

HET KRIMPBELEID *van de provincie* *Drenthe*



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 14 september 2015

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

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

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Het krimpbeleid van de provincie Drenthe

Provincie Drenthe

Inhoud

Samenvatting	3
Context en vraagstelling van het onderzoek	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	8
Best practices uit de andere noordelijke provincies	8
Inleiding	10
1.1 Context van het onderzoek	11
1.2 Onderzoeksvraag	12
1.3 Onderzoeksverantwoording	12
1.4 Leeswijzer	13
Demografische verandering en beleid	14
2.1 Inleiding	15
2.2 Zuidoost-Drenthe in vogelvlucht	16
2.3 Gevolgen van demografische veranderingen in de krimpgebieden	19
2.4 Krimpbeleid en doelen van de provincie	20
2.5 Deelconclusie	23
De provincie als krimpregisseur	24
3.1 Inleiding	25
3.2 De netwerkpartners	25
3.3 Definitie van het begrip regie	27
3.4 Provinciale regie in het krimpbeleid	29
3.4.1 Doorzettingsmacht	29
3.4.2 Eigen script of beleidskader	29
3.5 De praktijk: drie projecten	30
3.5.1 Project Onderwijs en Krimp	30
3.5.2 Project Leegstand en Herbestemming	32
3.5.3 Project Mobiliteit en Voorzieningen	35
3.6 Beoordeling van de provinciale regie	38
3.7 Deelconclusie	39
De provincie als subsidieverstrekker	40
4.1 Inleiding	41
4.2 De inzet van middelen	41
4.3 Waaraan wordt het geld uitgegeven?	44
4.4 Deelconclusie	45
Evaluatie en informatievoorziening	46
5.1 Inleiding	47
5.2 Evaluatie van de eigen provinciale rol	47
5.3 Evaluatie van prestaties en effecten	47
5.3.1 Monitors en evaluaties op beleidsniveau	47
5.3.2 Monitors en evaluaties op projectniveau	48
5.4 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	50

5.5	Kennisdeling	52
5.6	Deelconclusie	52
	Bestuurlijke reactie en nawoord	53
6.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe	54
6.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	58
	Bijlagen	59
	Bijlage 1 Afkortingen en begrippen	60
	Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	62
	Bijlage 3 Overlegstructuren	66
	Bijlage 4 Provinciale bevoegdheden op het gebied van krimp	68
	Bijlage 5 Bronnen	70

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.

In het Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling van het Rijk, IPO en VNG uit 2009 is Zuidoost-Drenthe aangeduid als anticipeerregio. De provinciale prognose gaat ervan uit dat er voor geheel Drenthe tot 2012 nog een lichte groei van 5.000 inwoners te verwachten is. Vanaf 2020 zal in de gehele provincie de bevolkingsdaling inzetten. Daarbij zijn er grote verschillen tussen stedelijke gemeenten en plattelandsgemeenten. De plattelandsgemeenten hebben nu al te maken met bevolkingsdaling. Dit geldt met name voor Oost-Drenthe (bestaande uit de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen). De komende 20 jaar zal volgens de prognoses in acht gemeenten het aantal inwoners in deze periode dalen met 10% of meer.

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 Drenthe 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 is voorgelegd aan de provincie voor ambtelijk hoor en wederhoor. Vervolgens zijn de onderstaande conclusies getrokken en de aanbevelingen opgesteld.

Conclusies

Beleid

In 2010 is door Provinciale Staten een motie vastgesteld waarin gevraagd wordt om in te zetten op de sociaaleconomische vitalisering van het platteland. Het beleidsadvies *Van groei naar bloei, inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling* is mede een uitwerking van deze motie. De provincie Drenthe heeft de keus gemaakt om *krimp* niet als een afzonderlijk vraagstuk te benaderen, maar om dit onderwerp integraal onderdeel te laten zijn van het provinciale beleid op het gebied van *vitaal platteland*. Krimp wordt benaderd als facetbeleid.¹ In de *Omgevingsvisie*² wordt demografische verandering benoemd als één van de vijf belangrijkste ontwikkelingen in Drenthe. De *Omgevingsvisie* is door Provinciale Staten vastgesteld in 2010 en vormt de basis voor het krimpbeleid. De hoofddoelstelling in *Van groei naar bloei* is een uitwerking van de missie zoals die geformuleerd is in de *Omgevingsvisie*, te weten: “Het koesteren van de Drentse kernkwaliteiten en het ontwikkelen van een bruisend Drenthe, passend bij deze kernkwaliteiten.” De provinciale aanpak bestaat uit drie speerpunten waarop toekomstige vervolgstappen kunnen worden gebaseerd, te weten: het stimuleren van bewustwording, het ontwikkelen van een gestructureerde aanpak voor krimp en werken aan integrale oplossingen op regionaal schaalniveau en het bieden van kennis en speelruimte voor de ontwikkeling van oplossingen op regionaal niveau.

De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe weinig specifiek uitgewerkt krimpbeleid heeft. De nota *Van groei naar bloei* beschrijft geen inhoudelijke visie, maar benadrukt het belang van bewustwording en geeft aan dat een visie ontwikkeld moet worden. Verder beschrijft *Van groei naar bloei* een aantal projecten die reeds in gang waren gezet, maar waarvan de provincie niet de initiator was. Er is geen uitvoeringsprogramma vastgesteld en het beleid is niet geëvalueerd. De Rekenkamer concludeert dat de inspanningen van adviesbureau Lysias en van de werkgroep van Statenleden bij de totstandkoming van *Van groei naar bloei* en de toezeggingen naar aanleiding van de motie en in brieven aan Provinciale Staten niet geresulteerd hebben in een krimpbeleid met concrete maatregelen.

¹ Schriftelijke beantwoording van vragen door de Rekenkamer, oktober 2014.

² *Omgevingsvisie*, vastgesteld door Provinciale Staten op 2 juni 2010.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie vanaf 2010 een aanzet heeft gegeven voor het opstellen van een visie en beleid voor krimp, maar dat dit vijf jaar later nog niet heeft geresulteerd in een visie en een uitvoeringsprogramma.

Naast het programma *Van groei naar bloei* bestaat het programma *Kreatief met krimp*. Met dit vierjarige uitvoeringsprogramma wil de provincie Drenthe kunst en cultuur in krimpgebieden stimuleren teneinde een positieve reuring in dit gebied tot stand te brengen. Vanuit dit programma heeft de provincie veel initiatieven op het vlak van kunst en cultuur ondersteund.

In 2011 heeft de provincie de keus gemaakt om de inzet op krimp voort te zetten binnen de uitwerking van Vitaal Platteland. Plattelandsmiddelen worden geconcentreerd ingezet in Zuidoost-Drenthe. De provincie ziet krimpbeleid als facetbeleid en heeft binnen de ambtelijke organisatie ongeveer 0,5 fte beschikbaar gesteld voor coördinatie van het krimpbeleid. De provincie geeft aan dat door de facetaanpak er meer ambtelijke capaciteit wordt ingezet van andere sectoren, maar dat dit lastig te kwantificeren is doordat de provincie geen tijdsregistratie hanteert.

De Rekenkamer constateert dat de provincie enerzijds de demografische verandering als een belangrijk probleem beschouwt, maar daar anderzijds na vijf jaar weinig capaciteit voor vrijmaakt, geen visie heeft ontwikkeld en geen uitvoeringsprogramma heeft vastgesteld.

Regierol

De provincie ziet voor zichzelf een rol weggelegd die zij omschrijft als visionair regisseren en faciliteren. Zij beschouwt het als haar taak om partijen bij elkaar te brengen, maar legt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de nodige maatregelen nadrukkelijk neer bij het lokale en regionale niveau. Er is geen *spelbepalende speler*. In de praktijk vervult de provincie een rol als subsidieverstrekker en facilitator. Op gebieden waarop de provincie geen bevoegdheden heeft, stelt zij zich terughoudend op. Dit komt deels ook doordat de provincie weinig personele formatie heeft op het gebied van krimp. De netwerkpartners zijn tevreden over de terughoudende opstelling van de provincie. De Rekenkamer acht tevredenheid van de partners echter onvoldoende om te concluderen dat de provincie haar regierol adequaat invult. De Rekenkamer constateerde hierboven al dat de provincie Drenthe geen visie en geen uitvoeringsprogramma heeft ontwikkeld op het gebied van krimp. Daarmee kan de regievoering binnen projecten niet worden gericht op het halen van de programmadoelen van de provincie en wordt de provinciale regie reactief en ad hoc. Wel reageert de provincie actief op initiatieven van gemeenten en luistert zij goed.

Subsidiemiddelen

Omdat het Rijk in de provincie Drenthe geen krimpgebieden, maar wel een anti-cipeergebied heeft aangewezen, krijgt de regio geen extra rijksmiddelen om de gevolgen van krimp op te vangen. De uitvoering van het krimpbeleid loopt via het spoor *Vitaal Platteland* en er is geen aparte krimpsubsidieregeling. Hierdoor moet de provincie regelmatig verschillende budgetten combineren om tot het gewenste subsidiebedrag te komen. Van het miljoen dat de provincie in de periode 2008–2013 aan krimpprojecten heeft uitgegeven, was 40% niet afkomstig uit de budgetten die de provincie specifiek voor krimp beschikbaar had gesteld. De totale projectkosten bedroegen € 2,8 miljoen. Doordat krimpbeleid een facet van

het Vitaal plattelandsbeleid is, is een scherpe afbakening van de krimpiddelen niet te maken en hebben de genoemde bedragen een indicatief karakter.

Waarom wordt het geld besteed?

Omdat de provincie vanuit de afdeling cultuur een specifiek programma *Kreatief met krimp* heeft vastgesteld, wordt het meeste daarvan uitgegeven aan projecten in de creatieve sector, in totaal € 192.000. Binnen het programma *Van groei naar bloei* en het daaropvolgend budget voor vitaal platteland, gaat het grootste bedrag naar leefbaarheidsprojecten en projecten die een betere spreiding van voorzieningen als doel hebben. De vastgoedmarkt krijgt relatief weinig middelen. Op het gebied van onderwijs en zorg worden relatief veel provinciale middelen besteed, maar dit zijn voornamelijk middelen die de provincie niet specifiek heeft geormerkt voor het opvangen van de gevolgen van krimp.

Voortgang van het krimpbeleid

Omdat het krimpbeleid facetbeleid³ is en er geen overkoepelende rapportage van alle facetten is, is het lastig de voortgang van dit beleid te traceren. Daarnaast zijn er geen duidelijke doelen geformuleerd, waardoor de mate van doelbereiking niet kan worden vastgesteld. Wel heeft de provincie in het beleidsplan *Van groei naar bloei* aangegeven dat zij wil werken aan een visie op het krimpprobleem en de formulering van een oplossingsrichting inclusief maatregelen die nodig zijn om te kunnen beantwoorden aan de gevolgen van krimp. Deze visie is er nog niet. Evenmin zijn er maatregelen geformuleerd. Wel is uit de interviews gebleken dat het bewustzijn van de krimpproblematiek is gegroeid en dat er op het terrein van onderwijs en openbaar vervoer ontwikkelingen in gang gezet zijn. Het zijn vooral adviesbureau STAMM CMO en de gemeente Borger-Odoorn die hier een actieve rol vervullen.

Provinciale evaluatie en informatievoorziening

Het delen van kennis over de krimpprojecten geschiedt voornamelijk via de website en bijeenkomsten van het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN).

De provincie evalueert haar eigen rol door tijdens het proces in gesprek te blijven met alle betrokken partijen. Er vindt geen expliciete evaluatie plaats. Met het beleidsdocument *Van groei naar bloei* is er een globaal beleidskader, maar geen uitvoeringsprogramma voor krimp. De uitvoering van wat beschreven staat in *Van groei naar bloei* is niet geëvalueerd. Binnen het vitaal plattelandsbeleid wordt wel het nodige gemonitord. Daarbij wordt aangesloten bij de cyclus van de *Leefbaarheidsmonitor*. Monitoring van afzonderlijke projecten is beperkt. In de door de Rekenkamer geselecteerde drie projecten is alleen het project *Onderwijs en krimp* op gedegen wijze geëvalueerd door STAMM CMO.

Provinciale Staten worden geregeld geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het krimpbeleid, maar niet over de doelbereiking en effecten ervan. Omdat het krimpbeleid nog in de kinderschoenen staat, zijn er nog nauwelijks maatschappelijke effecten te verwachten. Provinciale Staten zijn via een werkgroep nauw betrokken bij de opstelling van het krimpbeleid, maar vervolgens is voor dit beleid geen uitvoeringsprogramma opgesteld en is geen evaluatie daarvan uitgevoerd.

³ 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.

Aanbevelingen

1. Formuleer een duidelijke visie op de manier waarop de provincie wil omgaan met de gevolgen van bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing. Stel – met alle relevante partijen – helder omschreven doelen en bepaal van tevoren op welke wijze, op welke termijn, met hoeveel middelen en door welke partijen deze doelen gerealiseerd moeten worden. Besteed daarbij ook aandacht aan monitoring en informatie over de voortgang en plan tussentijdse evaluaties.
2. Maak een duidelijke afweging over de relatie tussen het belang dat wordt toegekend aan de krimpproblematiek in Drenthe en de hoeveelheid middelen en menskracht die voor de uitvoering van dit beleid beschikbaar wordt gesteld. De *Omgevingsvisie* rekent demografische ontwikkelingen tot één van de vijf belangrijkste ontwikkelingen in de provincie maar de inzet van middelen en menskracht stemt nu niet overeen met het belang dat hier aan krimp wordt toegekend.
3. Zorg voor een goede integratie van alle aspecten van het facetbeleid voor krimp. Doe dit zó dat er een totaaloverzicht is van doelen, middelen, resultaten en – op den duur – effecten.

Best practices uit de andere noordelijke provincies

De Rekenkamer beschouwt het als 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 zeer 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 Fryslân en Groningen.

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.⁴ 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 Groningen: deels uitbestede regie bij het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta

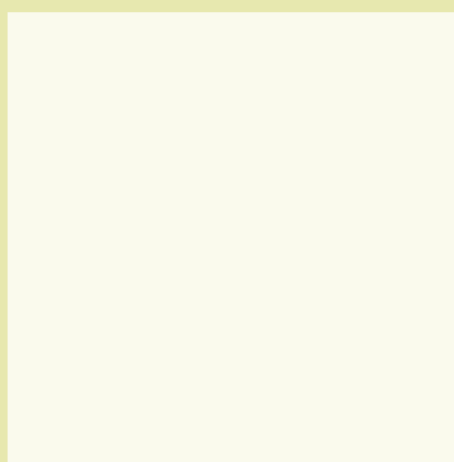
In de topkrimpregio Eemsdelta hebben 4 gemeenten, 7 wooncorporaties, diverse welzijns-, zorg- en onderwijsinstellingen en overige partijen onder leiding van een adviesbureau en de provincie een Woon- en Leefbaarheidsplan opgesteld. Er was aanvankelijk sprake van rivaliteit tussen de gemeenten. Uiteindelijk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

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

Voordelen van deze werkwijze zijn: de provincie hoeft geen vuile handen te maken en kan als gelijkwaardige partner van de partijen deelnemen aan overleg en de partijen beschouwen het plan als een eigen plan. De te beheersen risico's van deze werkwijze zijn de kosten van het adviesbureau, het gevaar van het ontstaan van een reeks onoverzichtelijke deelopdrachten en vervolgoopdrachten, de afhankelijkheid van een bureau dat zó is ingewerkt dat het eigenaar van het proces wordt waardoor de provincie de rol van opdrachtgever of controleur niet adequaat kan vervullen.

⁴ 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.⁵

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

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

In de literatuur worden verschillende typen krimp onderscheiden. Ook in de diverse prognoses en scenario's wordt het verschijnsel soms heel verschillend benaderd. Het is mogelijk te kijken naar de absolute afname van het aantal inwoners in een gebied, van het aantal huishoudens, van de beroepsbevolking of naar verschijnselen als ontgroening en vergrijzing. De Rekenkamer gaat bij dit onderzoek uit van de definitie van krimp zoals verwoord door het Topteam Krimp:⁸

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

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

⁷ Op regionaal niveau is sprake van structurele bevolkingsdaling in Zuid-Limburg (1997), Noordoost-Groningen (2003), Zeeuws-Vlaanderen (2003), Achterhoek (2009), Zuidoost-Drenthe (2010), Zuidoost-Fryslân (2011) en Noord-Drenthe (2012).

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

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 Drenthe 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 subsidieverstrekkende rol anderzijds.

1.3 Onderzoeksverantwoording

De Rekenkamer heeft studie gemaakt van beleidsdocumenten en achtergrondliteratuur. Daarnaast zijn interviews gehouden met provincie medewerkers en zijn schriftelijke vragenlijsten aan provincie medewerkers voorgelegd. Om na te gaan welke 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 projecten Onderwijs en krimp, Leegstand en herbestemming en Mobiliteit en voorzieningen. Binnen deze projecten zijn semigestructureerde interviews gehouden met belangrijke betrokkenen. In deze interviews is steeds gevraagd naar de wijze waarop de provincie haar regierol heeft vervuld. Daarnaast heeft de Rekenkamer enkele bijeenkomsten en congressen rond het thema krimp bezocht.

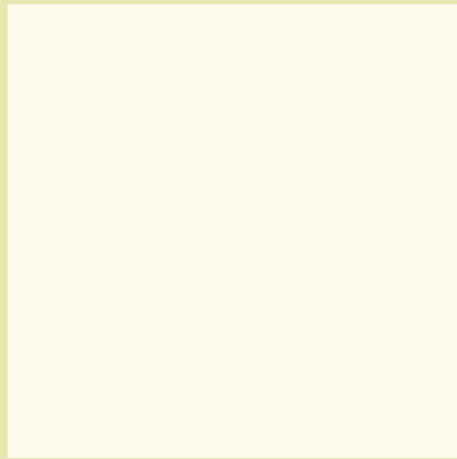
Een uitvoeriger beschrijving van de onderzoeksmethode en een volledige lijst met geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2.

