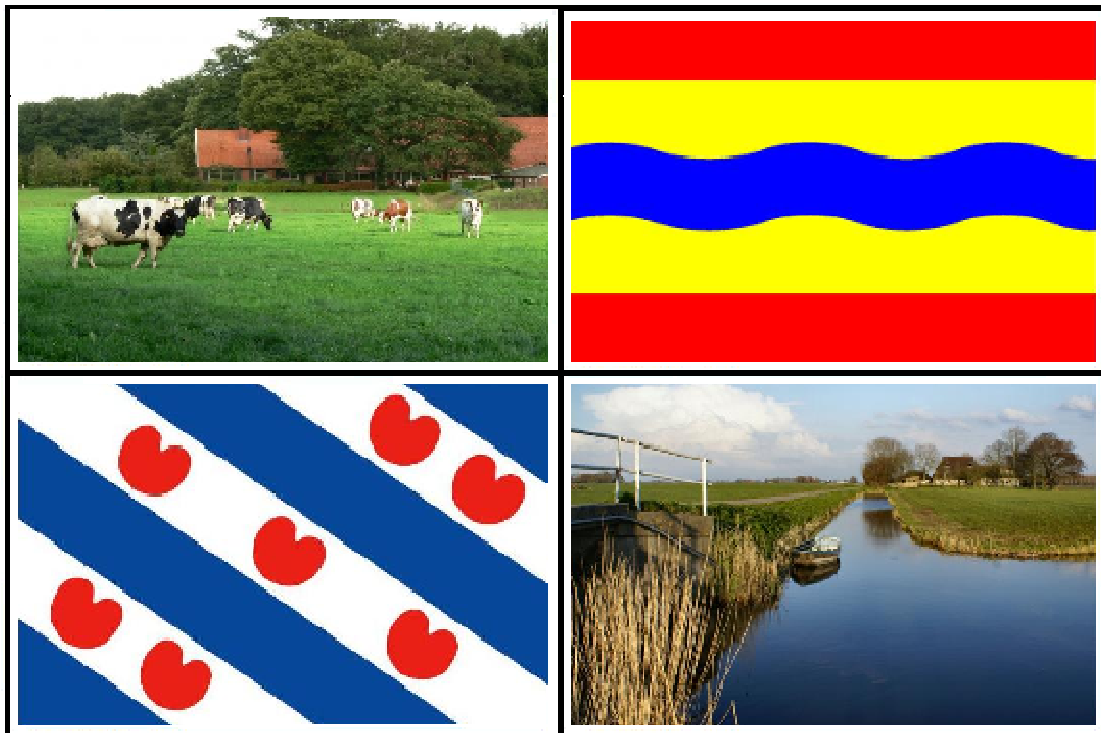


Provinciaal beleid voor het landelijk gebied

Een discoursanalyse van de
provincies Friesland en Overijssel



Masterthesis

Auteur:	Koen Goselink
Studentnummer:	s1476114
Onderwijsinstelling:	Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
Opleiding:	Planologie
Begeleiders:	Drs. T. van der Meulen

Verantwoording foto's omslag:

Linksboven: BOERDERIJKAMERS.NL (2010) *Vakantie op de boerderij* [online.]
beschikbaar via: <http://www.boerderijkamers.nl/uploads/boerderij/1162504011.jpg> bezocht
op: 19 maart 2010

Rechtsboven: Vlag van de provincie Overijssel

Rechtsonder: PANORAMIO.NL (2010) *Photos of the world* [online.] beschikbaar via:
<http://static.panoramio.com/photos/original/9344702.jpg> bezocht op 19 maart 2010

Linksonder: Vlag van de provincie Friesland

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd als afsluiting van de Masteropleiding Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Doel van het onderzoek was het provinciaal beleid ten opzichte van het landelijk gebied te onderzoeken.

Deze scriptie was in deze vorm niet mogelijk geweest zonder de hulp van de afstudeerbegeleider. Dit was drs. Thomas van der Meulen. Hij heeft geholpen het onderzoek de goede richting in te sturen dankzij zijn nuttige suggesties en opbouwende kritiek.

Mijn dank gaat natuurlijk ook uit naar de geïnterviewde personen bij de provincies. Dit waren de heer Hoks en mevrouw Fekkes bij de provincie Friesland en de heer Vries en de heer Van Oene bij de provincie Overijssel. De interviews waren erg verhelderend ten opzien van mijn visie op het provinciaal beleid.

Ten slotte wil ik u veel leesplezier wensen met de u voorliggende scriptie,

Koen Goselink
Groningen, Maart 2010

Samenvatting

Hoofdstuk 1: opzet van het onderzoek

Aanleiding

Voor dit onderzoek is er gekeken naar de rol van de provincies. Wat doen de provincies nou eigenlijk en hoe wordt er geprobeerd om doelen te bereiken? Daarbij is de aandacht komen te liggen op het beleid voor het landelijk gebied. De provincies hebben hier sinds 1 januari 2007 namelijk veel meer eigen verantwoordelijkheid gekregen door de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In dit onderzoek zal gekeken worden hoe de provincies Friesland en Overijssel met deze verantwoordelijkheid omgaan.

Probleemstelling

De hoofdvraag die bij dit onderzoek hoort is als volgt geformuleerd:

Welke discoursen zijn te onderscheiden bij de provincies Friesland en Overijssel in hun beleid ten opzichte van het landelijk gebied?

Deze vraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen:

- *Welke kaders en mogelijkheden hebben de provincies voor het uitvoeren van beleid voor het landelijk gebied?*
- *Welke planconcepten gebruiken de provincies voor het landelijk gebied en op welke manier proberen de provincies Friesland en Overijssel de omgeving en de actoren te beïnvloeden om de planconcepten te realiseren?*

Theoretische achtergrond

Dit onderzoek is gemaakt aan de hand van een discoursanalyse. Een discours is:

Het samenstel van talige en niet-talige handelingen en praktijken dat beïnvloedt wat gedacht, begrepen en gezegd wordt, wat met invloed kan worden gezegd en op welke wijze dit gebeurt (Hajer, 1989; pag 15).

Beleid wordt uitgevoerd aan de hand van discourscoalities. Een discourscoalitie is:

Een groep actoren onder wie consensus bestaat over veronderstellingen achter beleid. De groep wordt bijeengehouden door een gemeenschappelijke taal, die zich uit in een specifiek beleidvocabulaire (Hajer, 1989; pag. 32)

Vanuit deze discourscoalities wordt beleid gemaakt voor allerlei zaken en op allerlei niveaus. In dit onderzoek zal geprobeerd worden het discours achter het beleid voor het landelijk gebied van de provincies Friesland en Overijssel te achterhalen. Dit wordt ook wel een discoursanalyse genoemd.

Voor dit onderzoek zijn vijf discoursen als indicatie gebruikt. De volgende vijf discoursen worden onderscheiden:

- stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen
- stedelijk en landelijk gebied als netwerk van activiteiten
- stedelijk en landelijk gebied als ecosysteem
- stedelijk en landelijk gebied als stelsel van plekken
- stedelijk en landelijk gebied als vastgoed

Hoofdstuk 2: Kaders voor het provinciaal beleid voor het landelijk gebied

De Europese Unie heeft in het verleden een belangrijke invloed gehad op het landelijk gebied door de Europese landbouwsubsidies. Inmiddels worden deze subsidies langzaam afgebouwd, omdat de kosten te hoog waren en de wereldhandel verstoord werd.

Nu probeert de Europese Unie vooral bij te dragen aan de ontwikkeling van de plattelandsgebieden. Hiervoor heeft de provincie het Plattelands Ontwikkelingsprogramma (POP) opgezet. Voor de periode van 2007 tot en met 2013 is er in totaal 486 miljoen euro beschikbaar voor de ontwikkeling van het landelijk gebied. Voorwaarde hiervoor is dat er eenzelfde bedrag van de rijksoverheid tegenover de Europese subsidies staat. De verdeling van de subsidies ligt voor een groot gedeelte in de handen van de Nederlandse rijksoverheid.

De rijksoverheid schuift op zijn beurt een groot gedeelte van het geld door naar de provincies. Dit gebeurt via het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Het rijk heeft voor zichzelf een aantal doelen gesteld. Deze doelen heeft het rijk vervolgens doorgeschoven naar de provincies en daarbij de nodige middelen beschikbaar gesteld. Vervolgens hebben de provincies de vrijheid om deze doelen op hun eigen manier te behalen. Daarbij kunnen de provincies ook hun eigen doelen met de rijksdoelen verenigen. Dit alles komt samen in een Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied dat alle provincies maken. Dit document is een belangrijk uitgangspunt in dit onderzoek bij de bespreking van het provinciaal beleid voor het landelijk gebied.

Naast aandacht voor het beleid voor het landelijk gebied van de Europese Unie en de rijksoverheid is er in dit hoofdstuk ook aandacht voor de rol van de provincie. De provincies zijn vooral de bestuurslaag die de verbinding maken tussen de rijksoverheid en de gemeenten. Daarbij zijn de middelen van de provincies beperkt. De provincies bieden vooral subsidiemogelijkheden om bepaalde ontwikkelingen mogelijk te maken. De provincies zijn echter beperkt in hun uitvoerende taken. Dit zorgt er ook voor dat de provincies niet erg bekend zijn bij de burgers. Dit blijkt wel uit de lage opkomst bij de provinciale verkiezingen.

De provincies hebben een belangrijke taak in het landelijk gebied. Dit komt vooral doordat de provincie van oudsher belangrijke taken in het landelijk gebied hebben, zoals de aanleg en het beheer van natuur en infrastructuur. Daarnaast heeft de rijksoverheid de regierol voor de ontwikkeling van het landelijk gebied bij de provincies neergelegd. Belangrijke oorzaak hiervan is het instellen van het ILG. Provincies kunnen hiermee in samenwerking met andere partijen plannen voor het landelijk gebied ontwikkelen.

Hoofdstuk 3: Plattelandsbeleid van de provincie Friesland en de provincie Overijssel

In dit hoofdstuk worden planconcepten onderscheiden voor de provincies Friesland en Overijssel. Dit gebeurt aan de hand van een beleidsdocumentenanalyse en interviews met medewerkers van beide provincies. Voor de beleidsdocumentenanalyse zijn drie beleidsdocumenten besproken, namelijk:

- Het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied: Dit is het uitgangspunt voor beleid voor het landelijk gebied van de provincies. De provincies combineren hierin de rijksdoelen met hun eigen doelen
- Het streekplan: Dit is het belangrijkste plan voor ruimtelijk beleid van de provincie. Hierbij was het ook interessant om te kijken of en waar de provincie onderscheid maakt tussen stedelijk en landelijk gebied. De provincie Overijssel heeft het streekplan ondergebracht in een omgevingsvisie. Voor de provincie Overijssel is dan ook dit plan besproken.
- De begroting van 2009: In de begroting staan de meer concrete maatregelen die de provincies nemen. Dit is belangrijk om te bespreken omdat de streekplannen en Provinciale Meerjarenprogramma's meer een strategisch karakter hebben.

Uit deze beleidsdocumenten zijn per thema verschillende planconcepten gehaald. Hieronder staan per thema de belangrijkste conclusies.

Economie

In het economisch beleid maakt de provincie Friesland een duidelijk onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied. De provincie doet dit echter wel door naar het grotere geheel te kijken. De provincie probeert een netwerk van economische bedrijvigheid te creëren. Vanuit deze gedachte wil de provincie dan ook proberen om nieuwe bedrijvigheid te concentreren in al bestaande stedelijke en regionale centra. In deze centra kunnen de voorwaarden worden geschapen voor economische groei in de hele provincie.

De provincie Overijssel geeft aan dat de economie de kans krijgt om zich te ontwikkelen in het landelijk gebied. De provincie is op zoek naar manieren om de plattelandseconomie te verbreden. Het is echter niet waarschijnlijk dat typisch stedelijke bedrijven zich zullen vestigen in het landelijk gebied. Aan de ene kant willen veel bedrijven dit niet, omdat het bedrijf bijvoorbeeld in een bepaald netwerk functioneert. Aan de andere kant beperkt het generieke, ruimtelijke beleid van de provincie de mogelijkheden voor het vestigen van bedrijven in het landelijk gebied. Er zal dus altijd een onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied blijven. De provincie Overijssel hoopt dat ondernemers de sterke punten van het landelijk gebied gebruiken voor nieuwe, innovatieve bedrijven om zo de plattelandseconomie te verbreden.

Er zijn twee economische sectoren die volgens de provincies Friesland en Overijssel wel geschikt zijn voor het landelijk gebied. Dit zijn de landbouw en toerisme en recreatie. De provincies hebben echter wel een andere kijk op beide sectoren.

Landbouw

In Friesland krijgt de landbouw de ruimte om zich te ontwikkelen. Zo is er voldoende landbouwgrond voorradig. De landbouw is een belangrijke economische sector voor Friesland en de provincie wil deze dan ook graag versterken. De provincie staat open voor nieuwe concepten, zoals agrobusinessparken. Belangrijk is wel dat landbouwbedrijven zich aan de milieuregels houden en dat ze binnen het ruimtelijke beleid van de provincie passen. De ontwikkeling van de landbouw laat de provincie Friesland voornamelijk aan de markt zelf over.

De provincie Overijssel legt veel meer beperkingen aan de landbouwsector op. Dit wordt mede vanuit het rijk opgelegd door de Reconstructiewet. Naast verplichtingen brengt dit echter ook mogelijkheden voor de provincie met zich mee om de landbouw te reconstrueren. Te meer ook omdat er voor de Reconstructiegebieden veel geld beschikbaar komt van het rijk. De provincie Overijssel is dan ook niet echt bezig met het aantrekken van nieuwe landbouwbedrijven, maar probeert vooral bestaande bedrijven een perspectief te bieden en de gehele landbouwsector te verduurzamen. Door de provincie te verdelen in drie typen gebieden (landbouwontwikkelingsgebied, verwevingsgebied en extensiveringsgebied) geeft de provincie aan waar er mogelijkheden voor de landbouw liggen en waar de rol van de landbouw kleiner dient te worden.

Recreatie en toerisme

Het beleid voor het thema "recreatie en toerisme" van de provincie Friesland past in het economische beleid van de provincie. Ook hier is er sprake van een netwerkbenadering. De stedelijke en regionale centra worden hierbij aangevuld met recreatiekernen. Alleen deze kernen en stedelijke en regionale centra krijgen de mogelijkheid om grootschalige toeristische voorzieningen te ontwikkelen. Dit zijn dorpen met kwaliteiten waar toeristen op af komen. Naast dit richtinggevende beleid zijn voor de provincie ook de verbindingen erg belangrijk. De provincie is medeverantwoordelijk voor goede fiets-, wandel- en vaarverbindingen.

Ook in Overijssel past het beleid voor recreatie en toerisme goed in het algemene economische beleid. Het toerisme is één van de mogelijkheden om de plattelandseconomie te verbreden. Ook voor agrarische bedrijven biedt het toerisme perspectieven. Het blijft echte vooral bij inspirerend beleid. De provincie hoopt op ondernemers die met innovatieve ideeën te komen. De provincie geeft hierbij zo veel mogelijk ruimte zo lang het maar binnen het ruimtelijk beleid past.

Natuur

Het natuurbeleid van de provincies wordt voornamelijk bepaald door de verplichting tot het aanleggen van de EHS. Het idee achter de EHS is dat er een systeem van aaneengesloten natuurgebieden ontstaat. Beide provincies vullen dit beleid nauwelijks aan met eigen beleid.

Landschap

Beide provincies hebben wel een eigen beleid om het landschap te beschermen. De provincie Overijssel kiest hierbij vooral een aantal plaatsen uit die beschermd dienen te worden. Elke plek heeft zijn eigen kwaliteiten en de provincie Overijssel wil vooral de plekken met veel landschappelijke kwaliteiten beschermen. Andere locaties hebben weer andere kwaliteiten die benut kunnen worden.

De provincie Friesland kijkt hier heel anders tegen aan. De provincie Friesland ziet het landschap meer als een geheel en de provincie vindt het belangrijk dat het landschap openblijft. Daarom is de provincie heel voorzichtig met ruimtelijke plannen buiten de bundelingsgebieden. De provincie Friesland wil deze plannen zo veel mogelijk beperken om het landschap open te houden. Via kwaliteitsarrangementen kunnen wel plannen uitgevoerd worden die ook daadwerkelijk bijdragen aan de kwaliteit van het landelijk gebied.

Wonen

De provincie heeft voor woningbouw een vijftal bundelingsgebieden aangewezen. In eerste instantie is het de bedoeling dat nieuwe woningen hier gebouwd gaan worden. De provincie is daarbij wel aan het kijken op welke manieren er eventueel gebouwd kan worden in het landelijk gebied. Hiervoor zet de provincie een aantal pilotprojecten op. Het gaat hierbij om tien landgoederen en zeven woonclusters.

Ook de provincie Overijssel acht nieuwbouw van woningen in het landelijk gebied als ongewenst. Daarbij probeert de provincie prestatieafspraken met gemeenten te maken. De provincie Overijssel biedt echter ook mogelijkheden voor het wonen in het landelijk gebied. Zo zijn er een groot aantal landgoederen in de provincie waar gewoond kan worden. Ook zijn er mogelijkheden voor het wonen in het landelijk gebied op plaatsen waar landbouwbedrijven beëindigd worden.

Sociaal beleid

Beide provincies maken in hun sociaal beleid weinig onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied. Het is echter wel zo dat bepaalde aspecten van het sociaal beleid meer van toepassing zijn op het landelijk gebied dan anderen. Voor het landelijk gebied is het bijvoorbeeld erg belangrijk dat de basisvoorzieningen goed bereikbaar zijn. Dit is echter vooral een gemeentelijke taak. Wel kunnen de provincies gemeenten ondersteunen, bijvoorbeeld bij het aanleggen van dorpshuizen waar verschillende voorzieningen worden ondergebracht. De provincie Overijssel heeft hier een eigen concept voor ontwikkeld, het zogenaamde Kulturhus. Daarnaast houden de provincies zich op sociaal gebied bezig met het ondersteunen van vrijwilligersorganisaties en het stimuleren van sportbeoefening. Daarbij heeft de provincie Friesland extra aandacht voor typische Friese sporten. Zo probeert de provincie de Friese identiteit te bevorderen.

Hoofdstuk 4: Conclusie

In hoofdstuk vier wordt de hoofdvraag beantwoordt. Allereerst is er per thema een bijpassend discours bepaald. Hieruit komt de volgende tabel voort.

	Leidend discours Friesland	Leidend discours Overijssel
Economie	Netwerk van activiteiten	Stelsel van plekken
Landbouw	Het gebied als vastgoed	Stelsel van plekken
Recreatie en Toerisme	Netwerk van activiteiten	Het gebied als vastgoed
Natuur	Het gebied als ecosysteem	Het gebied als ecosysteem
Landschap	Stad en land als tegenpolen	Stelsel van plekken
Wonen	Stad en land als tegenpolen	Stelsel van plekken
Sociaal beleid	Netwerk van activiteiten	Netwerk van activiteiten

Leidende discoursesn per thema

Vervolgens is er per provincie een leidend discours bepaald.

Leidend discours provincie Friesland

De provincie Friesland zet voor het landelijk gebied vooral in op de recreatie en het toerisme. Daarbij vindt de provincie het belangrijk dat het contrast tussen stedelijk en landelijk gebied behouden blijft. Voorzieningen dienen ontwikkeld te worden in de grotere centra en in de aangewezen recreatiekernen. Daarnaast is de provincie actief bezig met het creëren van een toeristische infrastructuur, zoals wandel-, fiets- en vaarroutes. Ook het Friese landschap trekt toeristen aan. De provincie probeert dit landschap dan ook te beschermen en te versterken. Nieuwbouw vindt dan ook zo veel mogelijk in de aangewezen bundelingsgebieden plaats. Hierbij wordt een netwerk van activiteiten gecreëerd. Dit discours lijkt dan ook van toepassing voor het beleid van de provincie Friesland voor het landelijk gebied. Daarnaast is het contrast tussen stedelijk en landelijk gebied erg belangrijk voor de provincie. Daarbij ziet de provincie deze gebieden niet zo zeer als tegenpolen, maar meer als complementair aan elkaar.

Leidend discours provincie Overijssel

De provincie Overijssel is in het landelijk gebied vooral bezig met het reconstrueren van de landbouw. Hiervoor stelt het rijk de middelen uit het Reconstructiebudget beschikbaar. Bij veel beleid van de provincie voor het landelijk gebied is de landbouw vaak het uitgangspunt. Zo wil de provincie kansen bieden aan landbouwbedrijven om nevenactiviteiten te ontplooiën. Daarnaast biedt de provincie mogelijkheden om woningen in plaats van gesloopte stallen te zetten. De uitvoering van het beleid is voor een groot gedeelte de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De provincie biedt vooral subsidiemogelijkheden aan en de gemeenten bekijken waar bepaalde ontwikkelingen het meest gewenst zijn. Hierdoor kunnen kwaliteiten van gebieden zo goed mogelijk benut worden. De provincies ziet het landelijk gebied deze manier dan ook als een stelsel van plekken.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Hoofdstuk 1: Opzet van het onderzoek	12
1.1 Aanleiding.....	12
1.2 Probleemstelling.....	12
1.3 Theoretische achtergrond.....	13
1.3.1 Discoursanalyse.....	13
1.3.2 De discoursen rondom landelijk en stedelijk gebied	15
1.4 Verantwoording keuze provincies.....	16
1.4.1 Het begrip landelijk gebied	17
1.4.2 Het landelijk gebied in Friesland en Overijssel	17
1.4.3 Conclusie.....	20
1.5 Leeswijzer.....	20
Hoofdstuk 2: Kaders voor het provinciaal beleid voor het landelijk gebied	21
2.1 Europees beleid voor het landelijk gebied	21
2.2 De rijksoverheid.....	22
2.3 De rol van de provincie.....	25
Hoofdstuk 3: Plattelandsbeleid van de provincie Friesland en de provincie Overijssel.....	28
3.1 Inleiding.....	28
3.1.2 Het streekplan	28
3.1.3 Het Provinciaal Meerjarenprogramma.....	29
3.1.4 Provinciale begroting 2009.....	30
3.1.5 Opzet	32
3.2 Economie.....	32
3.2.1 Friesland.....	32
3.2.2 Overijssel.....	34
3.2.3 Begroting 2009	35
3.2.4 Vergelijking	35
3.3 Landbouw	36
3.3.1 Friesland.....	36
3.3.2 Overijssel.....	37
3.3.3 Begroting 2009	40
3.3.4 Vergelijking	41

3.4 Recreatie en toerisme	41
3.4.1 Friesland.....	41
3.4.2 Overijssel.....	42
3.4.3 Begroting 2009	43
3.4.4 Vergelijking	44
3.5 Natuur	44
3.5.1 Friesland.....	44
3.5.2 Overijssel.....	46
3.5.3 Vergelijking	47
3.6 Landschap.....	47
3.6.1 Friesland.....	47
3.6.2 Overijssel.....	49
3.6.3 Vergelijking	51
3.7 Wonen.....	51
3.7.1 Friesland.....	51
3.7.2 Overijssel.....	53
3.7.3 Begroting 2009	53
3.7.4 Vergelijking	54
3.7 Sociaal beleid.....	54
3.8.1 Friesland.....	55
3.8.2 Overijssel.....	56
3.8.3 Begroting 2009	57
3.8.4 Vergelijking	59
3.9 Interviews	59
Hoofdstuk 4: Conclusie	65
4.1 Kaders en mogelijkheden van provincies.....	65
4.2 Planconcepten	66
4.3 Discouranalyse	69
4.3.1 Discoursanalyse per thema.....	69
4.3.2 De verhouding tussen stedelijk en landelijk gebied.....	71
4.3.3 Leidend discours bij de provincie Friesland.....	72
4.3.4 Leidend discours bij de provincie Overijssel.....	73
4.4 Aanbevelingen	73
4.5 Reflectie.....	74
Bronnenlijst	76

Lijst met figuren.....	78
Bijlage 1: Gemeenten per provincie.....	79

Hoofdstuk 1: Opzet van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek uiteengezet. Allereerst zal de aanleiding en de doelstelling worden besproken. Dit wordt gevolgd door de probleemstelling waarin ook de onderzoeksvragen aan de orde komen. Belangrijk instrument voor het onderzoek zal een discoursanalyse zijn. De theorie hierachter wordt uiteengezet in paragraaf drie van dit hoofdstuk. In dit onderzoek zal de focus liggen op de provincies Friesland en Overijssel. De keuze voor deze provincies zal verantwoord worden in paragraaf vier. Het hoofdstuk eindigt met een leeswijzer in paragraaf vijf.

1.1 Aanleiding

Er is veel kritiek op de rol van de provincie binnen het Nederlandse bestuur. Klaartje Peters heeft het in haar boek (Peters, 2007) zelfs over het opgeblazen bestuur. Volgens haar zijn de kerntaken van de provincies meer bijzaak geworden en proberen de provincies zich te profileren met andere taken. Dit komt doordat de kerntaken van de provincie nauwelijks tot de verbeelding van de burger spreken, terwijl de provinciale bestuurders wel individueel gekozen moeten worden door deze burger.

De provincies leggen in hun beleid voornamelijk het accent op het landelijk gebied.. Dit heeft een aantal redenen. Ten eerste liggen de kerntaken van de provincies voornamelijk in het landelijk gebied, zoals het aanleggen en onderhouden van natuurgebieden en infrastructuur. Daarnaast is er nog een tweede reden. De provincies hebben namelijk relatief weinig invloed op de steden, omdat de stedelijke gemeenten meer bestuurskracht hebben. Terwijl aan de andere kant de plattelandsgemeenten de hulp van de provincie vaak goed kunnen gebruiken.

Ook de rijksoverheid ziet een belangrijke taak weggelegd voor de provincies in het landelijk gebied. Zo stelt het rijk een groot aantal subsidies beschikbaar aan provincies om te kunnen investeren in het landelijk gebied, waarbij de provincies de regierol hebben gekregen. Sinds 1 januari 2007 zijn verschillende doelsubsidies van het rijk gebundeld in één budget, het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De provincies krijgen doelen van het rijk mee, maar zijn verder vrij om deze doelen op hun eigen manier te behalen. Zo kunnen de provincies meer hun eigen accenten leggen in het beleid en wordt gebiedsgericht werken mogelijk gemaakt. Vanwege deze ontwikkelingen is het interessant om te kijken hoe de provincie zijn rol invult. In dit onderzoek zal voornamelijk gekeken worden hoe de provincie zich in het landelijk gebied profileert.

1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek zal het beleid voor het landelijk gebied van de provincies Friesland en Overijssel onderzocht worden. Hierbij zullen een aantal aspecten worden benoemd.

- Of en waar er onderscheid gemaakt wordt tussen het stedelijk en landelijk gebied.
- Welke visie de provincie heeft op het landelijk gebied ten aanzien van een aantal thema's.
- Hoe deze visie vertaald wordt in beleidsmaatregelen.
- Hoe de samenwerking met andere actoren verloopt.

Allereerst worden de randvoorwaarden genoemd waarbinnen de provincies moeten werken. Zo is er aandacht voor het Europees en landelijk beleid voor het landelijk gebied. Dit is van grote invloed op het provinciaal beleid.. Ook wordt geprobeerd om de positie van de provincie in het Nederlandse bestuurlijke stelsel te bepalen. De deelvraag die hierbij hoort luidt als volgt:

Welke kaders en mogelijkheden hebben de provincies voor het uitvoeren van beleid voor het landelijk gebied?

Vervolgens wordt er naar het beleid voor het landelijk gebied van de provincies Friesland en Overijssel gekeken. Ook de samenwerking met andere partijen is hierbij van belang. Hierbij worden verschillende planconcepten voor een aantal thema's benoemd. Het idee achter de planconcepten komt in de theoretische achtergrond aan bod. Hierbij hoort de volgende deelvraag:

Welke planconcepten gebruiken de provincies voor het landelijk gebied en op welke manier proberen de provincies Friesland en Overijssel de omgeving en de actoren te beïnvloeden om de planconcepten te realiseren?

Dankzij deze twee deelvragen zal aangegeven kunnen worden op welke manier de provincies zich bezig houden met het landelijk gebied. Om een vergelijking te kunnen maken tussen beide provincies, zal er een discoursanalyse gemaakt worden. Deze discoursanalyse is de basis voor het onderzoek. De theorie achter de discoursanalyse komt in de volgende paragraaf aan bod. De discoursanalyse wordt gebruikt om de provincies Friesland en Overijssel te kunnen vergelijken. Hiervoor worden de planconcepten per provincie op een rijtje gezet. Dit is gedaan aan de hand van een beleidsdocumentenanalyse en interviews met medewerkers van de provincies Friesland en Overijssel. Uiteindelijk zal het beleid van beide provincies binnen een bepaald discours geplaatst worden. Het kan echter ook zo zijn dat er verschillende discourses naast elkaar bestaan. Het doel van dit onderzoek is dan ook om hier achter te komen. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

Welke discourses zijn te onderscheiden bij de provincies Friesland en Overijssel in hun beleid ten opzichte van het landelijk gebied?

1.3 Theoretische achtergrond

Basis van dit onderzoek is de discoursanalyse. De theorie hierachter zal in deze paragraaf worden uitgelegd.

1.3.1 Discoursanalyse

Om het beleid van de provincies Friesland en Overijssel te kunnen vergelijken wordt er gebruik gemaakt van een discoursanalyse. Daarbij zullen een aantal begrippen aan bod komen, zoals discours, discourscoalitie, planconcepten en hardheden van sturing. Deze begrippen worden hieronder uitgelegd.

Discours

Beleidsmakers werken en denken vanuit een bepaald denkkader. Dit wordt ook wel een discours genoemd. Hierbij gaat het om:

Het samenstel van talige en niet-talige handelingen en praktijken dat beïnvloedt wat gedacht, begrepen en gezegd wordt, wat met invloed kan worden gezegd en op welke wijze dit gebeurt (Hajer, 1989).

Het begrip discours wijkt af van de oudere begrippen denkkader en paradigma op twee fronten. Het begrip discours verbindt een denkkader of paradigma met de taal die er wordt gesproken en de organisatie die zich ermee bezighoudt. Hierdoor zweeft het paradigma niet tussen de actoren, maar worden ze vastgelegd in taal en organisatie (Hajer, 1989). Hierdoor is het beschrijven van een discours ook interessant voor beleidsanalyses. Taal en interpretatie spelen een belangrijke rol bij beleidsdiscourses. Door middel van taal worden beelden geschapen over hoe zaken zijn en zouden moeten zijn. Anderen interpreteren deze taal op hun eigen manier. Uit het discours ontstaan regels en routines hoe er met bepaalde zaken omgegaan wordt. Elke keer dat deze regels en routines gebruikt worden, wordt het discours bevestigd. Een discours biedt daarmee een kader waaraan beslissingen opgehangen kunnen worden (Hajer, 1989).

Discourscoalitie

Discoursen worden gevormd in het politieke debat. Elke politicus zal het kader willen aanpassen aan zijn ideeën. Uit al deze discussies ontstaan uiteindelijk zogenaamde discourscoalities. Een discourscoalitie is daarmee:

Een groep actoren onder wie consensus bestaat over veronderstellingen achter beleid. De groep wordt bijeengehouden door een gemeenschappelijke taal, die zich uit in een specifiek beleidvocabulaire (Hajer, 1989; pag. 32).

Uit de discourscoalitie komt een verhaallijn voort waarin ideeën over een beleid worden gebundeld (bijvoorbeeld waar moet het zich op richten en hoe moet dat gebeuren?). Deze verhaallijn structureert het handelen in het beleidsveld (Kamphorst, 2006). Deze verhaallijn komt zowel in talige elementen als conversaties, notities en verslagen naar voren, maar ook op andere manieren, zoals in beslissingen die worden genomen en acties die worden uitgevoerd.

Discoursanalyse

Deze discourscoalities kunnen bloot worden gelegd aan de hand van een discoursanalyse (Hajer, 1989; pag. 32). Met een discoursanalyse kunnen verbanden worden gelegd tussen denkkaders enerzijds en de dagelijkse besluitvorming en het maatschappelijke handelen anderzijds (Faludi en Van der Valk, 1994).

Met een discoursanalyse wordt geprobeerd om te achterhalen vanuit welke veronderstellingen beleidsmakers handelen. Hierbij spelen planconcepten een belangrijke rol.

Planconcepten

Al eerder is aangegeven dat het begrip taal een belangrijke rol speelt bij het begrip discours. In de planologie wordt in dit verband het begrip ruimtelijk planconcept gebruikt. Dit begrip wordt als volgt omschreven:

Een ruimtelijk planconcept geeft in kernachtige vorm, via woord en ook via beeld, uitdrukking aan de wijze waarop een planactor aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting, alsmede de aard van de interventies die noodzakelijk worden geacht. (Zonneveld, 1991)

Planconcepten kunnen op vele verschillende manieren gebruikt worden en hebben dan ook vele verschillende functies. Hieronder worden een paar van die functies benoemd (Hidding, 2006).

- Planconcepten drukken uit hoe de planningsactor een bepaalde situatie percipieert en definieert. Dat is mede afhankelijk van waarden en normen die de betreffende actor hanteert.
- Planconcepten drukken uit welke intenties de planningsactor heeft ten aanzien van de toekomstige situatie. Denk bijvoorbeeld aan het streven bepaalde kwaliteiten te behouden of de situatie juist ingrijpend te vernieuwen.
- Planconcepten spelen een belangrijke rol in de communicatie met andere relevante actoren, waaronder bijvoorbeeld andere overheden, particuliere organisaties of marktpartijen. Naarmate planning een meer interactief karakter krijgt, neemt dit communicatieve aspect in gewicht toe.
- Planconcepten zetten een koers uit voor het handelen van betrokken actoren. Voor uitvoering van beleid is de planningsactor vaak van vele andere actoren afhankelijk
- Planconcepten drukken uit hoe de bevoegdheden over diverse planningsactoren zijn verdeeld.

Hardheden van sturing

Naast een visie wordt in de planconcepten ook aangegeven welke maatregelen bij het concept horen. Hoogerwerf en Herweijer (2006) geven aan dat er drie hardheden van sturing worden herkend. Deze worden als volgt gedefinieerd:

- Normstellend: Hierbij gaat het om provinciale sturing die opgevolgd dient te worden. Het gaat hierbij veelal om generiek beleid.
- Stimulerend: Met stimulerend beleid probeert de provincie andere partijen aan te zetten om de provincie te ondersteunen bij het behalen van bepaalde doelen.
- Inspirerend: Met inspirerende sturing wil de provincie een perspectief bieden aan eventuele partners. Hierbij kan de provincie bijdragen met kennis en expertise. Daarnaast kan de provincie proberen de samenwerking tussen verschillende partijen te bevorderen.

Deze hardheden van sturing zullen gebruikt worden om te kunnen bepalen op welke manieren de provincies met bepaalde zaken bezig zijn. Hierbij moet rekening gehouden worden dat er geen strakke grenzen tussen de sturingstypen zijn, maar dat deze meer in elkaar overlopen.

1.3.2 De discourses rondom landelijk en stedelijk gebied

In dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van discourses. Om dit te kunnen doen zal het landelijk gebied tegenover het stedelijk gebied worden gezet. Hidding, Needham en Wisserman (Hidding et al., 1998) benoemen in hun onderzoek "Stad en Land" vijf verschillende discourses die betrekking hebben op de verhouding tussen stedelijk en landelijk gebied.

- Stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen
- Stedelijk en landelijk gebied als netwerk van activiteiten
- Stedelijk en landelijk gebied als ecosysteem
- Stedelijk en landelijk gebied als stelsel van plekken
- Stedelijk en landelijk gebied als vastgoed

Hierbij is het eerste discours (stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen) een meer traditioneel discours. De andere discourses zijn de laatste jaren meer in opkomst. Alle vijf de discourses zullen hieronder kort besproken worden. De vijf benoemde discourses zullen als uitgangspunt gebruikt worden bij de discoursanalyse van het beleid voor het landelijk gebied van de provincies Friesland en Overijssel.

Stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen

Het landelijk gebied wordt ook wel eens gedefinieerd als alles wat geen stad is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen worden gezien.

Zowel de steden als het platteland hebben dan vaak ook hun eigen beleid.

