



HET KRIMPBELEID *van de provincie* *Groningen*

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 14 september 2015

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

Hierbij bieden wij het door ons op 27 mei 2015 vastgestelde rapport
"Het krimpbeleid van de provincie Groningen" aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Het krimpbeleid van de provincie Groningen

Provincie Groningen

Inhoud

Samenvatting	5
Context en vraagstelling van het onderzoek	6
Conclusies	7
Aanbevelingen	9
Best practices uit de andere noordelijke provincies	10
Inleiding	12
1.1 Context van het onderzoek	13
1.2 Onderzoeksvraag	14
1.3 Onderzoeksverantwoording	15
1.4 Leeswijzer	15
Demografische verandering en beleid	16
2.1 Inleiding	17
2.2 Drie Groninger krimpgebieden in vogelvlucht	19
De Marne	21
Eemsdelta	22
Oost-Groningen	23
2.3 Gevolgen van demografische veranderingen in de krimpgebieden	24
2.4 Krimpbeleid en doelen van de provincie	25
2.5 Deelconclusie	30
De provincie als krimpregisseur	31
3.1 Inleiding	32
3.2 De netwerkpartners	32
3.3 Definitie van begrip regie	34
3.4 Provinciale regie in het krimpbeleid	36
3.4.1 Doorzettingsmacht	36
3.4.2 Eigen script of beleidskader	36
3.5 De praktijk: drie projecten	36
3.5.1 Project Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta	37
3.5.2 Project Waardebehoud Onroerend Goed Oost-Groningen	39
3.5.3 Project Wongema	41
3.6 Beoordeling van de provinciale regie	42
3.7 Deelconclusie	45
De provincie als subsidieverstrekker	47
4.1 Inleiding	48
4.2 De inzet van middelen	48
4.3 Waaraan wordt het geld uitgegeven?	50
4.4 In welke regio komen de middelen terecht?	53
4.5 Inzet van middelen die zijdelings met krimp te maken hebben	54
4.6 Deelconclusie	55

Evaluatie en informatievoorziening	57
5.1 Inleiding	58
5.2 Evaluatie van de eigen provinciale rol	58
5.3 Evaluatie van prestaties en effecten	59
5.3.1 Monitors en evaluaties op beleidsniveau	59
5.3.2 Monitors en evaluaties op projectniveau	60
5.3.3 Artikel 217a evaluatie van het WLP Eemsdelta	61
5.4 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	62
5.4.1 Verantwoording over de inzet van middelen	62
5.4.2 Informatievoorziening over voortgang, prestaties en effecten	62
5.5 Kennisdeling	63
5.6 Deelconclusie	64
Bestuurlijke reactie en nawoord	66
6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen	67
6.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer	71
Bijlagen	72
Bijlage 1 Afkortingen en begrippen	73
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	75
Bijlage 3 Overlegstructuren	79
Bijlage 4 Provinciale bevoegdheden op het gebied van krimp	81
Bijlage 5 Bronnen	83

Frank Westerman, *De Graanrepubliek* (1999)

UIT DE PROLOOG:

“Diep in de Groninger Veenkoloniën, voorbij de A-zoveels en de P’s voor carpoolers, ligt het dorp Hoornderveen. Op de ANWB-wegenkaart hangt het als een lui spinnetje in een web van ruilverkavelingswegen - ter hoogte van een sluis in het B.L. Tijdenskanaal. Maar in werkelijkheid is het onvindbaar.

Met de autokaart op schoot reed ik naar de plek waar de buurtschap zich volgens de coördinaten moest bevinden. Mijn vinger gleed van doorgaande routes (rood en vet) naar binnenwegen (geel en dun) en vandaar naar het fijnmazig net van nog niet zo lang geleden geasfalteerde karrensporen (wit en ijl). Ik kwam door het zwaar gereformeerde Onstwedde, dat op een bord in de wei reclame maakte voor de oogstdienst van die zondag, en door het onkerkelijke Vlagtwedde, waar je voor het kantoor van de Rabobank kon bungy-jumpen van een hijskraan.

Had ik een afslag gemist? Het landschap bood weinig houvast, dat was een potpourri van doodgespoten aardappelloof en manshoog maisblad waar niemand overheen kon kijken. Op een driesprong bij een eenzaam huisje deed ik zo aarzelend over links of rechts, dat de motor met een korte reutel afsloeg.

Ik was op weg naar de nazaten van de herenboeren in het noordoostelijkste stukje Nederland, pal achter de Dollarddijk, maar een mysterieuze regel in de krant lokte me naar Hoornderveen. Een dorp dat door zijn bewoners was verlaten. Ik kon me dat nauwelijks voorstellen. De Veenkoloniën waren de Pyreneeën niet. Met het platteland in Groningen kon het nooit zo slecht gaan dat er hele dorpen leeg kwamen te staan. Waren die Franse en Spaanse dorpelingen niet juist van hun velden verjaagd door de meedogenloze concurrentie van de Nederlandse boeren? In zo’n uitgelezen landbouwland als Nederland, dacht ik, vallen geen gaten.

Terwijl ik uitstapte om de bakens in het landschap te vergelijken met die op de kaart, kwam er een kromgegroeide man met een witte kuif op me af.

Zonder omhaal of zelfs maar een groet ging hij dicht naast me staan, alsof we samen op de foto moesten. Hij stak een sigaret op en hield het pakje onder mijn neus. Nog voor ik bedanken kon, zei hij: “Mooi, dat is goedkoop.”

Ik deed een stap opzij en vroeg of hij wist waar Hoornderveen lag.

Hij blies z’n lucifer uit en wees met het stompje naar de grond.

Ik zag geen kerk, geen brink, geen dorp.

‘Hoornderveen bestaat niet meer’, zei het mannetje, en, alsof hij zichzelf niet tegensprak: “Ik ben de laatste bewoner.”

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. Het omgaan met van de gevolgen van krimp betekent dat de inwoners en bestuurders verliezen moeten leren nemen.

Het Rijk heeft in 2009 drie regio's in de provincie Groningen aangewezen als krimpgebied, te weten: de gemeente De Marne en de regio's Eemsdelta en Oost-Groningen. Deze gebieden hebben ieder te maken met een sterke teruggang van het aantal inwoners en/of het aantal huishoudens en hebben ieder hun eigen sociaaleconomische problematiek. Het Rijk, de provincie en de gemeenten hebben voor de aanpak van de gevolgen van de krimp middelen beschikbaar gesteld. De provincie Groningen heeft vanaf 2009 een krimpbeleid vastgesteld. Kern van dit beleid is dat iedere krimpregio een *Woon- en Leefbaarheidsplan* vaststelt, waarin de belangrijkste krimpmaatregelen in samenhang en volgtijdelijk op een rij worden gezet. Daarbij wordt het subsidie-instrument veelvuldig toegepast.

Om de bovenlokale problemen aan te pakken, ziet de provincie voor zichzelf een rol als krimpregisseur weggelegd. Regie kan op verschillende manieren worden ingevuld.

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 Groningen 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 Rekenkamer constateert dat de provincie Groningen bij de totstandkoming en uitvoering van het krimpbeleid een mix van regiestijlen hanteert. De stijl verschilt per deelsterrein van het krimpbeleid en per regio. De provincie stuurt sterk waar het gaat om het opvangen van de gevolgen van krimp op het gebied van woningbouw. Ook heeft zij een duidelijke visie bij de lobby naar het Rijk. Bij het opstellen en uitvoeren van het krimpbeleid in de regio Eemsdelta besteedt de provincie de regie uit aan adviesbureaus. De regiestijl van de provincie in de door de Rekenkamer onderzochte projecten is faciliterend; de provincie heeft nauwelijks bemoeienis met de inhoud van de afzonderlijke projecten en vervult vooral de rol van subsidieverstrekker.

De provincie legt zelf de nadruk op de faciliterende of *loslatende regiestijl*. De Rekenkamer constateert dat deze stijl in de drie gebieden op een verschillende manier gestalte krijgt. In De Marne kan de provincie veel aan de regio overlaten, omdat daar de sociaaleconomische problemen relatief overzichtelijk zijn en er maar één gemeente is die de projecten initieert en uitvoert. In Eemsdelta, waar vier gemeenten zijn, wordt de loslatende stijl gecombineerd met een meer top-down regiestijl die is uitbesteed aan adviesbureaus. De Rekenkamer typeert de regiestijl van de provincie en de adviesbureaus als een afwisseling en complementaire aanvulling van een *streng* en een *vriendelijke* manier van optreden. De Rekenkamer stelt vast dat deze rolverdeling voordelen heeft, maar ziet ook risico's: doordat het adviesbureau als enige goed is ingewerkt en telkens vervolgoopdrachten krijgt, wordt het *eigenaar* van het proces en verliest de provincie haar onafhankelijke opdrachtgeversrol en het zicht op de totale kosten. In Oost-Groningen lijkt de loslatende stijl van regisseren eerder te duiden op een impasse; de problemen zijn groot en de relatie tussen de 7 gemeenten onderling en van de gemeenten met de provincie is complex en problematisch. De Rekenkamer acht het noodzakelijk dat de provincie zich inspant om de impasse in deze regio te doorbreken om tot een effectief krimpbeleid te komen.

De Rekenkamer constateert dat regievoering moeilijker wordt, naarmate er meer partijen in het spel zijn en de verschillen tussen hen groter zijn. Het is gebleken dat de regie en samenwerking in de Marne – waar slechts één gemeente is – zonder veel problemen verloopt. In de regio Eemsdelta – waar vier gemeenten zijn – is de regie en samenwerking met veel inspanningen (mede van adviesbureaus) uiteindelijk goed vormgegeven. In de regio Oost-Groningen zijn zeven gemeenten met drie uiteenlopende culturele identiteiten en verkeert de regievoering en samenwerking op dit moment in een impasse. Niettemin zijn de problemen van dien aard dat bovenlokale sturing en samenwerking noodzakelijk zijn.

Uit de interviews die de Rekenkamer heeft gehouden blijkt dat de netwerkpartners overwegend tevreden zijn over de opstelling van de provincie als partner *naast* (en niet *boven*) de overige partijen en de meer sturende rol van de adviesbureaus. Punten van kritiek zijn de hoge kosten van de adviesbureaus, de grote hoeveelheid papierwerk en de bijeenkomsten met vele partijen. Sommige krimp-gemeenten hebben onvoldoende capaciteit om alle vormen van overleg te kunnen bemensen. Ook over de wijze waarop de provincie haar rol als subsidieverstrekker en lobbyist vervult, zijn de partners overwegend tevreden. De Rekenkamer merkt daarbij op dat de mate van tevredenheid van de netwerkpartners niet de enige maatstaf is voor de effectiviteit van de wijze waarop de provincie haar regierol invult. Naast *loslaten* is het nodig dat de provincie kaders stelt. De noodzaak tot kaderstelling lijkt in De Marne niet zo'n grote rol te spelen. In Eemsdelta is hierin voorzien door de rolverdeling met adviesbureaus. Ten slotte is effectieve kaderstelling door de provincie in de regio Oost-Groningen nog afwezig.

Subsidiemiddelen

De provincie beschouwt de middelen uit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden, het ISV-3 en de regeling Werk, Energie en Leefbaarheid (WEL) als de belangrijkste financiële middelen om de gevolgen van krimp op te vangen. Grote delen van de provincie Groningen zijn de eerste fase van bewustwording en planvorming voorbij. Niettemin stelt de Rekenkamer vast dat in de periode 2008–2013 het grootste deel van de middelen uit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden (€ 15 miljoen, dat is twee derde van de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden) is besteed aan onderzoek, planvorming en bewustwording. De informatie die de provincie hierover naar buiten en naar de Staten bracht, wekt volgens de Rekenkamer ten onrechte de indruk dat de meeste middelen aan fysieke ingrepen zijn besteed. Wel is het zo dat met de ISV-3-gelden veel fysieke projecten in krimpgebieden zijn uitgevoerd, met name op het gebied van centrumontwikkeling van belangrijke kernen in de krimpregio's. Opvallend is dat de regio's De Marne en Eemsdelta - zowel uitgedrukt in middelen per hoofd van de bevolking als in middelen per 'verdwenen hoofd' – beduidend meer krimpsubsidie ontvangen dan de regio Oost-Groningen – terwijl daar de problemen aanzienlijk zijn. Een mogelijke verklaring is de gevoelige verhouding tussen de provincie en de gemeenten in deze regio, de complexe relaties tussen de Oost-Groninger gemeenten onderling en het onderontwikkelde Woon- en Leefbaarheidsplan van deze regio dat deze verstoorde verhoudingen weerspiegelt.

Evaluatie en effectmeting

De provincie Groningen evalueert haar krimpbeleid tijdig en regelmatig maar kijkt daarbij niet naar alle relevante aspecten. Haar eigen rol in het krimpbeleid en haar *loslatende* stijl van optreden heeft zij niet expliciet onderwerp van reflectie gemaakt. Ook is er geen eindevaluatie van het Provinciaal Actieplan

Bevolkingsdaling. De effecten van het Provinciaal Actieplan zijn niet in kaart gebracht. Op projectniveau worden niet alle projecten geëvalueerd.

Kennisdeling en informatievoorziening

Kennis en ervaring die zijn opgedaan bij de uitvoering van het krimpbeleid worden voornamelijk gedeeld via het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN). Over dit netwerk zijn de netwerkpartners tevreden. Het KKNN is twee maal geëvalueerd. Deze evaluaties hadden het karakter van een tevredenheids-onderzoek en niet zozeer van een effectmeting.

In de periode 2008–2013 zijn Provinciale Staten regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het krimpbeleid en over de besteding van de middelen. Wel moet daarbij worden aangetekend dat de informatie ten onrechte de suggestie wekt dat er veel middelen geïnvesteerd zijn in het fysieke domein; een groot deel van deze middelen werd echter besteed aan planvorming en beleidsvoorbereiding. Over de inzet van de ISV-middelen zijn Provinciale Staten gefragmenteerd geïnformeerd. Hierdoor hebben zij geen totaaloverzicht.

Overig

De Rekenkamer vindt het zorgwekkend dat de regio Oost-Groningen nog geen gedeelde visie heeft op de spreiding van voorzieningen en op de functies van de Oost-Groninger kernen (woondorpen, centrumdorpen etc.) Dit kan een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het krimpbeleid in deze regio belemmeren.

Het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta is een zeer uitvoerig plan waarvan bijna de helft van de ambities financieel niet gedekt is. Daardoor heeft dit WLP een hybride karakter: enerzijds dat van een beleidsplan met een realistische programmering, maar anderzijds dat van een ambitiedocument zonder financiële dekking. Onzekerheid over de uitvoering is hiervan een gevolg.

De Rekenkamer stelt vast dat bij de gesubsidieerde projecten de nadruk nog te weinig ligt op de noodzaak van het nemen van verliezen en het accepteren van de gevolgen van krimp. Hier komt bij dat de provincie de krimpproblematiek enerzijds ziet als een bovenlokaal probleem en anderzijds de oplossing ervan ziet op lokaal niveau (burgerparticipatie, lokale initiatieven etc.).

Aanbevelingen

1. Maak bij het opstellen van beleidsplannen en Woon- en Leefbaarheidsplannen een duidelijk onderscheid tussen realistische programmering van haalbare en financieel gedekte maatregelen enerzijds en financieel (nog) niet gedekte ambities anderzijds. Op deze wijze kan achteraf verantwoording worden gevraagd en afgelegd over de uitvoering van de geplande maatregelen.
2. Ontwikkel een strategie om de impasse als gevolg van de problematische verhoudingen met en tussen de Oost-Groninger gemeenten te doorbreken. Onderzoek de mogelijkheid het aantal spelers per netwerk in de regio Oost-Groningen te reduceren door aan te sluiten bij de drie positief gewaardeerde culturele identiteiten die er in dit gebied al zijn: Oldambt, Westerwolde en de Veenkoloniën. Overweeg om per deelgebied – en dus steeds met een beperkt aantal gemeenten – een (deel)Woon- en Leefbaarheidsplan vast te stellen.

De Rekenkamer refereert bij deze suggestie aan de organisatie van de LEADER-aanpak in Oost-Groningen waarbij de genoemde drie regio's een eigen steungroep hebben. Neem daarbij als provincie de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een gedeelde visie op de gewenste spreiding van woon-dorpen, centrumdorpen en voorzieningen in de drie deelregio's in Oost-Groningen.

3. Zorg bij inhuur van bureaus die een deel van de provinciale regierol uitvoeren voor een duidelijke en welomschreven opdracht, die ingeperkt is qua kosten en tijd. Voorkom dat bureaus een onafgebakende reeks opdrachten uitvoeren en zodanig verweven raken met de provincie en het werkkterrein dat de provincie voor de beleidsvoering afhankelijk wordt van het bureau.
4. Sluit de fase van het subsidiëren van onderzoek naar en bewustwording van krimp af. Leg meer nadruk op de ondersteuning van concrete uitvoeringsmaatregelen. Vermeld in de verantwoording van de bestede middelen duidelijk het eindproduct van de gesubsidieerde projecten (document, bijeenkomst, fysieke ingreep).
5. Zorg voor een periodieke meting van indicatoren om de effecten van het krimpbeleid in kaart te kunnen brengen, zoals leegstand, woningbouw, leefbaarheid. Maak daarbij waar mogelijk gebruik van beschikbare data en van methoden zoals die bijvoorbeeld in de Monitor van het Woon- en Leefbaarheidsplan Emsdelta in ontwikkeling zijn.

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 Fryslân.

Best practice provincie Fryslân: Aanpak verpauperde panden in Franekeradeel

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 € 100.000 ter beschikking gesteld: € 50.000 voor personele inhuur en € 50.000 voor het betalen van kleine uitgaven, zoals een bouwkundig onderzoek of een afzetting van een verwaarloosd pand 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 met een plan van aanpak te komen. Vervolgens werd een tijdpad afgesproken en controleerde de gemeente of afspraken werden nagekomen. Als eigenaren 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 het betalen van een dwangsom moeten doen.

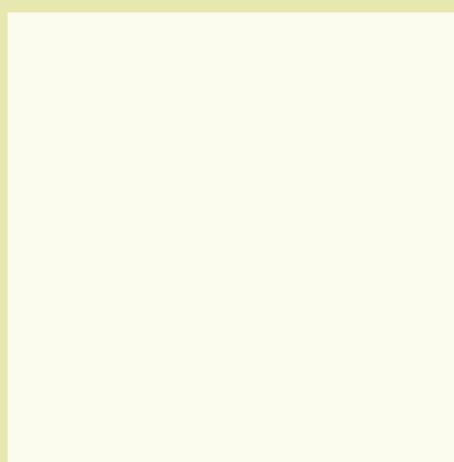
De aanpak van Franekeradeel staat volledig los van de Aanpak Rotte Kiezen (een mede door de provincie Fryslân gesubsidieerd project voor de aanpak van verpauperde panden), is geen Rijksexperiment en ontvangt geen provinciale subsidie. De gemeente Franekeradeel heeft haar succesvolle aanpak gedeeld via het KKNN. Ook heeft de gemeente voorbeeldbrieven ter beschikking gesteld aan alle andere gemeenten. In 2011 heeft de VROM-inspectie een uitgebreide en geactualiseerde Handreiking Aanpak woonoverlast en verloedering gepubliceerd.¹ In deze handreiking zijn onder meer de bevoegdheden van de betrokken partijen beschreven, stappenplannen uitgewerkt en voorbeeldbrieven voor verschillende situaties opgenomen. Ook bevat de handreiking juridische informatie (jurisprudentie). De handreiking is op te vatten als een gedegen en volledig uitgewerkte en voor iedere gemeente beschikbare methode om verkrotte panden aan te pakken.

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

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.²

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.³ 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.⁴ 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-

² 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.

³ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), prognose bevolking kerncijfers 2012–2060.

⁴ 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).

zoek uit van de definitie van krimp zoals verwoord door het Topteam Krimp:⁵

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 Groningen 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.

⁵ 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 onder provincie medewerkers uitgezet. Om na te gaan welke rol 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. De Rekenkamer heeft de volgende projecten geselecteerd: het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta, Waardebehoud Onroerend Goed Oost-Groningen en Wongema. 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.

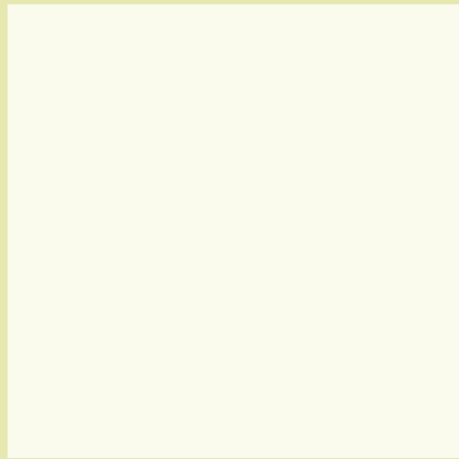
Een uitvoeriger beschrijving van de onderzoeksmethode en een volledige lijst met geïnterviewden is opgenomen in [bijlage 2](#).

1.4

Leeswijzer

In dit rapport geeft de Noordelijke Rekenkamer inzicht in de inhoud en uitvoering van het Groningse krimpbeleid. De rapportage is als volgt opgebouwd. Het tweede hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de demografische veranderingen in de drie Groninger krimpgebieden. Daarnaast wordt in dat hoofdstuk behandeld welk krimpbeleid de provincie op papier heeft gezet. In het derde hoofdstuk komt de provincie als krimpregisseur aan bod. De Rekenkamer oordeelt aan de hand van drie projecten hoe de provincie haar regierol invult. Vervolgens komt in hoofdstuk vier aan de orde hoe de provincie de beschikbare subsidie verstrekt. De Rekenkamer zet uiteen welke middelen als subsidie zijn verstrekt, waaraan die middelen 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 met anderen wordt gedeeld.

