controleren en hierop sturen?

Toekomstproof

- Hoe anticipeer je op de gemeentelijke herindeling?
- In Oost-Groningen hebben ze cofinanciering vastgelegd voor 7 jaar. Kan dat de komende jaren hier ook?
- Hoe kun je voorkomen dat een volgend LEADER-programma niet van de grond komt door gebrek aan gemeentelijke cofinanciering?

Afsluiting**Wat gebeurt er met de informatie**

Lijst met geïnterviewden

- Ton Stomp (medewerker plattelandshuis Westerkwartier, ambtenaar Leek)
- Fred Stol (LAG-voorzitter Westerkwartier, wethouder Zuidhorn)
- Jan Bessebinders (wethouder Stadskanaal, voorzitter LAG Oost-Groningen)
- Max Bentum (maatschappelijk vertegenwoordiger, LAG Oost-Groningen, Steungroep Veenkoloniën)
- Eric Raad(LAG Hoogeland, vertegenwoordiger dorpen)
- Rika Pot (Burgemeester Appingedam, LAG-voorzitter Hoogeland)
- Jan-Jacob Boersma (wethouder gemeente Slochteren)
- Frits ten Bloemendal (ambtenaar gemeente Slochteren)



Bijlage 2: Verslagen klantbijeenkomsten Winschoten en Zuidwolde

Hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste opmerkingen en tips die naar voren zijn gekomen op de regiobijeenkomsten over subsidieverlening. Deze bijeenkomsten zijn gehouden op 27 maart (te Zuidwolde) en op 4 april (te Winschoten) en werden bezocht door vertegenwoordigers van instanties die recentelijk ervaring met subsidieaanvragen hebben opgedaan. De opmerkingen en tips zijn gerubriceerd naar de fasen van een subsidietraject.

Planvorming

In de initiatieffase van een subsidieaanvraag probeert de aanvrager er achter komen of zijn idee in aanmerking komt voor subsidie. Een idee, dat meer of minder is uitgewerkt, moet gekoppeld worden aan een toepasselijke regeling.

Overleg en begeleiding zijn in veel gevallen wenselijk, zo niet noodzakelijk om tot een goede aanvraag te komen. Het is vaak een ingewikkeld proces: het vinden van de juiste 'match' (tussen soort project en passende regeling) en de formulering van de aanvraag zijn niet eenvoudig. De regionale begeleiding wordt gewaardeerd. Verdere opmerkingen over deze fase:

- Het aantal regelingen is groot en het aanbod is onoverzichtelijk.
- De criteria voor de aanvraag zijn niet altijd helder of voor meerdere uitleg vatbaar (bijv. wat is 'innovatief'?).
- Tussen de subsidies bestaan 'schotten' die belemmerend zijn.
- Onduidelijk is soms wat de beste aanpak is: eerst zelf een uitgewerkt plan maken of eerst goed kijken naar een mogelijk geschikte regeling en daar vervolgens het plan naartoe schrijven.
- In geval van de regeling Krimp dienen gemeenten eerst een beleidskader op te stellen, alvorens er concrete aanvragen mogelijk zijn. Dat is een omslachtige procedure die uitpakt als een extra drempel. Het proces is overgeorganiseerd.
- De provincie denkt vaak teveel in termen van kolommen, i.c. specifieke regelingen, terwijl de aanvrager denkt vanuit een plan.

Een aantal tips voor (met name) deze fase:

- Zorg ervoor dat de begeleider altijd eerst de aanvraagkansen bespreekt met de aanvrager op basis van een A-4tje. Voer een zogeheten pre-check uit. Pas daarna gerichte verdere uitwerking.
- Verbeter de informatie over regelingen op de website; maak een actueel en toegankelijk subsidieportaal.
- Beoordeel bij Krimp de plannen rechtstreeks (dus los van een door de aanvrager op te stellen beleidskader).
- Zorg al vanaf de planvorming voor een begeleider of fondsenwerver.



Aanvraag en begeleiding

In deze fase komt de aanvrager tot een plan, zoals dat volgens de subsidievoorschriften moet worden ingediend. Hij wordt daarin in veel gevallen begeleid door de provincie. Een aantal opmerkingen over deze fase:

- De regiomanager en het regiokantoor zijn waardevolle instellingen bij de begeleiding.
- Persoonlijke begeleiding is op zichzelf positief, maar de effectiviteit is wel vaak afhankelijk van de persoon van de begeleider. Of iemand affiniteit heeft met het onderwerp is bepalend.
- Het proces moet zowel aan de voor- als achterkant beter worden georganiseerd. Het verloopt stroperig, is persoonsafhankelijk, er zijn teveel schijven. De begeleiding dient multidisciplinair georganiseerd te zijn: benader het breed, zodat je goed zicht hebt op een passende regeling of regelingen. Het is niet aan de aanvrager om te bedenken welke regeling hij moet aanvragen: hij komt met een plan. De passende regeling is een zaak van de 'achterkant'.
- Met één loket kun je een integrale begeleiding of beoordeling beter regelen.
- Een aanvraag indienen veronderstelt dat het plan al helemaal in kannen en kruiken is, terwijl dit in werkelijkheid vaak nog in ontwikkeling is.
- Een aanvraag formuleren vereist nogal wat schrijfvaardigheid van de aanvrager.
- Een belemmerende factor kan zijn dat enkele moeilijk te realiseren zaken geregeld moeten zijn alvorens de aanvraag ingediend kan worden: dat varieert van handtekeningen van diverse partijen tot de financiering (het aangeven van de dekking). De dekking is vooral een probleem als er op meerdere regelingen een beroep wordt gedaan (de gelden van de ene subsidie zijn een voorwaarde van de andere) of bij cofinanciering (bijv. de gemeenteraad of -raden moeten eerst een besluit nemen).
- Weliswaar belijdt de provincie met de mond het belang van integrale projecten, maar in de praktijk blijkt het aanvraagtraject van die projecten moeizaam.
- Het Loket Levende Dorpen werkt snel en efficiënt en is laagdrempelig.

Een aantal tips (deels ook van toepassing op de planvormingsfase):

- Denk aan een goede front en back office, waardoor altijd passende begeleiding bij een plan en een aanvraag gevonden kan worden en er altijd integraal gekeken wordt.
- Werk met een uniform aanvraagformulier dat niet gekoppeld is aan een specifieke regeling.
- De diverse regelingen en programma's moeten beter worden gestroomlijnd: op elkaar afgestemd, geïntegreerd, gestapeld, etc. In het verlengde daarvan moeten diverse subsidieverlenende instanties hun dienstverlening beter op elkaar gaan afstemmen (provincies, SNN, DLG).



Besluitvorming

In deze fase ligt de aanvraag bij de provincie. De aanvraag wordt inhoudelijk, juridisch en financieel getoetst. Vervolgens wordt de aanvraag voorgelegd aan de bevoegde instantie (meestal een gedeputeerde) met een advies. Daarna volgt een besluit over het al dan niet toekennen van een subsidie. Ook is het mogelijk dat uit de beoordeling vragen of eisen naar voren komen die de aanvrager alsnog in zijn aanvraag moet verwerken.

Er is veel ontevredenheid over de wijze waarop de besluitvorming verloopt:

- Het traject duurt veel te lang en gaat kennelijk over te veel schijven. Een besluit vlak voordat het initiatief van start zou moeten gaan is geen uitzondering en het komt ook voor dat die termijn niet gehaald wordt.
- Regelmatig krijgt de aanvrager signalen van gebrekkige interne communicatie bij de provincie.
- De communicatie naar de aanvrager is daardoor ook niet altijd helder. Je ontvangt van verschillende kanten aanvullende eisen. In deze fase zou je niet voor nieuwe eisen of verrassingen moeten komen te staan.
- Door allerlei budgetten en regelingen is het besluitvormingstraject nodeloos ingewikkeld en langdurig.
- Met name DLG, die als enige bevoegd is om bepaalde Europese subsidies te beoordelen, wordt als zeer bureaucratisch ervaren.
- De motivatie van een besluit laat vaak te wensen over.