In deze benadering zijn stedelijke en landelijke gebiedenruimtelijke eenheden die elkaar hoogstens overlappen, maar veelal van elkaar zijn gescheiden en zeker niet zijn verweven. Het discours van stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen past goed bij vraagstukken die op regionaal niveau opgelost worden (Groenewegen en Huigen, 1992).

De verhouding tussen stedelijk en landelijk gebied zijn echter in de laatste jaren langzaam aan het veranderen. Huigen en Groenewegen (Groenewegen en Huigen, 1992) omschrijven deze ontwikkelingen als volgt:

De ontwikkeling van postagrarische en postindustriële samenlevingen, zoals de Nederlandse, laat echter een toenemende verweving van landelijke en stedelijke gebieden zien op verschillende schaalniveaus

Door deze ontwikkeling is ook de kijk op de verhouding tussen stedelijk en landelijk gebied veranderd. Hier vloeien de andere discourses uit voort. Feit blijft echter wel dat stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen een sterk discours blijkt.

Stedelijk en landelijk gebied als netwerk van activiteiten

Een ander discours is de netwerkbenadering. Hierbij gaat het om structuren van verschillende elementen. Daarbij zijn vooral de onderlinge relaties van belang. De interactie tussen de verschillende structuren staan centraal in dit discours.

Er zijn veel verschillende soorten netwerken, zowel fysieke als sociale. Bij fysieke netwerken kan gedacht worden aan verkeers- en vervoersnetwerken en ecologische netwerken. Sociale netwerken richten zich vooral op organisaties en hun samenwerkingsverbanden.

In de netwerkbenadering worden het stedelijk en landelijk gebied ook anders gedefinieerd. Bij een netwerkbenadering gaat men uit van een structuur met knopen en lijnen. Hierbij zijn de knopen de elementen en de lijnen de verbindingen tussen de knopen. Op het economisch vlak zijn in de steden dan een hoog aantal knopen en lijnen te vinden, terwijl het in het landelijk gebied relatief rustig is. Voordeel van dit systeem is dat ook de relaties tussen het stedelijk en het landelijk gebied goed in kaart kunnen worden gebracht. Daarnaast is de netwerkbenadering niet gebonden aan geografische grenzen en kan dus ook de interactie met andere regio's worden onderzocht.

Stedelijk en landelijk gebied als ecosysteem

Bij de ecosysteembenadering wordt de leefomgeving als één groot ecosysteem gezien. Natuur speelt in deze benadering een belangrijke rol, maar er is ook aandacht voor maatschappelijke processen. Deze maatschappelijke processen dienen zich echter te schikken naar de natuurlijke processen. Centraal bij dit discours staat de term duurzame ontwikkeling. Daarnaast is er veel aandacht voor stromen (zoals waterstromen) en cycli (de seizoenen). In dit discours wordt afstand genomen van een denkwijze waarin de ruimtelijke inrichting primair wordt afgestemd op de vervulling van maatschappelijke behoeften. Hiermee heeft het discours vooral een normatieve, ontwerpende inslag. Maatschappelijke functies worden rondom belangrijke ecosystemen gepositioneerd. Dit maakt elke situatie dan ook uniek. In deze benadering zullen steden zich ook meer moeten schikken naar het landelijk gebied, in plaats van andersom.

Stedelijk en landelijk gebied als stelsel van plekken

Deze benadering richt zich op het unieke van elk gebied en elke plek. Belangrijke kernwoorden hierbij zijn identiteit, sfeer en karakteristiek van de plek. Het discours van stedelijk en landelijk gebied als stelsel van plekken kan dan ook worden gezien als een reactie op de tendensen van uniformering en versnelling die zich in de samenleving als geheel voordoen (Hidding et al., 1998). Dit brengt ook andere uitdagingen met zich mee voor de ruimtelijke ordening. De uitdaging is om plaatsen te creëren die elk hun eigen specifieke kwaliteiten hebben. Steden bieden hierbij duidelijk andere mogelijkheden dan het landelijk gebied.

Stedelijk en landelijk gebied als vastgoed

Deze benadering is ontstaan uit de marktgerichte ontwikkeling van maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. Degene die de eigendomsrechten over vastgoed bezitten, bepalen uiteindelijk ook wat er met het vastgoed gebeurt. Hoe vrijer de markt wordt gelaten (minder bemoeienis van de overheid), hoe dichter men bij de optimale situatie komt. Alleen onvolkomenheden in de markt moeten door de overheid worden aangepakt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door schade en/of hinder voor anderen en bij publieke goederen die niet door de markt kunnen worden geleverd. Daarnaast kan de overheid in bepaalde gevallen de coördinatie van de vastgoedmarkt op zich nemen. In het discours wordt geen direct verschil gemaakt tussen stedelijk en landelijk gebied. Het grondgebruik en grondprijzen verschillen echter wel tussen beide gebieden. Dit kan echter ook door de markt verklaard worden. Daar waar meer vraag naar vastgoed is, zijn de grondprijzen hoger en het grondgebruik intensiever. Dit is vaak het geval in steden.

1.4 Verantwoording keuze provincies

Er is voor gekozen om de provincies Friesland en Overijssel nader te onderzoeken. Beide provincies hebben overeenkomsten, maar ook verschillen. Deze zullen eerst verduidelijkt worden. Dit begint met een inventarisatie van het landelijk gebied in beide provincies. Hiervoor zal eerst een definitie van het begrip "landelijk gebied" worden gegeven.

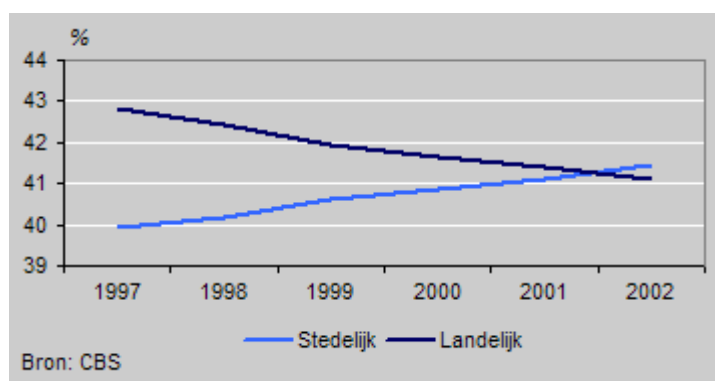
1.4.1 Het begrip landelijk gebied

Het definiëren van het begrip “landelijk gebied” is een lastige opgave. Volgens internationale beschouwingen kent Nederland niet eens landelijk gebied. Toch komt het begrip vaak terug in beleidsnotities van verschillende overheden (FOKUS, 2003). Het is makkelijker om te bepalen wat het landelijk gebied niet is. Het landelijk gebied staat namelijk tegenover stedelijk gebied. Daarom heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) het Nederlandse grondgebied opgedeeld in verschillende categorieën stedelijkheid. Hierbij worden vijf categorieën onderscheiden (CBS, 2009):

- zeer sterk stedelijk: gemiddelde omgevingsadressendichtheid van 2500 of meer adressen per km²;
- sterk stedelijk: gemiddelde omgevingsadressendichtheid van 1500 tot 2500 adressen per km²;
- matig stedelijk: gemiddelde omgevingsadressendichtheid van 1000 tot 1500 adressen per km²;
- weinig stedelijk: gemiddelde omgevingsadressendichtheid van 500 tot 1000 adressen per km²;
- niet stedelijk: gemiddelde omgevingsadressendichtheid van minder dan 500 adressen per km².

Vanuit deze kwalificaties kan er ook een definitie van het landelijk gebied worden gegeven. Het CBS stelt de bovengrens voor het landelijk gebied op een gemiddelde van 1000 adressen per vierkante kilometer. Alles onder deze grens kan als landelijk gebied worden aangemerkt. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen landelijk gebied en platteland. Daarom zullen beide begrippen door elkaar gebruikt worden.

Deze definitie is vrij abstract. De volgende tabel geeft aan welk gedeelte van Nederland tot het landelijk gebied gerekend kan worden.



Figuur 1 Aandeel inwoners in stedelijke en landelijke omgeving (CBS, 2009)

Volgens de definitie van het CBS woont in Nederland veertig procent van de mensen op tachtig procent van het grondgebied dat tot het landelijk gebied kan worden gerekend (Ministerie van LNV, 2004). Hiermee is Nederland één van de weinige landen in de wereld waar meer mensen in een stad wonen dan op het platteland. En ook in Nederland is dit pas sinds 2002 het geval zoals uit de tabel blijkt.

Deze verandering is vooral te danken aan de uitbreiding van de steden. 95 procent van de groei van de bevolking in stedelijke gebieden is toe te schrijven aan de uitbreiding van de steden, terwijl vijf procent van de nieuwe stedelingen zich in bestaand stedelijk gebied vestigen. Dit houdt in dat er stedelijk gebied bijkomt ten koste van het landelijke gebied. In totaal is het aantal inwoners in het landelijk gebied in Nederland in de periode 1997-2002 met 1,7 procent afgenomen.

1.4.2 Het landelijk gebied in Friesland en Overijssel

Om meer te weten te komen over de overeenkomsten en verschillen tussen de provincies Friesland en Overijssel zullen de beide provincies vergeleken worden op een aantal punten. De volgende punten worden besproken: de bevolkingsdichtheid, de indeling in gemeenten en de provinciale cultuur.

Bevolkingsdichtheid

In Friesland wonen 645.000 mensen. De provincie is 5.749 vierkante kilometer groot en per vierkante kilometer wonen er 193 mensen. Daarmee is Friesland na de provincie Drenthe de dunst bevolkte provincie van Nederland. De provincie Overijssel heeft 1.127.000 inwoners en een oppervlakte van 3.421 vierkante kilometer. Gemiddeld wonen er 339 inwoners per vierkante kilometer. Hiermee is de provincie qua bevolkingsdichtheid de zesde provincie van Nederland, maar ligt de bevolkingsdichtheid wel onder het landelijk gemiddelde met 483 mensen per vierkante kilometer (NIDI, 2005). Beide provincies kunnen dus als landelijk worden aangemerkt. Dit wordt verder duidelijk wanneer men kijkt naar de opbouw van beide provincies.

	Friesland	Overijssel
Totaal aantal inwoners	645.101	1.125.108
Aantal gemeenten	31	25
Gemiddeld aantal inwoners per gemeente	20.810	45.004
Kleinste gemeente (aantal inwoners)	Schiermonnikoog (944)	Staphorst (16.008)
Grootste gemeente (aantal inwoners)	Leeuwarden (93.601)	Enschede(156.045)
Omgevingsadressendichtheid provincie	533	880
Aantal gemeenten niet stedelijk	20	7
Aantal gemeenten weinig stedelijk	6	10
Aantal gemeenten matig stedelijk	4	4
Aantal gemeenten sterk stedelijk	1	4

Figuur 2 Opbouw provincie Friesland en Overijssel (bewerking CBS, 2009)

Bovenstaande tabel is afgeleid aan de hand van cijfers van het CBS. De tabel met gegevens per gemeente per provincie staan in bijlage 1. De cijfers maken duidelijk dat er veel verschillen zijn tussen de provincie Friesland en de provincie Overijssel. Vooral in de opbouw van de provincie zijn grote verschillen. Dit begint met het aantal steden in de provincie. In Friesland blijft het aantal sterk stedelijke gemeenten beperkt tot één, namelijk Leeuwarden. Hierdoor wordt Leeuwarden ook duidelijk als hoofdstad van de provincie gezien. Daarnaast zijn er vier gemeenten in Friesland die als matig stedelijk worden aangeduid. Dit zijn de gemeenten Smallingerland, Heerenveen, Harlingen en Sneek.

De provincie Friesland heeft daarnaast nog een groot aantal niet-stedelijke gemeenten, namelijk twintig. 34 procent van de Friezen wonen in een sterk of matig stedelijke gemeente. Dit betekent dat 66 procent van de Friezen in een plattelandsgemeente woont.

In Overijssel zijn vier sterk stedelijke gemeenten. Dit zijn Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle. Daarbij zijn Enschede en Zwolle ruim groter dan Leeuwarden, de grootste stad van Friesland. Daarnaast heeft Overijssel nog vier matig stedelijke gemeenten, namelijk Almelo, Borne, Kampen en Oldenzaal. In Overijssel zijn slechts zeven gemeenten die in zijn geheel als niet stedelijk aangemerkt worden. In Overijssel woont 39 procent van de mensen in een plattelandsgemeente en woont 61 procent van de mensen in een stedelijke gemeente. Deze verhouding is daarmee geheel anders dan de verhouding in de provincie Friesland.

Indeling in gemeenten

In Overijssel zijn veel minder gemeenten dan in Friesland. Dit is een gevolg van een aantal gemeentelijke herindelingen die in de jaren negentig in de provincie Overijssel hebben plaatsgevonden. Vooral in de regio Twente en West-Overijssel is op één januari 2001 een groot aantal gemeenten samengevoegd. Aanleiding voor de herindelingen in Overijssel was het voorstel om de gemeenten Enschede, Hengelo en Borne samen te voegen tot de gemeente Twentestad. Dit voorstel kwam voort uit het regeerakkoord van het eerste kabinet Kok in de jaren negentig. De aanleiding hiervoor was het aan elkaar groeien van de steden Hengelo en Enschede. Met een fusie van de gemeenten zouden problemen op een groter schaalniveau aangepakt kunnen

worden. Ook voor de provincie Overijssel was dit belangrijk, omdat de provincie zo beter een regiofunctie zou kunnen uitvoeren. De provincie Overijssel pakte het voorstel dan ook op en besloot om ook andere gemeenten in de provincie te herindelen. Zo zouden plattelandsgemeenten versterkt worden en zo tegenwicht aan Twentestad kunnen bieden. Twentestad ging uiteindelijk niet door, omdat er te veel tegenstand van de inwoners van de gemeenten was (negentig procent van de Hengeloërs stemde tegen bij een referendum) en daarom besloot de Eerste Kamer uiteindelijk om tegen de komst van Twentestad te stemmen. De andere gemeentelijke herindelingen werden door de provincie zelf opgezet en konden uiteindelijk wel doorgaan. Zo daalde het aantal gemeenten in de provincie op 1 januari 2001 van 44 naar 26. Door het samenvoegen van de gemeenten Deventer en Bathmen in 2005 zijn er inmiddels nog 25 gemeenten over in de provincie.

De provincie Friesland bestaat uit 31 kleinere gemeenten. De heer Hoks, beleidsmedewerker Ruimte van de provincie Friesland noemt de beleidscultuur bij de Friese gemeenten een belangrijke oorzaak van het grote aantal gemeenten binnen de provincie Friesland. De provincie Friesland bestaat uit vele kleine kernen. De meeste gemeenten zijn dan ook een verzameling van een aantal van deze kernen. Deze gemeenten zijn vaak gesteld op hun autonomie en zijn daarbij erg eigenzinnig, aldus de heer Hoks. Daarom zien veel mensen binnen deze gemeenten een gemeentelijke herindeling niet als een voortuigang. De gemeenten hebben echter vaak ook een kleine organisatie. Bovendien is er veel concurrentie tussen de gemeenten onderling. Hierdoor dreigt er verrommeling in het landelijk gebied op te treden. De provincie Friesland probeert dit te voorkomen door de regisseursrol op zich te nemen. Daarvoor is er veel overleg tussen de gemeenten en de provincie. De provincie Friesland werkt daarbij volgens het coöperatiemodel. Hierbij helpt de provincie gemeenten bij het uitvoeren van hun taken. Ook wordt er geprobeerd knelpunten in samenwerking met de gemeenten op te lossen. Daarnaast probeert de provincie de regionale samenwerking tussen gemeenten te versterken. Feit blijkt echter wel dat de provincie een groot aantal gemeenten kent. Daarom ondersteunt de provincie ook gemeentelijke herindelingen. De heer Hoks verwacht dat dit in de toekomst ook zal gaan gebeuren. Daarbij moet het initiatief echter wel van de gemeenten zelf komen. Inmiddels hebben de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradeel besloten om te gaan fuseren tot de gemeente Súdwest Fryslân in 2011. Wanneer dit goed gaat, zullen waarschijnlijk meer gemeentelijke herindelingen volgen. Dit zal ook de verhouding tussen de gemeenten en de provincie gaan veranderen, verwacht de heer Hoks. De provincie zou dan meer afstand kunnen nemen en zich meer gaan richten op het regionale schaalniveau.

Deze opbouw van beide provincies brengen ook gevolgen met zich mee. In kleine gemeenten zit het gemeentelijk bestuur en de ambtelijke organisatie dicht op de inwoners. De lijnen tussen burgers en bestuur kunnen zeer kort gehouden worden. Dit is in Friesland dus het geval. Hier worden een aantal kernen verenigd in één gemeente. In Overijssel zijn de gemeenten qua inwoneraantallen gemiddeld meer dan twee keer zo groot als in Friesland. Al moet wel gezegd worden dat door het grotere aantal steden het gemiddelde inwoneraantal wel beïnvloed wordt. Maar zelfs als er alleen naar de niet-stedelijke gemeenten wordt gekeken hebben de gemeenten in Overijssel gemiddeld een groter inwoneraantal. In Overijssel zijn dit gemiddeld 26.239 inwoners per niet-stedelijke gemeente tegenover 15.358 inwoners per niet-stedelijke gemeente in Friesland. Er zijn echter ook voordelen van deze grotere gemeenten. Grotere gemeenten kunnen over het algemeen meer taken op zich nemen, omdat deze gemeenten vaak ook een grotere ambtelijke organisatie en meer bestuurskracht hebben. Op deze manier kan de provincie zich meer gaan richten op eigen taken en speciale projecten. Ook de samenwerking met gemeenten wordt vereenvoudigd, omdat de gemeenten meer in middelen bij kunnen dragen. Dit systeem brengt echter ook gevaren voor de provincie met zich mee. Doordat de gemeenten zichzelf beter kunnen redden, hebben de gemeenten ook minder hulp van de provincie nodig. Ook kan er makkelijker samenwerking met andere gemeenten worden aangegaan, omdat de organisatie daar beter op toegerust is. De provincie zet zichzelf hiermee dus ook gedeeltelijk buitenspel. Hierbij moet ook nog een ander punt genoemd worden. Gemeenten hebben binnen een provincie een vergelijkbaar pakket aan taken, terwijl de gemeenten wel in grootte verschillen. Dit geldt ook voor de ambtelijke organisaties. De provincies kunnen dan ook een takenpakket meegeven dat zo

groot is als het takenpakket dat de kleinste gemeente kan uitvoeren. Dit is echter wel een probleem in de provincie Friesland. Daar heeft de gemeente Schiermonnikoog slechts 944 inwoners. Wanneer men dit afzet tegen de 93.601 inwoners van Leeuwarden, is dit een enorm verschil. In Overijssel is de kleinste gemeente de gemeente Staphorst met 16.008 inwoners.

Cultuur

Een ander belangrijk verschil tussen beide provincies is het feit dat de provincie Friesland meer een gezamenlijke cultuur heeft dan de provincie Overijssel. Dit uit zich bijvoorbeeld in de Friese taal en typisch Friese sporten als kaatsen, fierljeppen en skûtsjesilen. Ook blijkt uit onderzoek van het Dagblad van het Noorden (2008) dat 25 procent van de Friezen graag een eigen staat zou willen hebben. In Overijssel is zo'n gezamenlijke cultuur veel moeilijker te duiden. De provincie staat meer bekend om zijn streken, zoals Salland en Twente. Deze streken hebben een eigen identiteit en mensen voelen zich dan ook eerder Sallander of Twentenaar dan Overijsselaar.

1.4.3 Conclusie

Zowel Friesland als Overijssel hebben een landelijk karakter. Dit blijkt wel uit de bevolkingsdichtheid van beide provincies die ruim onder het landelijk gemiddelde liggen. Ook het aantal sterk stedelijke gemeenten is in beide provincies beperkt, vier in Overijssel en slechts één in Friesland.

In de opbouw van gemeenten verschillen beide provincies sterk. De provincie Overijssel heeft grotere gemeenten met veel inwoners, terwijl in de provincie Friesland meer gemeenten met minder inwoners zijn. In dit onderzoek zal gekeken worden hoe dit de relatie tussen de provincies en de gemeenten beïnvloedt. Ook hebben beide provincies een andere cultuur. Waar Friesland meer een geheel is, is de provincie Overijssel meer een verzameling van verschillende streken. Bij de vergelijking van beide provincies zal geprobeerd worden om te kijken of deze verschillen ook terugkomen in het beleid voor het landelijk gebied.

1.5 Leeswijzer

Er is een hoofdstukindeling gemaakt op basis van de onderzoeksvragen. In hoofdstuk twee wordt dus ingegaan op de beperkingen en mogelijkheden voor de provincies om beleid te maken voor het landelijk gebied. Dit is gedaan aan de hand van literatuur. Er is veel aandacht voor de overheden die boven de provincies staan. Dit begint in paragraaf één met een verhaal over de invloed van de Europese unie op het landelijk gebied en op de provincies.

In de tweede paragraaf komt de rol van de Nederlandse rijksoverheid aan bod. Het rijk heeft zowel zijn eigen invloed op het landelijk gebied als op de provincies.

In paragraaf drie wordt de rol van de provincies in het Nederlands bestuurlijk stelsel verduidelijkt. Daarbij komen ook zaken als het imago en de problemen van de provincie aan bod.

In hoofdstuk drie wordt het daadwerkelijke beleid van de twee gekozen provincies benoemd. Dit gebeurt aan de hand van drie beleidsdocumenten. Dit zijn het streekplan, het Provinciaal Meerjarenprogramma voor het landelijk gebied en de provinciale begroting van 2009. Per paragraaf zullen per thema een aantal planconcepten worden onderscheiden. De volgende thema's worden besproken: economie, landschap, recreatie en toerisme, natuur, landschap, wonen en sociaal beleid. Daarnaast zijn er enkele interviews gehouden met medewerkers van de provincies Friesland en Overijssel. Hiermee wordt een beter inzicht gegeven op het beleid in de praktijk. Deze komen aan het eind in paragraaf acht van het hoofdstuk aan bod.

In hoofdstuk vier zal de hoofdvraag worden beantwoord. Hiervoor zullen in de eerste twee paragrafen eerst de deelvragen kort besproken worden. Vervolgens zullen in paragraaf drie discoursen bepaald worden. Eerst per thema en later in een meer algemeen beeld van de provincies Friesland en Overijssel. Het hoofdstuk eindigt met een aantal aanbevelingen en een reflectie.

Hoofdstuk 2: Kaders voor het provinciaal beleid voor het landelijk gebied

In dit hoofdstuk worden de kaders geschetst waarbinnen de provincie opereert. Er wordt gekeken op welke manieren de Europese Unie en de Nederlandse rijksoverheid hun plattelandsbeleid vorm geven. Dit is namelijk van grote invloed op het provinciaal beleid.

2.1 Europees beleid voor het landelijk gebied

De Europese Unie heeft een grote invloed op het platteland in Nederland. De invloed van de Europese Unie op het platteland is begonnen met het landbouwbeleid. De Nederlandse landbouw was in het verleden voor een groot deel afhankelijk van subsidies van de Europese Unie. Dankzij de gegarandeerde prijzen van de EU wisten boeren zeker wisten dat ze hun producten konden verkopen tegen een redelijke prijs. Hiermee wilde de Europese Unie garanderen dat er voldoende voedsel geproduceerd werd voor de Europese bevolking en waarbij de boeren een redelijk bestaan gegarandeerd kon worden.

De subsidies hadden een grote invloed op de Nederlandse landbouwsector en daarmee op het landelijk gebied. Door de subsidies kon er in Nederland een enorme schaalvergroting doorgevoerd worden. Dit bracht echter ook milieuproblemen met zich mee.

Het subsidiestelsel schoot echter ook zijn doel voorbij en er ontstonden grote overschotten. Er was veel kritiek op de Europese Unie, omdat de wereldhandel door de Europese subsidies verstoord werd. Producten werden ver onder de kostprijs op de wereldmarkt aangeboden. Inmiddels worden de subsidies door de Europese Unie langzaam afgebouwd.

Plattelandsontwikkelingsprogramma

De Europese Unie ging op zoek naar andere manieren om het Europese platteland te ondersteunen, omdat het platteland vaak de minder ontwikkelde gebieden zijn. Hiervoor is in Nederland het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2) opgesteld. Dit is een subsidieprogramma van de Europese Unie voor het Nederlandse platteland. Het programma is door zowel de Europese Unie als de Nederlandse regering goedgekeurd. Voor Nederland is er voor de gehele periode van 2007 tot en met 2013 486 miljoen euro Europees geld gereserveerd. Dit is geen losse bijdrage, maar een verdubbeling van de nationale en regionale overheidsuitgaven voor plattelandsbeleid. Wanneer ook de verwachte particuliere investeringen worden meegerekend, zal er via de Europese Unie zo'n twee miljard euro in het Nederlandse platteland worden geïnvesteerd (Regiebureau POP, 2009).

In het POP2 worden vier doelstellingen genoemd. Deze worden verdeeld in assen (Regiebureau POP, 2009):

As 1. Verbetering concurrentiekracht van de landbouw- en bosbouwsector

Op dit onderdeel worden maatregelen ingezet die hulp bieden bij het zich aanpassen van bedrijven aan veranderende (productie-)omstandigheden en het ontwikkelen en laten doorwerken van innovaties. Voorts zijn er maatregelen gericht op inzicht, kennis en kunde van ondernemers en anderen die werkzaam zijn in de agrarische sector, en verbetering van de kwaliteit van agrarische producten en productieprocessen.

As 2. Verbetering kwaliteit van natuur en landschap door steun voor beheer van platteland

Doel van de maatregelen is het verhogen van het duurzaam gebruik van landbouwgrond. Op dit onderdeel worden maatregelen ingezet die bijdragen aan het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit, verbetering van milieu- en watercondities, behoud en versterking van waardevolle landschappen en klimaatdoelstellingen..

As 3. Verbetering van kwaliteit van leven op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie

De maatregelen die op dit onderdeel worden ingezet hebben tot doel: het vergroten van het economisch draagvlak, stimulering van het ondernemerschap, vergroting van de werkgelegenheid. Ook beogen de maatregelen bij te dragen aan de multifunctionaliteit van het landelijk gebied en de verbetering van de leefbaarheid.

As 4: Bottom up plattelandsontwikkeling door lokale actiegroepen (Leader benadering)
Betrekken van de lokale bevolking bij de ontwikkeling van hun gebied.

De eerste drie assen zijn elk goed voor dertig procent van het POP2. De resterende tien procent gaat naar de vierde as. De eerste as is de verantwoordelijkheid van de het rijk en dan met name het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit wordt bij elkaar gebracht in een ondernemersprogramma. De verantwoordelijkheid voor de andere assen legt de rijksoverheid voor een groot deel bij de provincies neer. Hiervoor maakt het rijk afspraken met de provincies over de te behalen doelen. Het budget voor deze doelen wordt gekoppeld in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit budget zal later besproken worden.

2.2 De rijksoverheid

In Nederland is het rijk de hoogste bestuurslaag. Het rijk schept kaders voor provincies en gemeenten. Daarnaast zijn de provincies voor een groot gedeelte afhankelijk van het rijk vanwege de middelen die het rijk aan de provincies beschikbaar stelt.

De Agenda Vitaal Platteland

De rijksoverheid maakt verschillende plannen voor het Nederlandse landelijk gebied vanuit allerlei beleidsterreinen. Deze plannen komen bij elkaar in de Agenda Vitaal Platteland tot een totaalvisie op het landelijk gebied in Nederland. De agenda bestaat uit twee delen, een Visiedeel en het Rijksmeerjarenprogramma. De Agenda Vitaal Platteland is tegelijkertijd met de Nota Ruimte aan het kabinet aangeboden. In de agenda wordt een integrale visie op het platteland gegeven waarbij zowel economische, ecologische als sociaal-culturele aspecten worden meegenomen. Deze visie wordt in concrete doelen vertaald in het Rijksmeerjarenprogramma. Beide onderdelen zullen besproken worden.

Het visiedeel

In het visiedeel worden de hoofdlijnen en de doelen van het rijk voor het landelijk gebied vastgelegd. Het belangrijkste doel luidt als volgt:

“Nederland heeft zich als doel gesteld een goed evenwicht tussen de kwaliteit van natuur en landschap en het gebruik daarvan voor wonen, recreatie, gezondheid en persoonlijk welbevinden te creëren. Daarnaast moet de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector versterkt worden. Het platteland van de toekomst zal niet alleen de weerspiegeling zijn van de activiteiten van boeren en plattelandsbewoners, maar van de activiteiten en behoeften van alle 16 miljoen Nederlanders.” (Ministerie van LNV, 2004; pag.3)

De overheid moet zich als partner opstellen tegenover burgers met nieuwe initiatieven en ze bijstaan waar mogelijk. Daarbij is de rijksoverheid terughoudend bij het maken van generiek beleid voor het landelijk gebied. Ook zijn veel regels niet toegespitst op de omstandigheden in het landelijk gebied. De rijksoverheid wil de regels aanpassen en zo de regeldruk verminderen, zodat kansen beter benut kunnen worden (Ministerie van LNV, 2004).

De landbouw speelt nog steeds een belangrijke rol in het landelijk gebied. Het rijk wil graag helpen de landbouw te hervormen. Daarbij richt de rijksoverheid zich vooral op het verbreden van de kennis over landbouw om zo tot innovatie te komen. Naast zijn productiefunctie heeft de landbouw nog andere functies. Zo zorgt de landbouw voor levendigheid op het platteland. Ook is de

landbouw nodig voor het in stand houden van agrarische cultuurlandschappen. Probleem hierbij is vaak dat het landschap aangetast zal worden, wanneer er winstgevend geproduceerd moet worden. Daarom moeten boeren gecompenseerd worden wanneer het landschap gespaard kan worden. Sowieso kunnen aanvullende “groene” diensten voor boeren het ontwikkelingsperspectief verbeteren. Verder maakt de rijksoverheid geen ruimtelijk beleid ten opzichte van de grondgebonden landbouw. Dat is de taak van de provincies en gemeenten. Hierbij wordt een uitzondering gemaakt voor de Reconstructiegebieden. Dit zijn gebieden waar de landbouw voor veel overlast zorgt. Geprobeerd wordt om deze overlast in de toekomst te beperken. Het rijk stelt hier geld voor beschikbaar.

In de Agenda Vitaal Platteland is er ook aandacht voor de leefbaarheid op het platteland. Het rijk geeft ook aan dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de provincies en gemeenten ligt. Daarnaast zijn ook burgers zelf zijn aan zet om (nieuwe) sociale verbanden te creëren. De rijksoverheid heeft vooral een faciliterende rol. Zo is de overheid verantwoordelijk voor een aantal maatschappelijke voorzieningen. Geprobeerd zal worden deze voorzieningen in het landelijk gebied te behouden. Daarnaast heeft het rijk ook stimulerend beleid. Zo wordt geprobeerd om geldstromen voor het sociale beleid in het landelijk gebied te bundelen. Uiteindelijk is het de bedoeling dat ook deze geldstromen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) worden opgenomen. Zo kunnen de stromen beter worden aangepast op de omstandigheden in het landelijk gebied. Daarbij zijn provincies, gemeenten en burgers zelf zijn aan zet om (nieuwe) sociale verbanden te creëren, waarbij de rijksoverheid zich een faciliterende rol toe-eigent. Zo is het programma “Stimuleringsimpuls Sociale Infrastructuur” bedacht. Dit programma is bedoeld om initiatieven te ondersteunen en nieuwe organisatie- en financieringsvormen te ontwikkelen. Daarbij wordt aangesloten op bestaande regelingen.

De rijksoverheid is ook verantwoordelijk voor het verzorgen van de natuur. Het natuurbeleid van het rijk richt zich voornamelijk op de realisatie van een netwerk van natuurgebieden, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Hier worden de milieu- en watercondities gecreëerd die nodig zijn voor de daar gewenste natuurkwaliteit. Daarnaast wordt geprobeerd de bestaande natuurwaarden te versterken en plant- en diersoorten te beschermen. Er worden hoge eisen aan de robuustheid en duurzaamheid van de EHS gesteld. In totaal zal er ruim 700.000 hectare aan EHS worden gerealiseerd. Zowel binnen als buiten de EHS zal versterking van de natuur in goede samenhang met andere functies en partijen moeten plaatsvinden. Zo wordt geprobeerd boeren te stimuleren om aan natuurbeheer te doen. Ook zijn er particuliere natuurbeheerders die natuur beheren. De kansen die zich op dit gebied zich voordoen moeten benut worden.

Een functie die het landelijk gebied kan versterken is recreatie en toerisme. Er wordt gefietst, gewandeld en gevaren in het landelijk gebied. De rijksoverheid ziet het als één van zijn taken om voor voldoende recreatiemogelijkheden te zorgen. Daarbij is de toeristische en recreatieve sector ook een belangrijke drager van de plattelandseconomie. Bovendien liggen er kansen om verder te groeien, omdat er nog een groot tekort aan recreatiemogelijkheden bestaat. Door de verstedelijking zal ook de vraag naar recreatiemogelijkheden op het platteland toenemen. Daarom zal bij stadsuitbreidingen ook geld beschikbaar gemaakt worden voor investeringen in het landelijk gebied.

Rijksmeerjarenprogramma Vitaal Platteland

Vanuit het Visiedeel van de Agenda Vitaal Platteland vloeit het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland voort. Hierin wordt de visie vertaald naar concrete doelen. Er zijn doelen opgesteld voor natuur, recreatie, landschap, landbouw, bodem, water, reconstructie van de zandgebieden en sociaaleconomische vitaliteit in het landelijk gebied. Hierbij is het milieu een integraal onderdeel van alle plannen. De doelen zijn in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland als volgt geformuleerd:

- 275.000 ha nieuwe natuur in 2018 gerealiseerd
- 45.000 hectare natuurbeheer buiten de EHS gerealiseerd in 2018
- 20 nationale landschappen 2018

- 18 nationale parken ingesteld in 2004
- 4.500 km wandelpad, 3.560 km fietspad in 2010, 4.400 km vaarweg in 2012
- 19.364 ha dagrecreatiegebied in 2013
- 9 pilotprojecten agrobiodiversiteit in 2007
- 10 procent van het landbouwareaal biologisch in 2010
- 2.700 ha glastuinbouw in landbouwontwikkelingsgebieden
- 180.000 ha melkveehouderij geëxtensiverd in 2010
- 9 pilotprojecten agrologistiek in 2007
- verdroging natuurgebieden opgeheven in 2018
- knelpunten bij kruising EHS met rijksinfrastructuur opgelost in 2018
- in 2010 geen ernstige stankhinder meer door landbouw
- goede ecologische en chemische waterkwaliteit bereikt in 2015
- reconstructieplannen gerealiseerd in 2015

De uitwerking van de doelen gaat via de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). Allereerst voert het rijk eigen projecten uit, zoals bij de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en het beheer van Staatsbosbeheer. Ook heeft het rijk geld beschikbaar om andere partijen te stimuleren en bepaalde zaken te faciliteren. In totaal heeft het rijk voor de periode 2007-2013 één miljard euro beschikbaar voor de uitvoering van eigen beleid.

Daarnaast worden er via de wet WILG ILG-bestuursovereenkomsten gesloten met de twaalf provincies. De provincie krijgen geld van het rijk om de opgestelde doelen te halen. In totaal zal er zo'n 3,2 miljard euro rijks geld aan de provincies beschikbaar gesteld worden. In de volgende paragraaf zal hier verder op in worden gegaan.

Investeringsbudget Landelijk Gebied

Tot 2007 kwam geld voor het landelijk gebied uit verschillende potten, zoals Landinrichting, Grondverwerving, Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB), Soortenbescherming en Bodemsanering. Sinds 1 januari 2007 is de aansturing van het landelijk gebied echter veranderd. Dit komt door de invoering van de Wet Investeringsbudget Landelijk Gebied (WILG), waaruit het Investeringsbudget Landelijk Gebied voortkomt (ILG). Dit budget bestaat uit een bijdrage van het rijk, de provincies en eventuele derden. Hiermee is het ILG een pot met geld van waaruit projecten gefinancierd worden. Verder worden er weinig beperkingen opgelegd. Het ILG is een budget dat de provincie vrijer laat projecten uit te voeren, waarbij slagvaardigheid, samenwerking en vereenvoudiging van regelgeving voorop staan. (Hidding, 2006).

