



Noordelijke
Rekenkamer



HET KRIMPBELEID
van de provincie
Fryslân



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 14 september 2015

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

Hierbij bieden wij het door ons op 27 mei 2015 vastgestelde rapport
“Het krimpbeleid van de provincie Fryslân” aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Het krimpbeleid van de provincie Fryslân

Provincie Fryslân

Inhoud

Samenvatting	3
Context en vraagstelling van het onderzoek	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	7
Best practices uit de andere noordelijke provincies	8
Inleiding	10
1.1 Context van het onderzoek	11
1.2 Onderzoeksvraag	12
1.3 Onderzoeksverantwoording	13
1.4 Leeswijzer	13
Demografische verandering en beleid	14
2.1 Inleiding	15
2.2 Twee Friese anticipeergebieden in vogelvlucht	17
2.2.1 Noordoost Fryslân	19
2.2.2 Noordwest Fryslân	21
2.3 Gevolgen van demografische veranderingen in de anticipeergebieden	22
2.4 Krimpbeleid en doelen van de provincie	22
2.5 Deelconclusie	27
De provincie als krimpregisseur	29
3.1 Inleiding	30
3.2 De netwerkpartners	30
3.3 Definitie van begrip regie	31
3.4 Provinciale regie in het krimpbeleid	33
3.4.1 Doorzettingsmacht	33
3.4.2 Eigen script of beleidskader	33
3.5 De praktijk: drie projecten	34
3.5.1 Project Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel	34
3.5.2 Project Aanpak Rotte Kiezen	38
3.5.3 Project Transitieatlas	42
3.5.4 Rijksexperimenten	44
3.6 Beoordeling van de provinciale regie	47
3.7 Deelconclusie	47
De provincie als subsidieverstrekker	50
4.1 Inleiding	51
4.2 De inzet van financiële en personele middelen	51
4.3 Waaraan wordt het geld uitgegeven?	53
4.4 In welke regio komen de middelen terecht?	54
4.5 Financiële middelen voor integrale programma's	55
4.6 Deelconclusie	56

Evaluatie en informatievoorziening	57
5.1 Inleiding	58
5.2 Evaluatie van de eigen provinciale rol	58
5.3 Evaluatie Netwerk Noordoost	59
5.4 Evaluatie van prestaties en effecten	60
5.4.1 Monitors en evaluaties op beleidsniveau	60
5.4.2 Monitors en evaluaties op projectniveau	60
5.5 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	61
5.5.1 Verantwoording over de inzet van middelen	61
5.5.2 Informatievoorziening over voortgang, prestaties en effecten	61
5.6 Kennisdeling	62
5.7 Deelconclusie	62
Bestuurlijke reactie en nawoord	64
6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân	65
6.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer	69
Bijlagen	70
Bijlage 1 Afkortingen en begrippen	71
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	74
Bijlage 3 Overlegstructuren	78
Bijlage 4 Provinciale bevoegdheden op het gebied van krimp	81
Bijlage 5 Bronnen	83

Samenvatting

Samenvatting

Context en vraagstelling van het onderzoek

De Nederlandse bevolking groeit sinds jaar en dag. Volgens prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal vanaf 2040 het tempo van de groei afnemen en daarna zal het inwonertal verminderen. De demografische ontwikkeling is niet gelijkmatig over Nederland verdeeld. De verwachting is dat in 2025 meer dan de helft van alle gemeenten in Nederland minder inwoners zal hebben dan nu. In een aantal perifere regio's is de bevolkingsgroei inmiddels tot stilstand gekomen en enkele van hen hebben al te maken met een teruglopend bevolkingsaantal. Dit kan enerzijds komen door een negatief geboorteoverschot en anderzijds door het wegtrekken van inwoners naar (veelal stedelijke) gebieden met meer werkgelegenheid. Het zijn juist de jonge, gezonde, goed opgeleide mensen die uit de regio wegtrekken. Daardoor veranderen niet alleen het bevolkingsaantal, maar ook de *leeftijdsopbouw* en de *sociaaleconomische achtergrond* van de bevolking. Deze trend wordt ook wel bevolkingskrimp of kortweg *krimp* genoemd. Krimpgebieden kampen onder meer met *vergrijzing*, *ontgroening*, *werkloosheid* en een *groter beroep op de zorgvoorzieningen* dan gemiddeld. De Rekenkamer gaat bij dit onderzoek uit van de definitie van krimp zoals verwoord door het Topteam Krimp: *Een substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling op regionaal schaalniveau met grote consequenties voor het voorzieningenniveau en het economisch perspectief van de regio.*

Hoewel de gevolgen van krimp afhangen van de regionale context, zijn er effecten op de woningmarkt, de bereikbaarheid van voorzieningen, de inrichting van de zorg en de leefbaarheid van het gebied. Vooral in gebieden met een zwakke economische structuur zoals achterblijvend opleidingsniveau en arbeidsparticipatie, werkloosheid en lagere woningwaarde kan de bevolkingsdaling tot leefbaarheidsproblemen leiden. Krimp is daarbij veelal geen directe oorzaak van de problemen, maar een factor die een versterkend effect heeft op bovengenoemde problemen. In grote lijnen gaat het nationale en regionale krimpbeleid ervan uit dat de krimp zelf niet moet worden bestreden. Het verschijnsel moet worden geaccepteerd en de gevolgen ervan worden begeleid en opgevangen. Omgaan met van de gevolgen van krimp betekent dat de inwoners en bestuurders verliezen moeten leren nemen.

Het Rijk heeft in 2009 twee regio's in de provincie Fryslân aangewezen als anticipatiegebied, te weten de regio's Noordoost Fryslân en Noordwest Fryslân. Deze gebieden hebben te maken met een beginnende trend van teruggang van het aantal inwoners en hebben ieder hun eigen sociaaleconomische problematiek. Het Rijk, de provincies en de gemeenten hebben voor de aanpak van de gevolgen van de krimp middelen beschikbaar gesteld. De provinciale beleidsopgave *Fan mear nei better* is eind 2010 vastgesteld. Het projectplan (2013) is de basis voor de verdere invulling van de provinciale rol in de beleidsopgave demografische ontwikkelingen. De provincie ziet voor zichzelf een procesmatige rol weggelegd, als regisseur en verbinder.

Het onderwerp krimp is opgenomen in het onderzoeksprogramma 2014–2015 van de Noordelijke Rekenkamer. Doel van dit onderzoek is te onderzoeken hoe de provincie haar regierol op dit beleidsterrein invult. Daarnaast kijkt de Rekenkamer hoe de provincie haar subsidiërende rol invult. De Rekenkamer heeft in dit onderzoek de volgende centrale vraag gehanteerd:

Hoe vervult de provincie Fryslân haar regierol binnen het krimpbeleid, hoeveel subsidie heeft zij in de periode 2008–2013 in dat kader verstrekt, hoe stelt zij vast of haar inspanningen succes hebben en hoe worden Statenleden daarover geïnformeerd?

Het onderzoek is uitgevoerd in 2014 en 2015. De Rekenkamer heeft haar onderzoeksbevindingen opgenomen in een nota die op 26 maart 2015 aan de provincie voor ambtelijk hoor en wederhoor is voorgelegd. Vervolgens zijn de onderstaande conclusies getrokken en de aanbevelingen opgesteld.

Conclusies

Regierol

De provincie heeft er op verzoek van de gemeenten bewust voor gekozen om niet directief, met doorzettingsmacht, te sturen. Gemeenten en andere netwerkpartners waarderen vooral de financiële inbreng van de provincie en de ondersteuning met menskracht en informatie. De provincie beschouwt krimp als een opgave van alle netwerkpartners (waaronder de gemeenten en woningcorporaties). Daarom zijn ook alle partijen verantwoordelijk. Het risico is dat niemand de eindverantwoordelijkheid draagt. Wel zijn er bindende afspraken gemaakt over bedrijventerreinen en woningbouw.

De provincie Fryslân heeft rond krimp veel beleid ontwikkeld. Er zijn bijzonder veel documenten, programma's en doelen. De doelen zijn door de provincie bewust vaag gehouden omdat zij de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het beleid bij de regio legt. Binnen de beide regio's bestaat een onoverzichtelijk en wijdvertakt netwerk van overleg met vele stuurgroepen, projectgroepen, en begeleidingsgroepen. Binnen ANNO-verband¹ gaat besluitvorming over vele schijven. Netwerkpartners zijn kritisch over de trage besluitvorming, de bureaucratie en de vele en telkens wisselende contactpersonen. Er moet bij veel besluiten worden teruggekoppeld naar en binnen de provincie. Dit werkt belemmerend en vertragend. Al met al is de bestuurlijke en ambtelijke drukte in de beide anticipeerregio's groot.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie regie tracht te voeren door het (mede) oprichten van en het participeren in allerlei bestuurlijke en ambtelijke regionale overleg- en besluitvormingsstructuren. De provincie Fryslân heeft in vergelijking met de andere twee noordelijke provincies veel meer overleggroepen in het leven geroepen waardoor de besluitvormingsketen langer is. Dit compliceert de besluitvorming en leidt in sommige gevallen tot stagnatie van de uitvoering van het beleid. Het beeld dat uit de drie bestudeerde projecten naar voren komt, is dat de sturende invloed van de provincie aan het begin van de projecten het grootst is. Wanneer een project eenmaal loopt, neemt de provincie plaats in

¹ Deze afkorting staat voor *Agenda Netwerk Noordoost*.

stuur-, project of begeleidingsgroepen. De sturingsrelatie wordt dan meer horizontaal; de provincie stelt zich op als één van de netwerkpartners, maar wel met een eigen rol. Daarbij legt zij veel verantwoordelijkheid bij de regio. Om ruimte te geven aan de regio zijn de doelen bewust niet concreet omschreven. Hierdoor is het lastig om de andere netwerkpartners aan te spreken op de voortgang, om vast te stellen of en in welke mate de doelen bereikt zijn, om de effectiviteit van het beleid te meten en om te bepalen of het beleid dan wel de uitvoering moet worden bijgesteld. De provincie heeft niet altijd alert gereageerd op stagnatie van projecten en ontwikkelingen in de context.

Subsidiemiddelen

Omdat het Rijk in Fryslân in de onderzoeksperiode 2008–2013 geen krimpgebieden maar alleen anticipatiegebieden heeft aangewezen, krijgt de provincie geen rijksmiddelen om de gevolgen van krimp op te vangen. Dit resulteert erin dat er relatief weinig middelen zijn voor het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp. Ook is er geen specifieke krimpsubsidierегeling. De provincie beschouwt het krimpbeleid als facetbeleid. Projecten binnen het thema krimp worden grotendeels gefinancierd vanuit reguliere subsidiestromen voor plattelandsbeleid, waaronder LEADER²-, pMJP³- en SIF-middelen⁴. Een scherpe afbakening van het krimpbeleid en de middelen om dit uit te voeren is in Fryslân lastig te maken.

De provincie heeft in de onderzoeksperiode ruim € 2 miljoen besteed aan projecten die het opvangen van de negatieve effecten van krimp als hoofddoel hebben. Ruim een kwart van dit bedrag wordt ingezet voor ontwikkeling van het krimpbeleid door de provincie zelf. De provincie besteedt relatief veel middelen aan projecten op het gebied van economie en (arbeids)participatie. Ook worden relatief veel middelen besteed aan projecten op het gebied van zorg. Bovenop de 2 miljoen aan middelen die aan krimpprojecten zijn besteed, heeft de provincie via de regelingen voor ANNO (Agenda Netwerk Noord-Oost) en ISV-3 (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) nog eens € 17 miljoen in *integrale programma's* gestoken. Binnen deze programma's zijn de demografische ontwikkelingen weliswaar een thema, maar zij zijn door hun veelomvattendheid niet eenduidig als krimpprogramma's te bestempelen. De bestedingen in deze programma's vinden veelal plaats in de fysieke sfeer (stedelijke vernieuwing en infrastructuur).

Wanneer de Rekenkamer de uitgaven van € 2 miljoen afzet tegen de bevolkingsomvang, krijgt Noordwest Fryslân zo'n € 10 per hoofd en moet Noordoost Fryslân het doen met € 5 per hoofd. Wanneer het bedrag aan de omvang van de demografische krimp tot 2040 wordt gerelateerd, blijkt dat per *geprognosticeerd verdwenen hoofd* in Noordoost Fryslân € 94 en in Noordwest Fryslân € 100 subsidie is verleend. Deze verdeling van middelen vindt de Rekenkamer goed verdedigbaar. Verder stelt de Rekenkamer vast dat van de ANNO-doelstellingen slechts circa 10% financieel gedekt is. Daarmee is volledige uitvoering van ANNO onzeker.

² Liaison Entre Actions de Développement de l' Economie Rurale.

³ Provinciaal Meerjarenplan.

⁴ Sociaal Investeringsfonds.

Evaluatie en effectmeting

Het krimpbeleid van de provincie Fryslân bevindt zich nog steeds in de voorbereidende en planvormende fase. Het zwaartepunt ligt bij het uitvoeren van onderzoeken en verkenningen en het ontwikkelen van methodieken en plannen.

In de periode 2008–2013 zijn er twee evaluaties uitgevoerd die betrekking hebben op de provinciale rol in het krimpbeleid: een evaluatie van het Ambassadeurs-overleg en een evaluatie van de ANNO-samenwerking (2014). Uit de evaluaties van het Ambassadeursoverleg kwam naar voren dat de bewustwording rondom krimp is bereikt en dat zendingswerk minder nodig is. Uit de evaluatie van ANNO blijkt dat het onvoldoende lukt om op basis van de inhoudelijke verkenning te komen tot *doorleefde regionale visies en uitvoering*. Een andere conclusie is dat de keten van overleg en besluitvorming te lang is, er een gebrek is aan flexibele financieringsconstructies en het ontbreekt aan ruimte om krachten te bundelen. Deze conclusie stemt overeen met de bevindingen van de Noordelijke Rekenkamer.

Kennisdeling en informatievoorziening

Provinciale Staten worden regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het krimpbeleid. De informatie is echter versnipperd, waardoor een totaaloverzicht ontbreekt. De informatie gaat niet over de effecten van de projecten en het beleid. Rapportage over doelbereiking is ook nauwelijks mogelijk, doordat de provinciale doelen zeer algemeen geformuleerd zijn. Hierdoor hebben Provinciale Staten geen inzicht in de mate waarin de doelen bereikt zijn en in de effectiviteit van het krimpbeleid. Zij kunnen het beleid of de uitvoering niet bijsturen of aanpassen als dat nodig is.

Provinciale Staten hebben de evaluatie van de ANNO-samenwerking toegestuurd gekregen, hebben de jaarplannen van de ANNO vastgesteld en krijgen ook de jaarlijkse voortgangsrapportages. Daarnaast worden ze twee keer per jaar geïnformeerd via de Bestuursrapportages, via de gebruikelijke Planning- en Controlcyclus en incidenteel via brieven.

De Rekenkamer constateert dat de provincie ten behoeve van de kennisdeling mede oprichter is van het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN). De netwerkpartners zijn tevreden over het KKNN. Het KKNN is twee maal geëvalueerd. Deze evaluaties hadden het karakter van een tevredenheidsonderzoek en niet zozeer van een effectmeting.

Aanbevelingen

1. Beperk het aantal doelen van het krimpbeleid en concretiseer ze. Leg daarbij de focus op de uitvoering van concrete en fysieke maatregelen en niet langer op beleidsvoorbereiding, verkenningen, onderzoek en bewustwording. Stel een realistisch programma op met maatregelen die financieel gedekt zijn. Zorg voor een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden. Monitor de voortgang en de geboekte resultaten en spreek de verantwoordelijke partij aan wanneer wordt afgeweken van de afspraken.
2. Beperk de ambtelijke en bestuurlijke drukte. Verminder het aantal plannen en documenten. Verminder ook het aantal werk-, stuur-, project-, begeleidings- en overleggroepen.

3. Zorg ervoor dat de informatie over de voortgang, successen en mislukkingen van projecten beter wordt benut. Ook tussen gemeenten en provincie moet kennis worden gedeeld– niet alleen via het KKNN.
4. Schep nu de voorwaarden voor een toekomstige meting van de effecten van projecten en beleid. Dit kan door een periodieke meting van indicatoren zoals aantallen verkochte, opgeknapte of gesloopte panden, aantallen gefuseerde of gesloten scholen, leegstand, woningbouw, leefbaarheid etc.. Kennis over effecten is een voorwaarde voor leren en voor gerichte bijstelling van het beleid. Maak daarbij waar mogelijk gebruik van data en methoden die al beschikbaar zijn (bijv. bij Partoer, Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving).

Best practices uit de andere noordelijke provincies

De Rekenkamer acht het niet goed mogelijk om de drie noordelijke provincies door middel van een *benchmark* met elkaar te vergelijken. De reden daarvan is dat de aard en urgentie van de bevolkings- en huishoudingsdaling, ontgroening en vergrijzing en de regionale context waarin de gevolgen hiervan zich voordoen sterk van elkaar verschillen. Toch zijn bij het onderzoek enkele *best practices* opgevallen, waarmee de provincies elk hun voordeel kunnen doen. Hieronder volgt een beschrijving van twee *best practices* uit de provincies Drenthe en Groningen.

Best practice provincie Groningen: deels uitbestede regie bij het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta

In de topkrimpregio Eemsdelta hebben 4 gemeenten, 7 wooncorporaties, diverse welzijns-, zorg- en onderwijsinstellingen en overige partijen onder leiding van een adviesbureau en de provincie een Woon- en Leefbaarheidsplan opgesteld. Er was aanvankelijk sprake van rivaliteit tussen de gemeenten. Uiteindelijk is het gelukt om een gemeentee overstijgend plan te maken, waarbij de ene gemeente meer mag bouwen dan de andere en de middelen zijn verdeeld overeenkomstig de urgentie van de krimpproblematiek in plaats van naar rato van het aantal inwoners. Ook zijn discussies over deels uiteenlopende prognoses tot een goed einde gebracht.

De totstandkoming van het plan wordt gekenmerkt door een samenspel tussen een adviesbureau en de provincie. Eerst was de provincie opdrachtgever van het adviesbureau; later is de regio opdrachtgever geworden. Het adviesbureau is op een gegeven moment vervangen door een ander bureau. De regie lijkt via twee complementaire werkwijzen te zijn gevoerd: enerzijds een sterk sturende strenge aanpak van het adviesbureau, anderzijds een faciliterende vriendelijke aanpak van de provincie. Deze rolverdeling tussen de provincie en het adviesbureau, waarbij het adviesbureau de kastanjes uit het vuur haalde en de sturende rol vervulde, is effectief gebleken.

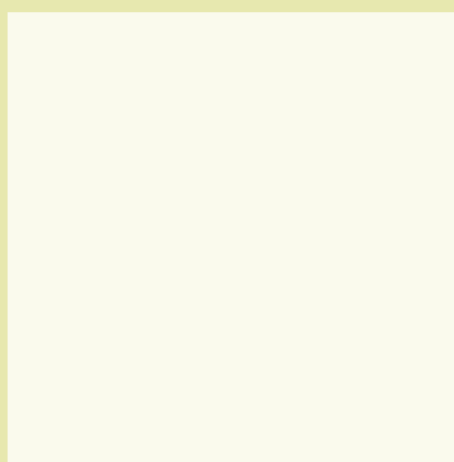
Voordelen van deze werkwijze zijn: de provincie hoeft geen vuile handen te maken en kan als gelijkwaardige partner van de partijen deelnemen aan overleg en de partijen beschouwen het plan als een eigen plan. De te beheersen risico's van deze werkwijze zijn de kosten van het adviesbureau, het gevaar van het ontstaan van een

reeks onoverzichtelijke deelopdrachten en vervolgoopdrachten, de afhankelijkheid van een bureau dat zó is ingewerkt dat het eigenaar van het proces wordt waardoor de provincie de rol van opdrachtgever of controleur niet adequaat kan vervullen.

Best practice provincie Drenthe: geo-informatie over mobiliteit en voorzieningen

De gemeente Borger-Odoorn is de initiatiefnemer van een project waarbij een bedrijf gespecialiseerd in geo-informatie alle vervoersstromen, vervoersbewegingen en voorzieningen aanschouwelijk heeft gemaakt in een film op een kaart. Zo ontstond er inzicht in de soorten vervoer (doelgroepen vervoer, openbaar vervoer, vrijwilligersvervoer, leerlingenvervoer, Wmo-vervoer), in de (in)effectiviteit ervan (bijvoorbeeld: halflege busjes die achter elkaar aan rijden) en in de mogelijkheden om dit efficiënter en effectiever te organiseren door vervoer te combineren of vervoersopdrachten te herschikken. Het doel daarbij is om voorzieningen in krimpgebieden op een efficiënte manier bereikbaar te houden.

1



Inleiding

Inleiding

1.1 Context van het onderzoek

De wereldbevolking groeit. Het zijn vooral de steden die groeien. Een concentratie van pull-factoren in het stedelijk gebied genereert een toenemende urbanisatie. In samenhang daarmee treedt een leegloop van een deel van de landelijke gebieden op.⁵

In Europa zal de groei van de bevolking op den duur stagneren en naar verwachting afnemen. Voor Nederland is de verwachting dat de totale omvang van de bevolking de komende decennia eerst zal toenemen.⁶ Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal vanaf 2040 het tempo van de groei afnemen. De verwachting is dat in 2025 meer dan de helft van alle gemeenten in Nederland minder inwoners zal hebben dan nu. Niet alleen het aantal mensen in Europa en Nederland verandert, maar ook de leeftijdsopbouw van de bevolking. Vergrijzing en ontgroening zijn twee demografische ontwikkelingen die zich voordoen in Nederland en in geheel Noordwest- en Oost-Europa in de periode 2000–2040.

Aan de randen van Nederland is de trend van bevolkingsdaling – ook wel bevolkingskrimp of kortweg krimp genoemd – inmiddels ingezet.⁷ Omdat er niet alleen sprake is van een afname van het aantal inwoners maar ook van vergrijzing en ontgroening is de term demografische transitie of verandering strikt genomen adequater. De Rekenkamer gebruikt in dit onderzoek toch de term krimp omwille van de herkenbaarheid en omdat deze term in de beleidspraktijk is ingeburgerd.

In de literatuur worden verschillende typen krimp onderscheiden. Ook in de diverse prognoses en scenario's wordt het verschijnsel soms heel verschillend benaderd. Het is mogelijk te kijken naar de absolute afname van het aantal inwoners in een gebied, van het aantal huishoudens, van de beroepsbevolking of naar verschijnselen als ontgroening en vergrijzing. De Rekenkamer gaat bij dit onder-

⁵ In Europa zijn in Noord-Zuidelijke en West-Oostelijke richting twee 'banaanvormige' zones te onderscheiden van hoogverstedelijkt gebied. Nederland ligt op het kruispunt van de beide 'bananen'. Zie H.J. Wienen, *Kreuzbanane* (Bochum, 1994), genoemd door Joost van Iersel (European Economic and Social Committee) in diverse publicaties en lezingen over de verandering van het demografische landschap in Europa, de ontwikkeling van de urbanisatie en de veranderende interactie tussen steden en het platteland.

⁶ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), prognose bevolking kerncijfers 2012–2060.

⁷ Op regionaal niveau is sprake van structurele bevolkingsdaling in Zuid-Limburg (1997), Noordoost-Groningen (2003), Zeeuws-Vlaanderen (2003), Achterhoek (2009), Zuidoost-Drenthe (2010), Zuidoost-Fryslân (2011) en Noord-Drenthe (2012). Zuidoost Fryslân wilde aanvankelijk geen krimpstatus omdat de regio bang was voor een negatief imago. Hierdoor is deze regio niet als officieel krimpgebied aangewezen. Inmiddels zijn de gemeenten ervan doordrongen dat structurele bevolkingsafname op termijn leidt tot een cumulatie van problemen die de mogelijkheden van een regio te boven gaan. Ondersteuning van het rijk wordt nu wel als wenselijk ervaren.

zoek uit van de definitie van krimp zoals verwoord door het Topteam Krimp.⁸

Een substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling op regionaal schaalniveau met grote consequenties voor het voorzieningenniveau en het economisch perspectief van de regio.

De afname van de bevolkingsomvang, van het aantal huishoudens en verschijnselen als ontgroening en vergrijzing hebben invloed op zaken zoals onderwijs, arbeid, zorg, bereikbaarheid, economie, wonen en ruimte. Vooral in gebieden met een zwakke economische structuur zoals een achterblijvend opleidingsniveau en arbeidsparticipatie, werkloosheid en lagere woningwaarde kan de bevolkingsdaling de leefbaarheid verminderen. Doordat jongeren met verdienpotentie het gebied verlaten, is er minder draagvlak voor het instandhouden van voorzieningen. Doordat er minder voorzieningen zijn, trekken meer inwoners weg: een vicieuze cirkel. De mensen die achterblijven – jongeren met handicaps en ouderen met lagere inkomens en met onverkoopbare woningen – doen in toenemende mate een beroep op de overheid voor zorg en financiële ondersteuning en raken *locked in*, bijvoorbeeld doordat hun huis onverkoopbaar wordt. Deze problemen overstijgen het gemeentelijke niveau; de provincie heeft hier een belangrijke rol te spelen.

1.2

Onderzoeksvraag

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek Statenleden inzicht te geven in de wijze waarop de provincie haar regierol vervult. Daarnaast wil zij de omvang en aard van de subsidies in beeld brengen die de provincie in het kader van het krimpbeleid heeft verstrekt. Tot slot heeft het onderzoek tot doel de Statenleden op de hoogte te brengen van de wijze waarop de provincie vaststelt of haar inspanningen succes hebben en hoe Provinciale Staten daarover geïnformeerd worden. In het licht daarvan hanteert de Rekenkamer in dit onderzoek de volgende vraagstelling:

Hoe vervult de provincie Fryslân haar regierol binnen het krimpbeleid, hoeveel subsidie heeft zij in de periode 2008–2013 in dat kader verstrekt, hoe stelt zij vast of haar inspanningen succes hebben en hoe worden Statenleden daarover geïnformeerd?

In dit onderzoek concentreert de Rekenkamer zich op de regisserende en faciliterende rol van de provincie enerzijds en op de subsidieverstrekende rol anderzijds.

⁸ De toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben het *Topteam Krimp* ingesteld. Het *Topteam Krimp* heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 'Krimpen met Kwaliteit'*, 27 november 2009. De hier vermelde definitie wordt gebruikt door de Rijksoverheid, VNG, IPO en het CBS. Met deze definitie sluit het *Topteam* zich aan bij de definitie zoals die gehanteerd wordt in de publicatie *Krimp en ruimte; Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid* van het Ruimtelijk Planbureau, 2006.

1.3

Onderzoeksverantwoording

De Rekenkamer heeft studie gemaakt van beleidsdocumenten en achtergrondliteratuur. Daarnaast zijn interviews gehouden met provincie medewerkers en zijn schriftelijke vragenlijsten aan provincie medewerkers voorgelegd. Om na te gaan welke rollen de provincie in *de praktijk* speelt en hoe zij die volgens de netwerkpartners vervult, heeft de Rekenkamer in overleg met de provincie drie projecten geselecteerd die in het kader van het krimpbeleid zijn of worden uitgevoerd: Beschermd Dorpsgezichten Dongeradeel, Aanpak Rotte Kiezen en de Atlas van Noordoost Fryslân (hierna Transitieatlas). Binnen deze projecten zijn semigestructureerde interviews gehouden met belangrijke betrokkenen. In deze interviews is steeds gevraagd naar de wijze waarop de provincie haar regierol heeft vervuld. Daarnaast heeft de Rekenkamer enkele bijeenkomsten en congressen rond het thema krimp bezocht.