1.4

Leeswijzer

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

2



**Demografische
verandering en beleid**

Demografische verandering en beleid

2.1

Inleiding

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

Een lastig aspect van krimp is dat ons denken en de ons bekende interventiestrategieën 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 Borger-Odoorn. En problemen als verkrotting, leegstand, bedreiging van de leefbaarheid, eenzaamheid, gebrek aan sociale cohesie, gezondheidsproblemen en werkloosheid doen zich ook voor in gebieden met demografische groei, getuige de problematiek in grote steden.

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

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

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

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

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

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

Een bijkomende complicerende factor zijn de prognoses van aantallen mensen en huishoudens. Enerzijds zijn die het vertrekpunt voor het beleid; anderzijds zijn er verschillende prognoses, gebaseerd op verschillende aannamen. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de provinciale prognoses.

2.2

Zuidoost-Drenthe in vogelvlucht

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

In december 2014 zijn deze criteria aangepast. De diverse doorlichtingen van het krimpbeleid adviseren 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. &

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

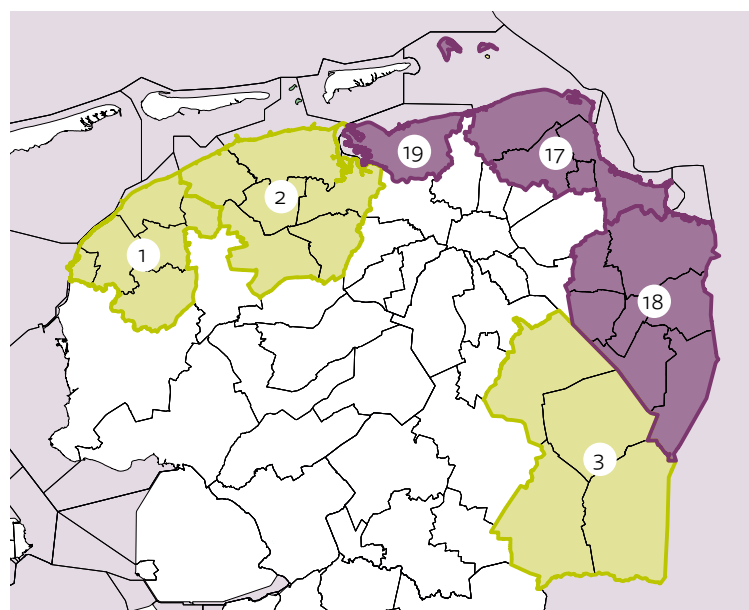
¹¹ De tevredenheid over overheidshandelen hangt voor een belangrijk deel af van verwachtingen die in het verleden zijn gevormd en van het belang dat deze overheidsvoorzieningen voor de burger hebben (J.R. Lunsing, de Kloof, 2015).

de beleidsdoorlichting van het Programma Bevolkingsdaling & het rapport van het Team Midterm Review Bevolkingsdaling'. Het Team dat de Midterm Review van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling heeft uitgevoerd beveelt aan om de focus te richten op regio's waar sprake is of zal zijn van huishoudensdaling, terwijl prof. dr. Hospers als onafhankelijk deskundige bij de beleidsdoorlichting focus op anticipeerregio's aanbeveelt. Het kabinet geeft hieraan als volgt invulling:

- voor krimpregio's wordt het kwalificatiecriterium *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.

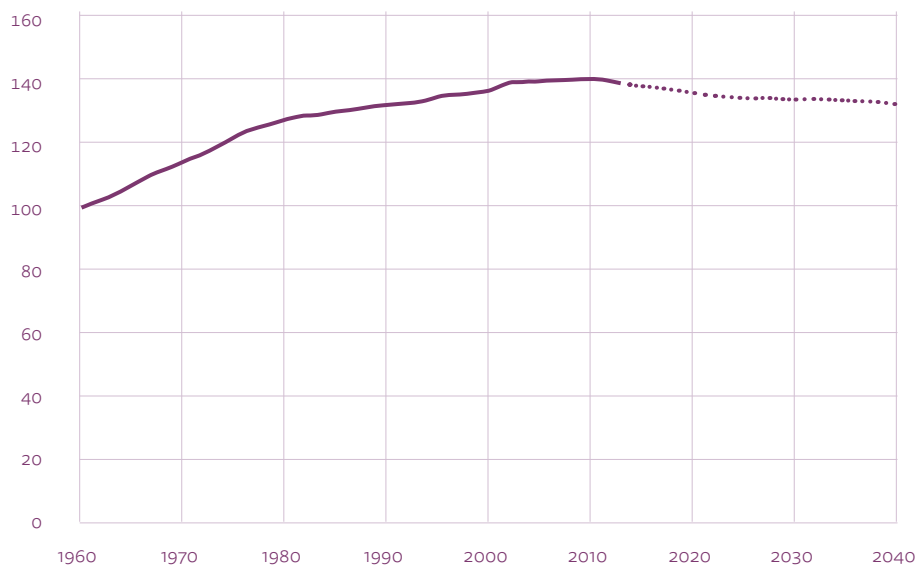
In de drie Noordelijke provincies zijn binnen de provinciegrenzen van Fryslân en Drenthe uitsluitend anticipeergebieden aangewezen en in de provincie Groningen enkel krimpggebieden. Inmiddels heeft Noordoost-Fryslân de krimpstatus gekregen. In Drenthe is het zuidoosten van de provincie als anticipeergebied aangewezen (zie figuur 2.1). In deze paragraaf zal de Rekenkamer een korte impressie – en niet meer dan dat – geven van de anticipeerregio Zuidoost-Drenthe.

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



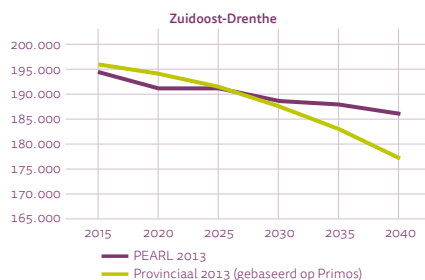
De anticipeerregio Zuidoost-Drenthe bestaat uit de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen. De regio heeft een kleine 200.000 inwoners. Emmen is met ruim 57.000 inwoners de grootste stad in de regio. Deze stad heeft een belangrijke centrumfunctie en veel voorzieningen. Coevorden is met bijna 15.000 inwoners de tweede stad van de regio. Zuidoost-Drenthe bestaat ruwweg uit twee verschillende landschapstypen: de oude zandgronden (met de Hondsrug) in het westen en de voormalige veenkoloniën in het oosten van de regio. De sociaaleconomische problemen in de regio concentreren zich in het veenkoloniale deel. In het noordoosten grenst de regio aan het krimpggebied Oost-Groningen.

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



In Zuidoost-Drenthe bestaat een beginnende trend van bevolkingsdaling (zie figuur 2.2), die samengaat met ontgroening en vergrijzing. In de periode 2003–2013 is het aantal inwoners met 591 gedaald; een daling van 0,3%. Het aantal huishoudens steeg in de afgelopen 10 jaar als gevolg van huishoudensverdunning nog steeds met 3.786, dat is een stijging van 4,2%. Volgens de prognoses zal de bevolkingskrimp in de nabije toekomst doorzetten (zie figuur 2.3). Daarbij geven de PEARL-prognose 2013 en de provinciale prognose uit 2012 een verschillend beeld. PEARL 2013 verwacht een lichtere bevolkingsdaling dan de provinciale prognose. Afhankelijk van de gekozen prognose zal het aantal inwoners in het gebied in de periode van 2011 tot 2040 dalen met 6% tot 10%.

Figuur 2.3 Bevolkingsprognoses van PEARL en de provincie Drenthe (gebaseerd op Primos) voor de anticiperregio Zuidoost-Drenthe.



Als de bevolkingsdaling doorzet, kan het gebied in de nabije toekomst te maken krijgen met een versterking van sociaaleconomische problemen en kunnen voorzieningen wegvallen. Zuidoost-Drenthe is in tegenstelling tot sommige andere anticiper- en krimpgebieden in Nederland, bijvoorbeeld Parkstad Limburg, relatief dunbevolkt met enkele grote kernen (Emmen en Coevorden). In vergelijking met het aangrenzende krimpgebied Oost-Groningen zijn de sociaaleconomische problemen in Zuidoost-Drenthe overzichtelijk. Het werkloosheidspercentage van de regio bedroeg in 2014 7,8%. Dit ligt iets boven het landelijk

gemiddelde van 7,4%. De verschillen binnen de regio zijn aanzienlijk. Zo ligt het werkloosheidspercentage in Aa en Hunze het laagst met 6,5% en in Emmen het hoogst met 8,2%.¹² Doordat er enkele grotere plaatsen in de regio liggen, zijn de belangrijkste voorzieningen betrekkelijk goed bereikbaar. Bepaalde delen in het noordoosten van de regio zijn verafgelegen van een treinstation. Op het gebied van (ervaren) lichamelijke en psychische gezondheidsaspecten scoort de regio rondom het Drentse gemiddelde.¹³

2.3

Gevolgen van demografische veranderingen in de krimpgebieden

Wanneer in de anticipeergebieden de krimp doorzet, kunnen problemen zo groot worden dat zij niet alleen op gemeentelijk niveau 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. Deze problemen zijn ook te verwachten in de anticipeergebieden, zij het in mindere mate dan in de krimpgebieden.

Tabel 2.1 Problemen in krimpgebieden

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

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

¹² CBS Statline.

¹³ RIVM, Factsheet Leefomgeving, gezondheid en zorg in de noordelijke krimpregio's, Bilthoven, april 2015.

Anticiperend op de verwachte bevolkingsdaling is in het kader van de *Omgevingsvisie* samen met vijf Drentse gemeenten in 2009 een studie gedaan naar de gevolgen van bevolkingsdaling voor de thema's voorzieningen, arbeid, wonen en bereikbaarheid. Dit onderzoek vormde samen met de provinciale bevolkingsprognose, diverse woningmarktonderzoeken en de *Omgevingsvisie* de basis voor het beleidsadvies *Van groei naar bloei; Inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling* dat in maart 2011 is vastgesteld. Andere ontwikkelingen die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van dit beleidsadvies waren het SER-advies *Het Noorden geeft geen krimp*¹⁴ en de motie M 2010–28 *Sociaal-economische vitalisering van het platteland en Versterking van het Landelijk Gebied*. In de motie werd verzocht om middelen beschikbaar te stellen voor onder andere een *krimplotitie*.

Omgevingsvisie

In de *Omgevingsvisie* wordt het krimpprobleem aangemerkt als één van de vijf belangrijke ontwikkelingen in Drenthe.¹⁵ Het meest concreet is de *Omgevingsvisie* op het gebied van wonen. De provincie vraagt de regio's te komen met een regionale woonvisie, waarin kwantiteit en kwaliteit van bouwprogramma's op elkaar is afgestemd en waarin het onderdeel demografie aan de orde dient te komen. Voor de regio Zuidoost-Drenthe heeft de provincie een netto toename van 5.100 woningen als plafond gesteld. De provincie streeft ernaar de groei van de bevolking en de arbeidsplaatsen te concentreren in de (sub)streekcentra. De ambitie van de provincie is om tweederde van de bouwopgave in de planperiode 2010–2019 op te vangen in (sub)-streekcentra en één derde in de overige kernen.¹⁶ Daarbij hebben de streekcentra (Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel) een regionale functie om te bouwen voor de opvang van migratie. De substreekcentra (Beilen, Coevorden en Roden) hebben een bovenlokale functie. Overige kernen hebben alleen een lokale functie. Op het gebied van voorzieningen blijft de *Omgevingsvisie* vaag. Zij stelt dat een goede ontsluiting van de steden en dorpen in het buitengebied van belang is voor de bereikbaarheid van noodzakelijke voorzieningen. De provincie vindt het noodzakelijk dat het beleid voor de fysieke leefomgeving in dit omgevingsbeleid wordt gekoppeld aan de sociale aspecten zoals die zijn neergelegd in het sociaal beleid van de provincie.

Van groei naar bloei

Het beleidsadvies *Van groei naar bloei; Inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling*¹⁷ bouwt voort op de *Omgevingsvisie*. De provinciale aanpak bestaat uit drie speerpunten:

- Stimuleren bewustwording: Omslag in het denken en actief handelen van partners;
- Strategie voor krimp: Gestructureerde aanpak en werken aan integrale oplossingen op regionaal schaalniveau;
- Ruimte voor experimenteren: Kennis en speelruimte voor de ontwikkeling van oplossingen op regionaal niveau.

¹⁴ *Het Noorden geeft geen krimp*, Advies SER Noord-Nederland (oktober 2010).

¹⁵ De overige belangrijke ontwikkelingen zijn: de klimaatverandering, de afname van de biodiversiteit, de transitie naar een kennis- en netwerkeconomie en de transitie naar een duurzame energievoorziening.

¹⁶ Per 1 januari 2008 was de verdeling van de woningvoorraad in de regio Zuidoost-Drenthe dat 43,4% van de woningen zich in de (sub)streekcentra bevond en 56,6% in de overige kernen.

¹⁷ Vastgesteld door Gedeputeerde Staten, december 2010.

De nadruk ligt op het belang van bewustwording. Op het terrein van wonen is de belangrijkste opgave de krimpgerelateerde transformatieopgave, naast de bestaande herstructureringsopgave, in beeld te brengen. Op het gebied van leefbaarheid en voorzieningen staat bewustwording centraal. Verder acht de provincie het van belang een langetermijnplan te ontwikkelen. Een ander doel dat de provincie nastreeft is het ontwikkelen van een visie op het benodigde regionale voorzieningenniveau. Op het gebied van bereikbaarheid wil de provincie – naast bewustwording – experimenteren met vervoerssystemen. De doelen op het gebied van werkgelegenheid zijn nauwelijks geconcretiseerd. Naast bewustwording worden innovatief en duurzaam ondernemerschap en het bevorderen van de match tussen onderwijs en arbeidsmarkt als doelen gesteld.

Bij de opstelling van het beleidsadvies *Van groei naar bloei* heeft de provincie Drenthe bureau Lysias ingeschakeld. Medewerkers van de provincie Drenthe hebben zelf ook meegewerkt aan het document. Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten in september 2010 de komst van het beleidsadvies *Van groei naar bloei* aangekondigd in een brief aan Provinciale Staten¹⁸ waarbij zij voorstellen voor om vanuit alle fracties een werkgroep van Statenleden samen te stellen die meedenkt over een provinciale strategie. Provinciale Staten hebben dit voorstel ingewilligd. Toen het beleidsadvies *Van groei naar bloei* gereed was, is de werkgroep opgeheven.

De nota *Van groei naar bloei* blijft naar het oordeel van de Rekenkamer tamelijk algemeen. Er worden geen visie verwoord of oplossingsrichtingen aangegeven.¹⁹ Ook wordt niet beschreven welke maatregelen genomen moeten worden. In de nota is aangekondigd dat in het voorjaar van 2011 een uitvoeringsprogramma met een concrete uitwerking zal worden opgesteld voor de jaren 2011–2014. Dit uitvoeringsprogramma is ook in de begeleidende brief bij de nota *Van groei naar bloei* toegezegd.²⁰ Immers, in de Motie *Sociaaleconomische vitalisering van het platteland en Versterking van het Landelijk Gebied* werd expliciet gevraagd om een uitvoeringsprogramma op te stellen bij de krimpnotitie.²¹ Dit uitvoeringsprogramma is echter niet opgesteld. Hiermee is geen invulling gegeven aan de Motie en de toezegging. Ook zijn de inspanningen van bureau Lysias en van de werkgroep van Statenleden onvoldoende benut.

In haar ambtelijke reactie op dit onderzoek van de Rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat er geen uitvoeringsprogramma is opgesteld omdat Gedeputeerde Staten bij de vaststelling van het beleidskader Vitaal Platteland hebben besloten om het krimpbeleid en het beleid voor Vitaal Platteland te integreren en één regionaal beleidsplan op te stellen. Daaraan wordt momenteel gewerkt.²² Ook noemt de provincie als reden dat bij de vaststelling van de Voorjaarsnota 2013

¹⁸ Brief GS aan PS, *Bevolkingsdaling provincie Drenthe*, kenmerk 35/5.3/2010010186, d.d. 1–9–2010.

¹⁹ Dit wordt bevestigd door een brief van de brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe (BOKD) aan de commissie Omgevingsbeleid van Provinciale Staten van Drenthe d.d. 7 februari 2011 waarin de voorzitter van de BOKD schrijft dat de nota ruimte voor nadere invulling biedt, zonder dat oplossingsrichtingen al zijn gedefinieerd (denk bijvoorbeeld aan de aloude gedachte van clustering van voorzieningen in relatie tot de kernhiërarchie).

²⁰ Statenstuk 2011–463, *Beleidsadvies Bevolkingsdaling in Drenthe* (herzien).

²¹ De Rekenkamer gaat er vanuit dat met de krimpnotitie het beleidsadvies *Van groei naar bloei* bedoeld wordt.

