

**stec
groep**



Evaluatie Krimpbeleid Provincie Groningen 2010-2020

Stec Groep aan de provincie Groningen

Esther Geuting, Lotte Huiskens & Martijn van den Bosch
14 oktober 2019

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Doelen van het krimpbeleid provincie Groningen	4
Resultaten van het krimpbeleid	5
Conclusies en aanbevelingen voor vervolg.....	6
1 Inleiding	10
1.1 Situatie	10
1.2 Centrale vragen in deze evaluatie.....	10
1.3 Aanpak	11
1.4 Leeswijzer	11
2 Doelen van het krimpbeleid provincie Groningen	12
2.1 Totstandkoming van het krimpbeleid	12
2.2 Doelstellingen van het krimpbeleid.....	15
2.3 De inzet van rollen en middelen bij het krimpbeleid	17
2.4 Bijdragen in fysieke projecten.....	25
3 Resultaten van het krimpbeleid	31
3.1 Gezamenlijke agenda voor krimp en meer kennisdeling en - ontwikkeling	31
3.2 Belangrijkste resultaten 'wonen en ruimte'	32
3.3 Belangrijkste resultaten 'leefbaarheid en voorzieningen'	34
3.4 Belangrijkste resultaten 'economische vitaliteit'	35
3.5 Conclusies uit de inventarisatie met betrokkenen	37
4 De regio's in beeld	39
4.1 De Marne en Eemsdelta	39
4.2 Oost-Groningen.....	41
5 Aanbevelingen voor vervolg	43
5.1 Ga door met provinciaal krimpbeleid, ook op de lange termijn	43
5.2 Op de grote lijn richten: meer aandacht voor economische vitaliteit nodig.....	44
5.3 Onderscheid de aanpak van het krimpbeleid naar regio.....	45
5.4 De provinciale rollen als verbinder, kennismakelaar en aanjager zijn blijvend van waarde.....	47
5.5 Focus op zichtbaar resultaat: sloop van particuliere koopwoningen en clustering van voorzieningen moeten centraal staan in de aanpak	48
5.6 Besteed meer aandacht aan monitoren	50
5.7 Werk aan positieve framing	51

Bijlage A: Verkenning alternatieve beleids-richtingen voor het huidige krimpbeleid	52
Bijlage B: Gevolgen van afschaffing van het provinciale krimpbeleid	57

Samenvatting

Doelen van het krimpbeleid provincie Groningen

Provinciaal krimpbeleid vormgegeven in twee perioden

Demografische krimp is een complex vraagstuk dat in de provincie Groningen circa 250.000 inwoners op korte, middellange en lange termijn raakt. De bevolkingstransitie heeft consequenties voor het wonen, de arbeidsmarkt, economische vitaliteit en de beschikbaarheid van voorzieningen zoals openbaar vervoer, winkels, zorg, onderwijs en welzijn. Dit maakt dat een dorp, wijk of regio kan afglijden in kwaliteit van leven en beleving. Daarbij lopen ook de beroepsbevolking, werkgelegenheid en een breed scala aan voorzieningen terug, wat kan leiden tot een zichzelf versterkend proces.

Met het provinciale krimpbeleid zoals dat in deze evaluatie centraal staat, doelen we op al het beleid dat de provincie inzet op verbetering van de leefbaarheid, in de drie krimpregio's in Groningen. Soms valt dit onder de noemer krimpbeleid, maar soms onder leefbaarheid, en soms gaat het om regio-ondersteuning of andere noemers.

Het provinciaal krimpbeleid van de afgelopen tien jaar kan onderscheiden worden in twee perioden:

- 2009 tot 2015, het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling.
- 2015 tot nu, Agenda Krimpbeleid 2015-2020.

In de eerste periode stond communicatie en bewustwording over krimp en de gevolgen hiervan centraal. Ook het vaststellen van de Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen is kenmerkend voor deze periode van het provinciale krimpbeleid. De Agenda Krimpbeleid in de tweede periode ging in op twee belangrijke uitdagingen: intensiveren, versnellen en aanscherpen van de koers voor Groningen, en het verbreden en verbinden naar Nederland als geheel.