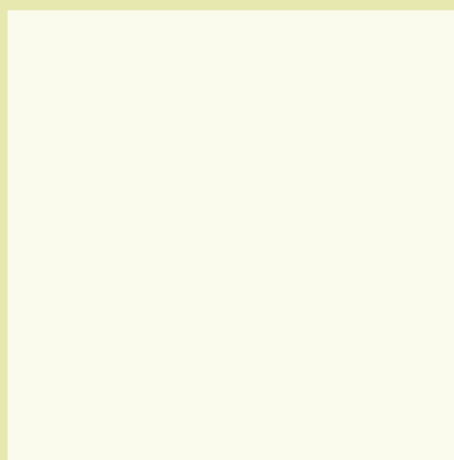
Een uitvoeriger beschrijving van de onderzoeksmethode en een volledige lijst met geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2.

1.4

Leeswijzer

In dit rapport geeft de Noordelijke Rekenkamer inzicht in de wijze waarop de provincie het krimpbeleid uitvoert. De rapportage is als volgt opgebouwd. Het tweede hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de demografische veranderingen in de twee Friese anticipatiegebieden. Daarnaast wordt in dat hoofdstuk behandeld welk krimpbeleid de provincie heeft vastgesteld. In het derde hoofdstuk komt de provincie als krimpregisseur aan bod. De Rekenkamer beoordeelt aan de hand van drie projecten op welke wijze de provincie haar regierol invult. Vervolgens komt in hoofdstuk vier de provincie als subsidieverstrekker aan de orde. De Rekenkamer zet uiteen welke middelen als subsidie zijn verstrekt, waaraan die zijn uitgegeven en in welke regio ze terecht zijn gekomen. Ten slotte wordt in hoofdstuk vijf beschreven op welke wijze de provincie de uitvoering van haar beleid en de rol die zij daarin zelf speelt evalueert. Tevens komt hier de informatievoorziening aan Provinciale Staten aan de orde. Ten slotte gaat hoofdstuk vijf kort in op de wijze waarop de in de krimpprojecten opgedane ervaringen worden gedeeld met anderen.

2



**Demografische
verandering en beleid**

Demografische verandering en beleid

2.1

Inleiding

Krimp is geen nieuw verschijnsel. Plattelandsgebieden in het Noorden hadden in de jaren vijftig van de vorige eeuw ook al te maken met leegloop. Dit hing voor een belangrijk deel samen met de mechanisatie van de landbouw en emigratie naar Amerika. Ook elders in Europa zijn gebieden die al veel langer en harder krimpen. Krimp lijkt een periodiek optredend natuurverschijnsel. Doordat er sprake is van een zichzelf versterkende negatieve spiraal, raakt degene die over dit verschijnsel nadenkt, verstrikt in een kip-ei-probleem.

Een lastig aspect van krimp is dat ons denken en de ons bekende interventie-strategieën getekend zijn en blijven door groei. Groei en het streven daarnaar zit diep in het systeem van mensen en organisaties. Het vergt veel om het verschijnsel krimp te begrijpen en daar een passend antwoord op te geven. Krimp betekent verlies en achteruitgang, terwijl mensen juist gericht zijn op behoud of uitbreiding.

Om grip te krijgen op krimp zijn er veel onderzoeken, verkenningen en analyses uitgevoerd. Er zijn diverse prognoses, die uitgaan van verschillende veronderstellingen. Geboorte, sterfte, vruchtbaarheid, immigratie, emigratie, veranderingen in samenstelling van de bevolking zoals ontgroening, vergrijzing en verandering in het aantal huishoudens en de omvang daarvan spelen daarbij een rol. Daarnaast heeft ook de lokale context waarbinnen deze demografische verschijnselen optreden invloed. Met andere woorden: de ene krimp is de andere niet, en krimp in het ene gebied heeft andere oorzaken en gevolgen dan krimp in het andere gebied. Bijvoorbeeld: krimp in het Gooi heeft andere effecten dan krimp in Dongeradeel. En problemen als verkrotting, leegstand, bedreiging van de leefbaarheid, eenzaamheid, gebrek aan sociale cohesie, gezondheidsproblemen en werkloosheid doen zich ook voor in gebieden met demografische groei, getuige de problematiek in grote steden.

In Nederland is beleid dat erop gericht is het geboortecijfer te beïnvloeden niet aanvaard. Evenmin wordt het aanvaardbaar geacht om een regio te laten verloederen. *Laissez faire, laissez aller* is geen geaccepteerd beleid. Er bestaat daarom een zekere dwang om als overheid handelend op te treden.⁹

In grote lijnen gaat het nationale en regionale krimpbeleid ervan uit dat krimp niet moet worden bestreden of gekeerd. Het verschijnsel moet worden geaccepteerd. De gevolgen ervan moeten worden begeleid en opgevangen. Het opvangen van de gevolgen van krimp betekent daarom ook: het aanvaarden van verlies. In de verdienmodellen is groei vaak een belangrijk uitgangspunt. Verlies nemen betekent dan ook vaak letterlijk het nemen van financieel verlies, bijvoorbeeld

⁹ Kennis voor Krimp; naar een strategische kennisagenda, Neimed/BZK/Berenschot, Frank Beemer, Roel in 't veld, Marinka van Vliet, Maaïke Zunderdorp, 24 mei 2011.

door het afboeken van de waarde van vastgoed. Verlies is politiek lastig te verkopen. Bestuurders voelen er vaak weinig voor beslissingen te nemen die verlies impliceren.¹⁰ Daarbij zijn de bewoners van krimpgebieden gewend aan een bepaald voorzieningenniveau – met name aan de nabijheid van bepaalde voorzieningen (los van de kwaliteit ervan) – en deze uitgangssituatie bepaalt de mate van het verlies dat zij ervaren. Bijvoorbeeld: kinderen kunnen niet meer zelfstandig op de fiets naar school, omdat de school inmiddels te ver weg is.¹¹

Een van de manieren waarop het Rijk en de provincies aan de gevolgen van krimp willen beantwoorden is burgerparticipatie. De Rekenkamer constateert hier een spanningsveld: enerzijds stellen Rijk en provincies dat er sprake is van problemen die vragen om bovenlokale beslissingen, anderzijds zien zij de beantwoording aan de gevolgen van krimp als een bottom-up proces waarbij de lokale bevolking vaak op het niveau van een wijk of een buurt aan zet is om de leefbaarheid op peil te houden, bijvoorbeeld door het vormen van coöperaties.

De Rekenkamer gaat ervan uit dat krimp een *modererende variabele* is. Dat wil zeggen: geen directe oorzaak van bepaalde problemen, maar een factor die een versterkend (of juist dempend) effect heeft op bepaalde ontwikkelingen die als probleem ervaren worden. Bijvoorbeeld: verkrotte, leegstaande panden zijn geen rechtstreeks gevolg van de afname van het aantal inwoners of huishoudens, maar een gevolg van andere factoren en processen – zoals de economische crisis of sociaaleconomische verzwakking – waarop krimp een versterkend effect heeft.

Een bijkomende complicerende factor zijn de prognoses van aantallen mensen en huishoudens. Enerzijds zijn die het vertrekpunt voor het beleid; anderzijds zijn er uiteenlopende prognoses, gebaseerd op verschillende aannamen. De provincie Fryslân stelt haar eigen prognoses op,¹² evenals de andere noordelijke provincies. Zij doet dit omdat de prognose Primos van ABF, opgesteld in opdracht van het ministerie van BZK, zowel op provinciaal als gemeenteniveau uitkomsten opleveren die niet altijd overeenkomen met het provinciale beeld. Een van de oorzaken daarvan is dat er in de Primos-prognose woningbouwtaakstellingen en –programma's meegenomen zijn. Ook doen zich vertekeningen voor doordat bijvoorbeeld in de ene prognose bewoners van asielzoekerscentra wel worden meegerekend en in de andere niet. De provincie stelt haar eigen prognoses op om zelf te kunnen bepalen van welke aannames het model uitgaat. Daarnaast hebben diverse partijen in Fryslân behoefte aan prognose-uitkomsten op detailniveau die de landelijke prognoses niet kunnen bieden. De Provincie ziet het beschikbaar stellen van deze gegevens als een vorm van kennisdelen.¹³

¹⁰ Team Midterm Review Bevolkingsdaling, *Grenzen aan de Krimp; Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk*, oktober 2014, p.34.

¹¹ De tevredenheid over overheidshandelen hangt voor een belangrijk deel af van verwachtingen die in het verleden zijn gevormd en van het belang dat deze overheidsvoorzieningen voor de burger hebben (J.R. Lunsing, de Kloof, 2015).

¹² De kosten voor het opstellen van de provinciale prognoses bedragen circa € 5.000 per jaar (Schriftelijke antwoorden op vragen van de Rekenkamer d.d. 24 oktober 2014).

¹³ Argumentatie van de provincie, beantwoording van schriftelijke vragen van de Rekenkamer, oktober 2014.

Twée Friese anticipeergebieden in vogelvlucht

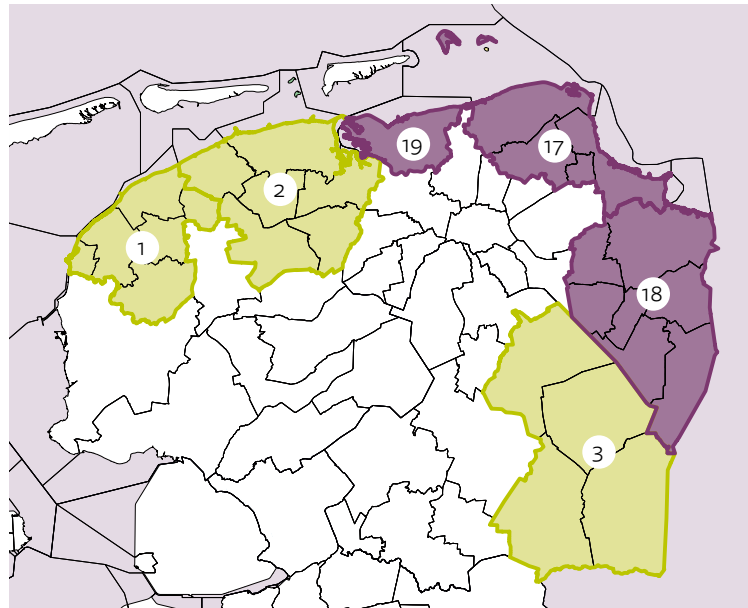
Krimpregio's zijn regio's waar nu al bevolkingskrimp optreedt. *Anticipeerregio's* zijn regio's waar krimp of grote veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking worden verwacht. Het begrip anticipeergebied heeft geen rechtsgevolg, maar heeft de functie de mogelijke toekomstige krimp op de agenda te zetten. Voor krimpgebieden geldt het criterium dat de geprognoseerde bevolkingsdaling en/of huishoudensdaling in de periode 2014–2040 ten minste 2,5% bedraagt. In 2011 heeft in overleg met de provincies een uitbereiding en precieze afbakening van de gebieden plaatsgevonden. Het overleg met de provincies heeft bovendien geleid tot 16 anticipeergebieden in Nederland.

In december 2014 zijn deze criteria aangepast. De diverse doorlichtingen van het krimpbeleid advisereren tot een scherpere selectie van regio's die ondersteuning krijgen. Het kabinet heeft daartoe de criteria herzien. De meest recente criteria zijn geformuleerd in de brief van de minister van BZK aan de Eerste Kamer van 19 december 2014 over de *Kabinetsvisie naar aanleiding van de motie Barth c.s. & de beleidsdoorlichting van het Programma Bevolkingsdaling & het rapport van het Team Midterm Review Bevolkingsdaling*. Het Team dat de Midterm Review van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling heeft uitgevoerd, beveelt aan om de focus te richten op regio's waar sprake is of zal zijn van huishoudensdaling, terwijl prof. dr. Hospers als onafhankelijk deskundige bij de beleidsdoorlichting focus op anticipeerregio's aanbeveelt. Het kabinet geeft hieraan als volgt invulling:

- voor krimpregio's wordt het kwalificatiecriterium *geprognoseerde huishoudensdaling in 2040* neerwaarts bijgesteld van ten minste 5 naar ten minste 2,5 procent: daarmee kwalificeert ook de Achterhoek zich als krimpregio;
- voor eerder aangewezen anticipeerregio's die niet voldoen aan het kwalificatiecriterium *geprognoseerde bevolkingsdaling van ten minste 2,5 procent in 2040* wordt de rijksbetrokkenheid afgebouwd. Bestaande afspraken worden nagekomen.

In de drie Noordelijke provincies zijn binnen de provinciegrenzen van Fryslân en Drenthe uitsluitend anticipeergebieden aangewezen en in de provincie Groningen drie krimpgebieden. De anticipeergebieden in de provincie Fryslân zijn de regio's Noordoost Fryslân en Noordwest Fryslân (zie figuur 2.1). In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de meest recente stand van zaken ten aanzien van de status van het anticipeergebied Noordoost Fryslân. De provincie Fryslân heeft aangegeven zich verantwoordelijk te voelen voor een groter gebied dan de onderscheiden anticipeerregio's. De provincie geeft aan in politiek-bestuurlijke zin geheel Fryslân te beschouwen als anticipeergebied en de ervaringen die worden opgedaan in de anticipeerregio's zoveel mogelijk te willen uitbreiden naar de rest van Fryslân. De Rekenkamer richt zich in haar beschrijving op de twee anticipeergebieden die door de Rijksoverheid zijn vastgesteld.

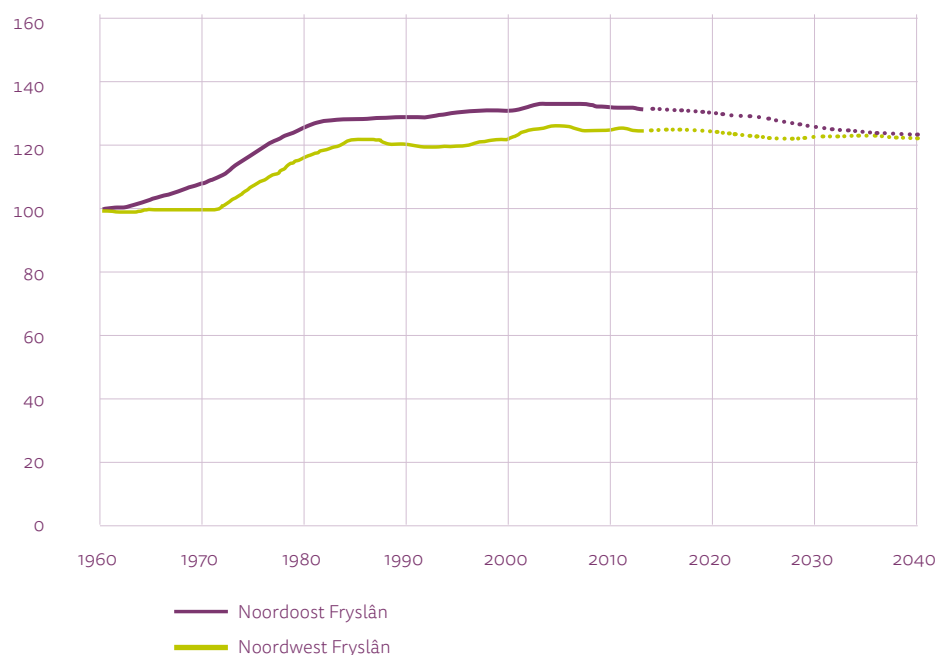
Figuur 2.1 Krimpregio's en anticipeergebieden in Noord-Nederland zoals aangewezen door het Rijk (bron: Dienst Landelijk Gebied, 2011)



In elk van de Friese anticipeergebieden bestaat een beginnende trend van bevolkingsdaling, die samengaat met ontgroening en vergrijzing. Als de bevolkingsdaling doorzet, kunnen de beide gebieden in de nabije toekomst te maken krijgen met sociaaleconomische problemen en kan het draagvlak voor voorzieningen wegvallen. De anticipeergebieden in Fryslân zijn in tegenstelling tot sommige andere anticipeer- en krimpgebieden in Nederland, bijvoorbeeld Parkstad Limburg, dunbevolkt. Dit brengt specifieke problemen met zich mee, onder andere doordat voorzieningen door de ijle ruimtelijke structuur op grote afstand van elkaar liggen. Ondanks de overeenkomsten mogen de beide Friese anticipeergebieden niet over één kam worden geschoren. De ruimtelijke, sociaaleconomische, bestuurlijke en demografische karakteristieken van de twee regio's verschillen van elkaar.

In deze paragraaf zal de Rekenkamer een korte impressie geven van de twee anticipeerregio's.

Figuur 2.2 Een historisch overzicht van het inwonertal (geïndexeerd: 1960 = 100) van de twee anticipeerregio's aangevuld met de PEARL-prognose 2013. Tijdreeks over de periode 1960–2040.



2.2.1

Noordoost Fryslân

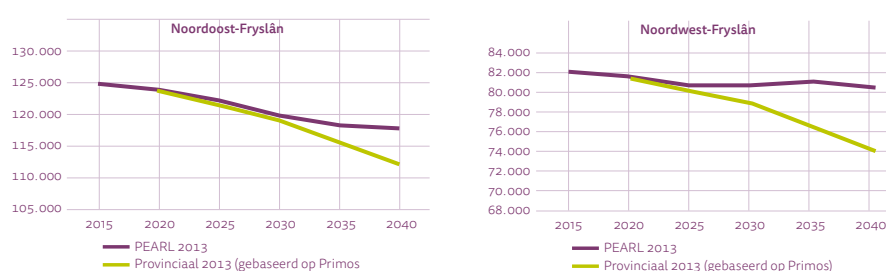
Medio 2015 heeft Noordoost Fryslân de status van krimpgebied gekregen¹⁴. De anticipeerregio Noordoost Fryslân bestaat uit de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel. De regio heeft zo'n 125.000 inwoners. Het gebied heeft twee oude cultuurlandschappen. In de eerste plaats is er tegen de Waddenzeekust het terpengebied dat deel uitmaakt van de Kleistreek. Ook het Friese deel van het Lauwersmeergebied maakt deel uit van dit gebied. Daarnaast bestaat de regio uit het Woudengebied dat onderdeel is van het Nationaal Landschap de Noardlike Fryske Walden. Dit gebied kenmerkt zich door kleine kavels die door houtwallen worden omgeven. Noordoost Fryslân is een plattelandsg gebied dat zo'n 100 dorpen telt. De regio heeft de stad Dokkum als centrum. In deze stad liggen belangrijke voorzieningen op het gebied van het voortgezet onderwijs. Bovendien ligt hier het ziekenhuis De Sionsberg.¹⁵ Om de bereikbaarheid te vergroten, wordt momenteel gewerkt aan de Centrale As, een snelwegverbinding tussen Dokkum en Drachten. Het gebied wordt verder ontsloten door de spoorweg Groningen - Leeuwarden.

¹⁴ Naar aanleiding van de motie De Vries/Veldman 31757 64 heeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer op 29 juni 2015 bekend gemaakt om per 1 juli 2015 Noordoost-Fryslân officieel de status van krimpregio te geven. De minister geeft aan om de komende vijf jaar de criteria voor krimpen anticipeerregio's, zoals vastgelegd in de brief over krimp aan de Kamer van 19 december 2014, te handhaven. Door het verwerven van de krimpstatus door Noordoost-Fryslân is het aantal krimpregio's gestegen tot negen. Aangezien dit buiten de onderzoeksperiode valt, wordt in dit rapport nog uitgegaan van Noordoost Fryslân als anticipeerregio.

¹⁵ Het ziekenhuis is in 2014 failliet verklaard, maar in januari 2015 werd bekend dat het ziekenhuis in afgeslankte vorm een doorstart maakt (<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/01/05/ziekenhuis-dokkum-maakt-toch-doorstart/>).

In vergelijking met de Groningse krimpgebieden zijn de sociaaleconomische problemen in Noordoost Fryslân overzichtelijk. Qua werkloosheid zijn de verschillen binnen de regio groot. In de gemeente Achtkarspelen is de werkloosheid het hoogst met 8,6%, terwijl dat percentage in Tytsjerksteradiel en Ferwerderadiel met 6,9% duidelijk beneden het landelijk gemiddelde van 7,4% ligt (cijfers van 2014). In de overige gemeenten binnen de regio beweegt de werkloosheid zich rond het landelijk gemiddelde.¹⁶ In de regio Noordoost Fryslân ligt het percentage bewoners dat zijn of haar gezondheid als goed ervaart boven het landelijk gemiddelde. De gemiddelde afstand tot de meeste voorzieningen is in vergelijking met gebieden buiten het anticipeergebied (nog) niet duidelijk groter, maar er zijn uitzonderingen. Aan de Waddenzee kust is de afstand tot een bibliotheek of een NS-station groot.¹⁷

Figuur 2.3 Bevolkingsprognoses van PEARL en de provincie Fryslân (gebaseerd op Primos) voor de twee Friese anticipeerregio's.



Zoals uit figuur 2.2 blijkt, is er binnen de regio Noordoost Fryslân nog nauwelijks sprake van krimp, maar is de bevolkingsgroei tot stilstand gekomen. Wel is er sprake van ontgroening en vergrijzing. Bovendien is er een aanzienlijk negatief migratiesaldo. Het aantal huishoudens is in de afgelopen 10 jaar toegenomen met 1.524, een groei van 3%. Deze groei van het aantal huishoudens vlakt echter wel af en in 2014 was voor het eerst sprake van een krimp van het aantal huishoudens. Volgens de prognoses zal de bevolkingskrimp in de nabije toekomst toeslaan (zie figuur 2.3). Daarbij geven de PEARL-prognose 2013 en de provinciale prognose 2013 vanaf het jaar 2030 een verschillend beeld. PEARL 2013 verwacht vanaf 2035 een zekere stabilisatie van de bevolking. Terwijl de provincie ervan uitgaat dat de bevolkingsdaling onverminderd zal doorzetten. Afhankelijk van de gekozen prognose zal het aantal inwoners in het gebied in de periode van 2011 tot 2040 dalen met 6% tot 11%.

De gemeentebestuurders in de regio Noordoost Fryslân hebben een lobby gevoerd in Den Haag om deze regio een krimpstatus te geven. In de initiatiefnota van PvdA-kamerlid De Vries is verzocht om de krimpstatus aan onder andere de regio Noordoost Fryslân toe te kennen.¹⁸

¹⁶ CBS Statline 2014.

¹⁷ RIVM, *Factsheet Leefomgeving, gezondheid en zorg in de noordelijk krimpregio's*, Bilthoven, April 2015.

¹⁸ A. de Vries, initiatiefnota regionale verschillen, omgaan met krimp,

2.2.2

Noordwest Fryslân

De anticipeerregio Noordwest Fryslân bestaat uit de gemeenten Het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, Leeuwarderadeel, Menameradiel en Littenseradiel. Deze plattelandsregio heeft zo'n 82.000 inwoners. Hoewel de gemeente Leeuwarden geografisch gezien binnen de regio Noordwest Fryslân valt, is Leeuwarden buiten de anticipeerregio gehouden. In Leeuwarden groeit de bevolking en de verwachting is dat die groei doorzet. Ook de voormalige gemeente Boarnsterhim is buiten het anticipeergebied gehouden omdat zij per 1 januari 2014 is opgeheven en het gebied is verdeeld over de gemeenten Leeuwarden, Heerenveen, De Friese Meren en Súdwest-Fryslân. Geen van deze vier gemeenten behoren tot de regio Noordwest Fryslân. Binnen de regio vormen Harlingen en Franeker de grootste kernen.

De regio bestaat uit het kleigebied Westergo, het Middelzeegebied en het Marnegebied. De regio grenst bovendien aan de Waddenzee. Er is een rijke cultuurhistorie, die zich uit in twee beschermde stadsgezichten in Harlingen en Franeker, een groot aantal beschermde dorpsgezichten en een aantal rijksmonumenten. Daardoor is de woonomgeving aantrekkelijk en hebben de woningen in de regio een relatief hoge waarde. De werkloosheid is betrekkelijk laag, maar het gemiddeld inkomen van de inwoners is eveneens laag. De economie is kwetsbaar door een gebrek aan grote, middelgrote en innovatieve bedrijven.¹⁹ In deze regio ervaart een bovengemiddeld percentage bewoners hun gezondheid als goed. De regio is niet ver afgelegen van de voorzieningen in de stad Leeuwarden, maar de afstand tot een huisartsenpost en een ziekenhuis is aan de Waddenzee kust groot.²⁰ Ook is de bereikbaarheid met het openbaar vervoer slecht.²¹

Zoals in figuur 2.2 te zien is, is na een decennium van groei in de jaren '70 de bevolking al geruime tijd min of meer gestabiliseerd.²² Halverwege de jaren '80 tot begin jaren '90 kende de regio een periode van lichte bevolkingskrimp, waarna zich weer een zwakke groei heeft ingezet. Vanaf 2005 loopt de bevolking weer iets terug. Het aantal huishoudens is in de periode 2004 - 2014 door huishoudensverdunding nog met 1.777 gestegen; een stijging van 5,3%. Over de toekomstige ontwikkeling van de bevolkingsaantallen lopen de prognoses sterk uiteen. De PEARL-prognose verwacht tot 2025 nog een lichte krimp en daarna stabilisatie van het inwonertal, terwijl de provinciale prognose uitgaat van het verscherpt doorzetten van de bevolkingsdaling na 2030. Het CBS verwacht met haar PEARL-prognose in de periode van 2005 tot 2040 een bevolkingsdaling van 3%, terwijl de provincie in haar prognose rekening houdt met een krimp van 11%. De Rekenkamer constateert dat de provincie en het CBS een zeer verschillend beeld hebben van de demografische toekomst van Noordwest Fryslân.

¹⁹ Public Result, *Concept werkdocument – anticipeerregio Noordwest Fryslân bouwsteen streekagenda*, november 2012.

²⁰ RIVM, *Factsheet Leefomgeving, gezondheid en zorg in de noordelijk krimpregio's*, Bilthoven, April 2015.

²¹ Public Result, *Concept werkdocument – anticipeerregio Noordwest Fryslân bouwsteen streekagenda*, november 2012.

²² De kleine sprong in de cijfers in 1984 voor Noordwest Fryslân wordt veroorzaakt door een provinciebrede gemeentelijke herindeling. Er zijn niet alleen gemeenten samengevoegd, maar er zijn ook enkele gemeentegrenscorrecties doorgevoerd.

2.3

Gevolgen van demografische veranderingen in de anticipatiegebieden

De problemen die in krimpgebieden spelen, zijn zo groot dat ze niet alleen met de hulpbronnen van de gemeenten kunnen worden aangepakt. Al eerder is aangegeven dat er verschillende typen krimp zijn, dat ook de lokale context een grote rol speelt en dat oorzaken en gevolgen lastig te scheiden zijn. Niettemin doen zich in de krimpregio's in meerdere of mindere mate de volgende problemen voor:

Tabel 2.1 Problemen in krimpgebieden

Wonen	Verstoorde woningmarkt, mismatch tussen vraag en aanbod van woningen, verkrotting, leegstand, waardedaling onroerend goed, tekort aan woningen voor specifieke doelgroepen, aannemers, corporaties en projectontwikkelaars willen niet investeren in krimpgebieden
Werk	Werkloosheid, eenzijdige arbeidsmarkt, mismatch tussen aanbod van personeel en banen, veel mensen met een arbeidshandicap, veel mensen werkzaam in de sociale werkvoorziening, veel ouderen die niet meer werken, geringe arbeidsparticipatie, veel mensen met (Wajong)uitkering; daling potentiële beroepsbevolking
Gezondheid	Jonge en gezonde mensen trekken weg, ouderen en mensen met een slechtere gezondheid blijven achter, als gevolg van vergrijzing meer mensen die een beroep doen op zorginstellingen, gezondheidsproblemen in samenhang met slechte sociaaleconomische situatie
Bereikbaarheid	Perifere ligging, voorzieningen verdwijnen, maar er wordt in toenemende mate een beroep gedaan op bepaalde (zorg)voorzieningen, meer ouderen zijn minder mobiel, digitale bereikbaarheid is in perifere gebieden niet optimaal
Onderwijs	Door de ontgroening moeten scholen sluiten of samenwerken
Sociaal	Weinig initiatief, ondernemingszin en organiserend vermogen, gering oplossend vermogen
Financieel	Veel mensen met uitkering en zorgbehoefte, traditionele verdienmodellen werken niet, herstructurering van woningvoorraad nodig maar sloop of afblazen geplande nieuwbouw kosten geld, afboeking op grondexploitaties, concurrentie tussen gemeenten
Overig	Negatief imago

Los van een precieze analyse van oorzaken en gevolgen, ligt het voor hand dat provincies de problemen willen oplossen door interventies op bovengenoemde terreinen.