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 Bellingwedde. 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.⁶

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

⁶ 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.⁷ 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.⁸

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. Een voorbeeld hiervan is het dorp Ganzendijk, waar woningen zouden worden gesloopt als antwoord op leegstand en leefbaarheidsproblemen, maar waar uiteindelijk tegemoet gekomen is aan het protest en de wensen van de dorpsbewoners. Er zijn voor ruim € 2,2 miljoen woningen opgeknapt; slechts enkele zijn gesloopt. Ook zijn een speeltuin en vlindertuin aangelegd. Dit soort spanningsvelden maakt een adequate analyse van krimp en krimpbeleid lastig.

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 worden ervaren. 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 sociaal-economische achterstand – 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 verschillen tussen de prognoses, gebaseerd op verschillende aannamen. De provincie Groningen stelt haar eigen prognoses op⁹, evenals de andere Noordelijke provincies. Een argument dat zij daarvoor geeft,¹⁰ is dat de landelijke bevolkingsprognoses (Primos, PEARL) ervan uitgaan dat er mensen zullen gaan wonen in de beschikbare en nieuw te bouwen woningen maar dat dit voor krimpgebieden niet geldt. De landelijke cijfers zijn daardoor gekleurd door woningbouwambities. Ook doen zich vertekeningen voor doordat bijvoorbeeld in de ene prognose bewoners van asielzoekerscentra wel worden meegerekend en in de andere niet.

⁷ Team Midterm Review Bevolkingsdaling, *Grenzen aan de Krimp; Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk*, oktober 2014, p.34.

⁸ 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).

⁹ 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).

¹⁰ Schriftelijke antwoorden op vragen van de Rekenkamer d.d. 24 oktober 2014 en interview d.d. 8 januari 2015.

2.2

Drie Groninger krimpgebieden in vogelvlucht

Het Rijk heeft in 2009 in de provincie Groningen drie regio's aangewezen als krimpgebied. Voor krimpgebieden gold in de periode waarop dit onderzoek zich richt (2008–2013) het criterium dat er in 2014 sprake is van een gerealiseerde *bevolkingsdaling* ten opzichte van eerdere jaren en dat de geprognosticeerde bevolkingsdaling in de periode 2014–2040 ten minste 12,5% bedraagt. Bovendien bedraagt de geprognosticeerde *huishoudensdaling* in deze periode ten minste 5%. In 2011 heeft in overleg met de provincies een uitbreiding en afbakening van de gebieden plaatsgevonden. Het overleg met de provincies heeft bovendien geleid tot het aanwijzen van 16 anticipeergebieden in Nederland. Dit zijn gebieden die nu nog niet te maken hebben met demografische krimp, maar die hier in de nabije toekomst wel mee te maken krijgen.

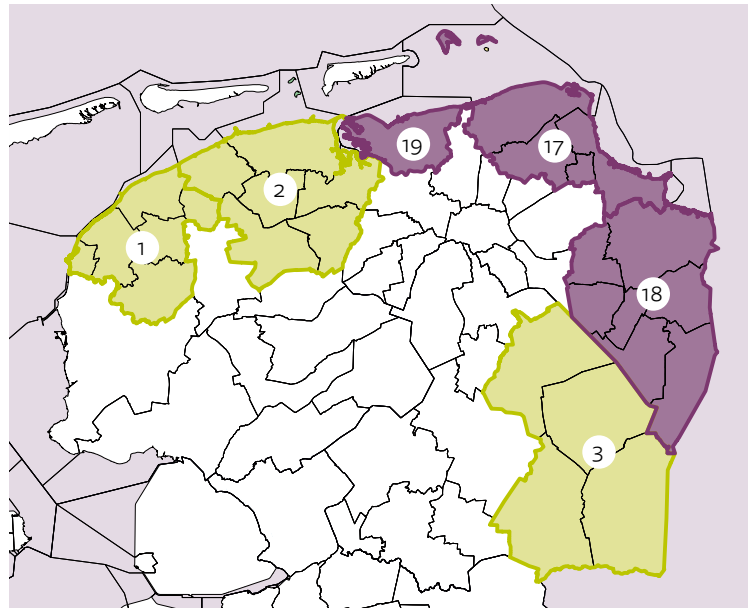
In december 2014 zijn deze criteria aangepast. Diverse doorlichtingen van het krimpbeleid advisereren tot een scherpere selectie van regio's die ondersteuning krijgen. Het kabinet heeft daartoe de criteria herzien. De meest recente criteria zijn geformuleerd in de brief van de minister van BZK aan de 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 meer focus op de anticipeerregio's aanbeveelt. Het kabinet geeft hieraan als volgt invulling:

- voor krimpregio's wordt het kwalificatiecriterium 'geprognosticeerde 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 'geprognosticeerde bevolkingsdaling van ten minste 2,5 procent in 2040' wordt de rijksbetrokkenheid afgebouwd. Bestaande afspraken worden nagekomen.

Dat betekent dat de Achterhoek de status van krimpregio krijgt, waardoor er 8 krimpregio's zijn. Het aantal anticipeergebieden wordt beperkt tot 12.

In de drie Noordelijke provincies zijn binnen de provinciegrenzen van Groningen uitsluitend krimpgebieden aangewezen en in de provincies Fryslân en Drenthe enkel anticipeergebieden. Inmiddels heeft Noordoost-Fryslân de krimpstatus gekregen. De krimpgebieden in de provincie Groningen zijn de gemeente De Marne en de regio's Eemsdelta en Oost-Groningen (zie figuur 2.1).

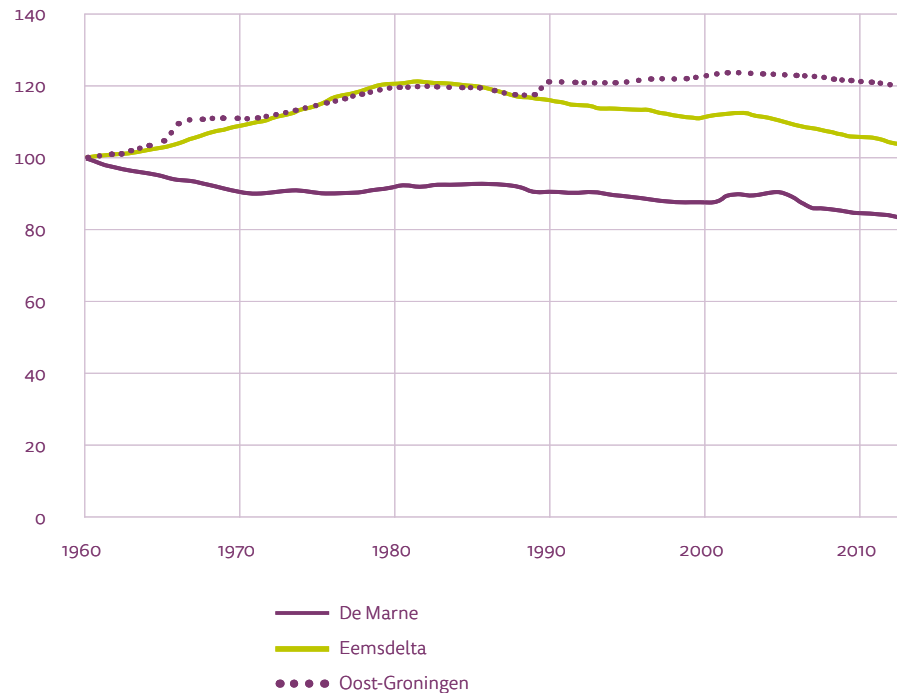
Figuur 2.1 Krimpregio's en anticipeergebieden in Noord Nederland zoals aangewezen door het Rijk (bron: Dienst Landelijk Gebied, 2011)



In elk van de drie Groninger krimpregio's is sprake van een zich voortzettende trend van bevolkingsdaling, die samengaat met sterke ontgroening en vergrijzing. De drie gebieden zijn sociaaleconomisch zwak ontwikkeld. De leefbaarheid van veel dorpen in die gebieden staat onder druk. De krimpgebieden in Groningen zijn in tegenstelling tot sommige andere krimpgebieden in Nederland, bijvoorbeeld Parkstad Limburg, dunbevolkt. Dit brengt specifieke problemen met zich mee, onder andere doordat voorzieningen door de ijle ruimtelijke structuur moeilijker bereikbaar zijn. De leefbaarheid in deze gebieden wordt bedreigd. Ondanks de overeenkomsten mogen de drie Groninger krimpgebieden niet over één kam worden geschoren. De ruimtelijke, sociaaleconomische, bestuurlijke en demografische karakteristieken van de drie gebieden verschillen sterk van elkaar.

In deze paragraaf zal de Rekenkamer een korte impressie – en niet meer dan dat – geven van de drie Groninger krimpgebieden.

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



De Marne

De Marne is een krimpregio die bestaat uit één plattelandsgemeente. De gemeente De Marne had in 2013 in totaal ruim 10.000 inwoners. De werkloosheid in dit gebied is relatief laag. Er is in deze regio vooral werk in de landbouw, visserij en toerisme. De gemeente ligt aan de Waddenzee en heeft bij Lauwersoog een visserijhaven. De visserijsector (inclusief de aanverwante industrieën) is dan ook een belangrijke economische pijler in De Marne. Door de ligging aan de Waddenzee en het Groningse deel van het Lauwersmeergebied, groeit de toeristische sector gestaag.¹¹ Het Lauwersmeergebied is met zo'n 1,8 miljoen bezoekers per jaar een toeristische trekpleister van landelijke betekenis. Zeehondencrèche Pieterburen is jaarlijks goed voor zo'n 140.000 bezoekers.¹² In 2014 was 6,6% van de beroepsbevolking in De Marne werkloos, tegen 7,4% als Nederlands gemiddelde.¹³ De nabijheid van de meeste voorzieningen is in De Marne redelijk op peil, maar inwoners moeten ver reizen om een ziekenhuis te bereiken. Het gebied is wat minder vergrijsd dan de regio's Eemsdelta en Oost-Groningen.¹⁴

Zoals figuur 2.2 duidelijk maakt, laat de ontwikkeling van de bevolking van De Marne al vele jaren een dalende trend zien. Hoewel de daling nu en dan wordt doorbroken, is de trend als geheel negatief. De fluctuaties in het inwonertal van

¹¹ <https://www.demarne.nl/ondernemen>

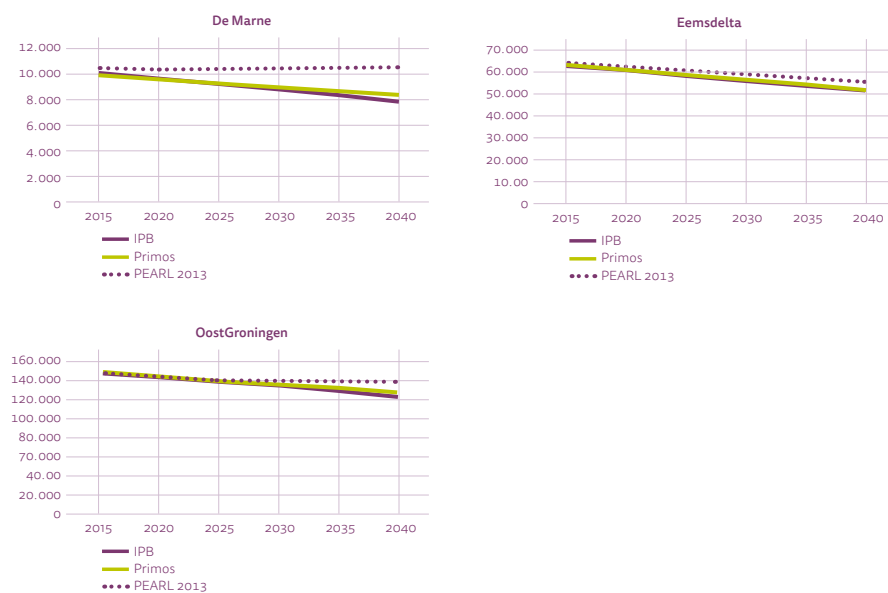
¹² Gemeente De Marne, *Beleidsplan recreatie en toerisme 2013–2017*, augustus 2013.

¹³ Bron: CBS Statline, cijfers over 2014.

¹⁴ RIVM, Factsheet Leefomgeving, gezondheid en zorg in de noordelijke krimpregio's, Bilthoven, april 2015.

De Marne in 2002 en 2007 hebben te maken met de komst en het vertrek van een asielzoekerscentrum.¹⁵ Vanaf 1960 is de bevolking met bijna 20% gedaald. Ook het aantal huishoudens is volgens de CBS-cijfers met 138 gedaald (dat is 2,9%). De grootste huishoudensdaling vond plaats in de periode 2005–2007 en is toe te schrijven aan het vertrek van een asielzoekerscentrum. Als we het effect van de komst en het vertrek van het asielzoekerscentrum buiten beschouwing laten, is het aantal huishoudens door huishoudensverdunding 2007 gestabiliseerd op zo'n 4.660 huishoudens.

Figuur 2.3 Bevolkingsprognoses van IPB, Primos en PEARL 2013 voor de drie Groninger krimpgebieden.



Volgens de PEARL-prognose 2013 zal het aantal inwoners in De Marne de komende jaren min of meer stabiel blijven. Het is opvallend dat er voor De Marne grote verschillen bestaan tussen de bevolkingsprognoses. Daarbij laat PEARL 2013 een afwijkend beeld zien ten opzichte van de overige prognoses. De prognoses van IPB en Primos gaan voor het jaar 2040 uit van een verdere daling van de bevolking van zo'n 20% naar zo'n 8.000 inwoners. Figuur 2.4 laat dit zien. De provincie gaat er in haar beleid van uit dat de bevolking in De Marne in 2040 met zo'n 20% zal zijn gedaald. Als de IPB- en Primosprognose uitkomen, zal de daling van de bevolking in de periode 1960–2040 zo'n 40% bedragen.

Eemsdelta

De krimpregio Eemsdelta bestaat uit vier gemeenten: Delfzijl, Appingedam, Eemmond en Loppersum. Net als De Marne is ook de regio Eemsdelta grotendeels een plattelandsregio. In 2013 had de regio een inwonertal van bijna 150.000. Een verschil met De Marne is dat in deze regio enkele grotere kernen heeft, zoals Delfzijl en Appingedam. Hierdoor is de nabijheid van voorzieningen in de regio redelijk op peil, al moeten bewoners aan de Noordrand van de gemeente Eems-

¹⁵ Gemeente De Marne, *De Marne blijvend de moeite waard, Integraal beleidskader krimp en leefbaarheid*, 2011.

mond ver rijden voor een huisartsenpost of ziekenhuis.¹⁶ Kenmerkend voor deze regio zijn de grootschalige industriële activiteiten. De regio telt twee havens: de Eemshaven en de Chemiehaven Delfzijl. Hierdoor is de industrie in deze regio de belangrijkste werkgever. Bijna 20% van de banen is in deze sector te vinden. Zo'n 14% van de banen heeft betrekking op de detailhandel en zo'n 13% op de gezondheidszorg. Ook vervoer en opslag is een belangrijke economische activiteit. In tegenstelling tot de regio De Marne zijn landbouw en visserij in de Eemsdelta kleine sectoren, waarin minder dan 350 banen te vinden zijn.¹⁷ In de regio Eemsdelta ligt het werkloosheidspercentage hoger dan het Nederlandse gemiddelde. De verschillen binnen de regio zijn echter groot. De gemeente Delfzijl heeft met 9,1% het hoogste percentage werklozen en ook Appingedam scoort met 8,4% boven het Nederlandse gemiddelde van 7,4%. De gemeenten Eemmond en Loppersum doen het met respectievelijk 7,3 en 6,7% iets beter dan het landelijk gemiddelde. De regio heeft relatief zwaar te kampen met vergrijzing, die met name in de gemeente Delfzijl sterk doorzet.¹⁸ Vanwege het feit dat de demografische verandering vroeg is ingezet, zijn er in de regio Eemsdelta al veel woningen gesloopt, met name in het hard krimpende Delfzijl (zie ook figuur 2.4, paragraaf 2.4).

Figuur 2.2 maakt zichtbaar dat het inwonertal in de regio Eemsdelta tot begin jaren '80 nog groeide. Daarna is deze trend gekenterd en is het inwonertal met zo'n 20% afgenomen (een afname van 10.423 inwoners). Daarmee is de regio Eemsdelta – en met name de havenstad Delfzijl – momenteel de hardst krimpende regio van Nederland. Vanaf 2004 is in deze regio ook de afname van het aantal huishoudens begonnen. In de afgelopen 10 jaar is het aantal huishoudens met ruim 700 afgenomen; dat is een afname van 2,5%. Volgens alle prognoses zal de bevolkingskrimp de komende jaren lineair doorzetten. Anders dan in De Marne spreken de prognoses elkaar hier niet tegen, maar komen ze uit op een vergelijkbaar verloop (zie figuur 2.3). Ten opzichte van 2014 zal de bevolking in de regio Eemsdelta in 2040 met zo'n 14% zijn gedaald. In totaal zal over de periode 1980–2040 dus sprake zijn van een daling van de bevolking van zo'n 34%.

Oost-Groningen

De krimpregio Oost-Groningen bestaat uit zeven gemeenten, Oldambt, Bellingwedde, Menterwolde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde. De regio telt een kleine 150.000 inwoners. Binnen de regio treffen we veel veenkoloniaal gebied aan, maar ook toeristisch aantrekkelijke zandgronden in Westerwolde en zeekleigebied in het noorden van de regio (Oldambt). De regionale economie van dit gebied is zwak. Het werkloosheidspercentage in de regio Oost-Groningen bedroeg in 2014 8,1%. Maar ook op andere sociaaleconomische terreinen scoort Oost-Groningen zwakker dan de andere krimpregio's. Zo is de ervaren gezondheid in Oost-Groningen minder goed, ligt het percentage mensen met twee of meer chronische aandoeningen hoger en zijn ook het gebruik en de kosten van zorg beduidend hoger. De tevredenheid over voorzieningen ligt wat lager dan in andere regio's. Veel van deze effecten zijn maar ten dele te verklaren door de

¹⁶ RIVM, Factsheet Leefomgeving, gezondheid en zorg in de noordelijke krimpregio's, Bilthoven, april 2015.

¹⁷ Rigo, Woon- en leefbaarheidsmonitor Eemsdelta 2014, 2014.

¹⁸ RIVM, Factsheet Leefomgeving, gezondheid en zorg in de noordelijke krimpregio's, Bilthoven, april 2015.

sterke vergrijzing in dit gebied.¹⁹ Er werken meer dan 3.000 mensen bij de bedrijven voor sociale werkvoorziening (SW)²⁰ Synergon en Wedeka die daarmee de grootste werkgevers in deze regio zijn. Daarmee telt Oost-Groningen 3,5 keer zoveel SW'ers als in de rest van het land. Daarnaast leven er meer dan 8.000 mensen van een Wajong- of bijstandsuitkering. Ook ligt het aantal arbeidsplaatsen per 1.000 inwoners ver onder het landelijk gemiddelde.²¹ Dit is voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid reden geweest om in de periode 2015-2018 een financiële bijdrage van maximaal € 18 miljoen beschikbaar te stellen voor deze regio.²² In sommige delen van de regio, met name in delen van Vlagtwedde, moeten inwoners ver reizen om voorzieningen als een NS-station, een bibliotheek, een huisarts of ziekenhuis te bereiken.²³

Uit figuur 2.2 blijkt dat de regio Oost-Groningen de minst krimpende krimp-regio van Groningen is. Het inwonertal groeide nog enigszins tot 2004, en krimpt daarna licht.²⁴ In de afgelopen 10 jaar is de bevolking met zo'n 3% afgenomen. Door gezinsverdunding nam het aantal huishoudens in de afgelopen 10 jaar nog toe met 376; een toename van 0,6%. De in 2004 ingezette bevolkingsdaling zal volgens alle prognoses doorzetten. Over de exacte mate van krimp na 2025 verschillen de uitkomsten van de prognoses. Tot 2040 zal het aantal inwoners in Oost-Groningen afnemen met 7% tot 17%. De totale bevolkingskrimp ten opzichte van het maximum in 2003 zal – afhankelijk van de prognose – uitkomen op 10% tot 20%. Opvallend is dat, hoewel Oost-Groningen het minst krimpende krimpgebied is, de sociaaleconomische problemen hier het grootst zijn. Dit sterkt de Rekenkamer in de aanname dat krimp vooral een versterkend effect heeft op problemen die al (latent) aanwezig zijn.

2.3

Gevolgen van demografische veranderingen in de krimpgebieden

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:

¹⁹ RIVM, *Factsheet Leefomgeving, gezondheid en zorg in de noordelijke krimpregio's*, Bilthoven, april 2015.

²⁰ Sociale werkvoorziening voor mensen met een arbeidshandicap of langdurig werklozen.

²¹ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/27/nieuw-perspectief-voor-oost-groningen-met-het-akkoord-van-westerlee.html>

²² Commissie Ruim baan voor Oost-Groningen, *Met vereende kracht, akkoord van Westerlee*, 27 februari 2015.

²³ RIVM, *Factsheet Leefomgeving, gezondheid en zorg in de noordelijke krimpregio's*, Bilthoven, april 2015.

²⁴ In de grafiek komen twee 24 sprongetjes in het inwonertal voor. Deze zijn te verklaren uit gemeentelijke herindelingen in de 60-er jaren en in 1990.