Tips voor de verbetering van het proces:

- Schaf het tendersysteem af.
- Regel een effectieve interne mandatering.
- Vermijd aanvullende eisen in de besluitvormingsfase.
- Spreek met één mond.
- Stroomlijn het hele proces in de besluitvormingsfase beter; regel een goede interne afstemming.
- Zorg voor tijdige besluitvorming.
- Bedenk iets waardoor integrale projecten makkelijker/snelser beoordeeld kunnen worden (dus niet via alle losstaande FO's maar op één moment)
- Organiseer na toekenning van de subsidie een kick-off, waarin onder meer een toelichting wordt gegeven op de diverse administratieve verplichtingen.

Uitvoering en verantwoording

In deze fase komt een goedgekeurd project tot uitvoering. De uitvoerder heeft de subsidiegelden nodig om de uitvoeringskosten te betalen. Als het project is uitgevoerd dienen de uitgekeerde subsidiegelden te worden verantwoord.

De opmerkingen hebben een uiteenlopend karakter:

- Voorschotten worden doorgaans vrij snel uitbetaald.
- Bij het programma Leader is er uitsluitend betaling achteraf; dat is een probleem. De uitvoerder moet nu soms een lening afsluiten. Rente hiervan wordt niet vergoed.



- Lastig is dat soms eerst doorsluiting van cofinanciering naar DLG nodig is, alvorens er betaald wordt.
- Het opstellen van de eindafrekening is een omslachtig en bureaucratisch proces. Bovendien heeft DLG de neiging om het werk van de accountant nog een keer over te doen.
- De verantwoording is erg formeel en wordt door DLG afstandelijk benaderd. Elke euro moet worden gedocumenteerd en verantwoord. Voor de aanvrager is dit een belastende fase: je vraagt je af of elke aanbesteding door de beugel kan, of je eventueel gekort gaat worden, etc.
- Het doel van tussenrapportages is onduidelijk: doet de provincie daar iets mee?
- Het is goed dat er initiatieven zijn waarin aanvragers hun ervaringen kunnen delen.
- Pas in de verantwoordingsfase blijkt echt hoe je je hele traject had moeten documenteren en registreren. Pas in deze fase wordt duidelijk of je, met alle goede bedoelingen, tot in de puntjes aan de eisen hebt voldaan. De eerder genoemde kick-off lost dit probleem op.
- De verantwoordingsformulieren zijn niet erg gebruiksvriendelijk (niet altijd duidelijk en begrijpelijk).

Een aantal tips:

- Maakt de rente die je betaalt over een lening (voor een nog niet ontvangen subsidie) declarabel.
- Ondersteun de aanvrager na de toekenning van de subsidie en bereid hem voor op het verantwoordingsproces.
- Maak een begrijpelijker verantwoordingsformulier met een goede toelichting.
- Ga uit van wederzijds vertrouwen tijdens de verantwoording. Biedt ondersteuning; soms ziet een aanvrager dingen over het hoofd.

Tenslotte

Subsidie aanvragen en deze aanvragen in behandeling nemen is een dienstverleningsproces. Tegelijk zijn subsidies belangrijk voor de gebiedsontwikkeling. Een aantal opmerkingen en tips hebben betrekking op de dienstverlening en het beleid in het algemeen.

- Durf als provincie meer risico te nemen en leg minder het accent op de subsidieregels. Heb een pragmatische instelling en wees gericht op je core business.
- Heb vertrouwen in je aanvragers en durf zaken los te laten.
- Wees je er als provincie van bewust dat er verschillen zijn in beleid en manier van afhandelen tussen provincies.
- Overweeg een track-en-tracesysteem, zodat de aanvrager gemakkelijk de status van zijn aanvraag kan volgen.
- De informatievoorziening over subsidies (bijv. op de website) kan sterk verbeterd worden.
- De rol die de provincie speelt in de begeleiding is niet eenduidig: men zoekt steeds naar de juiste 'afstand'. Verder zijn er duidelijk persoonlijke verschillen.
- Regelingen zouden in hun opbouw en criteria meer geüniformeerd moeten worden.
- Deel de eindresultaten met elkaar en leer hiervan.



Bijlage 3: Reactie op rapport NRK

Eén van de aanleidingen voor het onderzoek is het rapport van de Noordelijke Rekenkamer over de Sociaal-Economische Vitalisering van het Groninger Platteland. Het rapport benoemt een aantal knelpunten. Een deel daarvan heeft de Provincie Groningen aangepakt, met een ander deel is nog niets gedaan. In deze bijlage wil ik een toelichting geven op de wijzigingen die de provincie heeft aangebracht, en een onderbouwing geven waarom ik denk dat de provincie verdere wijzigingen niet hoeft door te voeren. Ik ben het niet eens met een aantal van de knelpunten die de NRK heeft benoemd, omdat deze naar mijn mening niet aansluiten bij de manier waarop zij werkt.

Allereerst een toelichting op reactie van de Provincie Groningen:

Als reactie op het rapport van de NRK schrijft de provincie de notitie '**Toekomstige werkwijze Leader/SEV**' (2011). Deze notitie en de wijzigingen worden in een brief aan de Staten toegelicht⁹⁹. In notitie en brief beschrijft de provincie dat de aanbevelingen van de NRK (scherper sturen op doelen en prestaties, en dus eigenlijk meer top-down werken) niet goed past bij de LEADER-werkwijze (bottom up). Wel wordt het voorstel gedaan om de regionale werkplannen aan te scherpen zodat doelen en prestaties beter beoordeeld en getoetst kunnen worden.

Het doel van de notitie is dat de LAG's en het regioteam handvatten hebben om – in lijn met de kritiek van de NRK – LEADER-programma's beter te kunnen beoordelen en toetsen. De LAG's kunnen aangeven hoe doelen en prestaties beter kunnen worden beoordeeld en meetbaar gemaakt en op basis van welke criteria achteraf verantwoording kan worden afgelegd over de besluitvorming.

De Provincie vraagt LAG's om een plan van aanpak te maken over:

- Aanbrengen van focus/selectie in doelen en thema's
- Toename transparantie in besluitvorming
- Verbetering meetbaarheid resultaten
- Hoe rekening te houden met bevolkingsontwikkeling (krimp)

Voor de periode 2012-2013 moeten LAG's bovendien aangegeven wat de output van projecten is, hoe de selectie c.q. weging heeft plaatsgevonden, welke criteria worden toegepast. Er moet gebruik worden gemaakt van een checklist.

Naar mijn mening heeft de provincie hiermee voldoende knelpunten van de NRK opgelost.

Er is een **kanttekening** te maken bij de conclusies in het NRK-rapport. De NRK heeft gekeken naar de meetbare effecten van het programma, en of de doelen wel scherp zijn bepaald. Vanuit haar taak is dat niet vreemd, dat is immers de missie van de Rekenkamer.

⁹⁹ Provincie Groningen (2012). Implementatie aanbevelingen rapportage Noordelijke Rekenkamer over SEV. Brief, opgesteld door M. Bakker.



Dit verklaart echter wel de negatieve kritiek die de NRK heeft op de werkwijze van de Provincie. Zij beoordeelt de werkwijze van de provincie namelijk als zijnde een gesloten systeem, alsof het leefbaarheidsbeleid een soort project is, waarbij vooraf bekend is hoe precies het eindproduct er uit moet zien, en waarbij gestuurd kan worden op harde voorwaarden als geld en tijd.