2.4

Krimpbeleid en doelen van de provincie

De provincie Fryslân heeft een omvangrijk beleid ontwikkeld dat direct of indirect betrekking heeft op demografische ontwikkelingen en het opvangen van de gevolgen ervan. De doelen die in dit beleid geformuleerd worden zijn weinig concreet. De provincie heeft aangegeven dat het een bewuste keuze is geweest om geen SMART omschreven doelen te formuleren die bijvoorbeeld stapsgewijs moeten worden behaald. De provincie stelt dat het hierdoor moeilijk is om de netwerkpartners aan te spreken op de voortgang, maar dat deze keuze voortvloeit uit de fase waarin de beleidsopgave zich bevindt: agendering, bewustwording, vaststellen van ambities.²³

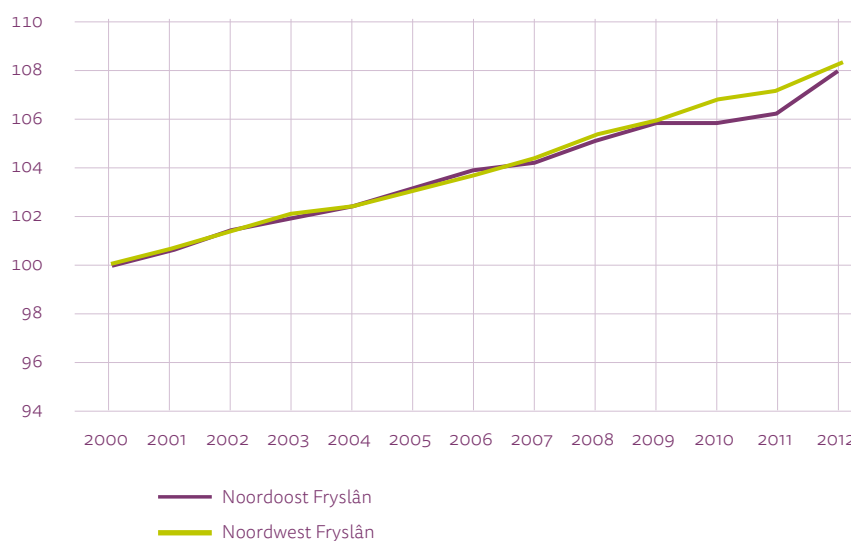
²³ Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer, oktober 2014.

In het Streekplan zijn de doelen voor woningbouw geformuleerd. De kern van het krimpbeleid wordt uitgevoerd via de Streekagenda's. Voor de anticipeerregio's zijn dit: de Streekagenda Noordwest Fryslân, en de Agenda Netwerk Noordoost. De Aanpak Demografische Ontwikkelingen²⁴ betreft de uitvoering van een motie uit november 2009, waarin Provinciale Staten vroegen om een Aanvalsplan Krimp. In deze aanpak zijn de gezamenlijke *Beleidsopgave 2010–2020 Fan Mear nei Better* en de *Menukaart 2011–2013* (uitvoeringsprogramma) opgenomen.

Streekplan²⁵

In het Streekplan wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling van woningbouw over de regio's. Toen het Streekplan in 2006 werd vastgesteld, stond krimp nog niet op de politieke agenda. Wel zijn er met gemeenten en regio's woningbouwafspraken gemaakt waarbij rekening is gehouden met demografische ontwikkelingen. Ook is aangegeven dat bij wijziging van omstandigheden van de overeengekomen verdeling kan worden afgeweken. De Rekenkamer heeft in figuur 2.4 het geïndexeerde historische verloop weergegeven van de woningvoorraad in de twee Friese anticipeergebieden.²⁶ De figuur laat zien dat in beide anticipeergebieden de woningvoorraad vrijwel lineair stijgt met ongeveer 0,66% per jaar.

Figuur 2.4: De ontwikkeling van de woningvoorraad in de twee Friese anticipeergebieden in de periode 2000–2012, geïndexeerd (2000 = 100%) (bron: CBS Statline, bewerking door de Noordelijke Rekenkamer).



²⁴ Provincie Fryslân, *Aanpak Demografische Ontwikkelingen*, 14 juli 2011.

²⁵ Het Streekplan van Fryslân is in december 2006 vastgesteld en het plan is nog steeds vigerend beleid.

²⁶ De cijferreeks loopt niet verder dan 2012 omdat het CBS in 2013 is overgestapt op een andere methodiek van gegevensverzameling, waardoor in sommige gemeenten een trendbreuk optreedt. Tot en met 2012 werden gegevens over de woningvoorraad uit het Woningregister gehaald. Vanaf 2013 was de Basisregistratie Adressen en Gebouwen de bron van de cijfers. Uit een analyse van het CBS blijkt dat er verschillen tussen deze registraties zijn, waardoor er vanaf 2012 in heel Nederland 121.000 woningen extra zijn geteld. Voor een uitvoeriger uitwerking hiervan, zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/methoden/dataverzameling/overige-dataverzameling/2014-trendbreuk-woningvoorraad-pub.htm>. Gegevens over de woningvoorraad van voor en na 2012 zijn daardoor niet goed te vergelijken.

Tot 2008 maakten Gedeputeerde Staten woningbouwafspraken per gemeente. Daarna zijn kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwprogramma-afspraken gemaakt met de *woningmarktregio's*, waaronder de regio Noordoost en Noordwest Fryslân (later is aangesloten bij de regio's voor de Streekagenda's). Op basis van de bevolkingsprognoses en later mede als gevolg van het wegvallen van de vraag vanwege de economische crisis zijn de afspraken met de regio's in 2009 en 2012 naar beneden bijgesteld.²⁷ Die afspraken zijn in brieven vastgelegd. Dat de woningvoorraad nog steeds toeneemt, is grotendeels te verklaren uit de toename van het aantal huishoudens in de afgelopen 12 jaar. De groei van de woningvoorraad gaat vrijwel gelijk op met het de groei van het aantal huishoudens.²⁸ Daarnaast treden er verschuivingen op in de demografie waarop de woningvoorraad moet worden aangepast. Er komen meer kleine gezinnen en meer ouderen.

Streekagenda's

Sinds 2014 werken provincie Fryslân, de Friese gemeenten, Wetterskip Fryslân en maatschappelijke organisaties (waaronder Partoer, woningcorporaties en stichting Doarpswurk) samen door middel van streekagenda's per regio. De streekagenda is een meerjarig uitvoeringsprogramma van projecten voor de ontwikkeling van het Friese platteland. De regionale aanpak van demografische ontwikkelingen valt hier ook onder. Omdat Noordoost- en Noordwest Fryslân anti-cipeergebieden zijn, worden de agenda's van deze streken hier besproken.

Agenda Netwerk Noordoost (ANNO)

Strikt genomen heeft Noordoost Fryslân geen streekagenda; wel heeft zij de *Agenda Netwerk Noordoost (ANNO)*.²⁹ De Agenda Netwerk Noordoost is het uitvoeringsprogramma van het *Sociaal Economisch Masterplan 'Netwerk Noordoost - wonen en werken in netwerken'*³⁰ opgesteld in opdracht van de provincie Fryslân, gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel. Het overkoepelende programma biedt een kader waarin afzonderlijke projecten kunnen worden geplaatst. ANNO onderscheidt twee soorten projecten: *concrete projecten* (ook wel *prioritaire projecten* genoemd) en *ambitieprojecten* (ook wel *visieprojecten* of *regionale thema's* genoemd).³¹ Er zijn 45 concrete projecten geformuleerd met een looptijd tot 2030. Daarnaast zijn 14 ambitieprojecten benoemd. In de ambitieprojecten worden regionale visies of aanpakken ontwikkeld; concrete projecten zijn gericht op de uitvoering daarvan. In de Agenda Netwerk Noordoost is vermeld dat er ruim € 500 miljoen nodig is om alle projecten te kunnen realiseren. Harde financiële toezeggingen zijn gedaan voor

²⁷ Zie bijvoorbeeld: Brief GS aan regio Noordwest, Woningbouwafspraken 2008 tot 2016 regio Noordwest, d.d. 15 december 2009, kenmerk 00865690 en Brief GS aan NOFA-gemeenten, Strategische visie Wonen NOFA en woningbouwafspraken tot 2016, d.d. 7 mei 2009, kenmerk 00825524, brief GS aan B en W van Ferwerderadiel, Actualisering regionale woningbouwafspraken, 30 oktober 2012, kenmerk 01026394, brief GS aan B en W van Franekeradeel, Actualisering regionale woningbouwafspraken, 30 oktober 2012, kenmerk 01026398.

²⁸ De stijging in het aantal huishoudens in de periode 2000–2012 was in Noordoost Fryslân met 0,6% per jaar en in Noordwest Fryslân met 0,7% per jaar (bron: CBS Statline).

²⁹ *Agenda Netwerk Noordoost 2011–2030, Mei-inoar wurkje oan 24 e takomst fan Noardeast Fryslân!*, februari 2011.

³⁰ drs. Joop Boertjens, Wim Bakker MSc, Van Werven - economische ontwikkeling, *Sociaal Economisch Masterplan 'Netwerk Noordoost - wonen en werken in netwerken'*, mei 2010.

³¹ *Netwerk Noordoost is dwaande, Regionale Afspraken Uitvoering Agenda Netwerk Noordoost, Streekagenda voor Noordoost Fryslân*, oktober 2011, p.11.

grofweg 10% van de totale raming.³² In de Agenda Netwerk Noordoost wordt dan ook opgemerkt dat er “nog een verdiepingsslag nodig is om te komen tot een reëel investeringsvoorstel”. De doelen van de ANNO zijn dermate algemeen geformuleerd dat de Rekenkamer ze niet in dit rapport heeft opgenomen. Voorbeelden zijn de doelen ‘Regionale afstemming voorzieningen Noordoost Fryslân’ en ‘Integrale aanpak demografische uitdagingen Noordoost Fryslân’.

De *Agenda Netwerk Noordoost* is uitgewerkt in een *Meerjarenprogramma Agenda Netwerk Noordoost*. Het *Meerjarenprogramma* is vervolgens uitgewerkt in een *Jaarplan*.³³ In 2011 hebben provincie en gemeenten afspraken gemaakt over de uitvoering van de *Agenda Netwerk Noordoost*.³⁴ De afspraken hebben vooral betrekking op de intentie om met elkaar samen te werken, op het proces van samenwerking, de organisatie en werkwijze en de verdeling van financiële verantwoordelijkheden. Ook wordt een concreet doel van de regionale samenwerking genoemd, namelijk: het verminderen van de bestuurlijke en ambtelijke drukte met minimaal 25%.³⁵ Hoe dit gemeten of geëvalueerd zal worden, is de Rekenkamer niet bekend. Op 21 september 2011 zijn Provinciale Staten hiervan in kennis gesteld.³⁶

Streekagenda Noardwest Fryslân

In de *Streekagenda Noardwest Fryslân*³⁷ zijn verschillende streefbeelden geformuleerd. Deze streefbeelden op het terrein van economie, bereikbaarheid en leefbaarheid zijn vertaald in opgaven, die weer zijn verdeeld in acties, waaraan verschillende projecten gekoppeld zijn. De opgaven zijn weinig concreet: ‘behouden’, ‘stimuleren’, ‘versterken’ en ‘bevorderen’ van allerlei zaken zonder dat is aangegeven hoe, wanneer, tot hoever, door wie en binnen welke termijn of welk budget.

Fan mear nei better

Fan mear nei better (2010) wordt door de provincie zowel een *beweging*³⁸ als een *project* genoemd. Het woord *project* heeft betrekking op het feit dat er op de begroting voor vier jaar middelen zijn gereserveerd. Er zijn een *Beleidsopgave 2010–2020 Fan mear nei better* en een *Projectplan Fan mear nei better* (vastgesteld door Gedeputeerde Staten in 2013). Hierin worden de volgende doelen geformuleerd:

³² *Agenda Netwerk Noordoost 2011–2030, Mei-inoar wurkje oan 'e takomst fan Noardeast Fryslân!*, februari 2011, p.19.

³³ Het *Meerjarenprogramma* is ter vaststelling aangeboden aan Provinciale Staten; het *Jaarplan* is ter informatie aangeboden aan Provinciale Staten.

³⁴ *Netwerk Noordoost is dwaande, Regionale Afspraken Uitvoering Agenda Netwerk Noordoost, Streekagenda voor Noordoost Fryslân*, oktober 2011.

³⁵ Informatie van GS aan PS, d.d. 21 september 2011, *Wurklistnûmer 06B, ûnderwerp: Regionale afspraken uitvoering Agenda Netwerk Noordoost*.

³⁶ Informatie van GS aan PS, d.d. 21 september 2011, *Wurklistnûmer 06B, ûnderwerp: Regionale afspraken uitvoering Agenda Netwerk Noordoost*.

³⁷ *Streekagenda Noardwest-Fryslân*, 8 oktober 2013.

³⁸ Met het woord *beweging* duidt de provincie op een samenwerkingsverband tussen diverse partijen (interview, d.d. 28 januari 2015).

Tabel 2.2 Beleidsopgaven van Fan mear nei better (2010)

WONEN

- *Het voorkomen van een overaanbod aan woningen;*
- *Het voorkomen van onevenredige concurrentie tussen gemeenten ;*
- *Het verleggen van de focus van woningbouw op uitleglocaties naar (vervangende) woningbouw binnen dorpen en binnenstedelijke locaties;*
- *Het in gang zetten van een transformatieopgave voor voldoende betaalbare woningen, afgestemd op de nieuwe vraag, naast het aanpakken van de noodzakelijke reguliere herstructurering van de woningvoorraad;*
- *Het betrekken van duurzaamheid en energiebesparing bij de transformatieopgave;*
- *Het bieden van mogelijkheden aan mensen om zo lang mogelijk zelfstandig in hun eigen woning te kunnen blijven wonen;*
- *Het zoeken naar nieuwe financieringsconstructies voor de herstructureringsopgave.*

ARBEIDSMARKT EN ECONOMIE

- *Randvoorwaarden creëren voor een transformatie van de Friese economie naar een kenniseconomie. Bevorderen van de innovatiekracht van het bedrijfsleven;*
- *Economische groei in de stuwende sectoren bevorderen door het creëren van synergie in stedelijke werkmilieus;*
- *Het stimuleren van de potentiële groeisectoren zorg en toerisme in de daartoe kansrijke regio's;*
- *(Nieuwe) werkgelegenheid op het platteland stimuleren door ruimte te bieden aan (innovatieve vormen van) werk in combinatie met zorg, kantoor, zakelijke dienstverlening etc., door optimale benutting van vrijkomende gebouwen;*
- *Afstemming van het onderwijsaanbod MBO en HBO op vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, gericht op de nieuwe economische speerpunten en op stabiele (verzorgende) sectoren;*
- *Versterking Fries aanbod aan HBO- en kennisinstututen, gericht op de speerpunten van innovatie;*
- *Strategisch aanbod van goed onderhouden werklocaties en bedrijventerreinen, met behoud van waarde onroerend goed;*
- *Het voorkomen van uitstroom van bedrijven vanuit de meest perifere subregio's door het onderhouden van een aantrekkelijk werkmilieu;*
- *Een optimaal aanbod van verzorgende commerciële en niet commerciële functies, waar mogelijk in combinatie in de (deel)regio's;*
- *Bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit van stad, dorp en landschap in brede zin, vooral gericht op strategische speerpunten.*

ONDERWIJS

- *Een kwalitatief goed en bereikbaar onderwijs, aan te tonen met goede opbrengsten, een goede sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen en laagdrempeligheid;*
- *Een regionaal spreidingsplan van onderwijsvoorzieningen;*
- *Samenwerking of fusies van lokale educatieve voorzieningen met lokale instellingen van een andere denominatie;*
- *Samenwerking tussen ketenpartners in het kader van passend onderwijs en zorg in en om de school;*
- *Zorgen voor een goed functionerend systeem van leerlingenvervoer.*

ZORG, LEEFBAARHEID EN WELZIJN

- Een kwalitatief goed basisaanbod van zorg- en welzijnsvoorzieningen is beschikbaar en bereikbaar voor alle inwoners van Friesland;
- Dorpsgemeenschappen blijven aan zet om zelf leefbaarheid handen en voeten te geven. De visie, kennis en werkkraft bij de dorpsgemeenschappen worden benut bij het in beeld brengen van toekomstperspectieven voor voorzieningen en activiteiten in dorpen
- Zorg en welzijn worden de grootste werkgever in Friesland en dat vraagt om voldoende en kwalitatief goed personeel en creatieve oplossingen om zorg en welzijn te kunnen blijven bieden;
- Het stimuleren van sociale steunstructuren, zodat door informele zorg mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen, als aanvulling op de formele zorg;
- Creatieve verbindingen blijven maken tussen zorg, onderwijs, economie en wonen;
- Kansen voor vestiging en/of uitbreiding van kleinschalige bedrijvigheid verzilveren, mits passend in ruimtelijk en milieubeleid.

MOBILITEIT EN INFRASTRUCTUUR

- Het bereikbaar houden van voorzieningen en werkgelegenheid;
- Het realiseren van een Fryslânbrede ICT-infrastructuur ten behoeve van de toegang tot een breed scala van (toekomstige) digitale diensten.

Menukaart 2011-2013

De Menukaart is het uitvoeringsprogramma van het beleidsplan *Fan mear nei better*. Het beschrijft hoe de provincie haar doelen wil bereiken. De voorgenomen activiteiten hebben betrekking op *faciliteren bij vergroting en verspreiding van kennis, agendering en bewustwording, faciliteren adequate planmatige aanpak, krimpgerelateerde transformatie en herstructurering bebouwd gebied* (hier wordt een aantal onderzoeken en beleidsdocumenten aangekondigd) en *bevorderen bereikbaarheid platteland in relatie tot krimp*.

2.5

Deelconclusie

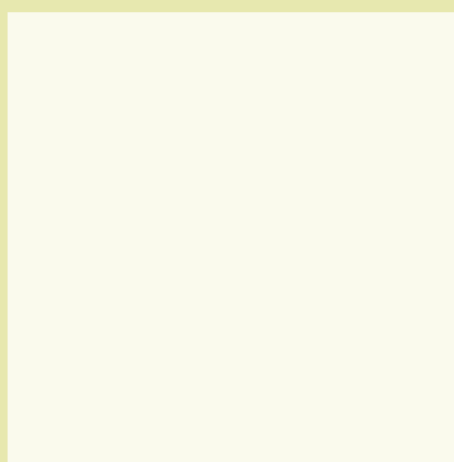
Hoewel er een brede consensus bestaat dat krimp niet bestreden kan worden, is er wel overeenstemming dat de provincie een taak heeft in het opvangen van de negatieve gevolgen ervan. Die negatieve gevolgen doen zich voor op diverse terreinen. Krimp kan worden beschouwd als een factor die bestaande problemen – op het gebied van de woningmarkt, werkgelegenheid en op sociaal-economisch vlak – kan versterken. Het Rijk heeft in de provincie Fryslân in de periode 2008–2013 twee anticipeergebieden aangewezen: Noordoost Fryslân en Noordwest Fryslân. De problemen in beide regio's vertonen overeenkomsten. In beide regio's is sprake van een beginnende bevolkingsdaling. De verwachting is dat in Noordoost Fryslân een bevolkingsdaling zal doorzetten. In Noordwest Fryslân spreken de prognoses elkaar tegen. De sociaaleconomische problemen zijn in beide gebieden nog niet opvallend groot, maar wanneer de bevolkingsafname zal doorzetten zal dit consequenties hebben voor de leefbaarheid en de bereikbaarheid van voorzieningen.

De provincie voert overleg met de gemeenten om de woningbouwopgaven zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin af te stemmen op de demografische ontwikkeling.

De Rekenkamer stelt vast dat het aantal woningen ongeveer gelijke tred houdt met de bevolkingsontwikkeling.

Vanaf 2010 heeft de provincie beleid geformuleerd op het gebied van demografische transitie. Uitsluitend de belangrijkste, direct aan krimp gerelateerde beleidsdocumenten zijn beschreven. De provincie Fryslân heeft veel beleid ontwikkeld waarvan niet altijd duidelijk is hoe dit met elkaar samenhangt. Verder zijn de doelen die de provincie nastreeft op het gebied van demografische ontwikkelingen weinig concreet. Hierdoor kan nauwelijks worden vastgesteld of en in welke mate de doelen bereikt zijn en of het beleid dan wel de uitvoering moet worden bijgesteld. De provincie heeft aangegeven dat dit een bewuste keuze is geweest. Verder stelt de Rekenkamer vast dat van de ANNO-doelstellingen slechts circa 10% financieel gedekt is. Daarmee is volledige uitvoering van ANNO onzeker.

3



De provincie als
krimpregisseur

De provincie als krimpregisseur

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een analyse gegeven van de wijze(n) waarop de provincie Fryslân de regie voert bij de totstandkoming en uitvoering van het krimpbeleid. Eerst wordt beschreven in welk netwerk de provincie opereert. Daarna wordt het begrip *regie* gedefinieerd. De Rekenkamer sluit aan bij de definitie en analyse van onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper. Vervolgens wordt beschreven wat de uitvoeringspraktijk van drie krimpprojecten laat zien over de wijze waarop de provincie haar regierol invult. Daarbij komt ook aan de orde hoe de netwerkpartners de provinciale regievoering ervaren. Het hoofdstuk besluit met een deelconclusie.

3.2 De netwerkpartners

Op provinciaal niveau zijn de belangrijkste partners op het gebied van krimp: de gemeenten, de Vereniging voor Friese Gemeenten, de streekkantoren of streekhuizen, Partoer en Doarpswurk. Op het schaalniveau van Noord-Nederland heeft de provincie Fryslân te maken met de volgende partners: de provincies Drenthe en Groningen (kennisuitwisseling en samenwerking), de anticipeerregio's en -gemeenten (ambtenaren en bestuurders), Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN), de Rijksuniversiteit Groningen en de Hanzehogeschool.

Het KKNN is in opdracht van de drie noordelijke provincies in 2010 opgericht door de Rijksuniversiteit Groningen en de Hanzehogeschool Groningen. Het projectbureau van het KKNN is gehuisvest bij de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de RUG en bij het Kenniscentrum NoorderRuimte van de Hanzehogeschool Groningen.³⁹ Het doel van dit netwerk is: het opzetten van een kennisnetwerk rondom krimp en kennis omtrent dit onderwerp te ontwikkelen en te delen. In dit kader organiseren de drie noordelijke provincies, de RUG en de Hanzehogeschool gezamenlijk zogeheten Krimpcafé's. Bij deze bijeenkomsten worden kennis en ervaringen over de aanpak van bevolkingsdaling met elkaar gedeeld. De drie noordelijke provincies subsidiëren het KKNN.⁴⁰ In 2013 en 2014 is het KKNN geëvalueerd.⁴¹

³⁹ <http://kknn.vanmeernaarbeter.nl/>

⁴⁰ De provincie Fryslân heeft in de periode 2011–2013 – 103.500 subsidie verleend aan de Hanzehogeschool Groningen als penvoerder van het KKNN.

⁴¹ http://kknn.vanmeernaarbeter.nl/sites/kknn.vanmeernaarbeter.nl/files/13_0102%20evaluatie%20KKNN%202013_0.pdf. Naar aanleiding van de uitkomst van die evaluatie hebben Gedeputeerde Staten van de drie noordelijke provincies 2014 besloten om het KKNN voor een nieuwe periode van 4 jaar te subsidiëren met een bijdrage van € 27.500 per provincie per jaar (Besluitenlijst GS Groningen, 16 december 2014).

Op Rijksniveau werkt de provincie samen met het ministerie van BZK en het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. Fryslân maakt deel uit van het overleg van het IPB (Interbestuurlijk Platform Bevolkingsdaling) en het NNB (nationaal Netwerk Bevolkingsdaling). Vanuit haar zitting in het IPB (Interbestuurlijk Platform Bevolkingsdaling) heeft de provincie ook contacten met de ministeries van OCW en I&M.

De provincie Fryslân heeft in 2010 met gemeenten en maatschappelijke organisaties de beleidsopgave demografische ontwikkelingen in beeld gebracht en het gewenste perspectief geschetst in de notitie *Beleidsopgave 2012–2020 Fan mear nei Better*. Tijdens het proces zijn veel instanties geconsulteerd: zorgaanbieders, zorgverzekeraars, huisartsen, de GGZ, het onderwijs, MKB-Noord, VNO-NCW, banken, woningcorporaties, makelaars, het kabelbedrijf, banken, bestuurders en ambtenaren van gemeenten. Uit deze groep is een groep van 17 Ambassadeurs benoemd, die de verschillende thema's vertegenwoordigen en contacten onderhouden met hun eigen netwerk.

Ongeveer vier keer per jaar overlegt de gedeputeerde met deze Ambassadeurs. Ook met de Projectgroep van het KKNN en binnen ANNO vindt veelvuldig overleg plaats. Er is een Ambtelijk overleg Sociaal en Leefbaar ANNO, een bestuurlijk overleg Sociaal en Leefbaar ANNO, overleg van de Stuurgroep ANNO en projectgerelateerd overleg door de diverse werkgroepen. In bijlage 3 is schematisch weergegeven welke overlegstructuren er waren in 2013.

3.3

Definitie van begrip regie

Op het terrein van bevolkingsdaling ziet de provincie voor zichzelf een rol weggelegd als regisseur. In dit onderzoek heeft de Rekenkamer onder meer onderzocht hoe de provincie de regie op dit beleidsterrein invult. Het begrip *regie* is een containerbegrip. Daarbij roept deze metafoor uit de toneelwereld verschillende associaties op. De een denkt aan een dwingende toneelregisseur die met een gegeven script en vanuit een hiërarchische rol de acteurs naar de invulling van personages en karakters dirigeert. Een ander denkt wellicht aan een regisseur die spelers maximale vrijheid geeft bij de invulling van hun spel en personages.⁴² Regie kan betrekking hebben op faciliteren, samenwerken, verleiden, beheersen, op een inhoudelijk belang, op het realiseren van afstemming tussen actoren of in het algemeen om het uitoefenen van invloed.

Om de rol(len) die de provincie speelt op een goede manier te kunnen beschrijven en beoordelen, sluit de Rekenkamer aan bij de omschrijving van Partners+Pröpper:⁴³

Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.

⁴² Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.

⁴³ Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.

De regiefunctie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Partners+Pröpper onderscheiden vier typen op basis van de volgende twee invalshoeken: de mate waarin de regisseur beschikt over *doorzettingmacht* en de mate waarin de regisseur de vrijheid heeft zijn *eigen beleidskader* vorm te geven. Onder *doorzettingmacht* wordt verstaan: de mate waarin de regisseur andere partijen zijn wil kan opleggen en medewerking kan afdwingen. Wanneer de doorzettingmacht beperkt is, kan de regisseur alleen voor een deel zijn wil opleggen op basis van het over en weer doen van concessies. Bij afwezigheid van doorzettingmacht kan de regisseur op basis van argumenten andere actoren overtuigen om mee te werken. De mate van vrijheid die een regisseur heeft om een eigen beleidskader vorm te geven, is de mate waarin de regisseur zelf een script kan ontwikkelen en aanpassen en andere actoren dit moeten accepteren. Het beleidskader kan ook worden opgelegd, bijvoorbeeld door de Rijksoverheid of Europa. In figuur 3.1 zijn de vier registijlen weergegeven. Op de website van de Noordelijke Rekenkamer is een uitgebreider figuur opgenomen (<http://www.noordelijkerekenkamer.nl/nl/onderzoek/archief/154-bijlage-krimp>).