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, aardbevingsproblematiek (met name in Eemsdelta)

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 belangrijkste beleidsdoelen van de provincie Groningen in de periode 2008–2013 zijn verwoord in de beleidsdocumenten *Krimp in Groningen* (2009), het *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013*, de evaluatie daarvan in de *Voortgangsrapportages Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2011 en 2012*, de actualisatie van het actieplan in de *Nota Ruimte voor Daadkracht* (2013), het *Beleidskader Stedelijke Vernieuwing 2010–2014*, het *Pact Eemsdelta*, het *Convenant Groningen op koers* (2012) en het *Actieprogramma Werk, Leefbaarheid en Energie* (2012).

In het beleidsdocument *Krimp in Groningen* van 2009²⁵ ziet de provincie zichzelf voor de volgende opgaven geplaatst:

- Transformatie van de woningvoorraad: particuliere woningverbetering, zeer grote sloopopgave, vooral in de grotere dorpen, waarvoor het aankopen van goedkope koopwoningen nodig is;
- Investeren in openbare ruimte: aanpak van leegstaande en vervallen panden, saneren en revitaliseren bedrijventerreinen, aanpak herstructureringslocaties, aanpak centrumgebieden in vrijwel alle gemeenten, bestrijden van sociale overlast;
- Voorzieningen: realiseren van seniorenwoningen en woon-zorgzones, realiseren van brede scholen en multifunctionele accommodaties in alle gemeenten,

²⁵ Provincie Groningen, *Krimp in Groningen*, juni 2009.

- opschaling van scholen naar het regionale niveau.
- Bereikbaar houden van voorzieningen: aanpak van wegeninfrastructuur, verbetering van openbaar vervoer op platteland naar centrumdorpen.
- Andere planning en financiering: ontwikkelen nieuwe evenwichten in bevolkingsomvang, woningvoorraad, voorzieningenstructuur en bereikbaarheid, ontwikkelen nieuwe financieringsvormen, bij gebrek aan inkomsten uit nieuwbouw.

In het *Beleidskader Stedelijke Vernieuwing 2010–2014, Ruimte voor Vernieuwing*²⁶ (2010) geeft de provincie aan welke doelen zij nastreeft met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)-3. Dit wordt voor een groot deel besteed in de krimpregio's. Het Rijksbeleidskader ISV-3 en het Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013 (POP) vormen het kader voor de inzet van de middelen. In het Provinciaal Omgevingsplan is een belangrijke opgave: *de transformatie van de woningvoorraad en het behoud van de leefbaarheid met het oog op de structurele bevolkingsdaling*.²⁷ Het gaat om ingrepen in de verouderde woningvoorraad, zoals sloop, nieuwbouw (van woningtypen die er onvoldoende zijn of woningen voor specifieke doelgroepen), renovatie, isolatie, etc. De provincie hanteert hierbij de volgende beleidslijnen:

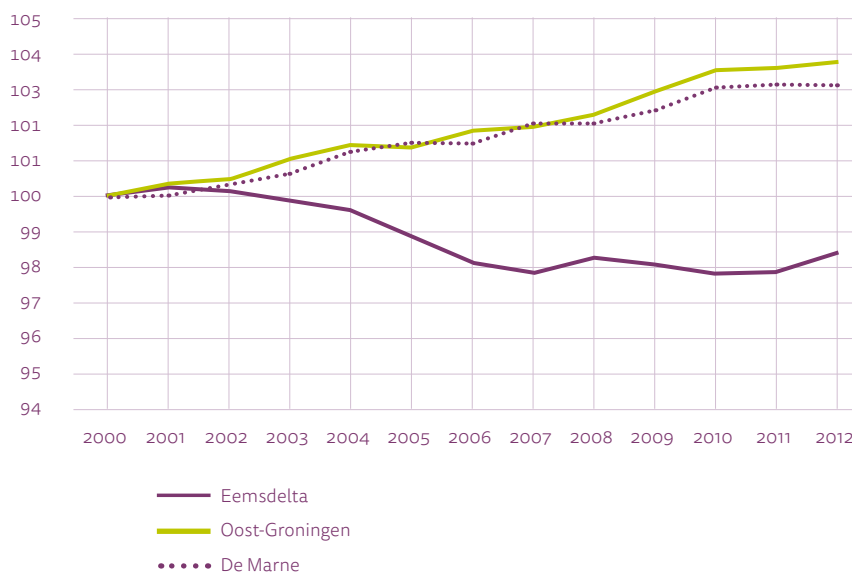
- Concentratie van wonen en werken in de regio Groningen-Assen en de stedelijke centra;
- Appingedam/Delfzijl, Winschoten, Veendam en Stadskanaal met een sterkere centrumfunctie van deze steden voor het omliggende platteland;
- Zuinig ruimtegebruik;
- Behouden en versterken van de leefbaarheid van het platteland.

Zoals hierboven blijkt, zet het krimpbeleid in op transformatie en in het bijzonder sloop van de woningvoorraad. Figuur 2.4 laat de (geïndexeerde) ontwikkeling van de woningvoorraad zien. Daarin is te zien dat in de regio Eemsdelta een netto-vermindering van de woningvoorraad van zo'n 2% is bewerkstelligd. In de regio's De Marne en Oost-Groningen neemt de woningvoorraad onverminderd toe met respectievelijk zo'n 3 en 4%. Deze groei van de woningvoorraad in deze twee regio's is groter dan de (beperkte) groei van het aantal huishoudens in dezelfde periode. Dit duidt op een mismatch. In iedere krimpregio zijn Woon- en Leefbaarheidsplannen (WLP's) opgesteld. Deze plannen beogen de transitie van de ruimtelijke en functionele organisatie van het gebied. Uit de WLP's blijkt dat er in Eemsdelta en Oost-Groningen nog een fors sloopprogramma moet volgen, met veel minder terugbouw dan in eerdere periodes.

²⁶ Provincie Groningen, *Beleidskader Stedelijke Vernieuwing 2010–2014, Ruimte voor Vernieuwing*, januari 2010.

²⁷ Een van de drie Rijksdoelstellingen voor ISV-3 is: Bevordering van de kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad voor zover nodig rekening houdend met een te verwachten afname van het aantal huishoudens.

Figuur 2.4 De ontwikkeling van de woningvoorraad in de drie krimpgebieden in de periode 2000–2012 (geïndexeerd, 2000 = 100%) (bron: CBS Statline).



De provincie Groningen heeft het actieplan *Kijk op Krimp, Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013* vastgesteld. Hierin formuleert zij de volgende doelstellingen:

- De provincie wil regio's en gemeenten stimuleren om de aanwezigheid van beschermde stads- en dorpsgezichten en monumenten in hun gebied te benutten bij het opstellen van krimpplannen en -visies;
- De provincie wil de werkloosheid terugdringen. De sector recreatie en toerisme kan een impuls geven aan de werkgelegenheid, leegstaande panden kunnen worden herbestemd voor kleinschalige bedrijvigheid, er moeten initiatieven ontwikkeld worden op het gebied van energie en er moeten arbeidsmarkt- en scholingsprojecten komen die bijdragen aan een betere afstemming tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten.²⁸

In het *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling* staan verder ongeveer 30 acties voor de aanpak van bevolkingsdaling en de negatieve gevolgen daarvan. De acties zijn onderverdeeld in 6 categorieën: communicatie en bewustwording, Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen (WLP's), experimenten, strategische samenwerking en sociaal-economische vitalisering.

In juli 2013 verscheen een actualisering van dit beleid: de nota *Ruimte voor Daadkracht, provinciaal beleid bevolkingsdaling*.²⁹ In het laatste hoofdstuk is beschreven wat de provincie de komende periode wil doen. Dit zijn geen scherp geformuleerde doelstellingen, maar oplossingsrichtingen: vertrouwen in burgers, stimuleren en waarderen van actief burgerschap en ondernemerschap, inspirerend anticiperen, bundelen en samenwerken, ruimte geven aan experimenten, de vaart erin houden en resultaten zichtbaar maken, pro-actief zijn op de provinciale thema's onderwijs, arbeidsmarktbeleid, woningbouwbeleid, fysieke en digitale

²⁸ Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling, p.12.

²⁹ Provincie Groningen, *Ruimte voor Daadkracht, provinciaal beleid bevolkingsdaling*, juli 2013.

bereikbaarheid, doelgericht financieel ondersteunen, schakel tussen gemeenten en Rijk.

Op 29 oktober 2012 is het convenant *Groningen op koers* ondertekend door Rijk, provincie, twaalf krimp gemeenten en de groeigemeente Groningen. In het document zijn afspraken vastgelegd over: het opstellen en uitvoeren van Woon- en Leefbaarheidsplannen, samenwerking tussen groei- en krimpregio's, grensoverschrijdende samenwerking, wonen en ruimte, voorzieningen en economie en arbeidsmarkt. Afgesproken is om in 2014 de uitvoering van het convenant te evalueren. De provincie heeft begin 2015 aangegeven dat de evaluatie inmiddels is gestart.

In 2012 heeft de provincie besloten om de gemeenten Oldambt, Delfzijl en De Marne via een *Actieprogramma Leefbaarheid, Werk en Energie* een extra impuls te geven. Het gaat om centrumontwikkeling in de stedelijke kernen Delfzijl en Winshoten en het versterken van toerisme/recreatie in het Lauwersmeergebied.

Woon- en Leefbaarheidsplannen

Het regionale en gemeentelijke krimpbeleid is vastgelegd in drie Woon- en Leefbaarheidsplannen. In het *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013* en in het *Beleidskader voor Stedelijke Vernieuwing* van 2010 heeft de provincie aangegeven waaraan een Woon- en Leefbaarheidsplan moet voldoen. Het plan moet aangeven hoe een gemeente in samenwerking met woningcorporaties en andere partijen wil omgaan met de transformatie in de sociale huursector, nieuwbouw en sloop van woningen, rekening houdend met prognoses, behoeften en het grote aanbod aan woningbouwcapaciteit in bestemmingsplannen. Daarbij moet worden voorkomen dat leegstand, verpaupering en stagnatie van de transformatie van de woningvoorraad ontstaan. Ook moeten afspraken worden gemaakt over verbetering van de kwaliteit van de woonomgeving, concentratie van woningbouw in bestaande stedelijke centra, onder andere in relatie tot de beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorzieningen. Ook moet worden aangegeven hoe de transformatie van de goedkope koopsector wordt aangepakt en hoe thema's als welzijn en zorg, ruimtelijke kwaliteit, energiebesparing, veiligheid, gezondheid en duurzaamheid een rol spelen. Tot slot moeten afspraken worden gemaakt over de monitoring van de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van de woningbouw.

In elk van de drie krimpregio's is een Woon- en Leefbaarheidsplan opgesteld. In het Woon- en Leefbaarheidsplan van De Marne wordt onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke taken en overige noden en ligt het accent op de organisatiekracht van burgers. Verder constateert de Rekenkamer dat het Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen slechts een *basisplan* is. Het plan is minder concreet en uitgewerkt dan het plan van De Marne en de Eemdelta. De provincie heeft aangegeven dit te herkennen.³⁰ In Oost-Groningen is het Woon- en Leefbaarheidsplan in twee stappen tot stand gekomen: een eerste visiedocument zonder programmatische onderlegger en vervolgens drie bestuurlijke en regionale prioriteiten met programmatische afspraken.³¹ Opvallend is dat er in de regio Oost-Groningen nog geen gedeeld beeld bestaat over de functies van de verschillende dorpen

³⁰ Interview provincie Groningen d.d. 8 januari 2015.

³¹ Primair onderwijs, particuliere woningvoorraad en prestatieafspraken huurvoorraad.

(Voorzieningen of niet? Centrumdorp of woondorp? Nieuwbouw of niet?). Dit gebrek aan consensus kan een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het krimpbeleid in deze regio belemmeren. Het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta is één van de projecten die de Rekenkamer nader bestudeerd heeft. Dit plan wordt beschreven in hoofdstuk 3. Het plan is zeer omvangrijk en kent een apart Plan van Aanpak en Uitvoeringsprogramma.

Uit het onderzoek is gebleken dat er onzekerheid is over de uitvoering van het WLP Eemsdelta. Dit komt omdat bijna de helft (46%) van de ambities uit het WLP financieel niet gedekt is.³² Het Uitvoeringsprogramma 2012–2021³³ is realistischer dan het WLP, maar er is nog steeds een tekort aan financiering van ruim 20%.³⁴ Daarmee is ook de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma niet geheel zeker.

Het WLP Eemsdelta bevat meer ambities dan alleen die waarvoor financiële dekking is gevonden. Het plan heeft immers ook een *agenderende* functie. Het beschrijft wat nodig is in de Eemsdelta om te kunnen beantwoorden aan de gevolgen van krimp met als oogmerk hiervoor ook in de toekomst geld 'binnen te halen'. Dit lukt ook, zoals blijkt uit de rol die het WLP Eemsdelta speelt in de Dialoogtafel die zich inzet voor de verdeling van de gelden voor de regio's die worden getroffen door aardbevingen als gevolg van de gaswinning. Uit het advies van de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (Commissie Meijer)³⁵ en het 'aardbevingsakkoord' *Herstel van Vertrouwen*³⁶ blijkt, dat het feit dat er een woon- en leefbaarheidsplan ligt waarin de opgaven helder beschreven staan en waarvoor al een uitvoeringsorganisatie is vormgegeven, ertoe leidt dat de 'aardbevingsgelden' zullen worden ingezet om een deel van deze opgaven uit het WLP Eemsdelta te bekostigen.

De Rekenkamer constateert niettemin dat het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta een hybride document is: ambities en een realistische programmering van de uitvoering lopen door elkaar heen. De gevolgen zijn: onzekerheid over de haalbaarheid van de uitvoering, de voortgang en de mate waarin de gestelde doelen bereikt worden.³⁷ Daarnaast zijn de afspraken uit het plan niet bindend voor partijen. Het is moeilijk gebleken om ervoor te zorgen dat iedere gemeente zich aan de afspraken houdt. Een ander probleem bij de uitvoering is dat projecten die zijn gericht op ingrijpen in de particuliere woningmarkt moeizaam verlopen. Tot slot moet nog vermeld worden dat er buiten de woningcorporaties weinig partijen zijn die in de regio willen investeren. Dit gaf de corporaties een sterke machtspositie in de onderhandeling met de vier gemeenten bij de totstandkoming van het WLP.

³² Voor volledige uitvoering van het WLP is € 890 miljoen nodig, waarvan slechts € 479 miljoen gedekt is.

³³ Het Uitvoeringsprogramma is opgesteld door Enno Zuidema Stedebouw en Weusthuis Associatie en op 7 november 2012 door de Stuurgroep Wonen en Voorzieningen vastgesteld.

³⁴ Voor uitvoering van het volledige Uitvoeringsprogramma is € 526 miljoen nodig. Daarvan is van € 115 miljoen (= 22%) de financiering nog niet rond.

³⁵ Commissie Meijer, *Vertrouwen in een duurzame toekomst; een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen*, eindadvies van de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, (zonder datum).

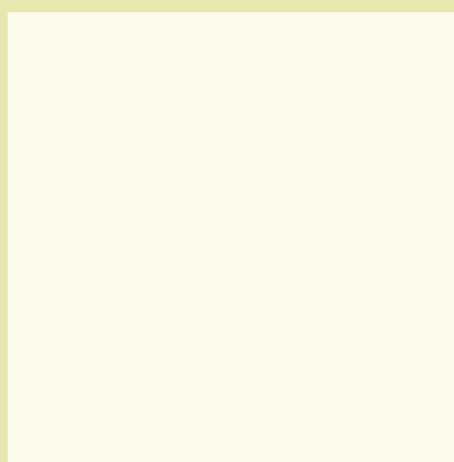
³⁶ H.G.J. Kamp, M.J. van den Berg, e.a., *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*, 17 januari 2014.

³⁷ In de Voortgangsrapportage van het uitvoeringsprogramma van juni 2014 wordt vermeld wat wel en wat niet in uitvoering wordt genomen.

Hoewel er een brede consensus bestaat dat krimp niet kan worden bestreden, 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 sociaaleconomisch vlak – kan versterken. Het Rijk heeft in de provincie Groningen drie krimpgebieden aangewezen: De Marne, Eemsdelta en Oost-Groningen. De problemen in deze drie regio's verschillen sterk van elkaar. De krimp zet het sterkst door in De Marne en Eemsdelta. Met name in Eemsdelta is de sloopopgave groot. In Oost-Groningen is de bevolkingskrimp weliswaar minder sterk, maar door de al aanwezige sociaaleconomische achterstand van dit gebied zijn de gevolgen van de krimp des te groter. Er is sprake van een stapeling van problemen die door de bevolkingsafname wordt versterkt.

De provincie Groningen heeft vanaf 2009 beleid vastgesteld om de negatieve gevolgen van krimp op te vangen. Daarin ziet de provincie opgaven op het gebied van de transformatie van de woningmarkt, investeringen in de openbare ruimte, het bereikbaar houden van voorzieningen en het ontwikkelen van een andere planning en financiering. In het *Provinciaal Actieplan bevolkingsdaling* heeft zij bovendien zo'n 30 concrete acties opgesteld. In het bijgestelde beleid uit 2013 formuleert de provincie oplossingsrichtingen, maar geen scherpe doelstellingen. In het convenant *Groningen op koers* dat tussen het Rijk, de provincie, de twaalf krimp gemeenten en de gemeente Groningen is overeengekomen, zijn onder meer afspraken vastgelegd over het opstellen en uitvoeren van woon- en leefbaarheidsplannen (WLP's), waarin iedere regio haar eigen krimpmaatregelen vaststelt. Inmiddels hebben alle Groninger krimp regio's een WLP vastgesteld. Het WLP Oost-Groningen voldoet niet aan alle criteria en moet worden beschouwd als een basisplan. Het WLP Eemsdelta is een zeer uitvoerig plan waarvan echter bijna de helft van de ambities financieel niet zijn gedekt. Daardoor heeft dit WLP een hybride karakter: enerzijds dat van een beleidsplan met een realistische programmering, maar anderzijds dat van een ambitiedocument nog zonder financiële dekking.

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 Groningen 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 het schaalniveau van de drie krimpgebieden heeft de provincie te maken met gemeenten, woningcorporaties, onderwijs- en kinderopvangorganisaties, het MKB, detailhandel, bewonersorganisaties en in sommige gevallen met het Ministerie van BZK. In tabel 3.1 is een overzicht gegeven van de netwerkpartners per krimpgebied.

Tabel 3.1 Netwerkpartners van de provincie Groningen in de drie krimpgebieden

De Marne	Eemsdelta	Oost-Groningen
1 gemeente (De Marne)	4 gemeenten (Appingedam, Delfzijl, Eemmond en Loppersum)	7 gemeenten (Oldambt, Bellingwedde, Menterwolde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde)
1 corporatie	7 corporaties	4 corporaties
	12 welzijns-/zorginstellingen	4 zorginstellingen
onderwijsbesturen	onderwijs- en kinderopvangorganisaties	onderwijsbesturen primair en secundair onderwijs
	MKB/detailhandel	MKB/detailhandel
bewonersorganisaties		
	Ministerie BZK	Ministerie BZK

Op het schaalniveau van Noord-Nederland participeert de provincie in het provinciale en landsdeelnetwerk voor krimp in Noord-Nederland. Dit netwerk bestaat uit:

- provincies Drenthe, Fryslân en Groningen;
- krimp- en anticipeerregio's en krimp gemeenten (ambtenaren en bestuurders);
- Kennisnetwerk Krimp Noord Nederland (KKNN);
- Rijksuniversiteit Groningen en Hanzehogeschool.

Het KKNN is in opdracht van de drie noordelijke provincies in 2010 opgericht door de Rijksuniversiteit Groningen en de Hanzehogeschool Groningen. Het doel van dit netwerk is drieledig: het opzetten van een kennisnetwerk rondom krimp, het delen van kennis en kennisontwikkeling. In dit kader organiseren de drie noordelijke provincies, de RUG en de Hanzehogeschool gezamenlijk zogeheten *Krimpcafé's*. Bij deze bijeenkomsten wordt kennis over de aanpak van bevolkingsdaling gedeeld. De drie noordelijke provincies subsidiëren het KKNN.³⁸ In 2013 en 2014 is het KKNN geëvalueerd.³⁹

Op landelijk niveau is de provincie Groningen initiator en de gedeputeerde informeel *spokeswoman* van het landelijke overleg van de topkrimp regio's, waarvan de provincies Limburg, Zeeland en Groningen deel uitmaken. Tot dit netwerk behoren ook de ministeries van BZK en IenM, de Minister van Wonen, Tweede Kamerleden, adviseurs, bestuurders en ambtenaren van overige krimp- en anticipeerregio's in het land.

Binnen elke krimp regio zijn er stuurgroepen, projectgroepen en overige overlegvormen. Vanwege het opzetten van samenwerking en planvorming is het aantal overlegvormen, de samenstelling ervan en de frequentie van overleg telkens veranderd gedurende de onderzoeksperiode 2008–2013. In bijlage 3 is schematisch weergegeven welke overlegstructuren er waren in het jaar 2013. De organisatiestructuur in de drie gebieden is verschillend. De regio Eemsdelta kent de meeste overlegstructuren, waaronder een Stuurgroep, een Stuurgroep Plus (met vertegenwoordigers van de sectoren wonen, welzijn en zorg, onderwijs en MKB), een Voorbereidend overleg Stuurgroep Plus, een Kernteam en een Kernteam Plus. Ook De Marne en Oost-Groningen hebben een Stuurgroep. In De Marne vormen de wethouder en de gedeputeerde samen de stuurgroep, aangevuld met de programmamanager bevolkingsdaling van de provincie en de programmamanager krimp van de gemeente. In Oost-Groningen bestaat de stuurgroep uit portefeuillehouders van de 7 gemeenten. In deze regio bestaan er tussen de gemeenten (en andere partijen) zeer grote inhoudelijke verschillen in de perceptie van krimp en van de gevolgen daarvan voor het eigen gebied. In de Eemsdelta is de stuurgroep gemengd samengesteld, namelijk met overheden en met bestuurders van onderwijsinstellingen, zorginstellingen, corporaties, een vertegenwoordiger van detailhandelsorganisaties.