Geprobeerd wordt om tot meer samenhang en afstemming en minder bureaucratie te komen voor beleid op het platteland. De provincie heeft de verantwoording voor de ontwikkeling en uitvoering van het gebiedsgericht beleid. Onder gebiedsgericht beleid wordt verstaan het beleid voor natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaaleconomische vitaliteit, milieu en water, voor zover het betreft de inrichting, gebruik en beheer van het landelijke gebied, en het beleid voor de zogenaamde reconstructiegebieden.

Voor de realisering van het beleid kan er gebruik gemaakt worden van rijksmiddelen, provinciale middelen en eventueel van aanvullende geldstromen. Voor de periode 2007-2013 is er in totaal een budget van 3,2 miljard euro beschikbaar. De rijksbijdragen komen voornamelijk voort uit nationale middelen. De rijksoverheid maakt afspraken met de provincies over de te behalen doelen. Een deel van het geld komt voort uit de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en een deel van dit geld wordt door de Europese Unie gefinancierd. Ook de financiering door derden vindt voor een deel door cofinanciering van de EU plaats. De provincies doen daarnaast bijdragen uit de eigen middelen.

Met het ingaan van de WILG heeft de provincie de regierol gekregen. De provincie moet in samenwerking met het rijk, de gemeenten, uitvoeringsorganisaties en andere betrokken partners invulling geven aan het ILG. Het rijk stelt in één keer een bedrag aan de provincies beschikbaar waarmee de provincies hun beleid in het landelijk gebied dienen uit te voeren. In het verleden werd

het geld veel meer gelabeld waardoor de provincies beperkt werden in hun vrijheid. Dankzij het ILG moet het makkelijker worden om gebiedsgericht te werken. Voor het rijk komt hiermee het accent te liggen op de realisatie van rijksdoelen en niet meer op de wijze waarop deze gerealiseerd worden. Enige voorwaarde die het rijk stelt is dat de doelen binnen de periode van zeven jaar gerealiseerd worden. Daarmee is het ILG niet alleen een nieuw financieringssysteem, maar ook een nieuwe werkwijze en een verandering in bestuurlijke verhoudingen.

Het ILG is een voorbeeld van de meer decentrale aanpak van het rijk. De relatie tussen het rijk en de provincies is beschreven in een bestuursovereenkomst. In deze overeenkomst staan de volgende zaken:

- de in de provincie te realiseren bijdrage aan de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het rijk
- de daaraan gerelateerde prestaties,
- de hoogte van het investeringsbudget,
- de in te zetten capaciteit van de Dienst Landelijk gebied (DLG)
- eventuele andere diensten van het ministerie van LNV voor de realisatie van het gebiedsgericht beleid,
- aanduiding van de omvang van de beschikbare provinciale middelen en middelen van derden.

Met het ingaan van de bestuursovereenkomst neemt de provincie enkele taken van het rijk op zich voor het grondgebied dat binnen de provincie valt. Daarmee worden de doelen uit het Rijksmeerjarenprogramma verdeeld over de provincies. De hoogte van het budget hangt af van de opgave die het rijk aan de provincie meegeeft. De provincies verwerken de rijksdoelen in hun eigen beleid. Dit wordt gebundeld in de Provinciale Meerjarenprogramma's Landelijk Gebied die elke provincie maakt.

Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied

Naast de doelen uit het ILG stelt de provincie ook zijn eigen beleid voor het landelijk gebied op in een Provinciaal Meerjarenprogramma. Het belangrijkste doel van het Provinciaal Meerjarenprogramma is het verbinden van de budgetten en doelen uit het ILG met de eigen doelen van de provincie. Zo kan er een compleet beleid geformeerd worden voor het landelijk gebied van de provincie. Deze Provinciale Meerjarenprogramma's worden opgesteld binnen een aantal kaders (Provincie Friesland, 2006a):

- Nationale wet- en regelgeving zoals de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG), Wet op de Ruimtelijke Ordening, Natuurbeschermingswet, Wet milieubeheer en de Wet op de waterhuishouding;
- Internationale wet- en regelgeving, waaronder Europese richtlijnen en verdragen zoals de Vogel en Habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn Water;
- Vastgestelde nationale beleidsnota's en programma's zoals Nationaal Bestuursakkoord Water en het Meerjarenprogramma Ontsnippering;
- Vastgestelde provinciale beleidsnota's en programma's zoals streekplan, reconstructieplan, waterhuishoudingplan, Sociale Actie en het Meerjarig Economisch Uitvoeringsperspectief.

In hoofdstuk drie zullen de Provinciale Meerjarenprogramma's van de provincies Friesland en Overijssel worden besproken.

2.3 De rol van de provincie

Met het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied komt dit onderzoek bij het belangrijkste document voor het provinciaal beleid voor het landelijk gebied. In het volgende hoofdstuk zullen deze plannen uitgebreid aan bod komen. Eerst wordt de rol van de provincie nader verduidelijkt.

Rolverdeling

In Nederland worden over het algemeen drie overheidsniveaus onderscheiden. Dit zijn het rijk, de provincies en de gemeenten. De basis voor dit bestuurlijke stelsel in Nederland is al in 1848 gelegd. Dit wordt ook wel het "huis van Thorbecke" genoemd. Dit stelsel bestaat uit drie bestuurslagen. Dit zijn het rijk, de provincie en de gemeenten. Het systeem heeft in de loop van de jaren nauwelijks veranderingen ondergaan heeft zich steeds weten aan te passen aan maatschappelijke ontwikkelingen.

Elke bestuurslaag heeft zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. De provincie is de bestuurslaag tussen het rijk (de kaderscheppende overheid) en de gemeenten (de uitvoerende overheid). Provincies moeten vooral coördineren, plannen en ordenen. Vanuit deze positie houden de provincies zich vooral bezig met de volgende zaken (VNG, 1996):

- Zorg voor afstemming op het terrein van de waterhuishouding (waterhuishoudingplan)
- Milieu (milieubeleidsplan)
- Ruimtelijke ordening (provinciale structuurvisie)
- Verkeer en vervoer (regionaal verkeer- en vervoersplan)
- Natuur en landschap (natuurbeleidsplan)
- Stimuleren van de totstandkoming van een regiovisie zorg en jeugdzorg
- Stimuleren van sociaaleconomische ontwikkelingen
- Verdelen van budgetten op het terrein van de volkshuisvesting
- Ondersteunen van uitingen van de regionale cultuur
- Toezicht houden op gemeenten

De provincies zijn beperkt in hun middelen. De provincies geven samen maar een zeer klein deel van de totale overheidsuitgaven uit. De ruim vier miljard euro die alle provincies samen uitgeven is ongeveer twee procent van de totale overheidsuitgaven. Ter vergelijking geven alle gemeenten samen ongeveer veertig miljard euro per jaar uit. Dit is dus zo'n tien keer meer dan de provincies te besteden hebben (Peters, 2007).

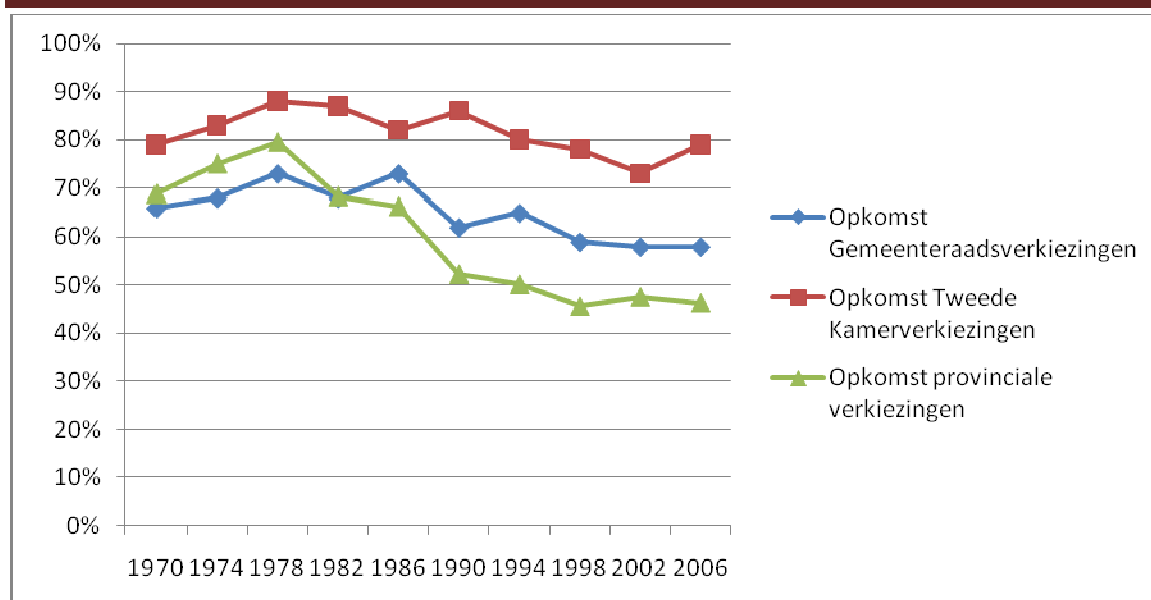
Veel uitvoerende taken zijn in de loop van de jaren bij de gemeenten terecht gekomen. Hierdoor is ook de verhouding tussen de provincies en de gemeenten veranderd. Van oudsher hadden de provincies vooral een controlerende en toezichhoudende rol ten opzichte van gemeenten en waterschappen, vooral op het gebied van de financiën. Waterschappen en vooral gemeenten hebben echter meer eigen verantwoordelijkheid gekregen en zijn zelfstandiger geworden.

Ook bij gemeentegrensoverschrijdende projecten is de provincie niet meer vanzelfsprekend de aangewezen instantie om het project aan te pakken. Gemeenten kunnen ook zelf de samenwerking met andere gemeenten aangaan dankzij de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR). Hierdoor kunnen regionale problemen op een kleiner schaalniveau opgelost worden. De WGR- regeling is later uitgebreid tot de WGR+-regeling. Volgens deze regeling zijn er acht stadsregio's aangewezen die samenwerken op verschillende beleidsterreinen. De volgende regio's zijn aangewezen als WGR+-regio: Parkstad Limburg, regio Utrecht, stadsregio Arnhem-Nijmegen, regio Twente, samenwerkingsverband regio Eindhoven, stadsgewest Haaglanden, stadsregio Amsterdam en stadsregio Rotterdam. De WGR+-regio's nemen een deel van de taken van de provincie over. Zo zijn de stadsregio's zelf verantwoordelijk voor het aanbesteden van het openbaar vervoer en voor de zorg voor voldoende jeugdzorg. Dit was voorheen een taak van de provincie.

In de Tweede Kamer worden de WGR+-regio's nauwlettend in de gaten gehouden. Een voorstel van het kabinet voor uitbreiding van het takenpakket van de WGR+-regio's werd door de Tweede Kamer tegengehouden, omdat de regio's geen democratische legitimiteit hebben en het ontstaan van een vierde bestuurslaag ongewenst is (Peters,2007).

Imago

Veel Nederlanders weten niet wat de provincies doen en kunnen. Dit komt mede doordat provinciale besluiten nauwelijks van directe invloed zijn op het dagelijks leven van de mensen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de verkiezingsopkomst bij de provinciale statenverkiezingen bijzonder laag is. Dit wordt duidelijk uit onderstaande tabel.



Figuur 3 Verkiezingsopkomst 1970-2006 (bewerking CBS, 2009)

In de bovenstaande figuur is te zien dat er steeds minder mensen gaan stemmen bij provinciale statenverkiezingen en dat de opkomst bij de laatste verkiezingen zelfs onder de vijftig procent lag. Ook in verhouding met de verkiezingen voor de gemeenteraad en de Tweede Kamer is de opkomst bij de provinciale statenverkiezingen veel lager. Een mogelijke verklaring voor deze lage opkomst is het gebrek aan aansprekende verkiezingsthema's bij de provinciale verkiezingen (Peters, 2007).

De provincie en het landelijk gebied

De provincies zijn nadrukkelijk met het landelijk gebied verbonden. Ten eerste omdat de kleinere plattelandsgemeenten de hulp van de provincie goed kunnen gebruiken. Deze gemeenten hebben vaak een te kleine organisatie om alle taken uit te voeren. Daar kan de provincie bijspringen, bijvoorbeeld bij het opstellen van verschillende beleidsdocumenten. Daarnaast neemt de provincie de coördinatie op zich voor een aantal budgetten, zoals het ISV. De grotere steden krijgen dit budget direct van het rijk. Ook treedt de provincie vaak op als medefinancier van projecten van de gemeenten. Vaak zijn dit projecten waarbij gemeenten subsidies kunnen aanvragen voor een bepaald doel. De provincies dragen dan ook bij in de kennis die er bij eerdere projecten is opgedaan. Probleem is echter dat de provincies slechts een beperkt aantal projecten kan ondersteunen door een gebrek aan middelen.

Daarnaast hebben de stedelijke gemeenten de provincie minder nodig dan de plattelandsgemeenten. De gemeentelijke organisaties in de steden zijn groter en doen vaker direct zaken met het rijk. Het direct ontvangen van de ISV-gelden is daar een goed voorbeeld van. De provincies hebben de steden ook weinig te bieden. De grotere steden werken soms zelfs met een groter budget dan het budget van de hele provincie. De provincie kan dan ook nauwelijks bijdragen in grote projecten. De gemeenten hebben daarom ook geen behoefte aan inmenging van de provincie. Toch maken gemeenten vaak wel gebruik van subsidiemogelijkheden van de provincies. Dit is vaak voor kleinere projecten waarmee de gemeenten hun eigen projecten mee kunnen helpen financieren. Op deze manier hebben de provincies toch invloed op de gemeenten.

Hoofdstuk 3: Plattelandsbeleid van de provincie Friesland en de provincie Overijssel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken op welke manieren de provincies Friesland en Overijssel beleid voor het platteland geformuleerd hebben. Om dit te kunnen worden drie beleidsstukken van de provincies geanalyseerd. Dit zijn het Streekplan, het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied en de begroting van 2009. Deze plannen zullen eerst kort worden ingeleid.

3.1.2 Het streekplan

Het belangrijkste plan voor de ruimtelijke ordening van beide provincies is het streekplan. Dit plan slaat een brug tussen het abstracte rijksbeleid en het concrete karakter van gemeentelijk ruimtelijk beleid. Daarbij benoemt de provincie ook zijn eigen beleid voor provinciaal en regionaal beleid. Daarnaast dient het streekplan als toetsingskader voor gemeentelijk ruimtelijk beleid (Provincie Friesland, 2006b).

De provincie Overijssel heeft zijn structuurplan uit 2005 geïntegreerd in een omgevingsvisie. In deze omgevingsvisie zijn het streekplan, het verkeer- en vervoerplan, het waterhuishoudingplan en het milieubeleidsplan samen gebracht tot één document. Hiermee is de omgevingsvisie het belangrijkste provinciale beleidsplan voor de fysieke leefomgeving (Provincie Overijssel, 2006b).

Op 1 juli 2010 is de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening ingegaan. Vanaf dit moment zijn provincies verplicht om structuurvisies voor hun grondgebied te maken. Daarom heeft zowel het streekplan van de provincie Friesland als de omgevingsvisie van de provincie Overijssel de status van structuurvisie gekregen.

Vooraf is het belangrijk om een verschil tussen het Streekplan van de provincie en de omgevingsvisie van de provincie Overijssel te benoemen. De provincie Overijssel heeft het in de omgevingsvisie namelijk niet over het landelijk gebied, maar over de “groene omgeving”, terwijl de provincie Friesland het over “een ondeelbaar Friesland met ruimtelijke kwaliteit” heeft. Deze beide begrippen zullen nader worden uitgelegd.

Overijssel: de groene omgeving

De provincie Overijssel verdeelt Overijssel in twee typen gebieden. Dit zijn de “Groene omgeving” en de “Stedelijke omgeving”. Hiermee maakt de provincie duidelijk een onderscheid tussen het stedelijk en het landelijk gebied. Beide typen gebieden hebben hun eigen hoofdstuk in de omgevingsvisie. Daarin geeft de provincie aan de hand van een aantal thema's zijn visie op de provincie. De ondertitels van de hoofdstukken zijn ook veelzeggend. Bij de groene omgeving is dit “buitengebied”. Het gaat dan ook om het gebied buiten de steden, dorpen en hoofdinfrastructuur. De provincie benoemt de groene omgeving als een verzameling van natuurgebieden, akkers, weiden, bossen, landgoederen, rivieren, beekdalen, buurtschappen, verspreide bebouwing, recreatiemogelijkheden, etc. Dankzij deze grote verscheidenheid wordt het buitengebied getypeerd als een mozaïek van woon-, werk-, geniet- en natuurlandschappen van hoge kwaliteit. Door het begrip “groene omgeving” te gebruiken geeft de provincie echter wel aan dat het ‘groene’ aspect van het buitengebied voorop dient te staan. Dit is ook een belangrijke boodschap naar andere partijen en burgers toe.

Ondeelbaar Friesland: wisselwerking stad en land

De provincie Friesland geeft in het Streekplan duidelijk een eigen visie op de wisselwerking tussen stedelijk en landelijk gebied. De provincie ziet dat in de loop van de tijd door de toegenomen mobiliteit en nieuwe communicatiemiddelen een steeds sterkere verweving tussen steden en platteland ontstaan: stedelingen recreëren op het platteland, plattelandsbewoners maken gebruik van stedelijke voorzieningen en werken in de stad. Ook in mentaal opzicht worden de verschillen tussen stad en platteland kleiner.

De provincie Friesland geeft in het streekplan aan grote waarde aan de tegenstelling tussen stad

en land te hechten, oftewel de dynamiek en intensiteit van steden tegenover de rust en de ruimte van het landelijk gebieden. De provincie wil dit onderscheid dan ook behouden. Stedelijke gebieden en het omliggende platteland hebben elkaar nodig, elk vanuit hun eigen kenmerken en kwaliteiten. Leefbare sterke steden te midden van een aantrekkelijk vitaal platteland versterken elkaar door elkaar aan te vullen. Deze visie houdt de provincie in het achterhoofd bij het maken van ruimtelijke keuzes.

Deze visie komt het duidelijkst tot uitdrukking in het bundelingsbeleid van de provincie. Ruimtelijke ontwikkelingen dienen zo veel mogelijk in de zes bundelingsgebieden te worden uitgevoerd. Door deze concentratie worden de benodigde massa, schaal en het draagvlak verkregen voor het goed benutten van stedelijke potenties. Hier profiteren ook de bewoners van het landelijk gebied van.

3.1.3 Het Provinciaal Meerjarenprogramma

Het Provinciaal Meerjarenprogramma dient als uitgangspunt voor het provinciaal beleid voor het landelijk gebied. Daarom is het voor een vergelijking van de provincies Friesland en Overijssel ook belangrijk om te kijken naar de opzet van dit programma. Daarom wordt hieronder een aantal zaken uit het Provinciaal Meerjarenprogramma van beide provincies besproken.

De opzet

De provincie Friesland heeft een andere opzet van het Provinciaal Meerjarenprogramma dan de provincie Overijssel. Beide provincies hebben het Provinciaal Meerjarenprogramma gemaakt voor de onderhandeling met het Rijk over het ILG. De provincie Friesland had al een Nota Plattelânsbelied die van 2004 tot en met 2008 liep. In het Provinciaal Meerjarenprogramma van de provincie Friesland worden de speerpunten van dit beleid genoemd. Dit wordt uitgebreid met de doelen vanuit het ILG. Daarom is het Provinciaal Meerjarenprogramma van de provincie Friesland eenvoudiger dan het Provinciaal Meerjarenprogramma van de provincie Overijssel. Dit blijkt alleen al uit het verschil in pagina's dat de Provinciaal Meerjarenprogramma's van beide provincies hebben. De provincie Friesland kan met 30 pagina's toe, terwijl de provincie Overijssel 75 pagina's nodig heeft.

Uitvoeringsstrategie

Bij de invoering van de wet WILG door het rijk moest het mogelijk gemaakt worden om gebiedsgericht te werken. Beide provincies geven in hun Provinciaal Meerjarenprogramma dan ook aan dat er gebiedsgericht zal worden gewerkt. Beide provincies doen dit echter wel op een andere manier. De provincie Overijssel probeert dit te bereiken door een samenwerking op gang te brengen tussen de provincie, de gemeenten en de waterschappen. Via Bestuurlijke Gebiedsoverleggen wordt er gewerkt aan gebiedsprogramma's.

De provincie Friesland maakt gebruik van de projectbureaus van Plattelânsprojekten. Dit zijn bureaus met een vaste organisatie op een eigen locatie in een projectgebied. Voor elk van de zes projectgebieden is een Gebiedskader opgezet. Dit kader wordt gebruikt om aan te geven in welke richting het gebied zich zal moeten ontwikkelen. Ook kan bij deze bureaus subsidie worden aangevraagd door burgers en organisaties voor projecten die bijdragen aan het bereiken van de doelen uit het Gebiedskader. Via de bureaus van plattelânsprojekten worden vooral Europese subsidies aangevraagd. De projectbureaus proberen ook mensen en organisaties te stimuleren om met nieuwe projectvoorstellen te komen. Daarbij begeleiden de projectbureaus de initiatiefnemers bij het aanvragen van de subsidies. Daarnaast kunnen ook gemeenten subsidies aanvragen bij de projectbureaus.

Dus waar de provincie Overijssel zijn doelen vooral wil behalen via overheidsorganisaties, zoekt de provincie Friesland meer direct contact met de burger.

Beide provincies proberen bij het gebiedsgericht werken de regierol voor zich op te eisen. De provincie Overijssel spreekt zich hierin duidelijker uit dan de provincie Friesland. De provincie Overijssel wil hiervoor in de eerste plaats duidelijk de hoofdlijnen van het beleid neerzetten. Daarbij wil de provincie als een spin in het web functioneren tussen de verschillende partijen, zoals de EU, het rijk, de gemeenten, de waterschappen en andere samenwerkingsverbanden. Daarbij zal de provincie proberen de andere partners zo goed mogelijk te laten functioneren en te laten samenwerken. Om duidelijke afspraken met de partners te maken, zoals met de gemeenten,

zullen er prestatiecontracten worden afgesloten.

Organisatie

Beide provincies hebben hun organisatie op een andere manier aangepast aan de invoering van het Provinciaal Meerjarenprogramma. Bij de provincie Overijssel wordt het programma geleid vanuit de concernstaf door een programmaleider en een programmasecretaris. De uitvoering ligt in handen van andere provinciale eenheden, zoals ruimte, wonen en bereikbaarheid, landbouw, natuur en landschap en zorg en cultuur.

De provincie Friesland heeft zijn organisatie ook daadwerkelijk op het Provinciaal Meerjarenprogramma aangepast. Voor het Provinciaal Meerjarenprogramma is speciaal de afdeling "Programma en projecten landelijk gebied" opgericht. Deze afdeling houdt zich voornamelijk bezig met de gebiedsontwikkelingen in de provincie. Voor de kleinere projecten zijn de projectbureaus van Plattelânsprojekten verantwoordelijk.

3.1.4 Provinciale begroting 2009

Om te kijken of de provincies hun beloften uit de Provinciaal Meerjarenprogramma's ook daadwerkelijk waarmaken worden ook de begrotingen van de provincies Friesland en Overijssel onder de loep genomen. Zo kan worden vastgesteld waar de accenten van het beleid van de provincies liggen. Hierbij zal vooral worden gekeken of en waar er verschil gemaakt wordt tussen stedelijk en landelijk gebied.

Er is gekozen om de begroting van 2009 te bespreken. Dit heeft te maken met de provinciale verkiezingen die in 2007 gehouden zijn. De jaren 2007 en 2008 zijn gebruikt voor het starten van projecten en plannen. 2009 is het jaar dat deze plannen ook daadwerkelijk uitgevoerd moeten gaan worden en is daarom het meest interessant om te analyseren. Dit betekent echter niet dat er niets over de andere jaren gezegd zal worden.

De titel van de begroting van de provincie Friesland heeft het over vertrouwen. Deze begroting heeft als motto:

fertrouwen yn in Fryslân op maat: mei-inoar foar duorsumheid (Vertrouwen in Friesland op maat: met elkaar voor duurzaamheid)

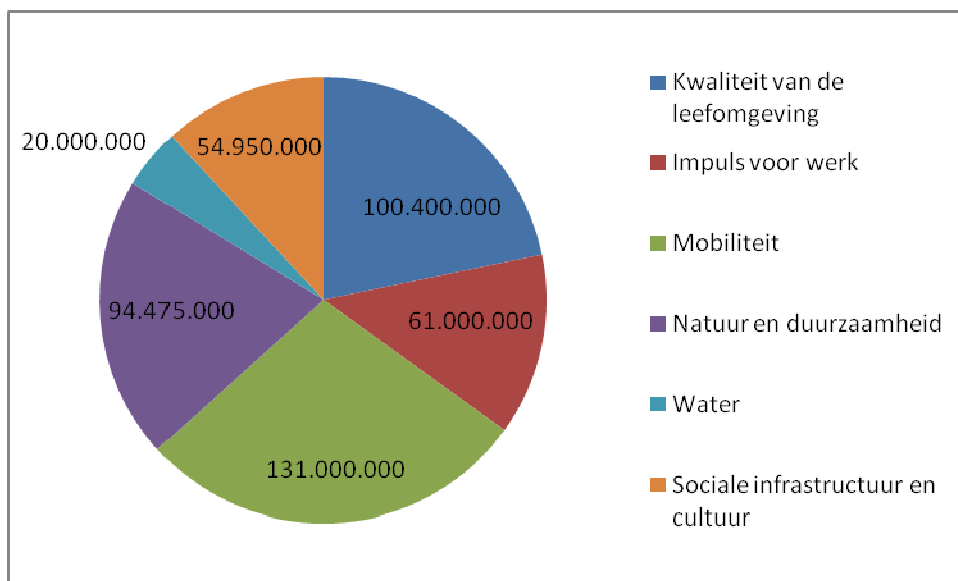
Ook de provincie Overijssel wil in 2009 een aantal zaken neerzetten. Dit spreekt ook uit de titel van de begroting. Die luidt: "Vertrouwen, verbinden en versnellen". Uit deze titel blijkt duidelijk dat de provincie Overijssel niet alles zelf wil doen. De provincie zal *verbindingen* aangaan met andere partijen. Dit moet gebeuren op basis van *vertrouwen*. Op deze manier moeten project *versneld* uitgevoerd gaan worden.

In Friesland zal er in 2009 een extra impuls worden gegeven om het Coalitieakkoord te realiseren. Dit is mogelijk doordat er extra budget is vrijgekomen door het vrijkomen van Nuondividend. Daarnaast is er beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te lenen van Falcon. Dit is geld dat uit de Nuon-aandelen van de provincie kan worden geleend. Doordat er in de afgelopen jaren minder van dit geld gebruik gemaakt is, kan er in 2009 extra geld uit Falcon gehaald worden. Hiervoor zal 9,9 miljoen euro uit het Falconbudget gebruikt worden. In juni 2009 heeft de provincie Friesland besloten zijn aandelen Nuon te verkopen aan het Zweedse energiebedrijf Vattenfall. Dit heeft echter geen invloed op de begroting van de provincie voor het jaar 2009.

Daarentegen heeft de provincie Overijssel al eerder besloten om zijn aandelen Essent te verkopen aan het Duitse bedrijf RWE. Dit levert de provincie 1,2 miljard euro op. De bedoeling is dat dit geld in de komende jaren voor verschillende projecten gebruikt zal worden, waarbij de nadruk op duurzaamheid komt te liggen. Veel van dit geld komt in de Ontwikkelingsreserve terecht. Uit deze reserve worden grote projecten bekostigd. Inmiddels is de Ontwikkelingsreserve verder doorontwikkeld en wordt het gebruikt voor de Dynamische Investeringsagenda (DIA). Het geld voor de Ontwikkelingsreserve komt uit verschillende potjes. In totaal wordt er uit de Ontwikkelingsreserve in de periode van 2006 tot en met 2011 ruim 461 miljoen euro begroot.

Voor al deze projecten heeft de provincie uitgerekend hoeveel geld er in totaal nodig is voor de periode 2007-2011. In onderstaande tabel en diagram is te zien hoeveel geld er per thema

uitgegeven worden uit de Ontwikkelingsreserve voor de periode 2006-2011.



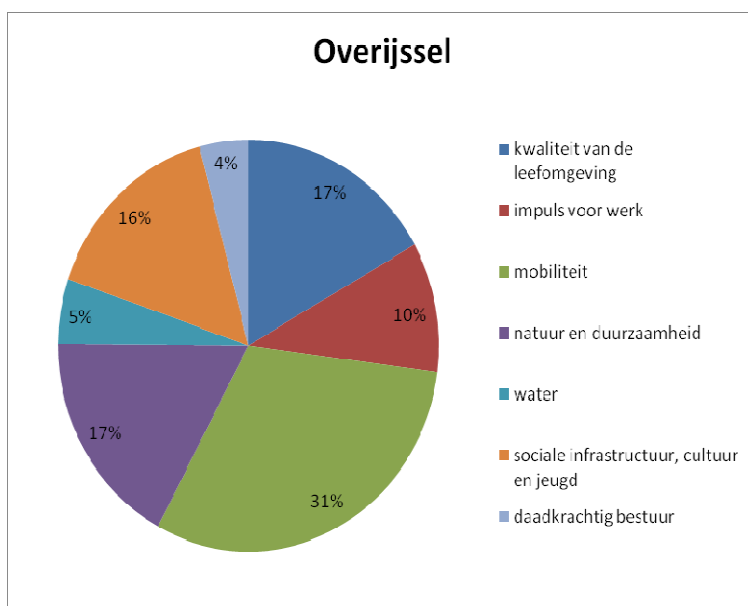
Figuur 4 Uitgaven per thema uit de Ontwikkelingsreserve (Bewerking Provincie Overijssel, 2008)

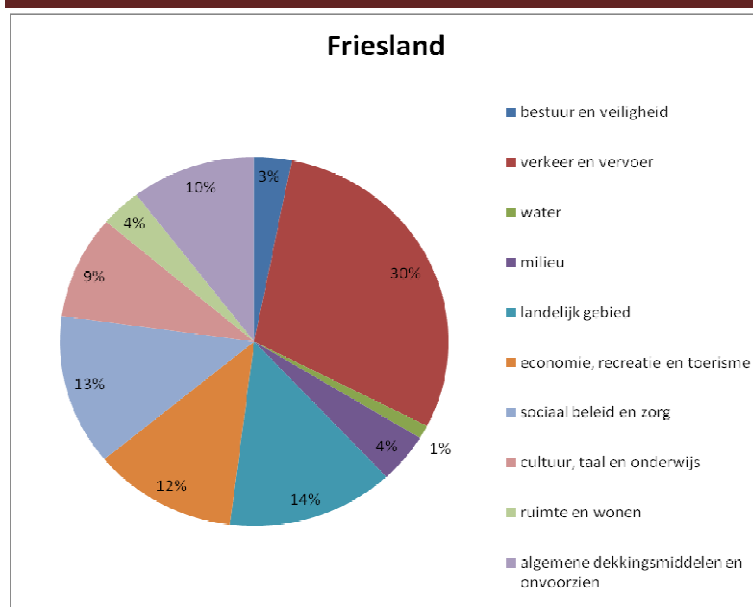
Van dit geclaimde budget is per thema ongeveer de helft toegezegd en gelabeld. De overige bedragen zijn nog niet vastgelegd. Hier houdt de provincie de ruimte om het geld zelf aan bepaalde projecten te besteden. In principe is het geld voor alle projecten wel beschikbaar, omdat er meer in de Ontwikkelingsreserve zit dan dat er geclaimd wordt. Toch wil de provincie graag zelf de beschikking over het geld behouden. Zo kan het eventueel nog ingezet worden voor andere projecten. In 2009 zal er in 2009 73,75 miljoen euro uit de Ontwikkelingsreserve gebruikt worden voor projecten.

Doordat de provincie Overijssel het geld uit de verkoop van aandelen al wel gebruikt in de begroting van 2009 is het lastig om een vergelijking op bedragen met de provincie Friesland te maken. De provincie Overijssel heeft simpelweg veel meer geld te besteden. Er zal dan ook vooral worden gekeken op welke manier beide provincie met bepaalde thema's omgaan.

Programmabegroting

Beide provincies hebben een programmabegroting. Hierin wordt een aantal thema's besproken en de daarbij horende beleidsmaatregelen. Hieronder staan de programma's en hun aandeel in de begroting.





Figuur 5 Programmabegrotingen Friesland en Overijssel (bewerking Provincie Overijssel, 2008 en Provincie Friesland, 2008)

Voor dit onderzoek is het opmerkelijk dat de provincie Friesland speciaal het thema “landelijk gebied” heeft en dat bij de provincie Overijssel dit thema ontbreekt. Dit komt doordat de provincie Overijssel het beleid voor het landelijk gebied geïntegreerd heeft in het totale programma.

3.1.5 Opzet

In het vervolg van dit hoofdstuk zal een aantal thema's worden besproken. Hiervoor zullen het streekplan, het Provinciaal Meerjarenprogramma en de begroting van 2009 worden gebruikt. De volgende thema's worden besproken: economie, landbouw, recreatie en toerisme, natuur, landschap, wonen en sociaal beleid

Per thema zullen een aantal planconcepten worden geanalyseerd. Deze zijn schuin gedrukt. Daarbij wordt gekeken welke visie de provincies hebben, hoe er samengewerkt wordt met andere overheden en welke middelen er worden ingezet. Ook worden de drie hardheden van sturing uit het theoretisch kader gebruikt, namelijk normstellend, stimulerend en inspirerend beleid.

3.2 Economie

In deze paragraaf wordt het economische beleid voor het landelijk gebied van beide provincies bekeken. Het is opvallend dat de provincie geen wettelijke taken op het gebied van economie hebben, terwijl de provincies zich wel duidelijk op dit terrein manifesteren. Uit de programmabegroting blijkt bijvoorbeeld dat in de provincies Friesland en Overijssel respectievelijk twaalf en tien procent van de provinciale uitgaven naar het thema economie gaat.

3.2.1 Friesland

Het economische beleid van de provincie Friesland is vooral gericht op innovatie en duurzaamheid. De doelstelling luidt dan ook als volgt (Provincie Friesland, 2008; pag. 81):

“Een duurzame economische ontwikkeling van de provincie Fryslân, waarbij nadrukkelijk wordt ingezet op een transitie naar een op kennis en innovatie gebaseerde economie”

Streekplan

De provincie Friesland heeft het over de economie in het hoofdstuk “Werken.” Daarmee geeft de provincie aan dat het verschaffen van werkgelegenheid een belangrijke taak is binnen het economische beleid.

Planconcept: Vestigingsmogelijkheden naar typen kernen

De provincie Friesland heeft het in zijn structuurplan in het economisch beleid vooral over de “vestigingsmogelijkheden naar typen kernen”. Hiermee wil de provincie Friesland de bestaande economische structuur versterken en versnippering voorkomen. Door bedrijven te clusteren kunnen schaalvoordelen worden behaald en negatieve effecten worden beperkt. De provincie geeft aan welke typen bedrijven in verschillende soorten kernen gewenst zijn. Dit is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 2.3.2: Vestigingsmogelijkheden naar typen kernen

	Leeuwarden	Overige stedelijke centra	Regionale centra	Bedrijfsconcentratiekernen	Overige kernen
Bedrijven					
aard	Alle categorieën	Alle categorieën (Harlingen: zware bedrijven water- en havengebonden; Sneek: zware bedrijven afwegen t.o.v. watersportprofiel; Dokkum: zware bedrijven afwegen t.o.v. toeristisch-recreatieve kwaliteiten)	Lichte en modern-gemengde bedrijven (tot categorie 4; in enkel geval categorie 5)	Lichte bedrijven (tot categorie 3 tot 50 m.; bij uitzondering tot 100 m.)	Lichte bedrijven (tot categorie 2; in enkel geval categorie 3)
schaal	Alle categorieën	Alle categorieën	Zeer kleine tot middelgrote bedrijven (tot 10.000 m ²)	Zeer klein tot kleine bedrijven (tot 5000 m ²)	Zeer kleine bedrijven (tot 2500 m ²)
Kantoren					
schaal	Alle categorieën	Zeer kleine tot middelgrote kantoren (tot 2500 m ²);	Zeer kleine tot kleine kantoren (tot 1200 m ²)	Zeer kleine kantoren (tot 600 m ²)	Zeer kleine kantoren (tot 600 m ²)
verhouding overige kernen	Onbeperkt	Totale omvang passend bij schaal kern en aansluitend bij de prognoses volgens Tabel 2.3.1	Totale omvang passend bij schaal kern en aansluitend bij de ruimte volgens Tabel 2.3.1	Totale omvang passend bij schaal kern	Totale omvang passend bij schaal kern
Detailhandel					
	Alle categorieën; uitbreiding met (semi) doelgerichte branches mogelijk	Alle categorieën; geen uitbreiding perifere detailhandel met andere branches	Alle categorieën; geen uitbreiding perifere detailhandel met andere branches	Alle categorieën; perifere detailhandel beperkt	Alle categorieën; perifere detailhandel beperkt
Voorzieningen					
	Alle categorieën	Lokale tot bovenregionale voorzieningen; (boven) provinciaal, mits gerelateerd aan thema en passend bij schaal/ ontsluiting kern	(Boven)lokale en regionale voorzieningen	(Boven)lokale voorzieningen	Lokale voorzieningen

Figuur 6 Vestigingsmogelijkheden naar typen kernen (Provincie Friesland, 2006b)

De tabel heeft de status van indicatieve beleidsuitspraak meegekregen. Dit betekent dat er alleen van af geweken mag worden wanneer dit duidelijk gemotiveerd kan worden, zoals bij de uitbreiding van bestaande bedrijven.