Figuur 3.1 Overzicht typen regisseurs (Pröpper e.a., 2004, 19).

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur Het eigen beleid opleggen met doorzettingmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)	Uitvoeringsgerichte regisseur Het beleid van een ander opleggen met doorzettingmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)
	Nee	Visionaire regisseur Een wervende visie articuleren zodat anderen daarop vanuit hun visie kunnen aansluiten om tot coproductie te komen	Faciliterende regisseur Zonder uitgesproken visie vooraf stimuleren dat anderen tot beleid en samenwerking komen (dienend coördineren)

De *beheersingsgerichte regisseur* heeft een sterke positie die hij ontleent aan zijn doorzettingmacht en aan de mogelijkheid zélf het script te schrijven. In deze situatie is sprake van een regisseur die op basis van diverse machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren kan dwingen zijn script te spelen. Het eigen script is feitelijk een extra machtsbron waarop zijn doorzettingmacht is gebaseerd. Het staat de regisseur tevens vrij het script te wijzigen.

De *uitvoeringsgerichte regisseur* ontleent zijn sterke positie aan doorzettingmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te schrijven. De regisseur voert het script van een ander uit, te weten: van Europa, de Rijksoverheid of de regio.

De *visionaire regisseur* heeft de vrijheid een script te schrijven, maar hij mist machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en hulpbronnen) om medewerking aan de uitvoering van zijn script bij andere partijen af te dwingen, terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is. Het script – en het visionaire of wervende karakter daarvan – is een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. De regisseur is in zijn pogingen om medewerking te krijgen ook bereid compromissen te accepteren en een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven.

De *faciliterende regisseur* stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Zijn eigen script staat niet voorop, maar hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Deze regisseur ontbeert doorzettingmacht. De faciliterende regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden.

Wanneer een regisseur zijn regierol uitbesteedt aan een andere partij is er sprake van indirecte regie, maar blijft de regisseur als opdrachtgever wel aanspreekbaar op de handelingen die de opdrachtnemer in mandaat tot uitvoering brengt.⁴⁴

3.4 Provinciale regie in het krimpbeleid

Wanneer het schema met regietypen in figuur 3.1 wordt toegepast op de bevindingen van de Rekenkamer in dit onderzoek naar het krimpbeleid, wordt duidelijk op welke deelterreinen binnen het krimpbeleid de provincie doorzettingmacht heeft en waar zij een eigen beleidskader inbrengt.

3.4.1 Doorzettingmacht

De provincie heeft bevoegdheden op enkele belangrijke deelterreinen van het krimpbeleid: ruimtelijke ordening, openbaar vervoer, subsidieverlening en in beperkte mate ook in het financieel toezicht op gemeenten. In bijlage 4 is een beschrijving opgenomen van de provinciale bevoegdheden op het gebied van krimp. *Doorzettingmacht* is niet synoniem met *bevoegd gezag*. Ook *geld* en *dwingende argumentatie* zijn middelen waarmee doorzettingmacht wordt uitgeoefend.⁴⁵ De Rekenkamer wil daar de factoren *numeriek overwicht* en *kennis* aan toevoegen. Immers, waar de provincie geen bevoegdheden heeft, kan zij door (in ruime mate) vertegenwoordigd te zijn in alle mogelijke vormen van overleg haar invloed uitoefenen. Ook door de inbreng van kennis – al dan niet via adviesbureaus of kennisinstellingen – kan zij de netwerkpartners een bepaalde kant op sturen. De provincie heeft geen bevoegdheden op de terreinen: onderwijs, zorg, het sociale domein en de particuliere woningmarkt. Hier zal zij dus op andere manieren invloed (moeten of kunnen) uitoefenen.

3.4.2 Eigen script of beleidskader

De keuze voor een bepaald type regie is afhankelijk van de mate waarin de regisseur – in dit geval de provincie – een eigen script of beleidskader kan opstellen of volgen.

Toegespitst op het krimpbeleid kan worden gesteld dat de provincie geen geheel eigen beleidskader heeft. De doelen zijn dermate ruim geformuleerd dat de netwerkpartners alle ruimte krijgen. Daarnaast heeft de provincie weliswaar bepaald dat er Streekagenda's moesten komen, maar deze hebben betrekking op veel meer terreinen dan alleen krimp.

⁴⁴ Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, p.20.

⁴⁵ Partners+Pröpper *Handreiking regievoering*, eerder verschenen in de publicatie: Delftse Rekenkamer, *Regievoering door de gemeente Delft*, 12 juli 2012 (uitgevoerd door Partners+Pröpper).

Dit geldt niet op het gebied van woningbouw. Op dat gebied heeft de provincie een duidelijke agenda en treedt vanuit die agenda in overleg met de regio's. Hierop voert zij een strakke regie.

In het *afwegingskader* van Parners en Pröpper geldt dat er gradaties zijn in het hebben van een eigen script. Het *afwegingskader* is niet statisch. Binnen een opgave kunnen regietypen worden gecombineerd. Ook kan sprake zijn van verschuiving van het type regie in de loop van de tijd.

3.5 De praktijk: drie projecten

De Rekenkamer heeft onderzocht welke regiestijlen de provincie hanteert in de projecten Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel, Aanpak Rotte Kiezen en Transitieatlas. In deze paragraaf worden de projecten kort beschreven en wordt weergegeven welke rollen de provincie gespeeld heeft in de totstandkoming en uitvoering ervan.

3.5.1 Project Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel

Totale uitgaven: € 2.250.000; provinciale bijdrage: € 750.000

Looptijd: Deelproject: 1 juli 2013 – 31 december 2016.

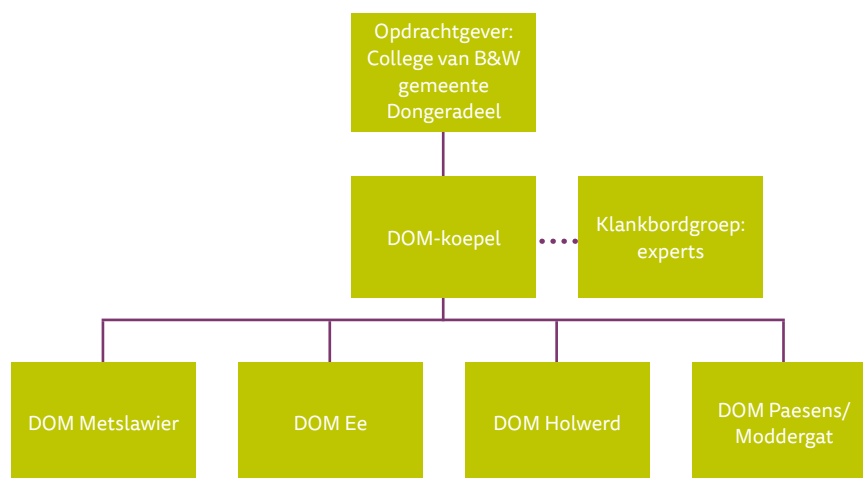
Omschrijving: In dit project wil men perspectieven in beeld brengen, aantonen dat er binnen de kleine kernen in gebieden die (op termijn) te maken zullen krijgen met bevolkingskrimp, ruimte is voorontwikkeling, kwaliteit en diversiteit. Hiertoe zijn in de dorpen Holwerd, Ee, Metslawier en Paesens-Moddergat in Dongeradeel Dorpsontwikkelingsmaatschappijen (DOMs) opgericht, overkoepeld door een zogeheten DOM-koepel. De DOMs gaan initiatieven ter verbetering van de woon- en leefomgeving in de beschermde dorpsgezichten stimuleren en faciliteren door onder andere het beschikbaar stellen van subsidies en leningen.

Betrokken netwerkpartners: adviesbureau, 1 gemeente, 1 woningcorporatie, Doarpswurk, Partoer, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Platform31⁴⁶, Agent-schapNL.

Uitvoering: Om het project uit te voeren is een organisatie opgezet. In elke dorp is een dorpsontwikkelingsmaatschappij (DOM) opgericht. Deze bestaat uit 5 dorpsbewoners en het oaljemantsje/olijemantje: een medewerker van de organisatie Partoer die zorgt voor de verbindingen in de organisatie. De DOM-koepel draagt zorg voor de besluitvorming en beheert de financiën. In de DOM-koepel hebben 2 bestuurders en een penningmeester vanuit de gemeente zitting met daarnaast het oaljemantsje en de voorzitters van de lokale DOMs. Ook is een Stuurgroep opgericht. Daarnaast is er een Projectgroep waarin alle betrokken partners vertegenwoordigd zijn.

⁴⁶ Platform31 is per 1 juli 2012 tot stand gekomen door een fusie van het Nirov (Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting) met SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) KEI en Nicis Institute. Platform31 is een kennis- en netwerkorganisatie voor stedelijke en regionale ontwikkeling. Door experimenten, onderzoek en het professionaliseren van mensen die in het vakgebied werken, wil Platform31 bijdragen aan de vernieuwing en verbetering van stad en regio en aan het oplossen van ruimtelijke, economische en sociale vraagstukken van stad en regio. Platform31 ontvangt subsidie van de Rijksoverheid.

Figuur 3.1 Organisationschema Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel



Op 30 september 2013 heeft de provincie Fryslân subsidie verleend aan dit project. Bij de aanvraag was het door adviesbureau Weusthuis en partners opgestelde rapport *Dorpsontwikkelingsmaatschappijen, gemeente Dongeradeel* gevoegd.⁴⁷

Het totale project had toen al een aantal fasen doorlopen. In Holwerd was al voorwerk gedaan in de vorm van het *Aanvalsplan Krimp*. Begin 2012 is een *cultuurhistorische verkenning* uitgevoerd door de Rijksdienst van het Cultureel Erfgoed.⁴⁸ Daarna zijn er medio 2012 door Adema Architecten in opdracht van de gemeenten Dongeradeel *bouwhistorische inventarisaties* van de vier dorpen uitgevoerd.⁴⁹ De provincie was hierbij betrokken, doordat zij deel uitmaakte van de projectleiding en van de projectbegeleidingsgroep. Tevens heeft de provincie in december 2011 subsidie verstrekt voor het uitvoeren van de bouwhistorische inventarisaties. De totale kosten van de bouwhistorische inventarisaties waren ruim € 59.000. De provincie droeg daaraan € 25.000 bij. Ook heeft de provincie op 15 december 2011 € 10.000 LEADER-subsidie verstrekt aan de gemeente Dongeradeel voor het aanjagen van het Rijksexperiment duurzame dorpsgezichten Dongeradeel. Na de cultuurhistorische verkenning en de bouwhistorische verkenning is er in alle vier de dorpen een *dorpsverkenning* uitgevoerd door de organisaties Partoer en Doarpswurk. In de evaluatie van dit project door Platform31 is vermeld dat de provincie de Dorpsverkenningen heeft gefinancierd.

In november 2012 is het Experiment Duurzame Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel gestart. Na anderhalf jaar is in juni 2013 de subsidieregeling van

⁴⁷ Weusthuis en partners, *Dorpsontwikkelingsmaatschappijen, gemeente Dongeradeel*, versie eindconcept 13 juni 2013.

⁴⁸ Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Lammert Prins, Peter Timmer, met medewerking van Annemieke Vos en Jos Stöver, *Cultuurhistorische Verkenning Krimp in de beschermde dorpsgezichten van Dongeradeel Holwerd, Metslawier, Ee, Paesens-Moddergat*, 2 februari 2012, vastgesteld op 12-01-2012 door de stuurgroep 35 Experiment Duurzame Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel

⁴⁹ Adema Architecten, *Bouwhistorische Inventarisatie Beschermd Dorpsgezicht Holwerd*, juli 2012; *Bouwhistorische Inventarisatie Beschermd Dorpsgezicht Metslawier*, juni 2012; *Bouwhistorische Inventarisatie Beschermd Dorpsgezicht Paesens-Moddergat*, juli 2012 en *Bouwhistorische Inventarisatie Beschermd Dorpsgezicht Ee*, juli 2012.

kracht geworden; er is € 1.150.000 beschikbaar. Uit het jaarverslag 2013 van de DOM-koepel blijkt aan welk type projecten⁵⁰ de DOM's subsidie hebben verstrekt.

Tabel 3.2 Aantallen door de DOM's beschikte projecten zoals vermeld in het Jaarverslag 2013

	Private aanzichtprojecten	Private ingrijpende projecten	Publieke projecten	Kansenpot
Metslawier	9	0	0	0
Ee	8	0	0	0
Holwerd	9	0	0	0
Paesens-Moddergat	3	0	4	1
Totaal	29	0	4	1

In totaal is 19% van de subsidie voor private aanzichtprojecten verleend. Voor private ingrijpende projecten zijn leningen beschikbaar, maar deze zijn in 2013 nog niet verstrekt. Het beschikbare bedrag voor leningen bedraagt € 573.000. In 2013 zijn ten behoeve van dit project nog geen leningen verstrekt. In het Jaarverslag is vermeld dat er in 2013 geen gebruik is gemaakt van de subsidie voor publieke projecten, al wordt door de DOM Paesens-Moddergat gemeld dat zij 4 publieke projecten heeft gesubsidieerd. Er zijn geen subsidies verleend in het kader van de kanspot. Uit de interviews die de Rekenkamer eind 2014 heeft gehouden kwam naar voren dat er op dat moment ongeveer 70 panden waren opgeknapt. Het ging daarbij niet om sterk verpauperde panden, maar om kleinere klussen. Eén huis was echt verpauperd; doordat de gemeente dreigde met handhaving heeft de eigenaar dit pand opgeknapt en verkocht.

Rollen van de provincie: De provincie heeft in dit project vooral in de beginfase een bepalende rol gehad. Dit hing samen met de forse financiële bijdrage van de provincie. Het projectidee was een initiatief van de gemeente. De gemeente heeft de provincie (ANNO) benaderd, ook om financiële steun. De provincie heeft vervolgens een rol gespeeld bij de keuze voor een adviesbureau. Daarnaast was de provincie bij het project betrokken doordat zij ambtelijk vertegenwoordigd is in de Projectgroep. In de beginfase bracht zij ideeën en ervaring in. In de loop der tijd is de invloed van de provincie afgenomen. De gemeente heeft nu de regie.

De sturende rol van de provincie is als positief én als belemmerend ervaren. Aanvankelijk werd de ervaring van de provincie met projectgroepen gewaardeerd evenals het feit dat de provincie het secretariaat voerde. De *buitenboordmotorfunctie* van de provincie werd op prijs gesteld. De inhoudelijke inbreng van de provincie werd echter soms als 'lastig' ervaren. De provincie hield nauwlettend in de gaten dat de werkzaamheden geen 'groot onderhoud' waren. Daarnaast is er

⁵⁰ Binnen dit project wordt door de DOM subsidie verstrekt aan vier typen projecten: private aanzichtprojecten (gericht op het verbeteren van het aanzicht en de uitstraling van de woning), private meer ingrijpende projecten (gericht op het verbeteren van de gebruikswaarde van de woning, dus op de functionaliteit), publieke projecten (projecten die bijdragen aan de versterking van de kwaliteit van het woonmilieu in een dorp bijv. dorpsplein, haven, openbaar groen, etc.) en de 'kanspot' (initiatieven die niet op andere wijze gerealiseerd kunnen worden en die gericht zijn op verbetering en versterking op sociaal en/of economisch terrein binnen de dorpen).

inmiddels al twee jaar onenigheid over de vraag of bepaalde kosten – bijvoorbeeld voorbereidingskosten – subsidiabel zijn of niet.⁵¹ De geïnterviewde netwerkpartners geven aan dat de werkwijze via de ANNO vertragend werkt. De ANNO moet terugkoppelen naar de provincie over de verantwoording, juridische aspecten en ambtelijk adviezen over besluiten in de Stuurgroep ANNO. Dit kost veel tijd. Daarbij is regelmatig niet duidelijk wie waarover gaat of wie contactpersoon is. Er is veel bestuurlijke drukte binnen dit project. In Box 3.1 wordt dit toegelicht.

Box 3.1 Bestuurlijke drukte en complexe structuren

Het project *Duurzaam Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel* betreft de verbetering van de particuliere woningvoorraad en woonomgeving binnen de beschermde dorpsgezichten van 4 dorpen in Dongeradeel. In de 4 dorpen zijn daartoe 4 Dorpsontwikkelingsmaatschappijen (DOM's) opgericht. Deze worden overkoepeld door een DOM-koepel. Daarnaast is er een Klankbordgroep met twee typen experts: experts op 'koepelniveau' en experts die betrokken zijn bij de totstandkoming van lokale plannen. Vanuit de DOM-koepel is een Stuurgroep opgericht die actief was tijdens de opstartfase van het project waarin de gemeente Dongeradeel zitting had.⁵² Daarnaast is er een Projectgroep waarin de volgende partijen zitten: gemeente Dongeradeel, Provincie Fryslân, Stichting Doarpswurk, Plattelânsprojekten Noordoost Fryslân, Rijksdienst Cultureel Erfgoed, Partoer, Platform31, AgentschapNL. Ook is er een oaljemantsje/oliemannetje dat als schakel fungeert tussen de DOM's, de DOM-koepel en de gemeentelijke lijnorganisaties. Opdrachtgever van de DOM-koepel is het college van B&W van de gemeente Dongeradeel. Daarbij hebben 3 adviesbureaus (o.a. Rijksdienst Cultureel Erfgoed, Adema Architecten, Weusthuis) en de steunfuncties Partoer en Doarpswurk de voorbereidende verkenningen en onderzoeken uitgevoerd en de organisatiestructuur en subsidieregeling mede opgesteld. Het gehele project is een experiment (prioritair project) van de Agenda Netwerk Noord-Oost (ANNO). De ANNO bestaat uit een team Netwerk Noordoost met een programma-coördinator, adviseur financiën en subsidies, secretariaat en communicatieadviseur. Ook is er een Stuurgroep ANNO waarin de burgemeesters van de zes gemeenten en de gedeputeerde zitting hebben. De Stuurgroep bewaakt de voortgang en de gezamenlijke ambities en is verantwoordelijk voor de integrale programmering. Daarnaast zijn er Themagroepen die verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke sturing op de programmaliijnen en de projecten. De DOM-koepel rapporteert aan het College van B&W en tevens aan de Stuurgroep ANNO over de voortgang van het experiment en is verantwoordelijk voor het budgetbeheer. De Stuurgroep ANNO rapporteert op haar beurt aan de provincie Fryslân.

Rollen van de provincie in het project Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel

- Subsidiërende rol
- Ambtelijke en bestuurlijke ondersteuning in Projectgroep en Stuurgroep

⁵¹ In het ambtelijk hoor en wederhoor (28 april 2015) heeft de provincie aangegeven dat dit inmiddels is opgelost en dat de provincie in het gelijk is gesteld.

⁵² In de evaluatie van Platform31 is vermeld dat de Stuurgroep bestaat uit twee wethouders, de voorzitters van de vier Doms en ambtelijke ondersteuning.

Project Aanpak Rotte Kiezen

Totale uitgaven: € 125.000; provinciale bijdrage: € 60.000

Looptijd: 2007–2014

Omschrijving: Uit de *Handreiking aanpak vervallen panden* (2007) van de VROM-inspectie blijkt dat in Fryslân veel verpauperde panden staan. Het project Aanpak rotte kiezen is een initiatief van de woningcorporaties en Doarpswurk.⁵³ Doel van het project Aanpak Rotte Kiezen is het ontwikkelen van een methode waarmee verpaupering in de Friese dorpen kan worden aangepakt opdat de leefbaarheid in en het aanzicht van deze dorpen wordt behouden en vergroot. Er wordt eerst een vooronderzoek gedaan om de methodiek voor de aanpak van verpauperde panden verder te ontwikkelen. In de ontwikkelde aanpak staat een combinatie van inzet van het wettelijk instrumentarium (handhaving) en inzet van financiële middelen (subsidie) centraal.⁵⁴

Op basis van dit vooronderzoek heeft Stichting Doarpswurk samen met de vier corporaties in het gebied een vervolgproject opgezet, het project Aanpak Rotte Kiezen. Dit vervolgproject wordt door Doarpswurk getrokken met steun van de vier corporaties. Het is de bedoeling een conceptmethode te ontwikkelen en deze aan de hand van de ervaringen uit de pilots bij te stellen en te verfijnen tot een (min of meer getoetste) definitieve aanpak voor verpauperde panden. Het project is aangewezen als Rijksexperiment.⁵⁵

Betrokken netwerkpartners: 4 woningcorporaties, 8 gemeenten, Doarpswurk, Platform31, AgentschapNL, Friesland College, adviesbureau, Dorpsbelang Holwerd.

Uitvoering: Het rotte kiezenproject is in 2008 van start gegaan waarbij getracht is invulling te geven aan de methodiek die in 2007 is ontwikkeld. Er zijn onder meer criteria ontwikkeld om verpauperde panden te selecteren. Daarnaast is gewerkt aan kennisdeling. Ook is sinds april 2009 de website www.aanpakrottekiezen.nl online, die inmiddels uit de lucht is.

Bij het in de praktijk toepassen van de ontwikkelde methode doen zich problemen voor. Als Doarpswurk op 16 december 2008 een subsidieaanvraag indient bij de provincie Fryslân, hebben de vier corporaties reeds € 60.000 aan financiering toegezegd voor de projectleiding door Doarpswurk. Doarpswurk vroeg aan de provincie € 25.000 subsidie als bijdrage in de procesbegeleiding en € 250.000 voor de uitvoering van 5 nog te selecteren pilots. De ISV-2-subsidie werd op 10 november 2009 aan Doarpswurk verleend. Inmiddels was Doarpswurk al begonnen met de procesbegeleidingswerkzaamheden. Omdat het lange tijd onzeker was op welke manier de uitvoering van het project zou worden gefinancierd,

⁵³ Doarpswurk is een stichting die als doel heeft: het instandhouden en stimuleren van de sociale samenhang en leefbaarheid van het platteland in de provincie Fryslân. Doarpswurk helpt vrijwillige bestuurders van dorpsbelangen en dorpshuizen bij democratische- en veranderingsprocessen, geeft organisatieadvies en ontsluit kennis en ideeën over duurzame leefkwaliteit via een netwerk van dorpen en organisaties. Op provinciaal en landelijk niveau behartigt Doarpswurk de gezamenlijke belangen van Friese dorpen.

⁵⁴ Weusthuis BV en Stichting Doarpswurk, *Verpauperde panden in de Friese dorpen*, 19 december 2007.

⁵⁵ In paragraaf 3.5.4 wordt de betekenis van de Rijksexperimenten toegelicht.

kon de projectleider niet direct aan de slag.⁵⁶ Subsidievoorwaarde voor de procesbegeleidingssubsidie was dat de procesbegeleiding als resultaat had dat één of meerdere pilots werden geselecteerd en uitgevoerd. De ISV-subsidie van € 250.000 voor het uitvoeren van 5 pilots betrof een reservering. Zodra een pand was geselecteerd, diende de gemeente een subsidieverzoek bij de provincie in voor de aanpak van het betreffende pand. Deze aanvragen moesten uiterlijk 10 mei 2010 bij de provincie zijn ingediend.

De belangstelling bij gemeenten om aan het project deel te nemen was niet groot. Het uitvoeren van pilots werd vertraagd doordat bij de gemeenten handhavingsbeleid ontbrak om verpauperde panden aan te pakken. Hierdoor zijn de werkzaamheden binnen het project verschoven van het testen van de ontwikkelde methodiek naar het stimuleren van gemeenten tot het opstellen van handhavingsbeleid. De vertraging in de uitvoering van de vijf pilots heeft ertoe geleid dat ook het project als geheel veel vertraging heeft opgelopen. Het lukte Doarpswurk daarom niet om voor de termijn van 10 mei 2010 de gevraagde 5 pilots te selecteren en hiervoor de gemeente ISV-subsidie te laten aanvragen. Doarpswurk verzocht daarom de reservering voor de uitvoeringssubsidie van € 250.000 te laten staan tot 1 januari 2012. In de subsidiebeschikking was de voorwaarde aan de procesbegeleidingssubsidie opgenomen dat binnen zes maanden één of meer aanvragen voor pilots zijn ingediend. Omdat het zoeken en vinden van geschikte pilots meer tijd vergde dan voorzien, verzocht Doarpswurk deze koppeling los te laten teneinde uitbetaald te kunnen worden. De provincie honoreerde dit verzoek.

Box 3.2: Een vergelijkbare methode

Ondertussen publiceert de VROM-Inspectie in mei 2011 haar uitgebreide en geactualiseerde Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering.⁵⁷ Deze handreiking is onafhankelijk tot stand gekomen van het Project Aanpak Rotte Kiezen, maar beschrijft een vergelijkbare aanpak. In de handreiking zijn onder meer de bevoegdheden beschreven, stappenplannen uitgewerkt en voorbeeldbrieven opgenomen. Het is op te vatten als een gedegen en volledig uitgewerkte, voor iedere gemeente beschikbare methode om verkrotte panden aan te pakken. In de Handreiking wordt niet naar het Rotte Kiezenproject in Dongeradeel verwezen, maar wel naar de aanpak in Franekeradeel (zie box 3.3).

Uiteindelijk wilde alleen de gemeente Dongeradeel aan het project meewerken.⁵⁸ Dongeradeel stelde pas op 22 september 2011 haar handhavingsbeleid vast. Door de vertraging in de uitvoering van het project werd de nieuwe deadline van 1 januari 2012 voor het aanvragen van de uitvoeringssubsidie niet gehaald en is de ISV-subsidiereservering komen te vervallen. Voor het verkrijgen van geld moest echter vervolgens worden gewacht tot de provincie een nieuwe ISV-subsidieverordening had vastgesteld. De provincie stelde voor verlening van ISV-subsidie als voorwaarde dat er handhavingsbeleid moest zijn. Dat was in Dongeradeel inmiddels het geval. De gemeente en de provincie hebben gezamenlijk € 40.000

⁵⁶ RIGO, *Evaluatie krimpeperimenten*, 2013.

⁵⁷ VROM-inspectie, *Handreiking Aanpak woonoverlast en verloedering, Aanpakken en voorkomen van fysieke en sociale woonoverlast*, mei 2011.

⁵⁸ Interview projectleider.

beschikbaar gesteld, waarvan € 12.000 door Doarpswurk mocht worden besteed aan procesbegeleiding. De provincie nam € 20.000 voor haar rekening en bekostigde dat uit ISV-middelen. Pas op 26 maart 2013 werd tussen het college van de gemeente Dongeradeel en Doarpswurk een intentieverklaring ondertekend waarin zij de aanpak van het Rijksexperiment onderschreven en beloofden te participeren in het project.

Ondertussen ging Doarpswurk door met het selecteren van potentiële pilots, allemaal in Holwerd. In het voorjaar van 2012 heeft de projectleider contact gelegd met de eigenaren van verkrotte panden. Eind 2012 heeft Doarpswurk met drie eigenaren contact gezocht voor verbetering van hun panden. Dat moest uitmonden in concrete afspraken en een plan van aanpak voor elk pand afzonderlijk.⁵⁹ Met de eigenaren is veelvuldig overleg geweest. Dit is volgens de projectleider teleurstellend verlopen. Eén eigenaar heeft onder dwang van de gemeente zijn pand verbeterd, zij het dat de kwaliteitsverbetering niet in overeenstemming was met het voorgenomen kwaliteitsniveau. Met de andere panden is (nagenoeg) niets gebeurd.⁶⁰ Dat kwam onder meer doordat de rolverdeling tussen Doarpswurk en de gemeente onduidelijk was. Bovendien was er veelal sprake van complexe multi-problematiek (ziekte en geldgebrek) bij de eigenaren. De gemeente heeft het handhavingsinstrument niet of te laat ingezet.