³⁸ De provincie Groningen heeft in 2011 € 15.000 en in 2012 € 25.000 subsidie verleend aan de Hanzehogeschool als penvoerder van het KKN.

³⁹ http://kknn.vanmeernaarbeter.nl/sites/kknn.vanmeernaarbeter.nl/files/13_0102%20evaluatie%20KKNN%202013_0.pdf. Naar aanleiding van de uitkomst van de evaluatie hebben Gedeputeerde Staten in december 2014 besloten om het KKNN voor een nieuwe periode van 4 jaar te subsidiëren met een bijdrage van € 27.500 per jaar. De provincies Drenthe en Fryslân hebben besloten om ook eenzelfde bedrag bij te dragen. (Besluitenlijst GS Groningen, 16 december 2014).

Op het schaalniveau van Noord-Nederland maakt de provincie deel uit van het jaarlijkse Bestuurlijk overleg van gedeputeerden van 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-vak-gemeenschap* in Noord-Nederland. Op landelijk niveau overleggen het IPO en de topkrimpregio's minimaal een keer per 6 weken.

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.⁴⁰ 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:⁴¹

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.

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 *doorzettingsmacht* en de mate waarin de regisseur de vrijheid heeft zijn *eigen beleidskader* vorm te geven. Onder *doorzettingsmacht* wordt verstaan: de mate waarin de regisseur andere partijen zijn wil kan opleggen en medewerking kan afdwingen. Wanneer de doorzettingsmacht 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 doorzettingsmacht 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 regiestijlen weergegeven. Op de website van de Noordelijke Rekenkamer is een uitgebreider figuur opgenomen (<http://www.noordelijkerekenkamer.nl/nl/onderzoek/archief/154-bijlage-krimp>).

⁴⁰ Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.

⁴¹ Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.

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

Eigen 'script' of beleidskader			
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur Het eigen beleid opleggen met doorzettingsmacht (geld, bevoegdheden, dwingende argumentatie)	Uitvoeringsgerichte regisseur Het beleid van een ander opleggen met doorzettingsmacht (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 doorzettingsmacht 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 doorzettingsmacht is gebaseerd. Het staat de regisseur tevens vrij het script te wijzigen.

De *uitvoeringsgerichte regisseur* ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, 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 doorzettingsmacht. 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.⁴²

⁴² Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, p.20.

3.4 Provinciale regie in het krimpbeleid

Wanneer het schema met regietypen in figuur 3.3 wordt toegepast op de bevindingen van de Rekenkamer in dit onderzoek naar het krimpbeleid, wordt duidelijk op welke deelterreinen binnen het krimpbeleid de provincie doorzettingsmacht heeft en waar zij een eigen beleidskader inbrengt.

3.4.1 Doorzettingsmacht

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. *Doorzettingsmacht* is niet synoniem met *bevoegd gezag*. Ook *geld* en *dwingende argumentatie* zijn middelen waarmee doorzettingsmacht wordt uitgeoefend.⁴³ 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 gesteld worden dat de provincie geen geheel eigen beleidskader heeft. Enerzijds heeft de provincie bepaald dat er Woon- en Leefbaarheidsplannen moesten komen en voorgeschreven waaraan deze plannen moesten voldoen. Ook heeft zij aangedrongen op het afboeken op grondexploitatie door gemeenten. Anderzijds volgt zij voor een groot deel niet zozeer een *eigen script* alswel een script dat is opgesteld door *de regio*. De Woon- en Leefbaarheidsplannen, die de kern van het script vormen, zijn immers opgesteld door de gemeenten, woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen en overige maatschappelijke organisaties, onder leiding van een adviesbureau. In het *afwegingskader* van Partners 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 Woon- en Leefbaarheidsplan Eemdelta, Waardebehoud Onroerend Goed Oost-Groningen en Wongema. In deze paragraaf worden de projecten kort

⁴³ Partners+Pröpper *Handreiking regievoering*, eerder verschenen in de publicatie: Delftse Rekenkamer, *Regievoering door de gemeente Delft*, 12 juli 2012 (uitgevoerd door Partners+Pröpper).

beschreven en wordt weergegeven welke rol de provincie gespeeld heeft in de totstandkoming en uitvoering ervan.

3.5.1

Project Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta

Totale uitgaven:

Project	Totale kosten	Provinciale bijdrage WLP
WLP Eemsdelta	920.000	560.000
Aanvullende financiering WLP Eemsdelta	130.000	86.667
Uitvoering WLP Eemsdelta over 2013	206.700	137.800
Werkplan uitvoering WLP Eemsdelta 2014	265.000	140.666
Totaal kosten	1.521.700	925.133

Looptijd: 2009–2012

Omschrijving: Het project behelst het tot stand brengen van een Woon- en Leefbaarheidsplan voor de regio Eemsdelta. Daartoe behoren ook het opstellen van een ontwikkelingsovereenkomst op basis dit plan, een regionale leefbaarheidsmonitor (waaronder een woningmarktmonitor) en een experimentele nieuwe methodiek van ruimtelijke planning in krimpende regio's.

Uitvoering: De totstandkoming van het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta (WLP Eemsdelta, hierna: WLP) is een complex proces geweest. Er is geen sprake van één afgebakend project. Het WLP is voorafgegaan door een Plan van Aanpak en verder uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma. Verder zijn er enkele verkenningen en onderzoeken uitgevoerd die als bouwstenen hebben gefungeerd voor het WLP. Bij aanvang had de provincie globale vereisten voor een WLP geformuleerd,⁴⁴ maar het was voor nog geen enkele partij duidelijk hoe het WLP eruit zou moeten zien.

In het POP (2009) en het Beleidskader Stedelijke Vernieuwing (2010) zijn globale eisen gesteld aan de inhoud van het WLP. Door het unieke karakter van het WLP was het in dit stadium nog geen enkele partij duidelijk hoe het WLP eruit zou moeten zien. De opdrachtverlening aan het adviesbureau bleef daarom globaal. Gaandeweg de opdracht werd duidelijk dat behalve woningbouw ook zaken als onderwijs en zorg in het plan moesten worden opgenomen. Het op één lijn krijgen van de gemeenten kostte veel moeite omdat de gemeenten een groot belang hechtten aan het verkrijgen van de laatste woningcontingenten. Op 15 september 2009 is het Pact Regio Eemsdelta gesloten tussen de vier Eemsdeltagemeenten en de provincie.

⁴⁴ In het POP (2009) en het Beleidskader Stedelijke Vernieuwing (2010).

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de provincie aanvankelijk een agenderende rol vervulde. Zij bepaalde dát er een WLP moest komen en bepaalde in grote lijnen aan welke eisen een WLP moest voldoen.

Voor het opstellen van het WLP en voor de uitvoering ervan zijn twee adviesbureaus ingehuurd. De provincie is voor de eerste fase opdrachtgever geweest. Voor de tweede en derde fase was dat de gemeente Appingedam namens de regio Eemdelta. De provincie heeft bewust gekozen voor het ondersteunen in plaats van het leiden van deze planprocessen. Omdat nog niet duidelijk was hoe het WLP eruit moest zien, was de opdracht aan het adviesbureau aanvankelijk niet strikt omschreven. Vanuit de provincie is wel druk uitgeoefend om het afgesproken tijdpad te halen.

De provincie is als lid vertegenwoordigd bij ieder overleg in de regio, zowel op bestuurlijk niveau in de Stuurgroep(PLUS), als op ambtelijk niveau in het Kernteam(PLUS). In die zin is sprake van horizontale sturing door de provincie. De provincie heeft in de kernteams en de projectgroepen informatie, kennis en hulp aangedragen om keuzes te faciliteren. De provincie is in het proces zichtbaar. Het grote aantal overleggen heeft ook zijn keerzijde. Gemeenten hebben te weinig capaciteit (fte's) om alle overleggen voor te bereiden en te bemannen. Ook het maken van beleid en uitvoering van de ontwikkelde projecten vergt veel van de gemeentelijke capaciteit. Sommige gemeenten huren externen in om de processen te begeleiden of projectvoorstellen op te stellen. Volgens enkelen is de provincie bij de besprekingen numeriek oververtegenwoordigd.

Inhoudelijk stuurt de provincie in de overleggen (volgens zowel de provincie als vertegenwoordigers van gemeenten en woningcorporaties) vooral op de lange termijn doelen. De sturing van de provincie is vooral sterk op de projecten die uit de Reserve Leefbaarheid worden gefinancierd. Op detailpunten klinkt er kritiek. Gemeenten kwalificeren de opstelling van de provincie met betrekking tot de inzetmogelijkheden van middelen en de verantwoording hierover soms als star en bureaucratisch. Daarbij ziet de provincie graag dat middelen in harde infrastructuur worden geïnvesteerd. Het beeld is wel dat partijen in meerderheid tevreden zijn over de aanpak van de provincie.

Rollen van de provincie in het project Woon- en Leefbaarheidsplan:

- agenderen en initiëren
- aandringen op afboeken bouwgrond
- lobby
- subsidieverstrekking
- deelname aan stuurgroep(PLUS) en andere overleggrems
- opdrachtgever: regie van proces en uitvoering uitbesteed aan adviesbureau

Totale uitgaven: € 1.665.000; provinciale bijdrage: € 82.500

Looptijd: 2011–2015

Omschrijving: Het doel van het project is: het behoud van de waarde van onroerend goed in Oost-Groningen. Particuliere woningen die een sterk negatieve invloed hebben op de waarde van omliggend onroerend goed worden in kaart gebracht; eigenaren worden in de gelegenheid gesteld om te verhuizen naar een huur- of koopwoning van een corporatie (*kavelruil*). De slechte koopwoning wordt dan gesloopt. Een andere mogelijkheid is dat de slechte koopwoning wordt gerenoveerd. VNO-NCW heeft de subsidie aangevraagd, KAW-architecten leidt de uitvoering.

Betrokken netwerkpartners: architectenbureau (projectleider), VNO-NCW (subsidieaanvrager), 2 woningcorporaties, 2 gemeenten, Kenniscentrum Noorderruimte Hanzehogeschool/KKNN, Rabobank Zuid- en Oost-Groningen (totaal: 9 partijen).

Uitvoering: Een aantal zaken is in dit project anders gelopen dan vooraf werd verwacht. Aanvankelijk heeft het toenmalige KKNN/Hanzehogeschool een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop panden geselecteerd kunnen worden die aanmerking komen voor het project. VNO-NCW was echter niet tevreden over dit onderzoek. Dit heeft geleid tot vertraging. KAW-architecten heeft zelf een methode ontwikkeld en panden geselecteerd. Tijdens de uitvoering van het project is gebleken dat het instrument van kavelruil in deze context niet werkt. De hoge kosten van sloop van een pand wegen vaak niet op tegen de relatief geringe waardevermeerdering van de panden eromheen. VNO NCW heeft aangegeven dat het ongeveer € 80.000,- kost om een leegstaand pand te slopen. Bij het opknappen van woningen zijn de kosten lager en wegen de baten op tegen de kosten. Uit taxaties van makelaars en taxateurs die zijn ingeschakeld door de stichting WOG blijkt dat deze cosmetische werkzaamheden een waardevermeerderend effect hebben. De nulmeting die bij aanvang van het project zou worden uitgevoerd door de Hanzehogeschool is niet uitgevoerd. Wel zijn er metingen verricht in de vorm van taxaties van de waarde van panden vóór en na het project. Deze informatie is niet openbaar. Eind 2014 is het project geëvalueerd door een onafhankelijke externe partij. Deze evaluatie was ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet openbaar. Uit de cijfers van de projectleider komt naar voren dat eind 2014 er geen enkele woningruil had plaatsgevonden, dat 1 pand was opgekocht en gesloopt, dat bij 1 pand de sloopbemiddeling was afgerond, bij 10 panden was bemiddeld bij verkoop en bij 13 panden bij onderhoud. In totaal waren 25 interventies afgerond. De uitkomst dat het instrument kavelruil niet werkt, kan worden beschouwd als leeropbrengst van dit project. Of de kennis elders wordt toegepast, is de Rekenkamer niet bekend.

Rollen van de provincie: De provincie heeft in dit project voornamelijk de rol van subsidieverstrekker vervuld. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de rol van de provincie in het project Waardebehoud Onroerend Goed *terughoudend* is geweest, *met uitzondering van de beginfase*. De geïnterviewden hebben overwegend aangegeven dat zij de geringe bemoeienis van de provincie als *positief* hebben ervaren. De betrokkenheid van de provincie in dit project bestond daaruit dat zij de financiële middelen beschikbaar heeft gesteld, daaraan enkele voorwaarden

heeft verbonden en mede de (ruim geformuleerde) doelen heeft opgesteld. Ten behoeve van dit project is de Stichting Waardebehoud Onroerend Goed opgericht; de provincie is daarin niet vertegenwoordigd. De rol van de provincie wordt beschreven als *faciliterend*. Zij heeft niet sturend opgetreden.

De geïnterviewde initiatiefnemers en gemeente waarderen de geringe bemoeienis van de provincie. Zij zien de toegevoegde waarde van de provinciale rol vooral in het verdelen van (Europese) subsidiemiddelen en in ondersteuning met menskracht (in de beginfase). Uit de interviews is gebleken dat de provincie te kennen heeft gegeven dat de stichting WOG niet doortastend genoeg is en meer zou moeten aandringen op handhaving van de bouwvereisten en eisen van welstand. De stichting WOG ziet toezicht en handhaving als taak van de gemeente. Daarbij is haar ervaring dat de problemen vaak zo groot zijn en de eigen middelen van de eigenaar zo klein, dat handhaving niet werkt.

Aan de terughoudende opstelling van de provincie liggen verschillende redenen aan ten grondslag, zo is uit de interviews gebleken. Een eerste reden is dat de provincie op het terrein van de woningmarkt zelf geen directe bevoegdheden heeft. Een zekere afstand wordt in die context als gepast ervaren. Er is gekozen voor een externe projectleider. De geïnterviewde betrokkenen zijn tevreden over de wijze waarop deze zijn rol vervult.

Een tweede reden is gelegen in de wijze waarop dit project tot stand is gekomen. Het initiatief voor dit project kwam van de werkgevers en woningbouwcorporaties die zijn verenigd binnen VNO NCW. De provincie beschouwde het als een geschenk dat ondernemers uit deze regio zelf met een initiatief kwamen. De ondernemers waren bereid fors in het project te investeren, maar wilden niet dat een overheid het geld zou beheren. Daarom is besloten om het fonds en het projectleiderschap niet bij een overheid neer te leggen. Wel zijn steeds provinciale medewerkers en ook de gedeputeerde aanwezig geweest bij de voorbereidende gesprekken. Voor het aantrekken van de projectleider is een aanbestedingstraject doorlopen.

Een derde reden betreft het bijzondere karakter van de regio, dat historische wortels heeft. De relatie tussen de provincie Groningen en de gemeenten in Oost-Groningen is complex en vol gevoeligheden. De provincie is daarom terughoudend met directieve, sturende ingrepen.⁴⁵

Rollen van de provincie in het project Waardebehoud Onroerend Goed Oost-Groningen

- subsidieverstrekking
- ondersteuning met menskracht
- aanwezigheid bij voorbereidende gesprekken
- monitoring van voortgang

⁴⁵ Dit is gevraagd en ongevraagd gemeld in meerdere interviews die de Rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft gehouden. In het gesprek in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor op 22 april 2015 heeft de provincie dit bevestigd. Zie ook *Grenzelooos Gunnen; Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen*, Eindrapport van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen', 28 februari 2013.

Project Wongema

Totale uitgaven: € 560.351; provinciale bijdrage: € 111.112 + LEADER: € 55.555

Looptijd: 2009–2012

Omschrijving: Stichting Dorp en Bedrijf Fryslân (DBF)⁴⁶ heeft subsidie ontvangen voor de verbouw van het voormalige dorpscafé van Hornhuizen tot een dorpscafé annex conferentieoord genaamd *Wongema*. Hiermee is voorkomen dat het karakteristieke pand gesloopt zou worden. Wongema is een plek waar groepen en individuen tijdelijk kunnen verblijven om te werken en te leren. Daarnaast is Wongema een dorpscafé en biedt het een cultureel programma. Het feit dat meerdere functies in het gebouw zijn ondergebracht (op het terrein van onderwijs, cultuur en welzijn) zorgt er volgens de provincie voor dat deze multifunctionele voorziening een bijdrage levert aan het tegengaan van de verdwijning en vershraling van (sociale) voorzieningen op het platteland. Het project is primair niet opgezet als een project in het kader van het opvangen van de negatieve gevolgen van bevolkingskrimp. Het is ook niet met de daarvoor bestemde middelen bekostigd. Niettemin is het project tot een soort *visitekaartje* voor het krimpbeleid geworden.

Betrokken netwerkpartners: Particulier initiatiefnemer, Stichting Dorp en Bedrijf Fryslân (subsidieaanvrager), 1 gemeente (totaal: 3 partijen).

Uitvoering: Uit de interviews en bezoek van het project is gebleken dat het project volgens afspraak is uitgevoerd. Het pand is behouden en Wongema is gerealiseerd. Het project heeft ruim € 200.000,- meer gekost dan begroot. De provincie heeft echter niet méér subsidie verstrekt dan in de subsidieverleningsbeschikking was vastgelegd. De initiatiefnemer en de subsidieaanvrager hebben de extra kosten moeten dekken. Het bereiken van een rendabele exploitatie blijkt een lastige opgave. Wongema is minder frequent geopend dan aanvankelijk gepland. Er heeft geen evaluatie van het project plaatsgevonden.

Rollen van de provincie: De provincie heeft in dit project de rollen van bemiddelaar en subsidieverstrekker vervuld. De initiatiefnemer is via het Loket Levende Dorpen door een provincied medewerker in contact gebracht met de Stichting DBF. De provincie heeft zich ingespannen om de financiering van dit ongebruikelijke project rond te krijgen. Het project heeft diverse aspecten en is niet onder één noemer te scharen. De provincie heeft daarom een deel bekostigd vanuit de subsidiestroom 'cultuur' en een deel vanuit het PLG/Wonen, Welzijn en Zorg. Nadat de subsidie was verleend, heeft de provincie weinig bemoeienis gehad met het project. Uit de interviews is gebleken dat het veel tijd heeft gekost om de verschillende subsidiestromen op elkaar af te stemmen. Hierdoor heeft de beginfase veel tijd gekost. Het duurde lang voordat de initiatiefnemer duidelijkheid kreeg over de toekenning van provinciale subsidie. De partners hebben de indruk dat de provincie intern niet één gedeelde visie heeft op de krimpproblematiek.

⁴⁶ Stichting DBF (Dorp en Bedrijf Fryslân) is een non-profitorganisatie die als missie heeft de leefbaarheid op het platteland te bevorderen. Zij treedt op als intermediaire partner voor diverse organisaties, ondernemers en overheden die zich bezighouden met de leefbaarheid op het platteland. De Stichting werkt mee aan overheidsprojecten en wil zich daarbij vooral richten op de versterking van de randvoorwaarden rondom ondernemerschap en de instandhouding en/of ontwikkeling van voorzieningen. Stichting DBF opereert vooral in trajecten die niet door de markt worden opgepakt. Een belangrijk instrument van Stichting DBF is het bouwen en exploiteren van (bedrijfs)onroerend goed (Interview d.d. 3 december 2014 en website www.stichtingdbf.nl).

Rollen van de provincie in het project Wongema

- bemiddeling
- subsidieverstrekking

3.6

Beoordeling van de provinciale regie

De Rekenkamer constateert dat de provincie Groningen bij het uitvoeren van regie over het krimpbeleid Groningen 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.

Eigen 'script' of beleidskader			
Doorzettingsmacht		Ja	Nee
	Ja	Woningbouw	Totstandkoming WLP Eemsdelta
	Nee	Lobby naar het Rijk	Uitvoering afzonderlijke projecten: – Wongema – Waardebehoud onroerend goed

De Rekenkamer classificeert de regievoering van de provincie op het gebied van woningbouw als *beheersingsgericht*. Dit betekent dat de provincie een eigen script of beleidskader heeft én doorzettingsmacht. Op het gebied van woningbouw heeft de provincie een heldere visie aan de regio overgebracht. Gemeenten die wilden bijbouwen, heeft de provincie duidelijk gemaakt dat dit ongewenst is. De provincie heeft aangedrongen op het verminderen van de woningvoorraad. De afspraken over te bouwen en te slopen woningen en de verdeling daarvan over de gemeenten zijn vastgelegd in het convenant en later in de WLP's. Het woondeel uit de WLP's is aangemerkt als een regionale Woonvisie. Volgens artikel 4.7 lid 1 van de Provinciale Omgevingsverordening kan een bestemmingsplan voorzien in de bouw van nieuwe woningen als de aard, locatie en aantal in overeenstemming zijn met de Woonvisie. Provinciale Staten hebben hier via het ruimtelijk beleid doorzettingsmacht.

De Rekenkamer classificeert de regievoering van de provincie op het gebied van de totstandkoming van de WLP's – met uitzondering van het onderdeel woningbouw – vooral als *uitvoeringsgericht*. De provincie heeft er binnen de regio sterk op aangedrongen *dat* het WLP er zou moeten komen. De verantwoordelijkheid voor de *inhoud* van het WLP heeft zij in de regio gelegd. Het adviesbureau, dat de totstandkoming en de uitvoering begeleidde en nog steeds begeleidt werd ingehuurd door de regio en heeft de opdracht gekregen een WLP uit te werken. Daarbij was slechts globaal aangegeven waaraan dit plan moest voldoen. De provincie had doorzettingsmacht via het gegeven dat zij van de regio een woonplan kan eisen waarin afspraken over nieuw te bouwen woningen worden gemaakt. De provincie heeft druk uitgeoefend om het plan binnen de gestelde termijn op te leveren.