Doel van provinciaal krimpbeleid is het verminderen van de (neven)effecten van krimp

Het doel van het provinciale krimpbeleid was niet het tegengaan van de (bevolkings- en huishoudens) krimp, maar het mitigeren van de (neven)effecten van deze demografische transitie. Deze effecten deden en doen zich vooral voor op de volgende (leefbaarheid)thema's¹:

- Leegstand, waardedaling en ontbreken van doorstroming op de woningmarkt.
- Sociale segregatie door wegtrekken van jonge hoogopgeleiden en achterblijven van ouderen.
- Voorzieningen staan onder (toenemende) druk, doordat het draagvlak hiervoor afneemt.
- Verloedering van de openbare ruimte, door leegstand van woningen en gebouwen.

Het behouden van regionale vitaliteit en op peil houden van de leefbaarheid waren daarom belangrijke doelen voor de provincie Groningen. Provinciaal krimpbeleid was ook bedoeld om andere partijen in positie te brengen om ongewenste neveneffecten aan te pakken.

Van de provinciale rollen wordt aanjager en verbinder door betrokkenen het meest herkend

De provincie Groningen had als regisseur in de ruimtelijke ontwikkeling en het krimpbeleid diverse rollen:

- Beleidsmaker: onder andere door het opstellen van het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling en de Agenda Krimpbeleid, en het borgen van het krimpbeleid in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.
- Verbinder: door krimp gemeenten en andere (maatschappelijke) organisaties met elkaar in contact te brengen en hen daarmee te helpen om tot een gezamenlijke regionale agenda te komen, ondanks de eigen belangen van deze gemeenten en partijen.
- Kennismakelaar: de provincie zette actief in op het ontwikkelen en delen van kennis, onder andere door middel van persberichten, bijeenkomsten en excursies.

¹ Bron: Krimp in Groningen, door de provincie Groningen (juni 2009).

- **Aanjager:** door belemmeringen weg te nemen en diverse (lokaal gedragen) projecten te financieren, door de subsidie Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden. De aandacht voor krimp en de gevolgen hiervan werden door de provincie op de agenda gehouden.

Uit de enquête bleek dat voornamelijk de rol van aanjager door de gemeenten en maatschappelijke partijen herkend werd. Daarnaast heeft de provincie een prominente rol gespeeld als verbinder in de totstandkoming van het huidige krimpbeleid en het behalen van de doelen hiervan, zo blijkt uit de gesprekken. De gesprekspartners benadrukken ook het belang van een goede samenwerking met andere instanties, zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties. Om het krimpbeleid soepel te laten verlopen en doelen te behalen is gedurende de eerste jaren vooral gewerkt aan het leggen van een goede basis, waar gemeenten vervolgens zelf op kunnen voortbouwen.

De provincie Groningen faciliteert en ondersteunt de regio's op thema's die lokaal gedragen worden

Op tactisch en operationeel niveau heeft de provincie Groningen ervoor gekozen om de regio's telkens zoveel mogelijk te faciliteren in regelingen en procesgeldten die lokaal en regionaal gedragen werden. De provincie gaf grote vrijheid in de wijze waarop middelen werden ingezet, maar ook op welke thema's dit in de praktijk gebeurde. Kenmerkend hiervoor is de keuze voor de (Regionale) Woon- en Leefbaarheidsplannen die vastgesteld zijn in de regio's, waarin de provincie en het Rijk partners waren. Deze WLP's bevatten een regionaal gedragen analyse en uitvoeringsprogramma met oplossingsrichtingen om de effecten op te vangen die de krimp heeft op onder andere wonen, onderwijs, sport en zorg.