²² Provincie Drenthe, per mail d.d. 5–3–2015.

besloten is om krimp te definiëren als facetbeleid²³ en uit te voeren via het beleid voor een Vitaal Platteland. Elders verwijst de provincie naar de Voorjaarsnota van 2011. De Rekenkamer stelt vast dat in 2009 en 2010 onderzoeken naar bevolkingsdaling zijn uitgevoerd (o.a. Companen) en een algemene koers is uitgezet (*Omgevingsvisie*) maar dat er 5 jaar later nog altijd geen concreet uitvoeringsprogramma is opgesteld. Het document *Van groei naar bloei* is een poging geweest om een aanzet te geven voor een Drentse visie op krimp, maar deze poging lijkt te zijn gestrand. Ook in de Voorjaarsnota 2011 wordt gesteld dat de provincie streeft naar één Drentse krimpagenda in 2014, maar deze agenda is er op dit moment niet. In 2012 zijn Provinciale Staten per brief geïnformeerd over de stand van zaken van de uitvoering van het Beleidsadvies bevolkingsdaling (*Van groei naar bloei*).²⁴ In die brief wordt gesproken van een regionale krimpagenda 'die verder zal worden vertaald in het kader van de provinciale gebiedsagenda's'. Ook daarvan heeft de Rekenkamer geen voorbeelden aangetroffen.

Kreatief met Krimp

Bij de uitvoering van de nota *Van groei naar bloei* is vanuit de krimpsubsidieregeling een aantal projecten uitgevoerd. Een van die projecten had de titel *Kreatief met krimp*: een cultureel project dat onder meer bestond uit een fototentoonstelling, het ontwerpen van een serie beeldmaterialen, een *community art* project waarbij het krimpvraagstuk in een bredere context werd geplaatst en een onderwijsproject waarin jongeren krimp uitbeelden. Doel van dit project was "het ondersteunen van bewustwording van het krimpvraagstuk, en de omslag van het denken in bedreigingen naar kansen". In juli 2012 hebben Provinciale Staten de cultuurnota *Oude wereld, nieuwe mindset* vastgesteld. Daarin wordt het programma *Kreatief met krimp* op hoofdlijnen beschreven. In 2013 is *Kreatief met krimp* een vierjarig beleidsprogramma geworden binnen de afdeling Cultuur. Met het uitvoeringsprogramma *Kreatief met Krimp* wil de provincie Drenthe kunst en cultuur in krimpgebieden stimuleren. Het programma richt zich, vooral in Zuidoost-Drenthe, op het toegankelijk maken van cultureel erfgoed en de culturele eigenheid van het gebied. Dit gebeurt onder andere door de inzet van podiumkunsten. De activiteiten moeten volgens de provincie zorgen voor positieve reuring, voor (zelf)organisatie van sociaal-culturele of toeristische activiteiten en voor een functionele inzet van gebouwen en voorzieningen.²⁵

Bevolkingsprognoses

De provincie Drenthe stelt elke drie jaar eigen bevolkingsprognoses op.²⁶ In deze prognoses zijn de trends en inzichten ten aanzien van geboorte, sterfte, migratie en huishoudensvorming doorgetrokken naar de toekomst. Dit gebeurt op gemeentelijk niveau met de bevolkingsopbouw en huishoudenssamenstelling van de gemeente(n) als basis. De prognose bevat voorspellingen op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau ten aanzien van de bevolkingsopbouw, huishoudenssamenstelling en woningbehoefte. De meerwaarde van een eigen prognose is

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

²⁴ Brief GS aan PS, *Stand van zaken uitvoering Beleidsadvies bevolkingsdaling*, kenmerk 11/3.5/2012001777, d.d. 14-3-2012.

²⁵ <http://www.provincie.drenthe.nl/actueel/nieuwsberichten/@105151/cultuur-aanjager/>

²⁶ De provincie Drenthe maakt gebruik van de data die door ABF Research worden aangeleverd, het bedrijf dat ook de Primos-prognoses opstelt. De provincie Drenthe heeft hiervoor een abonnement van 3 jaar afgesloten bij ABF voor een jaarlijks bedrag van € 4.100. Zo heeft de provincie ieder jaar de meest actuele cijfers en data ter beschikking gesteld aan gemeenten, maatschappelijke instellingen en andere partijen.

dat er door de provincie (in afstemming met de Drentse gemeenten) gekozen kan worden voor eigen aannames voor de migratie. Hierbij kan de provincie ook onderscheid maken in eventuele tijdelijke migratie zoals bijvoorbeeld de tijdelijke huisvesting van werknemers. Een aanvullende reden waarom de provincie Drenthe haar eigen prognoses maakt, is dat het Rijk vaak analytische en demografische uitspraken doet op COROP-niveau.²⁷ Het COROP-gebied Zuidoost-Drenthe omvat de gemeenten: Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn en mist de gemeente Aa en Hunze. Deze vier gemeenten vormen de anticipeerregio Zuidoost-Drenthe.

2.5

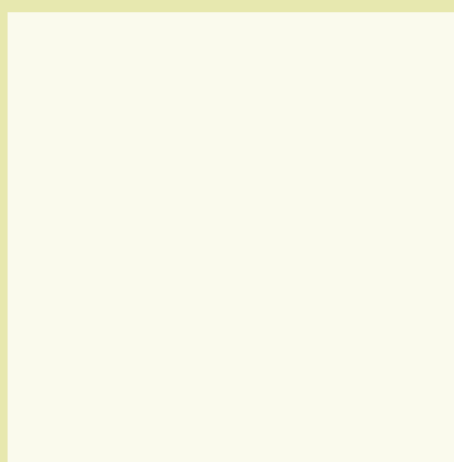
Deelconclusie

Het Rijk heeft de regio Zuidoost-Drenthe aangewezen als anticipeergebied. In deze regio is een beginnende trend van bevolkingsdaling die de komende jaren zal doorzetten. In de *Omgevingsvisie* (2010) wordt het krimpprobleem genoemd als één van de vijf belangrijkste ontwikkelingen in Drenthe. De Rekenkamer constateert echter dat de provincie Drenthe weinig specifiek uitgewerkt krimpbeleid heeft. De nota *Van groei naar bloei* (2010) beschrijft geen inhoudelijke visie, maar benadrukt het belang van bewustwording en geeft aan dat een visie ontwikkeld moet worden. Vijf jaar later is deze visie er nog niet. Verder beschrijft *Van groei naar bloei* een aantal projecten die reeds in gang waren gezet, maar waarvan de provincie niet de initiatiefnemer was. Er is geen uitvoeringsprogramma vastgesteld. De Rekenkamer concludeert dat de inspanningen van adviesbureau Lysias en van de werkgroep van Statenleden bij de totstandkoming van *Van groei naar bloei* en de toezeggingen naar aanleiding van de motie en in brieven aan Provinciale Staten niet geresulteerd hebben in een krimpbeleid met concrete maatregelen. In 2011 heeft de provincie de keuze gemaakt om de inzet op krimp voort te zetten binnen de uitwerking van Vitaal Platteland. Plattelandsmiddelen worden geconcentreerd ingezet in het anticipeergebied Zuidoost-Drenthe.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie vanaf 2010 een aanzet heeft gegeven voor het opstellen van een visie en beleid voor krimp, maar dat dit vijf jaar later nog niet heeft geresulteerd in een visie en een uitvoeringsprogramma.

²⁷ COROP staat voor **C**oördinatiecommissie **R**egionaal **O**nderzoeks**P**rogramma. Een COROP-gebied is een regionaal gebied binnen Nederland dat deel uitmaakt van de COROP-indeling. In Nederland zijn 40 COROP-gebieden. Bij de indeling staat het nodale indelingsprincipe voorop. Dit houdt in dat elk COROP-gebied een centrale kern heeft met een omliggend verzorgingsgebied.

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 Drenthe 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

In de periode 2008–2013 heeft de provincie op het terrein krimp samengewerkt met diverse netwerkpartners op verschillende schaalniveaus. De Rekenkamer onderscheidt de volgende schaalniveaus: provinciaal niveau, het niveau van Noord-Nederland (de drie noordelijke provincies) en nationaal niveau.

De netwerkpartners van de provincie Drenthe op provinciaal niveau zijn: de 12 Drentse gemeenten, de Vereniging Drentse Gemeenten, adviesbureau STAMM CMO Drenthe, de woningcorporaties, de Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe (BOKD) en de Stichting Welzijn. Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat met name STAMM CMO een grote rol speelt in de ontwikkeling en uitvoering van het Drentse krimpbeleid.²⁸ De provincie Drenthe subsidieert STAMM CMO. Jaarlijks sluit de provincie Drenthe een overeenkomst met STAMM CMO, waarin afspraken gemaakt worden over de diensten die STAMM CMO dat jaar aan de provincie levert. Eveneens jaarlijks legt STAMM CMO door middel van een jaarverslag verantwoording af aan Gedeputeerde Staten over de uitvoering, de ureninzet, prestaties en financiële gegevens. Krimp vormt een belangrijk thema in de werkzaamheden die STAMM CMO voor de provincie uitvoert. STAMM CMO deed onder meer leefbaarheidsonderzoeken in de gemeenten Borger-Odoorn en Noordenveld om meer zicht te krijgen op hoe inwoners in dorpen krimp beleven.

De provincie Drenthe heeft op het schaalniveau van Noord-Nederland te maken met de volgende netwerkpartners: de provincies Fryslân en Groningen, het

²⁸ STAMM CMO is het kenniscentrum en adviesbureau voor de sociaaleconomische sector in Drenthe. STAMM CMO is expert op het gebied van jeugd, leefbaarheid/vitalisering platteland, wonen, welzijn en zorg, werk en inkomen, emancipatie en diversiteit. STAMM CMO ondersteunt de provincie Drenthe en Drentse gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven met kennis en informatie, onderzoek, advies en procesbegeleiding. Naast de publieke taak voor de provincie Drenthe werkt STAMM CMO als marktgericht adviesbureau voor overheden, maatschappelijke instellingen en bedrijven in (Noord)Nederland.

Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN), Rijksuniversiteit Groningen, Hanzehogeschool, Stenden Hogeschool, VNO-NCW en MKB Noord-Nederland. Het KKNN is in opdracht van de drie noordelijke provincies in 2010 opgericht door de Rijksuniversiteit Groningen en de Hanzehogeschool Groningen. Het projectbureau van het KKNN is gehuisvest bij de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de RUG en bij het Kenniscentrum NoorderRuimte van de Hanzehogeschool Groningen.²⁹ 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 worden kennis en ervaringen over de aanpak van bevolkingsdaling met elkaar gedeeld. De drie noordelijke provincies subsidiëren het KKNN.³⁰ In 2013 en 2014 is het KKNN geëvalueerd.³¹ De provincies Groningen en Fryslân spelen een rol bij de kennisuitwisseling en samenwerking in Noordelijk verband.

Op Rijksniveau werkt de provincie samen met het ministerie van BZK en Platform31.³²

De provincie Drenthe kent verschillende (bestuurlijke en ambtelijke) overlegstructuren waarin zij met partners contact houdt. Dit kan zowel offline (vergaderingen en andere fysieke bijeenkomsten) als online (nieuwsbrieven, mail, etc.). In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de overlegstructuren.

De provincie Drenthe heeft binnen de ambtelijke organisatie ongeveer 0,5 fte beschikbaar gesteld voor ontwikkeling en coördinatie van het krimpbeleid. Omdat krimp facetbeleid is wordt er ook capaciteit ingezet uit andere afdelingen. Hoeveel dat is, is lastig te kwantificeren omdat de provincie geen tijdsregistratie hanteert.³³

²⁹ <http://kknn.vanmeernaarbeter.nl/>

³⁰ Naar aanleiding van de uitkomst van de evaluatie van het KKNN in de periode 2010–2014 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 Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, week 51, 2014).

³¹ http://kknn.vanmeernaarbeter.nl/sites/kknn.vanmeernaarbeter.nl/files/13_0102%20evaluatie%20KKNN%202013_0.pdf. Naar aanleiding van de uitkomst van die evaluatie hebben Gedeputeerde Staten van de drie noordelijke provincies in 2014 besloten om het KKNN voor een nieuwe periode van 4 jaar te subsidiëren met een bijdrage van € 27.500 per provincie per jaar (Besluitenlijst GS Groningen, 16 december 2014).

³² Platform31 is per 1 juli 2012 tot stand gekomen door een fusie van het Nirov (Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting) met SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) KEI en Nicis Institute. Platform31 is een kennis- en netwerkorganisatie voor stedelijke en regionale ontwikkeling. Door experimenten, onderzoek en het professionaliseren van deskundigen die in het vakgebied werken, wil Platform31 bijdragen aan de vernieuwing en verbetering van stad en regio en aan het oplossen van ruimtelijke, economische en sociale vraagstukken van stad en regio. Platform31 ontvangt subsidie van de Rijksoverheid.

³³ Ambtelijke reactie provincie Drenthe, 17 april 2015.

3.3

Definitie van het 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.³⁴ 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 uitvoeren 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:³⁵

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

³⁴ Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught.

³⁵ 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.³⁶

³⁶ 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 3.1 wordt toegepast op de bevindingen van de Rekenkamer in dit onderzoek naar het krimpbeleid, wordt duidelijk op welke deelterreinen binnen het krimpbeleid de provincie 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.³⁷ 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.

De provincie heeft aangegeven³⁸ dat er geen *harde* afspraken gemaakt zijn over een rolverdeling tussen de netwerkpartners. Elke partner kijkt naar haar eigen deel in de opgave, naar wat zij zelf kan doen en waarvoor zij andere partners nodig heeft. De rolverdeling gaat uit van het principe dat niet een van de partners alleen, maar allen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de opgave. De provincie geeft aan dat er geen partij is die boven alle partijen uit doorzettingsmacht heeft.

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 eigen beleidskader heeft. De doelen zijn dermate ruim geformuleerd dat de netwerkpartners alle ruimte krijgen. In het *afwegingskader* van Partners+Pröppler geldt dat er gradaties zijn in het hebben van een eigen script. Het *afwegingskader* is niet statisch. Binnen een opgave kunnen regietypen gecombineerd worden en ook kan sprake zijn van verschuiving van het type regie in de tijd.

³⁷ Partners+Pröppler *Handreiking regievoering*, eerder verschenen in de publicatie: Delftse Rekenkamer, *Regievoering door de gemeente Delft*, 12 juli 2012 (uitgevoerd door Partners+Pröppler).

³⁸ Schriftelijke beantwoording van vragen door de Rekenkamer, oktober 2014.

3.5

De praktijk: drie projecten

De Rekenkamer heeft onderzocht welke registijlen de provincie hanteert in de projecten *Onderwijs en Krimp*, *Leegstand en herbestemming* en *Mobiliteit en voorzieningen*. In deze paragraaf worden de projecten kort beschreven en wordt weergegeven welke rol de provincie gespeeld heeft in de totstandkoming en uitvoering ervan.

3.5.1

Project Onderwijs en Krimp

Totale uitgaven: € 81.500; provinciale bijdrage: € 81.500.

Looptijd: 2011–2012

Omschrijving: Op verzoek van de provincie heeft STAMM CMO onderzoek gedaan naar de gevolgen van demografische veranderingen voor het basisonderwijs in Drenthe en naar kansrijke handelingsstrategieën voor de toekomst.

Betrokken netwerkpartners: provincie Drenthe, gemeenten Borger-Odoorn, Emmen en De Wolden, Stichting Wolderwijs (openbaar onderwijs), Christelijke Onderwijs Groep Drenthe (protestants-christelijk onderwijs), Stichting Katholiek Onderwijs Drenthe/ Mgr Niënhausstichting (rooms-katholiek onderwijs).

Uitvoering: Het project is bekostigd vanuit het Jaarplan van de provincie en STAMM CMO. Er is daarom geen aparte subsidieverleningsbeschikking of subsidievaststellingsbeschikking afgegeven. Dit project heeft geleid tot een onderzoeksrapport (april 2012), een *positionpaper* (december 2012) en twee conferenties met schoolbestuurders. Het onderzoeksrapport is getiteld *Krimpen met perspectief; Demografische ontwikkelingen, gevolgen en kansen voor het Drentse basisonderwijs*.³⁹ Het onderzoek dat STAMM CMO heeft uitgevoerd, diende de volgende doelen:

- (Beter) zicht bieden op de huidige situatie van de kind- en onderwijsvoorzieningen in de provincie Drenthe;
- (Beter) zicht bieden op de knelpunten waarmee deze voorzieningen (basisonderwijs, peuterspeelzalen, kinderopvang) als gevolg van krimp en ontgroening te maken krijgen;
- Een beeld geven van oplossingen die nu al in praktijk worden gebracht (good practices);
- Een beeld geven van toekomstige oplossingsrichtingen/scenario's, ook voor issues op bovenlokaal niveau;
- Quick wins formuleren, waar mogelijk.

STAMM CMO heeft literatuuronderzoek gedaan, interviews gehouden en bijeenkomsten georganiseerd met een *klankbordgroep* bestaande uit vertegenwoordigers van schoolbesturen en -directies, gemeenten, welzijns- en bewonersorganisaties. Het onderzoek is inhoudelijk begeleid door een stuurgroep onder voorzitterschap van de burgemeester van de gemeente Aa en Hunze, waarin vertegenwoordigers van vier gemeenten en vertegenwoordigers van openbaar, protestants-christelijk en rooms-katholiek onderwijs zitting hadden. Ook de provincie was

³⁹ STAMM CMO, *Krimpen met perspectief; Demografische ontwikkelingen, gevolgen en kansen voor het Drentse basisonderwijs*, april 2012 (ISBN 978-90-804383-0-9).

vertegenwoordigd in de stuurgroep.⁴⁰

In het onderzoeksrapport wordt een beeld gegeven van het *landschap* van basisonderwijs en kindvoorzieningen in Drenthe en van de demografische ontwikkeling in de afgelopen jaren. Ook wordt een doorkijk gegeven naar de toekomst: prognoses op gemeenteniveau voor het basisonderwijs, verschillen binnen gemeenten en mogelijke gevolgen voor het scholenlandschap. Verder komen vraagstukken aan de orde waarmee het basisonderwijs als gevolg van dalende leerlingenaantallen te maken krijgt en worden mogelijke *oplossingsrichtingen* geschetst. Daarna wordt beschreven wat er al gebeurt in Drenthe om oplossingen te vinden voor krimpvraagstukken in het onderwijs. Het rapport besluit met een aantal conclusies en aanbevelingen.