Echter gaat het bij leefbaarheidsbeleid om **projecten in de leefwereld** van de burger, waarbij je minder makkelijk op harde outputcriteria kunt sturen. LEADER is een programma waarbinnen zich bottom-up processen en projecten afspelen, en hierbij wordt op een andere manier gestuurd. Ter illustratie een tabel waarin de verschillen tussen projecten en programma's/processen duidelijker worden:

	Procesmanagement	Programmamanagement	Projectmanagement
Wanneer	Ongestructureerd probleem, geen duidelijk omschreven resultaat	Duidelijk doel, resultaatomschrijving en weg waarlangs staat open	Duidelijk probleem, eenduidige resultaat-omschrijving
Gerichtheid	Proces, gedragen besluiten	Doel	Resultaat
Faseren	Op basis van beslis-momenten	Op te leveren resultaten	Van grof naar fijn
Beslissen	Op basis van draagvlak	Bijdrage aan doel, toewijzen middelen	Tijd, geld, scope en kwaliteit
Beheersen en sturen	7 T's (Thema, Timing, Tempo, Toneel, Toon, Tol, Tijdgeest, Toeval)	THEFD (Tempo, Haalbaarheid, Efficiëntie, Flexibiliteit, Doelgerichtheid)	GOKIT (Geld, Organisatie, Kwaliteit, Informatie, Tijd)

(Bron:Gremmen & Woelders 2010)

Conclusie

Zoals ook in hoofdstuk 2 is aangegeven, is het belangrijk om af te spreken met een gebied wat je onder leefbaarheid verstaat, en welke thema's daar onder vallen. Per gebied kunnen die thema's verschillen en kan ook de definitie anders zijn. Op basis van een SWOT-analyse kun je bepalen waar je aan gaat werken. Met de definitie, de thema's en de SWOT-analyse is er voldoende materiaal om vervolgens een programma en beoordelingscriteria op te stellen. Als het programma in uitvoering gaat, kunnen de projecten getoetst worden aan de specifieke criteria voor het gebied. Op deze manier kan er gestuurd worden op de output en kan de provincie daarmee voldoen aan de wens van de Noordelijke Rekenkamer. Het is wel van belang om in het algemene leefbaarheidsbeleid aan te geven dat er op deze manier gewerkt wordt, en dat er vooraf dus geen strakke doelen en prestatieafspraken kunnen worden vastgelegd. Met deze uitleg, en met een uitleg van de manier waarop de provincie samen met de regio's wil werken, zou het duidelijk moeten worden wat er van de provincie verwacht kan worden.



Bijlage 4: Verslag telefoongesprek Frits Letschert (Noord-Brabant)

15 november 2013

In december 2012 is het nieuwe leefbaarheidsbeleid van de provincie Noord-Brabant vastgesteld, met Statenbrede steun. Dat is vrij uniek binnen de provincie Noord-Brabant en geeft aan dat de provincie open staat voor de nieuwe rol van overheidsparticipatie.

Er is een menukaart ontwikkeld. De werkplannen van organisaties die jaarlijks worden gesteund met budgetfinanciering worden niet helemaal dichtgetimmerd zodat zij kunnen inspringen op lokale initiatieven die aansluiten bij het nieuwe beleid. De insteek voor het nieuwe beleid is niet alleen vanuit de sociale hoek maar integraal.

De regeling is twee keer opengesteld, met twee keer een budget van 4,8 miljoen euro. De eerste keer was 1 april t/m 30 juni. De aanvragen kwamen mondjesmaat binnen. Aan het einde van de openstelling ging het opeens hard, er kwamen 23 aanvragen binnen op 1 dag! In totaal zijn er deze periode 67 aanvragen binnengekomen waarvan 21 zijn gehonoreerd. De bedragen verschilden erg, sommige kregen € 500.000 en andere € 23.000.

De tweede openstelling is momenteel bezig, deze is van 1 november tot en met 31 december. Hierbij was het omgekeerd: vanaf het begin kwamen er direct al veel aanvragen binnen. Nu liggen er ongeveer 50 (heden 28/11, dus na 4 weken!). Ze worden op volgorde van binnenkomst behandeld.

De Staten zijn tevreden met de regeling. Er is een werkgroep die een tussenstand heeft opgevraagd en wellicht zijn er mogelijkheden voor een vervolg.

De regeling honoreert bovenlokale projecten. In de afgelopen jaren zijn er veel IDOP's opgesteld. Die waren heel lokaal. De huidige L@B-subsidie is bedoeld voor grotere projecten. Er schuiven meer en andere partijen aan bij het ontwikkelen van projecten. ook onderzoek en kennisinstellingen worden gestimuleerd om mee te doen.

De lokale vrijwilligers netwerken (vrouwenverenigingen, ouderenbond etc.) worden aangestuurd op hun rol binnen het leefbaarheidsbeleid.

Het programma valt onder de afdeling Samenleving. De provincie heeft ongeveer 10 FTE die zich met het programma bezig houdt. Er is een loket leefbaarheid met 2 personen, er is een beoordelingsteam wat bestaat uit 3 personen, en in de regio's zitten 5 contactpersonen. Er is daarnaast een communicatiemedewerker en een financiële medewerker.

Er is weinig afstemming met LEADER. Bij sommige projecten is er contact, bijvoorbeeld als het gaat over projecten die te maken hebben met mobiliteit, natuur & maatschappij, glasvezel etc. Op het aanvraagformulier wordt gevraagd of de indiener andere aanvragen heeft lopen bij de provincie.

Bevolkingskrimp is nog weinig een issue in Noord-Brabant. De 'randen' van de provincie zijn aangewezen als anticipeerregio. Er is hier sprake van leegstand van winkels, van industrieel en religieus erfgoed. Dit onderwerp komt steeds meer naar voren in aanvragen.



De provincie heeft sinds 1,5 jaar een subsidieafdeling. Alle regelingen worden hierin meegenomen. De aanvraag komt binnen bij de subsidieafdeling waarna er een algemene check wordt uitgevoerd (alle gegevens ingevuld, is de aanvraag compleet). Vervolgens gaat de aanvraag naar de beleidsafdeling waar hij inhoudelijk wordt behandeld. Het team gebruikt hiervoor een adviesformulier. Er wordt afgestemd met contactpersonen uit de regio en indien nodig met externe partijen zoals gemeenten. Het team toetst de geest van de regeling en de subsidievoorwaarden. Hierna volgt A] een afwijzing (waarbij altijd wordt gebeld met de indiener om de afwijzing toe te lichten). B] een verzoek om aanvullende vragen of koerswijziging. De aangepaste aanvraag komt daarna weer terug bij het team. C] een goedkeuring. Hierbij maakt het team een overwegingspassage met de reden WAAROM de subsidie wordt toegekend, en WAT de te leveren prestaties/activiteiten moeten zijn. De subsidieafdeling stuurt vervolgens een brief/beschikking. Het college van GS behandelt de projecten niet, er wordt slechts afgestemd als de projecten politiek gevoelig liggen.

De projecten worden tot nu toe ruimschoots binnen de maximale termijn van 13 weken afgehandeld. Het gevoel leeft dat de procedure onnodig lang duurt doordat de subsidieafdeling de projecten soms enkele weken laat liggen.

De provincie heeft elke paar weken een leefbaarheidsoverleg, waarbij collega's van andere afdelingen worden uitgenodigd om aan de hand van een bepaald thema aan te schuiven. Er worden dan thema's besproken zoals ecologie, mobiliteit, detailhandel etc.



Bijlage 5: Vragenlijst Marjoos van den Berg (Provincie Gelderland)

1. Hoe ziet de formatie van de afdeling er uit zowel qua aantallen als voor wat betreft de invulling van de formatie (taken en salarisschalen)?
2. Wat gebeurt er buiten de afdeling nog in andere afdelingen dan wel buiten de provinciale organisatie mbt subsidies?
3. Hoeveel subsidies kent Gelderland, kennen die allemaal hetzelfde proces van intake en afhandeling?
4. Welke afhandelingstermijntermijnen kent Gelderland, worden die ook nageleefd?
5. Is er sprake van accountmanagement, regiokantoren etc? Waarom wel/niet?
6. Wat is de bestuurlijke betrokkenheid bij de intake en afhandeling van subsidies?
7. Wat is er wel en wat is er niet gedigitaliseerd?
8. Welke rol speelt de website in het informeren over subsidies en het subsidietraject? Zijn klant en medewerker hierover tevreden?
9. Worden er klanttevredenheidsonderzoeken gehouden? Zo ja hoe vaak en wat komt daaruit?
10. In hoeverre is er sprake van afstandelijkheid dan wel van commitment van de afdeling om een subsidieaanvraag ook daadwerkelijk in een toekenning te laten uitmonden?
11. Hoe heeft de afhandeling van subsidies zich door de jaren heen ontwikkeld: eerst heel veel regelingen, later bundeling; eerst beleid en uitvoering door elkaar heen, later scheiding; eerst grote bestuurlijke betrokkenheid later minder; eerst commitment, later meer afstand?