Op operationeel niveau droeg de provincie naast forse bijdragen aan enkele grote projecten overwegend bij aan kleinere en eenmalige experimenten, gericht op verbetering van de leefbaarheid en de aanpak van rotte kiezelen in de bestaande woningvoorraad. Dit wil zeggen: er zijn wel degelijk fysieke ingrepen geweest, ook wel van grotere omvang, maar deze zijn vaak eenmalig in een enkele gemeente of kern uitgevoerd. Het zijn geen experimenten geweest die veelvuldig herhaald en ingezet zijn. Door de lokale en 'kleinschalige' aanpak was er in het provinciaal krimpbeleid minder sturing op grootschalige fysieke ingrepen die in de hele provincie herhaald konden worden. Mede hierdoor is vanuit de provincie minder gestuurd op structuurversterking van de gemeenten en kernen. De provincie heeft vooral ingezet op instrumenten en acties in relatie tot leefbaarheid en wonen en minder aandacht gehad voor de pijlers voorzieningen en (lokale) economische vitaliteit. Dit blijkt uit de gesprekken die gevoerd zijn met gemeenten en maatschappelijke partners in alle drie de krimpregio's (en de eerder uitgevoerde evaluaties).

Resultaten van het krimpbeleid

De neveneffecten van krimp in de provincie Groningen blijven zichtbaar, ook na tien jaar krimpbeleid. Naar verwachting zullen de grootste effecten nog in de komende jaren gaan optreden, omdat de krimp de komende jaren verder toe zal nemen. Wel schatten we in dat de provincie Groningen heeft bijgedragen aan het verminderen van de neveneffecten van krimp, dit wordt door de betrokkenen ook zo ervaren.

Provinciaal krimpbeleid heeft bijgedragen aan creëren van draagvlak en een gezamenlijke agenda

De provincie durfde de krimp en de gevolgen hiervan te benoemen, zonder eromheen te draaien. Uit de gesprekken met gemeenten en andere organisaties blijkt dat dit heeft bijgedragen aan het ontstaan van een gezamenlijke urgentie en agenda. Een gezamenlijke agenda was zonder een duidelijke lijn vanuit de provincie mogelijk niet in alle regio's tot stand gekomen, zo onderstrepen ook veel gesprekspartners.

Door (R)WLP's en procesgeldten ontstond ruimte voor eigen invulling vanuit de regio's en gemeenten

In de eerste jaren van het krimpbeleid stuurde de provincie wat meer directief, onder andere op het opstellen van de (R)WLP's. Zonder (R)WLP's konden regio's niet zonder meer rekenen op een financiële bijdrage vanuit de provincie. Betrokkenen benoemen dat zij hierdoor soms de indruk kregen dat prognoses zoals die in de (R)WLP's opgenomen moesten worden, voor de provincie een doel op zich werden. Toen de (R)WLP's vastgesteld waren kregen de regio's en gemeenten meer vrijheid om binnen deze kaders zelf beleid in te vullen.

Provinciaal krimpbeleid heeft geresulteerd in meer kennisontwikkeling en kennisdeling

De provincie heeft sterk ingezet op het ontwikkelen en delen van kennis over krimp en de gevolgen hiervan. Twee concrete resultaten zijn het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland en de aanstelling van een bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Er is al veel bereikt, maar visie vanuit provincie op krimpproblematiek blijft nodig

Uit de enquête en gesprekken komt naar voren dat er al veel bereikt is de afgelopen jaren. Op de pijler 'wonen en ruimte' zijn bijvoorbeeld stappen gezet om (regionale) overschotten in woningbouwprogramma's te voorkomen. In de pijler 'leefbaarheid en voorzieningen' zijn bijvoorbeeld scholen en kinderopvang gefuseerd tot multifunctionele Kindcentrum. Ook zijn er diverse centrumplannen opgesteld, onder andere in Uithuizen, Loppersum, Muntendam, Musselkanaal en Oude Pekela. Daarnaast heeft versterking van diverse centrumgebieden bijgedragen aan de pijler 'economische vitaliteit'.

Aandachtspunten voor beleid vanuit de gesprekken met gemeenten en (maatschappelijke) partners:

- Meer aandacht voor thema's zoals voorzieningen, zorg en economische vitaliteit is gewenst.
- De krimpproblematiek echt als eigen thema op de agenda houden, niet alleen vanuit aardbevingen.
- Meer sturen vanuit visie en strategie als provincie en minder op detailniveau.
- Provinciale aanpak richtte zich op proces en kleine initiatieven, nu insteken op massa maken.
- Blijven verbinden van partijen is gewenst om op de lange termijn resultaten te (blijven) boeken.
- Inzet van de provincie blijft nodig om aankomende opgaven het hoofd te kunnen bieden.