In december 2012 is in het kader van dit project ook een *positionpaper* opgesteld: *Positionpaper Krimpen met perspectief, naar oplossingen voor knelpunten onderwijs & krimp in Drenthe*, opgesteld door de stuurgroep Krimp & Onderwijs Drenthe, een samenwerkingsverband van Drentse onderwijs- en gemeentebestuurders en Provincie Drenthe.⁴¹ Het positionpaper omvat 2 A4 met een kaartje met een visuele weergave van de verwachte ontwikkeling van de generatie basisonderwijs in de periode 2011–2020, een samenvatting van de problemen of uitdagingen waarvoor krimp de diverse partijen stelt en een reeks oproepen aan het onderwijsveld in Drenthe en de politiek.

In 2012 zijn er twee conferenties met schoolbestuurders geweest. Bij de tweede conferentie is het positionpaper uitgereikt en zijn ook Tweede Kamerleden uitgenodigd. In 2013 is de stuurgroep verschillende malen bijeen geweest om nog een aantal vraagstukken te bespreken, zoals het hergebruik van leegstaande schoolgebouwen en het personeelsvraagstuk. STAMM CMO vermeldt in het Jaarverslag 2012 dat er naast het onderzoeksrapport en het positionpaper ook een digitale nieuwsbrief is geschreven.

Rollen van de provincie: De provincie heeft in dit project de rol van opdrachtgever (aan STAMM CMO) vervuld. Verder heeft zij subsidie verstrekt en zitting gehad in de stuurgroep. Daarnaast faciliteerde de provincie de conferenties. Uit de interviews die de Rekenkamer heeft gehouden komt naar voren dat de provincie nauwelijks inhoudelijke bemoeienis met dit project heeft gehad. Zij heeft vooral een subsidiërende en faciliterende rol gespeeld. Een mogelijke verklaring voor de terughoudende opstelling van de provincie is het gegeven dat onderwijs niet tot de bevoegdheden van de provincie behoort. De provincie heeft voor dit project ook cijfermateriaal verzameld en technische ondersteuning geboden.

Wat betreft de agendering van het verschijnsel bevolkingskrimp, heeft de provincie eerder een reactieve dan actieve rol gespeeld. De gemeente Borger-Odoorn liep voorop in de bewustwording van de gevolgen van krimp en het nadenken over mogelijke scenario's en plannen van aanpak. Ook STAMM CMO heeft zich al

⁴⁰ In het onderzoeksrapport van STAMM CMO is vermeld dat de leden van de stuurgroep hebben deelgenomen op persoonlijke titel; de stuurgroep was geen bestuurlijk platform in de zin dat de leden spreken namens een achterban.

⁴¹ Positionpaper *Krimpen met perspectief, naar oplossingen voor knelpunten onderwijs & krimp in Drenthe*, opgesteld door de stuurgroep Krimp & Onderwijs Drenthe, een samenwerkingsverband van Drentse onderwijs- en gemeentebestuurders en de Provincie Drenthe, december 2012.

in een vroeg stadium gericht op de gevolgen van bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing. De provincie heeft volgens de geïnterviewde netwerkpartners vervolgens wel snel haar verantwoordelijkheid genomen in het agenderen van krimp en het stimuleren van de bewustwording van de gevolgen ervan.

Rollen van de provincie in het project Onderwijs en Krimp

- Opdrachtgever
- Subsidieverstrekker
- Facilitator

3.5.2

Project Leegstand en Herbestemming

Totale uitgaven: € 35.040; provinciale bijdrage: € 35.040.

Looptijd: November 2012 – maart 2014.

Omschrijving: Het ontwikkelen en uitvoeren van een *leergang* voor bestuurders en medewerkers van gemeenten in de Zuidoosthoek van Drenthe met als doel “het bewust bekwaam worden op het multidisciplinair gebied van maatschappelijk vastgoed, herbestemming en krimp”. De cursus bestond uit een startbijeenkomst en daarna in iedere gemeente één cursusbijeenkomst over maatschappelijke herbestemming en krimp. Ten slotte volgde een plenaire slotbijeenkomst waarin de bijdragen zijn gebundeld in een boek dat is aangeboden aan de Gedeputeerde.

Betrokken netwerkpartners: Provincie Drenthe, Kenniscentrum Noordruimte (Hanzehogeschool), gemeenten Emmen, Borger-Odoorn, Aa en Hunze en Coevorden.

Uitvoering: Bij de provincie Drenthe kwamen vanuit de vier gemeenten in de regio Zuidoost-Drenthe (Emmen, Coevorden, Hunze en Aa en Borger-Odoorn) vragen binnen over herbestemming, krimp, vastgoed en economie. De provincie was onvoldoende in staat deze vragen te beantwoorden en heeft daarom de lector Maatschappelijk Vastgoed van de Hanzehogeschool gevraagd een voorstel te maken voor een leergang over dit thema. De Hanzehogeschool heeft deze vraag opgepakt en in samenwerking met de RUG een voorstel voor deze leergang ontwikkeld.⁴² De provincie heeft dit voorstel op 17 december 2012 gehonoreerd.^{43, 44}

Eerst is een plenaire bijeenkomst belegd om kennis over te dragen. Daarna heeft de Hanzehogeschool per gemeente de specifieke problemen uitgewerkt en deze in twee aparte bijeenkomsten besproken met zowel bestuurders, managers als ambtenaren van de betreffende gemeenten. Iedere gemeente heeft dus twee bijeenkomsten kunnen meemaken. Het programma is afgesloten met een gezamenlijke slotbijeenkomst. Over de inhoud van deze slotbijeenkomst en het aantal

⁴² Hun onderzoeksvoorstel kwam bij de provincie binnen op 28 november 2012 (Noordruimte, Verzoek opdrachtverlening, onderzoeksvoorstel minor Regionale economie, maatschappelijk vastgoed, herbestemming en krimp, 28 november 2012) en werd door de provincie gehonoreerd op 17 december 2012 (Brief GS Drenthe aan Hanzehogeschool Groningen, betreffende: opdrachtbrief minor krimp en herbestemming, verplichtingnummer 67259, d.d. 17 december 2012, kenmerk 201202194-00350814).

⁴³ Brief GS Drenthe aan Hanzehogeschool Groningen, betreffende: opdrachtbrief minor krimp en herbestemming, verplichtingnummer 67259, d.d. 17 december 2012, kenmerk 201202194-00350814).

⁴⁴ Noordruimte, Verzoek opdrachtverlening, onderzoeksvoorstel minor Regionale economie, maatschappelijk vastgoed, herbestemming en krimp, 28 november 2012

deelnemers zijn bij de Rekenkamer geen gegevens bekend. De volgende aantallen deelnemers zijn gerealiseerd.⁴⁵

Tabel 3.2: Aantal deelnemers per bijeenkomst leergang Leegstand en Herbestemming

Bijeenkomst	Datum	Aantal delnemers
Plenaire startbijeenkomst	9 januari 2014	29 ⁴⁶
Borger-Odoorn	29 januari 2014	9
Coevorden	6 februari 2014	9
Aa en Hunze	13 februari 2014	11
Emmen	6 maart 2014	8
Plenaire slotbijeenkomst	27 maart 2014	?
Totaal		66
Totaal aantal unieke deelnemers		48

Bij de slotbijeenkomst is aan de gedeputeerde het boek *De kunst van het maatschappelijk vastgoedmanagement*⁴⁷ aangeboden. In dit boek zijn de presentaties en de uitkomsten de discussies van alle bijeenkomsten samengevat. Het is onder de deelnemers verspreid. De overschrijding van de oorspronkelijke planning was bijna een jaar.

Rollen van de provincie: De provincie heeft in de eerste plaats de rol van opdrachtgever gespeeld. Zij heeft het initiatief genomen om het onderwerp leegstand en herbestemming van maatschappelijk vastgoed op te pakken. Bij de voorbereiding was de provincie Drenthe opdrachtgever. De provincie heeft overleg gevoerd met de Hanzehogeschool over de voortgang en de inhoud van het programma. De Drentse Gedeputeerde heeft de plenaire bijeenkomst geopend. De rol als opdrachtgever wordt nogmaals onderstreept wanneer tijdens de afsluitende bijeenkomst de Gedeputeerde het boek *De kunst van het maatschappelijk vastgoed* in ontvangst neemt. Na afloop van het project heeft de provincie het project mondeling geëvalueerd met de opdrachtnemer. In zijn rol van opdrachtgever heeft de provincie bovendien de totale kosten van de leergang van € 35.040 voor haar rekening genomen. Daarnaast is de provincie opgetreden als medeorganisator. Toen het aantal aanmeldingen vanuit de gemeenten tegen leek te vallen, heeft de provincie zich ingespannen om deelnemers te werven bij de gemeenten.⁴⁸ Daarnaast heeft de provincie meegeholpen om geschikte locaties te zoeken. Ten slotte heeft de provincie de rol van deelnemer aan enkele bijeenkomsten gespeeld. Medewerkers van de provincie hebben onder andere deelgenomen aan de startbijeenkomst.

⁴⁵ Bron: J. Veuger en A. Tjeerdsma, *De kunst van maatschappelijk vastgoedmanagement; samenhang in maatschappelijk vastgoed, economie, leegstand en herbestemming*, 2014

⁴⁶ Waarvan 4 niet van de gemeente of provincie.

⁴⁷ J. Veuger en A. Tjeerdsma, *De kunst van maatschappelijk vastgoedmanagement; samenhang in maatschappelijk vastgoed, economie, leegstand en herbestemming*, 2014

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld mail provincie Drenthe aan gemeente Borger-Odoorn, betreft: leergang herbestemming, d.d. 17 januari 2014.

De provincie kiest in dit project voor een faciliterende rol gericht op kennisdeling. De vertegenwoordiger van de Hanzehogeschool heeft de betrokkenheid van de provincie gewaardeerd. De Hanzehogeschool heeft het project mondeling geëvalueerd met de provincie. Daaruit is volgens de respondent van de Hanzehogeschool geconcludeerd dat het een waardevol project was. Er is echter geen verslag van deze mondelinge evaluatie gemaakt.

Er is zowel vooraf als achteraf niet onder de deelnemers gepeild of de leergang aansloot bij de wensen van de deelnemers en wat zij ervan hebben opgestoken. Daarmee is onbekend of de leerdoelen, namelijk het *'bewust bekwaam worden op het multidisciplinair gebied van maatschappelijk vastgoed, herbestemming en krimp'*, voldoende zijn gehaald. De Rekenkamer stelt vast dat de inhoud van de leergang weinig concrete handvatten voor gemeentemedewerkers bood om met de herbestemming van maatschappelijk vastgoed aan de slag te gaan. Die conclusie trekt zij op twee gronden:

1. De inhoud van het boek *De kunst van het maatschappelijk vastgoedmanagement* bestaat uit een weergave van de presentaties van de bijeenkomsten en een impressieverslag van de discussies van de bijeenkomsten per gemeente. Het abstractieniveau en de inhoud sluiten naar het oordeel van de Rekenkamer niet aan bij de problemen waarmee provincie- en gemeentemedewerkers te maken hebben.⁴⁹
2. De Rekenkamer heeft een telefonische interviewronde onder enkele deelnemers van de leergang gehouden. De respondenten van de deelnemende gemeenten waarderen wel dat er over het onderwerp is gesproken en *dat* het op de agenda is geplaatst. Maar het merendeel van de respondenten stelt dat de leergang te weinig specifiek was en een te hoog abstractieniveau had. Geen van de geïnterviewden heeft het boek *De kunst van het maatschappelijk vastgoedbeleid* voor zijn werkzaamheden geraadpleegd.

De Rekenkamer stelt vast dat de doelgroep van de leergang weinig tevreden is over het eindproduct. Het leerdoel van de bijeenkomsten was het *"bewust bekwaam worden op het multidisciplinair gebied van maatschappelijk vastgoed, herbestemming en krimp"*. Deze doelstelling is niet gehaald. De Rekenkamer constateert dat de provincie in haar rol als opdrachtgever onvoldoende in staat is geweest de opdrachtnemer aan te sturen om te komen tot concreet cursusaanbod dat aansluit bij de wensen van de gemeenten. De Rekenkamer constateert wel dat het project een agenderende functie heeft gehad. Medewerkers van verschillende disciplines zijn voor het eerst met elkaar in discussie gegaan over het thema maatschappelijk vastgoed in relatie tot krimp.

Rollen van de provincie in het project Leegstand en Herbestemming

- Opdrachtgever
- Mede-organisator
- Subsidieverstrekker

⁴⁹ Een voorbeeld van het hoge abstractieniveau is de presentatie van het economische model $Y = \rho WY + X\beta + \epsilon$, waarbij $Y = 0,35$ (t-waarde 7,96). De artikelen in het boek gaan nauwelijks in op het herbestemmen van panden; de sheets zijn over dit onderwerp wel uitvoeriger.

3.5.3

Project Mobiliteit en Voorzieningen

Totale uitgaven: € 93.333 provinciale bijdrage: € 50.000.

Looptijd: 1 juni 2013 tot en met 31 december 2015.

Omschrijving: Doelgroepenvervoer, openbaar vervoer en vrijwilligersvervoer op elkaar afstemmen zodat voorzieningen op een efficiënte manier bereikbaar zijn.

Betrokken netwerkpartners: Provincie Drenthe, de gemeenten Borger-Odoorn, Emmen, Coevorden, Aa en Hunze (en tijdelijk ook de Groninger gemeenten Vlagtwedde en Stadskanaal⁵⁰), OV-bureau Groningen Drenthe, Geon, STAMM CMO.

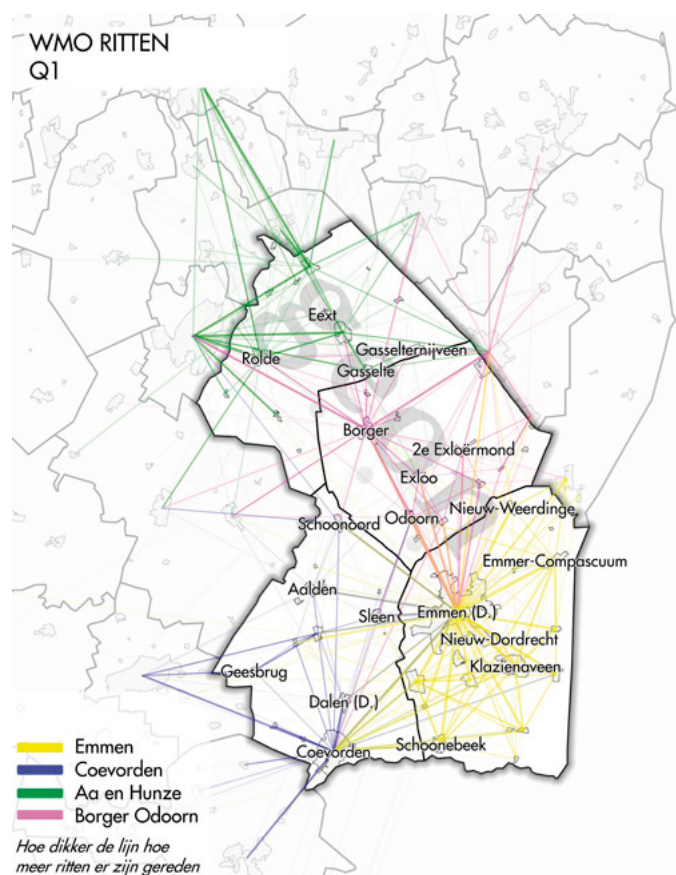
Uitvoering: De initiatiefnemer van dit project is de gemeente Borger-Odoorn. De aanleiding voor dit project was de onoverzichtelijke hoeveelheid vervoersstromen in de gemeente. In dit project zijn verschillende (doelgroepen)vervoersstromen (Wmo-vervoer, leerlingenvervoer, doelgroepenvervoer, vrijwilligersvervoer etc.) naar verschillende soorten voorzieningen letterlijk op de kaart gezet om inzicht te krijgen in overlap en samenhang. Vervolgens kan een herschikking en/of bundeling van het vervoer plaatsvinden zodat iedereen op een efficiëntere wijze dan voorheen een voorziening kan bereiken binnen de regio Noordoost-Nederland.

Het project had aanvankelijk een andere opzet. De provincie Drenthe gaf STAMM CMO de opdracht om een Masterplan voorzieningen op te stellen voor Zuidoost-Drenthe. De bedoeling was om gemeentegrens overstijgend in beeld te brengen wat er aan voorzieningen zou moeten zijn. Deze aanpak stuitte echter op veel weerstand bij de betrokken gemeenten. Zij vonden dit een zaak van gemeenten en niet van de provincie. Vervolgens heeft het project een andere wending gekregen. Uit gesprekken met de gemeenten bleek dat er wel draagvlak was om het reisgedrag van bewoners naar voorzieningen in beeld te brengen en een vervoersplan op te stellen. Naar aanleiding van een onderzoek naar de vervoersstromen in Borger-Odoorn is een deskundigengroep ingesteld en heeft een gesprek plaatsgevonden met het OV-bureau Groningen Drenthe. Op basis daarvan is een vervoersmatrix gemaakt zodat inzichtelijk wordt op welke locatie belangrijke voorzieningen, zoals een huisarts, supermarkt, school, bibliotheek etc. zich bevinden. De vervoersmatrix is samen met de OV-lijnen ingevuld op een plattegrond van de gemeente. In 2012 is de gemeente in contact gekomen met Geon, een bedrijf gespecialiseerd in Geo-informatie, om de vervoersbewegingen in en rond de gemeente Borger-Odoorn inzichtelijk te maken. In de eerste fase van de pilot heeft Geon het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer in de gemeente Borger-Odoorn in beeld gebracht. Daarbij werd zichtbaar gemaakt waar overlap zit in vervoersbewegingen en naar welke voorzieningen de inwoners reizen. Daarna is de vraag voor de gehele regio uitgezet en heeft de gemeente Borger-Odoorn de provincie Drenthe benaderd. De provincie heeft geld beschikbaar gesteld. Het project kreeg de naam Mobiliteit & Voorzieningen. STAMM CMO heeft vervolgens in samenwerking met Geon voor verschillende gemeenten in Drenthe de mobiliteit van en naar voorzieningen in kaart gebracht. Dit heeft geresulteerd in een aantal rapporten. Daarna is de betrokkenheid van STAMM CMO beëindigd.