De tabel biedt nauwelijks ruimte voor bedrijven om zich te vestigen in het landelijk gebied van de provincie. Bedrijven zullen duidelijk functionele redenen nodig hebben om voor vestiging in het landelijk gebied in aanmerking te komen. Zo wordt er een uitzondering gemaakt voor bedrijven die gebonden zijn aan het landelijk gebied, zoals landbouwbedrijven, bepaalde recreatieve voorzieningen en bedrijven voor onderhoud en beheer van het landschap. Ook nieuwbouw en uitbreiding van agrarische bedrijven in het landelijk gebied is mogelijk.

De provincie ziet ook toe op de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe bedrijfsvestigingen. Hierbij moet het manifest “ruimtelijke kwaliteit” helpen om de samenwerking op gang te brengen. Hierbij gaat het zowel om de landschappelijke inpassing als wel de beeldkwaliteit.

Naast het richtinggevende beleid wil de provincie ook graag gemeenten ondersteunen bij hun vestigingsbeleid. Dit kan gaan om het bevorderen van de samenwerking tussen gemeenten, maar ook om gemeenten te ondersteunen bij de profilering van locatie voor specifieke typen werkfuncties. Hierbij kan de provincie gemeenten inspireren door kennis te verwerven en te delen.

Provinciaal Meerjarenprogramma

Het Provinciaal Meerjarenprogramma van de provincie Friesland beperkt zich in het economische beleid voor het landelijk gebied tot twee sectoren, namelijk de landbouw en recreatie en toerisme. Deze zullen later apart aan bod komen. Daarnaast wordt het economisch beleid gekoppeld aan het sociale beleid. De provincie wil via de loketten van Plattelânsprojekten lokale initiatieven ondersteunen. De volgende belangrijke uitgangspunten worden daarbij genoemd:

- Bottom-up benadering: het ondersteunen van lokale initiatieven
- Diversiteit: niet overal hetzelfde
- Ruimte voor de regio: Via Plattelânsprojekten krijgen regio's de kans om zich te ontwikkelen

3.2.2 Overijssel

Van oudsher is de landbouw de belangrijkste economische sector in het landelijk gebied. De provincie Overijssel wil de plattelandseconomie echter verbreden. Voor de economie in het landelijk gebied heeft de provincie Overijssel dan ook de volgende ambitie opgesteld:

“Een vitale en zichzelf vernieuwende regionale economie met voldoende en diverse vestigingsmogelijkheden voor kennisintensieve maakindustrie en midden en kleinbedrijf.”

Streekplan

De provincie Overijssel heeft voor het thema economie de paragraaf “Economie en vestigingsklimaat” in de omgevingsvisie opgenomen.

Planconcept: Vitale werklocaties

Om de plattelandseconomie te verbreden maakt de provincie gebruik van het concept “vitale werklocaties.” De provincie wil vooral de ruimte bieden aan ondernemers om te investeren in het landelijk gebied. Hierbij kan het gaan om recreatie en toerisme, maar ook voor de gezondheidszorg en de ontwikkeling van streekproducten liggen kansen in het landelijk gebied. Een voorbeeld waar nieuwe economische bedrijvigheid gecreëerd kan worden is op vrijkomende agrarische locaties.

In eerste instantie ligt de verantwoordelijkheid van het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid bij de gemeenten, omdat het vaak om lokale situaties gaat. De provincie kan echter wel ondersteuning bieden uit de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Hierover worden prestatieafspraken met de gemeenten gemaakt.

Voor dit concept is alleen de normstellende verordening voor zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik van kracht. Daarnaast zijn er enkele subsidiemogelijkheden voor zowel de gemeenten als ook particulieren. Gemeenten kunnen subsidie krijgen uit het Programma Ruimtelijke Kwaliteit. Voor het concept van de vitale werklocaties kunnen subsidies aangevraagd worden voor de revitalisering van industrieel en agrarisch erfgoed. Eigenaren, architecten en gemeenten kunnen subsidie aanvragen voor het reanimeren van karakteristieke erven. Het beleid kenmerkt zich dus voornamelijk door stimulerend beleid.

Ook wil de provincie graag kennis verwerven en delen voor het Programma Ruimtelijke Kwaliteit. Door deze kennis te delen met andere partijen moeten deze partijen geïnspireerd worden om te investeren in het landelijk gebied. Dit kan aan de hand van voorbeeldprojecten op het gebied van vormgeving, architectuur, identiteit en historie.

Provinciaal Meerjarenprogramma

In het Provinciaal Meerjarenprogramma is er veel aandacht voor de economische positie van de landbouw. Er is echter een beperkte aandacht voor de niet-agrarische bedrijvigheid zoals het in dit programma genoemd wordt. Belangrijkste punt is de verstrekking van subsidies voor Vrijkomende Agrarische Bedrijfsgebouwen. Wanneer ondernemers agrarische bedrijfsgebouwen een andere functie willen geven, kan de provincie hier subsidie voor verstrekken. Voorwaarde is echter wel dat

deze subsidie wordt ingezet voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Verder wordt er verwezen naar het generieke beleid uit het MEUP (Meerjarig Economisch Uitvoeringsperspectief). Projectideeën op dit terrein hebben betrekking op het stimuleren van het midden- en kleinbedrijf, bij het gebruik van innovaties in de techniek of bij de dienstverlening en op het opzetten van kennisuitwisselingsprogramma's tussen bedrijven. De provincie wil hierbij proberen om ondernemers te inspireren. Voor het landelijk gebied wordt er bijvoorbeeld gekeken welke mogelijkheden er zijn om duurzame energie op te wekken, zowel door grote windturbines en bio-energie-installaties, maar ook door kleinere installaties bij landbouwbedrijven.

3.2.3 Begroting 2009

Beide provincies hebben het thema "economie" opgenomen in de programmabegroting. Het eerste verschil is de titel van de programma's. De provincie Overijssel lijkt zich vooral op het creëren van werkgelegenheid te richten. Dit blijkt uit de titel "Impuls voor werk" die het thema in de programmabegroting heeft meegekregen. De provincie Friesland trekt het programma wat breder. Daar valt het thema economie onder het programma economie, toerisme en recreatie, waarbij vooral de onderdelen toerisme en recreatie zich op het landelijk gebied richten.

Voor economische ontwikkeling richt de provincie Friesland zich vooral op twee economische kerngebieden. Dit zijn de Westergozone, waarbinnen de gemeenten Leeuwarden, Menaldumadeel, Franekerdeel en Harlingen vallen, en de A7-zone, die van Sneek langs de A7 naar Drachten loopt. Het gaat hierbij voornamelijk om het stedelijke gebied van Friesland. Voor het landelijk gebied is vooral het toerisme een belangrijke economische sector.

Ook in Overijssel richt het economische beleid zich voornamelijk op stedelijke clusters. Geprobeerd wordt om nationale en internationale bedrijven aan te trekken. Er wordt dertig miljoen euro uit de Ontwikkelingsreserve gevraagd voor de innovatieve en kennisintensieve maakindustrie. Zo is er een kennispark vlakbij de Universiteit Twente in Enschede. Onderwijs speelt een belangrijke rol in de provincie. De provincie investeert in goed onderwijs, zodat er voldoende mensen beschikbaar zijn om bij de innovatieve bedrijven aan de slag te gaan. Ook stelt de provincie Overijssel twintig miljoen euro uit de ontwikkelingsreserve beschikbaar voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

3.2.4 Vergelijking

Beide provincies hebben een verschillende benadering van het economisch beleid in het landelijk gebied. De provincie Friesland richt zijn beleid duidelijk op de kernen. Het vestigen van bedrijven in het buitengebied wordt door de provincie in eerste instantie tegengehouden. Hierbij worden echter wel een aantal uitzonderingen gemaakt, vooral in de recreatieve en landbouwsector. Subsidies hiervoor komen in de volgende paragrafen aan bod. Daarnaast probeert de provincies gemeenten te ondersteunen om de ruimtelijke kwaliteit te handhaven.

De provincie Overijssel heeft een andere benadering dan de provincie Friesland. In Overijssel wordt er gekeken wat de mogelijkheden zijn voor nieuwe economische ontwikkelingen in het landelijk gebied zijn. De provincie wil de plattelandseconomie dan ook graag verbreden. Hiervoor is het planconcept van de "vitale werklocaties" uitgewerkt. De provincie heeft echter, op wat subsidiemogelijkheden na, nauwelijks operationeel beleid om de vitale coalities daadwerkelijk te realiseren. De provincie legt het initiatief dan ook bij de gemeenten. De provincie wil vooral gemeenten inspireren en bijdragen door het verzamelen en verstrekken van informatie.

Beide provincies hebben een beperkte aandacht voor de economie in het Provinciaal Meerjarenprogramma. Vanuit de ILG-afspraken hebben de provincies ook geen verplichtingen op dit gebied. De subsidie van de provincie Overijssel voor Vrijkomende Agrarische Bedrijfsgebouwen is dan ook vooral bedoeld voor het reconstrueren van de landbouw.

De begroting bevestigt dat beide provincies hun economische beleid voornamelijk op de steden richten. Hierbij dient een uitzondering gemaakt te worden voor de sectoren landbouw en recreatie en toerisme. Deze sectoren hebben naast het economische aspect ook nog een duidelijk ruimtelijk aspect. Deze twee sectoren zullen nog apart besproken worden.

Er zijn dus duidelijke verschillen in benadering tussen beide provincies. De provincie Friesland probeert vooral een economisch netwerk op te zetten. De provincie Overijssel probeert juist meer de sterke punten van het landelijk gebied te benadrukken om zo een brede plattelandseconomie te

ontwikkelen.

3.3 Landbouw

De landbouw drukt een duidelijke stempel op het landelijk gebied. In principe is de landbouw een economische sector. Beide provincies zien hier dan ook het belang van. De ontwikkeling van de landbouw heeft echter ook grote ruimtelijke gevolgen, zowel positieve (bijdrage aan het landschap) als negatieve (milieuvervuiling).

3.3.1 Friesland

In totaal waren er op 1 januari 2009 6.770 landbouwbedrijven in Friesland. Dit is 17,8 procent van het totaal aantal bedrijven in de provincie Friesland. Hoewel het aantal boeren in Nederland afneemt, geldt dit slechts in beperkte mate voor Friesland. Hier zijn nog relatief veel bedrijfsopvolgers te vinden.

Streekplan

De provincie Friesland vindt de landbouw vooral belangrijk voor de sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied, het beheer van het landelijk gebied en de Friese economische structuur. De provincie wil de bestaande sociaaleconomische vitaliteit graag behouden. Daarvoor zijn er echter wel flinke aanpassingen nodig. Financiële middelen worden vooral ingezet voor het verbeteren van de externe productiefactoren van de landbouw. Een voorbeeld hiervan is het geschikt maken van de wegen voor landbouwvoertuigen.

Planconcept: Ruimte voor een vitale en duurzame landbouw

De provincie Friesland vindt het belangrijk dat landbouwbedrijven de mogelijkheid krijgen om zich verder te ontwikkelen. En er is ook ruimte voor nieuwe agrarische bedrijven. De provincie probeert de landbouwsector dan vooral ook te stimuleren. Zo staat de provincie open voor de aanleg van agrobusinessparken. Voorwaarde is echter wel dat het plan in het landschap ingepast wordt en dat de ontsluiting goed geregeld is.

De provincie Friesland probeert de landbouwsector op een aantal manieren te ondersteunen, bijvoorbeeld wanneer bedrijven moeten verplaatsen vanwege bestemmingswijzigingen. Dat kan met behulp van het landinrichtingsinstrumentarium, maar ook door bemiddeling. Op dit moment is de provincie aan het onderzoeken of hiervoor een grondbank opgezet kan worden. Daarnaast wil de provincie ook graag het ontwikkelen van nevenactiviteiten voor landbouwbedrijven stimuleren.

De provincie ziet er ook op toe dat kernkwaliteiten van verschillende landschapstypen niet aangetast worden. Deze landschappelijke kwaliteiten zullen bijna altijd vooropgesteld worden. Wel is het bijvoorbeeld mogelijk om kleinschalige percelen met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld door de aanleg van dammen en doorsteken.

De provincie Friesland vindt het wel belangrijk dat de milieubelasting van de landbouw beperkt wordt. Zo is de provincie bezig met het beperken van de overlast van de zogenaamde piekbelasters, vooral in natuurgebieden. Waar mogelijk worden deze bedrijven verplaatst naar gebieden waar de bedrijven voor minder overlast zorgen. Ook is de provincie bezig met de algemene milieukwaliteit van Friesland. Door nu alvast maatregelen te nemen, hoopt de provincie in te kunnen spelen op eventuele aanvullende maatregelen van het rijk in de toekomst.

Provinciaal Meerjarenprogramma

In het Provinciaal Meerjarenprogramma geeft de provincie Friesland vooral een visie op de landbouw in de provincie en worden nauwelijks concrete maatregelen benoemd. De provincie noemt de landbouw een belangrijke economische sector, vooral voor de directe en indirecte werkgelegenheid. Daarnaast kan de landbouwsector helpen bij het in stand houden en versterken van natuur en landschap.

De provincie wil de landbouw zo veel mogelijk ruimte geven om zich verder te ontwikkelen. Daarbij kan het zowel om biologisch en extensieve landbouw alsook grootschalig en kapitaalintensieve landbouw gaan. Om de landbouw de kans te geven wil de provincie zorgvuldig omgaan met het onttrekken van grond aan de landbouw.

De landbouw zal zich door moeten blijven doorontwikkelen om belangrijk te blijven voor de Friese economie. Waar het kan moet dit in samenhang zijn met de natuur en het water. Goede milieucondities zijn voor zowel de landbouw als de natuur van wezenlijk belang. Bij een aantrekkelijk leefklimaat op het platteland hoort ook een aantrekkelijk landschap. De landbouw kan hier aan bijdragen. Daarmee wordt het landelijk gebied ook interessant voor recreatief gebruik.

3.3.2 Overijssel

In Overijssel zijn een groot aantal agrarische bedrijven. De 10.325 bedrijven zijn 10,8 procent van het totaal aantal Nederlandse landbouwbedrijven. Echter sinds 2006 is het aantal bedrijven met 4,6 procent gedaald. Dit is mede het gevolg van het beleid dat de provincie Overijssel heeft gevoerd. Er zijn extensiveringsgebieden aangewezen waar landbouwbedrijven moeten verdwijnen voor andere functies. Hierover later meer. Qua werkgelegenheid stelt de landbouwsector niet veel voor in Overijssel. De 5.700 banen zijn goed voor 1,1 procent van het totale aantal banen.

Streekplan

Ondanks dat de provincie Overijssel de plattelandseconomie wil verbreden, ziet de provincie Overijssel ook veel ruimte voor de landbouw. De landbouw heeft voor de provincie Overijssel drie belangrijke functies:

- Bijdragen aan de provinciale economie
- Het openhouden van het landelijk gebied
- Het in stand houden van en voortbouwen op waardevolle cultuurlandschappen

Er zijn echter ook een aantal beperkingen voor de landbouw in Overijssel. Dit komt naar voren in het planconcept “schaalvergroting en verbreding in de landbouw”.

Planconcept: Schaalvergroting en verbreding in de landbouw

Via ontwikkelingsperspectieven geeft de provincie aan waar kansen voor de landbouw liggen. Hierbij zijn er volgens de provincie twee mogelijkheden voor landbouwbedrijven, namelijk schaalvergroting en verbreding. Schaalvergroting is vooral mogelijk in de landbouwwontwikkelingsgebieden. In gebieden waar er minder ruimte is voor de landbouw kan de verbreding van landbouwbedrijven een optie zijn. Hierbij worden functies aan het bedrijf toegevoegd. Hierbij kan men denken aan agrarisch natuurbeheer of het opwekken van duurzame energie. De provincie probeert met de ondernemers mee te denken hoe deze concepten in de praktijk uitgewerkt dienen te worden.

Ook heeft de aanleg van de EHS ook een grote invloed op de landbouw in de provincie. Zo moeten landbouwbedrijven wijken voor natuurgebieden en zijn er ook strenge regels rondom deze natuurgebieden. Aan de andere kant bieden de EHS-gebieden de mogelijkheid voor landbouwbedrijven om zich meer met agrarisch natuurbeheer bezig te houden.

Daarnaast is een groot deel van de provincie Overijssel aangewezen als reconstructiegebied. In de gebieden met intensieve landbouw wordt gekeken hoe de overlast van de landbouw beperkt kan worden om zo de duurzaamheid van de landbouw te kunnen garanderen. De provincie stelt reconstructieplannen op om de doelen te bereiken. In overleg met gemeenten worden deze plannen ook ingepast in de bestemmingsplannen van de gemeenten. Dankzij de reconstructiegelden van het rijk kan de provincie gemeenten ook financieel ondersteunen bij het uitvoeren van de plannen.

Ook voert de provincie veel onderzoek uit naar de ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw. Zo is de provincie aan het kijken of er zogenaamde agrobusinessparken aangelegd kunnen worden. In deze businessparken komen verschillende agrarische bedrijven bij elkaar zodat er een samenwerking op gang kan komen. Daarnaast worden er verkenningen uitgevoerd naar de intensieve landbouw in Noord-Overijssel en naar de beleidshervorming van het Europese landbouwbeleid. Daarnaast onderhoudt de provincie samen met de provincie Gelderland het kennisnetwerk Oost voor innovaties in de landbouw.

Hoewel de provincie Overijssel wel kansen ziet voor de landbouw, zijn de mogelijkheden beperkt. Dit komt ook door de beperkingen die de Reconstructiewet oplegt. Daar gaat ook de meeste

aandacht van de provincie naar uit.

Provinciaal Meerjarenprogramma

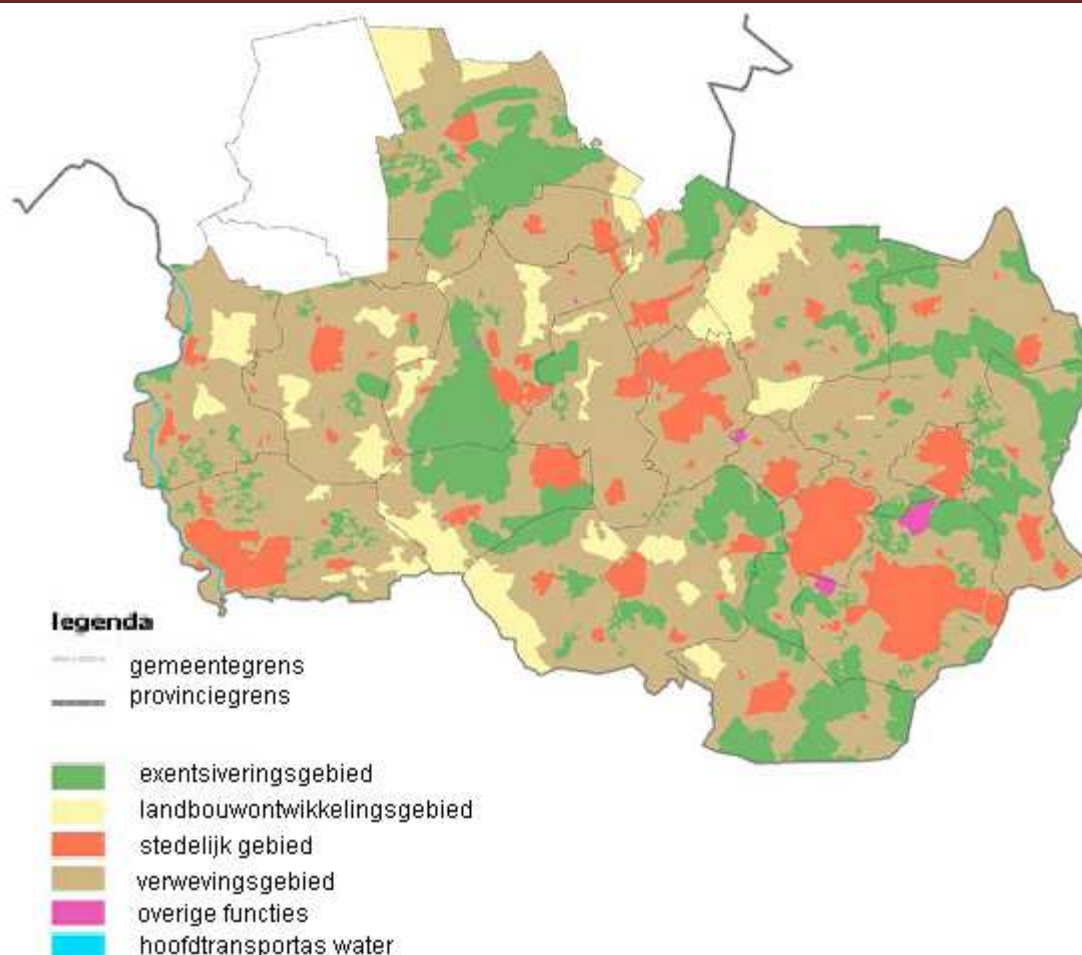
In het Provinciaal Meerjarenprogramma van de provincie Overijssel is er veel aandacht voor de landbouw in de provincie. Dit is mede te danken aan de Reconstructiewet van het rijk. De Reconstructieplannen die dankzij deze wet gemaakt worden zijn opgenomen in het Provinciaal Meerjarenprogramma. Bijna de gehele provincie valt onder de Reconstructiewet. Alleen een gedeelte in Noord-West Overijssel hoort niet tot het reconstructiegebied. Hier staat echter ook veel geld tegenover. In de periode van 2001 van 2008 kreeg de provincie al 400 miljoen euro te besteden.

Planconcept: Verbetering van de ruimtelijke structuur van de landbouw.

Belangrijk punt in het meerjarenprogramma is de aandacht voor de ruimtelijke structuur van de landbouw. De provincie Overijssel heeft gebieden aangewezen waar er welke mogelijkheden liggen voor de landbouw. De al eerder genoemde ontwikkelingsperspectieven zijn mede van deze indeling afgeleid. Er zijn drie soorten gebieden te onderscheiden:

- Landbouwontwikkelingsgebieden: Deze gebieden zijn speciaal geschikt voor intensieve landbouw. Hier liggen dan ook kansen voor uitbreiding en het opstarten van landbouwbedrijven.
- Verwevingsgebieden: Dit zijn gebieden waarbinnen verschillende functies gecombineerd worden. Binnen de verwevingsgebieden worden speciale sterlocaties aangewezen die geschikt zijn voor intensieve landbouw.
- Extensiveringsgebieden: In deze gebieden wordt de intensieve landbouw langzaam afgebouwd. Hier wordt plaats gemaakt voor andere functies, zoals wonen en recreatie. Geprobeerd wordt om bestaande agrarische bedrijven in deze gebieden naar landbouwontwikkelingsgebieden te verplaatsen.

Op de volgende kaart is te zien hoe Overijssel is ingedeeld in deze gebieden.



Figuur 7 Ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw (Provincie Overijssel, 2006a)

Deze indeling van de provincie stelt de voorwaarden voor ontwikkelingen in de landbouw. Hier is dus sprake van normstellend beleid. Het is vervolgens aan de gemeenten om een visie te ontwikkelen voor de groei- en vestigingsmogelijkheden die de verschillende gebieden bieden.

Daarnaast is er nog een tweede punt waarmee de provincie de ruimtelijke structuur van de landbouw wil verbeteren. De verkavelingspositie in Overijssel is namelijk ongunstig. Daarom stimuleert de provincie Overijssel de mogelijkheden tot ruilverkaveling. Het initiatief dient hierbij van de agrarische ondernemers zelf te komen. De provincie kan hierbij het geschikte instrumentarium bieden zodat de kosten voor de verkaveling beperkt kunnen blijven.

Planconcept: Perspectievolle landbouw

In het Provinciaal Meerjarenprogramma geeft de provincie aan een perspectievolle landbouw te willen ontwikkelen. Dit planconcept is de voorloper van het planconcept "schaalvergroting en verbreding in de landbouw" uit de omgevingsvisie.

De provincie Overijssel gaat er van uit dat de melkveehouderij en de intensieve veehouderij de meest omvangrijke landbouwsectoren in de provincie blijven. Daarnaast hoopt de provincie echter dat de landbouwsector verbreedt wordt met andere vormen van landbouw, zoals paardenhouderij, boomteelt, rietteelt en glastuinbouw. Deze nieuwe vormen van landbouw vragen echter wel om ruimte, omdat anders de toekomst voor deze bedrijven in gevaar komt. De provincie wil dan ook geen beperking opleggen aan de grootte van bouwpercelen met uitzondering voor de intensieve veehouderij.

Belangrijk uitgangspunt van de provincie Overijssel is dat er gestuurd moet worden op kwaliteit en minder op kwantiteit. Het is voor de provincie vooral belangrijk dat de landbouwsector bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving.

In Overijssel is de laatste jaren het aantal landbouwbedrijven afgenomen. De provincie verwacht dat deze trend zich in de komende jaren gaat voortzetten. De provincie wil in samenwerking met gemeenten de hervestiging van landbouwbedrijven vorm geven. Bij vrijkomende bedrijven wil de

provincie het principe “zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik” toe te passen. Dit houdt in dat nieuwe landbouwbedrijven zich moeten vestigen op plaatsen waar andere landbouwbedrijven ophouden te bestaan. Hierbij worden twee uitzonderingen gemaakt. Wanneer een bedrijf uit publieksbelang moet vertrekken van de huidige locatie, krijgt het bedrijf de mogelijkheid om zich op een nieuwe locatie te vestigen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een landbouwbedrijf moet wijken voor de aanleg van de EHS. De tweede uitzondering wordt gemaakt voor bedrijven die op de huidige locatie geen verdere ontwikkelingsmogelijkheden meer hebben, bijvoorbeeld omdat er geen milieuruimte meer is. Bij beide uitzonderingsgevallen vervalt de bestemming agrarisch bouwperceel op de oude locatie.

De titel “Perspectiefvolle” landbouw doet vermoeden dat de provincie de landbouw vooral wil stimuleren. Dit blijkt echter niet uit de voorgestelde maatregelen. Hieruit komen vooral normstellende maatregelen naar voren. Belangrijk is vooral dat landbouwbedrijven in hun omgeving passen en bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Vervolgens is het vooral aan de ondernemers om het bedrijf ook rendabel te maken.

Planconcept: Duurzame landbouw

Naast de aandacht voor schaalvergroting en verbreding van de landbouw speelt ook het concept “duurzame landbouw” een belangrijke rol in de provincie Overijssel. Allereerst ziet de provincie toe op het landelijke, generieke milieubeleid. De provincie wil echter ook op regionaal niveau toezicht houden op de milieukwaliteit van het landelijk gebied.

Uit onderzoek is gebleken dat de stikstofdepositie in natuurgebieden van de EHS voor 35% wordt veroorzaakt door de landbouw. Daarom heeft de provincie enkele aanvullende maatregelen genomen om dit te voorkomen (Provincie Overijssel, 2006a).

- (Stimulerings)beleid gericht op het versneld verminderen van de ammoniakemissie van landbouwbedrijven (technische maatregelen, stalaanpassingen, aanpassing bedrijfsvoering, etc.);
- Stimulering van de ontwikkeling van natuur- en landschapsgerichte landbouwbedrijven rondom de Natura 2000-gebieden, ook met het oog op een goede ruimtelijke inpassing van Natura 2000-gebieden in het omliggende agrarisch cultuurlandschap;
- De sanering van zogenaamde piekbelasters en uitplaatsen van landbouwbedrijven vanuit deze gebieden, bijvoorbeeld voor de realisatie van de EHS, het verbeteren van de hydrologie in het kader van de uitvoering van de Reconstructiewet.

Als tweede maatregel probeert de provincie de uitstoot van ammoniak, stank en stof die door de landbouw wordt veroorzaakt te beperken. Dit moet vooral door stimulerend beleid bereikt worden. Zo is de provincie bezig om samen met het rijk en de landbouwsector luchtfilters te gaan subsidiëren. Hiermee kan de uitstoot van schadelijke stoffen in de lucht beperkt worden.

De derde maatregel om de landbouw te verduurzamen is van meer algemeen belang. De provincie stelt subsidiegeld beschikbaar uit het Energiepact voor het opwekken van duurzame energie. Als voorbeeld wordt het opwekken van energie door mestvergisting genoemd. Deze maatregel past ook goed bij de intentie van de provincie om de landbouw te verbreden.

3.3.3 Begroting 2009

De aandacht voor de landbouw verschilt nogal in beide provincies. De provincie Overijssel is actief bezig met het ontwikkelen van de landbouw in de provincie. Dit kan ook doordat de provincie geld krijgen uit het Reconstructiebudget van het Rijk. In totaal is er in 2009 10,1 miljoen euro beschikbaar voor het ontwikkelen van perspectiefvolle landbouw. Dit geld is beschikbaar voor de volgende drie doelen:

- Verplaatsen van toekomstgerichte intensieve veehouderijen naar landbouwontwikkelingsgebieden;
- Omvorming van intensieve veehouderij bedrijven;
- Duurzame ontwikkeling landbouwontwikkelingsgebieden;

De provincie Overijssel is vooral bezig met het beperken van de overlast van de landbouw. De provincie Friesland heeft het in dit verband vooral over het duurzaam houden van de landbouw.

Het is dan ook niet opvallend dat het woord landbouw het meest in het hoofdstuk over milieu naar voren komt. Toch kent de provincie Friesland niet de problemen zoals de provincie Overijssel die in de reconstructiegebieden heeft. De landbouwsector krijgt hier meer ruimte om uit te breiden.

3.3.4 Vergelijking

Beide provincies zijn op een andere manier bezig met de landbouw. Dit wordt direct al duidelijk uit de ambitie van de provincies. De provincie Overijssel geeft aan dat het de landbouw moet worden verduurzaamd, terwijl de provincie Friesland ervoor wil zorgen dat de landbouw duurzaam blijft. Dit is een duidelijk verschil in benadering. Het lijkt erop dat in Overijssel de landbouw meer overlast bezorgd dan in Friesland. Wat ook mee zal helpen is het feit dat de provincie Overijssel geld uit het Reconstructiebudget van het rijk krijgt om de landbouw te hervormen. Dus de provincie Overijssel heeft zowel meer noodzaak als middelen om zich bezig te houden met de landbouw. Het beleid uit zich dan ook vooral in normstellende maatregelen. Deze worden al in het Provinciaal Meerjarenprogramma van de provincie Overijssel aangegeven, terwijl in het Fries Provinciaal Meerjarenprogramma vooral over de mogelijkheden van de landbouw wordt gesproken.

Naast de economische betekenis van de landbouw noemt de provincie Friesland ook het sociale aspect belangrijk voor de provincie. Zolang de sector binnen het generieke beleid past, krijgt de landbouw dan ook de ruimte om zich te ontwikkelen. Het aantal gerichte beleidsmaatregelen blijft echter beperkt. Wel kijkt de provincie hoe de externe productiefactoren kunnen worden verbeterd. De provincie Friesland laat de ontwikkeling van de landbouw dus redelijk vrij. Dit is opvallend, omdat de provincie voor andere thema's juist veel normstellend beleid heeft. De vrijheid die de provincie nu biedt kan ook als stimulerend beleid worden gezien, omdat in andere provincies (zoals Overijssel) er meer beperkende maatregelen zijn.

3.4 Recreatie en toerisme

Zowel de provincie Friesland als de provincie Overijssel staan bekend om hun groene omgeving. Dit trekt in beide provincie dan ook veel toeristen aan. Ook voor de eigen bevolking is het belangrijk dat er recreatiemogelijkheden zijn. De provincies willen hier graag hun steentje aan bijdragen.

3.4.1 Friesland

In Friesland is recreatie en toerisme een belangrijke economische sector. Zonder de aanverwante bedrijvigheid mee te rekenen, heeft de sector met bijna 22.000 (parttime) banen een aandeel van circa 8% in de totale Friese werkgelegenheid. Van die banen is 63% op het platteland te vinden, waarvan eenderde in de regionale centra en tweederde daarbuiten (Fokus, 2003).

Het herkenbare landschap van Friesland is één van de belangrijkste kwaliteiten waar toeristen mee aangetrokken worden. Vooral in combinatie met de sterke infrastructuur met fiets-, wandel- en vaarwegen worden veel toeristen naar Friesland gelokt.

Streekplan

Om de sector te behouden en te versterken zet de provincie in op kwaliteitsverbetering van de voorzieningen. Daarnaast wijst de provincie de sector op zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van de natuur, landschap en erfgoed. De sector heeft zijn populariteit voornamelijk ook aan deze aspecten te danken.

De toeristische sector neemt relatief weinig ruimte in beslag, zodat er in het ruimtelijk beleid weinig beperkingen aan de toeristische sector opgelegd hoeven te worden. Aan de andere kant hebben de recreatieve voorzieningen veelal wel hun invloed op naburige natuurgebieden. De provincie houdt in de gaten dat er niet te veel negatieve effecten optreden. Bovendien gaat de provincie Friesland er van uit dat de toeristische sector versterkt wordt door voorzieningen te concentreren.

Planconcept: Concentratie van recreatieve voorzieningen

De provincie Friesland wil grootschalige en intensieve recreatieve voorzieningen in stedelijke en regionale centra concentreren. Concentratie is nodig om verschillende voorzieningen elkaar te laten versterken. Bovendien wordt zo de herkenbaarheid van de provincie verbeterd en wordt versnippering voorkomen. Hiermee sluit dit concept aan bij het economische planconcept waarin de grootte van het bedrijf bepaald in welke kernen het bedrijf zich mag vestigen. De provincie

maakt bij recreatieve voorzieningen echter wel een uitzondering voor kernen die aanvullende recreatiemogelijkheden bieden. De kernen die hiervoor zijn aangewezen zijn Appelscha, Akkrum, Bakkeveen, Earnewâld, Echtenerbrug/Delfstrahuizen, Heeg, Hindeloopen, Holwerd, Idskenuizen, Koudum, Langweer, Noordwolde, Oldeberkoop, Oosterzee, Oostmahorn, Oudega, Oudemirdum, Sloten, Stavoren, Terherne, Wergea en Woudsend. Voor kleinere recreatievoorzieningen, zoals een jachthaven, dorpslogementen en een kleinschalige passantencamping is wel ruimte in andere kernen.

Planconcept: Toeristisch-recreatieve netwerk

Aansluitend op de concentratie van grootschalige recreatieve voorzieningen volgt het concept waarin het toeristisch netwerk centraal staat. De provincie wil voor de toerist een duidelijk herkenbaar netwerk creëren van recreatieve mogelijkheden. De recreatiekernen, steden en regionale centra worden via (fysieke) verbindingen verbonden. Het gaat hierbij om zowel fiets-, wandel- als vaarverbindingen. De provincie houdt zich actief bezig met het onderhouden en versterken van deze verbindingen. Ook de route van de Elfstedentocht vormt een populair netwerk van verbindingen. Daarnaast probeert de provincie te voorzien in aanvullende voorzieningen langs de verbindingen. Zo houdt de provincie zich bezig met aanlegplaatsen voor de pleziervaart. Ook ziet de provincie er op toe dat verbindingen niet door barrières geblokkeerd worden.