Bijlage 6: Verslag gesprek Marjoos van den Berg (Provincie Gelderland)

25 oktober 2013

Marjoos van den Berg, Afdelingshoofd Subsidieverlening, Provincie Gelderland

- Harry Coerts heeft alle informatie (rapporten etc.) die de afgelopen jaren zijn opgesteld.
- Er zijn steeds meer provincies met een afdeling subsidies, nu naar schatting 8 of 9
- De afdelingen landelijk gebied en afdelingen sociaal beleid zijn eigenlijk in alle provincies hetzelfde. Het verschil tussen deze twee afdelingen is overal erg groot.
- Afdeling subsidieverlening in Gelderland heeft 34 mensen vast in dienst die aan het proces werken. Er is een grote flexibele schil. Er worden starters ingevlogen in piekperiodes, die kunnen na een paar weken inwerken prima werk leveren, vooral bij de wat eenvoudige regelingen. flexibele schil bevalt erg goed.
- In Gelderland stelt DLG geen beschikkingen op
- Er zit een knip tussen voorbereiding van de projecten (totstandkoming projectvoorstellen, advies van beleids mensen) en behandeling van aanvragen. Op het moment dat er een aanvraag (digitaal) binnenkomt gaat de afdeling subsidieverlening aan het werk. Het voorwerk is door de beleidsafdeling gedaan.
- Gelderland heeft het Rijksbreed Subsidiekader ingevoerd. Hierdoor is er een ambtelijk mandaat voor subsidies tot € 125.000
- Er is een 4-ogenbeleid
- Per jaar 1800 subsidieverleningen, waarvan 280 grote subsidies die samen 90% van het budget nemen
- Er wordt jaarlijks 0.5 miljard aan subsidies verstrekt, inclusief EFRO en POP.
- Er is 1 gedeputeerde verantwoordelijk voor de afdeling op zich. 3 gedeputeerden zijn samen verantwoordelijk voor economie. Dit zorgt voor gedwongen collegiaal bestuur.
- 1 x p/mnd gaat er een overzicht van alle beschikking naar GS ter kennisgeving.
- 1 x p/2 wkn wordt er via een koepelbeschikking afgegeven voor de projecten. De brieven komen nooit in GS.
- Er is een overgang naar grote gebiedscontracten, grote brokken subsidies waarbij allerlei grotere en kleinere subsidies onder 1 beschikking worden afgegeven (hier wellicht mogelijk voor actieprogramma WEL)
- Het zou efficiënt zijn om alle subsidies onder 10.000 te stoppen. Deze zijn echter juist erg effectief! In Gelderland is daarom besloten geen ondergrens te stellen aan subsidies.
- Tip voor meer info over LEADER: Mart Mensink in Gelderland doet aansturing van LEADER.



Bijlage 7: Aanvullende enquêtevragen

Aanbevelingen naar aanleiding van de resultaten van de knelpuntenanalyse:

- Bij het verstrekken van subsidies aan integrale projecten moeten de verschillende afdelingen van de provincie met elkaar samenwerken en zo nodig hun individuele beleidsregels en -doelen oprekken.
- Het integraal belang moet altijd boven het afdelingsbelang staan, en soms moeten afdelingen zich dus aanpassen ten behoeve van het integraal (gebieds-)belang.
- De Provincie moet sterker sturen op integrale samenwerking en beleidsontwikkeling binnen het provinciehuis.
- De faciliterende rol die de provinciale ambtenaar heeft is een groot pluspunt van de huidige werkwijze.
- Het hebben van een faciliterende ondersteuner (wat de provincie nu bied) moet binnen de regelingen behouden blijven.
- Als de rol van de provincie afneemt is het niet logisch dat zij de faciliterende ondersteunende rol op zich blijft nemen.

Over de slagvaardigheid van de LAG's en over de vele regels rondom de Europese subsidie lopen de meningen van betrokkenen erg uiteen. Er zijn daarom extra vragen aan de enquête toegevoegd, met als doel het verkrijgen van een breder beeld van de meningen over deze twee onderwerpen. De volgende stellingen zijn opgenomen:

- De maatschappelijke LAG-leden worden nu niet democratisch gekozen, en zitten bovendien op persoonlijke titel in de LAG. De mening van deze personen vertegenwoordigt dus wellicht niet altijd het belang van hun veronderstelde achterban. Dit is een zwakte van de huidige LAG-structuur.
- Als de LAG's zouden bestaan uit (afgevaardigden van) partijen met belangen en/of geld (zoals woningbouwcorporaties) zou zij veel slagvaardiger kunnen werken.
- De Europese POP3-subsidie (het vervolg op het huidige LEADER) brengt zoveel lastige regels met zich mee dat de Provincie er beter helemaal mee kan stoppen.
- De Provincie zou de Europese POP3-subsidie moeten laten vallen, maar de bottom-up werkwijze behouden en hierbij provinciale middelen beschikbaar moeten stellen voor financiering van leefbaarheidsprojecten.
- De regels rondom de Europese POP3-subsidie zijn te veel gevraagd voor kleine vrijwilligersclubs zoals dorpsverenigingen. De Provincie kan daarom de EU-subsidie beter alleen inzetten voor grote projecten die worden uitgevoerd door professionele organisaties.
- Als de Provincie er voor kiest om LEADER in de POP3-periode te laten vallen moeten de regio's het geld zelf maar uit Brussel halen en een eigen structuur opzetten, zonder bemoeienis van de Provincie.



Bijlage 8: Enquête inclusief resultaten

	Vraag 1	Helemaal mee oneens	Een beetje mee oneens	Een beetje mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
1	De maatschappij heeft een grote behoefte aan een overheid dit participeert in de samenleving en aansluit bij de leefwereld van de burger, de Provincie Groningen moet daar in meegaan.	4,7%	0,0%	18,6%	76,7%	43
		2	0	8	33	
2	De bezuinigingen die de Provincie Groningen moet doen, dwingen haar ertoe om taken aan de maatschappij over te laten.	7,0%	9,3%	44,2%	39,5%	43
		3	4	19	17	
3	Het thema leefbaarheid is een perfect onderwerp wat via overheidsparticipatie uitgevoerd kan worden.	2,3%	2,3%	27,9%	67,4%	43
		1	1	12	29	
4	De provincie moet de samenleving bewust de ruimte geven om te bepalen welke onderwerpen onder de noemer van leefbaarheid vallen.	2,4%	2,4%	19,1%	76,2%	42
		1	1	8	32	
5	De provincie moet aan leefbaarheid werken in aansluiting op initiatieven vanuit de samenleving, waarbij het denken en handelen van burgers het startpunt is.	2,4%	2,4%	19,1%	76,2%	42
		1	1	8	32	
6	De nieuwe Europese structuurfondsen voor het landelijk gebied die vanaf 2014 starten bieden de provincie de kans om aan overheidsparticipatie te gaan doen.	2,4%	2,4%	38,1%	57,1%	42
		1	1	16	24	
7	De provincie Groningen zou bij het thema leefbaarheid moeten samenwerken allerlei relevante partijen, in netwerken en tijdelijke coalities.	3,5%	3,5%	24,1%	69,0%	29
		1	1	7	20	
8	Het participeren aan netwerken waarbij de provincie een gelijkwaardig of faciliterende partner is, is een goede invulling van overheidsparticipatie.	2,4%	12,2%	22,0%	63,4%	41
		1	5	9	26	