De lobby van de gedeputeerde in Den Haag voor erkenning van en middelen voor de Groninger krimpgebieden beschouwt de Rekenkamer als *visionair*. De provincie gaat deze gesprekken in met een duidelijke agenda, maar heeft geen doorzettingsmacht.

De regievoering van de provincie in de afzonderlijke projecten Wongema en Waardebehoud Onroerend Goed classificeert de Rekenkamer als *faciliterend*. In deze projecten heeft de provincie weinig tot geen bemoeienis gehad met de inhoud. Het initiatief en de inhoudelijke uitwerking lag in beide gevallen in de regio. De provincie heeft de initiatiefnemers vooral ondersteund door partijen bij elkaar te brengen en door subsidiemiddelen ter beschikking te stellen. Deze stijl van optreden past in het streven van de provincie om *los te laten*.

De provincie is van mening dat zij in de afgelopen jaren een actieve rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de Woon- en Leefbaarheidsplannen. Nu deze plannen (nagenoeg) gereed zijn, ziet zij voor zichzelf een andere rol weggelegd. Zij hanteert daarbij het uitgangspunt dat zij geen rol hoort te spelen in zaken die gemeenten zelf of in samenwerking met anderen kunnen oplossen (subsidiariteitsbeginsel). De provincie geeft de gemeenten de vrijheid eigen keuzes te maken – binnen de kaders van de vastgestelde WLP's. Ook dit past in de *loslatende* registijl.

Het is de Rekenkamer opgevallen dat de provincie in dit omvangrijke project adviesbureaus inhuurt om het proces van bewustwording, agendering en beleidsvorming te begeleiden. Dit geldt ook voor de uitvoeringsfase. Voor de eerste fase is een adviesbureau aangetrokken, voor de tweede fase is dat een ander adviesbureau geweest. Dit adviesbureau speelt ook nu bij de uitvoering van het WLP een grote rol. Na de eerste fase van het WLP was *de regio* de formele opdrachtgever van het adviesbureau. De Rekenkamer constateert dat het uitbesteden van regie aan een adviesbureau in dit geval leidt tot een dynamiek die een interessante afwisseling behelst tussen twee typen regie: de faciliterende regisseur (rechtsonder in het schema van Partners+Propper) en de uitvoeringsgerichte regisseur (rechtsboven). Deze rolverdeling lijkt een afwisseling van een vriendelijke en een strenge aanpak. Bij de totstandkoming van het WLP Eemsdelta zijn beide rollen uit elkaar getrokken. Binnen de regio zitten medewerkers van de provincie aan tafel voor constructief overleg over de inhoud van het op te stellen WLP. Hoewel de medewerkers van de provincie zich hier soms ook hard opstellen, zoals op het gebied van woningbouw, zijn de verhoudingen meestal horizontaal. De provincie denkt mee, faciliteert met middelen en menskracht, stelt kennis ter beschikking, onderzoekt hoe subsidie kan worden verleend en lobbyt. Dit kan worden beschouwd als de *vriendelijke* wijze van optreden. Het adviesbureau – en in sommige gevallen provinciemedewerkers zelf – heeft de rol van *strenge regisseur* op zich genomen. Het bureau heeft top down gestuurd door het afdwingen van consensus en samenwerking, het tegengaan van concurrentie tussen de betrokken partijen, het strategisch plannen van de volgorde van de processtappen, het sturen door een intensieve informatiestroom en het oplossen van conflicten – zoals onenigheid over prognoses. Deze lastige zaken worden aan het bureau overgelaten, terwijl de medewerkers van de provincie geen *vuile handen* hoeven te maken. In volgende overleggen is de provincie daarom steeds geaccepteerd gebleven als gelijkwaardig partner binnen de regio. Volgens de Rekenkamer is deze rolverdeling een belangrijke factor geweest in de succesvolle totstandkoming van het WLP Eemsdelta.

De provincie Groningen kiest enerzijds voor een regiestijl die ze zelf typeert met het begrip *loslaten*. Dit *loslaten* past volgens Boutellier⁴⁷ binnen een faciliterende regiestijl. Boutellier waarschuwt echter dat een faciliterende bestuursstijl niet goed kan worden uitgevoerd zonder dat duidelijke kaders worden gesteld omdat anders gemakkelijk onwenselijk gedrag kan ontstaan. De provincie voorziet hierin door (een deel van de) regie over te dragen aan een adviesbureau. Dit brengt echter ook risico's met zich mee. Er zijn argumenten aan te voeren vóór en tegen het inhuren van een adviesbureau. In box 3.1 zijn de voordelen en risico's van het inhuren van een extern bureau op een rij gezet.

Box 3.1 Voordelen en risico's van inhuren extern bureau

Het inhuren van een bureau heeft voordelen:

- *Een argument om een bureau in te huren, is dat de provincie de schijn van topdown sturing en de mogelijke weerstand die dat oproept kan vermijden. De provincie kan als gelijkwaardige partner van gemeenten, zorginstellingen, onderwijsinstellingen en corporaties deelnemen aan het overleg.*
- *Het oplossen van lastige kwesties – zoals onenigheid over prognoses – kan aan het bureau worden overgelaten; de provincie hoeft geen 'vuile handen' te maken. Bij eventuele meningsverschillen wordt zo voorkomen dat de provincie de zwarte piet krijgt toegespeeld, zodat zij een volgende keer met een schone lei bij de partners binnen kan stappen.*
- *Ook is op deze manier de kans groter dat er een visie tot stand komt die door alle partijen wordt onderschreven en waaraan zij zich willen committeren. Een Woon- en leefbaarheidsplan dat geschreven is door een bureau dat mede is betaald door de gemeenten wordt eerder beschouwd als een 'eigen plan' dan een plan dat door de provincie opgesteld wordt.*
- *Sommige van de geïnterviewden gaven aan dat de bureaus over expertise en ervaren projectmanagers beschikken die de provincie zelf niet in huis heeft. Of dit zo is, kan de Rekenkamer niet beoordelen.*
- *Regie voeren op terreinen waarop de provincie geen bevoegdheden heeft (bijvoorbeeld onderwijs), is lastig. In dat geval kan het verstandig zijn een extern bureau in te huren.*
- *De verschillen tussen de partijen in de regio waren groot. Om de verschillende standpunten en belangen bij elkaar te brengen, was een intensieve aanpak nodig, waarbij het WLP op een betrekkelijk directe wijze moest worden opgelegd. De provincie Groningen wilde nu juist afstand nemen van een al te dwingende stijl van sturing en heeft mede daarom een bureau in de arm genomen.*
- *Het adviesbureau kon de tijdelijke werklast van de vier gemeenten verlichten.*
- *Door een extern adviesbureau konden institutionele grenzen gemakkelijker worden doorbroken.*

Aan het inhuren van bureaus kleven ook risico's:

- *Uit de interviews is naar voren gekomen dat er kritiek was – ook binnen de provinciale organisatie – op de hoge plankosten van het WLP.*
- *Daarnaast heeft het opstellen van het plan veel tijd gevraagd (januari 2010–november 2012).*
- *Uit de documentatie rondom de totstandkoming van het WLP blijkt dat*

⁴⁷ H. Boutellier, *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij, tien principes voor geïnspireerd doen samenleven*, Boom/Lemma uitgevers: Den Haag, 2015.

de opdracht aan het adviesbureau niet welomschreven was. Elke opdracht (bijvoorbeeld Plan van Aanpak) leidde weer tot een volgende opdracht (het WLP zelf, het Uitvoeringsprogramma). Hierdoor had de provincie geen overzicht over de (financiële) omvang van het proces. In principe zou een project met de omvang van € 1 miljoen Europees moeten zijn aanbesteed. Dit is niet gebeurd. Er was sprake van een reeks vervolgoopdrachten en deelopdrachten aan andere uitvoerders waardoor er vooraf geen inzicht was in de omvang van qua tijd en geld van het proces om te komen tot een goed plan en uitvoeringsprogramma. Dit verschijnsel wordt ook wel een camel nose genoemd Doordat het bureau de ene na de andere stap in het proces begeleidt, wordt het in de loop der tijd 'eigenaar' van het proces. Geen enkel ander bureau is zo goed ingewerkt in de materie. Hierdoor bestaat het risico dat de provincie afhankelijk wordt van het bureau. Daardoor kan zij de rol van opdrachtgever en controleur niet meer adequaat uitvoeren. De Rekenkamer constateert dat het adviesbureau zeer nauw betrokken is bij de provinciale organisatie. Dit blijkt onder meer uit het feit dat dit bureau afschriften ontving van het grootste deel van de schriftelijke communicatie tussen de Rekenkamer en de provincie.

- *Hoewel de inzet van de adviesbureaus over het algemeen wordt gewaardeerd, is er ook kritiek op hun optreden en het gerealiseerde WLP. Zo wordt het proces door een enkeling gekenschetst als veel overleg waarin te veel stukken worden geproduceerd.*
- *De werkzaamheden van het bureau werden in de eerste periode niet gezien als product van de eigen organisatie.*

3.7

Deelconclusie

Op landelijk niveau is de provincie initiator van het overleg van de topkrimp-regio's, waarbij behalve de provincies Limburg en Zeeland ook verschillende vertegenwoordigers van het Rijk aanwezig zijn. Op Noordelijk niveau participeert zij in een netwerk met de provincies Drenthe en Fryslân, krimp- en anticiperregio's, het KKNN en kenniscentra zoals de Rijksuniversiteit Groningen en de Hanzehogeschool. Op regionaal niveau participeert de provincie in een netwerk waaraan onder meer de krimp gemeenten, woningcorporaties, onderwijsbesturen en het ministerie van BZK⁴⁸ deelnemen. Binnen de krimp regio's zijn veel overlegstructuren in het leven geroepen waarbinnen de provincie steeds een deelnemer is.

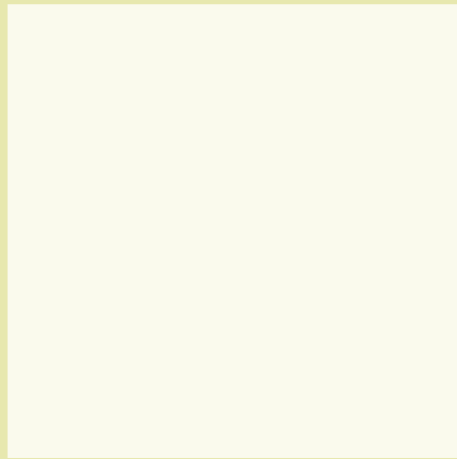
De Noordelijke Rekenkamer heeft de regievoering van de provincie in drie projecten beoordeeld en constateert dat de provincie een mix van stijlen hanteert. Op het gebied van woningbouw is de stijl beheersingsgericht omdat de provincie zowel een duidelijke visie als doorzettingsmacht heeft. Bij haar lobby naar het Rijk heeft de provincie weliswaar een visie, maar geen doorzettingsmacht. Hier is de regiestijl visionair. Bij de totstandkoming van het WLP Eemsdelta was de regiestijl uitvoeringsgericht (met uitzondering van het aspect wonen). Het ontwikkelen van een visie werd overgelaten aan de regio, terwijl de provincie heeft aangedrongen op het opstellen van een WLP.

De provincie heeft veelvuldig gebruik gemaakt van adviesbureaus die top down gestuurd hebben op de totstandkoming van het WLP Eemsdelta. De provincie

⁴⁸ In De Marne maakt het ministerie van BZK geen deel uit van het regionale netwerk.

zelf heeft zich binnen de overleggen als één van de partijen opgesteld en hoefde zo geen 'vuile handen' te maken. Hierdoor bleef de provincie steeds geaccepteerd als gelijkwaardig partner. De Rekenkamer ziet hierin een dynamische en complementaire afwisseling van een strenge en een vriendelijke aanpak. Behalve het bovenstaande voordeel, constateert de Rekenkamer dat er ook risico's kleven aan het stelselmatig inhuren van externe bureaus. Omdat de bureaus specifieke kennis opbouwen, worden vervolgoopdrachten aan dezelfde bureaus gegeven. De belangrijkste risico's zijn dat dit leidt tot plankosten die vooraf niet te overzien zijn en afhankelijkheid van de provincie van deze bureaus.

4



**De provincie als
subsidieverstrekker**

De provincie als subsidieverstrekker

4.1

Inleiding

In 2009 maakt de provincie Groningen een schatting van de kosten die de aanpak van krimp met zich zullen meebrengen. Zij stelt: “Binnen de provincie Groningen worden de directe kosten van de krimp tussen 2010 en 2020 geschat op ten minste € 554 miljoen. De totale kosten voor een integrale gebiedsgerichte aanpak van de fysieke woon- en leefomgeving in Oost- en Noordoost-Groningen worden geraamd op € 863 miljoen - € 1 miljard.”⁴⁹ De Rekenkamer heeft onderzocht hoeveel middelen de provincie in de periode 2008–2013 heeft ingezet om een passend antwoord te geven op problemen die samenhangen met de krimp. Daarnaast is in kaart gebracht welke subsidieprogramma’s werden ingezet. Ook is geïnventariseerd aan welke deelterreinen de middelen zijn besteed.⁵⁰

4.2

De inzet van middelen

De provincie beschouwt de gelden uit de *Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden*, de *ISV-middelen* (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) en de *WEL-gelden* (gelden uit het Actieplan Werk, Energie en Leefbaarheid) als middelen die specifiek worden ingezet voor krimp. Deze regelingen bevatten zowel Europees, Rijks- als provinciaal geld. In de periode 2008–2013 hebben Rijk en provincie samen zo’n € 38,6 miljoen besteed om de gevolgen van krimp op te vangen. Daarvan is bijna € 20 miljoen afkomstig van de provincie. De cofinanciering, voornamelijk door gemeenten, komt daar nog bij. De genoemde regelingen worden in deze paragraaf toegelicht.

In 2010 hebben Provinciale Staten de *Subsidieregeling Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden* vastgesteld. De regeling loopt tot en met 2020 en moet ervoor zorgen dat de leefbaarheid in de Groninger krimpgebieden verbetert. Jaarlijks is € 3 miljoen beschikbaar voor het opstellen van de woon- en leefbaarheidsplannen en voor het voorbereiden en uitvoeren van acties, maatregelen, projecten en experimenten binnen die plannen. Voor de regio Eemdelta en Oost-Groningen is elk € 1 miljoen beschikbaar, terwijl voor de gemeente De Marne jaarlijks € 300.000 beschikbaar is. Daarnaast is een deel van de subsidie bestemd voor innovatieve projecten van bewoners die een positief effect hebben op leefbaarheid, mobiliteit, werkgelegenheid, zorg of onderwijs. Hiervoor is jaarlijks € 500.000 beschikbaar.⁵¹ De overige € 200.000 wordt gebruikt voor de uitvoering van het Provinciaal actieplan bevolkingsdaling.

⁴⁹ Provincie Groningen, *Krimp in Groningen*, juni 2009

⁵⁰ 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.

⁵¹ De provincie Groningen heeft het subsidiebudget van € 500.000, bestemd voor Innovatieve Projecten en Experimenten in de Groninger krimpgebieden voor 2011, verdubbeld (13 oktober 2011).

De gemeente De Marne en de regio's Eemsdelta en Oost-Groningen hebben in de onderzoeksperiode 2011–2013 met behulp van deze subsidie projecten uitgevoerd. Tot en met 2013 is er uit provinciale middelen € 12,0 miljoen toegekend, aangevuld met een rijksbijdrage van €10,1 miljoen. Daarnaast hebben gemeenten en anderen (waaronder woningcorporaties) bijdragen aan deze projecten geleverd.

Tabel 4.1 Subsiestromen provincie Groningen (totalen over de periode 2008–2013)⁵²

	Provincie (mln €)	Rijk (mln €)	Cofinanciering door gemeenten en anderen(mln €)	Totaal (mln €)
Reserve leefbaarheid krimpgebieden (vanaf 2011)	12,0	10,1	116,1	138,3
Versnellingsgelden/WEL-gelden	7,7	0	0	7,7
ISV-middelen	0	8,7	16,2	24,9
Totaal	19,7	18,8	132,3	170,8

Een tweede subsidieregeling vloeit voort uit het *Actieprogramma Werk, Energie en Leefbaarheid* (ook wel WEL-gelden of Versnellingsgelden genoemd). Volgens de provincie verkeren de gemeenten Oldambt, Delfzijl en De Marne in 'zwaar weer' gezien de sociaaleconomische situatie en de demografische ontwikkelingen terwijl juist hier acuut en daadkrachtig handelen vereist is. De problematiek waar deze gemeenten mee te maken hebben overstijgt volgens de provincie de draagkracht van het lokale niveau en dreigt op onderdelen de uitvoering van provinciaal beleid te vertragen.⁵³ De provinciale inzet richt zich op drie hoofdthema's: werk, energie en leefbaarheid.⁵⁴ Van de € 30 miljoen aan WEL-gelden die over de hele periode beschikbaar zijn, zijn er eind 2013 zo'n € 7,7 miljoen als subsidie verleend. De meeste projecten lopen tot (eind) 2015 of 2016⁵⁵ en zijn momenteel nog niet afgerond.

Een derde stroom middelen die door de provincie specifiek voor krimpbeleid wordt ingezet, is het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV). ISV-middelen zijn Rijksmiddelen, bestemd voor ondersteuning van gemeenten bij stedelijke vernieuwing. De provincie besloot in 2010 om de nog beschikbare ISV-3 middelen voor het deelbudget *wonen* volledig in te zetten in de krimpgebieden.⁵⁶ Een deel van deze gelden is opgenomen in het Financieel Arrangement Eemsdelta,⁵⁷ een ander deel is ingezet voor een fonds voor stedelijke vernieuwing. In 2010 is in

⁵² De Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden bestaat vanaf 2011.

⁵³ Brief d.d. 20 december 2012 van GS aan Provinciale Staten van Groningen. Actieprogramma Leefbaarheid, Werk en Energie.

⁵⁴ Voorjaarsnota 2013 provincie Groningen p. 9.

⁵⁵ Alleen het project Noordelijk Centrumgebied Oldambtplein loopt tot 1 december 2014. De eindrapportage wordt in maart 2015 verwacht.

⁵⁶ Provincie Groningen, Beleidskader Stedelijke Vernieuwing 2010–2014, Ruimte voor Vernieuwing, januari 2010

⁵⁷ Het Financieel Arrangement Eemsdelta is in 2010 vastgesteld en bevat de voorwaarden waarmee de regio tot een toedeling van de middelen over projecten komt. De beslissing over de toekenning van subsidie ligt bij de regio. Het grootste deel van dit bedrag, Het Rijk heeft € 14,25 miljoen in dit Financieel Arrangement ingebracht. Daarnaast hebben de vier gemeenten gezamenlijk eenzelfde bedrag van € 14,25 miljoen ingelegd. Ook de provincie stelt € 14,25 beschikbaar. In totaal is er dus ruim € 42 miljoen beschikbaar.

totaal ruim € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor de jaren 2010–2014. Speerpunt van het stedelijk vernieuwingsbeleid in de krimpregio's is de transformatie van de verouderde woningvoorraad, in het bijzonder in het goedkope segment van de particuliere woningvoorraad.

Tot slot levert de provincie menskracht. Voor het thema krimp is voor de coördinatie en ondersteuning op de afdeling Ruimte en Samenleving in totaal 4 fte inzetbaar. Dit is exclusief de menskracht die via de adviesbureaus wordt ingehuurd.

4.3

Waaraan wordt het geld uitgegeven?

Volgens de provincie zelf wordt driekwart van de *Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden* besteed aan projecten in het fysieke domein. Verder gaat zo'n 14% van de gelden naar kennisvergroting en onderzoek. Een betrekkelijk klein deel wordt besteed aan participatie en sociale cohesie en aan programmacoördinatie. De domeinen zoals de provincie die hanteert, sluiten elkaar niet noodzakelijkerwijs uit. Binnen het fysieke domein kan bijvoorbeeld sprake zijn van kennisontwikkeling, onderzoek en het organiseren van processen. De grote hoeveelheid middelen die zijn besteed aan fysieke projecten, suggereert dat het beleid in veel gevallen resulteert in 'een schop in de grond'. Het is de Rekenkamer echter opgevallen dat veel projecten binnen het thema 'fysiek' *niet* resulteren in fysieke ingrepen, maar in onderzoeksrapporten, plannen en overlegstructuren. Daarom heeft de Rekenkamer een eigen classificatie van het bestand met verleende subsidies doorgevoerd. De Rekenkamer hanteert daarbij een andere indeling, waarbij zij aansluit bij de categorisering in haar onderzoeksplan.

De Rekenkamer heeft eerst een indeling gemaakt naar *inhoudelijk thema* van de projecten. Dan blijkt dat bijna de helft van de middelen wordt ingezet op het gebied van woningbouw. Daarnaast wordt een vijfde van de middelen besteed aan het versterken van de centra van enkele kernen, waaronder Winschoten, Appingedam, Oude Pekela, Middelstum. Verder wordt 17% van de middelen besteed aan leefbaarheidsprojecten en 8% aan onderwijs. Zoals ook al uit de provinciale cijfers naar voren kwam, wordt het merendeel van de middelen uit de *Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden* besteed aan projecten in het fysieke domein.