Conclusies en aanbevelingen voor vervolg

Ga door met provinciaal krimpbeleid, ook op de lange termijn

De problemen die samenhangen met krimp zijn nu al aanzienlijk, maar de koppeling aan actuele prognoses over huishoudensontwikkeling laat zien dat de risico's voor leefbaarheid en economische vitaliteit de komende tien tot twintig jaar zeer substantieel kunnen zijn. Dit betekent dat er binnen de provincie Groningen en binnen Nederland als geheel steeds grotere verschillen ontstaan in levensstandaard. Demografische krimp vormt een belangrijke breuklijn die maatschappelijk ongewenst is en blijvend aandacht vraagt.

Verdere voortzetting van het provinciale beleid dat inzet op het verminderen van de negatieve neveneffecten van krimp is nodig. Er zijn echter geen snelle oplossingen of kansen voor beleidsingrepen met snel resultaat. De verandering komt in kleine stappen. Krimp vraagt om een blijvende langjarige aanpak en bijbehorende investeringen. Voor de lokale politiek is zo'n structureel thema soms moeilijk handen en voeten te geven. Juist vanuit de provincie als midden bestuur is het belangrijk krimp op de lange termijn op de agenda te houden vanuit gemeente-overstijgend belang.

De afgelopen jaren was de omvang van het provinciale budget voor krimp gemiddeld € 3 miljoen per jaar. Vanaf 2021 gaat het om € 1 miljoen per jaar voor krimp (en tot 2024 € 14 miljoen voor leefbaarheid). De effecten van de krimp zullen echter juist in de periode 2020-2030 en 2030-2040 het meest zichtbaar zijn. We raden daarom met nadruk aan krimp op de lange termijn op de provinciale agenda te houden.

Op de grote lijn richten: meer aandacht voor economische vitaliteit nodig

Vanuit de maatschappelijke partners in onderwijs, zorg, welzijn en wonen wordt veel meerwaarde ervaren van de provincie in het adresseren van de opgaven. Dit geldt ook voor gemeenten en regio's, zij het in mindere mate. Allen (gemeenten, regio, maatschappelijke partners) geven aan dat de samenwerking met lokale en regionale bestuurders geen automatisme was. De ontstane procesinfrastructuur met een vast vergaderstramien maakt dat je elkaar beter vertrouwd en meer begrip krijgt voor elkaars standpunten, drijfveren en opgaven. De meerwaarde van de provincie als onafhankelijke partner aan tafel die relevante thema's adresseert is daarbij groot en draagt bij aan de samenwerking tussen gemeenten en partners.

Twee belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

- **Koers op de hoofdlijn, regio's zijn zelf aan de bal voor specifieke keuzes daarbinnen.** In de samenwerking is waardevol gebleken dat de provincie zich focust op agenda en resultaat. En de keuzes hoe afgesproken doelen bereikt moeten worden uitdrukkelijk aan de regio's en de maatschappelijke partners overlaat en deze ondersteunt.
- **Focus als provincie meer op doorwerking van het provinciale krimpbeleid bij voorzieningen, leefbaarheid en economische vitaliteit.** Het thema economische vitaliteit gericht op lokaal ondernemerschap, en de verbinding van onderwijs en arbeidsmarkt is tot nu toe in de lokale en regionale uitwerking van het krimpbeleid onderbelicht geweest. Vanuit het oogpunt van het verminderen van de neveneffecten van krimp (doelstelling van het provinciale beleid) is dit onlogisch.