Planconcept: Kwaliteitsverbetering

Om de herkenbaarheid van de recreatiekernen te bevorderen, staat de provincie niet toe dat overal nieuwe voorzieningen ontstaan. Dit geldt ook voor de verblijfsaccommodaties waar de bezettingsgraad aangeeft dat uitbreiding van het aantal slaapplekken niet nodig is. Bestaande accommodaties krijgen wel de kans om uit te breiden, maar nieuwe accommodaties zijn toegestaan tot het middelgrote segment. Dit houdt in dat nieuwe kampeerterrinen uit maximaal 200 standplaatsen mogen bestaan en dat recreatiebungalow- en appartementencomplexen maximaal vijftig eenheden mogen hebben. Hier kan alleen in goed overleg met de provincie vanaf worden geweken. Kleine accommodaties tot vijftien eenheden zijn overal buiten de natuurgebieden mogelijk. De provincie heeft wel als eis dat recreatiewoningen niet permanent bewoond mogen worden.

De provincie Friesland geeft in het streekplan ook aan dat er ruimte is voor een grootschalige attractie voor dagrecreatie. Daarmee hoopt men 250.000 bezoekers per jaar aan te trekken. Dit kan het aanbod in de provincie verbreden en levert veel werkgelegenheid op. Hierbij heeft de provincie de voorkeur voor een locatie bij een stedelijk centrum. Ook ontbreekt het in de provincie aan een aantal typen recreatievoorzieningen, zoals voorzieningen voor de jeugd en slechtweervoorzieningen. De provincie probeert hiervoor ondernemers te inspireren.

Provinciaal Meerjarenprogramma

In het Provinciaal Meerjarenprogramma is de aandacht voor de toeristische sector beperkt. Dit komt ook doordat de ILG-gelden hier niet voor bedoeld zijn. In het Provinciaal Meerjarenprogramma wordt vooral een visie gegeven. De provincie Friesland wil de aansluiting houden met de vraag vanuit de markt. De mogelijkheden voor de provincie om dit te bereiken zijn echter beperkt. Wel zal elk jaar onderzoek worden gedaan. Belangrijk is dat er een gevarieerd aanbod van voorzieningen en accommodaties is. Daarnaast geeft de provincie aan dat de nadruk komt te liggen op kwaliteitsverbetering.

3.4.2 Overijssel

De toeristische sector telt in Overijssel 33.500 banen en is daarmee een belangrijke werkgever binnen de provincie. Daarbij is een goed aanbod belangrijk voor het aantrekken van mensen en bedrijven naar de provincie.

Omgevingsvisie

De provincie Overijssel wil ondernemers de ruimte geven om te investeren in nieuwe recreatievoorzieningen. De hoofdlijn van het beleid wordt als volgt verwoord:

De provincie biedt ruimtelijke mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit en het vergroten van de diversiteit van de bestaande verblijfsaccommodatie, onder voorwaarden van generiek instrumentarium (o. a. zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik), ontwikkelingsperspectieven en gebiedskenmerken (Provincie Overijssel, 2006 b; pag 92).

De provincie wil ook graag het aantal recreatiewoningen in de provincie beperken. Alleen in Noord-West Overijssel en voor innovatieve concepten zijn er mogelijkheden voor nieuwbouw van recreatiewoningen. Het permanent bewonen van recreatiewoningen keurt de provincie af en er wordt dan ook geëist dat de gemeenten dit in hun bestemmingsplannen opnemen.

Planconcept: Kwaliteit en innovatie toeristische sector

De provincie Overijssel wil ook graag in de toeristisch-recreatieve infrastructuur investeren, zodat iedereen de provincie kan beleven. Ook biedt de provincie stimulerende maatregelen voor projecten ter verbetering van het routenetwerk. Het zijn vooral gemeenten die hier gebruik van kunnen maken. Daarnaast investeert de provincie actief in Toeristische Overstap Punten (TOP's). Op deze punten komen verschillende routes en voorzieningen bij elkaar. Ook ziet de provincie bij gebiedsontwikkelingsprojecten er op toe dat er voldoende fietspaden aangelegd worden. Daarnaast wil de provincie Overijssel graag toeristen aan de provincie binden. Daarvoor zijn kwalitatief goede voorzieningen nodig. De provincie stelt zichzelf als doel om de sector vitaal en vernieuwend te maken. Belangrijke punten daarbij zijn innovatie en het zelf organiserende vermogen van ondernemers. De provincie probeert hier aan bij te dragen door de provincie te promoten. Daarbij wordt geprobeerd om een eigen identiteit te creëren voor bepaalde streken binnen de provincie. Deze gebieden hebben elk hun eigen recreatieve mogelijkheden. Het is echter aan ondernemers om hier gebruik van te maken. De provincie probeert vooral te inspireren.

Dit planconcept kenmerkt zich voornamelijk door inspirerend en stimulerend beleid. Er worden echter weinig middelen beschikbaar gesteld voor het beleid. Wel probeert de provincie Overijssel de toeristische sector de ruimte te geven die het nodig heeft. Daarbij probeert de provincie ook de koppeling te maken met andere functies, zoals het landschap, water, cultuur, zorg en sport. Voor deze thema's is soms meer geld beschikbaar. Zo kan ook het toerisme in de provincie van dit geld profiteren.

Provinciaal Meerjarenprogramma

De provincie Overijssel heeft in zijn Provinciaal Meerjarenprogramma nauwelijks aandacht voor toerisme en recreatie. Net als bij het economisch beleid wordt hiervoor vooral verwezen naar het generieke economische beleid. Wel bekijkt de provincie of er mogelijkheden zijn om agrotourisme in de provincie te ontwikkelen.

3.4.3 Begroting 2009

Belangrijkste attractie van de provincie Friesland zijn de Friese Meren. Er wordt op allerlei manieren gerecreëerd. De provincie wil vooral de mogelijkheden voor de recreatievaart verbeteren, bijvoorbeeld door het aanleggen van nieuwe steigerplaatsen. De provincie is op het moment bezig met een groot integraal project voor het verbeteren van de Friese Meren. De nadruk ligt hierbij op het verbeteren van de recreatievaart, bijvoorbeeld door de aanleg van aquaducten, jachthavens en steigerplaatsen. Door dit grootschalige project moeten meer toeristen naar Friesland worden getrokken. Van daaruit worden ook de andere attracties van de provincie interessant, zoals de Friese elf steden en de Waddeneilanden.

Naast het ontwikkelen van vernieuwende projecten binnen de bestaande thema's is er ook aandacht voor promotie. Hiervoor is een bedrag van 500.000 euro beschikbaar.

Toerisme neemt in Overijssel een minder prominente rol in de begroting in dan in Friesland. De programmaliijn "Toerisme en recreatie" van de provincie Overijssel richt zich voornamelijk op het platteland. Het ontbreekt in Overijssel echter nog aan grote attracties. Daarom hoopt de provincie dat er in samenwerking met andere partijen vernieuwende concepten kunnen worden ontwikkeld.

Hierbij wordt ingezet op een aantal thema's die goed bij Overijssel passen. Dit zijn wellness, natuur en plattelandsbeleving, cultuurbeleving en proeven en ruiken.

Ook is er veel aandacht voor marketing en promotie. De provincie hoopt dat in 2012 de provincie acht procent meer naamsbekendheid heeft dan dat dat in 2008 het geval was. In totaal is er tot 2012 elk jaar zo'n vijf miljoen euro beschikbaar voor het verbeteren van het toerisme in de provincie.

3.4.4 Vergelijking

De provincie Friesland zet vooral in op het verbeteren van de kwaliteit van het toerisme. Ook wil de provincie graag dat het toeristische aanbod wordt verbreedt, omdat het toerisme nu voornamelijk leunt op de waterrecreatie. Daarnaast is de provincie Friesland bezig met het beheren en onderhouden van het toeristische netwerk. Friesland wordt daarbij als één geheel neergezet.

De provincie Friesland vindt het belangrijk dat het netwerk van toeristische centra intact blijft en legt dan ook meer beperkingen op. Nieuwe voorzieningen dienen voornamelijk in de regionale centra en de recreatiekernen ontwikkeld te worden. Ook houdt de provincie zich bezig met het aantrekkelijk maken van de verbindingen tussen de verschillende kernen.

De provincie Overijssel pakt het anders aan. De provincie probeert verschillende streken een eigen toeristisch karakter te geven. Daarbij gaat het vaak om meer kleinschalige attracties. De provincie wil vooral de diversiteit in recreatievoorzieningen bevorderen. De provincie is niet zo zeer op zoek naar grote attracties, maar meer naar meerdere kleinere attracties. Ook de steden kunnen hier een belangrijke rol bij spelen.

De provincie Overijssel wil vooral openstaan voor nieuwe initiatieven op het gebied van recreatie en toerisme van ondernemers. Daarbij legt de provincie weinig ruimtelijke beperkingen op. Gekeken wordt of het toeristische functies met andere functies gecombineerd kunnen worden.

3.5 Natuur

Voor het natuurbeleid krijgen de provincies een grote opgave mee van het rijk. Het is namelijk de bedoeling dat in 2018 de Ecologische Hoofdstructuur voltooid is. In deze paragraaf wordt gekeken wat de provincies nog aan dit beleid toe kunnen voegen.

3.5.1 Friesland

De aantrekkelijke natuur is één van de sterke punten van Friesland. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de provincie deze natuur graag wil behouden. Het is niet alleen belangrijk voor het leefklimaat van de provincie, maar trekt ook toeristen aan.

Streekplan

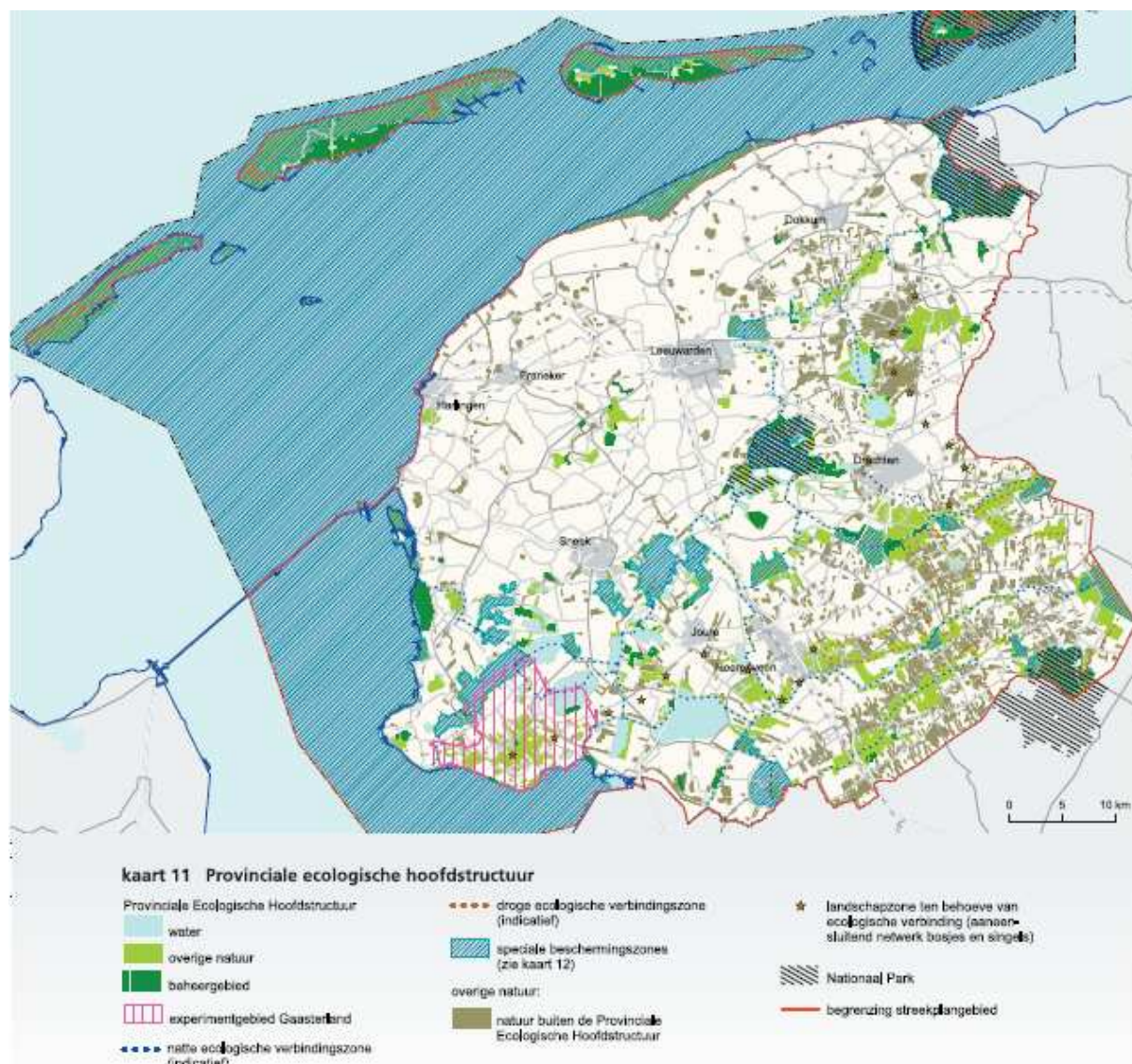
De basis voor het natuurbeleid van de provincie Friesland is de aanleg van de EHS. Dit wordt voor een groot gedeelte door het rijk bepaald. Ook andere landelijke wetten als de Flora en Faunawet zijn van grote invloed. Belangrijkste taak van de provincie is dan ook het vervolmaken van de EHS. In 2018 moet de gehele EHS gerealiseerd zijn. Daarnaast is Friesland ook belangrijk voor weidevogels, omdat veel trekvogels via Friesland naar het zuiden trekken. De weidegebieden worden echter bedreigd door schaalvergroting en intensivering in de landbouw. De provincie probeert de weidegebieden te beschermen.

Planconcept: Provinciale Ecologische Hoofdstructuur

De provincie Friesland houdt zichzelf actief bezig met het verwezenlijken van de Ecologische Hoofdstructuur. Van de 16.235 hectare natuurgebied dat gerealiseerd dient te worden is inmiddels 13.000 hectare aangewezen. Daarnaast probeert de provincie ook een Provinciale Ecologische Hoofdstructuur te realiseren. Het beheer van de natuurgebieden laat de provincie zo veel mogelijk over aan verschillende organisaties, zoals It Fryske Gea, Staatsbosbeheer en de Vereniging Natuurmonumenten. Ook is het mogelijk om het natuurbeheer aan particulieren over te laten. Zo staat in het Provinciaal Meerjarenprogramma dat 14.830 hectare voor agrarisch natuurbeheer gebruikt zal worden. Inmiddels is bepaald welke gebieden hiervoor in aanmerking komen.

Daarnaast is voor de provincie Friesland natuur een basiskwaliteit die ook andere functies kan versterken, zoals, wonen, werken en recreatie en toerisme. Daarom vindt de provincie het

belangrijk dat er aandacht is voor natuur bij alle ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij wordt de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur als uitgangspunt gebruikt (zie figuur 8).



Figuur 8 Provinciale ecologische hoofdstructuur (Provincie Overijssel, 2006a)

Voor natuurgebieden worden beheers- en inrichtingsplannen opgesteld. Deze plannen worden zo veel mogelijk geïntegreerd met andere ruimtelijke planvormen. Daarbij wordt ook nadrukkelijk gekeken of het mogelijk is om natuur te combineren met andere functies.

Naast de aanleg van de EHS is de provincie ook verantwoordelijk voor de bescherming van deze gebieden. De provincie geeft duidelijk aan dat nieuwe ruimtelijke plannen in en rondom natuurgebieden ongewenst zijn. Alleen bij grote uitzondering kunnen ruimtelijke plannen in natuurgebieden worden uitgevoerd. Overlast zal zo veel mogelijk worden beperkt en schade aan de natuur zal moeten worden gecompenseerd. Bestaand (agrarisch) gebruik in nog niet verworven gebieden die binnen de EHS vallen mag worden voortgezet, zolang er geen onomkeerbare schade ontstaat.

Buiten de EHS-gebieden zet de provincie zich nog in op twee aanvullende natuurwaarden. Ten eerste heeft de provincie aandacht voor het op stand houden van de weidevogelstand in de open klei- en veenweidegebieden. Als tweede houdt de provincie zich bezig met het ecologisch functioneren van houtwallen en elzensingelgebieden in de zandgebieden.

Provinciaal Meerjarenprogramma

Natuur speelt een belangrijke rol in het Provinciaal Meerjarenprogramma. Van het rijk komt vooral

geld beschikbaar voor het realiseren van de EHS. Daarnaast geeft de provincie Friesland in het Provinciaal Meerjarenprogramma zijn kijk op natuur in het landelijk gebied. De groene en blauwe ruimten in het landelijk gebied beschouwt de provincie als het hart van Friesland. Het is de bedoeling dat deze ruimten gereserveerd worden voor functies die hiermee een directe relatie hebben. Deze visie wordt in het Provinciaal Meerjarenprogramma verder niet met concrete maatregelen aangevuld. Deze komen in het Streekplan aan bod.

3.5.2 Overijssel

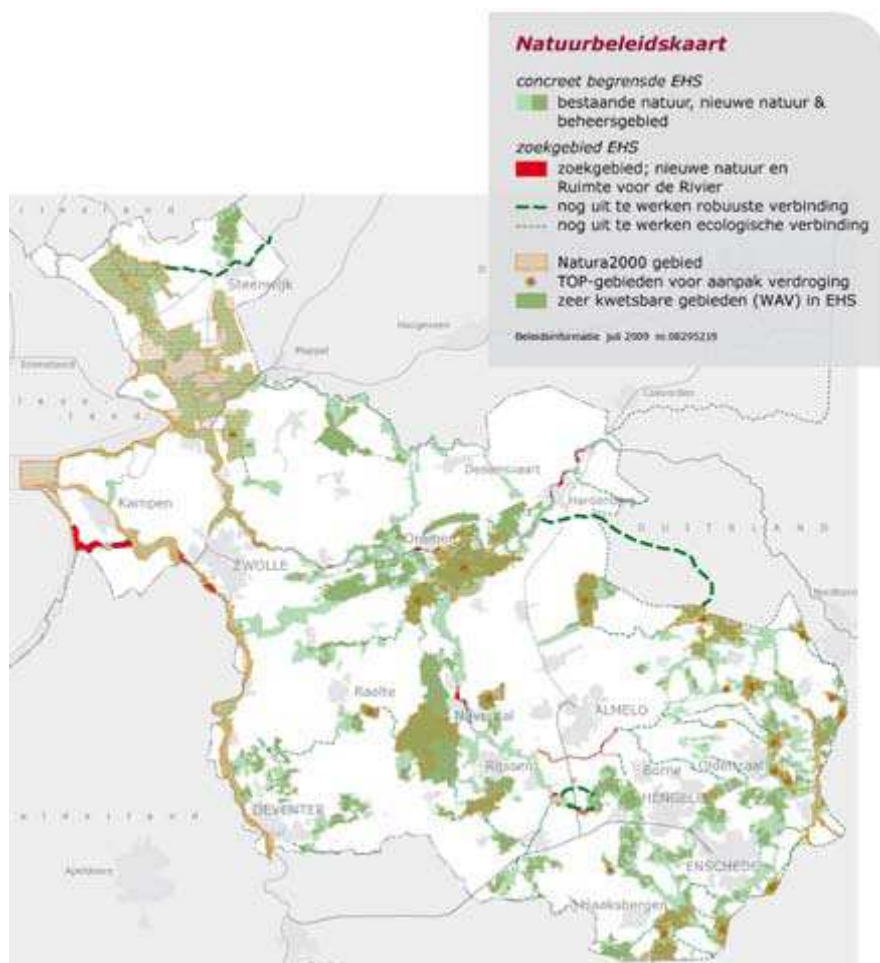
De provincie Overijssel heeft vanuit de EHS een zeer grote opgave voor het natuurbeleid. Daarnaast is de natuur ook belangrijk voor het aantrekken van toeristen.

Streekplan

Uitgangspunt van het natuurbeleid van de provincie is de realisering van de EHS. Dit komt naar voren in het planconcept "Samenhangend stelsel van natuurgebieden".

Samenhangend stelsel van natuurgebieden

De provincie Overijssel heeft als ambitie het creëren van een vitaal en samenhangend geheel van natuurgebieden. De EHS geldt daarbij als uitgangspunt. In 2018 moet de EHS gerealiseerd zijn. De provincie Overijssel heeft een zeer grote opgave op het gebied van EHS. In totaal moet er in Overijssel 74.481 hectare aan EHS worden gerealiseerd. Alle regels voor het realiseren van deze EHS zijn vastgelegd in de Omgevingsverordening. Belangrijkste regels is dat er geen grootschalige ontwikkelingen worden toegestaan, tenzij er sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen. Daarnaast spelen begrippen als herbegrenzing, saldering en compensatiebeginsel een belangrijke rol.



Figuur 9 Natuurbeleidkaart Overijssel (Provincie Overijssel, 2006b)

Buiten de realisering van de EHS is er weinig aandacht voor de natuur. Wel is er speciale aandacht voor de uitstoot van ammoniak. Door de intensieve landbouw in de zandgrondgebieden worden natuurgebieden bedreigd door verzuring. De provincie heeft zeer kwetsbare gebieden aangewezen die beschermd zullen worden. Dit uit zich in een emissieplafond voor de uitstoot van ammoniak voor bedrijven die binnen een straal van 250 meter van een natuurgebied staan.

Provinciaal Meerjarenprogramma

Belangrijkste opgave voor de provincie Overijssel in het Provinciaal Meerjarenprogramma is de realisering van de EHS. Daarnaast wil de provincie Overijssel zijn natuur behouden en ontwikkelen en zo het woon-, werk- en leefklimaat te verbeteren. In het Provinciaal Meerjarenprogramma heeft de provincie Overijssel daarvoor de volgende doelen opgesteld:

- Realiseren van de ecologische hoofdstructuur (EHS);
- Bescherming van natuurwaarden en soortendiversiteit
- Behoud en versterking van dragende landschapsstructuren en (cultuurhistorische) kwaliteiten;
- Stimulering van aanleg, herstel en beheer van landschapselementen;
- Realiseren van de gewenste (water)bodemkwaliteit.

Met de opgestelde doelen blijft de provincie Overijssel erg dicht bij de doelstellingen die het rijk heeft meegegeven.

Naast aandacht voor de EHS heeft de provincie in het Provinciaal Meerjarenprogramma ook aandacht voor het groen rondom de steden. De provincie Overijssel ziet in dat groene gebieden rondom de steden belangrijk zijn voor de woonomgeving van stedelingen en daarmee bijdragen aan de leefbaarheid van de provincie. Deze groene gebieden komen echter onder druk te staan, doordat de steden in Overijssel aan elkaar dreigen te groeien. Dit gebeurt in de Netwerkstad Twente, de regio Zwolle-Kampen alsook in de stedendriehoek Deventer-Apeldoorn-Zutphen. Om het verdwijnen van groene gebieden rondom de steden tegen te gaan moet tegelijkertijd met de ontwikkeling van bebouwing ook direct groen worden aangelegd. Ook bestaande groenstructuren rondom steden zullen versterkt worden.

3.5.3 Vergelijking

De realisering van de EHS geldt als uitgangspunt voor het natuurbeleid van beide provincies. Omdat er ook veel geld van het rijk beschikbaar komt voor het realiseren van de EHS, heeft de EHS veel invloed op het landelijk gebied. Door het normatieve karakter van het beleid worden de provincie beperkt in hun bewegingsvrijheid. Provincies kunnen niet veel meer dan het uitvoeren van het rijksbeleid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat beide provincies niet veel aanvullende maatregelen hebben.

De provincie Friesland vult het EHS-beleid nog aan met enkele maatregelen voor het in stand houden van de weidevogelstand. De provincie Overijssel wijkt verder niet veel af van de strikte doelen van het rijk. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de opgave van de provincie Overijssel (74.481 hectare) veel groter is dan de opgave van de provincie Friesland (16.235 hectare).

3.6 Landschap

Een andere belangrijk aspect van ruimtelijke kwaliteit is het landschap. Beide provincie hechten veel waarde aan het landschap. De provincies willen dit landschap graag beschermen. Ze verschillen echter wel in aanpak.

3.6.1 Friesland

De ruimtelijke kwaliteit van Friesland wordt volgens de provincie voor een groot deel bepaald door het landschap. Bovendien zijn de verschillende landschappen van groot belang voor de recreatie en het toerisme in de provincie. Daarnaast zijn in Friesland nog een aantal landschappen waar het volledig donker wordt en/of het volledig stil is. De provincie koestert deze eigenschappen, omdat deze eigenschappen het landschap een extra dimensie geven.

Streekplan

Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moeten worden ingepast in het landschap. Waar mogelijk moet het landschap als ijkpunt gelden voor nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen. Een ander belangrijk punt voor de provincie is het openhouden van het landschap. De provincie vindt het belangrijk dat het landelijk gebied zijn open karakter behoudt. Daar wordt dan ook rekening mee gehouden bij nieuwe bouwprojecten.

Planconcept: Landschap als gezamenlijke verantwoordelijkheid

De provincie Friesland voelt zich verantwoordelijk voor het in stand houden van landschappelijke kwaliteiten, omdat landschappen gemeentegrensoverschrijdend zijn. Daarom neemt de provincie Friesland de regierol op zich als het gaat om het beschermen van het landschap. De provincie kan dit echter niet alleen en wil samenwerken met het rijk, gemeenten, belangengroeperingen en anderen. De provincie zet in op de volgende punten (Provincie Friesland, 2006b):

- De Friese landschapstypen en hun ontwikkelingsgeschiedenis moeten herkenbaar blijven en de ruimtelijke kwaliteit en het identiteitsgevoel versterkt worden;
- Het landschap kan een inspiratiebron zijn voor nieuwe ontwikkelingen en een kernkwaliteit zijn voor nieuwe sociaaleconomische impulsen;
- Waar gewenst en noodzakelijk kunnen geheel nieuwe eigentijdse landschappen met veel kwaliteit gerealiseerd worden.

De provincie Friesland vindt het ordenen van functies in het landschap erg belangrijk. Het landschap is hierbij vaak kaderstellend voor nieuwe ontwikkelingen. De provincie Friesland wil zich echter ook actief bezig houden met het verbeteren van bestaande landschappen. Door versterking van de groene en blauwe dooradering van het landelijk gebied, streeft de provincie naar vergroting van de kwaliteit en de multifunctionaliteit van het landelijk gebied. Speciale aandacht heeft de provincie voor de bundelingsgebieden. Omdat hier de druk op het landschap het grootst is en het te behalen rendement van investeringen het hoogst is. De pilotprojecten voor de aanleg van landgoederen zijn een manier om het landschap in de bundelingsgebieden te versterken.

De provincie vraagt van gemeenten om hun bestemmingsplannen aan te passen aan de landschappelijke situatie. Daarbij is het ook belangrijk dat de bestemmingsplannen op elkaar aangepast worden. De provincie helpt gemeenten bij het maken van welstandsnota's, beeldkwaliteitsplannen en landschapsonwikkelingsplannen.

De provincie heeft voor verschillende landschapstypen aangegeven welke kernkwaliteiten bij het landschap horen. Het is vervolgens aan de gemeenten om deze kernkwaliteiten te beschermen. Hierbij kunnen de kernkwaliteiten zowel als inspiratiebron als als ijkpunt worden gebruikt. De volgende landschappen worden erkend:

- Kleigebied
- Laagveengebied
- Merengebied
- Gaasterland
- Noordelijke Wouden
- Bekengebied/ Zuidelijke Wouden
- Waddeneilanden
- IJsselmeergebied

In de Nota Ruimte zijn voor Fryslân twee Nationale Landschappen aangewezen, 'Zuidwest-Friesland' en de 'Noordelijke Wouden'. Het rijk biedt hiermee mogelijkheden om het landschapsbeheer van de Nationale Landschappen te financieren. Daarnaast is er geld beschikbaar voor het herstel van cultuurhistorische en landschappelijke elementen, educatie, beleving, inspiratie en recreatieve benutting. De provincie Friesland maakt daarbij geen onderscheid tussen gebieden binnen of buiten het Nationale Landschap.

Provinciaal Meerjarenprogramma

In het Provinciaal Meerjarenprogramma geeft de provincie Friesland zijn visie op het thema "landschap." Het aantrekkelijke landschap is namelijk één van de sterke punten van Friesland. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de provincie dit landschap graag wil behouden. Het is niet alleen belangrijk voor het leefklimaat van de provincie, maar trekt ook toeristen aan. Maar het blijft niet alleen bij het behouden van het landschap.

Een ander belangrijk punt voor de provincie is het openhouden van het landschap. De provincie vindt het belangrijk dat het landelijk gebied zijn open karakter behoudt. Het contrast tussen bebouwd en onbebouwd moet behouden worden. Daar wordt dan ook rekening mee gehouden bij nieuwe bouwprojecten. Bovendien kan zo verstedelijking en versnippering van het platteland voorkomen worden. De provincie Friesland wil hierin de regierol op zich nemen, waarbij de gemeenten het beleid uit moeten gaan voeren, bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkelingen.

3.6.2 Overijssel

De provincie Overijssel is trots op zijn verscheidenheid aan verschillende landschappen. De provincie wil deze landschappen dan ook graag behouden en waar mogelijk versterken. Daarbij gaat het zowel om de kwaliteit van de losse landschappen, maar het is ook de bedoeling dat de verschillende landschappen elkaar versterken.

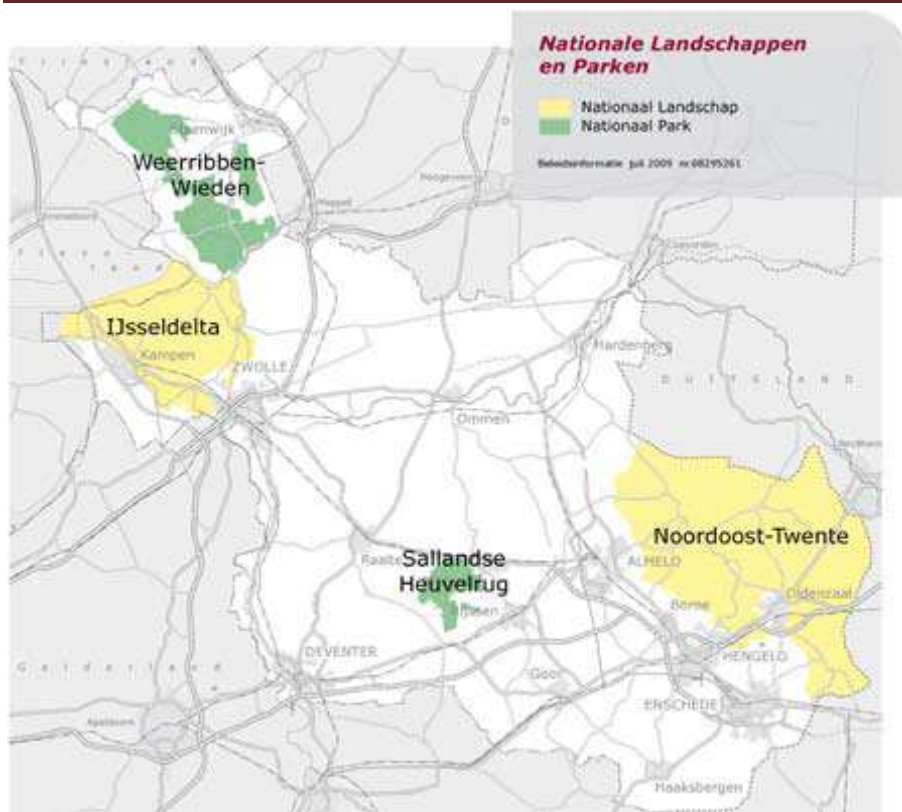
Omgevingsvisie

Landschapsbeheer is steeds belangrijker geworden voor de provincie Overijssel. In de omgevingsvisie is hier een belangrijke aanzet toe gegeven door het opstellen van de Catalogus Gebiedskenmerken.

Diversiteit van landschappen

Het Overijsselse natuurlandschap is zeer gevarieerd, van heuvels in Twente en Salland tot moerassige gebieden in de kop van Overijssel. De provincie Overijssel vindt het vooral belangrijk dat deze diversiteit aan landschappen in stand wordt gehouden. Daarom wordt als voorwaarde gesteld dat nieuwe ontwikkelingen bijdragen aan de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit. Dit wordt gedaan aan de hand van de Catalogus Gebiedskenmerken die de provincie heeft gemaakt. Voor verschillende landschappen zijn eisen opgesteld waaraan nieuwe plannen dienen te voldoen. Daarnaast worden bij PPS-constructies afspraken tussen de provincie, betrokken gemeenten en private partners gemaakt over het beheer van landschapselementen. Voor elk type landschap heeft de provincie zowel normstellend, richtinggevend als inspirerend beleid gemaakt. Het is voor gemeenten lastig om onder dit beleid uit te komen. Dit zal duidelijk gemotiveerd moeten worden. De provincie is zelf verantwoordelijk voor de groen-blaue diensten en zal hiervoor het financiële beheer verzorgen.

De provincie Overijssel huisvest ook twee Nationale Landschappen. Dit zijn de IJsseldelta en Noordoost-Twente. Naast enkele kenmerkende landschapskwaliteiten zijn deze parken ook interessant voor recreatieve doeleinden. Mogelijk zullen deze parken in de toekomst uitgebreid worden.



Figuur 10 Nationale Landschappen en parken Overijssel

De bescherming van de Nationale Landschappen wordt vastgelegd in een Ontwikkelingsprogramma. Dit bestaat uit een ontwikkelingsperspectief en een uitvoeringsprogramma. Het programma geeft aan welke kwaliteiten het gebied uniek maken en wat er gedaan zal worden om deze te behouden en te versterken. Uitgangspunt hierbij is: behoud door ontwikkeling.

Voor beide Nationale Parken is een beheers- en inrichtingsplan vastgesteld waarin de maatregelen zijn benoemd die de komende periode zullen worden uitgevoerd. Met deze maatregelen zal de kwaliteit van natuur, landschap en de educatieve betekenis van deze parken verder versterkt worden. Grootschalige ruimtelijke ontwikkeling is niet mogelijk in de Nationale Landschappen.

Naast de Nationale Landschappen spelen de verschillende landgoederen in de provincie een belangrijke rol. In totaal zijn er in Overijssel 500 landgoederen waarvan er zestig een beschermde status hebben. In landgoederen komen uiteenlopende functies en kwaliteiten samen: landbouw, natuurbeheer, landschappelijke elementen, bewoning, recreatie en cultuurhistorie. Veel landgoederen zijn geheel of gedeeltelijk opengesteld (recreatief medegebruik), waardoor ze ook maatschappelijk waardevol zijn.

Het landschap wordt voor een groot gedeelte beheerd door gebruik te maken van groen-blauwe diensten. Hierbij verrichten grondeigenaren tegen vergoeding beheer en onderhoud aan natuur, landschap, cultuurhistorie, recreatie en waterbeheer. In 2018 wil de provincie Overijssel voor minimaal vijftig procent van de landschapselementen een duurzaam beheer (meer dan twintig jaar) geregeld hebben via groen-blauwe diensten

Naast al deze maatregelen verzamelt de provincie ook veel informatie over de verschillende landschappen in de provincie. Het kan hierbij gaan om een ervenconsulent, maar ook het opstellen van een landgoederenvisie komt aan bod. Al deze kennis wordt gebundeld in het Programma Ruimtelijke Kwaliteit.

Provinciaal Meerjarenprogramma

De provincie Overijssel heeft in het Provinciaal Meerjarenprogramma nauwelijks aandacht voor het landschap. Dit komt ook doordat dit geen doel uit het ILG is. Het landschap komt wel aan de orde in het natuurbeleid van het Provinciaal Meerjarenprogramma.