⁵⁰ In augustus 2013 hebben de gemeenten Vlagtwedde en Stadskanaal, die aanvankelijk met het project mee zouden doen, zich teruggetrokken. De coördinator bevolkingsdaling van de provincie Groningen is wel agendalid gebleven.

Zowel Geon als de gemeente zagen meer potentie in dit project. De pilot is daarom verlengd. In de tweede fase is naast het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer ook het AWBZ-vervoer in de gemeente Borger-Odoorn in beeld gebracht. Bovendien is Geon erin geslaagd om de vervoersbewegingen visueel te maken door letterlijk het vervoer te laten “rijden” in een “film”. Op deze wijze zijn piekuren en overlap in vervoersbewegingen zichtbaar gemaakt. Daarnaast heeft Geon ook de functie van de voorzieningen en de maatschappelijke problemen zichtbaar gemaakt. Figuur 3.1 is een voorbeeld van een visualisatie van vervoersstromen door Geon.

Figuur 3.1 Voorbeeld van visualisatie van vervoersstromen door Geon (bron: <http://www.geon.nl/nieuws/nieuws/item/3418-kracht-van-de-kaart>)



Het project is aangemeld als Rijksexperiment maar medio 2013 werd duidelijk dat het Ministerie van BZK/Platform31 het project niet had uitgekozen als experiment. In de correspondentie in het projectdossier wordt als reden genoemd dat het project teveel beperkt zou blijven tot onderzoek.⁵¹ Het Ministerie heeft wel € 10.000,- subsidie voor het project toegezegd. Daarnaast wil het Ministerie meedenken over kennisdeling, ontschotting budgetten, wet- en regelgeving, verscheidenheid aan dynamiek/snelheden van verschillende overheden en organisaties.

⁵¹ Afsprakenlijstje projectgroep Mobiliteit en Voorzieningen d.d. 8 juli 2013.

In juli 2013 bleek dat er sprake was van overlap met een ander project op het gebied van bereikbaarheid in Zuidwest-Drenthe, namelijk een project vanuit de VDG om voor de provincie Drenthe het AWBZ-vervoer (naar dagopvang/dagbesteding) in beeld te brengen. Ook dit project kreeg ondersteuning van STAMM CMO. Uit interne correspondentie blijkt dat de provincie en de gemeente Borger-Odoorn zich hebben ingezet om een goede verbinding te leggen tussen het ene en het andere bereikbaarheidsproject om te voorkomen dat zaken dubbel worden gedaan.

Uit de interviews die de Rekenkamer heeft gehouden met de netwerkpartners die bij dit project betrokken waren is naar voren gekomen dat inmiddels de vervoersvormen in kaart zijn gebracht, dat op basis daarvan een Drenthe-brede visie tot stand gekomen is en dat er scenario's zijn ontwikkeld die in de praktijk getoetst kunnen worden in pilot-projecten. Het project loopt volgens planning. Door het in kaart brengen van de lijnen, tijden, vervoersstromen en voorzieningen zijn interessante *bijvangsten* gedaan die er toe kunnen leiden dat het doelgroepenvervoer in de regio efficiënter en goedkoper georganiseerd kan worden. Bijvoorbeeld: het is mogelijk om iemand die een beroep doet op WMO-vervoer op een kaart te laten zien dat er dichtbij een knooppunt is van waaruit hij of zij door middel van het openbaar vervoer een bepaalde voorziening kan bereiken.

Rollen van de provincie:

In het Plan van Aanpak zijn de rollen van de verschillende partners omschreven. De gemeente Borger-Odoorn vervult de rol van trekker, en heeft tot taak: coördinatie, genereren van middelen en relatiebeheer met alle betrokken partijen. De rollen van de (overige) gemeenten zijn: regie, opdrachtgever van onderzoek, leveren kennis en data, inzet menskracht voor analyse en scenario's. *De rol van de provincie wordt omschreven als: inzet menskracht voor meedenken over analyse en scenario's, cofinanciering.* De Stuurgroep, waarin de bestuurders van de betrokken gemeenten en provincies zitten, heeft de volgende rollen: aansturing van het project, besluitvorming en inzet financiën + tijd/uren ambtenaren. Daarnaast is er een Ambtelijke projectgroep, bestaande uit 1 of 2 ambtenaren per gemeente, die als rollen heeft: voortgangsbewaking, uitvoering stappenplan, uitvoering communicatieplan, voorbereiding en uitvoering besluitvorming en voortgangsrapportage aan de Stuurgroep. STAMM CMO heeft als rollen: procesbegeleiding, inzet menskracht voor technisch voorzitten en verslaglegging en rapportage van het project. Uit interne correspondentie blijkt dat de provincie een bemiddelende en coördinerende rol heeft vervuld in de contacten tussen STAMM CMO en de gemeenten.

De rol van de provincie bestaat volgens de geïnterviewde netwerkpartners vooral uit financieren, verbinden, meedenken en lobbyen. In de beginfase van het project was de betrokkenheid van de provincie sterker dan tijdens de uitvoering. Naarmate het project zich ontwikkelde heeft de provincie meer een meedenkfunctie gekregen. De provincie zorgt dat een vraag terecht komt bij de juiste contactpersoon, gedeputeerde of overleg. De provincie is ook vertegenwoordigd in de Stuurgroep Zuidoost-Drenthe, waarin de gedeputeerde zitting heeft. De netwerkpartners zijn tevreden over de wijze waarop de provincie haar faciliterende rol vervult. Zij karakteriseren de provincie als 'gelijkwaardige gesprekspartner'.

Rollen van de provincie in het project Mobiliteit en Voorzieningen

- Subsidieverstrekker
- Facilitator
- Meedenker

3.6

Beoordeling van de provinciale regie

De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe in de drie bestudeerde projecten voornamelijk een faciliterende rol speelt, waarbij zij meedenkt en subsidie verstrekt. In Tabel 3.3 zijn per project de belangrijkste rollen van de provincie op een rij gezet.

Tabel 3.3 Belangrijkste rollen van de provincie in drie projecten

Project	Belangrijkste invulling regie
Bereikbaarheidsexperiment/Mobiliteit en voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidieverstrekker - Facilitator - Meedenker
Onderwijs en Krimp/Krimpen met perspectief	<ul style="list-style-type: none"> - Opdrachtgever - Subsidieverstrekker - Facilitator
Leegstand en herbestemming	<ul style="list-style-type: none"> - Opdrachtgever - Mede-organisator - Subsidieverstrekker

De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe noch een eigen beleidskader heeft dat concreet genoeg is om te sturen, noch beschikt over doorzettingsmacht op terreinen als onderwijs en zorg. Daarmee kan de regiestijl van de provincie gekarakteriseerd worden als *faciliterend*. De provincie stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen, met name de vier gemeenten. Zij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid van de gemeenten. Zij treedt op als organisator en coördinator.

Tabel 3.4 Overzicht regiestijl provincie Drenthe

Eigen 'script' of beleidskader			
Doorzettingsmacht	Ja		Nee
	Ja		
	Nee		<ul style="list-style-type: none"> - Leegstand en herbestemming - Bereikbaarheidsexperiment - Onderwijs en krimp

De drie bestudeerde projecten zijn niet door de provincie geïnitieerd; haar rol was reactief. Het bereikbaarheidsexperiment was een initiatief van de gemeente Borger-Odoorn. De gemeente raakte via het bedrijf Geon enthousiast en meer gemeenten sloten zich aan. Het project Onderwijs en Krimp paste in de taakstelling van STAMM CMO, die al vastlag. Het project Leegstand en Herbestemming is ontstaan doordat gemeenten aan de provincie vragen stelden over de mogelijkheden om leegstaande panden te herbestemmen. In samenwerking met de Hanzehogeschool is vervolgens een leergang voor gemeentemedewerkers opgezet. In de drie projecten heeft de provincie weinig inhoudelijke sturing uitgeoefend. Deels is dit een bewuste keuze geweest, omdat de provincie zich terughoudend opstelt op terreinen waarop zij geen bevoegdheden heeft, zoals onderwijs. Alleen in het project Leegstand en herbestemming heeft de provincie in haar opdrachtgeversrol gesprekken met de Hanzehogeschool gevoerd over de invulling van de

leergang. De inhoud van de leergang werd vooral bepaald door de Hanzehogeschool. In het project *Onderwijs en krimp* had de provincie zitting in een stuurgroep, als gelijkwaardige partner. Verder beperkte de rol van de provincie in de drie projecten zich tot: ruimten en catering beschikbaar stellen, contacten onderhouden en bemiddelen tussen partijen.

De provincie Drenthe heeft aangegeven zich te herkennen in de rol van visionaire regisseur.⁵² Echter, dit type regisseur heeft een eigen script, waarmee hij partijen kan mobiliseren en tot medewerking kan bewegen. De Rekenkamer vindt het beleidskader *Van groei naar bloei* niet van dien aard dat daarmee sturing kan worden uitgeoefend en medewerking kan worden afgedwongen. De provincie heeft aangegeven dat er bij van het krimpvraagstuk geen sprake is van een spelbepalende speler en dat zij inzet op het versterken van de onderlinge samenhang en samenwerking.⁵³

De netwerkpartners zijn over het algemeen tevreden over de terughoudende rol van de provincie.

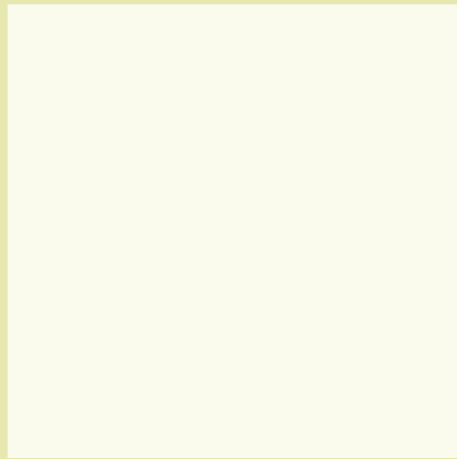
3.7 Deelconclusie

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Drenthe in de opstelling en uitvoering van het krimpbeleid in de drie bestudeerde projecten een faciliterende regiestijl hanteert, waarbij zij geen uitgesproken beleidsvisie heeft en geen doorzettingsmacht. Doordat de provincie weinig capaciteit heeft vrijgemaakt voor de coördinatie van het beleid en geen uitvoeringsprogramma met concrete maatregelen heeft ontwikkeld, vertoont zij weinig organisatievermogen. De provincie stelt zich terughoudend op, maar reageert actief op initiatieven van andere partijen en luistert goed naar de netwerkpartners.

⁵² Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer, 25 september 2014.

⁵³ Ambtelijke reactie van 17 april 2015.

4



**De provincie als
subsidieverstrekker**

De provincie als subsidieverstrekker

4.1 Inleiding

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 krimp. Daarnaast is in kaart gebracht welke subsidieprogramma's werden ingezet. Ook is geïnventariseerd aan welke deelterreinen de middelen besteed zijn.⁵⁴ De provincie beschouwt het krimpbeleid als een facetbeleid. Een scherpe afbakening van het krimpbeleid en van de krimpiddelen is daarvoor in Drenthe niet te maken.

4.2 De inzet van middelen

Binnen de ambtelijke organisatie van de provincie Drenthe wordt een half fte ingezet voor het ontwikkelen en uitvoeren van het krimpbeleid. De provincie geeft aan dat door de facetaanpak er meer capaciteit wordt ingezet uit andere sectoren, maar dat dit lastig te kwantificeren is doordat de provincie geen tijdsregistratie hanteert. Daarnaast heeft de provincie adviesbureaus ingehuurd voor het ontwikkelen van krimpbeleid. In 2009 heeft het bureau Companen in kaart gebracht wat de effecten van de demografische ontwikkelingen zijn op de thema's voorzieningen, bereikbaarheid, inkomenspositie en werkgelegenheid. Deze informatie leverde inzicht in de opgaven in het gebied en was aanleiding voor de provincie Drenthe om op het gebied van demografische veranderingen haar rol te gaan bepalen. Dit onderzoek is uitgevoerd voor een bedrag van bijna € 35.000. Voor het opstellen van het beleidsadvies *Van groei naar bloei* (2010)⁵⁵ is door de provincie het bureau Lysias ingeschakeld voor een bedrag van € 27.000. De beleidsvoorbereiding voor krimp heeft in totaal € 62.000 aan extern advies gekost.

Naast de bovengenoemde bureaus heeft de provincie voor onderzoek en beleidsvoorbereiding met regelmaat een beroep gedaan op STAMM CMO. In het verleden vervulde deze stichting een steunfunctie voor de provincie Drenthe en werd de stichting voor 100% gesubsidieerd door de provincie. De uitgevoerde werkzaamheden lagen vooral op het gebied van zorg en welzijn. Als gevolg van taakverschuivingen op dit beleidsterrein van de provincie naar de gemeenten, heeft de provincie in de subsidie aan STAMM CMO afgebouwd van 100% naar 12%. Als overgangsregeling stelt zij jaarlijks met STAMM CMO een plan op waarin wordt overeengekomen welke diensten de provincie voor welk bedrag bij STAMM CMO

⁵⁴ 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.

⁵⁵ GS van Drenthe, *Van groei naar bloei, inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling*, december 2010.

inkoopt. Een deel van deze diensten richt zich op krimp. In de periode 2008–2013 gaat het om de volgende drie diensten waaraan in totaal ruim € 238.000 is besteed.

Tabel 4.1 Kosten krimpprojecten bekostigd uit jaarplan STAMM-CMO

Project	Kosten uit jaarplan
Vier masterclasses krimp	63.000
Onderwijs en krimp	82.000
Zorgkracht in Krimpgebieden	93.000
Totaal	238.000

Omdat het Rijk in de provincie Drenthe geen krimpgebieden, maar wel een anticipatiegebied heeft aangewezen, krijgt de provincie geen extra rijksmiddelen om de gevolgen van krimp op te vangen. Dit resulteert erin dat er slechts weinig specifieke krimpmiddelen beschikbaar zijn en dat er geen krimpsubsidieregeling is. De provincie Drenthe heeft toch enige subsidiemiddelen die zij specifiek aanwendt voor krimp. Gekoppeld aan het beleidsadvies *Van groei naar bloei* (2010)⁵⁶ is in 2011 eenmalig een budget vrijgemaakt van € 300.000 voor de uitvoering van het krimpbeleid. Deze gelden zijn onttrokken aan de algemene middelen van de provincie. Volgens de beleidsbrief wordt dit bedrag ingezet op de concrete uitwerking van de drie speerpunten van het beleidsadvies:⁵⁷

- Stimuleren bewustwording € 100.000
- Strategie voor krimp € 50.000
- Ruimte voor experimenteren € 150.000

De € 300.000 die bij het programma *Van groei naar bloei* beschikbaar was, bleek snel uitgeput te zijn. Om uitvoering te geven aan motie M 2010–28 heeft de provincie gezocht naar nieuwe middelen voor de bekostiging van krimpprojecten. Ter overbrugging van de verdere uitwerking van Vitaal Platteland is in 2012 een bedrag van € 250.000 vrijgemaakt voor onder andere krimpprojecten vanuit het beschikbare budget Vitaal Platteland. Deze middelen worden samen met de eerder genoemde € 300.000 uit het programma *Van groei naar bloei* door de provincie aangemerkt als krimpmiddelen. In totaal zijn er in de onderzoeksperiode 2008–2013 dus € 550.000 aan krimpmiddelen beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn in de planperiode vrijwel volledig uitgegeven aan 15 projecten. De provincie Drenthe ziet het krimpbeleid als een facetbeleid, ofwel als een aspect van andere beleidsterreinen. Uit gesprekken met de provincie blijkt dat er steeds intern creatief gezocht moet worden naar budgetten om een gewenst project te kunnen bekostigen. In drie gevallen is de krimpsubsidie vanuit andere provinciale budgetten aangevuld.

Naast de bovengenoemde krimpmiddelen zijn er vanuit de afdeling Cultuur middelen vrijgemaakt voor het uitvoeringsprogramma *Kreatief met krimp*. Voor de voorbereiding van dit programma heeft de provincie vanuit de bovengenoemde

⁵⁶ GS van Drenthe, *Van groei naar bloei*, inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling, december 2010.

⁵⁷ GS van Drenthe aan PS van Drenthe, Statenstuk 2011-463-1 herzien.

krimpmiddelen € 55.000 uitgetrokken. In 2013 is *Kreatief met krimp* een vierjarig beleidsprogramma geworden binnen de afdeling Cultuur. Met het uitvoeringsprogramma *Kreatief met Krimp* wil de provincie Drenthe kunst en cultuur in krimpgebieden stimuleren. Het uitvoeringsprogramma richt zich op het toegankelijk maken van cultureel erfgoed en de culturele eigenheid in Zuidoost-Drenthe. Dit gebeurt onder andere door de inzet van podiumkunsten. De activiteiten moeten volgens de provincie zorgen voor positieve reuring, voor (zelf)organisatie van sociaal-culturele of toeristische activiteiten en voor een functionele inzet van gebouwen en voorzieningen.⁵⁸ Vanuit de middelen voor cultuur is voor de periode 2013–2016 een budget van € 400.000 beschikbaar gesteld voor het realiseren van het uitvoeringsprogramma *Kreatief met krimp*. Gedurende een periode van vier jaar wordt jaarlijks € 100.000 verleend.