Op 20 mei 2014 schreef de gemeente Dongeradeel dat de subsidie voor de projectleiding door Doarpswurk inmiddels volledig was besteed. Het resterende bedrag voor het daadwerkelijk opknappen van de panden was nog wel steeds beschikbaar. De gemeente vond het echter niet zinvol om dit resterende bedrag in te zetten in Holwerd. Zij vroeg de provincie de middelen te mogen inzetten in andere dorpen met vergelijkbare verpauperingsproblemen. Daarbij wilde zij een extra toets toepassen waarin ook de situatie van de eigenaar werd meegenomen. Tevens wilde zij het proces nu meer in eigen hand houden.⁶¹ Daarmee was het Project Aanpak Rotte Kiezen ten einde gekomen. Het project is mislukt. Er is weliswaar een methode ontwikkeld, maar na zeven jaar is deze in geen enkel geval succesvol toegepast.

Box 3.3: Contrastcasus – eigen aanpak Franekeradeel wel succesvol

Naar aanleiding van de Handreiking aanpak vervallen panden (2007) van de VROM-inspectie heeft de gemeente Franekeradeel een eigen aanpak ontwikkeld om handhavend op te treden tegen eigenaren van verpauperde panden. De gemeenteraad heeft hiervoor zo'n € 100.000 ter beschikking gesteld: € 50.000 voor personele inhuur en € 50.000 voor het betalen van kleine uitgaven, zoals een bouwkundig rapport of een afzetting met hekken en dergelijke. De aanpak was puur gericht op handhaven, dus eigenaren kregen geen subsidie om hun huis op te knappen.

De aanpak startte in 2009. Er is toen een lijst van zo'n 20 verpauperde panden opgesteld. Daarna zijn de eigenaren getraceerd en uitgenodigd voor een gesprek, waarin hen duidelijk werd gemaakt dat de toestand van hun pand onacceptabel was. Als eigenaren zich bereid toonden het pand op te knappen, kregen ze de gelegenheid om

⁵⁹ RIGO, *Evaluatie krimpexperimenten*, 2013.

⁶⁰ Doarpswurk, *Eindrapportage Aanpak rotte kiezen Holwerd*, juni 2013.

⁶¹ Brief van de gemeente Dongeradeel aan GS van Fryslân, onderwerp: Project Rotte Kiezen Holwerd, d.d. 20 mei 2014.

met een plan van aanpak te komen. Vervolgens werd een tijdpad afgesproken en controleerde de gemeente of afspraken werden nagekomen. Als mensen niet bereidwillig waren of afspraken niet nakwamen, werd de druk opgevoerd. Inmiddels heeft de gemeente Franekeradeel op deze wijze ruim 20 verpauperde panden succesvol aangepakt. De gemeente heeft hiervoor enkele malen een aanschrijving tot een dwangsom moeten doen.

De aanpak van Franekeradeel staat volledig los van de Aanpak Rotte Kiezen, is geen Rijksexperiment en ontvangt geen provinciale subsidie. De gemeente Franekeradeel heeft haar succesvolle aanpak gedeeld via het KKNN en heeft voorbeeldbrieven ter beschikking gesteld aan alle andere gemeenten.

Rollen van de provincie: De rol van de provincie was het verstrekken van ISV-3-subsidies aan de gemeente Dongeradeel voor de opdracht aan Doarpswurk en eventueel het leveren van een financiële bijdrage aan concrete projecten.⁶² De provincie heeft een ISV-subsidie van € 20.000 beschikbaar gesteld voor procesbegeleiding. Daarnaast heeft zij € 250.000 aan ISV-middelen gereserveerd als uitvoeringssubsidie. Door de vertraging in het project is dit bedrag nooit aangevraagd. Wel heeft de provincie later vanuit de ISV-middelen € 40.000 aan uitvoeringssubsidie verstrekt voor uitvoering van drie pilots. De provincie was weliswaar vertegenwoordigd in de projectgroep maar de betrokkenheid van de provincie bleek vooral uit het gegeven dat zij constructief heeft gezocht naar financiële mogelijkheden voor het project. Van inhoudelijke sturing door de provincie was geen sprake.

De provincie is gedurende het hele proces in haar subsidieverstrekken rol blijven hangen. Toen bleek dat het project moeizaam verliep omdat de Friese gemeenten aarzelden om het handhavingsinstrument in te zetten, bleef de provincie subsidie verstrekken. Er is vanuit de provincie geen druk op de gemeenten uitgeoefend om het handhavingsbeleid vast te stellen. Ook toen bleek dat Franekeradeel wél een succesvolle aanpak toegepaste en er voor iedere gemeente een uitgewerkte methode door de VROM-inspectie beschikbaar kwam, waardoor de meerwaarde van de Aanpak Rotte Kiezen wegviel, is de provincie steeds bereid gebleven ISV-middelen in het project te steken.

Rollen van de provincie in het project Aanpak Rotte Kiezen:

- Subsidieverstrekking
- Lid projectgroep

⁶² RIGO, *Evaluatie krimpexperimenten*, 2013, p. 83.

3.5.3

Project Transitieatlas

Totale uitgaven: € 170.060; provinciale bijdrage: € 83.460.

Looptijd: 2013–2015.

Omschrijving: De Transitieatlas is een project waarin kaarten worden gemaakt met voorzieningen in de regio Noordoost Fryslân waarin de consequenties van keuzes zichtbaar worden. Daartoe wordt het eerder door de Rijksuniversiteit Groningen ontwikkelde Voorzienings spreidingsmodel gecombineerd met de methode van de Transitieatlas zoals die door het ministerie van BZK wordt aangeboden. De transitieatlas is ontwikkeld en uitgevoerd door een adviesbureau. Door bevolkingsprognoses en criteria voor spreiding van voorzieningen in te voeren, kunnen ruimtelijke scenario's voor de regio worden gemaakt. Dit alles gebeurt interactief, op een instrument dat door sommigen wordt omschreven als een *reuzen iPad* met kaartbeelden.

Vervolgens worden thematische interactieve sessies gehouden met groepen belanghebbenden uit de regio. Tijdens deze bijeenkomsten houdt het adviesbureau de toelichting op de Transitieatlas en verzorgt de technische bediening van het model. Er worden aan de hand van de Atlas scenario's geschetst. Vervolgens wordt aan de aanwezigen gevraagd te reageren op stellingen. Over de stellingen kunnen zij via stemmodules hun mening te geven. De stemmodule haalt real time bij de deelnemers de benodigde informatie op om tot criteria en op basis daarvan tot scenario's te komen. Direct na het beantwoorden van de vragen, kunnen de resultaten worden omgezet in kaartbeelden. Deze criteria en scenario's worden tijdens de bijeenkomsten bediscussieerd. Aan het eind van het project worden de bevindingen verwerkt tot een rapport met drie scenario's voor de regio. Het project Transitieatlas was bij het schrijven van dit rapport nog niet afgerond.

Betrokken netwerkpartners: Provincie Fryslân, Ministerie van BZK, ANNO, Public Result, RUG, HAS 's Hertogenbosch, gemeente Ferwerderadeel, Dongeradeel, Achtkarspelen, Kollumerland, Tytjerksteradiel, Dantumadiel, Schoolbestuur Lauwerscollege, Woningcorporaties Thús wonen en Roobol, GGD Fryslân, Sport Fryslân, ROS Fryslân (ondersteuning eerstelijnszorg).

Uitvoering: Het ministerie van BZK heeft een *instrumentenkoffer* waarin het maken van een *Transitieatlas* is opgenomen. Dit is een interactief proces waarbij op een interactieve kaart keuzen op het gebied van spreiding van voorzieningen zichtbaar worden. Dit dient als input voor een interactief proces met stakeholders. De Atlas wordt uitgevoerd door een bureau dat de Transitieatlas als product aanbiedt.⁶³ Op verzoek van de regio Noordoost Fryslân is voor de uitvoering van de Transitieatlas verkend op welke vlakken het Voorzienings spreidingsmodel en de Transitieatlas elkaar inhoudelijk aanvullen. Daartoe moet het adviesbureau samenwerken met de RUG en de HAS 's Hertogenbosch. Na het offertetraject heeft het adviesbureau op 8 mei 2014 een *kick-offdocument* gepresenteerd.⁶⁴ In dit *kick-offdocument* staat onder meer per thema beschreven welke informatie het adviesbureau van de gemeenten en de provincie nodig heeft voor het vullen van de Atlas. Tevens worden er op hoofdlijnen voorstellen gedaan voor de scenario's.

⁶³ Zie: <http://www.transitieatlas.nl/#spw-over-de-transitieatlas>

⁶⁴ Public Result, Kick-off document, d.d. 8 mei 2014.

Verder wordt een voorstel gedaan voor invulling van de interactieve sessies en de organisatiestructuur voor begeleiding van het project.

Trekker van het project is de gemeente Kollumerland. Deze gemeente draagt zorg voor de bewaking en de aansturing van het adviesbureau. Voor de inhoudelijke begeleiding van het project is een begeleidingsgroep opgericht, bestaande uit een ambtelijk vertegenwoordiger van iedere gemeente, het ministerie van BZK en vertegenwoordigers uit de thema's wonen, zorg en welzijn en onderwijs. Ook de provincie Fryslân is in de begeleidingsgroep vertegenwoordigd. De gegevensverzameling verloopt via de leden van de begeleidingsgroep. Zij ontvangen van het adviesbureau schema's van benodigde gegevens en zij koppelen dit terug naar de vakspecialisten in hun organisaties. De gegevensverzameling is eind mei 2014 afgerond en de gegevens zijn vervolgens in de interactieve kaart opgenomen.

De interactieve sessies vinden plaats in beslotenheid. Zij zijn beleidsvoorbereidend van aard en er volgt geen formele besluitvorming. Vanaf 17 juni 2014 zijn er interactieve sessies geweest met verschillende groepen stakeholders. Van de bijeenkomsten is steeds een impressieverslag gemaakt.⁶⁵

Rollen van de provincie: De provincie is lid van de begeleidingsgroep en oefent daarin invloed uit op de invulling van de Atlas. De provincie treedt niet erg sturend op de voorgrond, maar draagt vanuit haar eigen rol en expertise ideeën aan en verduidelijkt het beleid. Ook levert de provincie gegevens, met name over woningbouw, als input voor het model. De rol wordt door de netwerkpartners beschreven als meedenken en faciliteren. De keuze van de provincie om niet boven, maar naast de partijen te staan wordt door de netwerkpartners gewaardeerd.

De provincie is een belangrijke subsidieverstrekker voor het project. De totale projectkosten bedragen ruim € 170.000. De totale provinciale bijdrage was € 83.460.

De provincie heeft met het Rijk gesprekken gevoerd om te bewerkstelligen dat het Voorzieningspreidingsmodel en de Transitieatlas konden worden geïntegreerd. Omdat het Rijk reeds een contract met het adviesbureau had afgesloten, was dit een lastig punt. De provincie heeft een bemiddelende rol gespeeld.

Rollen van de provincie in het project Atlas van Noordoost Fryslân:

- Lobby naar het Rijk
- Lid begeleidingsgroep
- Mede bestuurlijk trekker
- Subsidieverstrekking
- Verstrekker van informatie/data

⁶⁵ Lange adem vereist voor voortgezet onderwijs in Noordoost Fryslân, d.d. 17 juni 2014, Atlas van Noordoost Fryslân primair onderwijs: de toekomst van het basisonderwijs in een dunbevolkte regio, d.d. 25 juni 2014, Atlas van Noordoost Fryslân Sport trapt af tijdens sessie in Buitenpost, d.d. 2 juli 2014 en Vierde bijeenkomst Atlas van Noordoost Fryslân: zorg en welzijn voor grote opgave, d.d. 10 september 2014.

Twee van de drie projecten die de Rekenkamer heeft bestudeerd zijn Rijksexperimenten: het project Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel en het project Aanpak Rotte Kiezen. De provincies konden krimpprojecten aanmelden bij het Rijk om de status van krimpexperiment te krijgen. Deze experimenten kregen € 10.000 van het Rijk en ondersteuning vanuit Platform31. De ondersteuning bestond, volgens de geïnterviewde netwerkpartners, uit het inbrengen van informatie over vergelijkbare projecten, het organiseren van congressen en conferenties, hulp bij communicatie met burgers, hulp bij het opzetten van onderzoeken, het tot stand brengen van contact met experts, hulp bij kennisdeling. In mei 2013 publiceerde Platform31 haar evaluatie van enkele Rijksexperimenten, waaronder de genoemde projecten.⁶⁶ Hieronder worden de conclusies van deze evaluatie van de projecten weergegeven.

Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel

Het Platform constateert dat er bij de bevolking enige mate van *participatiemoetheid* dreigde. Het Platform stelt vast dat de organisatiestructuur en subsidieregeling niet op tijd gereed waren, wat leidde tot ergernis bij de dorpsbewoners. Toen het Platform haar evaluatie uitvoerde, waren er nog geen projecten via de DOM's uitgevoerd; de subsidieregeling was toen nog niet gereed. Daarom constateert het Platform dat nog geen uitspraken gedaan kunnen worden over de effecten van het project op de leefbaarheid. De effecten zijn volgens het Platform tot dan toe vooral van sociale aard: er wordt meer tussen dorpen samengewerkt en de gemeente is door dit experiment integraler gaan werken. In de evaluatie noemt Platform31 enkele succes- en faalfactoren. De belangrijkste succesfactoren zijn: De combinatie van een organisatiestructuur (DOM) en de subsidieregeling vormen een sterke basis om verbetering van woningvoorraad en de woonomgeving tot stand te brengen. De bewoners hebben een grote rol gespeeld bij de ontwikkeling van de DOM's en spelen de hoofdrol bij de uitvoering. Dit vergroot het draagvlak voor de aanpak. Faalfactoren zijn: tempoverschillen tussen dorpen, vertraging in de voortgang waardoor bewoners moesten wachten en een gebrekkige communicatie van de gemeente met de bewoners.

Aanpak Rotte Kiezen

Platform31 geeft in de evaluatie aan dat het gedurende het gehele experiment heeft meegedacht en expertise en ervaringen heeft ingebracht. In eerste instantie hadden de bestuurders van de gemeente het opkopen, opknappen en de verkoop van verpauperde panden voor ogen. Platform31 heeft een belangrijke rol gespeeld om tot een andere benadering te komen: namelijk de aanpak van de verpauperde panden door de eigenaren zelf. In de aanvraag voor het Rijksexperiment is de ambitie voor het aantal aan te pakken panden verhoogd van 5 naar 10.

In de evaluatie van het Rijksexperiment door Platform31 wordt de rol van de provincie omschreven als financier. De rol van de provincie was volgens deze evaluatie het verstrekken van ISV-3-subsidie aan de gemeente Dongeradeel voor opdracht aan Doarpswurk en eventueel het leveren van een bijdrage aan concrete projecten.⁶⁷

⁶⁶ Platform31, *Evaluatie Krimpexperimenten, Experimenteren met wonen, ruimte en voorzieningen*, Den Haag, mei 2013.

⁶⁷ RIGO, *Evaluatie krimpexperimenten*, 2013, p. 83.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat er via Platform31 twee maal contact is geweest tussen de projectgroep en partijen die betrokken waren bij experimenten uit Zeeland, Zuid-Limburg en Groningen om kennis uit te wisselen.

Rol van de provincie in Rijksexperimenten krimp

In het *Projectplan Fan mear nei better* is de rol beschreven van de provincie bij de Rijksexperimenten die in het kader van krimp worden uitgevoerd:

- sturen op experimentstatus vanuit de provincie;
- faciliteren in ontwikkelfase aanvragen voor experimenten;
- bekendheid geven aan nieuwe rondes experimenten;
- begeleiden experiment fase;
- inhoudelijke expertise vanuit provincie faciliteren;
- contact onderhouden met ministeries en instanties die de experimenten uitschrijven;
- kennisdeling/communicatie.

De Rekenkamer stelt vast dat een groot deel van deze activiteiten mede zijn verricht door Platform31. Kennisdeling geschiedt voornamelijk via het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN). De geïnterviewde netwerkpartners hebben aangegeven dat de provincie in het Rijksexperiment Aanpak Rotte Kiezen geen noemenswaardige rol heeft gespeeld in de kennisdeling. De website van het project functioneert niet meer. Daarnaast is het de Rekenkamer gebleken dat het project bij de uitvoerend ambtenaren van enkele Friese gemeenten onbekend is.

De Rekenkamer had verwacht dat bij projecten die de status hebben van Rijksexperiment de methodologische opzet van het experiment zodanig is, dat ervan geleerd kan worden en dat de opgedane kennis gedeeld wordt. Bij de twee Rijksexperimenten die door de Rekenkamer onderzocht zijn, was dat nauwelijks het geval. Dit blijkt onder meer uit de hierboven beschreven *contrastcasus* bij het project Aanpak Rotte Kiezen. De gebrekkige methodologische opzet van de experimenten is echter niet alleen de verantwoordelijkheid van de provincie maar ook die van het Rijk.

Leerpunten uit de Rijksexperimenten

Tijdens de uitvoering van de twee Rijksexperimenten die door de Rekenkamer bestudeerd zijn, zijn diverse leerpunten naar voren gekomen. Deze zijn echter niet door de provincie geïnventariseerd en gebruikt voor reflectie op of bijstelling van het beleid of de uitvoering daarvan. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat het project Beschermd Dorpsgezichten Dongeradeel nog niet is afgerond. In de provinciale subsidieverleningsbeschikking is vermeld dat het experiment in het voorjaar van 2015 wordt geëvalueerd op basis van inhoud, voortgang en besteding/herbestemming budgetten.⁶⁸

Hieronder volgt een korte samenvatting van de belangrijkste leerpunten.

⁶⁸ Provinciale subsidieverleningsbeschikking van 30 september 2013.

PROJECT BESCHERMDE DORPSGEZICHTEN DONGERADEEL

- SEV/Platform31 heeft in het voortraject van het project Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel in het Aanvalsplan Krimp Holwerd⁶⁹ een risico van de werkwijze met de DOM's benoemd: "Het opzetten van een DOM vraagt om een actieve rol van de overheid, eventueel ondersteund door Doarpswurk. Tevens is commitment en inzet van Dorpsbelang een vereiste. Tot slot vraagt een DOM om ondernemersinitiatief, gemeenschapszin en een proactieve houding van de Holwerters om samen een antwoord te geven op de krimp-problematiek. Deze aspecten vragen in de huidige situatie nog nadrukkelijk om verbetering. Daarom is weerstand denkbaar en zijn er dus risico's verbonden aan het slagen van een DOM. Aangezien een dergelijke constructie in een krimpsituatie waarschijnlijk niet kan worden gerealiseerd met een dekkend *revolving fund*, wordt een belangrijk vraagstuk wie de onrendabele top van de DOM zal bekostigen".
- In het Jaarverslag 2013 schrijft één van de lokale DOM's dat een voltallig bestuur voor een lokale DOM én een voltallig bestuur voor het Dorpsbelang een te grote belasting is voor de dorpen. Het (te) laat komen met het eindrapport van het adviesbureau en het (te) laat komen met duidelijke regelgeving aangaande de leningen heeft voor veel irritatie gezorgd binnen het bestuur van de DOM. Te vaak waren er vragen waarover (te) veel onduidelijkheid was, wat soms voor lastige situaties zorgde richting potentiële subsidieaanvragers".⁷⁰
- De uitvoering van dit project is vertraagd. Een van de oorzaken is de tijdrovende werkwijze via de ANNO-organisatie.
- De Rekenkamer constateert dat er veel onderzoeksrapporten zijn geproduceerd in het kader van dit project. Ten eerste het *Aanvalsplan Krimp Holwerd*, de vier *Bouwhistorische Inventarisaties* van Adema Architecten, daarnaast de *Cultuurhistorische Verkenning Krimp in de beschermde dorpsgezichten van Dongeradeel Holwerd, Metslawier, Ee, Paesens-Moddergat* en het rapport *Dorpsontwikkelingsmaatschappijen, gemeente Dongeradeel* van Weusthuis en partners.
- De gemeente Dongeradeel heeft een korte film gemaakt met de titel *Verbinden en bouwen*.⁷¹ In de film wordt verteld wat men van plan is in de dorpen, maar niet wat er tot nu toe concreet bereikt is.

PROJECT AANPAK ROTTE KIEZEN

- De *contrastcasus* van de succesvolle aanpak van rotte kiezen door de gemeente Franekeradeel was breed bekend, maar de provincie is er niet in geslaagd deze aanpak ook in andere gemeenten toe te (laten) passen.
- Het is de Rekenkamer opgevallen dat de provincie gedurende het proces in haar subsidieverstrekende rol is blijven hangen. Toen bleek dat het project moeizaam verliep omdat de Friese gemeenten aarzelden om het handhaving-instrument in te zetten, bleef de provincie bereid subsidie te verstrekken. Er is vanuit de provincie geen druk uitgeoefend om de excessenregeling in te voeren in Dongeradeel. De betrokkenheid van de provincie bleek er vooral uit dat zij constructief heeft gezocht naar *financiële* mogelijkheden voor het project.
- Het project is mislukt, maar het is onduidelijk wat er van deze mislukking geleerd is.

⁶⁹ SEV, Aanvalsplan Krimp Holwerd, Rotterdam, februari 2010.

⁷⁰ DOM Paesens-Moddergat, Jaarverslag 2013, in: *Verbinden en bouwen, Jaarverslag 2013* DOM-koepel.

⁷¹ <http://m.youtube.com/watch?v=1zL5fN-dnn8>

3.6 Beoordeling van de provinciale regie

De Rekenkamer constateert dat de provincie Fryslân bij het uitvoeren van regie over het krimpbeleid verscheidene regiestijlen heeft gecombineerd. Deze worden hieronder beschreven. Daarbij beschrijft de Rekenkamer uitsluitend de activiteiten in het kader van de projecten die in de caseselectie zijn opgenomen.

Figuur 3.2 Overzicht regiestijlen Fryslân in de drie projecten

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja		
	Nee		<ul style="list-style-type: none"> - Beschermde dorpsgezichten Dongeradeel - Aanpak rotte kiezen - Transitieatlas

Zoals figuur 3.2 toont, heeft de Rekenkamer de regiestijl van de provincie in alle drie de onderzochte projecten in het kwadrant rechtsonder ingedeeld. Dit is de faciliterende stijl. In geen van de projecten heeft de provincie een inhoudelijk beleidskader geformuleerd, maar is de inhoudelijke invulling vanuit de regio gekomen. In alle gevallen nam de provincie deel aan de project- of begeleidingsgroep waarin sprake was van een horizontale verhouding tussen de provincie en de netwerkpartners. Dat er geen script of beleidskader was, wil overigens niet zeggen dat de provincie passief is geweest. Zij heeft als gelijkwaardig partner meegewerkt aan de totstandkoming van de projecten door middelen beschikbaar te stellen, haar kennis te delen en capaciteit in te zetten. In geen van de projecten had de provincie doorzettingsmacht.

Figuur 3.2 geeft uitsluitend informatie over de projecten die de Rekenkamer als casus heeft geselecteerd. Buiten deze projecten om heeft de provincie op meer gebieden regie gevoerd. Op het gebied van woningbouw heeft zij bijvoorbeeld een eigen script en doorzettingsmacht. Daar is de regiestijl beheersingsgericht. Verder heeft de provincie bij het Rijk een lobby gevoerd voor het verkrijgen van de krimpstatus voor de regio Noordoost Fryslân. Daarin heeft zij een duidelijk script, maar geen doorzettingsmacht. Hier neigt de regiestijl naar visionair.

3.7 Deelconclusie

De provincie heeft in de twee anticipeergebieden in totaal 13 gemeenten als netwerkpartners. De organisaties Partoer en Doarpswurk vervullen een belangrijke functie als ondersteunende en adviserende netwerkpartners. Daarnaast werkt de provincie samen met woningcorporaties, welzijns- en zorginstellingen en onderwijsinstellingen. De provincie onderkent op het schaalniveau van Noord-Nederland de provincies Drenthe en Groningen als partners. Daarnaast treden het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland, de Rijksuniversiteit Groningen en de Hanzehogeschool op als partners. Op landelijk niveau heeft de provincie Fryslân te maken met het ministerie van BZK en het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling.

Op provinciaal niveau onderhoudt zij het contact met de netwerkpartners met het Ambassadeursoverleg, het Fries Team Demografische Ontwikkelingen, KKNN Stuurgroep, KKNN Projectgroep Plus en de Streekhuizen. Op regionaal niveau onderhoudt zij de contacten met de netwerkpartners via stuurgroepen en ambtelijke en bestuurlijke overleggroepen.

De provincie heeft er bewust voor gekozen om niet directief, met doorzettingsmacht, te sturen. Zij beschouwt krimp als een opgave van alle netwerkpartners; daarom zijn ook alle partijen verantwoordelijk. Het risico is echter dat niemand de eindverantwoordelijkheid draagt. De provincie stuurt wel doordat zij deelneemt aan diverse vormen van ambtelijk en bestuurlijk overleg.

Tabel 3.3 Belangrijkste rollen van de provincie in drie projecten

Project	Belangrijkste invulling regie
Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidiërende rol - Ambtelijke en bestuurlijke ondersteuning in Projectgroep en Stuurgroep
Aanpak Rotte Kiezen	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidiërende rol - Lid projectgroep
Transitieatlas	<ul style="list-style-type: none"> - Gesprekken met Rijk over integratie Voorzienings spreidingsmodel en Transitieatlas - Subsidiërende rol - Lid van de begeleidingsgroep

Tabel 3.3 geeft beknopt de belangrijkste rollen weer die de provincie heeft gespeeld in de drie onderzochte projecten. Het beeld dat uit de drie projecten ontstaat, is dat de sturende invloed van de provincie aan het begin van de projecten het grootst is. Soms is die invloed inhoudelijk, zoals bij het aanbestedingstraject in het project Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel waaruit het adviesbureau Weusthuis naar voren is gekomen. Maar soms is die rol aan het begin van het traject ook veel meer gericht op de subsidiërende rol, bijvoorbeeld wanneer in het Rotte Kiezenproject de provincie veel ondersteuning biedt bij het formuleren van de subsidieaanvraag. Ook onderhandelt de provincie in de beginfase met het Rijk, bijvoorbeeld om inhoudelijke afstemming over de Transitieatlas te bewerkstelligen. Wanneer het project eenmaal loopt, neemt de provincie plaats in stuur-, project of begeleidingsgroepen. De sturingsrelatie wordt dan meer horizontaal; de provincie stelt zich op als één van de netwerkpartners, maar wel een met een eigen rol. Daarbij legt zij de verantwoordelijkheid bij de regio. Dat uit zich onder meer in het gegeven dat de provincie in de drie projecten niet het voorzitterschap op zich neemt. Wel heeft de provincie bij het project Beschermde Dorpsgezichten het secretariaat gevoerd. In de overleggen houdt de provincie haar taken in de gaten en toetst zij aan subsidievoorwaarden (bijvoorbeeld geen groot onderhoud subsidiëren). Dit is in beginsel geen inhoudelijke sturing, maar eerder te kwalificeren als marginale toetsing. Verder is de inbreng van de provincie niet sterk inhoudelijk sturend.