3.6.3 Vergelijking

Het landschap en de natuur zijn voor beide provincies erg belangrijk. Ook omdat deze aspecten toeristen aantrekken. Het natuurbeleid van de provincies wordt veelal bepaald door het rijk, dankzij de gelden voor de aanleg van de EHS die de provincies krijgen. In het landschapsbeleid kunnen de provincies meer hun eigen ideeën kwijt. In zowel de provincie Friesland als de provincie Overijssel wordt het landschap als kaderstellend voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gezien. Aan verschillende typen landschappen worden dan ook eisen gesteld bij nieuwe ruimtelijk ontwikkelingen. De gemeenten dienen hiermee rekening te houden in hun bestemmingsplannen. De provincie Friesland ziet het landschap meer als een geheel en probeert het dan ook als een geheel te beschermen. De provincie Overijssel wil vooral bepaalde plekken met landschappelijke kwaliteiten behouden en versterken. Dit gebeurt aan de hand van de Catalogus Gebiedskenmerken die de provincie heeft opgesteld. Hierin laat de provincie duidelijk zien wat de eisen zijn voor bepaalde typen landschappen.

Daarnaast hopen beide provincies een deel van het landschapsbeheer aan grondeigenaren over te kunnen laten door grondeigenaren financieel te compenseren voor het onderhoud van het landschap.

Het verschil in opvatting komt ook naar voren in het beheer van de Nationale Landschappen in beide provincies. De provincie Friesland ziet de twee Nationale Landschappen vooral als onderdeel van het geheel in de provincie. Daar gelden dan ook dezelfde regels als in andere gebieden. Voordeel is echter dat er geld vanuit het rijk beschikbaar is voor de versterking van het landschap. De provincie Overijssel heeft voor de twee Nationale Landschappen aparte plannen gemaakt en probeert de meerwaarde van deze Landschappen te vergroten ten opzichte van de omgeving.

3.7 Wonen

Er zijn veel mensen die wonen in het landelijk gebied. Dit heeft zowel voor- als nadelen voor deze bewoners. De provincies vinden het belangrijk dat er gevarieerde woonmilieus in het landelijk gebied te vinden zijn. Aan de andere kant moet het landelijk gebied ook beschermd worden.

3.7.1 Friesland

In Friesland heeft het thema “wonen” een eigen programma met de titel “ruimte en wonen”. Hierbij is het volgende doel opgesteld:

Een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Friesland gericht op een economisch sterk en tegelijkertijd mooi Friesland: een toekomstbestendige ontwikkeling van sterke steden en een vitaal platteland.

Streekplan

De provincie Friesland heeft een duidelijk idee over waar woningbouw mogelijk gemaakt dient te worden. Dit gebeurt aan de hand van het bundelingsbeleid.

Planconcept: Bundelingsbeleid

Voor de provincie Friesland staat bundeling centraal in het woonbeleid. Woningbouw wordt geconcentreerd in de stedelijke gemeenten Leeuwarden, Drachten, Heerenveen, Sneek, Harlingen en Dokkum. Voor elk van deze steden is een bundelingsgebied afgebakend.

Door bundeling hoopt de provincie een aantal voordelen te behalen. Zo zorgen sterke steden voor een groter draagvlak en zo kunnen hoogwaardige voorzieningen worden gerealiseerd. Hier profiteren ook de bewoners van het landelijk gebied van.

Aan de andere kant kan het platteland door bundeling worden beschermd. Door de bebouwing te beperken kan de openheid van het landschap behouden blijven. Bovendien is er dan meer ruimte voor de plaatselijke bevolking om de plaatselijke woningbehoefte op te vangen. De bedoeling is

dat in de periode van 2005 tot en met 2015 ten minste 52 procent van de woningtoename in de bundelingsgebieden plaatsvindt. In tabelvorm ziet dit er als volgt uit:

Tabel 2.1.3: aandelen bundelingsgebieden in woningvoorraad en woningtoename

Bundelingsgebieden	woningvoorraad	woningtoename	Woningtoename	
	2005 (%)	1994 tot 2005 (%)	2005 t/m 2015 (%)	
Bundelingsgebied Leeuwarden	19,3%	12,7%	>19,3%	
Bundelingsgebied Drachten	9,2%	10,8%	>9,2%	<12%
Bundelingsgebied Heerenveen/Joure	8,9%	11,6%	>8,9%	<12%
Bundelingsgebied Sneek	6,6%	8,7%	>6,6%	<9,5%
Bundelingsgebied Harlingen/Franeker	4,8%	3,9%	>4,8%	
Bundelingsgebied Dokkum	3,3%	3,1%	>3,3%	
Binnen bundelingsgebieden totaal	52%	51%	>52%	
Buiten bundelingsgebieden	48%	49%	<48%	
Fryslân totaal	100%	100%	100%	

Figuur 11 Aandelen bundelingsgebieden in woningvoorraad en woningtoename Friesland

De bundelingsgebieden rond Leeuwarden, Drachten en Heerenveen/Joure hebben ook een maximum voor de woningtoename meegekregen. Dit is nodig om scheefgroei tussen het noorden en het zuiden van Friesland te voorkomen.

De bundelingsgebieden zijn vooral bedoeld om een breed aanbod van verschillende woontypen te creëren. Hiervoor is de provincie wel voor een groot gedeelte afhankelijk van de gemeenten. De provincie maakt via regionaal overleg met de verschillende gemeenten afspraken over de gewenste woningtypen in de gemeentes. Daarbij dient er ook aandacht te zijn voor het landschap, de natuur en water in combinatie met recreatieve voorzieningen, zoals maneges, volkstuincomplexen, golfterreinen, kinderboerderijen en sportcomplexen. De gebieden rondom de bundelingsgebieden kunnen het aanbod verder aanvullen, bijvoorbeeld met wonen in het groen en wonen op het water. Om de mogelijkheden hiervan te onderzoeken is er in de bundelingsgebieden ruimte voor tien pilotprojecten voor landgoederen.

Naast de bundelingsgebieden heeft de provincie Friesland ook verschillende woningbouwregio's aangewezen. Hiermee hoopt de provincie Friesland ook op regionale schaal gelijkmatig te ontwikkelen. De provincie heeft voor elke woningbouwregio aangegeven hoeveel procent van het totale aantal woningen van de provincie in een regio mogen staan. Dit wordt vervolgens onderverdeeld naar de gemeenten binnen de regio's. Om niet voor verrassingen vanuit de markt te komen staan wordt dit niet uitgedrukt in absolute getallen, maar in procenten. Deze afspraken hebben een indicatief karakter en is tot stand gekomen op basis van regionale afspraken.

Friesland als woonprovincie

De provincie Friesland probeert de provincie als woonprovincie aantrekkelijker te maken. Dit wil de provincie graag doen door exclusieve woonmilieus te creëren. Om dit mogelijk te maken maakt de provincie voornamelijk gebruik van stimulerende maatregelen.

De provincie Friesland wil in beperkte mate het wonen in het landelijk gebied wel toestaan. De provincie wil vooral exclusieve woonmilieus creëren die in de rest van het land nauwelijks te vinden zijn. Om zo mensen van buiten de provincie aan te trekken. Om te kijken wat de mogelijkheden zijn is de provincie een aantal pilotprojecten gestart. Zo is het de bedoeling dat er tien nieuwe landgoederen ontwikkeld worden, in elk bundelingsgebied twee. Daarbij worden strenge eisen gesteld. De maatschappelijke meerwaarde van een nieuw landgoed moet aantoonbaar zijn, waarbij de ontwikkeling van landschappelijke en natuurlijke waarden door andere functies wordt gefinancierd.

Daarnaast ziet de provincie ook ruimte voor zeven landelijke woonclusters, waar wonen, werken of zorgvoorzieningen in een attractieve landschappelijke omgeving en in een bijzondere mix met elkaar kunnen worden gecombineerd. De woonclusters sluiten aan bij landschappelijke kwaliteiten en structuren. Een hoge beeldkwaliteit geldt als uitgangspunt. De clusters moeten wel bij een bestaande kern worden gepland.

3.7.2 Overijssel

De ambitie van de provincie Overijssel voor het thema “wonen” is simpel. De provincie wil aantrekkelijke en gevarieerde woonmilieus creëren die voorzien in de woonvraag.

Structuurplan

In eerste instantie is het bebouwde gebied de aangewezen plek voor woningbouw. Daarnaast is de provincie op zoek naar een aanvulling van het aanbod in woonmilieus. Het landelijk gebied kan daarin een belangrijke rol spelen.

Flexibel aanbod van woonmilieus

In eerste instantie dient de woningbouw zich te ontwikkelen in bestaande bebouwde gebieden en op uitbreidingslocaties. Buiten deze gebieden zal de woningbouw zich vooral moeten richten op de lokale vraag en op bijzondere doelgroepen. Alleen door middel van bovenlokale afspraken kan aan deze eisen ontkomen worden. Ook worden er afspraken met de gemeenten gemaakt. Bestemmingsplannen zullen moeten worden aangepast op de woonvisie van de provincie. Dit gebeurt aan de hand van prestatieafspraken tussen de gemeenten en de provincies.

De provincie Overijssel wil echter ook mogelijkheden bieden voor landelijk wonen. Nieuwe ontwikkelingen dienen natuurlijk wel te voldoen aan het generieke beleid.

De kansen hiervoor liggen vooral bij de beëindiging van agrarische bedrijven. Hier komt vaak een woonbestemming voor in de plaats. De rood-voor-rood-regeling maakt dit zelfs mogelijk zonder ingewikkelde procedures en kosten. Hier is dus sprake van stimulerend beleid.

Op dit moment is de provincie aan het kijken of het mogelijk is om kleinere woongemeenschappen te stichten, bijvoorbeeld op de plaatsen waar grotere agrarische bedrijven verdwijnen. Ook zijn in de provincie veel landgoederen te vinden. De economische rendabiliteit van deze gebieden kan versterkt worden door wooneenheden toe te voegen.

Provinciaal Meerjarenprogramma

De provincie Overijssel heeft in het Provinciaal Meerjarenprogramma geen apart gedeelte voor het thema wonen. Het thema wonen valt onder het generiek beleid van de provincie dat niet geprogrammeerd is in het Provinciaal Meerjarenprogramma. Dit komt mede doordat er vanuit het Rijksmeerjarenprogramma geen doelen voor het thema worden gesteld. In het Provinciaal Meerjarenprogramma is er wel veel aandacht voor de leefbaarheid op het platteland. “Sociale vitaliteit en leefbaarheid” is één van de vijf programmalijnen in het Provinciaal Meerjarenprogramma. In dit programma richt de provincie zich niet zo zeer op het aanbod van woningen, maar meer op de verbetering van de leefomgeving.

3.7.3 Begroting 2009

De provincie Overijssel heeft het thema Wonen opgenomen in het programma “De kwaliteit van de leefomgeving”. Dit is een breed thema die zich richt op het behouden en verbeteren van een goed leefklimaat in de provincie. Hierbij wordt wel onderscheid gemaakt tussen stedelijk en landelijk gebied.

In totaal is er voor de verbetering van het woonklimaat in Overijssel 5,1 miljoen euro beschikbaar. Jarenlang lag de nadruk op nieuwbouw, maar het aantal nieuwbouwprojecten zal in de komende jaren af gaan nemen. Hiermee zullen ook de opbrengsten uit grondverkoop af gaan nemen. De aandacht komt dus meer op kwaliteit te liggen. De doelstelling die daar bij hoort luidt als volgt:

Bijdragen aan een gevarieerd, aantrekkelijke en hoogwaardig woonklimaat in Overijssel voor iedereen.

Hierbij is zowel voor het landelijk als het stedelijk gebied een subdoel opgesteld. Aan de ene kant moet het woonaanbod in plattelandsgemeenten beter aansluiten op de vraag van de inwoners. Zo moet het mogelijk worden voor mensen om hun hele leven in hun eigen dorp te blijven wonen.

Het tweede subdoel is gericht op de stedelijke netwerken. Ook hiervoor vindt de provincie het belangrijk dat er een gevarieerd en kwalitatief goed aanbod van woningen is. Beide doelen moeten voornamelijk bereikt worden door afspraken te maken met de gemeenten over het woningaanbod. Daarnaast wil de provincie een financiële bijdrage leveren aan het

realiseren van woon-zorgcomplexen en woon-zorgzones. Daarnaast zullen in 2009 afspraken met het rijk over verstedelijking worden gemaakt.

In Friesland heeft het thema “wonen” een eigen programma in de programmabegroting met de titel “ruimte en wonen”. Hierbij hoort ook een opvallend doel:

Een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Friesland gericht op een economisch sterk en tegelijkertijd mooi Friesland: een toekomstbestendige ontwikkeling van sterke steden en een vitaal platteland.

De verwachting is dat de natuurlijke bevolkingsgroei in de toekomst tot stilstand zal komen. Daarom wil de provincie Friesland graag mensen van buiten de provincie overhalen om naar Friesland te verhuizen. Om dit te kunnen bereiken wil de provincie een economisch sterk en mooi Friesland aan kunnen bieden.

De provincie ziet onder voorwaarde wel mogelijkheden voor wonen in het landelijk gebied. Daarom ondersteunt de provincie gemeenten bij het ontwikkelen van plannen voor landelijk wonen. Het gaat daarbij om twee concepten: landgoederen en geclusterd landelijk wonen. Gemeenten kunnen een subsidie van 25.000 euro krijgen voor het ontwikkelen van plannen voor zulke projecten. Er is ruimte voor zeventien pilotprojecten: zeven landelijke woonclusters en tien landgoederen.

Behalve deze plannen wordt er ook gewerkt aan de herstructurering van woningen. De provincie Friesland stelt jaarlijks één miljoen euro beschikbaar voor herstructureringsprojecten van woningen beschikbaar.

Naast deze projecten zullen er weinig nieuwbouwprojecten op uitleglocaties gepland worden. Er zal meer ingezet worden op inbreidingslocaties. Dit betekent echter wel dat er minder inkomsten uit nieuwbouw zal worden gegenereerd, omdat er geen grondinkomsten zijn.

3.7.4 Vergelijking

Beide provincies willen woningbouw rondom bestaande kernen concentreren. De provincie Friesland heeft hiervoor zes bundelingsgebieden aangewezen. Daarbij stelt de provincie Friesland eisen om een evenwichtige ontwikkeling van geheel Friesland te bewerkstelligen. Overijssel wijst niet bepaalde kernen aan, maar heeft het over de uitbreiding van bestaand bebouwd gebied. De provincie Overijssel lijkt daarbij meer ruimte te geven voor het wonen in het landelijk gebied. Zo stimuleert de provincie de ontwikkeling van landgoederen en de omvorming van agrarische bedrijven in wooneenheden.

De provincie Friesland stelt strengere eisen aan het wonen in het landelijk gebied. Zo is de provincie Friesland bezig met het ontwikkelen van landgoederen. Belangrijke eis is echter wel dat deze landgoederen in de bundelingsgebieden ontwikkeld worden.

De provincie Friesland is vooral bezig met de scheiding tussen landelijk en stedelijk gebied te behouden. Bouwen in het landelijk gebied wordt dan ook zo veel mogelijk beperkt. Hier is dan ook sprake van normstellende maatregelen. Al zijn er wel weer uitzonderingen, bijvoorbeeld bij het transformeren van vrijkomende boerderijen naar wooneenheden. De provincie Overijssel is minder streng in het opstellen van voorwaarden dan de provincie Friesland. De provincie Overijssel laat het woonbeleid meer over aan de gemeenten, maar probeert wel afspraken met de gemeenten te maken om te voorkomen dat gemeenten elkaar in de weg zitten.

Uit de begrotingen blijkt wel dat beide provincies vooral aan de randvoorwaarden voor het wonen willen werken. De provincie Overijssel heeft het daarbij over een “aantrekkelijk en hoogwaardig woonklimaat”, terwijl de provincie Friesland een “economisch sterk en mooi Friesland” nastreeft. De daadwerkelijke nieuwbouw van woningen is voornamelijk de taak van de gemeenten. De provincies hebben wel invloed op de gemeenten. De provincie Friesland doet dit met normstellend beleid in het bundelingsbeleid, terwijl de provincie Overijssel vooral afspraken met de gemeenten proberen te maken.

3.7 Sociaal beleid

Om zich beter te kunnen profileren richten de provincies zich sinds de jaren negentig meer op het sociaal beleid. In het sociaal beleid speelt de leefbaarheid een belangrijke rol. De uitgaven voor het sociale beleid zijn sinds de jaren negentig sterk toegenomen. In 1998 werd er door alle

provincies nog minder dan 700 miljoen euro aan het sociale beleid uitgegeven. In 2003 was dat al iets meer dan één miljard euro en in 2006 zelfs 1,25 miljard euro. Dit is zelfs dertig procent van het totale budget van de provincie. Hiermee probeert de provincie zich beter te profileren bij de burger en ook wettelijke taken aan te trekken. Zo heeft de provincie de taak gekregen om de jeugdzorg binnen de provincie te regelen.

3.8.1 Friesland

Het sociale beleid van de provincie Friesland is vooral gericht op het versterken van de sociale infrastructuur. Onder sociale infrastructuur wordt verstaan:

Het geheel van voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid en in sociale verbanden kunnen leven en deelnemen aan de samenleving.

Streekplan

De provincie Friesland richt zich in het sociale beleid voor het landelijk gebied voornamelijk op het verbeteren van de leefbaarheid. Zo wil de provincie graag een evenwichtige verdeling van de bevolking over de provincie. Belangrijk daarbij is dat lokale woningbehoefte wordt opgevangen.

Als tweede punt wil de provincie graag dat er voldoende werkgelegenheid voor de bevolking is. Daarvoor krijgt de lokale bedrijvigheid de ruimte van de provincie om zich te ontwikkelen. Waarbij plannen wel binnen het kernzonebeleid moeten passen.

Een derde punt is de verbetering van de bereikbaarheid van voorzieningen. Belangrijk daarbij is dat er voldoende draagvlak is voor bovenlokale en regionale voorzieningen. moeten de regionale centra versterkt worden.

Planconcept: Kwaliteitsarrangementen als impuls

De provincie Friesland vindt dat het landelijk gebied primair bestemd is voor functies die een ruimtelijk-functionele relatie met het landelijk gebied hebben. Alleen nieuwe projecten die daadwerkelijk iets toevoegen worden toegestaan. Daarom probeert de provincie het landelijk gebied een impuls te geven door zogenaamde kwaliteitsarrangementen. Een kwaliteitsarrangement is een concreet project waarin nieuwe passende vormen van wonen, werken, recreëren, verzorging, cultuur, educatie en/of de wijziging van bestaande functies gelijktijdig worden gecombineerd met een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied.

Hierbij dient ruimtelijke kwaliteitsverbetering voorop te staan. Daarnaast moet er worden bijgedragen aan de vitaliteit van het platteland. Daarnaast moet het kwaliteitsarrangement binnen de algemene regels van de provincie. De provincie denkt daarbij aan de volgende voorbeelden:

- Hergebruik van vrijkomende (agrarische) bebouwing;
- Verbetering van bebouwingslinten en bebouwingsclusters;
- Recreatieve kwaliteitsverbetering;
- Verplaatsing van agrarische bedrijven om maatschappelijk gewenste doelen te realiseren;
- Grootschalige combinaties van sociaaleconomische impulsen en ruimtelijke kwaliteitsverbetering;
- Ontwikkeling van nieuwe landgoederen

De provincie heeft deze voorbeelden nauwkeurig uitgewerkt. Hierin wordt aangegeven wat de mogelijkheden en beperkingen voor het kwaliteitsarrangement zijn. Daarnaast geeft de provincie aan hoe de provincie kan bijdragen. Dit gebeurt veelal aan de hand van stimulerend beleid. Zo kan er sloopsubsidie worden aangevraagd voor het slopen van gebouwen met een agrarische functie om zo de beeldkwaliteit van het landschap te verbeteren. Voor de precieze invulling van de kwaliteitsarrangementen zijn de gemeenten aan zet.

De provincie komt ook in beeld bij bovenlokale kwaliteitsarrangementen en bij kwaliteitsarrangementen die niet precies binnen de voorwaarden vallen, maar wel een bijdrage kunnen leveren aan de ruimtelijke kwaliteit. Hoewel er sterke voorwaarden worden gesteld aan de kwaliteitsarrangementen, kan toch gesteld worden dat het hier om stimulerend beleid gaat.

Provinciaal Meerjarenprogramma

Een belangrijk aandachtspunt in het Provinciaal Meerjarenprogramma in het sociale beleid is het behoud van de leefbaarheid. Zo wil de provincie het huidige niveau van leefbaarheid behouden en verder ontwikkelen. Belangrijk daarbij is dat de bewoners van het platteland een toekomstperspectief geboden wordt.

Planconcept: Sociaal economisch vitaliteit platteland

In het Provinciaal Meerjarenprogramma wordt er over het programma “Sociaal economisch vitaliteit platteland” gesproken. Voor het landelijk gebied heeft de provincie drie doelen opgesteld. Deze luiden als volgt:

- Het behoud en de ontwikkeling van de leefbaarheid van het platteland;
- Het welbevinden van de bewoners van het platteland;
- Een blijvend toekomstperspectief

Een belangrijk uitgangspunt voor het sociaaleconomisch beleid is dat het beleid bottom up wordt uitgevoerd. Dit uit zich voornamelijk in stimulerend beleid en houdt in dat lokale initiatieven zo veel mogelijk ondersteund worden wanneer ze binnen de beleidskaders vallen. De projectbureaus van Plattelânsprojekten zijn hier verantwoordelijk voor.

Een tweede uitgangspunt is het bevorderen van de diversiteit op het platteland. Zo kunnen er voor verschillende doelgroepen de gewenste omstandigheden gecreëerd worden.

Daarnaast wil de provincie de ruimte geven aan de regio. Ook hier is een belangrijke rol weggelegd voor de projectbureaus van “Plattelânsprojekten.” Deze projectbureaus vertegenwoordigen elk hun eigen regio binnen de provincie Friesland. Van hieruit worden initiatieven ondersteund die de kwaliteit van de regio ten goede komen. Hierbij horen de volgende speerpunten:

- Stimuleren van integrale ontwikkelingen en bijbehorende projecten
- Ontwikkeling en invulling van kwaliteitsarrangementen als impuls voor ruimtelijke kwaliteit en voor sociaaleconomische vitaliteit;
- Sloop van beeldverstorende bebouwing (ruimte voor ruimte);
- Het realiseren van een netwerk van basisvoorzieningen op lokaal schaalniveau;
- Versterking van de fysieke en sociale infrastructuur op het platteland (o.a. via verbetering en nieuwbouw van dorpshuizen en multifunctionele centra);
- Bijdragen aan de bereikbaarheid van voorzieningen en aan de werkgelegenheid op bovenlokaal/regionaal niveau door versterking van de positie van regionale centra.

3.8.2 Overijssel

Ook de provincie Overijssel heeft het net als de provincie Friesland in de begroting over de sociale infrastructuur. Daarbij richt de provincie zich vooral op het versterken van sociale cohesie en participatie. Met sociale cohesie wordt bedoeld dat mensen op een goede manier met elkaar samen kunnen leven en bij participatie gaat het erom dat iedereen aan de samenleving wil en kan meedoen.

Omgevingsvisie

De provincie Overijssel heeft in de omgevingsvisie geen aparte paragraaf voor het sociale beleid. Het is echter wel een terugkomend elementen in de omgevingsvisie. Meest concreet wordt het uitgewerkt in de paragraaf over de woonomgeving. Hier is vooral aandacht voor de beschikbaarheid van voorzieningen.

Planconcept: Beschikbaarheid van voorzieningen

In principe worden grootschalige voorzieningen in stedelijke centra ontwikkeld. Grootschalige voorzieningen met regionale uitstraling krijgen daarbij een plaats in de regionale netwerken. In het landelijk gebied is er vooral behoefte aan een aantal basisvoorzieningen in de dorpen en de kernen, zoals een basisschool. Daarnaast zijn voor het buitengebied twee typen voorzieningen

belangrijk, namelijk zorgvoorzieningen en recreatieve voorzieningen. Daarnaast is het ook belangrijk dat alle voorzieningen goed bereikbaar zijn. Hier ligt een belangrijke provinciale zaak. De provincie Overijssel kan en wil niet alleen het voorzieningenniveau op peil houden, maar doet dit in samenwerking met gemeenten en andere maatschappelijke organisaties. De provincie maakt afspraken met de gemeenten om een basisniveau van voorzieningen te kunnen garanderen.

Naast de afspraken met de gemeenten, zijn er ook nog enkele stimulerende maatregelen. Zo zijn er subsidies voor woon-zorgzones (waar men langer zelfstandig kan wonen), dorpshuizen, de buurtbus en regiotaxi. Voor het ontwikkelen van dorpshuizen heeft de provincie Overijssel het Kulturhus-concept ontwikkeld. Een kulturhus is een complex waarin verschillende functies samengebracht worden. Hierbij gaat het om een combinatie van non-profit en zakelijke dienstverlening voor cultuur, zorg, welzijn en educatie. Daarnaast doet de provincie onderzoek naar de mogelijkheden voor het behoud van de detailhandel in kleine kernen.

Provinciaal Meerjarenprogramma

In het Provinciaal Meerjarenprogramma is het programma "Sociale vitaliteit" een belangrijke programmalijn. Daarbij hoort het volgende planconcept.

Planconcept: Behouden en versterken van sociale cohesie en participatie.

Om het platteland leefbaar en vitaal te houden heeft de provincie Overijssel enkele doelen opgesteld:

- In stand houden en versterken van de basisvoorzieningen;
- Behouden van sociale cohesie en vitaliteit;
- Behoud en ontwikkeling van historische en kenmerkende waarden in landschap en ruimtelijke ordening;

Het in stand houden van basisvoorzieningen wil de provincie door verschillende voorzieningen te bundelen. Door te bundelen worden voorzieningen vaker gebruikt en zodoende het draagvlak vergroot. Hiervoor is ook het Kulturhusconcept ontwikkeld.

Ook is er extra aandacht voor ouderen en jongeren in de kernen op het platteland. Belangrijk is dat ouderen en jongeren in hun eigen dorp kunnen blijven wonen. Voor ouderen kunnen woon-zorgzones ontwikkeld worden, waar ouderen binnen een klein gebied in al hun behoeften kunnen worden voorzien. Daarnaast is er aandacht voor woningen voor starters en jongeren. Het is belangrijk dat er betaalbare woningen voor deze groep voorhanden is. Dit komt namelijk de leefbaarheid van het gehele dorp ten goede.

Ook een goede bereikbaarheid draagt bij aan de leefbaarheid. Mensen op het platteland zullen voor bepaalde producten naar de stad moeten. Vooral voor ouderen en jongeren is het belangrijk dat er openbaar vervoer voorhanden is. De laatste jaren zijn er echter enkele busverbindingen opgeheven die te weinig passagiers trokken. Als alternatief hiervoor is in West-Overijssel een regiotaxi ingesteld.

3.8.3 Begroting 2009

Beide provincies hebben in hun begroting veel aandacht voor het sociaal beleid. Daarbij hebben beide provincies veel aandacht voor drie onderwerpen. Dit zijn het voorzieningenniveau, vrijwilligerswerk en sport. Deze drie onderwerpen zullen kort worden besproken.

Voorzieningenniveau

Beide provincies vinden het belangrijk dat er voldoende voorzieningen in de provincie aanwezig zijn. Vooral zorgvoorzieningen moeten voor iedereen in de buurt aanwezig zijn. Uitgangspunt van het beleid is het streven dat iedereen in zijn eigen woonomgeving kan blijven wonen.

De provincie Friesland vindt het belangrijk dat ouderen de keuze hebben om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen wonen op een veilige manier in eigen woning of omgeving. Zo heeft het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling (CMO) van de provincie Friesland een telefonisch spreekuur ingevoerd waarin ouderen hun vragen rondom woonwensen kwijt kunnen. Zo wordt geprobeerd om ouderen eerder te laten nadenken over hun woonwensen in de toekomst. (Partoer, 2009).

Daarnaast zal in Friesland een onderzoek naar de spreiding en beschikbaarheid van zorgvoorzieningen met name voor ouderen en minder mobiele mensen. Dit zal worden gedaan door Partoer. Dit is een bureau dat zich bezig houdt met onderzoek naar maatschappelijke ontwikkeling. Daarnaast ondersteunt de provincie de stichting Doarpswurk. Dit is een onafhankelijke organisatie die zich richt op het instandhouden en stimuleren van de sociale samenhang en de leefbaarheid van het Friese platteland. Ook worden via de projectbureau's van Plattelândsprojekten lokale initiatieven ondersteund.

De provincie Overijssel heeft het vooral over de zelfredzaamheid van de ouderen. Naast het zichzelf kunnen redden hoopt de provincie dat de ouderen ook blijven participeren in de samenleving. Zo wordt er gekeken naar de mogelijkheden om vrijwilligerswerk voor ouderen te vinden die goed past bij de mogelijkheden van de ouderen. Ook wordt geprobeerd de oudere mantelzorger te ondersteunen. De provincie wil graag helpen bij het mogelijk maken van een regionale infrastructuur voor ondersteuning van de mantelzorg.

Een andere manier om het voorzieningenniveau op peil te houden is via dorpshuizen, multifunctionele centra en zorgvoorzieningen. De provincie Overijssel doet dit aan de hand van het Kulturhus-concept. Met het ontwikkelen van een concept wil de provincie gemeenten ondersteunen bij het opzetten van multifunctionele dorpshuizen. De provincie helpt met alle kennis en ervaring die de provincie heeft opgebouwd bij het realiseren van nieuwe Kulturhusen.

Ook bij de provincie Friesland kan subsidie worden aangevraagd voor het realiseren van dorpshuizen. Dit gaat via het Sociaal Investeringsfonds (SIF).

Vrijwilligerswerk

Beide provincie zien in hun sociaal beleid een belangrijke rol weggelegd voor vrijwilligerswerk. Om dit te bereiken hoopt de provincie Friesland veel gebruik te kunnen maken van vrijwilligers. De provincie wil deze vrijwilligers graag ondersteunen. Hiervoor is de nota Impuls Vrijwilligerswerk opgesteld. Hierin worden de volgende doelen opgesteld (Provincie Overijssel, 2006a):

- Een divers aanbod van vrijwilligers;
- Er is voldoende deskundigheid en kwaliteit aanwezig bij vrijwilligersorganisaties
- Mantelzorgers worden voldoende ondersteund.
- Meer jongeren nemen deel aan maatschappelijke activiteiten op lokaal en provinciaal niveau.

Om deze maatregelen te kunnen nemen is er een budget vrijgemaakt. In totaal is er zo'n 200.000 euro beschikbaar. Daarvoor worden de volgende activiteiten gepland:

- € 30.000 kosten vrijwilligersmarkt
- € 20.000 kosten vrijwilliger van het jaar
- € 150.000 activiteiten voor en ondersteuning van vrijwilligers

Daarnaast werkt de provincie Friesland ook nauw samen met vrijwilligersorganisaties. Bij de uitvoering van sociaal beleid wordt onder andere gebruik gemaakt van de inzet van maatschappelijke organisaties die een bepaalde positie hebben verworven binnen de provincie. Deze organisaties leveren producten die aansluiten bij de speerpunten van de sociale agenda.

De provincie Overijssel richt zich meer op het creëren van een adequate infrastructuur waarmee ingespeeld kan worden op ontwikkelingen. Geprobeerd wordt om verschillende onderwerpen aan te reiken aan vrijwilligers. Daarbij worden verschillende doelgroepen benaderd. Er zal vooral geprobeerd worden om de beeldvorming rondom vrijwilligerswerk te verbeteren.

Sport

In beide provincies is ook veel aandacht voor sport in het sociaal beleid. Met sport kan de sociale samenhang in de provincie worden versterkt. Zo staat Friesland bekend om een aantal typische Friese sporten, zoals kaatsen, fierljeppen en skûtsjesilen. Deze sporten spelen een belangrijke rol in Friese dorpen. De provincie probeert de beoefening van deze sporten dan ook te ondersteunen. Dit is ook belangrijk voor het toeristische imago van de provincie. Zo is er 50.000 euro

beschikbaar voor de aanstelling van een docent die lesgeeft in deze Friese sporten. Ook is er een provinciale bijdrage van 30.000 euro voor een talentenacademie. Bovendien wordt er jaarlijks een Fries sportgala georganiseerd waarvoor de provincie 11.000 euro beschikbaar stelt. Ook kent de provincie elk jaar een sportwisselprijs toe. Daarnaast worden er subsidies toegekend voor allerlei sportevenementen op zowel regionaal als internationaal niveau.

De provincie Overijssel zet meer in op de breedtesport. Op deze manier kan de sociale cohesie en participatie bevordert worden. Zo kan de sport bijdragen aan het integreren van allochtonen in de samenleving.

Hiervoor heeft de provincie Overijssel stimulerend beleid ontwikkeld. Zo worden subsidies beschikbaar gesteld aan gemeenten om multifunctionele buitenspeelruimtes te ontwikkelen. Ook wil de provincie het aanbod van sportvoorzieningen verbeteren door gemeenten en sportverenigingen te ondersteunen.

3.8.4 Vergelijking

In het Streekplan van de provincie Friesland en de omgevingsvisie van de provincie Overijssel is de aandacht voor het sociale beleid gering. Dit kan verklaard worden uit het feit dat de ruimtelijke gevolgen van dit beleid beperkt is. In de Provinciaal Meerjarenprogramma's en de begroting is echter wel veel aandacht voor sociaal beleid, zeker ook met betrekking tot het landelijk gebied.

De provincies Friesland en Overijssel worden beperkt in hun mogelijkheden om hun invloed uit te oefenen in het sociale domein, omdat problemen zich veelal op gemeentelijk niveau afspelen. Beide provincies kiezen daarom voor een bottom-up benadering. Deze verschilt echter wel in aanpak. De provincie Friesland maakt vooral gebruik van de projectbureaus van Plattelânsprojekten en kwaliteitsarrangementen, terwijl de provincie Overijssel meer algemene subsidies aan gemeenten aanbiedt. Daarnaast maakt de provincie Overijssel afspraken met de gemeenten over basisvoorzieningen.

In het beleid voor vrijwilligerswerk is de provincie Friesland concreter dan de provincie Overijssel. De provincie Friesland heeft drie duidelijk actiepunten, waarmee het vrijwilligerswerk gepromoot moet worden. De provincie Overijssel kijkt meer naar het grotere geheel en probeert een netwerk van vrijwilligersorganisaties te creëren. Concrete maatregelen worden echter niet genoemd.

Beide provincies hebben ook een andere insteek op het gebied van sport. De provincie Friesland kent een aantal typisch Friese sporten. Deze wil de provincie dan ook graag promoten. Te meer omdat dit de identiteit van Friesland versterkt. Bovendien zijn de Friese sporten interessant voor het toerisme. De provincie Overijssel probeert vooral de breedtesport te versterken om zo de participatie en integratie binnen de provincie te bevorderen.

3.9 Interviews

Naast de analyse van de drie beleidsdocumenten zijn er ook interviews met medewerkers van de provincie gehouden. Daarbij zijn aanvullende vragen over de beleidsdocumenten gesteld. Zo is geprobeerd om dichterbij de praktijk te komen. Ook zijn bevindingen uit de analyse besproken met de medewerkers. Vaak hadden zij nuttige opmerkingen en aanvullingen, bijvoorbeeld over de uitvoering van het streekplan en de omgevingsvisie.

Als uitgangspunt voor de interviews zijn twee thema's genomen. Dit zijn landschap en recreatie en toerisme. Er is gekozen voor twee thema's, omdat het gehele beleid voor het landelijk gebied te breed was. Landschap is een typisch thema voor het landelijk gebied. Andere thema's zoals de landbouw en de natuur krijgen ook veel te maken met het landschapsbeleid. Al deze thema's zijn dan ook aan bod gekomen in de interviews.

Recreatie en toerisme is het tweede thema dat besproken is. Uit de beleidsdocumenten is al duidelijk geworden dat beide provincies verschillen in hun beleid hiervoor. Tijdens de interviews is er gekeken of dit ook uit de praktijk blijkt.