Onderscheid de aanpak van het krimpbeleid naar regio

We vinden het regioniveau een passende schaal om de neveneffecten van krimp aan te pakken, want veel vraagstukken die te maken hebben met demografische transitie spelen zich af op (een) regionale schaal. De in het verleden gemaakte keuze om op niveau van de regio te komen tot een gedragen krimpbeleid sluit hier goed bij aan. Ook is het regioniveau relevant om slagkracht en betrokkenheid te realiseren in de samenwerking tussen en/of met overheden, onderwijs- en kennisinstellingen, zorg en welzijnsinstellingen, woningcorporaties. Wel raden we aan dat in het provinciale krimpbeleid meer onderscheid gemaakt wordt naar regio's.

Onderscheid tussen bevangingsgebieden en niet bevangingsgebieden in Groningen

De bevangingsgebieden in Groningen staan landelijk hoog op de bestuurlijke agenda en ontvangen de bijbehorende aandacht en financiën. Hiermee kunnen goede koppelresultaten worden behaald voor de krimpagenda van Eemsdelta en het Hogeland. De koppelkansen hebben overwegend betrekking op de fysieke leefomgeving, zoals onttrekken van woningen met beperkte toekomstwaarde en clusteren van voorzieningen zoals schoolgebouwen. De koppelkansen tussen investeringen in bevangingsgebieden waar ook sprake is van demografische transitie zijn zo groot dat we aanraden om die reden de focus in het krimpbeleid te verleggen. We raden aan de volgende inhoudelijke lijnen te overwegen:

- Het krimpbeleid meer richten op gemeenten (grotendeels regio Oost-Groningen) buiten de bevangingsgebieden. Hier doen zich immers geen koppelkansen voor bij de inzet van middelen met andere doelstellingen.
- Het krimpbeleid in de bevangingsgebieden overwegend te richten op aspecten die in het Nationaal Programma Groningen niet belicht zijn, maar wel vanuit de krimp een rol spelen. Ook hier geldt het belang van versterking van de economische vitaliteit (de link tussen onderwijs, arbeidsmarkt en MKB).

Pas de provinciale benadering aan de bestuurlijke herindeling aan

De bestuurlijke herindeling van de gemeenten tot grotere gemeenten, brengt op termijn naar verwachting meer daadkracht bij gemeenten. Er zal immers meer formatieruimte ontstaan voor menskracht met specifieke expertise die nodig is om complexe integrale krimpthema's aan te pakken. Hierdoor is op termijn minder praktische hulp van de provincie nodig op het vlak van krimpexpertise. We schatten in dat daarmee ook de samenwerking tussen provincie en regio's zal veranderen. Dit betekent dat op termijn gewerkt kan worden aan vernieuwing van de samenwerkingsvormen met de regio's. Belangrijk blijven dan het verbinden van partijen, aanjagen van vernieuwing en delen en vermenigvuldigen van krimp kennis.

Let op eenduidigheid en aansluiting van provinciaal en regionaal beleid

Zorg ervoor dat het provinciale krimpbeleid congruent is met lokaal en regionaal beleid gericht op wonen en economische vitaliteit. Zo veel mogelijk versterken van de bestaande regionale aanpakken, is wezenlijk. Belangentegenstellingen dienen voorkomen te worden. Het provinciale beleid ten aanzien van de uitgifte van grond in de Blauwestad roept bijvoorbeeld bij velen het gevoel op dat de provincie vanwege de eigen financiële betrokkenheid het plan anders beoordeelt dan andere plannen.

Hetzelfde principe geldt in het provinciehuis zelf. Krimp is sector overstijgend en vraagt om een samenhangende aanpak. Met name de verbindingen tussen economisch beleid en krimp is tot nu toe nog onderbelicht. Ook lijken er verschillen te bestaan in hoe beleidssectoren opereren rondom wonen en ruimtelijke ordening. Zowel gemeenten, als partners vanuit leefbaarheidsthema's signaleren dit. Juist vanwege het belang van een integrale benadering van de verschillende beleidsthema's, ook richting de Omgevingswet, raden we aan de komende jaren werk te maken van deze integraliteit.

De provinciale rollen als verbinder, kennismakelaar en aanjager zijn blijvend van waarde

De rol van de provincie Groningen in het krimpbeleid is een combinatie van de formele rol van kadersteller en toetser op het ruimtelijke spoor en de faciliterende rol van kennismakelaar-verbinder en aanjager in de vorm van voorkantsamenwerking en het ondersteunen van projecten.