Tabel 4.2 Verdeling van de toegewezen subsidie uit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden over thema's volgens de Noordelijke Rekenkamer

Thema	Deel Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden (mln €)	%	Totale kosten projecten (mln €)	%
Woningbouw	10,55	47,1	19,89	17,9
Centrumontwikkeling	4,39	19,6	24,77	22,3
Leefbaarheid	3,78	16,9	18,28	16,4
Onderwijs	1,88	8,4	36,99	33,3
Zorg	0,42	1,9	7,43	6,7
Arbeidsmarkt en economie	0,35	1,6	2,05	1,8
Bereikbaarheid (ook digitaal)	0,05	0,2	0,10	0,1
Overig	0,99	4,4	1,72	1,6

De Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden subsidieert vooral projecten binnen het domein woningbouw. De regeling is van geringere betekenis voor projecten op het gebied van onderwijs. Een verklaring is dat de provincie traditioneel een sterke rol heeft op het gebied van woningbouw (bijvoorbeeld door het bepalen van woningcontingenten) en een zeer beperkte rol op het gebied van onderwijs.

Tabel 4.3 Beoogde eindproducten van de toegekende subsidie Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden

Output	Deel Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden (mln €)	%	Totale kosten projecten (mln €)	%
Document	14,81	66,1	34,59	31,1
Fysieke maatregel	5,90	26,3	62,79	57,1
Samenwerking	1,02	4,6	10,71	9,6
Film/website/tool	0,40	1,8	1,14	1,0
Participatie/werkgelegenheid	0,26	1,2	1,16	1,0
Bijeenkomst(en)	0,02	0,1	0,08	0,1

De Rekenkamer heeft het gegevensbestand onderworpen aan een tweede analyse waarbij zij heeft beoordeeld wat het *belangrijkste concrete eindproduct* van een gesubsidieerd project is.⁵⁸ Tabel 4.3 geeft de uitkomsten hiervan schematisch weer. Hier blijkt dat veel subsidies uit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden die door de provincie zelf binnen het thema *fysiek* worden ingedeeld niet worden verleend aan projecten die daadwerkelijke fysieke maatregelen behelzen. Binnen dit thema wordt veel voorbereidend onderzoek verricht en plannen gemaakt, zonder dat vooralsnog sprake is van concrete fysieke uitvoering. Twee derde van de middelen die uit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden zijn verstrekt, resulteert in een document, waaronder een onderzoek, een regeling of een beleidsnota. Kijken we naar de totale kosten van de projecten (dus inclusief bijdragen van gemeenten en anderen), dan ligt dat percentage op een derde. In totaal wordt bijna € 15 miljoen uit de Reserve besteed aan onderzoek en het maken van plannen. Daarnaast wordt ongeveer 2% van de Reserve besteed aan projecten die resulteren in een (serie) bijeenkomst(en), een film, website of tool of een samenwerkingsverband. De provincie besteedt 26% van de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden aan fysieke maatregelen, terwijl 57% van de totale middelen (dus ook die van andere financiers) worden besteed aan fysieke maatregelen.

De Rekenkamer constateert dat bij de verdeling van middelen uit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden (nog) nadruk wordt gelegd op beleidsvoorbereidende activiteiten, ook waar het gaat om projecten binnen het fysieke domein. De provincie erkent dit. In de eerste jaren heeft de provincie geregeld studies en haalbaarheidsonderzoeken gefinancierd. Volgens de provincie wordt nu langzamerhand de uitvoeringsfase bereikt.⁵⁹ De Nota Ruimte voor Daadkracht (2013) verwoordt het als volgt: *“De problematiek wordt breed erkend; er liggen goede plannen, er zijn veel betrokken burgers en maatschappelijke partijen die aan de slag willen. De grootste uitdaging is nu niet meer te bedenken wat we moeten doen, maar om al die goede plannen daadwerkelijk uit te gaan voeren.”*

De *ISV-gelden* zijn bedoeld voor stedelijke vernieuwing en deze worden dan ook volledig ingezet in het fysieke domein. De *WEL-gelden* hebben eveneens betrekking op versterking van krimpkeren, al is hier de verdeling over de domeinen groter. In Delfzijl wordt een stimuleringsfonds detailhandel gesubsidieerd en in De Marne het project Ulrum 2034. In Oldambt worden drie projecten gesubsidieerd, een verordening stimulering detailhandel, ontwikkeling van het noordelijk centrumgebied en een vastgoedregeling in Winschoten. *WEL-gelden* hebben zonder uitzondering betrekking op ingrepen in het fysieke domein.

⁵⁸ De Rekenkamer laat het uitvoeringsprogramma De Marne buiten beschouwing. Dit integrale programma van € 42 miljoen (maximale provinciale bijdrage uit de RLK is € 2,9 miljoen) is veelomvattend. De provincie heeft dit bedrag voor het volledige programma in één keer overgemaakt. Dit is een integraal programma waarvan nog niet precies gespecificeerd is voor welke bedragen projecten zullen worden uitgevoerd. Het kan daarom niet eenduidig in een categorie worden ingedeeld.

⁵⁹ Interview provincie Groningen.

4.4

In welke regio komen de middelen terecht?

De vraag is in welke regio's de meeste krimpmiddelen terecht komen. Tabel 4.4 geeft een overzicht van de inzet van krimpmiddelen in de drie Groninger krimp-regio's in de periode 2008–2013. Het betreft zowel provinciale middelen als Rijks-middelen die door de provincie zijn verdeeld (zoals ISV-middelen). In totaal is bijna € 40 miljoen door of via de provincie besteed in de drie regio's. Bijna de helft van dit bedrag is ten goede gekomen aan de regio Eemsdelta. In Oost-Groningen is iets meer dan een derde van dit bedrag terecht gekomen; in De Marne is dat 16%.

Tabel 4.4 Totaaloverzicht verleende krimpmiddelen per regio (2008–2013)

Regio	RLK-middelen (mln €)	WEL-gelden (mln €)	ISV-subsidies (mln €)	Totaal (mln €)	%
Eemsdelta	14,53	1,36	3,44	19,34	48,7
Oost-Groningen	4,03	4,85	4,88	13,77	34,7
De Marne	3,36	1,51	1,58	6,48	16,3
Alle drie regio's	0,09			0,09	0,2
De Marne/Eemsdelta	0,01			0,01	0,0
Totaal	22,07	7,73	9,89	39,67	100

De drie krimpgebieden hebben een verschillende bevolkingsomvang. Om te bepalen in welke gebieden de inzet van de provincie het meest intensief is, heeft de Rekenkamer de bestede krimpmiddelen gerelateerd aan de omvang van de bevolking in de krimpgebieden. Er blijken grote regionale verschillen te zijn. In De Marne is in de onderzoeksperiode € 367 aan krimp-gelden per hoofd van de bevolking verleend.⁶⁰ Dat bedrag ligt in de regio Eemsdelta net iets lager. Oost-Groningen ontvangt het laagste bedrag aan krimpmiddelen per hoofd van de bevolking, namelijk € 124. Wanneer het bedrag wordt afgezet tegen de omvang van de krimp-problematiek, zien we dat de regio's De Marne en Eemsdelta beduidend meer middelen per *verdwenen hoofd van de bevolking* krijgen dan Oost-Groningen.

⁶⁰ De provincie heeft in 2013 het volledige bedrag van € 2,89 miljoen ten behoeve van het Uitvoerings-programma Woon en Leefbaarheidsplan in één maal aan de gemeente De Marne overgemaakt. Dit is gedaan omdat het uitvoeringsprogramma voor één gemeente dermate overzichtelijk is, dat de provincie het heeft aangedurfd dit bedrag als voorschot uit te keren. Het bedrag van € 2,89 miljoen is evenredig omgeslagen over de resterende planperiode van het WLP (tot 2021). Omdat het bedrag begin 2013 is overgemaakt en de Rekenkamer kijkt naar de periode tot en met 2013, betekent dit dat van dit bedrag één jaar is toegerekend aan het totaal.

Tabel 4.5 Verleende krimpmiddelen (2008–2013) in relatie tot de bevolkingsomvang van de regio de absolute omvang van de bevolkingsdaling van de regio.

Regio	Bevolking 2010	Perl-prognose 2030	Bevolkingsdaling 2010–2030	Bedrag/hoofd	Bedrag/bevolkingsdaling
De Marne	10.336	8.850	1.486	367 ⁶¹	2.551 ⁶²
Eemsdelta	64.480	56.676	7.804	300	2.478
Oost-Groningen	149.838	135.983	13.855	124	994
Totaal	224.654	201.509	23.145	163	1.710

4.5

Inzet van middelen die zijdelings met krimp te maken hebben

Naast de specifieke krimpmiddelen, zet de provincie ook andere financiële instrumenten in voor de uitvoering van het beleid rond bevolkingsdaling. Dit zijn onder meer LEADER-middelen, de doeluitkeringen Programma Landelijk gebied (PLG) en het Waddenfonds. Vanuit het Programma Landelijk Gebied/LEADER was voor Noord- en Oost-Groningen per regio ongeveer € 15 miljoen beschikbaar. Dit bedrag is opgebouwd uit Europees, provinciaal en gemeentelijk geld en was beschikbaar voor de periode 2007–2013. Deze middelen zijn bestemd voor projecten op het gebied van leefbaarheid, lokale economie en plattelandontwikkeling. Wel vloeit uit het Actieplan Bevolkingsdaling voort dat de verdeling van Leader-gelden over de verschillende regio's (Noord, Oost, West) zo is aangepast dat krimpregio's meer middelen krijgen. Uit indicatieve cijfers⁶³ blijkt dat er vanuit LEADER zo'n € 8 miljoen aan projecten binnen de krimpgebieden is besteed (dit betreft niet alleen krimpgerelateerde projecten). De provincie heeft daaraan vanuit eigen middelen een kleine € 4 miljoen bijgedragen.

⁶¹ Het bedrag van € 2,89 miljoen dat in 2013 één keer aan De Marne is uitgekeerd, is evenredig omgeslagen over de resterende planperiode van het WLP (tot 2021). Omdat de Rekenkamer naar de periode tot 2013 kijkt, betekent dit dat van dit bedrag één jaar is toegerekend aan het totaal.

⁶² Ook hier is het bedrag van de Reserve Leefbaarheid krimp is omgeslagen over de resterende planperiode van het WLP.

⁶³ De krimpgebieden zijn niet congruent met de LEADER-gebieden. Zo omvat het Leadergebied Hoogeland naast de krimp gemeenten uit de Eemsdelta en De Marne ook de gemeenten Ten Boer, Bedum en Winsum. Deze laatste drie gemeenten vallen buiten alle krimpgebieden en 'vervuilen' de cijfers voor de regio's Eemsdelta en De Marne.

Tabel 4.6 Inzet overige middelen voor landelijk gebied (totalen periode 2008–2013)

	Provincie (mln €)	Rijk (mln €)	EU (mln €)	Totaal (mln €)
Loket Levende Dorpen Hoogeland		0,32		0,32
Programma Landelijk Gebied	0,20			0,20
PLG grensoverschrijdend, deels krimpgebieden	20,13			20,13
Waddenfonds		10,94		10,94
Totaal				31,59

De gelden uit het Programma Landelijk Gebied zijn bedoeld voor plattelandsontwikkeling, landschap, erfgoed en structuurversterking van de landbouw. Middelen binnen het Programma Landelijk Gebied en het Loket Levende Dorpen Hoogeland zijn geen specifieke kringgelden. Deze gelden worden ingezet voor agrarische en natuurdoelen. Wel wil de provincie de gelden waar mogelijk inzetten in de krimpregio's. De categorie *PLG grensoverschrijdend* heeft betrekking op projecten die geografisch gezien deels binnen de krimpgebieden liggen. De inzet van middelen is daarom slechts deels toe te schrijven aan krimp.⁶⁴ Ook middelen uit het Waddenfonds kunnen worden ingezet voor projecten die gerelateerd zijn aan krimp in de Waddengemeenten: de gemeenten De Marne, Eemsmond, Delfzijl en Oldambt. In de periode 2008–2013 is vanuit het Waddenfonds bijna € 11 miljoen aan subsidie verleend voor projecten in de krimpgebieden. Het is onbekend hoeveel daarvan ingezet voor projecten die te relateren zijn aan krimp.

4.6 Deelconclusie

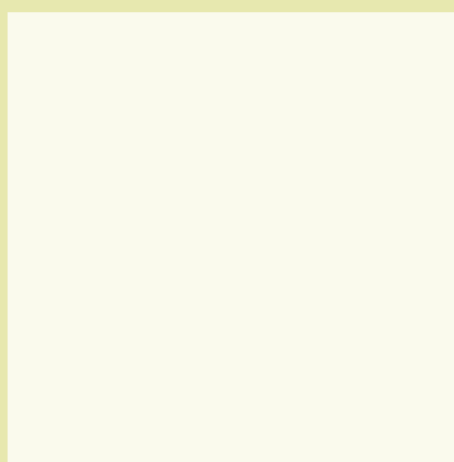
De provincie Groningen besteedde in de periode 2008–2013 bijna € 40 miljoen aan projecten die tot doel hebben de negatieve gevolgen van krimp op te vangen. De Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden is met € 22 miljoen kwantitatief gezien de belangrijkste subsidieregeling. Dit geld komt uit verschillende bronnen en bevat ook Rijks- en EU-gelden. Met deze regeling wordt een grote verscheidenheid aan projecten bekostigd, zowel op het gebied van leefbaarheid als in het fysieke domein. Daarnaast zet de provincie ISV-3 middelen specifiek in voor het uitvoeren van het krimpbeleid. Deze middelen worden vooral ingezet ter ondersteuning van gemeenten bij stedelijke vernieuwing. Het gaat in totaal om ruim € 10 miljoen die over de drie krimpgebieden wordt verdeeld. Ten slotte zijn er de WEL-gelden, waarvan bijna € 8 miljoen in de onderzoeksperiode is besteed om de ontwikkeling van de kernen Delfzijl, Winschoten en De Marne te versnellen. Daarnaast is er een aantal regelingen in het kader van het Plattelandsbeleid waarbinnen projecten worden gesubsidieerd die meer of minder raakvlak hebben met het krimpbeleid. Deze middelen zijn niet rechtsreeks in verband te brengen met het krimpbeleid.

⁶⁴ Hoe groot dit deel is, is voor de Rekenkamer niet te kwantificeren.

De ISV-middelen en de WEL-gelden worden vooral ingezet voor het realiseren van fysieke ingrepen ten behoeve van stedelijke vernieuwing. De Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden wordt besteed aan uiteenlopende projecten maar vooral aan projecten binnen het fysieke domein, zoals woningbouw en centrumontwikkeling. Daarnaast wordt veel geïnvesteerd in onderwijs en leefbaarheid. Wanneer de Rekenkamer kijkt naar het beoogde eindproduct van deze projecten, komt naar voren dat € 15 miljoen (twee derde van de Reserve) resulteert in een plan of een onderzoeksrapport. De Rekenkamer constateert dat bij de verdeling van de middelen uit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden (nog) nadruk wordt gelegd op beleidsvoorbereidende activiteiten, ook waar het gaat om projecten binnen het fysieke domein.

De Rekenkamer constateert dat de verdeling van de krimpmiddelen over de drie krimpregio's onevenwichtig is. Gerelateerd aan de bevolkingsaantallen en -afname komen veel krimpmiddelen terecht in de regio's De Marne en Eemdelta, terwijl Oost-Groningen haar leefbaarheidsproblemen met aanzienlijk minder provinciale krimpmiddelen moet oplossen.

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

Het krimpbeleid is in 2009 gestart. Zoals uit hoofdstuk 3 is gebleken, heeft de provincie voor een mix van verschillende regiestijlen gekozen, waarbij zij de stijl die zij typeert met *loslaten* (de faciliterende regiestijl) benadrukt. Daarmee wordt bedoeld dat veel verantwoordelijkheid bij de gemeenten wordt gelegd. Dit is een betrekkelijk nieuwe regiestijl voor de provincie. Vooral nog heeft de provincie geen procesevaluatie uitgevoerd en heeft zij haar rol in het krimpbeleid niet expliciet geëvalueerd. De provincie geeft desgevraagd wel aan dat zij terug heeft gekeken op haar rol via de nota *Ruimte voor Daadkracht* (juli 2013). Naar het oordeel van de Rekenkamer is die terugblik op het eigen functioneren in die nota beperkt qua diepgang. In de nota wordt niet zozeer kritisch teruggeblikt op de eigen provinciale rol maar veeleer een globale normatieve uiteenzetting gegeven van de rolopvatting van de provincie, waarin zij het belang van een faciliterende stijl benadrukt.

Bij de uitvoering van de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden heeft de provincie haar rol wél geëvalueerd.⁶⁵ In dit onderzoek zijn expliciet de ervaringen van stakeholders betrokken. De Rekenkamer beoordeelt deze betrokkenheid van de samenwerkingspartners uit de regio als positief. De aanbevelingen onderschrijven de door de provincie voorgestane, loslatende regiestijl, maar leggen ook enkele knelpunten bloot. Uit de aanbevelingen blijkt bijvoorbeeld dat de netwerkpartners van mening zijn dat de provincie nog te veel accent legt op de subsidieregels en nog te weinig verantwoordelijkheid bij de regio legt. Uit de aanbevelingen blijkt verder dat de rol die de provincie speelt in de begeleiding van subsidieprojecten niet eenduidig is en dat de provincie nog zoekende is naar de 'juiste afstand' bij de begeleiding van projecten.

De Rekenkamer merkt op dat de regierol van de provincie niet uitsluitend op basis van de tevredenheid van stakeholders mag worden beoordeeld. Het is immers

⁶⁵ Provincie Groningen, Evaluatie subsidieregeling reserve leefbaarheid, juni 2013.

begrijpelijk dat netwerkpartners de wens uitspreken dat de provincie enerzijds tijd en middelen beschikbaar stelt, en anderzijds niet te sterk sturend optreedt. Wel de lusten, niet de lasten. De effectiviteit van de regie (in hoeverre worden de provinciale doelen bereikt) is minstens even belangrijk als beoordelingscriterium.

5.3 Evaluatie van prestaties en effecten

De provincie monitort en evalueert prestaties en effecten op verschillende niveaus. De Rekenkamer onderscheidt in dit hoofdstuk evaluaties op het niveau van het *krimpbeleid of krimpregelingen* als geheel en evaluatie van prestaties en effecten van *afzonderlijke projecten*. Wij bespreken eerst de evaluaties van het krimpbeleid op het hogere aggregatieniveau. Omdat de provincie betrokken is bij een groot aantal projecten, worden in dit hoofdstuk op projectniveau alleen de monitors en evaluaties beschreven in de geselecteerde projecten WLP Eemsdelta, Wongema en Waardebehoud Onroerend Goed Oost-Groningen.

5.3.1 Monitors en evaluaties op beleidsniveau

De Rekenkamer realiseert zich dat het eerste krimpbeleidsdocument pas in 2009 is vastgesteld. Hierdoor is veel beleid nog niet in de uitvoeringsfase of zijn projecten nog in ontwikkeling. Het is daarom lastig om nu al beleidseffecten te zien. De voortgangsrapportages en evaluaties van het krimpbeleid beperken zich tot het Actieplan Bevolkingsdaling en de subsidieregeling Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden. Gedeputeerde Staten hebben bij de vaststelling van het *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013*, op 15 december 2010 aan Provinciale Staten toegezegd hen jaarlijks te informeren over de voortgang van dit actieplan. Er zijn twee voortgangsrapportages uit juni 2011 en december 2012. De voortgangsrapportages beschrijven de realisatie van de ongeveer 30 actiepunten uit het *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling*. Er is geen eindevaluatie van het Actieplan Bevolkingsdaling waarin de beleidseffecten van het krimpbeleid worden gemeten. De effecten van het Provinciaal Actieplan zijn daardoor niet bekend. De subsidieregeling *Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden* is overeenkomstig de toezegging aan Provinciale Staten⁶⁶ in het eerste half jaar van 2013 geëvalueerd. De evaluatie geeft geen oordeel over de realisatie en effecten van de gesubsidieerde projecten, maar heeft betrekking op het stroomlijnen van het subsidie-verleningsproces. De evaluatie geeft geen zicht op de realisatie of de effectiviteit van de gesubsidieerde projecten.

In 2012 hebben Gedeputeerde Staten het collegeprogramma 2011–2015 *Energiek en scherp aan de wind* tussentijds geëvalueerd.⁶⁷ Daaruit bleek dat de sociaaleconomische situatie en de demografische ontwikkelingen in de gemeenten Oldambt, Delfzijl en De Marne acuut en daadkrachtig handelen vereisen. Deze evaluatie heeft geleid tot een bijstelling van het beleid; het Actieprogramma Werk, Energie en Leefbaarheid (WEL) is opgesteld en in de voorjaarsnota van 2013 heeft de

⁶⁶ In de voortgangsrapportage van december 2012.

⁶⁷ De Rekenkamer heeft geen beschikking over deze evaluatie. De informatie over de conclusie is vermeld in een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van 20 december 2012, briefnr. 2012-56.617/51/A.22, PPM, zaaknummer 435420, onderwerp: Actieprogramma Leefbaarheid, Werk en Energie.

provincie € 30 miljoen (WEL-gelden) beschikbaar gesteld om de leefbaarheid in deze gemeenten een impuls te geven. Hoewel dit wellicht nog te vroeg is, merkt de Rekenkamer op dat de besteding van de WEL-gelden nog niet gemonitord of geëvalueerd is.

De inzet van ISV-middelen wordt op Rijksniveau geëvalueerd. Het Convenant *Groningen Op Koers* dat op 29 oktober 2012 tussen de provincie, de drie krimp-regio's, de gemeente Groningen en het Rijk is gesloten, wordt geëvalueerd op het moment van schrijven van dit rapport.