Landschap Friesland

Er is gesproken met de heer Arjan Hoks, Beleidsmedewerker Ruimte van de provincie Friesland. Hij heeft meegewerkt aan de totstandkoming van het streekplan van de provincie Friesland. De

heer Hoks geeft aan dat met het nieuwe streekplan zich een koerswijziging in het ruimtelijk beleid van de provincie heeft voorgedaan. Belangrijk uitgangspunt is het besef dat de provincie Friesland qua inwonertal niet zal blijven groeien en dat er in de toekomst zelfs krimp mogelijk is. De gevolgen hiervan worden meegenomen in het streekplan. Enkele van de gevolgen zijn:

- De provincie is gestart met de pilots landelijk wonen. De provincie hoopt door aantrekkelijke woonmilieus in het landelijk gebied aan te bieden, mensen van buiten de provincie naar Friesland te halen. De landgoederen kunnen hier een belangrijke rol bij spelen.
- Het economische beleid richt zich vooral op twee kernzones. Dit zijn de Westergo-zone en de A7-zone.
- De invoering van de kernkwaliteiten als ijkpunt voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen om zo het landschap te beschermen.

Inmiddels gaat men bij de provincie steeds meer uit van een stagnerende groei en is zelfs het streekplan uit 2006 al licht verouderd. Daarnaast is het streekplan nog niet geheel aangepast op de nieuwe Wro, hoewel het streekplan wel de status van structuurvisie uit de nieuwe Wro heeft meegekregen. De Wro biedt de provincie ruimte om dingen meer in eigen hand te nemen, bijvoorbeeld waar het gaat om gebiedsontwikkeling. Op het moment is de provincie nog erg afhankelijk van de medewerking van de gemeenten. De nieuwe Wro biedt kansen voor de provincie om meer druk te kunnen zetten op bepaalde projecten. Aan de andere kant krijgen ook de gemeenten meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld bij het opstellen van bestemmingsplannen.

De heer Hoks noemt de variatie in het landschap één van de belangrijkste kwaliteiten van Friesland. Zo zijn er een aantal herkenbare Friese Landschappen, zoals de Friese Wouden. Daarbij noemt de heer Hoks ook het contrast tussen de verschillende landschappen als een sterk punt van de provincie Friesland. De afwisseling van gesloten landschappen met meer open landschappen is daar een voorbeeld van. Dit contrast is ook duidelijk zichtbaar tussen stedelijk en landelijk gebied. Wanneer men buiten het bebouwde gebied komt, zit men ook direct in het landelijk gebied. De provincie Friesland koestert dit contrast. Voor een deel ontleent Friesland ook zijn identiteit aan dit landschap. Daarbij wordt het landschap in samenhang gezien met de omgeving. De landschappelijke kwaliteit van de provincie is volgens de heer Hoks het "goud" van Friesland.

Belangrijkste doel van de provincie Friesland is het behouden van de kenmerkende en mogelijk versterken van kenmerkende landschapselementen. Probleem is namelijk dat het landschap dreigt te verschralen. Belangrijke oorzaak hiervan is de schaalvergroting in de landbouw. Als voorbeeld noemt de heer Hoks de Friese terpen. Door het vele ploegen van de akkergronden dreigen deze terpen langzaam uit het landschap te verdwijnen. De provincie verstrekt daarom subsidies aan boeren om de terpen te behouden. De provincie maakt daarbij nog veel meer gebruik van dit soort directe subsidies. Naast de al bestaande groene en blauwe diensten uit het Provinciaal Meerjarenprogramma worden de subsidies voor de cultuurlandschappen ook wel de gouden diensten genoemd.

De provincie Friesland wil het landschap in het landelijk gebied graag open houden. Bebouwing in het landelijk gebied moet dan ook beperkt worden. Dit kan wel als de bebouwing iets toe kan voegen aan het landschap. Dit kan aan de hand van de regels van de kwaliteitsarrangementen. In het streekplan stonden een aantal strenge normen voor de kwaliteitsarrangementen. De heer Hoks nuanceert deze normen enigszins. In overleg met de provincie is er namelijk veel mogelijk. Zo lang een voorstel aan de eisen van het streekplan voldoet, kan het plan over het algemeen doorgang vinden. Voldoet het niet in zijn geheel, dan dient er overleg met de provincie te zijn. Volgens de heer Hoks wordt er dan meestal wel een oplossing gevonden. Dit kan ook door de schade aan het landschap op een andere manier te compenseren.

Daarnaast werkt de provincie ook samen met gemeenten en andere maatschappelijke organisaties. Zo ondersteunt de provincie Friesland gemeenten bij het maken van

landschapsontwikkelingsplannen. Ook subsidieert de provincie Friesland de stichting landschapsbeheer Friesland. Deze stichting beheert het Friese landschap op bepaalde plaatsen. Zo zijn er bepaalde beplantingssubsidies waarmee de stichting nieuw groen kan creëren.

Ook de Nota Erfgoed speelt een rol bij het behoud van het landschap. Op het moment is de provincie bezig om te kijken of het landschap gecombineerd kan worden met cultuurhistorische en archeologische kwaliteiten. Zo wil de provincie de landschappelijke kwaliteiten van vrijkomende kerken en boerderijen behouden. De dakenregeling is hier een voorbeeld van. De provincie bood de mogelijkheid om oude karakteristieke daken op te knappen, waarbij de authenticiteit van de daken niet verloren mocht gaan. Om een beter beeld van het cultuurhistorische landschap te krijgen heeft de provincie een cultuurhistorische kaart opgesteld. Bepaalde landschappen maken onderdeel uit van deze kaart. De provincie probeert deze kaart in de toekomst meer waarde mee te geven.

Naast de subsidies wil de provincie Friesland ook graag dat het landschap meer in het beleid wordt betrokken, zodat landschappelijke waarden meewegen in ruimtelijke processen. Hiervoor is het Atelier Friesland opgezet. Dit onafhankelijke bureau waar een aantal landschapsarchitecten werkt geeft gevraagd en ongevraagd hun mening over ontwikkelingen in het Friese landschap. Daarnaast heeft de provincie nog een intern ruimtelijk kwaliteitsteam dat toezicht houdt op de ruimtelijke kwaliteit van de provincie. Dit team laat zijn licht schijnen over nieuwe projecten binnen de provincie en beoordeeld de plannen op ruimtelijke kwaliteit. Het Atelier Friesland heeft zich ook bezig gehouden met de ontwikkeling van de Kernkwaliteiten van verschillende landschapstypen. Kernkwaliteiten gelden vooral als anker en ijkpunten voor gemeenten bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. De landschapstypen zijn niet dusdanig gespecificeerd om beperkingen op te leggen. Wel is de provincie momenteel aan het kijken of een aantal sublandschappen specifiek benoemd kunnen worden. Deze zouden dan eventueel ook meer normstellend van aard zijn.

De provincie Friesland vindt het belangrijk dat er aandacht is voor het inpassen van de landbouw in het landschap. Al mogen de landbouw en het landschap niet als tegenstellingen worden gezien. Landbouwgronden kunnen namelijk ook belangrijke cultuurlandschappen zijn. De landbouw heeft echter ook zijn negatieve invloed op het landschap. Zo gaan de steeds grotere akkers vaak ten koste van het landschap. Ook de grote stallen zijn een doorn in het oog van de provincie. Deze verstoren het open karakter van het landschap. Om de overlast van de landbouw voor het landschap te beperken, heeft de provincie het onderzoek "De Nije Pleats yn Fryslân" gestart. Resultaat van dit onderzoek is een werkboek. Dit werkboek is een advies aan agrariërs om te helpen bij het plaatsen van landbouwbedrijven in de provincie. De provincie ondersteunt het opzetten van teams die zich hier in verschillende regio's mee bezig houden. Het landschap speelt daarbij een belangrijke rol. In eerste plaats worden adviezen gegeven over waar bedrijven het meest geschikt zijn. Waar mogelijk komen nieuwe bedrijven op de plaats waar oude agrarische bedrijven verdwijnen. Vervolgens wordt er ingegaan op hoe het bedrijf in het landschap ingepast kan worden. Als laatste worden er tips gegeven voor de lokale inpassing van het bedrijf. Naast het werkboek kunnen agrariërs ook advies vragen bij de provincie over de inpassing van het bedrijf.

De landgoederen van Friesland hebben een andere insteek dan de landgoederen in Overijssel. In Overijssel zijn het grote aantal landgoederen een gegeven. In Friesland zijn er niet zo veel landgoederen. De provincie heeft een aantal pilotprojecten opgestart om te kijken welke mogelijkheden deze landgoederen met zich mee brengen. Bedoeling is dat de landgoederen de stadsranden opfleuren met zowel ecologische als recreatieve mogelijkheden. Daarmee moeten de landgoederen de uitlopen van de steden worden. De provincie hoopt hiermee ook mensen van buiten de provincie naar Friesland te halen.

Landschap Overijssel

Er is gesproken met Bart Vries. Hij is senior beleidsmedewerker Landschap en Ruimtelijke Kwaliteit bij de provincie Overijssel. Sinds twee jaar werkt hij bij de provincie Overijssel. Daarvoor werkte hij bij de provincie Friesland. Zo heeft hij geholpen met het maken van het streekplan van

de provincie Friesland. Bij de provincie Overijssel houdt de heer Vries zich voornamelijk bezig met de landschappelijke kwaliteit van de provincie Overijssel.

De afgelopen jaren heeft het landschapsbeleid voor de provincie Overijssel een verandering ondergaan. De provincie Overijssel profileerde zich in het verleden vooral als de tuin van Nederland, omdat er een grote verscheidenheid van landschappen binnen de provincie te vinden is. Hier kwamen dan ook toeristen vanuit het hele land op af. Inmiddels gaan mensen steeds verder op vakantie. De provincie Overijssel ging daarom op zoek naar andere mogelijkheden om toeristen aan te trekken. Daarom heeft de provincie de rol van het landschap opnieuw gepositioneerd. Het landschap is het decor waarin belevenissen plaats vinden. Van belangrijkste attractie is het landschap nu vooral een voorwaarde voor attracties geworden. De provincie is nu aan het kijken hoe het landschap vermarkt kan worden.

De heer Vries noemt ook de belangrijke rol van het Atelier Overijssel.. Dit is een onafhankelijk bureau dat zich bezighoudt met de ruimtelijke kwaliteit in de provincie Overijssel. Dit bureau geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de provincie over de ruimtelijke kwaliteit binnen de provincie. Het Atelier Overijssel heeft er mede voor gezorgd dat het landschap meer aandacht krijgt in het provinciaal beleid. Het landschap wordt gezien als een voorwaarde waar rekening mee gehouden moet worden bij ruimtelijke ontwikkelingen. Zo heeft het Atelier Overijssel zich ingezet voor de ontwikkeling van de gebiedskenmerken.

De gebiedskenmerken spelen een belangrijke rol in het landschapsbeleid van de provincie, aldus de heer Vries. De provincie eist van gemeenten dat er rekening wordt gehouden met de gemaakte eisen. Dit is mede mogelijk gemaakt door de nieuwe Wro. Zo heeft de provincie Overijssel al gebruik gemaakt van een reactieve aanwijzing bij nieuwe ontwikkelingen op de Buurser Es in de gemeente Haaksbergen. Hierdoor moest de gemeenten de plannen voor nieuwe woningen op deze es aanpassen. Daarnaast wordt door de nieuwe Wro de provincie ook meer gebonden aan hun eigen omgevingsvisie.

Voor het beheer van het landschap gaat de provincie uit van een groen-blaue infrastructuur. Belangrijke kernwoorden daarbij zijn watergangen, percelen en kavels en opgaande elementen. Daarbij is er ook aandacht voor civieltechnische objecten als dijken en bruggen. Minder aandacht is er voor gehuchten en kleine kernen binnen de provincie. De gehuchten worden als bebouwd gebied vaak niet als onderdeel van het landschap gezien. Voor boerderijen is er een beperkte aandacht. Wanneer boerenerven iets toe kunnen voegen aan het landschap wordt dit vanuit de provincie gestimuleerd. Er worden echter weinig eisen gesteld aan landbouwbedrijven ten opzichte van het landschap.

De provincie Overijssel heeft als doel gesteld dat vijftig procent van de landschappelijke elementen duurzaam beheerd wordt. Hierbij moet het gaan om contracten met een looptijd van tenminste twintig jaar. Voor een groot deel zal dit beheer verzorgd moeten worden door particuliere partijen. Dit gebeurt aan de hand van de groen-blaue diensten. Particulieren en organisaties krijgen geld van de provincie om de groene en blauwe infrastructuur te behouden en te verbeteren. In totaal heeft de provincie hiervoor vijftig miljoen euro beschikbaar. Dit geld is bedoeld voor co-financiering. Wat inhoudt dat een gemeente hetzelfde bedrag aan subsidie beschikbaar moet stellen om voor een provinciale subsidie in aanmerking te komen. Het zijn dan ook de gemeenten die gebieden aanwijzen die in aanmerking komen voor deze subsidies. Vooralsnog is het nog wel lastig om gemeenten te vinden die mee willen doen met deze co-financiering.

Volgens de heer Vries is er voldoende geld beschikbaar voor het beheer van het landschap, maar ontbreekt het aan middelen om in het landschap te investeren. Daardoor zijn de mogelijkheden om het landschap te herstellen en te versterken beperkt.

Ook vindt de heer Vries dat er in de provincie Overijssel niet altijd genoeg aandacht is voor het landschap bij ruimtelijke uitbreiding van het stedelijke gebied. Daardoor treedt er soms verrommeling op. De heer Vries noemt het dan ook veelzeggend dat de provincie geen landschapsarchitecten in dienst heeft, terwijl bijvoorbeeld de provincie Friesland deze wel heeft.

Voor de toekomst heeft de provincie vooral de stadsranden in het vizier. Men is bezig met het vormen van een visie, doet onderzoek en probeert via co-financiering projecten op te starten. Daarnaast verwacht de heer Vries dat het landschap steeds meer het casco wordt voor ruimtelijke ontwikkelingen, terwijl het nu nog vooral als decor wordt gezien.

Recreatie en toerisme Friesland

Voor het thema recreatie en toerisme is er kort gesproken met Maaïke Fekkes. Zij maakt onderdeel uit van de afdeling Economie, Recreatie en Toerisme.

De eisen van de provincie Friesland zijn niet zo rigide als uit het streekplan blijkt, volgens mevrouw Fekkes. Er zijn wel uitzonderingen mogelijk buiten het recreatienetwerk, maar dan dient dit wel in overleg met de provincie te gebeuren. Dit geldt ook voor het toeristische beleid van de provincie Friesland. Plannen die binnen de normen vallen worden door de provincie vanzelf goedgekeurd. Wanneer er een plan wordt ingediend dat niet direct aan de normen van de provincie voldoet, wordt er gekeken of het plan wel kan ingepast worden zonder schadelijke gevolgen voor het landelijk gebied te hebben.

De afdeling Economie, Recreatie en Toerisme houdt zich in beperkte mate bezig met ruimtelijke ordening. De provincie richt zich vooral op twee grote projecten. Het eerste project is het grootschalige Friese Meren project. Toerisme speelt een belangrijke rol in dit project. Zo probeert de provincie de vaarrecreatie te ontwikkelen. Het tweede project is de verbetering van het toeristische netwerk. Het gaat hierbij zowel om fiets-, wandel- en vaarroutes. De provincie Friesland investeert actief in dit netwerk.

Het landelijke gebied is het sterke punt van Friesland voor het toerisme. De provincie ziet er dan ook op toe dat het landelijk gebied niet te veel versnipperd en aangetast wordt. Daarbij moet het voor toeristen mogelijk zijn om van het landelijk gebied te genieten. Daarvoor is de provincie bezig met de infrastructuur, zodat toeristen kunnen fietsen, wandelen en varen in het landelijk gebied. Het stedelijk gebied is vooral bedoeld voor aanvullende voorzieningen, zoals slaapplekken en horecagelegenheden. De provincie wil deze voorzieningen in bepaalde kernen clusteren, zodat de voorzieningen elkaar kunnen versterken. Bovendien acht de provincie het ongewenst dat er op vele verschillende plaatsen toeristische voorzieningen ontstaan, omdat dit versnippering in de hand helpt.

Recreatie en toerisme Overijssel

Er is met de heer Van Oene gesproken over het thema recreatie en toerisme in de provincie Overijssel. De heer Van Oene is adviseur binnen de eenheid Economie, Milieu en Toerisme. Binnen deze eenheid werkt de heer Van Oene in het team Werkgelegenheid, Innovatie en Recreatie.

Bij de provincie Overijssel spreekt men liever van de vrijetijdseconomie dan van recreatie en toerisme. Hiermee wordt duidelijk aangegeven dat het economisch belang voorop staat bij het beleid voor deze sector. In de sector is men dan ook vooral op zoek naar mogelijkheden om het vrijetijdsaanbod te versterken en vooral ook te verbreden. Anderzijds blijkt uit het gebruik van het begrip vrijetijdseconomie ook wel dat het ruimtelijk aspect van de recreatie niet eerst de zorg is van het team dat zich bezig houdt met de recreatie. Daarvoor wordt ruimtelijk beleid gemaakt vanuit andere afdelingen. Dit is een basisvoorwaarde voor beleid op elk beleidsterrein. De eenheid Economie, Milieu en Toerisme legt dus zelf weinig ruimtelijke beperkingen op, maar probeert initiatieven vooral in het algemene beleid van de provincie te passen. Het komt wel regelmatig voor dat de afdeling wordt gevraagd of een bepaalde ontwikkeling gewenst is op een bepaalde locatie. Daarbij wordt gekeken naar concurrerende aanbod en de vraag op dat moment. Zo'n advies is zwaarwegend bij het wel of niet verlenen van toestemming om een plan wel of niet te steunen.

De sterke toeristische punten van de Overijssel zijn vooral de meer traditionele elementen, zoals de authenticiteit, rust en ruimte van de provincie. Het is dan ook vooral het landelijk gebied dat het

meest aantrekkelijk is voor toeristen. Deze omgeving is dan ook de eerste van de drie basiskwaliteiten van de Overijsselse recreatieve en toeristische sector.

De tweede basiskwaliteit is het toeristisch aanbod dat binnen deze omgeving te vinden is. Dit aanbod kan volgens de heer Oene nog verbeterd worden. De provincie probeert ondernemers te stimuleren om het aanbod van recreatieve voorzieningen te versterken en te verbreden. De provincie gaat hiervoor ook actief de boer op. Belangrijkste instrument daarvoor is de verstrekking van subsidies. Zo probeert de provincie in samenwerking met regionale bureaus voor het toerisme (rbt's) de ontwikkeling van nieuwe producten te stimuleren. Daarbij richt de provincie zich veelal direct op ondernemers om met initiatieven te komen. Dit gebeurt aan de hand van de KwaliteitsImpuls Toerisme Overijssel 2010 (KITO). In deze regeling zijn versc hillende subsidies voor het toerisme samengevoegd. Daarbij worden drie lijnen erkend, namelijk een adviestraject, een investeringstraject en een samenwerkingstraject. Voor de periode 2010-2011 was er in totaal vijf miljoen euro beschikbaar. De provincie verstrekt daarbij maximaal 200.000 euro aan subsidies waarbij de subsidie niet meer dan dertig procent van de totale investering mag zijn. De beschikbare vijf miljoen euro was echter al met twee weken verstrekt. Er werd voor tien miljoen euro aan subsidies aangevraagd. Aan de ene kant geeft dit het succes van de regeling weer, maar het geeft ook aan dat er te weinig geld beschikbaar was. De provincie kan zo wel beslissen welke projecten meer gewild zijn dan anderen.

De derde basiskwaliteit van de provincie Overijssel is de route-infrastructuur. De heer Van Oene noemt deze infrastructuur één van de beste van Nederland. Ook in nieuwe ontwikkelingen loopt de provincie Overijssel voorop. De provincie is dan ook actief bezig met gemeenten en regio's om het routenetwerk te blijven verbeteren. Daarbij werkt de provincie nauw samen met de gemeenten. De gemeenten geven aan waar ze willen investeren in de infrastructuur en de provincie kan de gemeenten bijstaan met subsidies. De uitvoering en het beheer ligt dan ook volledig in handen van de gemeenten. Ook de TOP's zijn een voorbeeld van een manier hoe de provincie de infrastructuur wil verbeteren. Dit zijn knooppunten waar men kan parkeren en van waaruit ten minste twee fiets en wandelroutes vertrekken. In totaal zijn er in Overijssel al 33 TOP's te vinden. Ook hier zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer.

Omdat het toerisme zich vooral op de landelijke gebieden richt, geeft de provincie vooral ook subsidies voor de route-infrastructuur in het landelijk gebied. Er worden wel wegen richting de steden aangelegd, maar binnen de steden is de infrastructuur de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Omdat de aanleg van bijvoorbeeld fietspaden hier ook veel duurder is, kunnen de provinciale subsidies ook weinig toevoegen.

De heer Van Oene vindt wel dat de vrijetijdseconomie tegenwerking krijgt, ook binnen de provincie. Hij vindt de bescherming van het landelijk gebied wel erg ver gaan. Zo worden niet alle mogelijkheden in natuurgebieden voor het toerisme benut. Als voorbeeld noemt de heer Van Oene de bypass van de IJssel die bij Kampen wordt aangelegd. Vanuit toeristisch oogpunt zou hier goed fietspaden op aangelegd kunnen worden. Dit wordt echter niet toegestaan, omdat dit ecologisch niet verantwoord zou zijn.

Daarnaast zou de heer Van Oene graag meer middelen ter beschikking hebben. Het beleid is nu wel erg gericht op het aantrekken van vreemd kapitaal. De provincie kan nauwelijks eigen projecten uitvoeren voor de vrijetijdseconomie.

Toch noemt de heer Van Oene de provincie Overijssel een erg actieve provincie. De provincie op zoek hoe de basiskwaliteiten vermarkt kunnen worden. Daarbij probeert de provincie ideeën te initiëren, het bijeenbrengen van partijen en de uitvoering aan andere partijen over te laten. De provincie komt met de initiatieven, waarbij anderen, zoals regio's en gemeenten, de uitvoering voor hun rekening nemen.

Hoofdstuk 4: Conclusie

In dit hoofdstuk zal de hoofdvraag beantwoord worden. Deze luidde als volgt:

Welke discoursen zijn te onderscheiden bij de provincies Friesland en Overijssel in hun beleid ten opzichte van het landelijk gebied?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zullen eerst de deelvragen beantwoord worden. Beide vragen worden in een aparte paragraaf beantwoord. Vervolgens wordt per provincie een discours gekozen dat het best bij het beleid van de provincies past. Het hoofdstuk eindigt met een aantal aanbevelingen en een reflectie op het gehele onderzoek.

4.1 Kaders en mogelijkheden van provincies

In deze paragraaf staat de eerste deelvraag centraal. Deze luidde als volgt:

Welke kaders en mogelijkheden hebben de provincies voor het uitvoeren van beleid voor het landelijk gebied?

De kaders en mogelijkheden worden vooral bepaald door de twee belangrijkste hogere overheden, namelijk de Europese Unie en de rijksoverheid.

De Europese Unie heeft een grote invloed gehad op het landelijk gebied dankzij de Europese landbouwsubsidies. Hierdoor heeft er een enorme schaalvergroting in de landbouw plaatsgevonden. Inmiddels worden de landbouwsubsidies afgebouwd en probeert de Europese Unie het landelijk gebied op andere manieren te steunen. Daarvoor heeft de Europese Unie het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) opgezet. Voor POP2, dat van 2007 tot en met 2013, loopt is er in totaal 486 miljoen euro beschikbaar. Dit geld wordt grotendeels ingezet voor subsidies. Daarbij heeft de Europese Unie de volgende doelen voor ogen:

- Verbetering concurrentiekracht van de landbouw- en bosbouwsector
- Verbetering kwaliteit van natuur en landschap door steun voor beheer van platteland
- Verbetering van kwaliteit van leven op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie
- Bottom up plattelandsontwikkeling door lokale actiegroepen

Het eerste doel is de verantwoordelijkheid van het rijk. Het geld voor de overige drie doelen komt voor een groot deel bij de provincies terecht. Bij het tweede en derde doel is het rijk verantwoordelijk voor de verdeling het geld. Voor het vierde doel kunnen provincies ook direct bij de Europese Unie terecht.

Naast de Europese Unie heeft ook de rijksoverheid een belangrijke invloed op de provincies en het landelijk gebied. Het rijk geeft zijn visie op het landelijk gebied in de Agenda Vitaal Platteland. De provincie heeft hierin het volgende doel geformuleerd:

Nederland heeft zich als doel gesteld een goed evenwicht tussen de kwaliteit van natuur en landschap en het gebruik daarvan voor wonen, recreatie, gezondheid en persoonlijk welbevinden te creëren. Daarnaast moet de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector versterkt worden. Het platteland van de toekomst zal niet alleen de weerspiegeling zijn van de activiteiten van boeren en plattelandsbewoners, maar van de activiteiten en behoeften van alle 16 miljoen Nederlanders. (Ministerie van LNV, 2004; pag.3)

Deze doelstelling is ook voor de provincies van belang, omdat het rijk de uitvoering van beleid voor

een groot deel aan de provincies overlaat. Het rijk heeft voor Nederland de doelstelling vertaald in een aantal concrete doelstellingen. Deze luiden als volgt (Ministerie van LNV, 2004):

- 275.000 ha nieuwe natuur in 2018 gerealiseerd
- 45.000 hectare natuurbeheer buiten de EHS gerealiseerd in 2018
- 20 nationale landschappen 2018
- 18 nationale parken ingesteld in 2004
- 4.500 km wandelpad, 3.560 km fietspad in 2010, 4.400 km vaarweg in 2012
- 19.364 ha dagrecreatiegebied in 2013
- 9 pilotprojecten agrobiodiversiteit in 2007
- 10 procent van het landbouwareaal biologisch in 2010
- 2.700 ha glastuinbouw in landbouwontwikkelingsgebieden
- 180.000 ha melkveehouderij geëxtensiverd in 2010
- 9 pilotprojecten agrologistiek in 2007
- Verdroging natuurgebieden opgeheven in 2018
- Knelpunten bij kruising EHS met rijksinfrastructuur opgelost in 2018
- In 2010 geen ernstige stankhinder meer door landbouw
- Goede ecologische en chemische waterkwaliteit bereikt in 2015
- Reconstructieplannen gerealiseerd in 2015

Elke provincie heeft van het rijk een aantal opgaven meegekregen om deze doelen te behalen. De provincies krijgen daarbij de vrijheid om deze doelen naar eigen inzicht te behalen. Daarvoor heeft het rijk sinds 1 januari 2007 verschillende subsidies voor het landelijk gebied samengevoegd in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Hiermee krijgen de provincie de mogelijkheid om rijksdoelen naar eigen inzicht te behalen. Deze doelen worden samen met de eigen doelen van de provincie vastgelegd in een Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied (Pmjp). Dit document is een belangrijk uitgangspunt voor het beleid voor het landelijk gebied van de provincies. Het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied was dan ook het startpunt in de zoektocht naar planconcepten.

4.2 Planconcepten

De tweede deelvraag ging over de planconcepten die de provincies Friesland en Overijssel gebruikten. Deze deelvraag werd als volgt geformuleerd:

Welke planconcepten gebruiken de provincies voor het landelijk gebied en op welke manier proberen de provincies Friesland en Overijssel de omgeving en de actoren te beïnvloeden om de planconcepten te realiseren?

Voor de beantwoording van deze vraag is op twee manieren onderzoek gedaan. Als eerste is er een analyse gemaakt van verschillende beleidsdocumenten van beide provincies. Hierbij is geprobeerd verschillende planconcepten te onderscheiden. In de volgende tabel zijn de planconcepten per provincie per thema gerangschikt.

<i>Friesland</i>	Planconcept	Beleidsdocument	Hardheid van sturing	Beleid gericht op:	Taken provincie
Economie	Vestigingsmogelijkheden naar typen kernen;	Streekplan	Normstellend Inspirerend	Gemeenten, bedrijven	Coördinatie Toezichhoudend
Landbouw	Ruimte voor een vitale en duurzame landbouw	Streekplan	Inspirerend	Landbouw- bedrijven	Kansen bieden aan de land-bouw
Recreatie en Toerisme	Concentratie van recreatieve voorzieningen	Streekplan	Normstellend	Gemeenten, bedrijven	Coördinatie toezichhoudend
	Toeristisch-recreatief netwerk	Streekplan	Normstellend	Gemeenten	Onderhouden infrastructuur
	Kwaliteitsverbetering	Streekplan	Normstellend	Gemeenten, bedrijven	Coördinatie, mogelijkheden scheppen, promotie
Natuur	Provinciale ecologische hoofdstructuur	Streekplan	Normstellend	Gemeenten, Natuur-	Aanleg EHS en coördineren beheer

				organisaties	
Landschap	Landschap als gezamenlijke verantwoordelijkheid	Streekplan	Normstellend	Gemeenten, belangen-organisaties	Gemeenten ondersteunen, voorwaarden stellen
Wonen	Bundelingsbeleid	Streekplan	Normstellend	Gemeenten	Afspraken maken
	Friesland als woonprovincie	Streekplan	Stimulerend	Gemeenten	Creëren van exclusieve woonmilieus
Sociaal beleid	Kwaliteitsarrangementen als impuls	Streekplan	Stimulerend	Gemeenten	Subsidiëren
	Sociaal economisch vitaliteit platteland	Provinciaal Meerjaren-programma	Stimulerend Inspirerend	Gemeenten, lokale organisaties	Lokale initiatieven ondersteunen

Figuur 12 Planconcepten per thema van de provincie Friesland

<i>Overijssel</i>	Planconcept	Beleidsdocument	Hardheid van sturing	Beleid gericht op:	Uitvoerende Taken Provincie
Economie	Vitale werklocaties	Omgevingsvisie	Stimulerend	Gemeenten, ondernemers	Gemeenten ondersteunen, subsidiëren
Landbouw	Schaalvergroting en verbreding in de landbouw	Omgevingsvisie	Normstellend	Landbouwbedrijven	Overlast beperken
	Verbetering van de ruimtelijke structuur van de landbouw	Provinciaal Meerjaren-programma	Normstellend	Gemeenten	Coördinatie; Reconstructieplannen uitvoeren
	Perspectiefvolle landbouw;	Provinciaal Meerjaren-programma	Normstellend	Gemeenten, landbouwbedrijven	Vestigingsmogelijkheden bieden
	Duurzame landbouw;	Provinciaal Meerjaren-programma	Stimulerend	Landbouwbedrijven	Subsidiëren
Recreatie en Toerisme	Kwaliteit en innovatie toeristische sector	Omgevingsvisie	Stimulerend	Ondernemers	Subsidiëren, TOP's, promotie
Natuur	Samenhangend stelsel van natuurgebieden	Provinciaal Meerjaren-programma	Normstellend	Gemeenten, Natuurorganisaties	Aanleg EHS en coördineren beheer
Landschap	Diversiteit van landschappen	Omgevingsvisie	Normstellend, stimulerend en inspirerend	Gemeenten en regio's	Toezicht houden, overleg
Wonen	Flexibel aanbod van woonmilieus	Omgevingsvisie	Normstellend	Gemeenten,	Prestatiecontracten afsluiten
Sociaal Beleid	Beschikbaarheid van voorzieningen	Omgevingsvisie	Normstellend Inspirerend	Gemeenten, maatschappelijke organisaties	Afspraken maken, subsidiëren
	Behouden en versterken van sociale cohesie en participatie	Provinciaal Meerjaren-programma	Stimulerend	Gemeenten	Kulturhusinitiatieven ondersteunen

Figuur 13 Planconcepten per thema van de provincie Overijssel

Met deze gegevens in het achterhoofd zijn er ook interviews gehouden met twee medewerkers van beide provincies. Daarbij richtte de aandacht zich op twee thema's. Dit waren het thema recreatie en toerisme en het thema landschap. Deze interviews bevestigden voor een groot deel het beeld dat geschapen werd in de beleidsdocumentenanalyse. De belangrijkste conclusies uit de beleidsdocumentenanalyse en de interviews volgen hieronder.

Uit de vergelijking van de beleidsdocumenten van beide provincies ontstond het idee dat de provincie Friesland meer normstellend beleid heeft dan de provincie Overijssel. Zowel de heer Hoks van de provincie Friesland als de heer Vries van de provincie Overijssel nuanceren dit beeld enigszins. Echt normstellend beleid hebben beide provincies nauwelijks. Van veel normstellend beleid uit het streekplan en de omgevingsvisie kan afgeweken worden. Dit moet dan wel in goed overleg met de provincie gebeuren. Eventueel worden er aanvullende eisen aan een plan gesteld. Vaak komt men dan er wel uit. Normstellend is dan ook niet de term die hier gebruikt kan worden. Provincies hebben eigenlijk alleen normstellend beleid wanneer dit vanuit het rijk wordt opgelegd. Voorbeelden hiervan zijn de handhaving van de milieuwetgeving, de aanleg van de EHS en het

uitvoeren van reconstructieplannen. De provincie maken dus niet zo zeer zelf normstellend beleid. De provincie Overijssel heeft het in de omgevingsvisie dan ook over richtinggevend beleid. Dit richtinggevend beleid wordt als volgt geformuleerd:

Richtinggevend beleid geeft vooral een ontwikkelingsrichting hoe de provincie het graag zou zien. Het is echter niet geheel vrijblijvend. Andere actoren dienen duidelijk te kunnen motiveren waarom men eventueel van een richtlijn af zou willen stappen. Wanneer de provincie hier niet mee akkoord gaat, kan er via een provinciale verordening worden geëist dat een plan aan de richtlijn wordt aangepast.

Beide provincies vullen hun richtinggevende beleid op een andere manier in. De provincie Friesland geeft in het streekplan een beeld van hoe Friesland er in hun ogen uit zou moeten zien. Wanneer iemand een voorstel doet dat niet in dit beeld past, vindt er overleg met de provincie plaats. Er wordt dan gekeken hoe het plan beter ingepast kan worden.

In de omgevingsvisie van de provincie Overijssel worden vooral mogelijkheden geboden voor nieuwe initiatieven. Het richtinggevende beleid is beperkt. Plannen moeten echter wel aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Dit blijkt echter niet altijd direct uit de omgevingsvisie. Een voorbeeld hiervan is de Catalogus Gebiedskenmerken. Het belang van deze Catalogus wordt niet direct duidelijk uit de omgevingsvisie, maar kan wel zeker invloed hebben voor nieuwe plannen. Dus waar de provincie Overijssel in de omgevingsvisie vooral het “ja, maar”-beginsel gebruikt, hanteert de provincie Friesland in het streekplan vooral het “nee, tenzij”-principe.

Beleidscultuur

Beide provincies kijken ook op een andere manier naar hun grondgebied. Friesland kan veel meer als een geheel worden gezien dan Overijssel. Dit verschil komt ook terug in het beleid. De provincie Friesland heeft het in het streekplan over “een ondeelbaar Friesland”. Ook probeert de provincie in het economische en toeristische beleid een netwerk op te zetten voor heel Friesland. De provincie Overijssel ziet de provincie vooral als een verzameling van streken. Elke streek heeft zijn eigen identiteit en kwaliteiten. Een voorbeeld hiervan zijn de beeldverhalen die de provincie gebruikt om Overijssel te promoten. Hierin komen de sterke punten van een regio naar voren. De provincie heeft echter niet één beeldverhaal voor de hele provincie gemaakt, maar vier verschillende beeldverhalen voor vier verschillende streken in de provincie. Lange tijd maakte de provincie zelf ook onderscheid tussen verschillende gebieden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de afdeling Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid van de provincie lange tijd uit twee onderdelen bestond, namelijk Oost- en West-Overijssel.

Bij een “ondeelbaar” Friesland hoort ook een goede wisselwerking tussen stedelijk en landelijk gebied. De provincie Friesland is hier meer mee bezig dan de provincie Overijssel. Zo vindt de provincie Friesland het erg belangrijk dat het contrast tussen bebouwd en open gebied behouden wordt. De provincie Overijssel maakt meer apart beleid voor zowel het stedelijk als het landelijk gebied. In de omgevingsvisie is er dan ook een apart hoofdstuk voor het landelijk gebied en een hoofdstuk voor het stedelijk gebied.