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de middelen die voor krimpprojecten zijn ingezet. Van de krimpmiddelen (zowel uit *Van groei naar bloei* als de middelen uit het vitaal plattelandsbeleid) is in de periode tot 2013 € 457.000 besteed. Dit bedrag is met zo'n € 240.000 aangevuld uit andere provinciale middelen. Vanuit de regeling *Kreatief met krimp* is in 2013 € 142.000 aan subsidie verleend. Daarnaast is nog zo'n € 238.000 aan projecten bekostigd vanuit de STAMM CMO-middelen. In totaal heeft de provincie voor ruim een miljoen euro aan subsidies verleend voor krimpprojecten. De totale projectkosten bedragen ruim € 2,8 miljoen.

Tabel 4.2 Subsidiestromen provincie Drenthe (totalen over de periode 2008–2013) (bedragen * € 1000)

Fonds	Provinciale krimpmiddelen	Overige Provinciale middelen	Andere subsidiegevers	Totaal
Van groei naar bloei + Krimpmiddelen vitaal platteland	457	243	922	1.622
Kreatief met krimp	142	0	819	961
STAMM CMO-middelen	0	238	0	238
Totaal	599	481	1.741	2.821

Bovenop bovenstaande bedragen kan de ISV-bijdrage voor het project *Nije Daip*⁵⁹ worden meegerekend. Het betreft een ISV-subsidie van € 1 miljoen voor een project van € 35–40 miljoen. De Rekenkamer heeft deze subsidie niet in tabel 4.2 opgenomen omdat ISV-3-middelen Rijksmiddelen zijn die niet specifiek worden ingezet voor krimpprojecten, hoewel de provincie het project *Nije Daip* wel als krimpproject beschouwt.

De bovengenoemde bedragen zijn nog niet gerelateerd aan de omvang van de regio of de omvang van de te verwachten krimp. Daarom heeft de Rekenkamer in tabel 4.3 de door de provincie ingezette financiële middelen uit tabel 4.2 gedeeld door het aantal inwoners per regio. In Zuidoost-Drenthe wordt € 5,5 per hoofd van de bevolking aan krimpprojecten besteed. Daarnaast heeft de Rekenkamer de ingezette financiële middelen gedeeld door de bevolkingsdaling die vol-

⁵⁸ <http://www.provincie.drenthe.nl/actueel/nieuwsberichten/@105151/cultuur-aanjager/>

⁵⁹ Nije Daip is een herstructureringsproject in Nieuw-Buinen dat loopt tot en met 2017. Een aantal woningen wordt gesloopt, een aantal gerenoveerd; ook worden nieuwe woningen gebouwd.

gens de meest recente provinciale prognose tussen 2010 en 2030 te verwachten is. De verwachting van de provincie is dat de bevolkingsomvang in de periode 2010–2030 met een kleine 10.000 zielen zal afnemen. Per *verdwenen hoofd* van de bevolking is € 112 aan krimpmaatregelen gespendeerd.

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

Regio	Bevolking 2010	Provinciale Prognose 2030	Bevolkingsdaling 2010–2030	Bedrag/hoofd (€)	Bedrag/bevolkingsdaling (€)
Zuidoost-Drenthe	197.243	187.600	9.644	5,5	112

4.3 Waaraan wordt het geld uitgegeven?

Tabel 4.4 geeft de verdeling weer van de provinciale middelen van de gelden die voor krimp beschikbaar zijn gesteld. In de onderzoeksperiode heeft de provincie voor ruim een miljoen besteed aan krimpprojecten. Daarvan is bijna € 600.000 uitgegeven uit middelen die specifiek zijn aangewezen voor krimpprojecten. In sommige gevallen bestaat de bekostiging van de projecten niet enkel uit deze *krimpmiddelen*, maar boort de provincie ook andere middelen aan om een gewenst project te kunnen subsidiëren.⁶⁰

Tabel 4.4 Verdeling van provinciale middelen (uit STAMM-CMO-jaarplan, Van groei naar bloei en Plattelandsbeleid, 2008–2013) over inhoudelijke thema's (bedragen * € 1000)

Thema	Bekostiging uit krimp-middelen	%	Totale inzet provinciale middelen	%	Totale kosten projecten	%
Creatief	192	32,1	192	17,8	1.011	35,8
Voorzieningen	116	19,4	141	13,1	202	7,2
Leefbaarheid	104	17,4	104	9,7	350	12,4
Kennis-ontwikkeling	90	15,0	153	14,2	333	11,8
Vastgoedmarkt	55	9,2	55	5,1	75	2,6
Onderwijs	22	3,7	104	9,6	182	6,4
Zorg	12	2,0	292	27,1	490	17,4
Arbeidsmarkt/economie	8	1,3	38	3,5	178	6,3
Totaal	192	192	192	192	192	192

⁶⁰ Bij interpretatie van de gegevens benadrukt de Rekenkamer dat de tabel betrekking heeft op 26 projecten. Hierdoor kan de 'wet van de kleine aantallen' sterk doorwerken. Daarmee wordt bedoeld dat toevallige omstandigheden – bijvoorbeeld één omvangrijk project – grote invloed kunnen hebben op de uitkomsten. Een goed voorbeeld hiervan is het relatief hoge bedrag dat de provincie aan het thema zorg besteedt. Dit wordt vrijwel volledig verklaard door het project iAge, waaraan de provincie bijna € 200.000 meebetaalt (waarvan overigens slechts een kleine € 12.000 uit de 'krimpmiddelen').

Doordat de provincie Drenthe een specifiek programma voor kunst en cultuur in Zuidoost-Drenthe heeft, besteedt zij ongeveer een derde van de middelen in de creatieve sfeer. Een vijfde deel heeft betrekking op het coördineren van de spreiding en het in stand houden van de voorzieningen in Drenthe. Ook wordt iets minder dan een vijfde besteed aan projecten die te maken hebben met het vergroten van de leefbaarheid van het platteland. Daarnaast heeft de provincie zo'n 15% van de middelen besteed aan kennisontwikkeling. Daarbij zit ook de bijdrage aan het KKNN. Op het gebied van de vastgoedmarkt besteedt de provincie relatief weinig *krimpiddelen*. Op de thema's onderwijs en zorg besteedt de provincie ook weinig middelen, maar daar zien we dat de *krimpiddelen* worden aangevuld met andere provinciale middelen. Voor zorg komt dit omdat het omvangrijke project iAge mede uit andere budgetten wordt gefinancierd. Binnen het thema onderwijs wordt het relatief omvangrijke project Onderwijs en krimp bekostigd vanuit het reguliere budget voor STAMM CMO en niet uit de *krimpiddelen*. Het ISV-project Nije Daip is niet in het overzicht opgenomen. Met dit project wordt een bedrag van een miljoen euro aan Rijksmiddelen besteed aan fysieke ingrepen in Nieuw-Buinen.

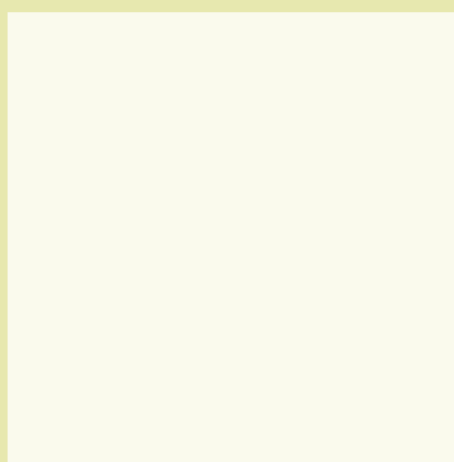
4.4 Deelconclusie

De provincie heeft ongeveer een half fte beschikbaar voor ontwikkeling en coördinatie van het krimpbeleid, maar doordat de provincie heeft gekozen voor een facetaanpak wordt ook capaciteit ingezet uit andere sectoren. Deze inzet is lastig te kwantificeren. Daarnaast is bij de beleidsvoorbereiding nog eens voor € 62.000 aan extern advies ingewonnen. Omdat het Rijk in de provincie Drenthe geen krimpgebieden, maar een anticipeergebied heeft aangewezen, krijgt de provincie geen extra rijksmiddelen om de gevolgen van krimp op te vangen. Dit resulteert erin dat er slechts weinig specifieke krimpiddelen beschikbaar zijn en dat er geen krimpsubsidieregeling is. Doordat de provincie het krimpbeleid als een facetbeleid benadert, is een scherpe afbakening van het krimpbeleid en van de krimpiddelen niet te maken.

In de periode 2008–2013 heeft de provincie in totaal voor zo'n 1 miljoen euro aan krimpprojecten bekostigd. De totale projectkosten bedroegen € 2,8 miljoen. De provincie moet regelmatig verschillende budgetten combineren om tot het gewenste subsidiebedrag te komen. Van het miljoen dat de provincie aan krimpprojecten heeft uitgegeven, was 40% niet afkomstig uit de budgetten die de provincie specifiek voor krimp beschikbaar had gesteld.

Omdat de provincie vanuit de afdeling cultuur een specifiek programma *Kreatief met krimp* heeft vastgesteld, wordt het meeste – ruim een derde – uitgegeven aan projecten in de creatieve sector. Binnen het programma *Van groei naar bloei* en het daaropvolgend beschikbaar gestelde budget voor vitaal platteland, gaat het grootste bedrag naar leefbaarheidsprojecten en projecten die een betere spreiding van voorzieningen als doel hebben. Op het gebied van onderwijs en zorg worden relatief veel provinciale middelen besteed, maar deze worden grotendeels geput uit subsidieprogramma's die niet specifiek gekoppeld zijn aan krimp.

5



**Evaluatie en
informatievoorziening**

Evaluatie en informatievoorziening

5.1 Inleiding

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

5.2 Evaluatie van de eigen provinciale rol

De provincie heeft aangegeven dat zij haar eigen rol in de ontwikkeling en uitvoering van het krimpbeleid evalueert door tijdens het proces in gesprek te blijven met alle betrokken partijen.⁶¹ De Noordelijke Rekenkamer heeft daarnaast gezocht naar andere bronnen waaruit kan blijken hoe de provincie haar eigen optreden evalueert. In de nota Provincie Drenthe Nieuwe Stijl; Over de positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Drenthe in september 2009, reflecteert de provincie op haar eigen rol(len). Het thema bevolkingsdaling komt hier niet aan de orde. Ook in het beleidsadvies *Van groei naar bloei* is niet aangegeven hoe de provincie haar eigen rol evalueert.

5.3 Evaluatie van prestaties en effecten

5.3.1 Monitors en evaluaties op beleidsniveau

De uitvoering van het beleidsadvies *Van groei naar bloei* zou tot 2014 duren. Daarom had de Rekenkamer verwacht dat er inmiddels een (tussentijdse) evaluatie zou hebben plaatsgevonden van de uitvoering van het beleid. Dit beleid is echter niet geëvalueerd. In 2011 is in een beleidsbrief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten⁶² gesteld dat monitoring en evaluatie van het beleidsadvies Bevolkingsdaling in Drenthe zou plaatsvinden via een uitvoeringsprogramma tot en met 2014 en dat indicatoren voor de gevolgen van krimp nader moesten worden verkend. Dit is niet gebeurd.

⁶¹ Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer, 25 september 2014.

⁶² Statenstuk 2011-463 Herzien, Beleidsadvies Bevolkingsdaling in Drenthe (Voorgestelde behandeling: Statencommissie Omgevingsbeleid op 9 februari 2011; Provinciale Staten op 9 maart 2011), Assen, 5 januari 2011 Kenmerk: 1/5.2/2010013749 van Gedeputeerde staten van Drenthe.

Omdat het krimpbeleid onderdeel is van het beleid voor een vitaal platteland is de Rekenkamer nagegaan hoe monitoring en evaluatie van prestaties en effecten binnen dat beleid gestalte krijgen. Hiervoor is de monitor *sociaaleconomische vitaliteit Zuidoost-Drenthe* ontwikkeld. Deze meet de ontwikkelingen op het gebied van de bevolking, sociale structuur, economie (toerisme en recreatie), arbeidsmarkt, voorzieningen en bereikbaarheid, en wonen en leefomgeving. De monitor wordt tweejaarlijks uitgevoerd en sluit aan bij de cyclus van de Leefbaarheidsmonitor.⁶³ De Leefbaarheidsmonitor is ontwikkeld door STAMM CMO in opdracht van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten verwachten met deze monitor, die sinds september 2014 functioneert⁶⁴, meer zicht te krijgen op de leefbaarheid en sociaaleconomische ontwikkelingen op het platteland. Met de monitor hebben Gedeputeerde Staten invulling gegeven aan een aanbeveling die de Noordelijke Rekenkamer eerder heeft gedaan in haar onderzoek naar de sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland.⁶⁵ Of de gegevens uit de Leefbaarheidsmonitor gekoppeld kunnen worden aan beleidsmaatregelen en of op die manier kan worden vastgesteld of het beleid effectief is of bijgesteld moet worden, is onbekend.

Tot slot kan gesteld worden dan het krimpbeleid in de provincie Drenthe nog in de kinderschoenen staat. Doordat nog geen visie en doelen zijn geformuleerd, is het nog te vroeg om effecten te kunnen meten.

5.3.2

Monitors en evaluaties op projectniveau

De Rekenkamer verwacht dat de voortgang en resultaten of effecten van gesubsidieerde projecten worden gemonitord of geëvalueerd. In deze paragraaf beschrijft de Rekenkamer de monitors en evaluaties die hebben plaatsgevonden binnen de geselecteerde projecten Onderwijs en Krimp, Leegstand en Herbestemming en Mobiliteit en Voorzieningen.

Onderwijs en Krimp/Krimpen met perspectief

STAMM CMO heeft dit project geëvalueerd. Zij heeft de leden van de Stuurgroep Onderwijs en Krimp een digitaal evaluatieformulier toegestuurd. Ook zijn STAMM CMO en de Stuurgroep in de eindfase bijeengekomen om terug te kijken op het proces en het resultaat van het project. Daarnaast heeft STAMM CMO de conferentie die in het kader van het project gehouden is geëvalueerd. Het resultaat is een document, getiteld *Evaluatie conferentie Krimpen met perspectief* (26 april 2012, Assen). De Workshops en presentaties zijn beoordeeld op *inhoud* en *spreker* en de beoordelingen liggen gemiddeld tussen het rapportcijfer 7 en de 8. Ook de conferentie in het algemeen is beoordeeld op 8 aspecten en de beoordeling is gemiddeld een 8. Uit interne e-mail correspondentie blijkt dat STAMM CMO zich heeft ingezet om de informatie die het project heeft opgeleverd zo veel mogelijk te delen.

⁶³ Het rapport *Impuls voor Vitaal Platteland* van Companen (2014) en de Leefbaarheidsmonitor (aangevuld met een aantal specifieke indicatoren) vormen de o-meting voor de agenda en Vitaal Platteland lijn 2; de Geconcentreerde Aanpak Zuidoost-Drenthe.

⁶⁴ Vanaf september 2014 is deze monitor online te raadplegen via <http://www.stamm.nl/content/drentse-leefbaarheidsmonitor-online#sthash.5bZXRkm5.dpuf>.

⁶⁵ Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal economische vitalisering van het Drentse platteland*, Assen, 28 maart 2011.

Ook het Jaarverslag van 2012 van STAMM CMO bevat concrete informatie over de resultaten van het project. STAMM CMO geeft aan dat er drie bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn geweest om input te verzamelen voor het rapport. Ruim 40 mensen⁶⁶ hebben aan één of meer sessies deelgenomen. Het rapport *Krimpen met perspectief* (april 2012) is verspreid in een oplage van 500 exemplaren en geplaatst op diverse websites (o.a. van het KKNN, PO-raad, Algemene Onderwijs Bond, etc.) en via de nieuwsbrief van STAMM CMO. Het eindresultaat is beoordeeld met een 8,4. Er zijn twee conferenties georganiseerd in het provinciehuis in Assen met elk ruim 100 aanwezigen, met name vanuit gemeenten, onderwijsbesturen, provincie Drenthe. Het eindoordeel over deze bijeenkomsten was gemiddeld een 7,6 respectievelijk 7,0. Het Positionpaper is verspreid in een oplage van 150 stuks en daarna verspreid via diverse websites en de nieuwsbrief van STAMM CMO. Er zijn vier gesprekken gevoerd: met de provincie, met scholen voor voortgezet onderwijs en voor middelbaar beroepsonderwijs. Er is een verkenning uitgevoerd naar de leerlingaantallen en herkomst van leerlingen van scholen voor voortgezet onderwijs in Drenthe.

In het Jaarverslag van 2012 gaat STAMM CMO ook in op de maatschappelijke effecten van dit project. Volgens STAMM CMO hebben het onderzoek en het ingerichte proces bijgedragen aan de bewustwording van het thema onderwijs en krimp in het onderwijsveld en onder bewoners van de regio. Alle Drentse gemeenten, onderwijsbestuurders onderwijsdirecteuren hebben de digitale nieuwsbrief ontvangen en zijn benaderd voor de verschillende bijeenkomsten. De klankbordgroep van 40 deelnemers heeft inhoudelijk meegedacht en input geleverd voor het rapport. Alle gemeenten hebben data aangeleverd voor het rapport. 25 van de 37 schoolbesturen hebben data aangeleverd en/of meegewerkt aan een interview en/of deelgenomen aan de klankbordgroep. Via de conferenties en de publicaties is advies gegeven aan het onderwijsveld en de provincie Drenthe. De programmamanager primair onderwijs bij het Ministerie van OCW heeft een bijdrage geleverd aan de conferentie in december. Een vertegenwoordiging uit de Tweede Kamer was aanwezig en nam deel aan de forumdiscussie; alle woordvoerders onderwijs in de Tweede Kamer hebben het positionpaper ontvangen. Er is veel (ook landelijke) media-aandacht geweest voor de uitkomsten van het onderzoek. Zowel de deelnemers aan de bijeenkomsten als de leden van de stuurgroep onderwijs en krimp oordeelden zeer positief over het project.