	Vraag 2	Helemaal mee oneens	Een beetje mee oneens	Een beetje mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
9	De rol die de provincie heeft bij leefbaarheidsproblematiek moet zo klein mogelijk zijn.	16,3%	18,6%	48,8%	16,3%	43
		7	8	21	7	
10	Zonder samenwerking met partners (andere overheden, burgers en maatschappelijke partijen) kan de provincie geen succesvol leefbaarheidsbeleid uitvoeren.	0,0%	0,0%	7,0%	93,0%	43
		0	0	3	40	
11	In Friesland kunnen de regio's zelf bepalen aan welke thema's ze willen werken. Dat is een sterk punt wat in Groningen ook mogelijk moet zijn.	0,0%	4,7%	23,3%	72,1%	43
		0	2	10	31	
12	Per project moet (afhankelijk van de situatie en potenties van het gebied) maatwerk mogelijk zijn in mate van ondersteuning en in eventuele financiering van een project.	0,0%	0,0%	11,6%	88,4%	43
		0	0	5	38	
13	De provincie moet met de samenleving afspreken hoe de projecten kunnen aansluiten bij de kansen en knelpunten in een gebied, bijvoorbeeld door deze nader vast te leggen in gebiedsplannen, en projecten hieraan te toetsen.	7,0%	23,3%	23,3%	46,5%	43
		3	10	10	20	



Opmerkingen bij vragen 1 en 2

Daar waar je provincie leest kun je dit ook vervangen/aanvullen met gemeente.

Maw de provincie moet faciliterend coördinerend zijn

Bezuinigingen mogen nooit de enige reden zijn om zaken aan de maatschappij over te laten. Vandaar dat wij 'helemaal mee oneens' hebben ingevuld. Het gaat juist om het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. In het algemeen mag de provincie meer een faciliterende rol nemen en veel vaker nog loslaten. De keuze voor de rol moet altijd heel bewust gemaakt worden en kan dus soms best klein zijn. Als een plan of project voldoet aan het gebiedsplan / -agenda, dan is dat voldoende kader en is nadere toetsing door overheden niet nodig.

Ik sta een participerende provincie voor en geen betuttelende, vastleggende provincie

De overheid moet niet participeren maar mag op verzoek van de burger participeren. Als er geen vraag of behoefte vanuit de burgers is, is (gedwongen) participatie nutteloos. Dus het is geen burgerparticipatie maar overheidsparticipatie!

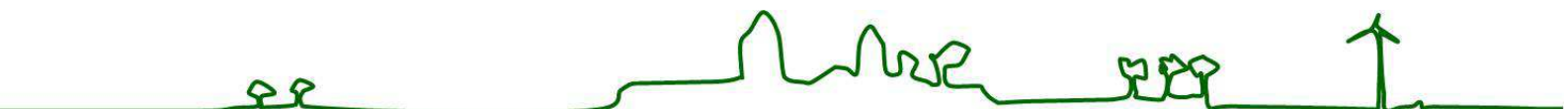
de vraagstelling is tamelijk suggestief en lokt te veel sociaal wenselijke antwoorden uit, ik mis vragen waarbij tegenstellingen aan de orde zijn en er echt positie moet worden bepaald, zoals provincie en gemeenten stellen budget beschikbaar voor 7 jaar en krijgen achteraf de verantwoording wat er mee gedaan is; projecten met overheidssubsidie van 10.000 hoeven niet te worden verantwoord;

ik zou het zeer waarderen, wanneer de provincie er ook werkelijk mee aan de slag zou gaan!

De laatste stelling onder punt 1: ik ben het helemaal met de stelling oneens als het inhoudt dat daarmee de kous voor de provincie af is; de provincie moet m.i. ook financieel faciliteren/ondersteunen.

In de Leaderwerkwijze (EU-POP 2) is veel ervaring opgedaan met de bottom werkwijze. Deze aanpak wordt alom gewaardeerd in de regio's en zijn een goed voorbeeld van hoe je als overheid kunt participeren. De werkwijze is inmiddels zo 'gewoon' dat alle voorbeelden van projecten die genoemd werden bij de bijeenkomst 'Grenzeloos G(r)unnen' allemaal Leaderprojecten waren. Helaas is bij de start van het Actieplan Bevolkingsdaling en opstellen van de beleidsnota over 'Burgerparticipatie' binnen de provincie Groningen geen afstemming op programmaniveau (PLG) over de Leaderwerkwijze. Let op: leefbaarheid is een containerbegrip waar van alles onder valt. Specificeren is nodig om duidelijk te krijgen waaraan middelen worden besteed en hoe deze worden ingezet. Overigens is overheidsparticipatie alleen van waarde als er iets meer te bieden valt dan alleen deelname aan netwerken.

De laatste stelling wordt helemaal mee eens indien de gebiedsplannen eerst samen met de samenleving worden gemaakt en geen dictaat zijn.



Vraag 3		Helemaal mee oneens	Een beetje mee oneens	Een beetje mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
14	Leefbaarheid gaat ook over de aanwezigheid van arbeidsplaatsen. Bij het uitvoeren van leefbaarheidsbeleid moet dus de arbeidsmarkt worden betrokken.	4,8%	4,8%	47,6%	42,9%	42
		2	2	20	18	
15	Het verstrekken van subsidies aan (individuele) ondernemers kan de sociaal economische vitaliteit vergroten en moet daarom mogelijk zijn.	4,8%	9,5%	40,5%	45,2%	42
		2	4	17	19	
16	Bij het verstrekken van subsidies aan integrale projecten moeten de verschillende afdelingen van de provincie met elkaar samenwerken en zo nodig hun individuele beleidsregels en -doelen oprekken.	0,0%	0,0%	14,3%	85,7%	42
		0	0	6	36	
17	Omdat leefbaarheid en bevolkingskrimp betrekking hebben op meerdere beleidsvelden is sectoroverstijgend werken noodzakelijk.	0,0%	0,0%	7,1%	92,9%	42
		0	0	3	39	
18	Het integraal belang moet altijd boven het afdelingsbelang staan, en soms moeten afdelingen zich dus aanpassen ten behoeve van het integraal (gebieds-)belang.	0,0%	0,0%	7,1%	92,9%	42
		0	0	3	39	
19	De Provincie moet sterker sturen op integrale samenwerking en beleidsontwikkeling binnen het provinciehuis.	0,0%	0,0%	9,5%	90,5%	42
		0	0	4	38	
20	Contactpersonen van de provincie moeten goed vindbaar en bereikbaar zijn, ook voor burgers.	0,0%	0,0%	21,4%	78,6%	42
		0	0	9	33	
21	Subsidiegebruikers kunnen zelfstandig worden gemaakt door een goede website en het toepassen van (digitaal beschikbare) formulieren en handleidingen met duidelijke uitleg.	0,0%	11,9%	38,1%	50,0%	42
		0	5	16	21	



	Vraag 4	Helemaal mee oneens	Een beetje mee oneens	Een beetje mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
22	De faciliterende rol die de provinciaal ambtenaar heeft is een groot pluspunt van de huidige werkwijze.	0,0%	9,8%	43,9%	46,3%	41
		0	4	18	19	
23	Het hebben van een faciliterende ondersteuner (wat de provincie nu bied) moet binnen de regelingen behouden blijven.	2,4%	9,5%	28,6%	59,5%	42
		1	4	12	25	
24	Als de rol van de provincie afneemt is het niet logisch dat zij de faciliterende ondersteunende rol op zich blijft nemen.	23,8%	33,3%	33,3%	9,5%	42
		10	14	14	4	
25	Het stimuleren van leefbaarheid is meer dan alleen het verstrekken van subsidies. Ook deregulering kan helpen. De provincie moet met name in gebieden waar knelpunten in de leefbaarheid zijn, soepel en faciliterend omgaan met regels, zoals bijvoorbeeld te strakke ruimtelijke regels.	7,3%	0,0%	19,5%	73,2%	41
		3	0	8	30	
26	De rollen van de provincie moeten duidelijk benoemd worden, en dit moet ondersteund worden met informatie over subsidievoorwaarden en financiën.	0,0%	0,0%	24,4%	75,6%	41
		0	0	10	31	
27	Leefbaarheid is een lastig meetbaar begrip. Nulmetingen op het gebied van leefbaarheid moeten niet zomaar uitgevoerd worden, maar zo veel mogelijk worden ontwikkeld in de netwerken waarbij de metingen gekoppeld moeten worden aan concrete projecten.	5,1%	12,8%	20,5%	61,5%	39
		2	5	8	24	