In haar subsidiërende rol heeft de provincie niet altijd alert gereageerd op vertraging van projecten en de ontwikkelingen in de context daarvan. De Rekenkamer heeft de provincie geen pogingen zien ondernemen om het zich moeizaam voort-slepende proces van de Aanpak Rotte Kiezen bij te sturen of het project geheel te

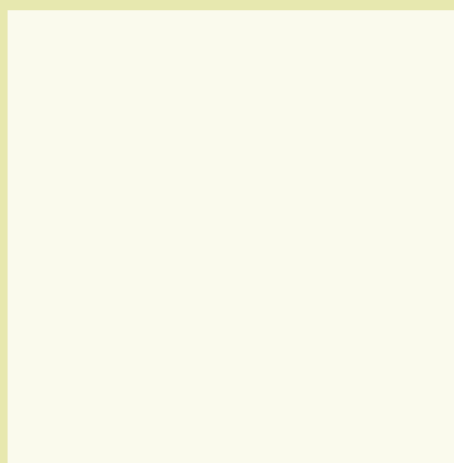
beëindigen. De provincie is subsidie blijven verstrekken aan dit project waarvan zij naar het oordeel van de Rekenkamer kon weten dat het geen meerwaarde meer kon opleveren voor het ontwikkelen van een methode om verpauperde panden aan te pakken.

Gemeenten en andere netwerkpartners waarderen de financiële inbreng van de provincie en de ondersteuning met menskracht en informatie. Wel zijn zij kritisch over de trage besluitvorming, de bureaucratie en de vele en telkens wisselende contactpersonen. De besluitvorming binnen ANNO-verband gaat over vele schijven. Er moet bij veel besluiten veelvuldig worden teruggekoppeld naar en binnen de provincie. Dit werd door de netwerkpartners als belemmerend en vertragend ervaren.

De Rekenkamer concludeert verder dat de provincie regie tracht te voeren door het (mede) oprichten van en het participeren in allerlei bestuurlijke en ambtelijke regionale overleg- en besluitvormingsstructuren. Dit compliceert de besluitvorming en leidt in sommige gevallen tot stagnatie van de uitvoering van het beleid.

Tot slot constateert de Rekenkamer dat de provincie haar rollen in de twee bestudeerde Rijksexperimenten actiever had kunnen invullen, met name op het terrein van kennisdeling.

4



**De provincie als
subsidieverstrekker**

De provincie als subsidieverstrekker

4.1

Inleiding

De provincie subsidieert initiatieven om de negatieve gevolgen van krimp te begeleiden. Hoewel de twee anticipeergebieden langzamerhand met een bevolkingsdaling te maken krijgen, is de krimpproblematiek in Fryslân minder urgent dan die in de provincie Groningen. Het aantal specifiek op krimp gerichte projecten en de bedragen die in het beleid omgaan zijn daarom bescheiden. In Fryslân worden weinig projecten – anders dan bijvoorbeeld via het *reguliere* plattelandsbeleid – gesubsidieerd. De Rekenkamer heeft geïnventariseerd hoeveel middelen de provincie in de periode 2008–2013 heeft ingezet om het krimpbeleid vorm te geven en uit te voeren. Daarnaast is in kaart gebracht welke subsidieprogramma's zijn ingezet. Ook is geïnventariseerd aan welke deelterrinen de middelen besteed zijn en hoe de middelen neerslaan in de regio's.⁷²

4.2

De inzet van financiële en personele middelen

Omdat het Rijk in Fryslân in de periode 2008–2013 geen krimpgebieden, maar anticipeergebieden heeft aangewezen, krijgt de provincie geen extra Rijksmiddelen om de gevolgen van krimp op te vangen. Dit resulteert erin dat er relatief weinig middelen zijn voor het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp. Voordat het budget voor de demografische ontwikkelingen was ingesteld, was er in de periode 2008–2010 minimale personele inzet beschikbaar. Het rapport *Krimp en groei* en andere processen voor de demografische ontwikkelingen werden incidenteel betaald door de beleidsafdeling zelf.

De provincie heeft vanaf 2010 voor krimp eigen middelen beschikbaar gesteld in het Jaarbudget demografische ontwikkeling. Het Jaarbudget wordt grotendeels besteed aan faciliterende activiteiten van de provincie, zoals capaciteitsinzet ten behoeve van krimp. Daarnaast wordt het incidenteel ingezet als subsidie. De provincie heeft een kleine € 400.000 besteed aan structurele personeelskosten ten behoeve van het krimpbeleid.⁷³ Voor de organisatie van het project *Fan mear nei better* is in 2013 2 fte beschikbaar.⁷⁴ De personele uren voor het ondersteunen van krimp-gerelateerde projecten en processen en voor de steunfuncties CMO Par-toer en Doarpswurk worden hier buiten beschouwing gelaten.

⁷² Bij het verstrekken van subsidies zijn twee besluiten van belang: de subsidieverlening voorafgaand aan het project en de subsidievaststelling na realisatie van het project waarin de eindafrekening plaatsvindt. In veel gevallen - met name bij de recenter verleende subsidies - zijn projecten nog niet afgerond en heeft nog geen subsidievaststelling plaatsgevonden. Omwille van de vergelijkbaarheid van het materiaal gaat de Rekenkamer bij haar berekeningen uit van de financiële gegevens over de verleende subsidies.

⁷³ De personele inzet voor coördinatie en het faciliteren van het krimpbeleid wordt door de provincie gezien als een project met een duur van de statenperiode 2011–2015. Deze middelen zijn als projectmiddelen in de begrotingen opgenomen. Vanaf 2016 is het nog onzeker of de nieuwe Staten middelen voor personele inzet voor krimpbeleid beschikbaar zullen stellen.

⁷⁴ In 2014 en 2015 is 2,2 fte beschikbaar.

Verder zijn zaken als het *Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN)*, communicatieactiviteiten en procesondersteuning uit deze middelen bekostigd. Naast deze meerjarige uitgaven, zijn de kosten van enkele incidentele beleidsvoorbereidende activiteiten van de provincie bekostigd vanuit het Jaarbudget demografische ontwikkelingen. Het gaat om het werkdocument *Fan mear nei better (2010)*, het werkdocument *Noordwest Fryslân (2012)* en de *regioconsultatie demografische ontwikkelingen Noordoost Fryslân (2012)*. Er is in enkele projecten sprake van een beperkte cofinanciering door andere partijen.

Tabel 4.1 Subsidiestromen provincie Fryslân (totalen over de periode 2008–2013)

Fonds	Provincie (mln €)	Rijk (mln €)	Gemeenten e.a. (mln €)	Totaal (mln €)
Budget demografische ontwikkeling	0,70	0,04	0,00	0,74
LEADER-middelen (alleen expliciet krimp)	0,24 (deels EU-middelen)	0	0,42	0,66
Overige middelen (pMJP en SIF) (alleen expliciet krimp)	1,21	0	2,11	3,32
Totaal	2,15	0,04	2,53	4,72

De provincie Fryslân heeft geen specifieke subsidieregeling voor krimp. Het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp is een aspect binnen de reguliere subsidieprogramma's, met name binnen het plattelandsbeleid. Het is in dit onderzoek lastig gebleken een scherpe afbakening van *krimpprojecten* te maken. Sommige projecten hebben het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp als hoofddoelstelling. Maar een project dat het vergroten van de leefbaarheid in een anticiperregio als doelstelling heeft, hoeft geen expliciete *krimpdoelstelling* te hebben. Toch kan dit project een positieve bijdrage leveren aan het thema krimp. De provincie heeft daarom binnen de programma's van LEADER, het pMJP en het Sociaal Investeringsfonds (SIF) projecten geselecteerd die binnen de anticiperregio's zijn uitgevoerd én die aan krimp te relateren zijn. Bij het grootste deel van deze projecten is de relatie met krimp indirect; zij hebben het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp als *nevendoel*. Binnen deze groep heeft de provincie aangewezen welke projecten het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp als *hoofddoel* hebben. Op deze groep projecten richt de Rekenkamer haar analyse. Maar door de lastige afbakening van het aspect *krimp* zijn de gepresenteerde cijfers indicatief van aard.

Binnen het LEADER-programma zijn in de periode 2008–2013 in totaal 19 projecten gesubsidieerd waarin krimp een hoofd- of nevendoel is. Aan deze projecten, die in totaal e 1,9 miljoen kosten, heeft de provincie € 658.000 aan Leader-subsidie verstrekt. Daarvan hebben zes projecten het tegengaan van de negatieve gevolgen van krimp als hoofddoel. Aan deze zes *krimpprojecten* is vanuit LEADER ruim € 240.000 aan subsidie verstrekt. De totaalkosten van deze projecten bedroegen € 660.000. Deze bedragen zijn opgenomen in tabel 4.1.

Naast projecten die worden gesubsidieerd uit LEADER zijn er projecten die provinciale subsidie hebben ontvangen in het kader van het pMJP en het Sociaal Investeringsfonds (SIF). Deze projecten zijn opgenomen in de jaarprogramma's

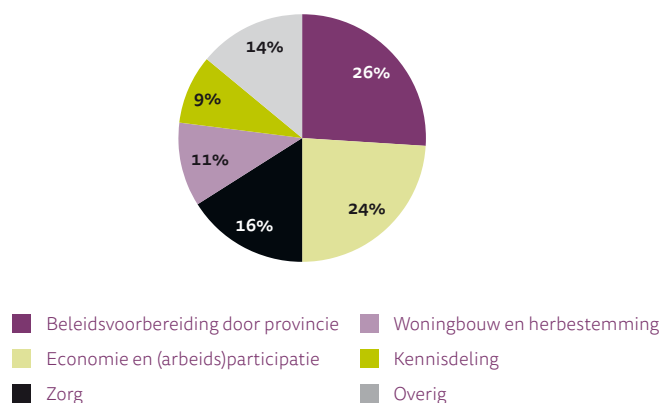
van plattelânsprojekten. In de onderzoeksperiode heeft de provincie Fryslân in de anticipeergebieden in totaal aan 376 projecten die aan het onderwerp krimp te relateren zijn pMJP of SIF-subsidies verleend. De totale projectkosten bedragen € 13,7 miljoen. Van deze 376 projecten hadden 18 het expliciete doel een bijdrage te leveren aan het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp. Het gaat om 15 pMJP-projecten en 3 SIF-projecten. De totale subsidie die de provincie heeft aan deze projecten heeft verstrekt, bedraagt € 1,2 miljoen. De totale projectkosten van deze specifieke ‘krimpprojecten’ bedragen € 3,3 miljoen. Alleen de gegevens van deze 18 projecten zijn opgenomen in tabel 4.1.

Bij elkaar opgeteld heeft de provincie in de periode 2010–2013 een bedrag van ruim € 2 miljoen uitgegeven aan projecten die het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp als hoofddoel hebben. De totale kosten van de projecten bedroegen bijna € 5 miljoen. De financiële bijdrage van het Rijk aan deze projecten is gering. Het zijn vooral gemeenten en andere partijen zoals woningcorporaties die de projecten hebben gefinancierd.

4.3 Waaraan wordt het geld uitgegeven?

Het is zinvol een overzicht te maken van de inhoudelijke thema’s waaraan de provincie haar financiële middelen op het gebied van krimp heeft besteed. De Rekenkamer heeft daarom een categorisering gemaakt van het inhoudelijk thema waarbinnen de projecten vallen. De thema’s en de kwantitatieve verdeling van de subsidiemiddelen over deze thema’s zijn weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Verdeling van de financiële middelen (2008–2013) over inhoudelijke thema’s



Het totale volume aan provinciale middelen voor projecten die het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp als hoofddoelstelling hadden in de periode 2008–2013 bedraagt ruim € 2 miljoen. Ruim een kwart van het bedrag (ruim een half miljoen euro) is uitgegeven aan beleidsvoorbereiding door de provincie. Daarnaast is bijna een kwart besteed aan projecten op het gebied van versterking van de regionale economie en arbeidsparticipatie. Ook projecten op het gebied van zorg nemen een belangrijke plaats in. Een relatief bescheiden bedrag is besteed aan projecten op het gebied van woningbouw en herbestemming en kennisdeling.

4.4

In welke regio komen de middelen terecht?

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de financiële middelen van de provincie Fryslân zich verdelen over de beide anticiperregio's. Tabel 4.2 geeft dit weer. Van de ruim € 2 miljoen euro die de provincie in totaal heeft uitgegeven aan het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp, wordt € 0,6 miljoen ingezet in de regio Noordoost Fryslân en € 0,8 miljoen in Noordwest Fryslân. Daarnaast wordt nog een vergelijkbaar bedrag besteed aan personele inzet bij de provincie zelf, het ontwikkelen van beleid en het faciliteren vanuit de provincie. Deze laatste middelen betreffen uitsluitend gelden uit het Budget demografische ontwikkeling.

Tabel 4.2 Provinciale middelen per regio (2008–2013)

Regio	Jaarbudget krimp (mln €)	LEADER (mln €)	pMJP en SIF (mln €)	Totaal (mln €)	%
Noordoost	0,005	0,112	0,496	0,613	29
Noordwest	0,002	0,130	0,715	0,847	39
Geheel Fryslân	0,690	0	0	0,690	32
Totaal	0,697	0,242	1,211	2,15	100

De bovengenoemde bedragen zijn nog niet gerelateerd aan de omvang van de regio of de omvang van de te verwachten krimp. Daarom heeft de Rekenkamer in tabel 4.3 de financiële middelen gedeeld door het aantal inwoners per regio. Noordwest Fryslân krijgt per hoofd van de bevolking twee keer zoveel subsidie als Noordoost Fryslân (respectievelijk € 10 en € 5 per hoofd). Daarnaast heeft de Rekenkamer de ingezette financiële middelen gedeeld door de bevolkingsdaling die volgens de provinciale prognose tussen 2010 en 2030 te verwachten is. In dat geval laat de tabel zien dat de provinciale financiële middelen min of meer overeenstemmen met de verwachte omvang van de bevolkingsdaling. De Rekenkamer vindt deze verdeling van middelen goed verdedigbaar.

Tabel 4.3 Verleende middelen (2008–2013) in relatie tot de bevolkingsomvang van de regio en de absolute omvang van de bevolkingsdaling van de regio.

Regio	Bevolking 2010	Provincie prognose 2030 ⁷⁵	Bevolkingsdaling 2010–2030	Bedrag/hoofd (€)	Bedrag/bevolkingsdaling (€)
Noordoost	125.861	119.321	6.540	4,9	94
Noordwest	82.421	73.930	8.491	10,3	100
Totaal	208.282	193.251	15.031	7,0	97

⁷⁵ Bevolkingsaantal volgens provinciale prognose op 1 januari 2010.

Naast middelen voor specifieke projecten, heeft de provincie middelen beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van *integrale programma's*. Voorbeelden hiervan zijn middelen die in het kader van ANNO en ISV-3 beschikbaar zijn gesteld. Het opvangen van de effecten van krimp is een neven doelstelling van deze programma's. Omdat de projecten deels samenhangen met het thema krimp, zijn ze voor de volledigheid in deze paragraaf beschreven.

Provinciale Staten hebben voor de Agenda Netwerk Noordoost (ANNO) eind 2011 € 22,7 miljoen beschikbaar gesteld. Deze provinciale ANNO-middelen komen uit de vrij aanwendbare reserves (VAR), het provinciaal Meerjarenprogramma pMJP en de provinciale cofinanciering Waddenfonds. De gemeenten dragen bij aan de projecten en processen; daarnaast wordt er cofinanciering gezocht van derden. ANNO is in zijn totaliteit gericht op de sociaal economische ontwikkeling in de regio in relatie tot de demografische ontwikkelingen. Dit budget is beschikbaar gesteld voor de periode 2012 tot en met 2015. De grotere projecten die met ANNO-gelden worden gefinancierd, zijn in hoofdzaak gericht op het versterken van de fysieke infrastructuur. Daarnaast worden (meest kleinere) niet fysieke projecten gefinancierd, bijvoorbeeld op het gebied van regiomarketing en visieontwikkeling. In de periode 2012 en 2013 heeft de provincie in totaal € 8,7 miljoen subsidie verleend aan ANNO-projecten met totale projectkosten van € 103 miljoen.

Een stroom middelen die de provincie inzet voor stedelijke vernieuwing, zijn de middelen uit het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV). ISV-middelen zijn rijksgelden, bestemd voor ondersteuning van gemeenten bij stedelijke vernieuwing. In de ISV-3-periode zijn de *demografische ontwikkelingen leidend gemaakt* voor de inzet van ISV-3-middelen. Het betreft echter *integrale programma's*. Dit is vastgelegd in het provinciaal Beleidskader Stedelijke Vernieuwing 2012–2015. Dit *Beleidskader ISV-3* (korte termijnbeleid) heeft een directe relatie met het *Gebiedsdocument Fryslân Opkreezje*, waarin de Friese opgaven op het gebied van stedelijke vernieuwing voor de periode 2010–2020 (middellange termijnbeleid) zijn uitgewerkt. Tot 2013 is in de derde ISV-periode subsidie verleend aan 17 stedelijke vernieuwingsprojecten.⁷⁶ In totaal heeft de provincie € 8,2 miljoen aan ISV-subsidie verleend aan projecten met een totaal volume van € 81 miljoen. Omdat ISV-3-projecten primair zijn gericht op stedelijke vernieuwing en worden beschouwd als een *integraal programma*, zijn ze niet volledig toe te schrijven aan het thema krimp. De ISV-middelen zijn daarom niet meegenomen in tabel 4.2 en 4.3.

⁷⁶ De ISV-subsidies zijn in beginsel bedoeld voor gemeenten. In één geval heeft stichting Doarpswurk de subsidie gekregen, namelijk voor het ontwikkelen van een aanpak voor 'rotte kiezen'. Dit is het enige specifieke krimpproject dat met ISV-middelen is gefinancierd. Dit project behoort tot de door de Rekenkamer geselecteerde krimpprojecten en is uitvoerig beschreven in paragraaf 3.5.2.

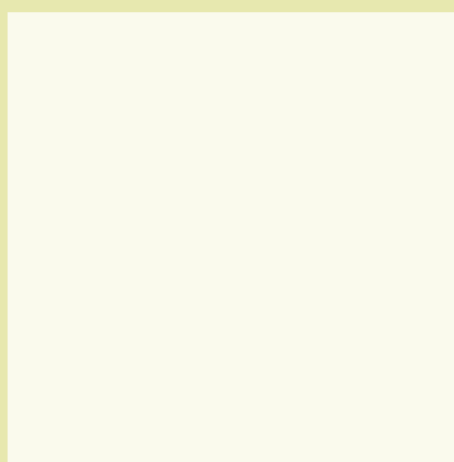
Omdat het Rijk in de periode 2008–2013 in Fryslân geen krimpgebieden maar anticipeergebieden heeft aangewezen, krijgt de provincie geen extra rijksmiddelen om de gevolgen van krimp op te vangen. Dit resulteert erin dat er relatief weinig middelen beschikbaar zijn voor het opvangen van de negatieve gevolgen van krimp en dat er geen specifieke krimpsubsidieregeling is. De provincie beschouwt het krimpbeleid als een facetbeleid. Projecten binnen het thema krimp worden grotendeels gefinancierd vanuit reguliere subsidiestromen voor plattelandsbeleid, waaronder LEADER-, pMJP- en SIF-middelen. Een scherpe afbakening van het krimpbeleid en de middelen om dit uit te voeren is in Fryslân echter lastig te maken. De cijfers hebben daarom een indicatief karakter.

Met de bovenstaande relativering in het achterhoofd constateert de Rekenkamer dat er ruim € 2 miljoen wordt besteed aan projecten die het opvangen van de negatieve effecten van krimp als hoofddoel hebben. Een aanzienlijk deel van deze € 2 miljoen wordt ingezet voor ontwikkeling van het krimpbeleid door de provincie zelf. Daarnaast besteedt de provincie relatief veel middelen aan projecten op het gebied van economie en (arbeids)participatie. Ook worden relatief veel middelen besteed op het gebied van zorg. Opvallend is dat woningbouw en herbestemming (nog) weinig middelen krijgen.

Wanneer de Rekenkamer de middelen die de provincie in de periode 2008–2013 heeft ingezet afzet tegen de bevolkingsomvang, krijgt Noordwest Fryslân zo'n € 10 per hoofd en moet Noordoost Fryslân het doen met € 5 per hoofd. Wanneer het bedrag aan de omvang van de demografische krimp tot 2040 wordt gerelateerd, blijkt dat per *geprognosticeerd verdwenen hoofd* in Noordoost Fryslân € 94 en in Noordwest Fryslân € 100 subsidie is verleend. Deze verdeling van middelen vindt de Rekenkamer goed verdedigbaar.

Naast de bovengenoemde financiële middelen is er nog een veelvoud aan gelden gestoken in *integrale programma's* die vallen binnen ANNO en ISV-3. Via de *integrale programma's* ANNO en ISV-3 steekt de provincie nog eens zo'n € 17 miljoen in de krimpgebieden. Ruim 8 miljoen daarvan wordt via de ISV-3-middelen besteed aan stadsvernieuwing, woningbouw en herbestemming en € 9 miljoen via ANNO aan plattelandsbeleid. Binnen deze programma's zijn de demografische ontwikkelingen weliswaar een belangrijk thema, maar zij zijn door hun veelomvattendheid niet eenduidig als krimpprogramma's aan te merken.

5



**Evaluatie en
informatievoorziening**

Evaluatie en informatievoorziening

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de provincie de prestaties en effecten van haar krimpbeleid en haar eigen handelen evalueert. Ook komt aan de orde hoe en wanneer Provinciale Staten geïnformeerd zijn over deze evaluaties. De Rekenkamer verwacht dat informatie wordt verzameld over de voortgang, prestaties en effecten van het krimpbeleid en de krimpprojecten, dat er periodiek wordt gerapporteerd over geboekte resultaten en de mate waarin de doelen zijn bereikt. Ook gaat zij ervan uit dat er, wanneer dat nodig is, bijstelling van beleid of uitvoering plaatsvindt op grond van deze informatie.

5.2 Evaluatie van de eigen provinciale rol

De provincie maakt onderscheid tussen de kennisdelingsrol, de verbindingsrol en het faciliteren van een planmatige aanpak. Voor de evaluatie van de kennisdelingsrol van de provincie, verwijst de provincie naar het KKNN. In 2013 is dit kennisnetwerk geëvalueerd (zie paragraaf 5.5). De rollen van verbinden en faciliteren zijn geëvalueerd in een evaluatie van het Ambassadeursoverleg en in een evaluatie van de samenwerking binnen de Agenda Netwerk Noordoost (ANNO). Beide evaluaties worden hieronder kort besproken.

De verbindende rol van de provincie krijgt met name gestalte in het Ambassadeursoverleg. Het Ambassadeursoverleg is in 2010 gestart met als doel het creëren van bewustwording rondom de demografische ontwikkelingen in de diverse gremia in Fryslân. In 2013/2014 is het functioneren van het Ambassadeursoverleg geëvalueerd. Deze evaluatie is niet vervat in een document. Uit verslagen van de bijeenkomsten van het Ambassadeursoverleg en enkele voorstellen voor de toekomst van dit overleg komen de volgende conclusies van de evaluatie naar voren:

- De anticipeerregio's hebben hun eigen manier van werken gecreëerd;
- Belangrijke krimpthema's als bereikbaarheid, leefbaarheid, voorzieningen worden deels opgepakt binnen de streekagenda's die in 2014 van start gaan;
- De bewustwording rondom demografische ontwikkelingen is bereikt; zendingswerk is steeds minder nodig.

De evaluatie heeft ertoe geleid dat de frequentie van het Ambassadeursoverleg verminderd is. Daarnaast heeft men besloten om vanaf januari 2015 twee keer per jaar inspiratiebijeenkomsten (*Dreamsessies*) te organiseren, waaraan meer mensen deelnemen dan aan het Ambassadeursoverleg. De Dreamsessies worden opgehangen aan een specifiek thema op basis waarvan inspiratoren worden uitgenodigd. Het specifieke thema is verbonden met de bevolkingsontwikkelingen en met het provinciale plattelandsbeleid en de Streekagenda's.

De Rekenkamer heeft de Streekagenda en ANNO beschreven omdat dit structuren zijn waarmee de provincie regie poogt te voeren in de regio. Daarbij merkt de Rekenkamer op dat deze structuren betrekking hebben op het plattelandsbeleid in het algemeen, en niet specifiek op krimpbeleid.

De Stuurgroep ANNO heeft in 2013 een extern bureau opdracht gegeven de planmatige aanpak in de regio te evalueren. Daarbij wilde de stuurgroep inzicht krijgen in de wijze waarop de samenwerking verloopt en in de resultaten ervan en zicht krijgen op succesvoorwaarden om de toekomstige samenwerking te versterken. In 2014 zijn de aanbevelingen besproken in de Stuurgroep ANNO.⁷⁷ De uitkomsten zijn daarna in de verschillende colleges, gemeenteraden en Provinciale Staten behandeld.

Voor wat betreft de regievoering wordt in de evaluatie geconcludeerd dat het positief is dat de samenwerking wordt gekenmerkt door een sterke inhoudelijke focus en een uitgebreide gezamenlijke verkenning van de regionale opgaven. Het lukt echter onvoldoende om op basis van de inhoudelijke verkenning te komen tot doorleefde regionale visies en uitvoering. De Agenda Netwerk Noordoost bevat volgens de evaluatie nauwelijks evalueerbare doelen. De beoogde maatschappelijke effecten bij de verschillende programmalijnen zijn veelal abstracte vergezichten en ambities. De ambities zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd, noch zijn er indicatoren aan gekoppeld die dat wel zijn.⁷⁸ Gemeenten en provincie hebben geen gemeenschappelijk beeld van de gewenste rol van beiden in de samenwerking. Beiden stellen te willen samenwerken op basis van gelijkwaardigheid, maar gemeenten zien de provincie vooral als geldschieter en ervaren kaderstelling door de provincie al snel als het *van bovenaf opleggen van beleid*. De provincie stelt niet alleen een subsidiërende rol te willen spelen, maar ook inhoudelijk op basis van gelijkwaardigheid te willen samenwerken. In de praktijk geeft de provincie hieraan echter geen invulling, aldus de onderzoekers. Daarbij lukt het de provincie niet om toegezegde financiële middelen snel vrij te maken voor projecten. Dit leidt tot veel vertraging bij projecten en tot irritatie en extra overleg (ongewenste bestuurlijke en ambtelijke drukte). De Rekenkamer stelt vast dat de conclusies van Partners+Pröpper grotendeels overeenstemmen met haar eigen bevindingen.

Van belang is verder dat de ANNO-structuur een verklaring biedt voor het uitlopen van het project Beschermd Dorpsgezichten Dongeradeel. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de keten van overleg en besluitvorming te lang is, dat er een gebrek is aan flexibele financieringsconstructies en dat het voor maatschappelijke partners aan ruimte ontbreekt om (in een vroege fase) krachten te bundelen. Er wordt onder meer vastgesteld dat één van de motieven voor samenwerking het verminderen van bestuurlijke en ambtelijke drukte is, maar dit is nauwelijks gerealiseerd.

⁷⁷ I. Pröpper, P. Struik, R. Smulders, *Eindrapport Evaluatie Agenda Netwerk Noordoost: Samenwerking en resultaten*, Partners+Pröpper: Vught, 14 januari 2014.

⁷⁸ I. Pröpper, P. Struik, R. Smulders, *Eindrapport Evaluatie Agenda Netwerk Noordoost: Samenwerking en resultaten*, Partners+Pröpper: Vught, 14 januari 2014, p.17.