5.3.2

Monitors en evaluaties op projectniveau

In deze paragraaf beschrijft de Rekenkamer de monitors en evaluaties die hebben plaatsgevonden binnen de projecten WLP Eemsdelta, Wongema en Waardebehoud Onroerend Goed Oost-Groningen. Op projectniveau is het aantal evaluaties wisselend.

Binnen het WLP Eemsdelta wordt programmatisch gemonitord en geëvalueerd. Nadat het WLP is vastgesteld, wordt dit vijfjaarlijks geactualiseerd. Onder het WLP vigeert een uitvoeringsprogramma (UVP) dat eveneens vijfjaarlijks wordt vastgesteld. Jaarlijks wordt een voortgangsrapportage van het Uitvoeringsprogramma opgesteld, waarin de realisatie van concrete projecten wordt beschreven. Inmiddels zijn twee voortgangsrapportages verschenen.⁶⁸ Aan de hand van de voortgangsrapportages en de actuele situatie in de regio, wordt in het uitvoeringsprogramma een ambitie geformuleerd voor uitvoering voor de komende vijf jaar. Na vijf jaar uitvoering kan er aanleiding zijn het WLP aan te passen en wordt een nieuw, herijkt uitvoeringsprogramma vastgesteld. Monitoring van de leefbaarheid, leegstand en de woningmarkt van de regio Eemsdelta gebeurt jaarlijks. Over 2013 is een nulmeting uitgevoerd.⁶⁹ Over het jaar 2014 is de Monitor Eemsdelta uitgekomen.⁷⁰ Dit zorgt ervoor dat de regio's en de provincie over de voorwaarden beschikken om te kunnen bijsturen, om al doende te leren en de koers te verleggen als dat nodig is. Al met al is binnen het WLP Eemsdelta veel aandacht aan monitoring besteed en is een goed dekkend systeem van monitoring opgezet.

Het project Waardebehoud Onroerend Goed Oost-Groningen wordt uitgevoerd door VNO-NCW Noord en heeft betrekking op woningruil en het opknappen van woningen teneinde de waarde van omliggende woningen te verhogen. Binnen dit project wordt door de externe projectleider nauwkeurig bijgehouden met welke woningeigenaren contact is gelegd en welke activiteiten zijn ondernomen. Er is ook expliciet aandacht voor de effecten van het project. Om het effect van het project op de waarde van omliggende woningen vast te stellen, taxeert een externe taxateur de waarde van de omliggende woningen voor en na de verbeterende ingreep. Dit is opgenomen in een – omwille van de gevoelige persoonsgegevens – vertrouwelijk boekwerk van de subsidieaanvrager dat de Rekenkamer

⁶⁸ Weusthuis Associatie, *Voortgangsrapportage Uitvoeringsprogramma Eemsdelta*, 2013 en R. van Vliet, *Voortgangsrapportage Uitvoeringsprogramma Eemsdelta*, 2014

⁶⁹ RIGO, *Het woon- en leefklimaat in ontwikkeling, Woon- en Leefbaarheidsmonitor Eemsdelta*, 2014.

⁷⁰ RIGO, *Woon- en Leefbaarheidsmonitor Eemsdelta 2014, Recente ontwikkelingen in beeld*, 2014.

kort kon inzien, maar waarover zij geen beschikking kreeg.⁷¹ Aan de evaluatie van het project Waardebehoud Onroerend Goed wordt bij het schrijven van deze nota van bevindingen nog gewerkt.

Er zijn geen voorgangsrapportages over het project Wongema. Er heeft eveneens (nog) geen evaluatie over de effecten van het project plaatsgevonden.

5.3.3

Artikel 217a evaluatie van het WLP Eemsdelta

Buiten het bovengenoemde systeem van reguliere evaluatie en monitoring, heeft de afdeling Financiën en Control een onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het krimpbeleid in de regio Eemsdelta.⁷² In dit zogeheten 217a-onderzoek is veel aandacht geschonken aan het totstandkomingsproces en de inhoud van het WLP Eemsdelta. Dit onderzoek trekt een aantal belangrijke conclusies. Zo wordt geconcludeerd dat door gebrek aan financiële middelen bij alle partners het hoogst onzeker is in welke mate het WLP kan worden uitgevoerd. Dit is een conclusie die de Rekenkamer met het 217a-onderzoek deelt.

Het 217a-onderzoek stelt bovendien dat de doelmatigheid van de totstandkoming van het WLP als matig kan worden beschouwd. De onderzoekers komen tot hun oordeel omdat volgens hen de vertraging in het project en de omvang van de kosten beperkt hadden kunnen worden door een grotere inbreng van de maatschappelijke partners en betere communicatie tijdens het proces. Tevens is het beschikbare budget overschreden. Deze conclusie van het onderzoek deelt de Rekenkamer niet. Het is de Rekenkamer gebleken dat het aan het begin van het totstandkomingsproces nodig was de gemeenten op één lijn te krijgen alvorens andere partners bij het proces te betrekken. Verder is het gebleken dat de betrokkenheid van de netwerkpartners dermate groot was, dat het voor sommigen van hen nauwelijks mogelijk was alle bijeenkomsten bij te wonen. Een grotere betrokkenheid zou een nog groter beslag op de capaciteit van gemeenten en netwerkpartners hebben gelegd. Gezien de complexiteit van het proces is de Rekenkamer van oordeel dat dit niet veel sneller had gekund.

Het 217a-onderzoek bestempelt de doelmatigheid van het Financieel Arrangement als goed. Het onderzoek concludeert dat de provincie naar verhouding te weinig invloed heeft binnen de stuurgroep als wordt gekeken naar de verhouding met ingebrachte middelen. Dit is een beeld dat de Rekenkamer niet herkent. Het is de Rekenkamer gebleken dat de provincie vaak ruim vertegenwoordigd was binnen de gremia van het WLP. Hoewel de verhouding tussen de provincie en de netwerkpartners binnen deze gremia in beginsel horizontaal was, heeft de provincie op onderdelen wel degelijk invloed uitgeoefend.

⁷¹ De Noordelijke Rekenkamer heeft geen bevoegdheden om documenten op te vragen bij VNO-NCW. In het boekwerk staat per woning de situatie van de woning en zijn eigenaar beschreven. Omdat er in veel gevallen sprake is van een financiële en/of psychische en/of medische problemen bij de eigenaar, is er sprake van gevoelige persoonsgegevens.

⁷² Afdeling Financiën en Control, *Rapportage onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid Krimp in de regio Eemsdelta*, Groningen, 2013.

5.4

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

5.4.1

Verantwoording over de inzet van middelen

Informatie over de inzet van de subsidiegelden uit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden, wordt verspreid aangetroffen in een aantal documenten. Informatievoorziening vindt plaats via de reguliere verantwoordingscyclus. De inzet van de Reserve wordt hier in een context geplaatst en er wordt verantwoording afgelegd over het aantal verleende subsidies. Naast de informatievoorziening binnen de reguliere P&C-cyclus, houden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten ook op de hoogte van de besteding van de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden in specifieke documenten. Gedeputeerde Staten hebben bij de vaststelling van het *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013* op 15 december 2010 aan Provinciale Staten toegezegd hen jaarlijks te informeren over de voortgang van dit actieplan. Dit is gebeurd in juni 2011 en december 2012. In de rapportage is een overzicht opgenomen van de activiteiten die de provincie ten behoeve van de subsidieregeling heeft verricht. Daarnaast wordt in een bijlage van de evaluatie uit 2012 een overzicht gegeven van de financiële inzet van de provincie en stand van zaken van alle projecten die tot dan toe uit de regeling gesubsidieerd zijn. Daarnaast is de subsidie Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden afzonderlijk geëvalueerd (zie paragraaf 5.3.1). Ook heeft de provincie in december 2014 een factsheet gepubliceerd met een tussenstand over de subsidieregeling Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden, met daarin de belangrijkste kerncijfers. Daarmee zijn Provinciale Staten volledig geïnformeerd over de besteding van de subsidie-middelen. Zoals in paragraaf 4.3 duidelijk is geworden, suggereren de cijfers in het factsheet ten onrechte dat vooral fysieke ingrepen worden gepleegd.

De ISV-middelen worden door Gedeputeerde Staten verantwoord binnen de reguliere P&C-cyclus (in de jaarrekeningen). Zoals gebruikelijk in de programma-rekening, is de financiële verantwoording van de ISV-middelen beschreven op een betrekkelijk hoog aggregatieniveau en versnipperd door het document. Naar het oordeel van de Rekenkamer is het voor Statenleden lastig om op grond van deze informatie een goed beeld te krijgen van de inzet van de ISV-middelen. De informatievoorziening over de inzet van de ISV-middelen is relatief summier.

De WEL-gelden zijn in de voorjaarsnota van 2013 geïntroduceerd. Er is (nog) geen rapportage met een tussenstand over de inzet van deze middelen. Gezien de recente datum waarop deze middelen beschikbaar zijn gesteld, is dat niet verwonderlijk.

5.4.2

Informatievoorziening over voortgang, prestaties en effecten

In juni 2011 hebben Gedeputeerde Staten een voortgangsrapportage van het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling aan Provinciale Staten gestuurd. Vervolgens is in december 2011 een brief met 5 nieuwe acties toegezonden. In december 2012 hebben Gedeputeerde Staten de *Voortgangsrapportage december 2012 Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling* naar Provinciale Staten gestuurd.⁷³ Deze tweede voortgangsrapportage geeft een overzicht van de stand van zaken van de actiepunten die bij de vaststelling van het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling in 2010

⁷³ Brief van GS aan PS, d.d. 3 december 2012, Briefnummer2012-52.307/48/A.16, CW, onderwerp: Voortgangsrapportage december 2012 provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling.

zijn ingezet (zie paragraaf 5.3.1). Bij deze rapportage is ook een overzicht opgenomen van alle gehonoreerde projecten ten laste van de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden, betreffende de onderdelen Woon- en Leefbaarheidsplannen en het budget Innovatieve Projecten en Experimenten. De Rekenkamer merkt op dat het Actieplan liep tot december 2013. In de *Nota Ruimte voor Daadkracht* is weliswaar een actualisatie gegeven, maar er is geen nieuw Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling opgesteld. De provincie heeft aangegeven dat het nog onzeker is of er een vervolgactieplan komt. Hierover zal na de verkiezingen duidelijkheid komen. Er wordt wel gewerkt aan een *overdrachtsdocument* voor het nieuwe college dat in mei 2015 werd geïnstalleerd.⁷⁴

De Woon- en Leefbaarheidsplannen vallen binnen het kader van het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling. Binnen dat kader worden Provinciale Staten geïnformeerd over de voortgang van deze plannen. Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten medio 2013 per brief geïnformeerd over de voortgang van het regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen.⁷⁵ Er zijn geen informerende brieven aan Provinciale Staten over de voortgang van de Woon- en Leefbaarheidsplannen De Marne en Eemsdelta.

Op 15 december 2010 is bij een vergadering van Provinciale Staten een motie ingediend door de PvdA en Groen Links, waarbij zij het College opdragen om jaarlijks aan Provinciale Staten te rapporteren over de ingediende subsidieverzoeken op titel van de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden en over de toegekende subsidies met onderliggende motivering. Dit heeft geresulteerd in een jaarlijkse voortgangsrapportage. De evaluatie van de Subsidieregeling Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden is in mei 2013 aangeboden aan Provinciale Staten (zie paragraaf 5.3.1).⁷⁶ Deze evaluatie had vooral betrekking op het subsidieverleningsproces.

In november 2012 zijn Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten per brief geïnformeerd over het ondertekenen van het convenant met het Rijk *Groningen op koers*.⁷⁷ In de brief worden kort de achtergronden en inhoud van het convenant geschetst.

5.5 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. Het KKNN is opgericht in november 2010, als gezamenlijk initiatief van de Rijksuniversiteit Groningen en de Hanzehogeschool Groningen op verzoek van de drie noordelijke provincies. Het KKNN is een netwerk van organisaties die zich bezighouden met bevolkingsdaling in Noord-Nederland. Het netwerk is gericht op kennisvergaring en -deling, en waar nodig op het vergroten, verdiepen en toegankelijk maken van deze kennis. Vooral de krimpcafés zijn een veel bezocht

⁷⁴ E-mailbericht d.d. 14 januari 2015.

⁷⁵ Brief van GS aan PS, d.d. 2 juli 2013, Briefnummer 2013-26.828/27/A.41, RS, onderwerp: Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen.

⁷⁶ Brief van GS aan PS, d.d. 21 mei 2013, kenmerk 602899/21/A. 19, RS, onderwerp: Beleidsevaluatie Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden.

⁷⁷ Brief van GS aan PS, d.d. 7 november 2012, Briefnummer 2012-48812/42/A.10, RP, onderwerp: convenant krimp: Groningen op koers.

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 beheer.

Het KKNN is twee maal geëvalueerd, in maart 2013⁷⁸ en in juni 2014. Uit de laatste evaluatie blijkt dat de waardering van de netwerkpartners die zich bezighouden met krimp voor het werk van het KKNN over het algemeen groot is.

5.6 Deelconclusie

De provincie ziet voor zichzelf een regierol in het krimpbeleid die zich laat omschrijven als *loslaten*. Daarmee wordt bedoeld dat veel verantwoordelijkheid bij de gemeenten in de regio wordt gelegd. Dit is een betrekkelijk nieuwe regiestijl voor de provincie. Op haar eigen rol in het beleid wordt (nog) niet systematisch teruggeblikt. Er is wel teruggekeken – bijvoorbeeld in het 217a-onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid Krimp in de regio Eemdelta – maar vooralsnog heeft de provincie deze regiestijl nog niet expliciet geëvalueerd.

Gedeputeerde Staten hebben twee maal een voortgangsrapportage van het *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013* aangeboden. De rapportage beschrijft steeds kort de achtergrond van een actie, waarna wordt ingegaan op de actuele ontwikkelingen, de stand van zaken en de behaalde resultaten. De aan het Actieplan verbonden subsidieregeling Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden wordt ook in de voortgangsrapportage beschreven. De rapportage van deze subsidieregeling is tot op projectniveau. Er is geen eindevaluatie van het Provinciaal Actieplan; de effecten van het Provinciaal Actieplan zijn (nog) niet geëvalueerd.

De subsidieregeling Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden is overeenkomstig de toezegging⁷⁹ in het eerste half jaar van 2013 geëvalueerd. Uit de evaluatie komen vooral verbeterpunten naar voren om het subsidieverleningsproces te stroomlijnen, maar de evaluatie geeft geen zicht op de realisatie of de effectiviteit van de gesubsidieerde projecten. Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten het collegeprogramma 2011–2015 *Energiek en scherp aan de wind* in 2012 tussentijds geëvalueerd. Daaruit bleek dat de sociaaleconomische situatie en de demografische ontwikkelingen in de gemeenten Oldambt, Delfzijl en De Marne acuut en daadkrachtig handelen vereisen. De problematiek waar deze gemeenten mee te maken hebben heeft volgens Gedeputeerde Staten een bovenlokaal karakter en dreigt de uitvoering van provinciaal beleid te vertragen. Dit heeft geleid tot een bijstelling van het beleid; het Actieprogramma Werk, Energie en Leefbaarheid (WEL) is opgesteld en in de voorjaarsnota van 2013 heeft de provincie € 30 miljoen (WEL-gelden) beschikbaar gesteld om de leefbaarheid in deze gemeenten een impuls te geven.

Op projectniveau is het aantal evaluaties wisselend. Waarbinnen het WLP Eemdelta uitvoerig wordt gemonitord en geëvalueerd, ontbreekt iedere vorm van evaluatie in het project Wongema. Aan de evaluatie van het project Waardebehoud Onroerend Goed wordt bij het schrijven van dit rapport nog gewerkt.

⁷⁸ http://kknn.vanmeernaarbeter.nl/sites/kknn.vanmeernaarbeter.nl/files/13_0102%20evaluatie%20KKNN%202013_0.pdf

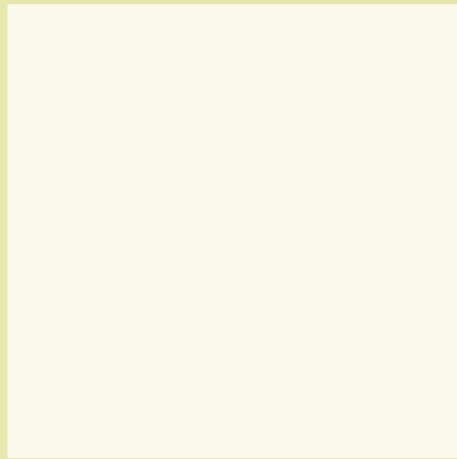
⁷⁹ In de voortgangsrapportage van december 2012.

Deling van kennis die is opgedaan bij de uitvoering van de projecten geschiedt voornamelijk via de website en bijeenkomsten van het KKNN. In hoeverre dit werkelijk tot externe leereffecten leidt, is niet onderzocht.

Over de bestedingen en realisatie van de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden wordt uitvoerig gerapporteerd, al geven de cijfers over fysieke maatregelen een geflatteerd beeld van de werkelijkheid. Immers, ook voorbereidende onderzoeken en plannen over woningbouw vallen onder het thema *fysiek* zonder dat hier een spade in de grond gaat. De informatievoorziening over de uitvoering van de ISV-middelen is gefragmenteerd. De WEL-gelden bestaan nog dermate kort dat hiervan nog geen informatiedocumenten aan Provinciale Staten te verwachten zijn.

Samenvattend kan gesteld worden dat Provinciale Staten volledig geïnformeerd worden over de inzet van subsidiemiddelen die direct betrekking hebben op krimp. Wel moet daarbij worden aangetekend dat de informatie ten onrechte de suggestie wekt dat er veel middelen geïnvesteerd zijn in het fysieke domein; een groot deel van deze middelen werd besteed aan planvorming en beleidsvoorbereiding. Over de inzet van de ISV-middelen zijn Provinciale Staten gefragmenteerd geïnformeerd. Over de effecten van de ingezette middelen is veel minder bekend. Incidenteel zijn er op projectniveau evaluaties van die effecten beschikbaar, zoals in de monitor Eemsdelta, waar recent (2014) gegevens over leefbaarheid, leegstand en woningmarkt zijn opgenomen.

6



**Bestuurlijke reactie
en nawoord**

Bestuurlijke reactie en nawoord

6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen

Op 8 juni jl. ontvingen wij van u de conceptversie van het bestuurlijk rapport “Het krimpbeleid van de provincie Groningen” inclusief de conclusies en aanbevelingen over het door ons gevoerde beleid omtrent bevolkingsdaling. U heeft ons verzocht om te reageren op dit rapport. In onze reactie gaan wij in op uw bevindingen ten aanzien van de thema’s:

1. Onze regierol
2. De situatie in regio Oost-Groningen
3. Subsidie-middelen
4. Evaluaties
5. Externe inhuur
6. Informeren van Provinciale Staten.

In grote lijnen kunnen wij ons vinden in uw rapportage. Wij zullen de conclusies en aanbevelingen dan ook grotendeels overnemen. Voor zover dat relevant is voor de conclusies en aanbevelingen, hebben wij de volgende opmerkingen:

1. Rol van de provincie Groningen

Het verheugt ons te lezen dat voornamelijk positief tegen de faciliterende regierol van de provincie Groningen wordt aangekeken. De provincie Groningen wil graag samen met de Groningers de provincie kleur geven en stimuleren dat Groningers meedenken, meedoen en/of meebeslissen over ontwikkelingen in hun dorp, stad of provincie. Voor ons betekent een ‘bottom-up’ aangestuurde overheid dat voor de hand liggende oplossingen niet zomaar gekozen worden, maar dat er in samenwerking met de burger maatwerk wordt geleverd.

U constateert dat de provincie Groningen bij de totstandkoming en uitvoering van het krimpbeleid een mix van regiestijlen hanteert. De wijze waarop de provincie haar regierol vervult varieert per regio. In het algemeen kan gesteld worden dat de provincie heeft gekozen voor een regiestijl die minder top-down georiënteerd is dan voorheen. Netwerkpartners waarderen de ‘nieuwe’ rol van de provincie Groningen waarin wij als partner naast de overige partijen staan. Onze veranderende opstelling heeft geleid tot maatwerk met als gevolg dat gebieden elkaar hebben gevonden en samen maatregelen nemen op de geconstateerde problematiek. Door dit aan te jagen voelen partijen een stimulans om ook zelf initiatief te nemen. Wij delen uw conclusie wat betreft de te hanteren regiestijl en streven naar een even zo succesvolle samenwerking voor de komende jaren.

2. Situatie regio Oost-Groningen

U heeft geconcludeerd dat de samenwerking van gemeenten in de regio Oost-Groningen moeizaam tot stand komt. Wij delen uw zorgen over de toekomst van deze regio en willen dan ook proactief aan de slag om vooruitgang te boeken. Het regionale plan uit 2011 ontstond vanuit de urgentie om een aantal leefbaarheidsplannen aan te pakken en vanuit de behoefte en noodzaak om dat boven het

lokale niveau uit te tillen. Helaas moeten wij ook constateren dat het regionale plan uit 2011 strandde in de breedte en niet de diepte bereikte die voor het vervolg gewenst zou zijn geweest. Uw suggestie om het gebied in drieën te knippen willen wij graag nader onderzoeken.

3. Subsidiemiddelen

In het rapport stelt u dat meer nadruk gelegd moet worden op de ondersteuning van concrete uitvoeringsmaatregelen. Uw advies is dan ook om de fase van het subsidiëren van onderzoek naar en bewustwording van krimp te sluiten. Wij erkennen dat en ervaren eveneens dat de huidige participatiesamenleving wordt gevormd door een sterk fundament van vertrouwen, verbinden en vernieuwen. Het stellen van generieke termijnen is dan lastig. Het kost tijd om in een langdurig sociaal proces alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Wij bevinden ons op dit moment in de uitvoeringsfase waarin wij meer nadruk leggen op de ondersteuning van concrete uitvoeringsmaatregelen. De maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid zijn om de bovenstaande redenen niet op korte termijn te bepalen, waardoor wij liever over enkele jaren willen terugblikken naar de behaalde resultaten.