Uit de interviews wordt duidelijk dat bij de provincie Overijssel het idee leeft dat het stedelijke en landelijke gebied los van elkaar worden gezien. Een voorbeeld is het landschapsbeleid van de provincie. De provincie heeft vooral oog voor landschappelijke kwaliteiten in het landelijk gebied. In Friesland heeft men een bredere opvatting van het begrip landschap. Deze provincie is meer bezig met het inpassen van bebouwing in het landschap. De vele dorpen en kernen worden als het ware vervlochten in het landschap. Hier is meer overzicht op het landschap als een geheel. In dit verband noemt de heer Vries het dan ook veelzeggend dat de provincie Overijssel helemaal geen landschapsarchitecten in dienst heeft en de provincie Friesland zelfs twee landschapsarchitecten heeft aangenomen.

De relatie tussen de provincie en de gemeenten

Beide provincie gaan op een andere manier met de gemeenten om. De provincie Overijssel legt veel meer verantwoordelijkheid bij de gemeenten neer. Een goed voorbeeld hiervan zijn de verschillende subsidieregelingen voor ruimtelijke ontwikkeling die beide provincies hebben. De

provincie Overijssel heeft verschillende subsidiepotten. Het is echter aan de gemeenten om hier gebruik van te maken. In overleg met de provincie worden gebieden aangewezen die in aanmerking komen voor de subsidies. Het is vervolgens aan de gemeenten om te zorgen dat de subsidies op de goede plek terechtkomen.

De provincie Friesland keert subsidies veel directer uit. Dit kunnen ook gemeenten zijn, maar ook andere partijen komen voor directe subsidie in aanmerking. Iedereen kan zelf een subsidie aanvragen bij de provincie voor een bepaald project. Het is dan ook de provincie die bepaald waar het geld terechtkomt. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de projectbureaus van Plattelânsprojekten. Per regio kunnen gemeenten, organisaties en burgers direct subsidies aanvragen bij de provincie.

Dit verschil tussen de provincie Friesland en de provincie Overijssel kan wel verklaard worden uit het feit dat de gemeenten in Overijssel op grotere schaal opereren. De provincie Friesland werkt intensief samen met de gemeenten door de gemeenten te ondersteunen met behulp van het coöperatiemodel. In Overijssel hebben de gemeenten veel meer eigen verantwoordelijkheid. De gemeenten kunnen hier zelf hun taken uitvoeren. De provincie kan zich hierdoor meer richten op zijn eigen taken. Aan de andere kant brengt dit systeem ook nadelen met zich mee. De provincie Overijssel kan minder invloed uitoefenen op de gemeenten dan de provincie Friesland.

4.3 Discouranalyse

In deze paragraaf zal de hoofdvraag beantwoord worden. Deze was als volgt geformuleerd:

Welke discourses zijn te onderscheiden bij de provincies Friesland en Overijssel in hun beleid ten opzichte van het landelijk gebied?

Deze vraag wordt in stappen beantwoord. Allereerst komen de thema's nog een keer terug. Per thema zal gekeken worden welk discours bij het beleid van de provincies past. Vervolgens wordt de verhouding tussen stedelijk en landelijk gebied bij beide provincies verduidelijkt. Uiteindelijk zal per provincie een discours worden gekozen dat het best bij de provincies past.

4.3.1 Discoursanalyse per thema

Na de vergelijking van het plattelandsbeleid wordt het tijd om te kijken of er een patroon is te ontdekken in de denkwijze van de provincie Friesland en de provincie Overijssel. De discourses die genoemd zijn in het theoretisch kader kunnen gebruikt worden als referentiekader, maar hoeven niet één op één gebruikt te worden. Allereerst zal per thema bekeken worden hoe de provincie tegen het onderwerp aankijkt.

Economie

In eerste instantie richt de provincie Friesland zijn economisch beleid op de kernzones. Deze liggen vooral in het stedelijk gebied. De provincie probeert de ontwikkeling van deze kernzones met stimulerend beleid te ontwikkelen. Uiteindelijk moeten alle Friezen hiervan gaan profiteren. Stedelijk en landelijk gebied worden hier dus enigszins als tegenpolen gezien.

Deze tegenstelling komt terug in het economisch netwerk dat de provincie wil creëren. Met het aanwijzen van verschillende typen kernen worden de knopen in het netwerk geplaatst. Dit betekent ook dat het gebied buiten deze knopen als minder belangrijk voor de economie worden gezien. Al deze knopen vormen samen een compleet netwerk waarin allerlei economische bedrijven een kans krijgen om zich in Friesland te vestigen. Hoewel er wel uitzonderingen worden gemaakt, geeft de provincie duidelijke richtlijnen aan hoe dit netwerk in stand gehouden dient te worden. Deze benadering van de provincie Friesland van het economisch beleid past duidelijk binnen het discours waarin stedelijk en landelijk gebied als netwerk van activiteiten wordt gezien.

Het economisch beleid voor het landelijk gebied van de provincie Overijssel past goed in het discours van stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen. De sterke punten van het landelijk gebied moeten gebruikt worden om de economische positie van het landelijk gebied te verbeteren. Daarbij komt het landelijk gebied wel tegenover de steden te staan. Dit discours past ook goed bij regionale vraagstukken. Dit is ook het niveau waarop de provincie Overijssel wil opereren. De provincie richt zich niet op specifieke, lokale gevallen, maar geeft de gemeenten de mogelijkheden om de plattelandseconomie te verbreden en te versterken. Dit gebeurt voornamelijk door stimulerend beleid.

Landbouw

De provincie Friesland ziet vooral mogelijkheden voor het uitbreiden van de landbouwsector. Het beleid kenmerkt zich voornamelijk door stimulerende maatregelen. De provincie Friesland geeft de landbouw zo veel mogelijk de ruimte, zolang het maar binnen het generieke beleid van de provincie past. Ook is de provincie Friesland bereid om de randvoorwaarden voor landbouw te verbeteren, bijvoorbeeld door wegen geschikt te maken voor landbouwvoertuigen. De provincie Friesland staat ook open voor nieuwe concepten, zoals agrobusinessparken. De provincie Friesland wil graag de economische functie van de landbouw versterken. Dit is mede mogelijk door de relatief lage grondprijzen in de provincie. De provincie Friesland laat het dan ook vooral aan de markt over waar nieuwe landbouwbedrijven ontstaan, zolang de bedrijven maar aan het generieke ruimtelijke beleid voldoen. Voor het landbouwbeleid van de provincie Friesland lijkt het discours waarin de vastgoedmarkt de mogelijkheden bepaalt dan ook het meest toepasselijk.

De provincie Overijssel is door de Reconstructiewet van het rijk verplicht om de landbouw in bepaalde delen van de provincie te hervormen. Dit doet de provincie door Overijssel in te delen in verschillende gebieden. Hierbij wordt duidelijk aangegeven wat waar mag. Ook het oprichten van nieuwe agrarische bedrijven kan slechts in een beperkt aantal gebieden. De provincie gebruikt hierbij normstellende maatregelen. Op deze manier ziet de provincie het grondgebied als een stelsel van plekken. Landbouw kan alleen worden bedreven in gebieden die daar geschikt voor zijn.

Toerisme

De provincie Friesland probeert in Friesland een netwerk van recreatiekernen te creëren. Dit past bij het economische beleid van de provincie. Voor het toerisme is er ook veel aandacht voor de verbinding tussen de verschillende kernen. Hierbij is er sprake van richtinggevend beleid. Zowel de grotere als de kleinere (recreatie)kernen worden in het netwerk opgenomen waarbij beide type kernen gelijke kansen krijgen. Daarbij wordt het ontstaan van grootschalige, nieuwe recreatieve voorzieningen buiten het netwerk door de provincie tegengehouden.

De provincie Overijssel wil graag een divers aanbod van recreatievoorzieningen. De provincie wijst ook geen speciale gebieden aan voor het toerisme, maar hoopt op innovatieve ideeën van ondernemers. Hierbij is het aan de ondernemer om een goede plek uit te kiezen. Zo kunnen de sterke punten van een locatie het best worden benut. Hiermee past het toeristisch beleid van de provincie Overijssel het best in het discours waarin nieuwe ontwikkelingen aan de (vastgoed-)markt worden overgelaten.

Natuur

Kern van het natuurbeleid van beide provincies is de realisering van de EHS. Dit beleid gaat uit van het principe dat natuur bestaat uit verschillende ecosystemen die op elkaar aansluiten. Maatschappelijke processen dienen zich te schikken naar de natuurlijke processen. Maatschappelijke functies worden rondom de ecosystemen gepositioneerd. De eisen voor de EHS worden grotendeels vanuit het rijk opgelegd aan de provincies. Het discours waarin het grondgebied als één groot ecosysteem wordt gezien is leidend in het natuurbeleid van beide provincies. Naast de realisering van de EHS houden beide provincies zich bezig met enkele aanvullende maatregelen, zoals de bescherming van weidevogels. Dit beleid past echter ook in het discours waarin het ecosysteem voorop staat.

Landschap

Waar de provincies minder te zeggen hebben over het natuurbeleid, zijn de provincies Friesland en Overijssel wel actief bezig met het onderhouden van het landschap.

De provincie Overijssel kiest bepaalde plaatsen uit waar landschappelijke kwaliteiten beschermd moeten worden. De Catalogus Gebiedskenmerken geeft weer welke beperkingen er in bepaalde gebieden zijn. De provincie gaat ook ver om deze landschappen te beschermen. De reactieve aanwijzing om woningbouw tegen te houden op de Buurser Es is hier een goed voorbeeld van. Dit alles past in het discours waarin een stelsel van plekken is te ontdekken. Sommige plekken hebben voor de provincie meer landschappelijke kwaliteit dan anderen.

De provincie Friesland ziet zijn grondgebied meer als één groot landschap. De provincie wil dit graag beschermen en stelt daarom kaders op waaraan ruimtelijke ontwikkelingen dienen te

voldoen. Het is de bedoeling dat ruimtelijke ontwikkelingen zich concentreren in de bundelingsgebieden, zodat het landschap open blijft. De provincie wil het contrast tussen stedelijke en landelijke gebied hiermee behouden. Nieuwe bebouwing dient zich te concentreren in de bundelingsgebieden. Bedoeling hiervan is dat het buitengebied openblijft. Dit versterkt het contrast tussen het stedelijk en landelijk gebied. Hiermee kan dan ook gesteld worden dat het discours waarin stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen wordt gezien hier van toepassing is.

Wonen

De provincie Friesland geeft duidelijk aan waar woningbouw gewenst is. Hiervoor zijn speciale bundelingsgebieden aangewezen. Belangrijk uitgangspunt hierbij is het behoud van het contrast tussen stad en land. Het discours waarbij stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen worden gezien lijkt hier dan ook leidend, maar ook de netwerkbenadering speelt een rol. De provincie hoopt namelijk sterke steden te creëren, waardoor er draagvlak voor hoogwaardige voorzieningen kan worden gerealiseerd. Belangrijke plaats hierbij is er voor de regionale centra die de verbinding maken tussen de steden en de kleinere kernen.

De provincie Overijssel zoekt meer naar mogelijkheden voor het wonen in het landelijk gebied. Daarvoor is de provincie op zoek naar geschikte locaties. Maar omdat de provincie net zo veel beperkingen oplegt als dat er mogelijkheden zijn, kan er niet van een vrije vastgoedmarkt worden gesproken. Daarom past het woonbeleid van de provincie Overijssel het beste in het discours waarbij men uitgaat van de provincie als een stelsel van plekken. Speciale plaatsen worden vrijgemaakt voor bewoning.

Sociaal beleid

Door de bottom-up benadering van beide provincies is het moeilijk om het sociaal beleid binnen een discours te plaatsen. Dit komt mede ook doordat het ruimtelijk aspect van het sociale beleid beperkt is in beide provincies. Aan de ene kant past het beleid van beide provincies wel binnen de netwerkbenadering. Grotere voorzieningen dienen in de stedelijke centra ontwikkeld te worden, terwijl dorpen en kernen genoeg hebben aan basisvoorzieningen. Ook voor vrijwilligerswerk proberen beide provincies een netwerk van vrijwilligersorganisaties te creëren.

4.3.2 De verhouding tussen stedelijk en landelijk gebied

Uit de beleidsdocumentenanalyse is wel gebleken dat de provincie Friesland op een andere manier met het landelijk gebied bezig is dan de provincie Overijssel. Vaak worden het stedelijke en het landelijk gebied als tegenpolen van elkaar gezien. Dit is natuurlijk ook niet heel verwonderlijk wanneer men kijkt naar de definities van stedelijk en landelijk gebied. Landelijk gebied is vooral alles wat geen stedelijk gebied is. Hierdoor zijn beide type gebieden bijna automatisch tegenpolen. De vraag is of de provincie Overijssel en de provincie Friesland dit onderscheid ook zo duidelijk maken in hun beleid. In eerste instantie blijkt uit de documenten dat dit onderscheid nog steeds duidelijk gemaakt wordt. Dankzij het ILG zijn de provincies verplicht om een Provinciaal Meerjarenprogramma voor het landelijk gebied te maken. Ook in andere beleidsdocumenten maken de provincies een onderscheid tussen stad en platteland. Zo heeft de provincie Overijssel in zijn omgevingsvisie een apart hoofdstuk voor de “groene omgeving” en heeft de provincie Friesland in de programmabegroting een speciaal programma voor het landelijk gebied. Als het beleid echter per thema wordt bekeken blijkt wel dat de provincies de verhouding tussen stedelijke en landelijke omgeving niet alleen als tegenpolen ziet. Dit blijkt wel uit de volgende tabel.

	Leidend discours Friesland	Leidend discours Overijssel
Economie	Netwerk van activiteiten	Stelsel van plekken
Landbouw	Het gebied als vastgoed	Stelsel van plekken
Recreatie en Toerisme	Netwerk van activiteiten	Het gebied als vastgoed
Natuur	Het gebied als ecosysteem	Het gebied als ecosysteem
Landschap	Stad en land als tegenpolen	Stelsel van plekken
Wonen	Stad en land als tegenpolen	Stelsel van plekken
Sociaal beleid	Netwerk van activiteiten	Netwerk van activiteiten

Figuur 14 Leidende discourses

De tabel laat zien dat er verschillen zijn in de benadering die de provincie Friesland en de provincie Overijssel voor het landelijk gebied hebben. Beide provincies nemen allebei een andere rol aan. Deze rollen worden verder uitgewerkt in de volgende twee paragrafen.

4.3.3 Leidend discours bij de provincie Friesland

De bevordering van de recreatie en het toerisme komt veel terug in het beleid voor het landelijk gebied van de provincie Friesland. De provincie ziet hier mogelijkheden om de provincie verder te ontwikkelen en is dan ook actief bezig met het uitbreiden van de mogelijkheden voor de recreatie en het toerisme. Zo is de provincie bezig met het verbeteren van de toeristische infrastructuur. Ook is de provincie bezig om een netwerk van toeristische kernen te creëren. Het aantrekkelijke landschap van de provincie is daarbij een belangrijk aspect. Dit probeert de provincie uit te buiten zonder dat het landschap aangetast wordt.

De provincie vindt het belangrijk dat Friesland gelijkmatig ontwikkeld wordt. Daarom zet de provincie Friesland de grote lijnen uit. Hierbij maakt de provincie veel gebruik van richtinggevend beleid. Dit beleid wordt vaak wel aangevuld met stimulerend beleid, maar het richtinggevende beleid zet meestal de toon. Er zijn echter bijna altijd wel uitzonderingen mogelijk.

De provincie heeft daarbij een duidelijke visie op de verhouding tussen stedelijk en landelijk gebied. De provincie probeert het contrast tussen stad en land te behouden. Dit heeft volgens de provincie twee belangrijke voordelen. Aan de ene kant kan de kwaliteit van het landelijk gebied worden behouden. Zo kan voorkomen worden dat het landelijk gebied verstedelijkt en versnipperd. Ook de sterke punten van het landelijke gebied, zoals rust en groen, kunnen worden behouden.

Door het contrast tussen stedelijk en landelijk gebied te behouden probeert de provincie ook de steden te versterken. Door bedrijven, woningbouw en voorzieningen in de steden te concentreren wordt draagvlak gecreëerd voor hoogwaardige voorzieningen. Zo snijdt het mes dus aan twee kanten. Aan de ene kant wordt het landelijk gebied beschermd en aan de andere kant worden de steden versterkt.

Uit bovenstaande blijkt wel dat het discours waarin stedelijk en landelijk gebied als tegenpolen wordt gezien van groot belang is voor de provincie Friesland. Dit discours geldt als uitgangspunt voor het beleid van de provincie.

Daarnaast speelt het netwerkdiscours een belangrijke rol bij de provincie Friesland. De provincie wil graag een economisch netwerk creëren. Hierbij zijn de steden en regionale centra de knooppunten. De schaal van een bedrijf moet passen bij de grootte van de plaats waar het zich wil vestigen. Zo kunnen schaalvoordelen worden behaald en negatieve effecten worden beperkt.

Ook bij het toeristisch beleid gaat de provincie Friesland uit van een netwerkbenadering. Hierin worden de stedelijke en regionale centra aangevuld met recreatiekernen. Deze vormen de knooppunten van het netwerk. In het toeristisch beleid zijn ook de verbindingen tussen de knooppunten erg belangrijk. Het zijn namelijk deze verbindingen (wandelfiets- en vaarroutes) die toeristen aantrekken. De knooppunten zijn vooral bedoeld voor aanvullende voorzieningen.

Alleen het landbouwbeleid van de provincie Friesland past niet in het netwerkdiscours. Dit komt doordat de landbouw zich uitsluitend in het landelijk gebied kan ontwikkelen. De provincie biedt ook de ruimte aan de landbouw, omdat deze sector zowel positief voor de economie, de natuur als

de leefbaarheid kan zijn. De provincie Friesland probeert hier vooral de markt zijn werk te laten doen.

4.3.4 Leidend discours bij de provincie Overijssel

De meeste aandacht van de provincie Overijssel in het landelijk gebied lijkt naar de reconstructie van de landbouw te gaan. Hier heeft de provincie dan ook een belangrijke taak en de daarbij behorende middelen van het rijk gekregen. Het is echter niet zo dat al deze middelen direct voor de landbouw ingezet worden. Ook thema's als de economie, wonen en het landschap profiteren van deze middelen, bijvoorbeeld bij het verplaatsen of het beëindigen van landbouwbedrijven. Zo probeert de provincie de plattelandseconomie te verbreden en andere functies de ruimte te geven. Het zijn vooral stimulerende maatregelen die de provincie Overijssel hierbij neemt. De provincie Overijssel maakt nauwelijks generiek beleid voor geheel Overijssel. De provincie Overijssel doet vooral zaken met de gemeenten. Door subsidiemogelijkheden aan te bieden probeert de provincie de gemeenten te inspireren en te stimuleren. Daarbij is er veel contact tussen de provincie en de gemeenten. Zo worden er prestatieafspraken gemaakt over zaken als de aanleg van bedrijventerreinen en nieuwbouwwijken. De provincie staat de gemeenten daarin ook bij met hun kennis en expertise. Op deze manier voert de provincie Overijssel vooral regionaal beleid. Uiteindelijk zijn het de gemeenten die het laatste woord hebben. Alles dient wel in overleg met de provincie te gebeuren. Zo kan voorkomen worden dat de gemeenten elkaar in de weg zitten. De provincie Overijssel verwacht dat de gemeenten beter maatwerk kunnen leveren dan dat de provincie dat zelf kan. Elke plek heeft zijn eigen kwaliteiten en het is aan de gemeenten om deze kwaliteiten uit te buiten. Het discours waarin de provincie als een stelsel van plekken wordt gezien lijkt dan ook het meest van toepassing op het beleid voor het landelijk gebied van de provincie Overijssel.

4.4 Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt geprobeerd om een aantal aanbevelingen voor de provincies te doen. Het is echter haast onmogelijk om suggesties te doen voor het inhoudelijke beleid van de provincies. Daarvoor zijn de verschillende thema's te oppervlakkig behandeld en is er te weinig kijk op de situatie bij de provincies. Er is echter wel een drietal zaken opgevallen die anders zouden kunnen. Deze hebben vooral betrekking op de informatievoorziening van de provincies.

Als eerste is er wel wat te zeggen over de beleidsdocumenten van de provincies. Zowel de streekplannen als de Provinciale Meerjarenprogramma's zijn gemaakt voor de langere termijn. Hierbij worden systematisch een aantal thema's besproken. De provincie geeft echter niet duidelijk aan wat de belangrijkste thema's zijn. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat beide provincie wel andere prioriteiten hebben. De provincie Friesland legt zich voornamelijk toe op het versterken van de toeristische sector. Ook in andere thema's komt het toerisme een aantal keren terug. De provincie Overijssel is in het landelijk gebied vooral bezig met het reconstrueren van de landbouw. Ook thema's als toerisme, natuur en landschap zijn hier voor een gedeelte op de landbouw gericht. Het is begrijpelijk dat provincies de nadruk op het bieden van kansen leggen. Toch zou het niet verkeerd zijn wanneer provincies een duidelijke visie geven over hoe de ontwikkeling van het landelijk gebied er in hun ogen uit dient te zien. Hierbij mag de provincie best aangeven welke thema's het best in deze visie passen. Zo kunnen de provincies direct aangeven waar de grootste kansen voor nieuwe plannen liggen zonder dat andere plannen op voorhand afgeschreven hoeven te worden.

In het verlengde van de eerste aanbeveling, past de tweede aanbeveling. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat er nogal verschillen zijn tussen de plannen uit het streekplannen en het beleid in de praktijk. Zo kan er een verkeerd beeld ontstaan bij mensen die deze documenten raadplegen. Zo geeft de provincie Friesland aan dat bepaalde projecten tegengehouden zullen worden, zoals bepaalde voorzieningen buiten de netwerken. Uit de interviews kwam echter naar voren dat er in overleg met de provincie veel meer mogelijk is. De provincie Overijssel heeft juist een tegenovergestelde tactiek. De provincie biedt in de omgevingsvisie vooral mogelijkheden voor nieuwe plannen. Uit de interviews blijkt echter dat er wel degelijk een aantal beperkingen zijn. Een goed voorbeeld hiervan is de Catalogus Gebiedskenmerken. In deze catalogus staan naast

richtinggevend en inspirerende uitspraken ook een aantal normstellende maatregelen. Het belang van deze catalogus wordt echter nauwelijks duidelijk uit de omgevingsvisie. Deze catalogus is bijvoorbeeld ook niet beschikbaar via de website van de provincie.

Deze punten maken duidelijk dat de streekplannen van de provincies nogal verwarrend kunnen zijn. Dit heeft er mee te maken dat een streekplan vooral voor intern gebruik bedoeld is. Het streekplan en de omgevingsvisie geeft kaders voor de beleidsmedewerkers van de provincies. De plannen worden echter ook openbaar gemaakt. Wanneer een ondernemer een plan aan het streekplan zou toetsen, kan het echter zo zijn dat hij niet goed voorgelicht wordt.

Het vorige punt sluit aan op het derde punt. De website van beide provincies bevatten erg veel informatie en geven een indicatie van de mogelijkheden. Maar het is vervolgens niet makkelijk om in contact met de provincie te komen. De provincies gaan er van uit dat ondernemers in eerste instantie naar de gemeenten stappen. Terwijl hier juist kansen liggen voor de provincies om zich te profileren. De provincies kunnen op een regionaal niveau aangeven waar er kansen liggen voor bepaalde projecten. Hierbij is er wel een verschil tussen de provincies Friesland en Overijssel. De provincie Friesland heeft de projectbureaus Plattelânsprojekten opgezet. Burgers, ondernemers en organisatie kunnen bij deze bureaus aankloppen voor de aanvraag van provinciale subsidies. Zulke bureaus zullen ook in de provincie Overijssel niet misstaan.

4.5 Reflectie

Aan het begin van het onderzoek is er voor gekozen om een discoursanalyse van het provinciaal beleid voor het landelijk gebied van de provincies Friesland en Overijssel te maken. Deze methode gaf de mogelijkheid om het beleid van beide provincies met elkaar te vergelijken. De methode brengt ook risico's met zich mee. Deze zullen in deze paragraaf kort besproken worden.

Doordat er twee provincies in een discoursanalyse met elkaar vergeleken worden, is de nadruk erg op de verschillen tussen de provincies komen te liggen. Hierdoor is er te weinig aandacht geweest voor de overeenkomsten tussen beide provincies. Pas uit de interviews bleek dat beide provincies ook veel beleid hebben dat met elkaar overeenkomt. Hier is in dit onderzoek weinig aandacht voor. Door de analyse van het streekplan van de provincie Friesland en de omgevingsvisie van de provincie Overijssel is misschien het idee gewekt dat de verschillende thema's vooral ruimtelijk worden bekeken. De interviews maakten duidelijk dat dit niet altijd het geval is. Zo zijn de medewerkers van de afdelingen "recreatie en toerisme" niet zo zeer bezig met ruimtelijke ordening. Deze afdelingen zijn vooral bezig met stimuleren en ontwikkelen van de sector. Ruimtelijke ordening wordt vooral als voorwaarde gezien waarbinnen het beleid uitgevoerd moet worden.

Ook de keuze voor drie hardheden van sturing brengt risico's met zich mee. De beleidsdocumenten van beide provincies wekten de schijn dat de provincie veel gebruik maakt van normstellend beleid. De interviews maakten echter duidelijk dat er vaak uitzonderingen op normstellend beleid gemaakt kan worden. Bijna overal zijn uitzonderingen mogelijk. Vaak gebeurt dit in overleg met de provincies. Er is dan ook meer sprake van richtinggevend beleid. Uiteindelijk zijn vooral de gemeenten verantwoordelijk voor ruimtelijke ontwikkelingen. Dit aspect komt niet goed terug doordat er gebruik is gemaakt van de drie hardheden van sturing.

Daarnaast is door uit te gaan van de drie hardheden van sturing (normstellend, stimulerend en inspirerend) een ander aspect van de rol van de provincie onderbelicht gebleven. De provincie heeft ook een ontwikkelende rol. De provincie ontwikkelt ook zelf projecten. Het Friese Merenproject van de provincie Friesland en het IJsseldelta-project van de provincie Overijssel zijn hier goede voorbeelden van. In de besproken beleidsdocumenten is er minder aandacht voor deze projecten, omdat de projecten allen een eigen document en organisatie hebben. Tijdens de interviews kwam naar voren dat deze projecten een belangrijke rol spelen.

Dit laatste punt geeft ook duidelijk aan hoe moeilijk het is om precies te benoemen wat de provincies doen. Het is niet gelukt om te achterhalen wat de medewerkers van de provincies in de dagelijkse praktijk precies doen. Uit de interviews bleek al dat de streekplannen en de Provinciale Meerjarenprogramma's meer richtinggevend voor de daadwerkelijke uitvoering van beleid zijn. Deze plannen hebben vooral een strategisch karakter, omdat het programma's voor langere periodes zijn. De plannen zijn niet direct gericht op de uitvoering van beleid. De uitvoering van

beleid blijft in dit onderzoek dus enigszins onderbelicht, terwijl dit wel van wezenlijk belang voor de discoursanalyse had kunnen zijn.

Bronnenlijst

- BAKKER, H.J., (1998a) *Instemmen en afstemmen* Den Haag: VUGA uitgeverij
- BAKKER et al. (1998) *Afstemmen en instemmen: ruimtelijke ordening en milieubeheer; integratie en coördinatie van het omgevingsbeleid op alle overheidsniveaus* Den Haag: VUGA uitgeverij
- BLOEMBERGEN, J. (2009) *Thorbecke zou zich in zijn graf omdraaien; Lokaal bestuur Ed Nijpels hekelt decennialange discussies over bestuurlijke vernieuwing* NRC Handelsblad: 10 juni 2009
- CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (2009) *CBS Statline* [online.] beschikbaar via: www.cbs.nl, bezocht op 09-09-2009
- FALUDI, A. en A. VAN DER VALK, 1994, *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- FOKUS *Fokus op: De leefbaarheid van het Friese Platteland* (2003) Leeuwarden: Fokus
- GROENEWEGEN, P.P. & P.P.P. HUIGEN (1992) *Micro-macro vraagstukken in de sociologie en de sociale geografie*. Utrecht: KNAG/Rijksuniversiteit.
- HAJER, M. (1989) *Discours-coalities in politiek en beleid: De interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek* in *Beleidswetenschap* 1989 afl 3
- HERMANS, E.W. EN ROO, DE, G. (2006) *Lila en de Planologie van de Contramal* Assen: In Boekvorm Uitgevers
- HIDDING, M. (2006) *Planning voor stad en land* Bussum: Coetinho uitgeverij
- HIDDING, M.C., NEEDHAM, D.B EN WISSERMAN, J. (1998) *Stad en land: Een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek* Den Haag: NRLO-rapport
- HOOGERWERF, A. en M. HERWEIJER (1998) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Samsom
- KAMPHORST, D. (2006) *Veranderend milieubeleid* Groningen: Geo Pers
- KORSTEN, A. (2003) *Deliberatieve beleidsanalyse en politiek als vorming van discourscoalities*
- KORSTEN (2008) *Discours-analyse* [online] beschikbaar via www.arnokorsten.nl, bezocht op 15-12-2009
- MINISTERIE VAN LNV (2004) *Agenda voor een vitaal platteland* Den Haag: Ministerie van LNV
- MINISTERIE VAN LNV EN INTERPROVINCIAAL OVERLEG (2009) *Vitaal platteland* [online.] beschikbaar via: www.vitaalplatteland.nu, bezocht op 20-6-2009
- NIDI (2005) *Bevolkingsdichtheid per provincie* [online] beschikbaar via www.nidi.knaw.nl/nl/atlas/size/tabdens bezocht op 31-10-2009
- PARTOER (2009) *Wie zijn wij* [online] beschikbaar via www.partoer.nl bezocht op 15-10-2009
- PETERS, K. (2007) *Het opgeblazen bestuur; een kritische kijk op de provincie Amsterdam*: Uitgeverij Boom

- PROVINCIE FRIESLAND (2006a) *Ynvestearje yn it Fryske plattelân* Leeuwarden: Provinciale Staten
- PROVINCIE FRIESLAND (2006b) *Om de kwaliteit fan de romte; streekplan Friesland 2007* Leeuwarden: Provinciale Staten
- PROVINCIE FRIESLAND (2008) *Begroting 2009; Fryslân: Iepen en eigen* Leeuwarden: Provincie Friesland
- PROVINCIE OVERIJSEL (2006a) *Provinciaal Meerjarenprogramma: Uitvoeringsprogramma voor het landelijk gebied* Zwolle: Provinciale Staten
- PROVINCIE OVERIJSEL (2006b) *Omgevingsvisie Overijssel* Zwolle: Provinciale Staten
- PROVINCIE OVERIJSEL (2008) *Programmabegroting 2009; Vertrouwen, verbinden, versnellen* Zwolle: Provincie Overijssel
- PROVINCIE UTRECHT (2009) *Beleidskader gemeentelijke herindeling* Utrecht: provincie Utrecht
- REGIEBUREAU POP (2009) *Jaarverslag 2008* [online.] beschikbaar via: www.regiebureau-pop.eu/files/file898.pdf bezocht op: 12 november 2009
- STICHTING DOARPSWURK (2009) *Over Doarpswurk* [online.] beschikbaar via: www.doarpswurk.nl, bezocht op 25-08-2009
- STICHTING WSB (2003) *Nieuwsbrief september* Tilburg: Verdivas Drukwerkproducties
- SOCIAAL ECONOMISCHE RAAD OVERIJSEL (2005) *Position Paper Oost-Nederland* [online.] beschikbaar via: www.seaco.nl
- SPIT, T., ZOETE, P. (2003) *Gepland Nederland; een inleiding in ruimtelijke ordening en planning* Den Haag: Sdu uitgevers
- VELD, R.J. IN 'T et al. (1996) *Rapportage onderzoek Besturingsconcepten VROM. Onderzoek naar het bestuurlijk denken en handelen van het Ministerie van VROM*. Den Haag: BESTAD Bestuurskundig Advies BV.
- VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, (1996) *Discussienota de taken: toekomstige positie van de gemeenten* Den Haag: VNG uitgeverij
- VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, (1996) *Discussienota de taken: toekomstige positie van de gemeenten; reacties en conclusies* Den Haag: VNG uitgeverij
- ZONNEVELD, W. (1991) *Cenceptvoring in de ruimtelijke planning: patronene en processen* Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam

Lijst met figuren

Figuur 1 Aandeel inwoners in stedelijke en landelijke omgeving	17
Figuur 2 Opbouw provincie Friesland en Overijssel	18
Figuur 3 Verkiezingsopkomst 1970-2006	27
Figuur 4 Uitgaven per thema uit de Ontwikkelingsreserve	31
Figuur 5 Programmabegrotingen Friesland en Overijssel	32
Figuur 6 Vestigingsmogelijkheden naar typen kernen	33
Figuur 7 Ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw.....	39
Figuur 8 Provinciale ecologische hoofdstructuur	45
Figuur 9 Natuurbeleidkaart Overijssel.....	46
Figuur 10 Nationale Landschappen en parken Overijssel.....	50
Figuur 11 Aandelen bundelingsgebieden in woningvoorraad en woningtoename Friesland	52
Figuur 12 Planconcepten per thema van de provincie Friesland	67
Figuur 13 Planconcepten per thema van de provincie Overijssel	67
Figuur 14 Leidende discourses.....	72

Bijlage 1: Gemeenten per provincie

Provincie Friesland

Gemeenten	Inwonertal	Omgevings- Adressen- dichtheid	Stedelijkheid
Achtkarspelen	28132	377	Niet stedelijk
Ameland	3466	186	Niet stedelijk
het Bildt	10902	273	Niet stedelijk
Boarnsterhim	19310	397	Niet stedelijk
Bolsward	9820	959	Weinig stedelijk
Dantumadiel	19369	405	Niet stedelijk
Dongeradeel	24710	483	Niet stedelijk
Ferwerderadiel	8828	195	Niet stedelijk
Franekeradeel	20590	616	Weinig stedelijk
Gaasterlân-Sleat	10274	251	Niet stedelijk
Harlingen	15694	1019	Matig stedelijk
Heerenveen	43318	1076	Matig stedelijk
Kollumerland en Nieuwkruisland	13053	338	Niet stedelijk
Leeuwarden	93601	2213	Sterk stedelijk
Leeuwarderadeel	10362	505	Weinig stedelijk
Lemsterland	13608	580	Weinig stedelijk
Littenseradiel	10936	117	Niet stedelijk
Menaldumadeel	13708	247	Niet stedelijk
Nijefurd	10955	316	Niet stedelijk
Ooststellingwerf	26284	419	Niet stedelijk
Opsterland	29796	352	Niet stedelijk
Schiermonnikoog	944	229	Niet stedelijk
Skarsterlân	27168	566	Weinig stedelijk
Smallingerland	55213	1141	Matig stedelijk
Sneek	33257	1463	Matig stedelijk
Terschelling	4739	195	Niet stedelijk
Tytsjerksteradiel	32257	412	Niet stedelijk
Vlieland	1146	140	Niet stedelijk
Weststellingwerf	25784	627	Weinig stedelijk
Wûnseradiel	11838	205	Niet stedelijk
Wymbritseradiel	16039	210	Niet stedelijk

Provincie Overijssel

Gemeenten	Inwonertal	Omgevings- adressen- dichtheid	Stedelijkheid
Almelo	72427	1434	Matig stedelijk
Borne	21125	1153	Matig stedelijk
Dalfsen	27034	441	Niet stedelijk
Deventer	97698	1692	Sterk stedelijk
Dinkelland	26080	440	Niet stedelijk
Enschede	156045	1976	Sterk stedelijk
Haaksbergen	24481	924	Weinig stedelijk
Hardenberg	58608	487	Niet stedelijk
Hellendoorn	35877	718	Weinig stedelijk
Hengelo	80929	1634	Sterk stedelijk
Hof van Twente	35144	555	Weinig stedelijk
Kampen	49897	1356	Matig stedelijk
Losser	22601	676	Weinig stedelijk
Oldenzaal	31766	1307	Matig stedelijk
Olst-Wijhe	17505	394	Niet stedelijk
Ommen	17436	428	Niet stedelijk
Raalte	36871	618	Weinig stedelijk
Rijssen-Holten	36779	993	Weinig stedelijk
Staphorst	16008	314	Niet stedelijk
Steenwijkerland	43188	581	Weinig stedelijk
Tubbergen	20999	245	Niet stedelijk
Twenterand	33584	542	Weinig stedelijk
Wierden	23445	649	Weinig stedelijk
Zwartewaterland	21918	652	Weinig stedelijk
Zwolle	117663	1785	Sterk stedelijk