Opmerkingen bij vragen 3 en 4

Deze vragen zijn teveel intern gericht hoe het provinciehuis eruit moet zien. Bekijk het van extern hoe de provincie in de regio kan faciliteren.
Het soms sectoraal denken (soms tegenwerken) van ambtelijke afdelingen is soms een probleem (duidelijk dat ik niet uit de ambtelijke organisatie kom). Het oeverkoepelende RO beleid is bij uitstek taak van de provincie. Overlaten aan de (nu nog kleine) gemeentes is niet goed. (elke gemeente zijn bedrijventerrein, zijn woningbouwplan etc)
4) Geen banen geforceerd creëren wat financieel gevoed word uit Brussel.
Leefbaarheid kan per wijk, dorp of gebied anders benoemd worden. Het is aan de inwoners om daar invulling aan te geven.
Derde vraag, lastige vraag met een soort dubbele ontkenning. Provincie moet sowieso wel blijven faciliteren, kan ook via geleiding door regels en beleid
Voor ons is de faciliterende rol van de provincie nog niet altijd duidelijk. Het principe 'Een loket / een contactambtenaar' kan beter. Dus: integraler werken, fondsen ontschotten, etc Nulmeting: Vertrouw erop dat het gebied de dingen doet die belangrijk zijn. Loslaten = vertrouwen
provincie als faciliterend ondersteunend en niet regelend, betuttelend
Er is geen vaste definitie van leefbaarheid. Nulmetingen zijn m.i. dan ook lastig uit te voeren. Leefbaarheid is vaker een gevoel dan een getal.
provincie en gemeenten moeten zich overbodig maken door alleen op verzoek processen te faciliteren; overheid moet verschillen kunnen toelaten/maatwerk leveren en niet dwingend alles en overal het zelfde beleid/resultaten willen realiseren; m innovatie en maatwerk ook in ruimtelijk beleid
Over deze stelling: "De faciliterende rol die de provinciaal ambtenaar heeft is een groot pluspunt van de huidige werkwijze": er zijn inderdaad een aantal ambtenaren van de provincie die een nieuwe rol op zich nemen en -op een gepaste en faciliterende wijze- betrokken zijn en mee-ondersteunen aan ontwikkelingen. Ze hebben de wijze 'dit is de regeling, hieraan moet u voldoen, en daar is het loket' losgelaten en hebben een faciliterende werkwijze.



	Vraag 5	Helemaal mee oneens	Een beetje mee oneens	Een beetje mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
28	Versnippering en als gevolg daarvan niet efficiënt en transparant werken, leiden ook in Groningen tot de noodzaak om een speciale subsidieafdeling op te richten.	9,5%	4,8%	50,0%	35,7%	42
		4	2	21	15	
29	Het hebben van een subsidieafdeling heeft als voordeel dat er een duidelijke knip gemaakt kan worden tussen front-office (advisering bij opstellen projecten) en back-office (het formele beoordelings- en behandelingstraject).	7,1%	9,5%	38,1%	45,2%	42
		3	4	16	19	
30	Door het werken met één subsidieafdeling die alle subsidies beheerd kunnen verschillende subsidiepotten makkelijker gestapeld en dus beter benut worden.	4,8%	7,1%	26,2%	61,9%	42
		2	3	11	26	
31	Door de afdelingshoofden te mandateren om subsidies tot €125.000,- te beschikken wordt er veel tijd en werk bespaard.	11,9%	7,1%	33,3%	47,6%	42
		5	3	14	20	
32	Subsidies onder de € 10.000,- brengen verhoudingsgewijs veel arbeid met zich mee en zijn daardoor misschien niet efficiënt , maar juist deze subsidies zijn erg effectief!	7,1%	2,4%	19,1%	71,4%	42
		3	1	8	30	



Vraag 6		Helemaal mee oneens	Een beetje mee oneens	Een beetje mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
33	De maatschappelijke LAG-leden worden nu niet democratisch gekozen, en zitten bovendien op persoonlijke titel in de LAG. De mening van deze personen vertegenwoordigd dus wellicht niet altijd het belang van hun veronderstelde achterban. Dit is een zwakte van de huidige LAG-structuur.	27,5%	10,0%	50,0%	12,5%	40
		11	4	20	5	
34	Als de LAG's zouden bestaan uit (afgevaardigden van) partijen met belangen en/of geld (zoals woningbouw-corporaties) zou zij veel slagvaardiger kunnen werken.	46,3%	22,0%	26,8%	4,9%	41
		19	9	11	2	
35	De Europese POP3-subsidie (het vervolg op het huidige LEADER) brengt zoveel lastige regels met zich mee dat de Provincie er beter helemaal mee kan stoppen.	63,4%	19,5%	7,3%	9,8%	41
		26	8	3	4	
36	De Provincie zou de Europese POP3-subsidie moeten laten vallen, maar de bottom-up werkwijze behouden en hierbij provinciale middelen beschikbaar moeten stellen voor financiering van leefbaarheidsprojecten.	48,8%	19,5%	19,5%	12,2%	41
		20	8	8	5	
37	De regels rondom de Europese POP3-subsidie zijn te veel gevraagd voor kleine vrijwilligersclubs zoals dorpsverenigingen. De Provincie kan daarom de EU-subsidie beter alleen inzetten voor grote projecten die worden uitgevoerd door professionele organisaties.	46,3%	17,1%	24,4%	12,2%	41
		19	7	10	5	
38	Als de Provincie er voor kiest om LEADER in de POP3-periode te laten vallen moeten de regio's het geld zelf maar uit Brussel halen en een eigen structuur opzetten, zonder bemoeienis van de Provincie.	63,4%	19,5%	2,4%	14,6%	41
		26	8	1	6	