De evaluatie van ANNO heeft een vervolg gekregen met een Plan van Aanpak, dat ook door Partners+Pröpper is opgesteld.⁷⁹ Hierin zijn acties geformuleerd die moeten worden uitgevoerd. Gedeputeerde Staten hebben aangegeven deze acties uit te voeren en zij hebben Provinciale Staten in kennis gesteld van het Plan van Aanpak.⁸⁰

5.4 Evaluatie van prestaties en effecten

5.4.1 Monitors en evaluaties op beleidsniveau

In Fryslân worden vanuit verschillende beleidsafdelingen projecten uitgevoerd die niet direct bedoeld zijn om bevolkingskrimp te begeleiden, maar die wel als neveneffect beogen bij te dragen aan betere woon- en leefmilieus in de gebieden die te maken hebben met krimp of die een stimulans willen geven aan de economie in deze regio's. De verschillende beleidsafdelingen evalueren zelf hun eigen beleid en de besteding van middelen aan projecten. De provincie geeft aan⁸¹ dat Platform31 verantwoordelijk is voor de evaluatie van de Rijksexperimenten die in de provincie Fryslân worden uitgevoerd. Er is geen provinciaal monitoringsysteem voor de effecten van projecten die direct of indirect bijdragen aan het begeleiden van de bevolkingskrimp. Wel vraagt de provincie bij subsidiëring om de inhoudelijke resultaten aan de provincie toe te sturen.

Ieder jaar wordt een voortgangsrapportage ANNO opgesteld voor onder andere de gemeenteraden en Provinciale Staten om iedereen te informeren over de voortgang van de Agenda en de financiële bestedingen.

5.4.2 Monitors en evaluaties op projectniveau

De Rekenkamer verwacht dat de voortgang en resultaten of effecten van gesubsidieerde projecten worden gemonitord of geëvalueerd. In deze paragraaf beschrijft de Rekenkamer de monitors en evaluaties die hebben plaatsgevonden binnen de geselecteerde projecten Beschermd Dorpsgezichten Dongeradeel, Aanpak Rotte Kiezen en Transitieatlas.

Platform31 heeft de krimpprojecten met de status van Rijksexperiment geëvalueerd. Platform31 heeft in mei 2013 een evaluatie van de krimpexperimenten gepubliceerd, waarin de projecten Beschermd Dorpsgezichten Dongeradeel en Aanpak Rotte Kiezen aan de orde komen.⁸² Over de effectiviteit van het eerste project kon in de evaluatie door Platform31 nog weinig worden opgemerkt, omdat de subsidieregeling ten tijde van de evaluatie nog niet van kracht was. De jaarverslagen van de DOM's en DOM-koepel bevatten wel concrete informatie over de voortgang van dit project. Het project loopt nog en is vertraagd. Er is in het voorjaar van 2015 een evaluatie aangekondigd.

⁷⁹ Memo Van kernopgave naar ontwikkelingsagenda en ontwikkelingstraject, aan Stuurgroep Netwerk Noordoost, van I. Pröpper, Vught, 9 mei 2014.

⁸⁰ Brief van GS aan PS, d.d. 4 september 2014, kenmerk 01157809, onderwerp: evaluatie ANNO.

⁸¹ Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer, oktober 2014.

⁸² Platform31, *Evaluatie Krimpexperimenten, Experimenteren met wonen, ruimte en voorzieningen*, Den Haag, mei 2013.

Het project Aanpak Rotte Kiezen is als Rijksexperiment in september 2012⁸³ en in mei 2013⁸⁴ geëvalueerd door Platform31. De conclusie luidde dat het aanschrijven van eigenaren van vervallen panden een effectief instrument is en dat handhaving in beginsel geen grote problemen oplevert. Het grootste obstakel blijkt de bestuurlijke aarzeling te zijn om het aanschrijvingsinstrument in te zetten. De tweede evaluatie geeft nog geen volledig beeld van dit project omdat het door alle vertraging nog niet was afgerond. Tot slot is er in juni 2013 een eindrapportage opgesteld door de begunstigde, Doarpswurk.⁸⁵ Bij uitzondering hebben Gedeputeerde Staten per brief Provinciale Staten geïnformeerd over dit project. De brief maakt duidelijk dat dit project mislukt is. Provinciale Staten hebben hierop niet gereageerd. Onduidelijk blijft wat er van geleerd is en hoe de aanpak van Franekeradeel die wél succes oogst elders kan worden toegepast.

Het project Transitieatlas is nog in uitvoering. Van de Transitieatlas is nog geen (tussentijdse) evaluatie van de prestaties en effecten. Uit de interviews is gebleken dat er vooraf geen afspraken zijn gemaakt over monitoring en evaluatie van prestaties en effecten en over kennisdeling. Wel worden de bezoekersaantallen van de interactieve bijeenkomsten voor de Transitieatlas bijgehouden.

Al met al is er nog weinig zicht op de effecten van de drie door de Rekenkamer geselecteerde projecten.

5.5 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

5.5.1 Verantwoording over de inzet van middelen

Vanuit verschillende beleidsafdelingen worden tal van projecten uitgevoerd die indirect bijdragen aan betere woon- en leefmilieus in de anticiperregio's of die een stimulans kunnen betekenen voor de economie in die gebieden.⁸⁶ De verschillende beleidsafdelingen informeren zelf Provinciale Staten over hun beleid en de besteding van middelen aan projecten. Verder worden Provinciale Staten twee maal per jaar geïnformeerd door middel van een Bestuursrapportage (Berap). In de Beraps staat een korte omschrijving van de te behalen doelen en in hoeverre de realisatie van de doelen op schema ligt.⁸⁷ Doordat het onderwerp krimp een facet is van andere beleidsterreinen is de informatievoorziening over dit onderwerp versnipperd.

5.5.2 Informatievoorziening over voortgang, prestaties en effecten

Het Friese krimpbeleid wordt uitgevoerd via de Streekagenda's. De Streekagenda's zijn door Gedeputeerde Staten vastgesteld en worden ter kennisgeving aan Provinciale Staten aangeboden. De regio Noordoost vormt hierop een uitzondering. Het Meerjarenplan Agenda Netwerk Noordoost is ter vaststelling aangeboden

⁸³ Platform 31, *Aanpak rotte kiezen, een onderzoek naar de inzet van instrumenten*, september 2012

⁸⁴ Platform31, *Evaluatie Krimpexperimenten, Experimenteren met wonen, ruimte en voorzieningen*, Den Haag, mei 2013.

⁸⁵ Doarpswurk, *Eindrapportage Aanpak rotte kiezen Holwerd*, juni 2013.

⁸⁶ Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer, oktober 2014.

⁸⁷ Zij bijvoorbeeld: Gedeputeerde Staten van Fryslân, 24 september 2013, Tweede bestuursrapportage uitvoering begroting 2013 (januari t/m augustus 2013).

aan Provinciale Staten. De Jaarplannen worden ter informatie aangeboden aan Provinciale Staten. Daarnaast wordt ieder jaar een voortgangsrapportage ANNO opgesteld voor onder andere de raden en Staten om hen te informeren over de voortgang van de Agenda, de financiële bestedingen etc.

De provincie koppelt verder incidenteel resultaten van projecten die specifiek bedoeld zijn om de krimp te begeleiden worden terug aan Provinciale Staten.⁸⁸ Als voorbeeld wordt de brief aan Provinciale Staten over het project van de drie pilots van het Rotte Kiezen-Project in Holwerd genoemd. Provinciale Staten hebben niet op deze brief gereageerd.

Doordat krimp een facet is van het plattelandsbeleid, is de informatie over de voortgang van het krimpbeleid versnipperd aanwezig.

5.6 Kennisdeling

De kennis die wordt opgedaan in de krimpprojecten moet worden gedeeld met de netwerkpartners. Het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN) is het belangrijkste kanaal om kennis over krimpprojecten te verspreiden en te delen. Vooral de krimpcafés zijn een veel bezocht instrument om kennis te delen. Deze worden ongeveer zes maal per jaar gehouden en ze worden bezocht door tussen de 40 en 100 personen. Daarnaast wordt kennis gedeeld door middel van thematische nieuwsbrieven, expertmeetings, persoonlijke gesprekken, de website, expertisedagen en excursies in eigen uitvoering.

Het KKNN is twee maal geëvalueerd, in maart 2013⁸⁹ en in juni 2014. Uit de laatste evaluatie blijkt dat de waardering voor het werk van het KKNN over het algemeen groot is.

Deze evaluaties hadden het karakter van een tevredenheidsonderzoek en niet zozeer van een effectmeting.

5.7 Deelconclusie

De provincie heeft haar eigen rol op het gebied van het verbinden en faciliteren van partijen die betrokken zijn bij het opvangen van de gevolgen van krimp geëvalueerd. Dit blijkt uit de evaluatie van het Ambassadeursoverleg en uit de evaluatie van de samenwerking binnen ANNO. De anticipeerregio's hebben hun eigen manier van werken gecreëerd en belangrijke krimpthema's als bereikbaarheid, leefbaarheid, voorzieningen worden deels opgepakt binnen de streekagenda's. Verder wordt geconcludeerd dat bewustwording rondom demografische ontwikkelingen is bereikt. Volgens de evaluatie van ANNO wordt de samenwerking gekenmerkt een sterke inhoudelijke focus en een uitgebreide gezamenlijke verkenning van de regionale opgaven. Het lukt echter onvoldoende om op basis van de inhoudelijke verkenning te komen tot doorleefde regionale visies en uitvoering. Daarnaast concluderen de onderzoekers van Partners en Pröpper dat de keten van overleg en besluitvorming te lang is, dat er een gebrek is aan flexibele financieringsconstructies en dat het voor maatschappelijke partners aan ruimte

⁸⁸ Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer, oktober 2014.

⁸⁹ http://kknn.vanmeernaarbeter.nl/sites/kknn.vanmeernaarbeter.nl/files/13_0102%20evaluatie%20KKNN%202013_0.pdf

ontbreekt om vroegtijdig krachten te bundelen. Op de uitkomsten van deze evaluaties heeft de provincie gereageerd.

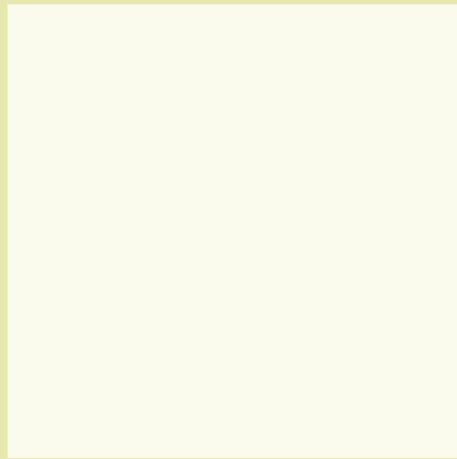
Op projectniveau worden wel resultaten gemonitord (bijvoorbeeld bezoekersaantallen van bijeenkomsten). Er is geen provinciaal monitoringssysteem voor de effecten van projecten die direct of indirect bijdragen aan het begeleiden van de bevolkingskrimp. De provincie voelt zich niet verantwoordelijk voor de evaluatie van de (effecten van) Rijksexperimenten.

Provinciale Staten worden regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het plattelandsbeleid. Ze hebben de evaluatie van de ANNO-samenwerking toegestuurd gekregen, hebben de jaarplannen van de ANNO vastgesteld en krijgen ook de jaarlijkse voortgangsrapportages. Daarnaast worden ze twee keer per jaar geïnformeerd via de Bestuursrapportages, via de gebruikelijke Planning- en Controlcyclus en incidenteel via brieven. Krimp is hiervan slechts een onderdeel. Het gevolg hiervan is dat de informatie versnipperd aanwezig is.

De Rekenkamer stelt vast dat de informatievoorziening aan Provinciale Staten over de voortgang en de effecten van de krimpprojecten versnipperd is, waardoor Provinciale Staten geen totaaloverzicht hebben. Doordat zij niet weten in welke mate de doelen bereikt zijn en of het krimpbeleid effect heeft, kunnen zij het beleid niet bijsturen of aanpassen als dat nodig is.

De Rekenkamer constateert dat het delen van kennis die is opgedaan met krimpprojecten voornamelijk geschiedt via het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN). In hoeverre KKNN daadwerkelijk een leereffect bewerkstelligt is niet bekend; wel zijn de partijen die deel uitmaken van dit netwerk tevreden.

6



**Bestuurlijke reactie
en nawoord**

Bestuurlijke reactie en nawoord

6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân

Op 9 juni 2015 ontvingen wij uw rapport 'Het krimpbeleid van de provincie Fryslân', waarbij u ons vraagt om een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport. Hierbij maken wij van deze gelegenheid gebruik. Deze reactie start met enkele algemene en één specifieke opmerking. Vervolgens reageren we op de aanbevelingen.

Algemene reactie

Het onderzoeksrapport geeft een goed beeld van de ontwikkelingen van het krimp beleid in de provincie Fryslân in de periode 2008–2013. Wij herkennen ons in het beschrevene in het licht van de vorige collegeperiode. De onderzoeksperiode wordt gekenmerkt door de bewustwording en agendering van de opgave voor de demografische transitie die op ons afkomt en het pionieren om deze transitie, samen met de betrokken partners, in goede banen te leiden en hiervoor het benodigde draagvlak te creëren.

Inmiddels is de fase van bewustwording en agendering voorbij en wordt de transitie opgepakt in de verschillende Streekagenda's en beleidsvelden. Fryslân is van twee anticipeerregio's naar 3 anticipeerregio's gegaan en Noordoost Fryslân verkrijgt de krimpstatus. Met ons nieuwe Coalitieakkoord 'Mei elkenien foar elkenien' 2015–2019 geven wij uitvoering aan de invulling van het krimpbeleid in de nieuwe collegeperiode. Daarbij zullen wij de resultaten van uw onderzoek mee als input betrekken.

Ook voor de beschrijving van de regierol die wij de afgelopen periode hebben gespeeld met betrekking tot de demografische ontwikkelingen herkennen wij ons in het rapport.

Voor de nieuwe collegeperiode geldt dat wij de verantwoordelijkheid daar laten waar deze primair ligt: in de regio's en bij de gemeenten en het maatschappelijk veld. We vervullen, als provincie een faciliterende en stimulerende rol en zullen vanuit onze proces verantwoordelijke rol toewerken naar resultaatgerichte afspraken. Voor die beleidsvelden waar wij over doorzettingsmacht beschikken zullen we als dat echt nodig is bestuurlijke, en waar nodig juridische instrumenten inzetten om keuzes af te dwingen (bijvoorbeeld woningbouwafspraken).

Specifieke opmerking

In het rapport komen wij een onderdeel tegen waar we graag een nuancering op zouden willen aanbrengen.

U stelt dat de ANNO doelstellingen slechts 10% financieel gedekt zijn. Daarmee acht u de volledige uitvoering van ANNO onzeker.

Aan de voorkant van het ANNO proces, in 2011, heeft een verkenning plaatsgevonden van alle opgaven die er in de regio zijn t/m 2030. Dit laat een investeringsbehoefte van ongeveer € 500 miljoen zien. Bij het opstellen van de Agenda Netwerk Noordoost 2011–2015 is vervolgens gekeken waar de prioriteit ligt en welke cofinanciering mogelijk is. Dit resulteerde in een investeringsprogramma van €154 miljoen waarvan gemeenten en provincie samen ca. € 54 miljoen opbrengen. De overige middelen zijn investeringen van derden. Deze zijn in de afgelopen periode mondjesmaat gerealiseerd vanwege de economische situatie in Nederland. Een aantal projecten is daarom bijvoorbeeld eerst gefaseerd aangelegd. Ook worden er projecten buiten de ANNO gerealiseerd en worden projecten opgepakt in de nieuwe ANNO 2 periode. Als provincie zijn we onze afspraken over de toegezegde € 22,7 miljoen nagekomen, samen met de gemeenten is € 54 miljoen geïnvesteerd.

Samenvattend: De 10% die wordt genoemd zien wij als 35% op een lager investeringsvolume van € 154 miljoen. Als Provincie zijn we onze afspraken over cofinanciering nagekomen.

Reactie op de aanbevelingen

Hieronder geven we aan hoe wij met de aanbevelingen uit het onderzoek om willen gaan. In de reactie beschrijven we ook de huidige ontwikkelingen waarmee we al bezig zijn. Ook geven we aan hoe de aanbevelingen in relatie staan tot ons Coalitieakkoord.

AANBEVELING1

Beperk het aantal doelen van het krimpbeleid en concretiseer ze. Leg daarbij de focus op de uitvoering van concrete en fysieke maatregelen en niet langer op beleidsvoorbereiding, verkenningen, onderzoeken en bewustwording. Stel een realistisch programma op met maatregelen die financieel gedekt zijn. Zorg voor een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden. Monitor de voortgang en de geboekte resultaten en spreek de verantwoordelijke partij aan wanneer wordt afgeweken van de afspraken.

Reactie

Het huidige krimpbeleid van de provincie Fryslân is geformuleerd voor de afgelopen collegeperiode en loopt af in 2015. We komen in september 2015 met uitgangspunten voor de nieuwe periode. De doelen uit het Coalitieakkoord zijn leidend voor onze faciliterende en stimulerende rol.

Voor de krimpopgave ligt de focus op de volgende ambities:

- **Voorzieningen:** alle gemeenten in Friese krimpregio's hebben overeenstemming met hun relevante buurgemeenten over de verdeling van voorzieningen;
- **Zeggenschap zorgvoorzieningen:** We hebben meer zeggenschap over de spreiding van zorgvoorzieningen en blijven Zorgbelang steunen;
- **Digitalisering:** we versnellen de uitrol van breedband;
- **Woningbestand:** het Friese woningbestand past beter bij de veranderende bevolkingsopbouw.
- **Inzet voor platteland:** De bestaande agenda's voor stad en platteland zijn verbonden.

Bij het formuleren van het uitvoeringsprogramma, als uitwerking van het coalitieakkoord zullen deze resultaten nader worden ingevuld met financiering, uitvoering, verantwoordelijkheden etc. Een aantal van deze resultaten wordt verzilverd in de Streekagenda's. Wij zullen vanuit onze procesverantwoordelijke rol toewerken naar resultaatgerichte afspraken.

We gaan in principe uit van samenwerking met alle partijen en zullen alleen indien dat echt nodig is bestuurlijke of juridische instrumenten inzetten waarmee wij doorzettingsmacht hebben. Wij spelen bijvoorbeeld een regisserende/sturende rol bij het komen tot nieuwe, lagere afspraken over woningbouwproductie en bedrijventerreinen in heel Fryslân, en daarmee zeker in de anticipeerdan wel krimpregio's. Dat doen we integraal en voor heel Fryslân en per regio. En daar horen concrete cijfermatige doelstellingen bij.

Onze reactie met betrekking tot de monitoring geven we onder aanbeveling 4.

AANBEVELING 2

Beperk de ambtelijke en bestuurlijke drukte. Verminder het aantal plannen en documenten. Verminder ook het aantal werk-, stuur-, project-, begeleidings- en overleggroepen.

Reactie

In het onderzoek staat beschreven dat de provincie Fryslân in vergelijking met de andere twee Noordelijke provincies veel meer "overleggroepen in het leven heeft geroepen".

Het blijft een aandachtspunt om onnodige ambtelijke en bestuurlijke drukte te verminderen. De provincie Fryslân is hierin niet alleen aan zet en is mede afhankelijk van de partners. Waar mogelijk plegen wij een inspanning om het aantal overlegstructuren te verminderen. Voor krimp maken we in de regio's bijvoorbeeld gebruik van de bestaande overlegstructuren via de Streekagenda. Tegelijkertijd wijzen we er op dat we zeker de meerwaarde zien van bepaalde overleggen. Voor vraagstukken als demografische transitie zijn de komende periode lastige besluiten te nemen. Het is daarom goed om met een breed aantal vertegenwoordigers in gesprek te blijven.

Bij het formuleren van nieuw beleid zullen we alert zijn op onnodige ambtelijke en bestuurlijke drukte, net als het reduceren van het aantal plannen, programma's en documenten. Dit komt overeen met onze ambitie uit het Coalitieakkoord, waarbij we als resultaat hebben benoemd: er is een vermindering van beleid en regels.

AANBEVELING 3

Zorg ervoor dat de informatie over de voortgang, successen en mislukkingen van projecten beter wordt benut. Ook tussen gemeenten en provincie moet kennis worden gedeeld – niet alleen via het Kennisnetwerk Krimp Noord Nederland (KKNN).

Reactie

Het KKNN blijft ook in de nieuwe beleidsperiode onze partner voor kennisdeling in Noordelijk verband.

Daarnaast proberen wij ook te zorgen voor kennisdeling tussen provincie en gemeenten en gemeenten onderling. Daarvoor gebruiken wij een aantal instrumenten:

- Het organiseren van masterclasses;
- Het actief koppelen van koplopers aan starters; voorbeeld hiervan het Tweeling Rijksexperiment krimp Wons/Noordoost Fryslân voor het oprichten van een eigen beheersorganisatie. Waarbij koploper Wons is gekoppeld aan een soortgelijk initiatief in Noordoost Fryslân;
- Het maken van methodiekbeschrijvingen en deze actief aanbieden aan het netwerk waarvoor zij van toepassing kan zijn.

Wij zijn van mening dat uiteindelijk de partners zelf verantwoordelijk zijn om de aangeboden kennis en ervaringen uit andere projecten en gebieden om te zetten in eigen toepassingen.

AANBEVELING 4

Schep nu de voorwaarden voor een toekomstige meting van de effecten van projecten en beleid. Dit kan door een periodieke meting van indicatoren zoals aantallen verkochte, opgeknapte of gesloopte panden, aantallen gefuseerde of gesloten scholen, leegstand, woningbouw, leefbaarheid etc.. Kennis over effecten is een voorwaarde voor leren en voor gerichte bijstelling van het beleid. Maak daarbij waar mogelijk gebruik van data en methoden die al beschikbaar zijn (bijv. bij Partoer, Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving).

Reactie

Om beter inzicht te krijgen in de integrale ontwikkelingen met betrekking tot de leefbaarheid, plattelandsontwikkelingen, demografische ontwikkelingen en economische vitaliteit zullen wij de komende coalitieperiode, samen met partners, nader onderzoeken welke instrumenten ontwikkeld kunnen worden om deze ontwikkelingen beter te kunnen volgen. Bijzondere aandacht gaat uit naar het effect van overheidsinterventies. Als provincie zijn wij in de meeste gevallen niet aan zet om direct invloed uit te oefenen op de kengetallen voor deze ontwikkelingen. De woningbouwcorporaties, gemeenten en maatschappelijke partijen in de regio zijn als eerste aan zet. Onze rol zien wij in dit proces als faciliterende partner.

Recent is ondersteuning geboden vanuit de provincie voor een pilot in de regio Noordoost Fryslân: er is een meerjarig onderzoek in voorbereiding naar de ontwikkelingen en beleidseffecten vanaf 1975. De regio Noordoost Fryslân heeft een kwetsbare economie en wordt extra ondersteund met financieel-economische beleid en programma's. Doel van het onderzoek is om te achterhalen wat het effect is (geweest) van deze programma's. Het is een meerjarig wetenschappelijke promotie onderzoek. Vanuit de demografie zijn we geïnteresseerd in de lagen onder de cijfers die we normaal hanteren, bevolkingsprognoses en huishoudensprognoses. De economische vitaliteit vertelt hoe het echt gaat met het gebied. En ook hoe het overheidshandelen al dan niet invloed heeft gehad op deze economische ontwikkelingen. De Fryske Academy gaat naast het onderzoek naar de economische vitaliteit de onderzoeksgegevens omzetten in een monitoringsystematiek.

De Rekenkamer is verheugd dat het college van Gedeputeerde Staten zich herkent in de beschrijving van de regierol die zij heeft gespeeld. Ook vindt de Rekenkamer het positief dat GS onderschrijven dat de fase van bewustwording en agendering van het krimpprobleem voorbij is en dat de aandacht nu moet verschuiven naar de uitvoering.

De Rekenkamer wil benadrukken dat aandacht voor het formuleren van heldere doelen en het verminderen van bestuurlijke drukte nodig is en blijft. Uitvoering van het krimpbeleid vindt grotendeels plaats via het plattelandsbeleid. Al in haar rapport uit 2011 over *de sociaaleconomische vitalisering van het Friese platteland* heeft de Rekenkamer aanbevolen de bestuurlijke drukte te verminderen. Op dit gebied is er volgens de Rekenkamer nog winst te behalen.

Gedeputeerde Staten stellen zich op het standpunt dat 35% van de doelstellingen van de *Agenda Netwerk Noordoost (ANNO)* gedekt is, terwijl de Rekenkamer uitgaat van 10%. De Rekenkamer ontleent dit percentage aan de *Agenda Netwerk Noordoost*, waarin vermeld is dat er ruim € 500 miljoen nodig is om alle projecten die nu op de Agenda staan te kunnen realiseren en dat financiële toezeggingen zijn gedaan voor grofweg 10% van de totale raming. Gedeputeerde Staten gaan uit € 154 miljoen als realistisch investeringsvolume en komen daardoor uit op een ander percentage. De Rekenkamer beoogde met de berekening aanschouwelijk te maken dat het grootste deel van de ANNO-doelstellingen financieel niet is gedekt. Hierdoor wordt de uitvoering onzeker.

Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingen en begrippen

ANNO	Agenda Netwerk Noord-Oost (Fryslân)
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Berap	Bestuursrapportage
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CMO	Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling
DOM	Dorps Ontwikkelings Maatschappij
EU	Europese Unie
GGZ	Gemeentelijke Gezondheidszorg
GS	Gedeputeerde Staten
IPB	Interbestuurlijk Platform Bevolkingsdaling
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
KKNN	Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
NNB	Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling
OV	Openbaar vervoer
P&C	Planning and Control
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PLG	Programma Landelijk Gebied
pMJP	Provinciaal Meerjarenplan
PS	Provinciale Staten
RIGO	Research Instituut Gebouwde Omgeving

RUG	Rijksuniversiteit Groningen
SER	Sociaal-Economische Raad
SEV	Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (nu: Platform31)
SIF	Sociaal Investerings Fonds
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch Tijdgebonden
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
VAR	Vrij Aanwendbare Reserve
VFG	Vereniging Friese Gemeenten
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO-NCW	samentrekking van de afkortingen van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW)
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

BEGRIPPEN

Anticiperegio	<p>Voor de anticiperegio's heeft het ministerie van BZK in overleg met de provincies de volgende criteria vastgesteld die van kracht waren in de periode waarop dit onderzoek zich richt (2008–2013)⁹⁰:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De geprognosticeerde bevolkingsdaling en/of huishoudensdaling in de periode 2014–2040 bedraagt ten minste 2,5%; - Bestaande anticiperegebieden die niet aan het criterium van 2,5% daling voldoen, kunnen op verzoek anticiperegio blijven indien er sprake is van een bovengemiddelde ontgroening, vergrijzing of daling van de potentiële beroepsbevolking. <p>Voor de prognoses wordt gebruik gemaakt van Primos. In december 2014 zijn de criteria aangepast: voor eerder aangewezen anticiperegio's die niet voldoen aan het kwalificatiecriterium 'geprognosticeerde bevolkingsdaling van ten minste 2,5 procent in 2040' wordt de rijksbetrokkenheid afgebouwd. Bestaande afspraken worden nagekomen.</p>
---------------	--

⁹⁰ Ministerie van BZK, *Reactie op Initiatiefnota 'Regionale verschillen; omgaan met krimp'*, 11 juli 2014.

Facetbeleid	Ander beleid dat in 'eigen' beleid doorwerkt. Tegenover sectorbeleid staat facetbeleid: een bepaald aspect van het maatschappelijk verkeer wordt zo belangrijk geacht dat daarvoor sectoroverstijgend overheidsbeleid wordt ontwikkeld. ⁹¹
Krimp	Een substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling op regionaal schaalniveau met grote consequenties voor het voorzieningenniveau en het economisch perspectief van de regio. ⁹²
Krimpregio	Voor de krimpregio's heeft het ministerie van BZK in overleg met de provincies de volgende drie criteria vastgesteld die van kracht waren in de periode waarop dit onderzoek zich richt (2008–2013) ⁹³ : <ul style="list-style-type: none"> - Er is in 2014 sprake van een gerealiseerde bevolkingsdaling ten opzichte van eerdere jaren; - De geprognosticeerde bevolkingsdaling in de periode 2014–2020 bedraagt ten minste 12,5%; - De geprognosticeerde huishoudensdaling in de periode 2014–2020 bedraagt ten minste 5%. Voor de prognoses wordt gebruik gemaakt van Primos. ⁹⁴ In december 2014 zijn de criteria aangepast: voor krimpregio's wordt het kwalificatiecriterium 'geprognosticeerde huishoudensdaling in 2040' neerwaarts bijgesteld van ten minste 5 naar ten minste 2,5 procent.