- **De rol als verbinder is tekenend voor de Groningse aanpak.** We zien dit misschien wel als de belangrijkste rol die de provincie speelde en raden aan deze koers door te zetten. Soms tegen wil en dank (samen oneens zijn met een bepaalde positie die de provincie inneemt), maar meestal om essentiële spelers zoals corporaties, zorgorganisatie en onderwijs te verbinden aan de krimpopgaven.
- **De provincie heeft ook de komende jaren belangrijke meerwaarde in de rol van kennismakelaar.** Kleine gemeenten geven aan te worstelen met gebrek aan menskracht om krimpbeleid vorm te geven en uit te voeren. Zij ervaren de ondersteuning vanuit de provincie daarom als prettig. Daarbij speelt ook de letterlijke nabijheid van de provincie een rol, net als het ingevoerd zijn in de gemeentelijke en regionale vraagstukken.
- **Rol als aanjager verder uitbouwen.** De rol van aanjager is tweeledig en heeft betrekking op de rol als co-financierder en het stimuleren, uitnodigen en verleiden tot projecten die bijdragen aan de krimpdoelen. De uitdaging voor de komende jaren is te komen met slimme financiële arrangementen die onrendabele top aan de concrete uitvoering zo laag mogelijk maken.

Focus op zichtbaar resultaat: sloop van particuliere koopwoningen en clustering van voorzieningen moeten centraal staan in de aanpak

De komende jaren dient de stap gezet te worden van procesondersteuning naar uitvoering. Tot nu toe stond het krimpbeleid in het teken van versterking van de proceskant: een goede samenwerkingsbasis creëren, een gezamenlijke agenda maken en werken aan regionale bewustwording van het krimpbeleid. Er zijn belangrijke resultaten geboekt op het vergroten van het netwerk met corporaties, zorgpartijen, onderwijs en welzijnsorganisaties. Juist deze brede multidisciplinaire aanpak gericht op het proces heeft een basis gecreëerd om in de uitvoering ook meer zichtbare resultaten te boeken. Sterk en bij uitstek passend bij de krimpproblematiek is het werken met een projectbureau zoals het eerste succesvolle projectbureau in de Eemsdelta en het projectbureau RWLP dat niet alleen voor Oost-Groningen werkt, maar ook voor de andere regio's aan de slag gaat. De komende tien en twintig jaar wordt het belang van zichtbare output van het krimpbeleid cruciaal, omdat de maatschappelijke en fysieke zichtbaarheid van de neveneffecten van krimp groter zullen worden.

Op drie thema's richten²

De afgelopen jaren is er op een aantal belangrijke onderwerpen, ondanks de aandacht die hiervoor was, onvoldoende resultaat geboekt in de samenwerking met regio's en samenwerkingspartners:

- Aanpak van de particuliere koopwoningenvoorraad, met als onderdeel ervan: onttrekken van niet toekomstbestendige voorraad. Het leeuwendeel van de problemen in de woningmarkt betreft de voorraad goedkope koopwoningen. Dit zijn bovendien opgaven die zo groot zijn dat een gemeente of regio dit alleen niet afkan zonder ondersteuning vanuit hogere overheidslagen. Er zijn diverse instrumenten en fondsen ontwikkeld. In de komende jaren kan hier meer massa op worden gemaakt.
- Clustering en kwaliteitsverbetering rond voorzieningen (winkels, zorg, onderwijs). De werkwijze die rondom het ontwikkelen van een instrumentarium voor de aanpak van de woningmarkt is ontwikkeld kan ook resultaat boeken bij de thema's winkels, zorg en onderwijs. Met name buiten de bevingingsgebieden is er volgens geïnterviewden nog weinig concreet en/of fysiek resultaat op deze thema's aan te wijzen. Dit komt ook doordat er in de regio's zelf minder aandacht is geweest voor dit

² Deze onderwerpen zijn in een groot aantal gesprekken benoemd en sluiten aan bij de deskresearch van de onderzoekers.

thema. De provincie kan hierin echter wel een grote rol spelen en meer de regie voeren. Het gaat bij onderwijs en zorg immers vaak over gemeente en regiogrensoverschrijdende vraagstukken.