Opmerkingen bij vragen 5 en 6

De provincie moet ook POP3 blijven ondersteunen. Maak gebruik van collectieven zoals de Gebiedscooperatie Westerkwartier. Groet, Fred Stol
Er wordt uitgegaan dat de nieuwe regels lastig en moeilijk zijn! Wie heeft dat bepaald dat het zo is. Blijkbaar een aanname!
Rol van de Provincie word kleiner naarmate de gemeente,s groter worden.
Opmerking over vertegenwoordiging LAGs: niet alleen partijen met inbreng geld/belangen. Er zijn ook belangen die dan niet goed vertegenwoordigd worden: b.v natuur, landschap, cultuur e.d. , kwetsbare waarden. De huidige samenstelling op persoonlijke titel uit sectoren is niet ideaal, maar juist bij de themaleden ervaar ik de morele druk van de verantwoordelijkheid voor het totaal. Bij vertegenwoordiging vanuit belangenorganisaties zou het wel eens veel / alleen eigenbelang kunnen worden. Lastige regels? Mijn (beperkte) ervaring is dat bij 'echte'Leaderprojecten de regelgeving en ook de afrekening geen probleem was. Problemen zaten vooral bij de co-financiering, de strijd over de pot waaruit. Laten vallen POP-3 subsidie? Nee, tenzij: Als in de hele EEG subsidie (rondpompen van geld) beperkt wordt. Alleen die landen / gebieden waar echt ontwikkeling noodzakelijk is.
Helaas zijn diverse vragen door mij lastig te beantwoorden /of niet van toepassing.
Hret is treurig te moeten constateren dat er nog steeds niet goed samengewerkt in een organisatie die zich er op voor wil laten staan dat men er is voor de burger. Het belang van de burger wordt ondergeschikt gemaakt aan het zelfbelang van de verschillende afdelingshoofden.
5e vraag onder 8. Met het Loket levende dorpen was het probleem van formuleren al ondervangen. Prima oplossing. Werkwijze om zeker te handhaven.
LAG juist op persoonlijke titel en niet als spreekbuis van organisaties met eigen (politieke) belangen. Dat laatste veroorzaakt stroperigheid. Met een goed gebiedsprogramma en een goede LAG is de structuur goed. Moeilijke aanvraagstructuur is geen reden om ermee te stoppen. Wel mogelijke oplossing: het programma te subsidiëren en niet individuele aanvragers. Binnen programma soepel en eenvoudig toekennen aan projecten.
De huidige POP-regels zijn niet alleen lastig voor dorpsverenigingen ea, maar zeker ook voor professionele organisaties die zich aan de kostprijsystematiek van het betaalorgaan hebben te houden. Hoewel de regelgeving een zeer negatieve uitwerking heeft op de werkbaarheid moet wel worden ingezet op het binnen halen van het geld tbv de regio's. Een andere werkwijze ontwikkelen dan de huidige verdient dan de voorkeur boven het helemaal stoppen met dit Europese geld.
Europese subsidie brengt inderdaad veel administratieve rompslomp met zich mee. Voor (kleine) vrijwilligersclubs vaak lastig en veel werk. Hier zou ondersteuning voor gegeven worden of als provincie zorgen dat de afwikkeling eenvoudiger kan. Kleinere/lagere subsidies geven vaak een grotere bijdrage de leefbaarheid dan grote bedragen. Dat de maatschappelijke leden van de LAG niet democratisch gekozen zijn is niet van invloed op de beslissingen. De democratisch gekozen LAG-leden (bestuurders) preken vaker voor eigen parochie (gemeente).
Vragen met ontkenning of een dubbele bewering er in niet meer stellen, deze zijn niet helder en eenduidig te beantwoorden de LAGleden als belangenvertegenwoordigers is een slechte werkwijze en leidt niet tot integrale projecten goed voor d e regio maar tot projecten waar het deel/sectorbelang goed gediend wordt te koste van zwakkere belangen Goede LAGleden zijn sleutelfiguren die inhoudelijk deskundig zijn, weten wat er speelt in de regio, onafhankelijk zijn (niet worden gestuurd) en een boveliggend belang voor ogen hebben
Door een extra subsidieafdeling komt je volgens mij van de regen in de drup: in de afgelopen tijd hebben we natuurlijk ook met die werkwijze gewerkt waar de verdeling tussen provincie (advisering mbt opstellen subsidie) en DLG (als 'toetsen' en afhandelaar) werkte. Vaak krijg je daardoor bureaucratisering. Wat je juist moet zien te krijgen dat juist bij de afhandeling van de subsidie ook 'naar de geest van de wet' gehandeld kan worden.



De vraagstelling is erg gefocust op en bepaalde structuur(frontofficebbbbbaaaaackoffice. Hierin bestaan verschillende vormen die nu niet aan de orde komen. Bovendien wordt niet ingegaan op CLLD waarin ook taken van SNN geïntegreerd moeten worden(opgelegd door Europa)
Suggestie voor de tweede stelling bij onderdeel 8: Als de LAG's zouden bestaan uit (afgevaardigden van) partijen met belangen en/of geld (zoals woningbouwcorporaties) zou zij veel slagvaardiger kunnen werken. Dus "of" toevoegen (zoals het er nu staat suggereert het dat je alleen maar meetelt als je belangen hebt én geld.
subsidies kleiner dan 10.000 hoeve helemaal niet veel werk op te leveren vgl Levende dorpen de vragen onder 8 zijn zo gesteld dat een eenduidig antwoord niet mogelijk is, POP3 laten vallen of bedoel je alleen LEADER rechtstreeks in Brusselspoort niet met afspraken tussen EZ en IPO de EU regels mbt POP3 verschillen niet zoveel van POP2 bij de toepassing ervan hebben we zelf een belangrijke rol
mbt de vragen onder 7.: een subsidiebureau kan helpen, maar de beste manier blijft in mijn ogen om de schotten tussen afdelingen en sectorfondsen/budgetten te verlagen of weg te halen. Als alles bij het oude blijft en er gewoon een subsidiebureau boven komt, denk ik niet dat we er veel mee opschieten. Dit zal vooral zorgen voor vergroting van de werkgelegenheid bij de provincie. mbt de vragen onder 8: er is al genoeg democratisch geregeld. en democratie betekent lang niet altijd dat de mensen die erover beslissen over de vereiste deskundigheid en voeling met de lokale situatie/samenleving hebben. Partijpolitiek op lokaal niveau geeft m.i. vaak dramatisch slechte besluiten.
EU-geld is belangrijk genoeg om binnen te halen voor de provincie, en op een handige manier te koppelen aan grote projecten op het Platteland (bijvoorbeeld inrichting EHS). Het EU-POP3 geld zou zeker niet alleen bestemd moeten zijn voor Krimpregio. Ook in andere regio's is het belangrijk voor thema's en projecten geld in te zetten die de ondernemingszin, participatie en cohesie op het platteland versterken. Het mooie is de multiplier van EU-geld en de grote vrijwilligersinzet. Daarmee is tot nu toe heel veel bereikt. Laten we dat ondanks de minder positieve kanten zoals een 'niet democratisch gekozen LAG of een aanvraagformulier, de ingewikkelde regels, vooral niet uit het oog verliezen.
Provincie denk maximaal vanuit het proces en de daarbij horende context als het gaat om ondersteunen van projecten. voorkom versnippering, sluit aan bij dorps/wijk visies

Antwoordkeuzen –	Reacties –
Ambtenaar bij gemeente of provincie (bijv. regiomanager)	61%
	25
Manager bij gemeente of provincie (bijv. afdelinghoofd)	2%
	1
Bestuurder bij gemeente of provincie (bijv. wethouder)	10%
	4
Maatschappelijk partner (bijv. LAG-lid)	24%
	10
Subsidiegebruiker/-aanvrager	5%
	2
Totale aantal respondenten: 43	



Bijlage 9: Genodigdenlijst enquête

Voor de enquête zijn de volgende personen uitgenodigd:

- LAG-leden regio Hoogeland
- LAG-leden regio Westerkwartier
- LAG-leden regio Oost-Groningen
- Leden Regioteam Centraal Groningen
- Leden van de Stuurgroep Krimp
- Provincie Groningen: de afdelingshoofden, regiomanagers en projectadviseurs die aan de regelingen werken

Namenlijst:

Mevr. Algra	Dhr. Leeuw	Mevr. Van Der Zee
Dhr. Beekman	Dhr. Lindberg	Mevr. Van Dijk
Dhr. Bentum	Mevr. Lohr	Dhr. Van Gelder
Dhr. Bessebinders	Dhr. Loots	Dhr. Van Genuchten
Dhr. Boersma	Dhr. Markenstein	Dhr. Van Sloten
Dhr. Bonnema	Dhr. Michels	Dhr. Veldhuis
Dhr. Boon	Dhr. Muller	Dhr. Veldstra
Dhr. Bosscher	Dhr. Noordhoff	Dhr. Wessels
Mevr. Bronsema	Mevr. Oldenhof	Mevr. Wolthuis
Mevr. Brouwer	Mevr. Oosterhoff	Dhr. Zijlstra
Dhr. Bugel	Dhr. Oudega	
Dhr. Coerts	Dhr. Perton	
Mevr. De Voogd	Dhr. Plat	
Dhr. De Vries	Dhr. Post	
Mevr. Den Hertog	Mevr. Pot	
Dhr. Dijkstra	Dhr. Prins	
Mevr. Engberts	Dhr. Prins	
Mevr. Fennema	Dhr. Raad	
Mevr. Glas	Mevr. Romein	
Dhr. Havinga	Dhr. Scholten	
Dhr. Hazekamp	Mevr. Scholtens-Glazenburg	
Dhr. Heesterbeek	Mevr. Schrikkema	
Dhr. Hermse	Dhr. Schuil	
Dhr. Hoekstra	Mevr. Sibbes	
Dhr. Hoogerwerf	Dhr. Sienot	
Dhr. Hormann	Mevr. Sollner	
Dhr. Hulshof	Dhr. Stol	
Dhr. Keuning	Dhr. Stomp	
Mevr. Kiers	Dhr. Te Velde	
Mevr. Kiestra	Dhr. Ten Bloemendal	
Dhr. Kiewiet	Dhr. Traa	
Mevr. Kloosterhuis	Dhr. Van Atten	
Dhr. Knol	Mevr. Van Beek	
Mevr. Kolhorn	Dhr. Van De Nadort	
Dhr. Kroon	Mevr. Van de Veen	
Dhr. Lander	Dhr. Van der Laan	
Mevr. Leerink	Mevr. Van der Veen	