⁹¹ P. Hupe, *Overheidsbeleid als politiek, over de grondslagen van beleid*, Assen Koninklijke Van Gorcum BV 2007, p. 149

⁹² Deze definitie wordt gehanteerd door het Topteam Krimp en is verwoord in *Krimp en ruimte; Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid* van het Ruimtelijk Planbureau, 2006.

⁹³ Ministerie van BZK, *Reactie op Initiatiefnota 'Regionale verschillen; omgaan met krimp'*, 11 juli 2014.

⁹⁴ Primos is een jaarlijkse prognose voor de bevolkings- en huishoudensontwikkeling tot 2040. Het Primos model levert een prognose van het aantal inwoners, het aantal huishoudens, de woningvoorraad en de kwantitatieve woningbehoefte. Deze prognose biedt handvatten bij de voorbereiding en de monitoring van het woningbouwbeleid van het Rijk en de lokale overheden.

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Om na te gaan welke doelen de provincie nastreeft met haar krimpbeleid, welke rollen zij daarvoor voor zichzelf ziet weggelegd, welke middelen zij inzet en hoeveel dat er zijn, hoe zij meet of het beleid succes heeft en hoe Provinciale Staten geïnformeerd worden, heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden: studie van beleidsdocumenten en achtergrondliteratuur, interviews met provincie-medewerkers, schriftelijke vragenlijsten die betrekking hadden op de diverse provinciale beleidsdocumenten, de sturing door de provincie, de verschillende subsidiestromen, de omvang van de geraamde en bestede middelen, de informatievoorziening en evaluatie.

Om na te gaan welke rollen de provincie *in de praktijk* speelt en hoe zij die volgens de netwerkpartners vervult, heeft de Rekenkamer in overleg met de provincie drie projecten geselecteerd die in het kader van het krimpbeleid zijn of worden uitgevoerd. Bij de selectie van de projecten heeft de Rekenkamer rekening gehouden met een aantal aspecten:

- Financiële omvang van het project en het financiële aandeel van de provincie daarin;
- De mate waarin de provincie volgens eigen zeggen een regierol in het project vervult;
- Een evenwichtige spreiding over de verschillende deelterreinen van het beleids-terrein krimp (woningbouw, bereikbaarheid, onderwijs, zorg en arbeidsmarkt);
- Een evenwichtige spreiding over de anticipeergebieden en/of -gemeenten in de provincie.

Deze aspecten fungeerden niet als strikte selectiecriteria, maar vormden een leidraad bij de keuze van projecten. Ook heeft de Rekenkamer gekeken naar de partijen die bij de projecten betrokken zijn en heeft zij bij de keuze van de projecten erop gelet dat de belangrijkste anticipeergemeenten en maatschappelijke organisaties in het onderzoek betrokken zijn. De projecten die de Rekenkamer geselecteerd heeft, zijn daarbij afgerond of vergevorderd (tenminste over helft van de geplande looptijd), zodat een goed beeld van het proces verkregen kon worden.

De Rekenkamer heeft de volgende projecten geselecteerd: Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel, Aanpak Rotte Kiezen en Atlas van Noord-Oost Fryslân. De Rekenkamer heeft van deze projecten het dossier opgevraagd, zoals dat bij de provincie aanwezig was. Daarbij heeft de Rekenkamer gevraagd om de volgende documenten:

- Subsidieaanvraag;
- Documenten die betrekking hebben op de beoordeling van de subsidieaanvraag;
- Subsidieverleningsbeschikking;
- Voortgangsrapportages;
- Correspondentie over voortgang of wijzigingen in het project;
- Eindverantwoording/evaluatie;
- Subsidievaststellingsbeschikking.

Vervolgens heeft de Rekenkamer een gestandaardiseerde checklist ontwikkeld aan de hand waarvan zij de projecten heeft beschreven. Van de projecten is vastgesteld hoe het proces van subsidieaanvraag tot subsidievestigingsbeschikking is verlopen. Ook is vastgelegd wat de doelen van het project waren of zijn. De voortgang is beschreven en tevens is, indien mogelijk, vastgesteld of het project volgens de afspraak is uitgevoerd: binnen het in de beschikking vastgestelde budget, binnen de in de beschikking vastgestelde tijd en met realisatie van de in de beschikking vastgestelde prestaties en doelen. Daarnaast zijn de bij het project betrokken partijen in kaart gebracht. Daarbij is nagegaan welke rol(len) de partners in het project vervulden.

De informatie uit het projectdossier is aangevuld met en getoetst aan informatie uit interviews. De Rekenkamer heeft contact gelegd met de partijen die bij de projecten betrokken waren. Zij heeft er niet naar gestreefd *alle* partners te interviewen die bij een project betrokken waren.

De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om bij het project Atlas van Noordoost Fryslân de zorg- en onderwijsinstellingen niet te interviewen, omdat de provincie geen bevoegdheden heeft op de terreinen zorg en onderwijs. Het krimpbeleid op deze terreinen wordt met name door gemeenten uitgevoerd. Zij zijn daarom de belangrijkste partners van de provincie. Daarom heeft de Rekenkamer er daarom voor gekozen om vooral de gemeenten te interviewen. Verder heeft zij partijen geïnterviewd die in het projectdossier werden genoemd als initiatiefnemer, subsidieaanvrager of trekker. In Tabel 1 is te zien welke partijen de Rekenkamer per project heeft geïnterviewd.

Tabel 1 Geïnterviewde netwerkpartners van de drie projecten

Partijen	Waarvan geïnterviewd
Project Beschermde Dorpsgezichten Dongeradeel	
adviesbureau	adviesbureau
1 gemeente	1 gemeente
1 woningcorporatie	1 woningcorporatie
Doarpswurk	Doarpswurk
Partoer	Partoer
Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed	
Platform31	
AgentschapNL	
Totaal: 8 partijen	Totaal: 5 partijen

Project Aanpak Rotte Kiezen	
4 woningcorporaties	1 woningcorporatie
8 gemeenten	2 gemeenten
Doarpswurk	Doarpswurk
Platform31	
AgentschapNL	
Friesland College	
adviesbureau	adviesbureau
Dorpsbelang Holwerd	
Totaal: 11 partijen	Totaal: 5 partijen
Project Transitieatlas	
Ministerie van BZK	Ministerie van BZK
Adviesbureau	
Rijksuniversiteit Groningen	Rijksuniversiteit Groningen
HAS Hogeschool 's Hertogenbosch	
6 gemeenten	4 gemeenten
Lauwerscollege	
2 woningcorporaties	1 woningcorporatie
GGD Fryslân	
Sport Fryslân	
ROS Fryslân (ondersteuning eerstelijnszorg)	
Totaal: 16 partijen	Totaal: 6 partijen

De betrokken partijen zijn geïnterviewd aan de hand van een vooraf toegestuurde vragenlijst. De Rekenkamer heeft de onderzoeksvragen vertaald in een min of meer gestandaardiseerde vragenlijst. Lopende het onderzoek is deze vragenlijst op grond van voortschrijdend inzicht enigszins aangepast. Ook is de vragenlijst toegesneden op de rol van de betreffende partij in het project. Ondermeer is gevraagd naar de belangrijkste successen van het project, eventuele hindernissen, de methodologische opzet van het project (Hoe wordt er geleerd? Hoe wordt straks beoordeeld wat de effecten van het project zijn?). Daarnaast zijn vragen gesteld over de rolverdeling tussen de verschillende partners die bij het project betrokken zijn en met name over de rol(len) van de provincie. De netwerkpartners is gevraagd aan te geven op welke momenten en op welke wijze de provincie regie voerde en

om sterke en zwakke punten te noemen in het optreden van de provincie, onderbouwd met voorbeelden.

De gegevens uit de interviews zijn niet kwantitatief verwerkt. Daarvoor zijn twee redenen. In de eerste plaats omdat het aantal interviews te klein is om een zinvolle kwantitatieve analyse op uit te voeren. In de tweede plaats omdat bij een dergelijke gestructureerde analyse respondenten met een afwijkende mening herleidbaar kunnen zijn. Dit heeft de Rekenkamer willen voorkomen.

Naast het bestuderen van documenten, het houden van interviews en het analyseren van de antwoorden op schriftelijke vragenlijsten, heeft de Rekenkamer twee bijeenkomsten (Krimpcafé's) van het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland bijgewoond. Ook heeft zij op in november 2014 de *Conferentie Kennis voor Krimp* bijgewoond.⁹⁵ Tot slot heeft zij enkele projecten en krimpgebieden bezocht.

De Rekenkamer heeft de volgende personen geïnterviewd:

PROVINCIE FRYSLÂN

Mw. A. Haven, concerncontroller/afdelingshoofd concerncontrol

Mw. S. Koopmans, afdeling concerncontrol

Mw. C. de Vries, projectleider demografische ontwikkelingen

Mw. K. Wierda, regionaal contactpersoon demografische ontwikkelingen

PROJECT BESCHERMDE DORPSGEZICHTEN DONGERADEEL

Dhr. E. Dijkstra, gemeente Dongeradeel

Dhr. H. Mellema, Woningcorporatie Thus Wonen

Mw. S. Raap, gemeente Dongeradeel

Dhr. J. Rodenhuis, Partoer

Dhr. C. Weusthuis, adviesbureau Weusthuis

PROJECT AANPAK ROTTE KIEZEN

Dhr. N. La Crois, gemeente Franekeradeel

Mw. M. Lok, Doarpswurk

Dhr. H. Mellema, Woningcorporatie Thus Wonen

Dhr. F. Stadhouders, gemeente Littenseradiel

PROJECT TRANSITIEATLAS

Mw. I. Boskma, gemeente Dantumadeel

Mw. T. Haartsen, Rijksuniversiteit Groningen

Dhr. B. Jager, gemeente Ferwerderadeel

Mw. M. Jansen, gemeente Kollumerland

OVERIG

Dhr. M. Pellenbarg, Kadaster

Dhr. M. Tillema, Kadaster

Mw. A. van Wingerden, Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland

⁹⁵ Conferentie Kennis voor Krimp, 25 november 2014 te Utrecht, georganiseerd door Platform31.

Bijlage 3 Overlegstructuren

Hier wordt een beschrijving gegeven van de huidige (2013–2014) reguliere overlegstructuren die gerelateerd zijn aan de demografische ontwikkelingen. De overlegstructuren vanuit de verschillende beleidsafdelingen met netwerkpartners zijn hier niet meegenomen omdat deze niet als specifiek doel hebben om de bevolkingskrimp te begeleiden. Tabel 2 geeft een overzicht van de overlegstructuren, de netwerkpartners die erbij betrokken zijn en de frequentie van het overleg.

Tabel 2 Overlegstructuren met betrekking tot krimp in de provincie Fryslân 2013–2014

Overleg	Deelnemers	Frequentie
Ambassadeuroverleg	Gedeputeerde, vertegenwoordigers van gemeenten, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en maatschappelijke organisaties	4 keer per jaar
Fries Team Demografische Ontwikkelingen	Twee vertegenwoordigers van de provincie Fryslân, vertegenwoordigers van de Vereniging Friese Gemeenten, Partoer, woningcorporatie Elkien, Doarpswurk, KKNN	1 keer per 6 weken
KKNN Stuurgroep	Bestuurlijke afvaardiging van Hanzehogeschool Groningen/Kenniscentrum Noorderruimte, RUG en 3 noordelijke provincies	2 à 3 keer per jaar
KKNN ambtelijke voorbereiding (Projectgroep plus)	Ambtelijke vertegenwoordiging van 3 noordelijke provincies, KKNN, RUG, Hanzehogeschool Groningen/Kenniscentrum Noorderruimte	1 keer per 6 weken
IPB/Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling	Ambtelijke vertegenwoordiging ministerie BZK, provincies, voorzitters van de landelijke thematische werkgroepen	1 keer per 6 weken
Overleg Rijks Experimenten-tweelingproject	Betrokkenen van de experimenten, provincie	6 keer per jaar
Masterclasses	Netwerkpartners rondom een thema, Partoer, provincie	2 keer per jaar
Ambtelijk overleg Sociaal en Leefbaar ANNO	6 gemeenten in Noordoost Fryslân, provincie, medewerker van de ANNO	
Bestuurlijk overleg Sociaal en Leefbaar ANNO	6 wethouders in Noordoost, ambtelijke vertegenwoordiging van Provincie, medewerker van ANNO	5 keer per jaar
Stuurgroep ANNO	Burgemeesters van de 6 gemeenten, gedeputeerde, medewerkers ANNO	5 keer per jaar
Projectgerelateerd overleg, divers ANNO	Diverse werkgroepen voor verschillende processen en projecten	divers

Lobby overleg	2 gebiedsgedeputeerden, bestuurder Noordoost Fryslân, bestuurder Noardwest Fryslân, lobbyist SNN-EU, provincie ambtelijk en ANNO ambtelijk	2 keer per jaar
Regieteam Noardwest	Ambtelijk overleg van 7 gemeenten in Noardwest, provincie, medewerkers Streekwurk	8 keer per jaar
Stuurgroep Noardwest	Bestuurders van 7 gemeenten in Noardwest, gedeputeerde, medewerkers Streekwurk	3 à 4 keer per jaar
Projectgerelateerd overleg, divers Noardwest	Diverse werkgroepen voor de verschillende processen en projecten	divers

Op het schaalniveau van Noord-Nederland maakt de provincie deel uit van het jaarlijkse Bestuurlijk overleg gedeputeerden Groningen, Fryslân en Drenthe. Daarnaast is er jaarlijks overleg met het KKNN (Stuurgroep) en zijn er minimaal 6 keer per jaar Krimpcafés waarbij overlegd wordt met de 'krimp-vakgemeenschap' in Noord-Nederland.

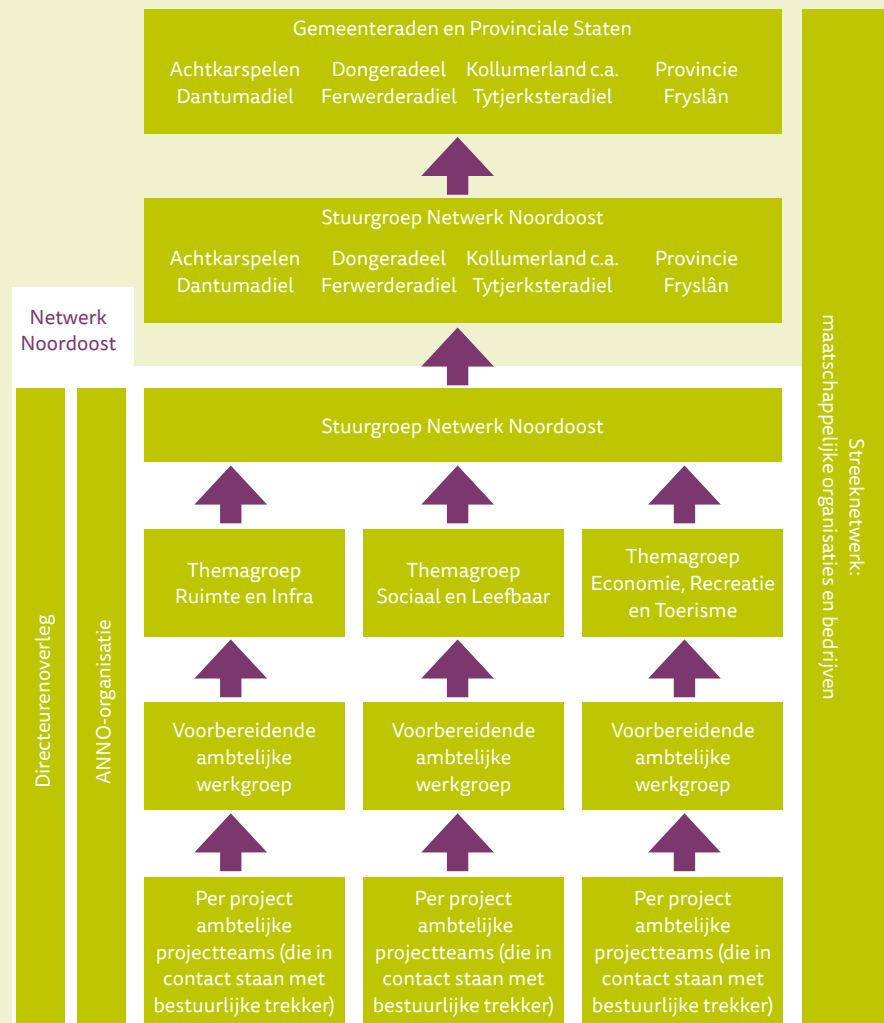
Naast de vaste momenten van overleg zijn er ook incidentele activiteiten om het netwerk te ontmoeten en te onderhouden. Voorbeelden hiervan zijn (niet limitatief):

- activiteiten van de diverse partners;
- werkbezoek van medewerkers van het ministerie van BZK;
- werkbezoek van minister aan de regio NO;
- deelname aan de Friese Ambassade met diverse partners vanuit het netwerk;
- excursies in of naar regio's;
- bezoeken van projecten;
- activiteiten van het KKNN.

ANNO

Om de Agenda Netwerk Noordoost uit te voeren is een team Netwerk Noordoost in het leven geroepen dat de partijen in Noordoost Fryslân ondersteunt. Dit team bestaat uit een programmacoördinator, adviseur financiën en subsidies, secretariaat en communicatieadviseur. Het team werkt vanuit het Streekhuis in Burgum. Het Streekhuis wordt gefinancierd door de eigenaren van de Streekagenda. Ook is er een Stuurgroep waarin de burgemeesters van de zes gemeenten en de gedeputeerde zitting hebben. De Stuurgroep bewaakt de voortgang en de gezamenlijke ambities en is verantwoordelijk voor de integrale programmering. Daarnaast zijn er Themagroepen die verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke sturing op de programmajlijnen en de projecten. In figuur 1 is de ANNO-organisatie schematisch weergegeven.

Figuur 1 ANNO-organisatie (Bron: Partners + Pröpper)⁹⁶



⁹⁶ Partners+Pröpper, dr. Igno Pröpper, Ing. Peter Struik MBA, Remco Smulders MSc, *Evaluatie Agenda Netwerk Noordoost; Samenwerking en resultaten*, Vught, 14 januari 2014.

Bijlage 4 Provinciale bevoegdheden op het gebied van krimp

Bevoegdheden zijn een deel van de middelen waarmee de provincie doorzettingsmacht kan uitoefenen. Tabel 3 laat zien op welke terreinen binnen het krimpbeleid de provincie bevoegdheden heeft.

Tabel 3 Bevoegdheden van de provincie in het krimpbeleid

Deelterreinen krimpbeleid	Provinciale doorzettingsmacht	Bevoegdheid
Ruimtelijke ordening	Ja	Aanwijzingen voor bestemmingsplannen Inpassingsplan Structuurvisie/Omgevingsplan Verordening Wro
Openbaar vervoer	Ja	Openbaar vervoer concessies
Subsidieverlening	Ja	Subsidie wel of niet toekennen of terugvorderen
Toezicht op gemeenten	Beperkt	Onder toezicht stelling Arhi-procedure
Onderwijs	Nee	-
Zorg	Nee	-
Sociale domein	Nee	-
Particuliere woningmarkt	Nee	-

Ruimtelijke ordening

Krimpgebieden hebben te maken met een mismatch tussen vraag en aanbod van woningen, verpaupering en leegstand. Ruimtelijke ordening is daarom van groot belang in het opvangen van deze problemen. De provincie heeft taken en bevoegdheden op het terrein van ruimtelijke ordening. De gemeente maakt het *bestemmingsplan*, maar de provincie kan de gemeente een *aanwijzing* geven waardoor een onderdeel van het bestemmingsplan komt te vervallen. Ook kan de provincie de gemeente *overrulen* door het opstellen van een *inpassingsplan*. Provincies geven in hun *structuurvisie* (voorheen in het *Streekplan*) een strategisch beleid voor de gemeenten aan. Een gemeente kan daar alleen van afwijken indien er een goede motivering voor is. Ook kunnen gemeenten besluiten een structuurvisie (gedeeltelijk) te herzien. De provincie gebruikt de eigen structuurvisie om de plannen van de gemeente daaraan te toetsen. De provinciale structuurvisie wordt ook wel *Omgevingsvisie* of *Omgevingsplan* genoemd. Vaak is dit document de opvolger of vervanger van het provinciale *Streekplan*. Provinciale Staten stellen de provinciale structuurvi-

sie vast. De structuurvisie is een strategisch beleidsdocument met een uitvoeringspakket en is alleen bindend voor de opsteller. Om zich te verzekeren van doorwerking van de structuurvisie kan een *provinciale verordening* worden opgesteld.

In de provincie Groningen was de vigerende structuurvisie gedurende de onderzoeksperiode 2008–2013 het Provinciaal Omgevingsplan 2009. Verder kan de provincie de Wro gebruiken om het mes te zetten in gemeentelijke nieuwbouwplannen die vanuit regionaal perspectief tot overcapaciteit leiden.

Openbaar vervoer concessies

De provincie bepaalt welk bedrijf het regionale openbaar vervoer mag verzorgen. Dit is een wettelijke taak die via een Europese openbare aanbesteding wordt geregeld. De provincie stelt van tevoren vast aan welke eisen het openbaar vervoer moet voldoen en maakt dit openbaar. Vervolgens kan ieder openbaarvervoerbedrijf in Europa een offerte uitbrengen. De provincie vergelijkt de inschrijvingen en bepaalt welke aanbieder het meest voordelig is op basis van prijs en kwaliteit. De provincie heeft hierdoor invloed op de bereikbaarheid van krimpgebieden en van voorzieningen en gebieden met werkgelegenheid voor bewoners van krimpgebieden.

Subsidieverlening

De provincie kan bij het verlenen van subsidie voor krimpprojecten invloed uitoefenen door subsidie wel of niet (volledig) toe te kennen of terug te vorderen.

Herindeling gemeenten

Gemeenten die te maken hebben met krimp, kampen vaak met diverse problemen die verder reiken dan het gemeentelijke niveau. Een vaak voorkomende reflex van gemeenten die krimp nog niet als *fait accompli* onderkennen is dat ze de concurrentie aangaan met andere gemeenten en met dure plannen hun gemeente verfraaien om inwoners en arbeidskrachten aan te trekken en te behouden. Buurgemeenten doen hetzelfde met als gevolg een verspilling van gemeenschapsgeld, tijd en energie. Herindeling is zeker geen antwoord op krimp, maar omgekeerd zorgt een voorgenomen maar moeizaam verloopend herindelingsproces wel voor stagnatie van de ontwikkeling en doelmatige uitvoering van het krimpbeleid. Provincies kunnen vanaf 2013 in uitzonderlijke gevallen een zogeheten *arhi-procedure*⁹⁷ beginnen voor gemeentelijke herindeling. Het beleidskader uit 2011 bood die mogelijkheid niet. Het uitgangspunt is nog steeds dat herindeling van onderop moet komen, maar voor gevallen waarbij herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder zicht op een bevredigende uitkomst hebben provincies een sterkere positie gekregen.

Toezicht gemeenten

Het provinciebestuur kan een gemeente onder preventief financieel toezicht stellen als de begroting en meerjarenraming niet sluitend zijn. Bij bevolkingskrimp neemt de kans op niet-sluitende begrotingen toe; met minder inwoners zijn de belastinginkomsten lager, terwijl de kosten gelijk blijven. De provincie kan gemeenten wijzen op het belang van deugdelijke en realistische ramingsgrondslagen. Op die manier kan ze gemeenten helpen bij de noodzakelijke omslag van groei naar krimp.

⁹⁷ In de wet Algemene regels herindeling (wet Arhi) is geregeld hoe gemeenten, provincie(s) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procedureregels daarbij in acht moeten worden genomen. Na het doorlopen van de herindelingsprocedure kan een wetsvoorstel gericht op de betreffende herindeling in voorbereiding worden genomen.

Bijlage 5 Bronnen

Rijk

- Team Midterm Review Bevolkingsdaling, *Grenzen aan de Krimp; Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk*, oktober 2014.
- Platform31, *Evaluatie Krimpexperimenten, Experimenteren met wonen, ruimte en voorzieningen*, Den Haag, mei 2013.
- Rijk, IPO, VNG, *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 'Krimpen met Kwaliteit'*, 27 november 2009.
- Rijk, IPO, VNG, *Interbestuurlijke voortgangsrapportage bevolkingsdaling 2012*.

Provincie Fryslân

- J. Boertjens, W. Bakker, economische ontwikkeling, *Sociaal Economisch Masterplan "Netwerk Noordoost - wonen en werken in netwerken"*, Van Werven Economische Ontwikkeling, mei 2010.
- *Fan mear nei better, Beleidsopgave 2010-2020*, Demografische Ontwikkelingen Fryslân, Koöperaasje Fryslân, Versie November 2010.
- Netwerk Noordoost, *Agenda Netwerk Noordoost 2011-2030, Mei-inoar wurkje oan 'e takomst fan Noardeast Fryslân!*, februari 2011.
- Netwerk Noordoost, *Regionale Afspraken Uitvoering Agenda Netwerk Noordoost, Streekagenda voor Noordoost Fryslân*, oktober 2011.
- Provincie Fryslân, *Krimp en Groei: demografische feroaring yn de provinsje Fryslân*, 2010.
- Provincie Fryslân, *Aanpak Demografische Ontwikkelingen*, 14 juli 2011.
- Provincie Fryslân, *Tussentijdse evaluatie Streekplan 2007*, 6 november 2012.
- Provincie Fryslân, *Prognoase Fryslân 2009, Trendprognoase Befolking en Húshâldens*, vastgesteld door GS op 12 maart 2013.
- Provincie Fryslân, *Aanvalsplan Woningmarkt, onderdeel van de Investeringsagenda Wurkje foar Fryslân*, 2013.
- Provincie Fryslân, *Projectplan Fan mear nei better*, 2013.
- Provincie Fryslân, *Streekagenda Noardwest Fryslân*, 8 oktober 2013.

Overig

- P. Hupe, *Overheidsbeleid als politiek, over de grondslagen van beleid*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV 2007
- Partners + Pröpper, dr. Igno Pröpper, Ing. Peter Struik MBA, Remco Smulders MSc, *Evaluatie Agenda Netwerk Noordoost; Samenwerking en resultaten*, Vught, 14 januari 2014.
- Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.
- Public Result, *Regioconsultatie demografische ontwikkelingen*, 16 mei 2013, opgesteld door Public Result op verzoek van de regio Noordoost Fryslân, de provincie Fryslân en het Ministerie van BZK/WBI.
- J.R. Lunsing, *De kloof, effecten van referenda, buurtbudgetten en transparant welstandstoezicht op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2015.

Websites

- www.bevolkingsdaling.nl
- www.doarpswurk.nl
- www.kknn.nl
- http://kknn.vanmeernaarbeter.nl/sites/kknn.vanmeernaarbeter.nl/files/13_0102%20evaluatie%20KKNN%202013_o.pdf
- <http://statline.cbs.nl>

ONTWERP

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto Keegstraat Holwerd: R.J. Stöver, erfgoedfoto.nl, Amersfoort
foto Melkfabriek De Eendracht Garyp: Anne de Boer, Burgum



Noordelijke
Rekenkamer

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR

Haedewych van Kampen
Edwin de Jong

ASSEN 14 SEPTEMBER 2015