Gedeputeerde Staten hebben het Jaarverslag van STAMM CMO ontvangen, zoals zij alle jaarverslagen van alle gesubsidieerde instellingen ontvangen. In de Jaarverslagen legt STAMM CMO verantwoording aan Gedeputeerde Staten af over de uitvoering, de ureninzet, prestatie en financiële gegevens. Provinciale Staten ontvangen het Jaarverslag niet.

De Rekenkamer stelt vast dat dit project *zeer gedegen* is geëvalueerd.

Leegstand en Herbestemming

De prestaties of effecten van dit project zijn niet gemonitord of geëvalueerd. Een van de resultaten van het project is een boek, waarin de realisatie beschreven is. De uitvoerder van het project heeft aangegeven dat het project mondeling geëvalueerd is met een medewerker van de provincie.

⁶⁶ Deelnemers waren: schoolbestuurders, schooldirecteuren, wethouders, beleidsmedewerkers, BOKD, welzijnsinstellingen.

Mobiliteit en Voorzieningen

Uit de interviews die zijn gehouden met de netwerkpartners die bij dit project betrokken waren is gebleken dat over de voortgang van dit project niet op papier is gerapporteerd, maar in de vorm van presentaties aan de Stuurgroep Zuidoost-Drenthe. In die Stuurgroep hebben de wethouders van de betrokken gemeenten zitting, de directeur van het OV-bureau en de verantwoordelijk Gedeputeerde.

De provincie heeft aangegeven dat zij de prestaties en effecten van krimpprojecten evalueert doordat zij bij subsidieaanvragen afspraken maakt over het doel en de te verwachten resultaten van het project. Afwijkingen daarvan moeten tussentijds gemeld worden. Ook komt het voor dat de provincie zelf afwijkingen van de gemaakte afspraken constateert. De Rekenkamer constateert dat daarmee geen sprake is van een systematische evaluatie van de resultaten en effecten van de krimpprojecten.

5.4

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Provinciale Staten zijn mondeling en schriftelijk geïnformeerd over de middelen en de voortgang van het krimpbeleid. Ook zijn excursies georganiseerd. De schriftelijke informatie is verstrekt in de vorm van begrotingen, jaarrekeningen en brieven. De brieven hadden betrekking op de voortgang van het beleidsadvies *Van groei naar bloei* en op de voortgang van het beleid voor Vitaal platteland.

Gedeputeerde Staten van Drenthe hebben Provinciale Staten in 2010 geïnformeerd over de wijze waarop zij de motie over de sociaaleconomische vitalisering van het platteland wilden uitvoeren.⁶⁷ Ondertussen had bureau Companen in februari 2010 onderzoek verricht de demografische effecten voor de thema's wonen, leefbaarheid, bereikbaarheid en arbeid. Dat heeft geleid tot een *kernenkansenkaart*, waarop per kern de huidige situatie en de verwachting in 2020 is weergegeven.⁶⁸ De *kernenkansenkaart* is gebruikt om Statenleden de verschillen in problematiek tussen kernen te laten zien. Vervolgens hebben Gedeputeerde Staten van Drenthe in september 2010 de komst van het beleidsadvies *Van groei naar bloei* aangekondigd in een brief aan Provinciale Staten.⁶⁹ In deze brief worden de belangrijkste uitgangspunten voor het beleid weergegeven. De brief gaat ook in op de rol die Provinciale Staten zouden moeten spelen in het totstandkomingsproces van het beleidsadvies. Gedeputeerde Staten stellen voor om vanuit alle fracties een werkgroep samen te stellen die meedenkt over een provinciale strategie. Provinciale Staten hebben dit voorstel ingewilligd. Toen het beleidsadvies *Van groei naar bloei* gereed was, is de werkgroep opgeheven.

In oktober 2010 is een informerende startbijeenkomst georganiseerd en in februari 2011 is *Van groei naar bloei* door Provinciale Staten vastgesteld. In maart 2012 hebben Gedeputeerde Staten per brief informatie verstrekt over de activiteiten

⁶⁷ Brief GS aan PS, *Uitvoering motie M2010-28 Sociaal economische vitalisering van het platteland en Versterking landelijk gebied en uitwerking motie M2010-18 Herziening Nota Landschap*, kenmerk 1/5.1/2010013916, d.d. 6-1-2010.

⁶⁸ Companen, *Demografische ontwikkeling Oost-Drenthe en Westerveld: sturen op woon- en leefkwaliteit*, 3 februari 2010.

⁶⁹ Brief GS aan PS, *Bevolkingsdaling provincie Drenthe*, kenmerk 35/5.3/2010010186, d.d. 1-9-2010.

die in 2011 in het kader van *Van groei naar bloei* zijn ondernomen.⁷⁰ Per project is een korte inhoudelijke stand van zaken geschetst.⁷¹ De nadruk ligt op de realisatie van de projecten en niet op effecten. In de brief is geen kostenoverzicht gegeven. Ook is niet aangegeven of de uitvoering op koers ligt. In de brief is vermeld dat er in 2011 diverse onderzoeken en experimenten zijn gestart om invulling te geven aan de *generieke aanpak*. De generieke aanpak is gericht op het vergroten van kennis over bevolkingsdaling. Verder worden toekomstplannen beschreven.⁷² Het programma *Van groei naar bloei* is niet geëvalueerd. Er is dan ook geen informatie over de doelrealisatie en de effecten beschikbaar.

In de Statenvergadering van 1 februari 2012 hebben Provinciale Staten budget uit de Reserve vitaal platteland beschikbaar gesteld voor krimp, waarmee het krimpbeleid een facet wordt van het vitaal plattelandsbeleid. In een statenontmoeting op 19 september 2012 hebben Provinciale Staten gesproken over het in te vullen Vitaal plattelandsbeleid, waarvan krimp nu onderdeel uitmaakt. Dit resulteerde in de vaststelling van de *Kadernotitie Vitaal Platteland*. In deze Kadernotitie zet de provincie extra in op het mogelijk maken van *bottom-up* initiatieven en een geconcentreerde aanpak in Zuidoost-Drenthe.⁷³ In de Kadernota vitaal platteland wordt onder meer voor een geconcentreerde aanpak gekozen omdat in Zuidoost-Drenthe een stapeling van sociaaleconomische, demografische en ruimtelijke problematiek is. Provinciale Staten hebben deze nota vastgesteld op 17 april 2013. Van dit beleid is nog geen voortgangsrapportage naar Provinciale Staten gezonden.

In juli 2012 hebben Provinciale Staten de cultuurnota *Oude wereld, nieuwe mindset* vastgesteld.⁷⁴ Daarin wordt het programma *Kreatief met krimp* op hoofdlijnen beschreven. Gedeputeerde Staten hebben het uitvoeringsprogramma *Kreatief met krimp* op 1 oktober 2013 vastgesteld en Provinciale Staten daarvan per brief op de hoogte gesteld.⁷⁵ Deze brief bevat een beknopt overzicht van de projecten die in 2013 zijn uitgevoerd én projecten die in 2013 in ontwikkeling zijn. De brief bevatte geen financiële gegevens. Op 30 oktober 2013 vond een presentatie en toelichting op het uitvoeringsprogramma plaats aan de Statencommissie FCBE in combinatie met een excursie naar uitvoeringsplaatsen in de Veenkoloniën.

⁷⁰ Brief GS aan PS, *Stand van zaken uitvoering Beleidsadvies bevolkingsdaling*, kenmerk 11/3.5/2012001777, d.d. 14-3-2012.

⁷¹ Projecten die zijn gestart zijn: het project iAge om te onderzoeken of ICT-toepassingen de leefbaarheid en economische vitaliteit in krimpgebieden op peil kunnen houden of kunnen bevorderen, het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN) is in 2010 opgericht, STAMM CMO is gestart met Masterclasses Krimp voor beleidmakers, statenleden, raadsleden en bestuurders, STAMM CMO is gestart met een onderzoek naar de 'beweegpatronen' van de inwoners van de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Emmen en Coevorden en met een onderzoek naar de knelpunten waarmee onderwijsvoorzieningen te maken krijgen door bevolkingsdaling en ontgroening en mogelijke oplossingsrichtingen voor deze problemen, STAMM CMO heeft het experiment *Zorgkracht in krimpgebieden* ontwikkeld om met alle betrokken partijen te komen tot samenwerking om (zorg)voorzieningen bereikbaar te houden en het project *Kreatief met krimp* is gestart, waarbij geïnventariseerd is in hoeverre kunst en cultuur een bijdrage kunnen leveren aan de leefbaarheid van het platteland in de Drentse Veenkoloniën.

⁷² Genoemd worden onder meer een onderzoek van de Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe naar een betere samenwerking tussen dorpen en een onderzoek naar grensoverschrijdende samenwerking tussen krimpgebieden en Duitsland.

⁷³ Kadernota Vitaal Platteland, vastgesteld 17 april 2013, Statenstuk 2013-565

⁷⁴ Provinciale Staten van Drenthe, *Oude wereld, nieuwe mindset, Cultuurbeleid 2013-2016*, juli 2012.

⁷⁵ Brief GS aan PS, *Kreatief met krimp*, kenmerk 40/3.2/2013007059, d.d. 2-10-2013.

Tot slot zijn Provinciale Staten via jaarrekeningen op de hoogte gehouden van de gerealiseerde programma's en projecten. De informatie in de jaarrekeningen beperkt zich tot de realisatie en is beknopt.

5.5 Kennisdeling

De provincie heeft aangegeven dat de kennis die wordt vergaard door de uitvoering van krimpprojecten wordt gedeeld via bijeenkomsten, nieuwsbrieven en digitale media.⁷⁶ De Rekenkamer gaat er daarnaast vanuit dat het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN) een belangrijke rol speelt in het delen van kennis over krimpprojecten.⁷⁷ Kennisdeling over de projecten geschiedt voornamelijk via de website en bijeenkomsten (Krimpcafés) van het KKNN. De Krimpcafés worden ongeveer zes maal per jaar gehouden en worden bezocht door 40 tot 100 personen. Daarnaast wordt kennis gedeeld door middel van thematische nieuwsbrieven, expertmeetings, persoonlijke gesprekken, expertisedagen en excursies.

Het KKNN is geëvalueerd in maart 2013⁷⁸ en in juni 2014. Uit de laatste evaluatie blijkt dat de waardering voor het werk van het KKNN over het algemeen groot is.

5.6 Deelconclusie

Doordat de provincie Drenthe nog geen visie en beleidsprogramma voor krimp heeft opgesteld, is het meten van effecten nog niet aan de orde. De provincie heeft haar eigen rol bij de uitvoering van het krimpbeleid niet expliciet geëvalueerd. Van het beleidsadvies *Van groei naar bloei* is geen uitvoeringsprogramma opgesteld. De uitvoering van dit programma is niet geëvalueerd. In het kader van het beleid voor Vitaal Platteland is wel een Leefbaarheidsmonitor ontwikkeld, die sinds september 2014 functioneert. Of de gegevens uit de Leefbaarheidsmonitor gekoppeld kunnen worden aan beleidsmaatregelen en of op die manier kan worden vastgesteld of het beleid effectief is of bijgesteld moet worden, is nu nog onbekend.

De Rekenkamer stelt vast dat het project *Onderwijs en krimp* zeer gedegen is geëvalueerd.

Provinciale Staten worden geregeld geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het krimpbeleid, maar niet over de doelbereiking en effecten ervan. Provinciale Staten zijn via een werkgroep nauw betrokken bij de opstelling van het krimpbeleid, maar vervolgens is voor dit beleid geen uitvoeringsprogramma opgesteld en is geen evaluatie uitgevoerd.

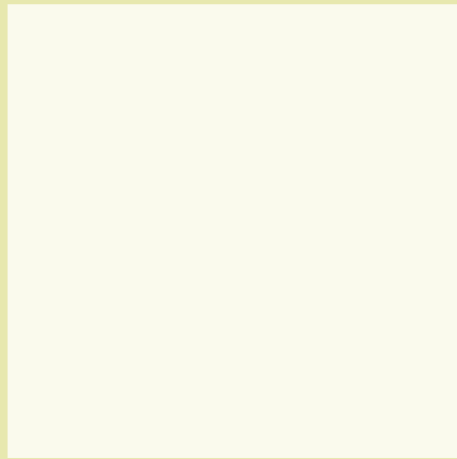
Kennisdeling geschiedt voornamelijk via het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN). Uit twee evaluaties blijkt dat de betrokken partijen tevreden zijn over dit netwerk.

⁷⁶ Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer, 25 september 2014.

⁷⁷ Zie paragraaf 3.2.

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

6



**Bestuurlijke reactie
en nawoord**

Bestuurlijke reactie en nawoord

6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe

Op 9 juni ontvingen wij uw rapport *Het krimpbeleid van de provincie Drenthe*. Met deze brief treft u onze bestuurlijke reactie aan op deze rapportage. Wij gaan daarbij in op de onderdelen van uw rapportage, zoals de provinciale rollen, de projecten en de informatievoorziening en evaluatie.

Wij complimenteren u met de leesbaarheid van de rapportage. De rapportage is helder en de beleidsontwikkeling op dit dossier is makkelijk te volgen. We hebben waardering voor de kritische én tegelijkertijd correcte wijze waarop uw onderzoekers het onderzoek hebben uitgevoerd.

Algemene reactie

U bent kritisch over onze concrete vertaling van de *Omgevingsvisie* en de visie-nota *Van groei naar bloei* naar expliciet beleid en naar concrete uitvoeringsprogramma's.

Drenthe heeft één anticipeergebied. De functie van die status is om toekomstige krimp op de agenda te zetten. Daar heeft de provincie zich de afgelopen jaren dan ook voornamelijk op gericht. Wij erkennen dat wij in de bovengenoemde visies soms concretere ambities hebben nagestreefd. Dat is dan ook een reden dat het wij de tijd rijp achten om op dit dossier door te pakken.

In ons nieuwe collegeakkoord *Dynamisch en Ondernemend* erkennen we dat krimp een belangrijk thema is en hebben wij aangegeven dat wij in de nieuwe bestuursperiode concreet en planmatig aan de slag willen met het anticiperen op de gevolgen van krimp, vergrijzing en ontgroening. Daarbij benutten we uiteraard ten volle de resultaten en de rijke ervaringen van de afgelopen jaren. En de bevindingen uit uw onderzoek scherpen ons in de aanpak.

Een recent voorbeeld van doorpakken is onze deelname aan de Leerstoel Bevolkingsdaling en Leefbaarheid voor Noord-Nederland aan de Rijksuniversiteit Groningen. Deze bijzondere leerstoel wordt met steun van de provincies Groningen, Friesland en Drenthe ingesteld

In de regio Oost-Drenthe is inmiddels een succesvolle samenwerking aangegaan op alle sociaal-maatschappelijke opgaven in deze regio. Te noemen zijn: Onderwijs-arbeidsmarkt, wonen-leefomgeving (incl. voorzieningen) en recreatie-toerisme. De onderwerpen uit het beleidskader Vitaal Platteland vormen de basis voor deze samenwerkingsagenda. Deze agenda is tot stand gekomen in samenwerking met het Rijk (BZK), gemeenten, provincie en woningcorporaties. De huidige agenda poogt overigens niet uitputtend te zijn en kan met regelmaat worden geactualiseerd.

Reactie op onderdelen van uw rapportage

BELEIDSAANPAK

Hierna gaan wij in op uw bevindingen uit de rapportage. Uw rapportage bestrijkt de onderzoeksperiode 2008–2013. Een periode waarin de beleidsontwikkeling rond krimp zich in de startfase bevindt. Met de vaststelling van het beleidskader Vitaal Platteland, is besloten om de voornemens uit de beleidsnotitie *Van groei naar bloei* hierin te integreren en te komen tot één regionaal gedragen aanpak voor Oost-Drenthe.

In de Voorjaarsnota 2013 is expliciet besloten om *krimp* te definiëren als facetbeleid. Daarbij paste geen sectoraal uitvoeringsplan. De demografische ontwikkeling wordt in diverse beleidsterreinen inmiddels als belangrijke factor voor de beleidsontwikkeling en -uitvoering meegenomen. In het bijzonder in de prioritaire aandacht voor een vitaal platteland. Ook merken wij op dat we in de onderzoeksperiode het programma *Kreatief met krimp* succesvol hebben uitgevoerd.

DE PROVINCIE ALS KRIMPREGISSEUR

In uw rapportage geeft u aan dat de provincie vooral een faciliterende rol hanteert. Hierop willen wij aanvullen dat wij onze regisserende rol in de onderzoeksperiode hebben ingevuld via bevorderen van samenwerking op diverse, aan krimp gerelateerde, vraagstukken en thema's. Juist door een sterk *partnership* tussen verschillende partijen te organiseren kan gewerkt worden aan oplossingen. Op het krimpvraagstuk is in onze visie geen sprake van een spelbepalende speler en zet de provincie in op het versterken van de onderlinge samenhang en samenwerking met haar partners.

U geeft als bevinding ook aan dat door de inzet van een geringe capaciteit en daarmee het ontbreken van voldoende organisatievermogen een krachtige regierol van de provincie niet mogelijk is gebleken. Opgemerkt moet worden dat wij onze capaciteitsinzet bepaald hebben op basis van de beleidsopgave die passend werd geacht bij de fase waarin (de ontwikkeling van) het krimpbeleid zich bevond. Met de keuze voor een facetaanpak van het vraagstuk krimp, wordt deze opgave vanuit verschillende beleidsvelden bediend. Vanuit die aanpak is geen grote centrale inzet nodig.