Bijlage 10: Verantwoording betrouwbaarheid enquête

De enquête is naar 84 personen verstuurd. Deze personen zijn allen betrokken bij één of beide regelingen, als gebruiker, als maatschappelijk partner, als lid van de beoordelingsgroep (LAG of stuurgroep) of als provinciaal/gemeentelijk ambtenaar. De groep is divers van samenstelling: er zitten allerlei rangen en standen in, jong en oud, geografisch verspreid over de provincie. De personen binnen de groep hebben allen op hun eigen manier kennis van en ervaring met de regelingen, wat zorgt voor een breed beoordelingskader.

Het was binnen het onderzoek niet haalbaar om een bijeenkomst te organiseren en de stellingen te toetsen. In plaats van een bijeenkomst is daarom een enquête verstuurd. Het voordeel van de enquête was dat er in korte tijd en tegen lage kosten de mening van veel mensen kon worden opgehaald.

De respons is 51.2 %. 43 van de 84 personen hebben de enquête ingevuld. Diverse mensen hebben daarbij aangegeven dat het invullen met meerdere personen is gedaan. Van één persoon is een automatisch bericht ontvangen dat hij langdurig ziek was en niet kon antwoorden.

Doordat het gaat om een vrij grote groep personen, is de verwachting dat de respons minimaal 30% zou moeten zijn om als een betrouwbare weergave van de mening te worden beschouwd. Uiteindelijk is de respons iets meer dan 50%, en wordt dus beschouwd als betrouwbaar.

Betrouwbaarheid per vraag

Binnen de enquête was het voor de respondenten mogelijk om opmerkingen te maken over de stellingen. Hier is gebruik van gemaakt, ten eerste om nuancering aan te brengen in de beantwoording of een persoonlijke mening te verduidelijken, en ten tweede om commentaar te geven op de stelling zelf. Een paar respondenten vonden dat sommige stellingen tweeledig op te vatten waren of te sturend waren opgesteld.



Verwerking antwoorden

Bij het verwerken van de resultaten is de volgende beoordeling aangehouden:

Als minimaal 75% van de respondenten hetzelfde antwoord geeft, wordt dit antwoord als uitgangspunt meegenomen in het ontwerp.

Het integraal belang moet altijd boven het afdelingsbelang staan, en soms moeten afdelingen zich dus aanpassen ten behoeve van het integraal (gebieds-)belang.	0,0%	0,0%	7,1%	92,9%
	0	0	3	39

Als minimaal 85% van de respondenten antwoord geeft binnen twee aangrenzende categorieën, dan wordt dit antwoord als uitgangspunt meegenomen in het ontwerp.

Subsidiegebruikers kunnen zelfstandig worden gemaakt door een goede website en het toepassen van (digitaal beschikbare) formulieren en handleidingen met duidelijke uitleg.	0,0%	11,9%	38,1%	50,0%
	0	5	16	21

Als de uitslag erg verspreid is, wordt de stelling niet meegenomen in het ontwerp.

De regels rondom de Europese POP3-subsidie zijn te veel gevraagd voor kleine vrijwilligersclubs zoals dorpsverenigingen. De Provincie kan daarom de EU-subsidie beter alleen inzetten voor grote projecten die worden uitgevoerd door professionele organisaties.	46,3%	17,1%	24,4%	12,2%
	19	7	10	5



Bijlage 11: Versnippering in het leefbaarheidsbeleid van de Provincie Groningen

In de loop van de jaren verandert het beleid van een provincie. Er ontstaat nieuw beleid en nieuwe regelingen en bestaande regelingen veranderen soms. In een goede beleidscyclus is evalueren en indien nodig bijsturen een standaard onderdeel van het beleid. Het PMJP is het resultaat van het samenvoegen van ongeveer tachtig oude kleine regelingen tot één grote regeling. Het idee hierachter was dat de provincie haar beleid duidelijker en klantvriendelijker maakte. De afgelopen jaren zijn er echter nieuwe regelingen bedacht en in werking gesteld, waarbij het beleid weer aan het versnipperen is. Ter illustratie een kleine opsomming van het ontstaan van nieuw beleid en subsidieregelingen (welke met leefbaarheid te maken hebben) de afgelopen jaren:

2007:PMJP, regelingen worden samengevoegd met als doel ontsnippering en betere afstemming. Onderdeel van het PMJP is sociaal economische vitalisering via de LEADER-aanpak

2010: Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling: beleidsplan met bijbehorende regeling, doel is leefbaarheid en sociaal economische vitalisering. In 2013 wordt een nieuwe manager aangenomen en wordt de eerste evaluatie uitgevoerd.

2012: Provinciaal Actieplan Werk, energie en leefbaarheid. Dit actieprogramma hoort bij de speerpunten van het college van GS. Doel is stimulering leefbaarheid in drie aangewezen probleemgebieden. De gebieden maken deel uit van de LEADER- en krimpregio's. Regeling is in ontwikkeling, waarbij aansluiting bij de bestaande regelingen weinig van belang lijkt (eigen bevinding).

2012: Economisch Actieplan met onder andere toerisme, agribusiness, energie en arbeidsmarkt

2013: niet-krimp-regeling: De provincie besluit geld voor niet-krimpgebieden 'over de schutting te gooien' bij gemeenten zonder daaraan doelen te verbinden.

2013: regeling Burgerparticipatie

2013: Subsidieregeling Armoedebestrijding. € 70.000,- voor projecten die de armoede bestrijden. Afdeling Ruimte en Samenleving. Geen afstemming met LEADER.

Zoals ook al uit de knelpuntenanalyse is gebleken, lijkt het alsof er binnen de provincie Groningen niet goed genoeg wordt nagedacht over de positionering, clustering en vormgeving van nieuw beleid en nieuwe programma's. Gevolg daarvan is dat er momenteel minimaal negen regelingen zijn binnen de provincie waarbij leefbaarheid een onderdeel is.



Zie de tabel voor een overzicht:

Subsidieregeling	(valt onder) beleidsplan	gedeputeerde	afdeling
LEADER (incl. Loket Levende dorpen)	Programma Landelijk Gebied	Staghouwer	LGW en ECP
Reserve leefbaarheid krimpgebieden	Provinciaal Actieplan bevolkingsdaling	Besselink	RS
Actieprogramma Werk, Energie en Leefbaarheid	Valt niet onder specifiek beleidsprogramma	Besselink	PPM
VTI (versterking toeristische infrastructuur)	Economisch Actieprogramma Groningen	van Mastrigt	ECP
Stimuleringsregeling Armoedebestrijding	Actieprogramma Sociaal beleid	Besselink	RS
Programma Lauwersoog	Koers van het Lauwersmeer, PROLoog	Staghouwer	PPM
ISV	Rijksbeleidskader Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	Besselink	RS
Innovatief en Duurzaam MKB Groningen	Innovatief en Duurzaam MKB Groningen	van Mastrigt	ECP
Burgerparticipatie	Sociaal beleidskader INITIATIEFRIJK & BETROKKEN	Besselink	RS

Tabel: Regelingen met leefbaarheid als (sub-) doelstelling