4. Evaluatie en effectmeting

Wij zijn ons er van bewust dat evaluaties en effectmetingen inzicht geven in de mate waarin doelstellingen worden bereikt. Bovendien leren evaluaties ons welke maatregelen effectief zijn en welke niet. Meest ideaal is het, indien van alle gerealiseerde projecten de doeltreffendheid wordt nagegaan. Dit vereist een grote inspanning, aangezien maatschappelijke effecten lastig te meten zijn en bovendien pas over enkele jaren zichtbaar worden. Desondanks zijn wij aan de slag gegaan met een periodieke meting van thema's als leegstand, woningbouw en leefbaarheid. Het meten van de leefbaarheid vormt overigens een hele uitdaging omdat het bestaat uit meerdere integrale componenten en subjectief is.

U adviseert de provincie zorg te dragen voor een periodieke meting om de effecten van het krimpbeleid in kaart te brengen, waarbij de aanpak in de Monitor van het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta als voorbeeld wordt gesteld. Wij ondersteunen dit advies. Terecht bent u enthousiast over de monitor van de regio Eemsdelta. Hierin wordt immers het hoofddoel van ons krimpbeleid, het in stand houden van de leefbaarheid, als belangrijk onderzoeksobject beschouwd.

Periodiek voeren wij een enquête uit die een betrouwbaar beeld geeft van de ontwikkeling van de leefbaarheid in deze regio. Een beeld dat vergeleken kan worden met de omliggende regio's en de rest van Nederland. Deze monitor verdient navolging in Oost Groningen en De Marne.

Uw advies sluit ook aan bij de door de PW ingediende motie (voorjaarsnota) over de invoering van een leefbaarheidsmonitor zoals in de provincie Drenthe al succesvol wordt gebruikt. Wij zullen ons ervoor inzetten om met de krimpregio's afspraken te maken over een uniforme aanpak, waarbij de Monitor van het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta als leidraad kan dienen.

5. Externe adviesbureaus

U geeft de aanbeveling om bij de inhuur van externe adviesbureaus te zorgen voor een duidelijke en afgebakende opdracht qua kosten en tijd en te voorkomen dat de provincie voor haar beleidsvoering te afhankelijk wordt van adviesbureaus.

Wij delen uw aanbeveling. De gebruikelijke werkwijze bij de provincie komt geheel overeen met uw aanbeveling: er wordt een duidelijk afgebakende opdracht gegeven, die – doorgaans op basis van verschillende offertes – wordt gegund aan een opdrachtnemer die wordt gehouden aan de inhoud en werkwijze uit de opdracht en de offerte. De vormgeving van beleid doet de provincie altijd zelfstandig, met bureaus hooguit in een ondersteunende rol.

Uw aanbeveling komt voort uit uw analyse van de totstandkoming van het woon- en leefbaarheidsplan Eemsdelta. Daar is de situatie anders. Om het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta (WLP) op te zetten en uit te voeren was en is veel inzet, energie en innovatiekracht nodig. Vier gemeenten, de provincie Groningen en zo'n 40 organisaties voor wonen, detailhandel, welzijn zorg en onderwijs werken samen om de leefbaarheid in een gebied met sterke bevolkingsdaling te kunnen waarborgen. Het grote aantal betrokken actoren en de cumulatie van problemen waar bevolkingsdaling uit bestaat zorgen ervoor dat het opzetten van een afgebakend plan een complex, experimenteel proces is. Het WLP Eemsdelta kijkt op integrale wijze naar wat er nu nodig is voor de regio om kwaliteit te behouden.

De gebruikelijke planningsinstrumenten en de traditionele beleidstechnieken bleken ontoereikend om een passend antwoord te vinden op deze voor Nederland nieuwe problematiek. In afstemming met de gemeenten is besloten de adviesbureaus Weusthuis (voorbereidingsfase) en Zuidema Stedebouw (uitvoeringsfase) samen met de sectoren op zoek te laten gaan naar een nieuw planningsinstrument. De stip op de horizon geeft geen specifiek eindbeeld weer, waardoor duidelijke en omschreven opdrachten niet altijd even toepasbaar zijn. Want het gaat immers om 'pionieren' in een gebied dat te maken heeft met een teruglopende populatie. Zo kan een robuuste structuur richting aangeven waarmee de verschillende kwaliteiten en identiteit van het gebied kunnen worden behouden, zonder alles in beton te gieten. Daardoor blijft de noodzakelijke flexibiliteit bestaan om aan te kunnen sluiten bij de ontwikkelingen van de komende jaren.

Het experiment maakt duidelijk dat ontwikkelingen niet meer zo maakbaar zijn zoals gewend, maar wel te sturen zijn dankzij het draagvlak dat ontstaat bij de integrale aanpak die de Eemsdelta ontwikkeld heeft. Dit is een voor de overheid ongebruikelijke werkwijze. De benodigde expertise en capaciteit waren niet intern aanwezig, waardoor wij genoodzaakt waren eerst Weusthuis en later Zuidema Stedebouw in het proces te betrekken. Wij erkennen het afhankelijkheidsrisico bij structureel uitbesteden van beleid. Wij waken er dan ook voor dat externe inhuur altijd tijdelijk is om een tijdelijke leemte te vullen. Ondanks dat veel resultaten pas over enkele jaren zichtbaar zijn, leidt het WLP inmiddels tot creativiteit en gedurfde, concrete maatregelen, waarvan het zeer de vraag is of deze op basis van traditionele beleidsvoorbereiding mogelijk zouden zijn geweest.

6. Informeren Provinciale Staten

U geeft aan dat wij Provinciale Staten nog weinig melden over de effecten van ons beleid. Wij delen uw constatering maar ten dele. Het spreekt voor zich dat met name projecten die betrekking hebben op infrastructuur, vastgoed en ruimtelijke ordening een relatief uitgebreid voorbereidingstraject kennen. In die zin kan uw constatering niet anders dan juist zijn. Projecten zoals Baukemapark Eemmond, brede school ontwikkeling Appingedam en centrumplan Loppersum zijn inmiddels in uitvoering of gereed.

Als uw evaluatie zich had kunnen uitstrekken tot de periode tot heden, dan zou dit beeld anders zijn geweest. Zo is voor een ingrijpend project als de omvorming van het Vennenplein in Delfzijl, inclusief het verwijderen van de Vennenflat inmiddels voor miljoenen euro's aan investeringen gepleegd.

Het is inderdaad zo dat de eerste effecten nu zichtbaar worden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de invloed van de aardbevingen het moeilijk maakt om de effecten van het krimpbeleid op de leefbaarheid en de beleving ervan bij de inwoners te isoleren en te meten.

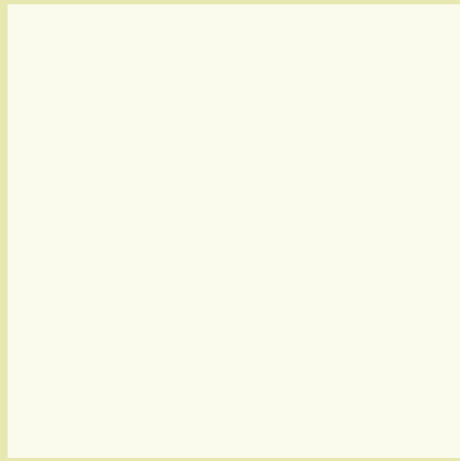
Tot slot vinden wij de proloog van Frank Westerman uit de Graanrepubliek (1999) een waardevolle opening van het rapport, omdat het de unieke Groningse situatie in het juiste perspectief weergeeft. U plaatst uw onderzoek daarmee in een context die ons zeer aanspreekt.

Wij beschouwen uw onderzoek inclusief de diverse conclusies en aanbevelingen als een ondersteuning van het door ons gevoerde bevolkingsdalingsbeleid, dat wij met behulp van uw aanbevelingen verder zullen aanscherpen.

6.2

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen de conclusies en aanbevelingen grotendeels overneemt. Uit de reactie op de aanbeveling over de inhuur van externe adviesbureaus blijkt dat het college van GS de totstandkoming van het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta beschouwt als een uniek experiment dat niet met de reguliere planningsinstrumenten en beleidstechnieken kon worden uitgevoerd. Het college erkent wel het risico van afhankelijkheid van adviesbureaus. Tot slot hoopt de Rekenkamer dat de inspanningen van Gedeputeerde Staten ertoe zullen leiden dat de impasse in Oost-Groningen wordt doorbroken en de gevolgen van krimp ook daar op een goede manier worden begeleid.



Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingen en begrippen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DBF	(Stichting) Dorp en Bedrijf Fryslân
EU	Europese Unie
GS	Gedeputeerde Staten
IPB	Interprovinciaal Bevolkingsmodel
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
KAW-architecten	Koöperatieve Architecten Werkplaats
KKNN	Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars Onroerend Goed en Vastgoeddeskundigen
P&C	Planning and Control
PLG	Programma Landelijk Gebied
PS	Provinciale Staten
RIGO	Research Instituut Gebouwde Omgeving
RLK	Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
SER	Sociaal-Economische Raad
SEV	Sociaal-economische vitalisering
SISA	Single Information Single Audit
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO NCW	samentrekking van de afkortingen van het Verbond van Neder-

	landse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW)
WEL	(Actieprogramma) Werk, Energie en Leefbaarheid
WLP	Woon en Leefbaarheidsplan
WOG	Waardebehoud Onroerend Goed (Oost-Groningen)
Anticipieerregio	Voor de anticipieerregio's heeft het ministerie van BZK in overleg met de provincies de volgende criteria vastgesteld ⁸⁰ : <ul style="list-style-type: none"> – De geprognosticeerde bevolkingsdaling en/of huishoudensdaling in de periode 2014–2040 bedraagt ten minste 2,5%; – Bestaande anticipieergebieden die niet aan het criterium van 2,5% daling voldoen, kunnen op verzoek anticipieerregio blijven indien er sprake is van een bovengemiddelde ontgroening, vergrijzing of daling van de potentiële beroepsbevolking. – Voor de prognoses wordt gebruik gemaakt van Primos.⁸¹
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 sector-overstijgend overheidsbeleid wordt ontwikkeld. ⁸²
Krimp	Een substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling op regionaal schaalniveau met grote consequenties voor het voorzieningenniveau en het economisch perspectief van de regio. ⁸³
Krimpregio	Voor de krimpregio's heeft het ministerie van BZK in overleg met de provincies de volgende drie criteria vastgesteld ⁸⁴ : <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.⁸⁵

⁸⁰ Ministerie van BZK, *Reactie op Initiatiefnota 'Regionale verschillen; omgaan met krimp'*, 11 juli 2014.

⁸¹ 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.

⁸² P. Hupe, *Overheidsbeleid als politiek, over de grondslagen van beleid*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV 2007 p. 149

⁸³ 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.

⁸⁴ Ministerie van BZK, *Reactie op Initiatiefnota 'Regionale verschillen; omgaan met krimp'*, 11 juli 2014.

⁸⁵ 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 beleidsterrein krimp (woningbouw, bereikbaarheid, onderwijs, zorg en arbeidsmarkt);
- Een evenwichtige spreiding over de krimp- of anticipeergebieden 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 krimp- of anticipeer gemeenten en maatschappelijke organisaties in het onderzoek betrokken zijn. De Rekenkamer heeft in elk van de drie krimpgebieden in de provincie Groningen een project uitgekozen om zich zo een evenwichtig beeld te kunnen vormen. 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 kan worden. De Rekenkamer heeft de volgende projecten geselecteerd: het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta, Waardebehoud Onroerend Goed Oost-Groningen en Wongema.

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;
- Subsidie vaststellingsbeschikking.

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. Met name bij het project 'Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta', waarbij 35 partijen betrokken waren, was dit vanuit praktisch oogpunt een onmogelijke opgave. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om bij het project Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta de zorg- en onderwijsinstellingen niet te interviewen, omdat de provincie geen bevoegdheden heeft op de terreinen zorg en onderwijs. Het krimpbeleid dat betrekking heeft op deze terreinen wordt met name door gemeenten uitgevoerd. Zij zijn daarom de belangrijkste partners van de provincie. Daarom heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om vooral de gemeenten te interviewen. Verder heeft zij partijen geïnterviewd die in het projectdossier werden genoemd als initiatiefnemer, subsidieaanvrager, initiatiefnemer 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 Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta	
2 adviesbureaus	2 adviesbureaus
4 gemeenten	3 gemeenten
7 woningbouwverenigingen	2 woningbouwverenigingen
11 zorginstellingen	
12 kinderopvang- en onderwijsinstellingen	
Totaal: 36 partijen	Totaal: 7 partijen
Project Waardebwhoud Onroerend Goed Oost-Groningen	
architectenbureau (projectleider)	architectenbureau (projectleider)
VNO-NCW (subsidieaanvrager)	VNO-NCW (subsidieaanvrager)
2 woningbouwverenigingen	2 woningbouwverenigingen
2 gemeenten	2 gemeenten

Kenniscentrum Noorderruimte Hanzehogeschool/ KKNN	Kenniscentrum Noorderruimte Hanzehogeschool/KKNN
Rabobank Zuid- en Oost-Groningen	
Totaal: 9 partijen	Totaal: 6 partijen
Project Wongema	
Particulier initiatiefnemer	Particulier initiatiefnemer
Stichting Dorp en Bedrijf Fryslân (subsidieaanvrager)	Stichting Dorp en Bedrijf Fryslân (subsidieaanvrager)
1 gemeente	1 gemeente
Totaal: 3 partijen	Totaal: 3 partijen
Totaal: 48 partijen	Totaal: 16 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.⁸⁶ Tot slot heeft zij enkele projecten en krimpgebieden bezocht.

⁸⁶ Conferentie Kennis voor Krimp, 25 november 2014 te Utrecht, georganiseerd door Platform31.

De Rekenkamer heeft de volgende personen geïnterviewd:

PROVINCIE GRONINGEN

Dhr. H. Hanssen, Beleidsmedewerker Bouwen en Wonen

Dhr. F. Hirmann, projectassistent

Mw. D. Sibbes, Programmacoördinator Bevolkingsdaling

PROJECT WOON- EN LEEFBAARHEIDSPAN EEMSDelta

Dhr. J.P. van de Berg, gemeente Eemsmond

Dhr. J. Bonnema, gemeente Loppersum

Dhr. R. van der Burgh, gemeente Delfzijl

Dhr. H. Kremer, Woningbouwcorporatie Acantus

Dhr. C. Weusthuis, Weusthuis en Partners/Weusthuis Associatie

Dhr. E. Zuidema, directeur eigenaar Enno Zuidema Stedebouw

PROJECT WAARDEBEHOUD ONROEREND GOED OOST-GRONINGEN

Dhr. Th. Adema, KAW-architecten

Mw. A. Groenewold, VNO-NCW Noord

Dhr. H. Kremer, Woningbouwcorporatie Acantus

Mw. H. van Ree, Woningbouwcorporatie Groninger Huis

Dhr. R. Reuvekamp, gemeente Vlagtwedde

PROJECT WONGEMA

Dhr. M. Clossen, Stichting Dorp en Bedrijf Fryslân

Dhr. G. Noordhoff, gemeente De Marne

Dhr. E. Wong, initiatiefnemer

OVERIG

Mw. T. Haartsen, Rijksuniversiteit Groningen

Dhr. M. Pellenbarg, Kadaster

Dhr. M. Tillema, Kadaster

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

Bijlage 3 Overlegstructuren

Binnen de krimpregio's zijn er stuurgroepen, projectgroepen en overige overlevormen. Vanwege het opzetten van samenwerking en planvorming is het aantal overlevormen, de samenstelling ervan en de frequentie van overleg telkens veranderd gedurende de onderzoeksperiode 2008–2013. In Tabel 2 is weergegeven welke overlegstructuren er waren in het jaar 2013.

Tabel 2 Overlegstructuren in de drie provinciale krimpregio's

De Marne	Eemsdelta	Oost-Groningen
Stuurgroep (4 x jr) Wethouder (vz), gedeputeerde	Stuurgroep OVERHEID (6 mnd), 2 portefeuillehouders per gemeente, gedeputeerde, programmamanager provincie en BZK, secretaris, programmaleider WLP	Stuurgroep (6 wkn): wethouders van 7 gemeenten (vz), gedeputeerde, programmamanager BZK, secretaris
	Stuurgroep PLUS (3 mnd): = Stuurgroep + 2 leden per sector (wonen, welzijn&zorg, onderwijs, MKB)	Stuurgroep PLUS (oproepbasis, bestaande uit stuurgroep, corporaties en zorginstellingen) t.b.v. prestatieafspraken Wonen en regionale woningmarktmonitor
	Vorbereidend overleg Stuurgroep PLUS (3 mnd): vz Stuurgroep PLUS, gedeputeerde, 1 gemeentelijke portefeuillehouder/ stuurgroeplid, secretaris, programmaleider WLP	
Projectgroep: gemeentelijke projectleider, medewerker, corporatie, programmamanager provincie	Kernteam (4 wk): WLP coördinatoren gemeenten, programmamanager provincie, ambtenaar BZK, secretaris, communicatie, projectleider sociaal domein, programmaleider WLP (vz)	Regionale projectgroep: ambtenaren van 7 gemeenten (vz), ambtenaar BZK, projectleider provincie
	Kernteam PLUS (3 mnd) = Kernteam + 1 à 2 leden per sector	Wergroep regionale woningmarktmonitor = ambtenaren van 7 gemeenten, provincie, corporaties en zorginstellingen
	Incidenteel: themabijeenkomsten voor kennisoverdracht en -ontwikkeling	
	Incidentele bestuurlijke conferenties voor belangrijke kwesties	

Zoals tabel 2 laat zien is de organisatiestructuur in de drie gebieden verschillend. Dit geldt ook voor de plannen en afspraken die gemaakt zijn. In de Marne vormen de wethouder en de gedeputeerde samen de stuurgroep, aangevuld met de programmamanager bevolkingsdaling van de provincie en de programmamanager krimp van de gemeente. In Oost-Groningen bestaat de stuurgroep uit portefeuillehouders van de 7 gemeenten. In deze regio bestaan er tussen de gemeenten (en

andere partijen) zeer grote inhoudelijke verschillen in de perceptie van krimp en van de gevolgen daarvan voor het eigen gebied. In de Eemsdelta is de stuurgroep gemengd samengesteld, namelijk met overheden en met bestuurders van onderwijsinstellingen, zorginstellingen, corporaties, een vertegenwoordiger van detailhandelsorganisaties.

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 'krimpvakgemeenschap' in Noord-Nederland. Op landelijk niveau overleggen het IPO en de topkrimpregio's minimaal een keer per 6 weken.

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 structuurvisie 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. Burgemeenten 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-procedure⁸⁷ 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.

⁸⁷ 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

- Rijk, IPO, VNG, *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 'Krimpen met Kwaliteit'*, 27 november 2009.
- Rijk, IPO, VNG, *Interbestuurlijke voortgangsrapportage bevolkingsdaling 2012*.
- H.G.J. Kamp, M.J. van den Berg, e.a., *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*, 17 januari 2014.
- Team Midterm Review Bevolkingsdaling, *Grenzen aan de Krimp; Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk*, oktober 2014.
- Commissie Meijer, *Vertrouwen in een duurzame toekomst, een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen*, eindadvies van de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, (zonder datum).

Provincie Groningen

- Provincie Groningen, *Krimp in Groningen*, juni 2009.
- Provincie Groningen, *Beleidskader Stedelijke Vernieuwing 2010–2014, Ruimte voor Vernieuwing*, januari 2010.
- Provincie Groningen, *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013*, december 2010, vastgesteld door PS, PS besluitenlijst nr. 75, Groningen, 17 december 2010.
- *Convenant Bevolkingsontwikkeling Groningen - Rijk, Groningen op koers*, 29 oktober 2012.
- Provincie Groningen, *Kijk op krimp; voortgangsrapportage december 2012*, Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2012–2013.
- Provincie Groningen, *Voorjaarsnota 2013*.
- Provincie Groningen, *Ruimte voor Daadkracht, provinciaal beleid bevolkingsdaling*, juli 2013.

Woon- en Leefbaarheidsplannen

- *Regionaal Woon en leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen, Van krimp naar kwaliteit*, opgesteld door KAW architecten en adviseurs, november 2011.
- Gemeente De Marne, *Woon- en Leefbaarheidsplan 2011–2021, Toekomst voor kwaliteit en ruimte*, opgesteld door Companen, vastgesteld op 20 december 2011.
- *Beter leven voor minder mensen, Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta*, opgesteld door Enno Zuidema Stedebouw en Weusthuis Associatie, november 2012.
- *Regionaal Woon en leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen, Van krimp naar kwaliteit*, opgesteld.

Overig

- H. Boutellier, *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij, tien principes voor geïnspireerd doen samenleven*, Boom/Lemma uitgevers: Den Haag, 2015.
- Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.
- *Grenzeloos Gunnen; Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen*, Eindrapport van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen', 28 februari 2013
- P. Hupe, *Overheidsbeleid als politiek, over de grondslagen van beleid*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV 2007.

- Leibniz-Gemeinschaft, *Zukunft leben, Die demografische Chance*, Berlijn: Nicolai Verlag 2013.
- J.R. Luning, *De kloof, effecten van referenda, buurtbudgetten en transparant welstandtoezicht op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2015.

Websites

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

ONTWERP

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto's: Alex Wiersma, provincie Groningen

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Haedewych van Kampen
Edwin de Jong

ASSEN 14 SEPTEMBER 2015