Door de provincie is bij de start van het beleidsadvies *Van groei naar bloei* met name ingezet op het vergroten van het kennisniveau rondom krimpvraagstukken. Onze partners keken niet allen op eenzelfde manier naar de problematiek van krimp. Juist door diverse projecten en experimenten te faciliteren is het kennisniveau en de bewustwording naar onze waarneming vergroot.

DE PROJECTEN

In uw weergave van het project *Onderwijs en krimp* geeft u aan dat de provincie nauwelijks inhoudelijke bemoeienis heeft gehad met dit project. Het thema onderwijs is op zich geen provinciale taak. De provincie heeft echter vanuit haar maatschappelijk signalerende functie geconstateerd dat hier een vraagstuk ontstaat. Daarbij hebben wij partijen bij elkaar gebracht en een project ondersteund en heeft de provincie zitting in de stuurgroep *Onderwijs en Krimp*. Waarbij de uitvoering aan de partners is.

Bij uw beschrijving van het project *Leegstand en herbestemming* constateert u dat de doelen niet gehaald zijn en dat de leergang abstract en niet concreet was. Met de leergang hebben wij beoogd om samen met gemeenten te verkennen hoe je om kunt gaan met leegstand in het maatschappelijke vastgoed. Hierover hebben wij ambtelijk positieve reacties ontvangen van gemeenten. U geeft aan dat het abstractieniveau te hoog is met als voorbeeld de presentatie van het economisch model. Het verkennen van een object op de economische kansen op herbestemming is volgens ons wel degelijk een afweging die aandacht verdient. Deze leergang had niet expliciet tot doel om concrete projecten tot uitvoering te brengen.

DE PROVINCIE ALS SUBSIDIEVERSTREKKER

Wij zijn blij met de constatering van de Rekenkamer dat de provincie veel middelen heeft kunnen genereren door creativiteit te tonen in het combineren van verschillende (provinciale) budgetten. Ten aanzien van uw constatering dat wij weinig middelen vrijmaakten ten behoeve van de vraagstukken op de vastgoedmarkt merken wij op dat wij in de periode 2014/2015 de *Stimuleringsregeling herontwikkeling en herbestemming vastgoed* hebben ingevoerd met een bedrag van € 1,4 miljoen.

EVALUATIE EN DE INFORMATIEVOORZIENING

U constateert dat wij onze Staten regelmatig op de hoogte houden van de uitvoering van provinciaal beleid. De recent opgeleverde leefbaarheidsmonitor is voor ons inmiddels een belangrijk instrument om ons beleid te evalueren en monitoren. Zo hopen we de effecten van beleid terug te zien.

Reactie op uw aanbevelingen

Tenslotte gaan we in op de drie aanbevelingen die in de samenvatting van de rapportage voorgelegd worden aan Provinciale Staten.

VISIE EN PLANVORMING

'Formuleer een duidelijke visie op de manier waarop de provincie wil omgaan met de gevolgen van bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing. Stel – met alle relevante partijen – helder omschreven doelen en bepaal van tevoren op welke wijze, op welke termijn, met hoeveel middelen en door welke partijen deze doelen gerealiseerd moeten worden. Besteed daarbij ook aandacht aan monitoring en informatie over de voortgang en plan tussentijdse evaluaties.'

Onze reactie

In ons collegeakkoord hebben wij aangegeven dat wij aan het begin van de nieuwe bestuursperiode een concreet plan willen ontwikkelen om te anticiperen op de gevolgen van krimp, vergrijzing en ontgroening. Daarbij benutten we de resultaten en de ervaringen van de afgelopen jaren. Inmiddels wordt voor de regio Oost-Drenthe, als gememoreerd aan het begin van deze brief, een samenwerkingsagenda opgezet.

Qua monitoring hebben wij de *leefbaarheidsmonitor* ontwikkeld. Deze monitor levert input voor het signaleren van vraagstukken, maar dient ook voor de evaluatie van beleid. Wij zien ook uit naar het overleg met provinciale staten over het ontwikkelen van een concreet plan om in te spelen op de gevolgen van krimp, vergrijzing en ontgroening.

MIDDELEN

'Maak een duidelijke afweging over de relatie tussen het belang dat wordt toegekend aan de krimpproblematiek in Drenthe en de hoeveelheid middelen en menskracht die voor de uitvoering van dit beleid beschikbaar wordt gesteld. De Omgevingsvisie rekent demografische ontwikkelingen tot één van de vijf belangrijkste ontwikkelingen in de provincie, maar de inzet van middelen en menskracht stemt nu niet overeen met het belang dat hier aan krimp wordt toegekend.'

Onze reactie

In de hiervoor genoemde te ontwikkelen plan om te anticiperen op de gevolgen van krimp, vergrijzing en ontgroening zal duidelijk worden of de opgave om een sectorale aanpak vraagt of dat een facetaanpak kan worden voortgezet, eventueel versterkt. Ook zullen wij hierbij aan provinciale staten aangeven hoeveel middelen en menskracht de uitvoering vraagt.

INTEGRATIE VAN ASPECTEN FACETBELEID

'Zorg voor een goede integratie van alle aspecten van het facetbeleid voor krimp. Doe dit zó dat er een totaaloverzicht is van doelen, middelen, resultaten en – op den duur – effecten.'

Onze reactie

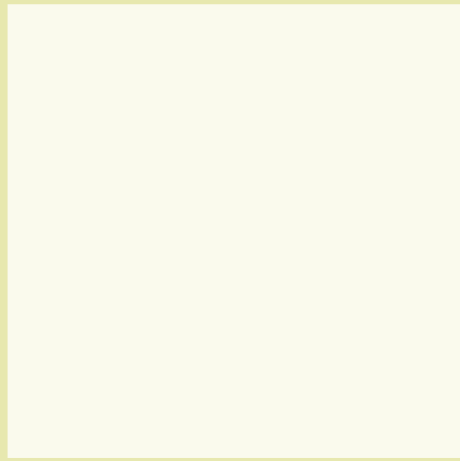
Wij nemen deze aanbeveling ter harte en zullen op basis van het nog te ontwikkelen plan zorgen voor een duidelijke programma- of projectstructuur waarin de hiervoor genoemde onderdelen verbonden zijn.

Wij zien uit naar de behandeling van uw rapport in Provinciale Staten van Drenthe.

6.2

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer is verheugd over de positieve toon van de bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten. De Rekenkamer waardeert het voornemen van het college om invulling te geven aan alle aanbevelingen. Het college van GS zal een concreet plan ontwikkelen om te anticiperen op de gevolgen van krimp. Daarbij zal de keuze voor een sectorale of facet-aanpak nog eens tegen het licht worden gehouden. Ook de omvang van de middelen en menskracht die nodig zijn om dit beleid uit te voeren, zal worden heroverwogen. Tenslotte reageert het college van GS positief op de aanbeveling om periodiek voor het krimpbeleid (al dan niet vormgegeven als facetbeleid) een totaaloverzicht op te stellen van doelen, middelen, resultaten en effecten.



Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingen en begrippen

BOKD	Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CMO	Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling
COROP	Coördinatiecommissie Regionaal OnderzoeksProgramma
EU	Europese Unie
GS	Gedeputeerde Staten
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
KKNN	Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
PS	Provinciale Staten
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
SER	Sociaal-Economische Raad
SEV	Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
VDG	Vereniging van Drentse Gemeenten
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
Anticiperregio	Voor de anticiperregio's heeft het ministerie van BZK in overleg met de provincies de volgende criteria vastgesteld die van kracht waren in de periode waarop dit onderzoek zich richt (2008–2013) ⁷⁹ : – De geprognosticeerde bevolkingsdaling en/of huishoudensdaling in de periode 2014–2040 bedraagt ten minste 2,5%;

⁷⁹ Ministerie van BZK, Reactie op Initiatiefnota 'Regionale verschillen; omgaan met krimp', 11 juli 2014.

	<p>– Bestaande anticipeergebieden die niet aan het criterium van 2,5% daling voldoen, kunnen op verzoek anticipeerregio blijven indien er sprake is van een bovengemiddelde ontgroening, vergrijzing of daling van de potentiële beroepsbevolking. Voor de prognoses wordt gebruik gemaakt van Primos.⁸⁰</p> <p>In december 2014 zijn de criteria aangepast: 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.</p>
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. ⁸¹
Krimp	Een substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling op regionaal schaalniveau met grote consequenties voor het voorzieningenniveau en het economisch perspectief van de regio. ⁸²
Krimpregio	<p>Voor de krimpregio's heeft het ministerie van BZK in overleg met de provincies de volgende drie criteria vastgesteld die van kracht waren in de periode waarop dit onderzoek zich richt (2008–2013)⁸³:</p> <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%. <p>Voor de prognoses wordt gebruik gemaakt van Primos.⁸⁴</p> <p>In december 2014 zijn de criteria aangepast: voor krimpregio's wordt het kwalificatiecriterium 'geprognosticeerde huishoudensdaling in 2040' neerwaarts bijgesteld van ten minste 5 naar ten minste 2,5 procent.</p>

⁸⁰ 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.

⁸¹ P. Hupe, *Overheidsbeleid als politiek, over de grondslagen van beleid*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV 2007 p. 149.

⁸² 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.

⁸³ Ministerie van BZK, *Reactie op Initiatiefnota 'Regionale verschillen; omgaan met krimp'*, 11 juli 2014.

⁸⁴ 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 anticipeergebieden en/of -gemeenten in de provincie.

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

De Rekenkamer heeft de volgende projecten geselecteerd: Onderwijs en Krimp, Leegstand en Herbestemming en Mobiliteit en Voorzieningen. De Rekenkamer heeft van deze projecten het dossier opgevraagd, zoals dat bij de provincie aanwezig was. Daarbij heeft de Rekenkamer gevraagd om de volgende documenten:

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

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

De informatie uit het projectdossier is aangevuld met en getoetst aan informatie uit interviews. De Rekenkamer heeft contact gelegd met de partijen die bij de projecten betrokken waren. Zij heeft er niet naar gestreefd *alle* partners te interviewen die bij een project betrokken waren. 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 Bereikbaarheidsexperiment / Mobiliteit en voorzieningen	
4 gemeenten: Borger-Odoorn, Emmen, Coevorden, Aa en Hunze	2 gemeenten
OV-bureau Groningen Drenthe	
Geon	
STAMM CMO	STAMM CMO
Totaal: 7 partijen	Totaal: 3 partijen
Project Onderwijs en Krimp / Krimpen met perspectief	
4 gemeenten: Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Emmen, De Wolden	1 gemeente
3 onderwijsorganisaties	1 onderwijsorganisatie
STAMM CMO	STAMM CMO
Totaal: 9 partijen	Totaal: 6 partijen
Project Leegstand en Herbestemming	
4 gemeenten: Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen	4 gemeenten
Hanzehogeschool	Hanzehogeschool
Totaal: 5 partijen	Totaal: 5 partijen

Het krimpbeleid 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 of trekker.

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 (Krimpcafés) van het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland bijgewoond. Ook heeft zij op in november 2014 de *Conferentie Kennis voor Krimp* bijgewoond.⁸⁵ Tot slot heeft zij enkele projecten en krimpgebieden bezocht.

De Rekenkamer heeft de volgende personen geïnterviewd:

PROVINCIE DRENTHE

Dhr. B. Dijkema

PROJECT BEREIKBAARHEIDSEXPERIMENT/MOBILITEIT EN VOORZIENINGEN

Dhr. J. Bruintjes, gemeente Borger-Odoorn

Mw. A. de Vries, gemeente Borger-Odoorn

Dhr. W. van Wolferen, gemeente Emmen

PROJECT ONDERWIJS EN KRIMP/KRIMPEN MET PERSPECTIEF

Dhr. J. Bruintjes, gemeente Borger-Odoorn

Mw. M. Janssens, STAMM CMO

Mw. R. van Leer, STAMM CMO

Dhr. M. Mulder, Stichting Wolderwijs

⁸⁵ Conferentie Kennis voor Krimp, 25 november 2014 te Utrecht, georganiseerd door Platform 31.

PROJECT LEEGSTAND EN HERBESTEMMING

Mw. P. Brant, gemeente Aa en Hunze

Dhr. H. Brink, gemeente Borger-Odoorn

Mw. K. Klasen, gemeente Coevorden

Dhr. M. Prent, gemeente Emmen

Dhr. J. Veuger, Hanzehogeschool Groningen

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

Tabel 2 Overzicht bestuurlijk en ambtelijk overleg op het terrein van bevolkingsdaling

Bestuurlijk		
overleg	deelnemers	frequentie
Vereniging Drentse Gemeenten-Wonen	– provincie – 12 gemeenten	1 keer per kwartaal
Drents Platform Wonen	– 12 gemeenten – Woningcorporaties – Rijk	2 keer per jaar
Bestuurlijk overleg Krimp provincie Groningen en Fryslân	– 3 noordelijke provincies	1 à 2 keer per jaar
Bestuurlijk overleg Vitaal Platteland		op afroep
Bestuurlijk overleg Kennisknooppunt Krimp Noord Nederland (KKNN)	RUG, Hanzehogeschool en Noordelijke provincies	1 à 2 keer per jaar
Stuurgroep Onderwijs en Krimp	gemeenten, onderwijsinstellingen, STAMM CMO en provincie	3 à 4 keer per jaar
Interprovinciaal Overleg, Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling en Waterbeheer	12 provincies	5 keer per jaar
Conferenties in Brussel o.a. via projecten zoals bijvoorbeeld iAge.	Europese deelnemers	
Ambtelijk		
overleg	deelnemers	frequentie
Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN)	RUG, Hanzehogeschool en Noordelijke provincies	2 à 3 keer per jaar
Regulier noordelijk ambtelijk overleg		op afroep, gemiddeld 3/4 keer per jaar
Vitaal Platteland Zuidoost-Drenthe	– 3 noordelijke provincies	1 à 2 keer per jaar
Ambtelijk VDG-Wonen overleg		1 keer per kwartaal, voorafgaand aan bestuurlijk VDG-Wonen
Interprovinciaal Overleg, Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling en Waterbeheer	12 provincies	5 keer per jaar

Naast deze meer gestructureerde vergaderingen zijn er ook één-op-één overleggen met instellingen zoals STAMM CMO Drenthe, BOKD, Landschapsbeheer Drenthe over werkafspraken.

Bijlage 4 Provinciale bevoegdheden op het gebied van krimp

Doorzettingsmacht

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 Drenthe is de Omgevingsvisie Drenthe 2010 (vastgesteld door Provinciale Staten op 2 juni 2010) het vigerend beleid op het gebied van ruimtelijke ordening.

Verder kan de provincie de Wro gebruiken om het mes te zetten in gemeentelijke nieuwbouwplannen die vanuit regionaal perspectief tot overcapaciteit leiden.

Openbaar vervoer concessies

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

Subsidieverlening

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

Herindeling gemeenten

Gemeenten die te maken hebben met krimp, kampen vaak met diverse problemen die verder reiken dan het gemeentelijke niveau. Een vaak voorkomende reflex van gemeenten die krimp nog niet als *fait accompli* onderkennen is dat ze de concurrentie aangaan met andere gemeenten en met dure plannen hun gemeente verfraaien om inwoners en arbeidskrachten aan te trekken en te behouden. Buurgemeenten doen hetzelfde met als gevolg een verspilling van gemeenschapsgeld, tijd en energie. Herindeling is zeker geen antwoord op krimp, maar omgekeerd zorgt een voorgenomen maar moeizaam verloopend herindelingsproces wel voor stagnatie van de ontwikkeling en doelmatige uitvoering van het krimpbeleid. Provincies kunnen vanaf 2013 in uitzonderlijke gevallen een zogeheten *arhi-procedure*⁸⁶ 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.

⁸⁶ 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*.
- Team Midterm Review Bevolkingsdaling, *Grenzen aan de Krimp; Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk*, oktober 2014.

Provincie Drenthe

- Gedeputeerde Staten van Drenthe, *Provincie Drenthe nieuwe stijl, over de positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe*, september 2009.
- Provincie Drenthe, *Omgevingsvisie*, door Provinciale Staten vastgesteld op 2 juni 2010.
- GS van Drenthe, *Van groei naar bloei, inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling*, december 2010.
- STAMM CMO, *Krimpen met perspectief; Demografische ontwikkelingen, gevolgen en kansen voor het Drentse basisonderwijs*, april 2012 (ISBN 978-90-804383-0-9).
- Positionpaper *Krimpen met perspectief, naar oplossingen voor knelpunten onderwijs & krimp in Drenthe*, opgesteld door de stuurgroep Krimp & Onderwijs Drenthe, een samenwerkingsverband van Drentse onderwijs- en gemeentebestuurders en Provincie Drenthe, december 2012.

Overig

- P. Hupe, *Overheidsbeleid als politiek, over de grondslagen van beleid*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV 2007
- Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.
- J. Veuger en A. Tjeerdsma, *De kunst van maatschappelijk vastgoedmanagement; samenhang in maatschappelijk vastgoed, economie, leegstand en herbestemming*, 2014
- J.R. Lunsing, *De kloof, effecten van referenda, buurtbudgetten en transparant welstandstoezicht op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2015.

Websites

- www.bevolkingsdaling.nl
- www.kknn.nl
- http://kknn.vanmeernaarbeter.nl/sites/kknn.vanmeernaarbeter.nl/files/13_0102%20evaluatie%20KKNN%202013_0.pdf
- <http://statline.cbs.nl>

ONTWERP

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto huizen Hoogeveen Erflanden: provincie Drenthe
foto windmolens Bargerveen: Rene Mensen (CC BY-NC 2.0)

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Haedewych van Kampen
Edwin de Jong

ASSEN 14 SEPTEMBER 2015