- Aandacht voor pijler economische vitaliteit. Dit thema wordt weliswaar regelmatig benoemd, maar in de praktijk wordt er nog onvoldoende resultaat geboekt. Zo is de werkloosheid in verschillende gemeenten hoog, terwijl zij niet over financiële middelen beschikken voor bijvoorbeeld (om)scholingstrajecten. Ook in de afstemming en samenwerking op dit gebied ligt een rol voor de provincie. Werkgelegenheid houdt namelijk niet op bij de gemeentegrenzen, dus de regie op het economisch beleid zou ook op een hoger niveau moeten plaatsvinden.

We raden aan deze thema's bij een vervolgaanpak extra aandacht te geven, gericht op uitvoering, omdat:

- Ze van groot belang zijn voor de structuur(versterking) van de krimpgebieden: ze zijn omvangrijk, vergen grote investeringen en hebben een grote (ruimtelijke en economische) uitwerking.
- We schatten in dat deze thema's niet goed van de grond komen zonder sturing van de provincie.
- Er daarnaast veel samenhang is tussen deze verschillende onderwerpen, denk bijvoorbeeld aan de samenhang tussen arbeidsmarkt en wonen (zonder voldoende passende banen trekken jonge, hoogopgeleide huishoudens weg uit de regio), de samenhang tussen woningvoorraad en winkelvoorzieningen, tussen onderwijs, arbeidsmarkt en MKB.

De provincie zou zich moeten richten op projecten waarmee massa gemaakt kan worden

De afgelopen jaren is er veel ervaring opgedaan met lokaal draagvlak verkrijgen voor de aanpak van kleinschalige en/of eenmalige projecten. Het is belangrijk om de ontstane energie vast te houden: welke succesvolle pilots kunnen vaker en/of op grotere schaal worden toegepast? Focus als provincie op projecten die de experimenteerstatus gepasseerd zijn en klaar zijn om meer grootschalig te worden ingezet om zo de transformatieopgave in Groningen massa te geven. Uitgangspunt daarbij is dat er gebruik gemaakt wordt van de kansen en de innovatiekracht die een regio zelf heeft en dat regionale partijen zoals woningcorporaties, kennisinstellingen, ondernemers en andere marktpartijen, worden betrokken en uitgedaagd.

Besteed meer aandacht aan monitoren

Gedurende de afgelopen tien jaar was er niet altijd evenveel aandacht voor het meten van fysieke resultaten van het krimpbeleid, waaronder de opgeleverde projecten en besteding van krimpgelden. Ook is het onderscheid tussen de verschillende krimpregio's in Groningen niet altijd met voldoende diepgang te maken. Tijdens de evaluatie bleek het moeilijk om deze informatie eenduidig boven tafel te krijgen. In verschillende perioden werden zaken anders gemonitord, of vanuit verschillende fondsen gefinancierd, waardoor een expliciet resultaat van tien jaar krimpbeleid moeilijk te benoemen was. Ook uit de gesprekken met gemeenten bleek dat zij weinig overzicht hadden van de ingrepen die in andere gemeenten en regio's uitgevoerd waren. Overweeg als provincie daarom de ontwikkeling van een (beperkt) aantal cruciale krimpindicatoren expliciet te monitoren in een provinciale krimpmonitor. Zo ontstaat een meer systematisch beeld van de knelpunten en de geboekte resultaten. Benut als provincie de Omgevingswet als startpunt om te komen tot een goede monitoring van ontwikkelingen en resultaten. Ten aanzien van de woningmarkt gaat het bijvoorbeeld om de ontwikkeling van de woningvoorraad naar kwalitatieve aspecten (zoals woningtypen, eigendomsvormen en woonmilieus) en het aanpakken van leegstand.

1 Inleiding

1.1 Situatie

De provincie Groningen heeft te maken met een flinke demografische transitie: drie van de negen krimpregio's van Nederland liggen in Groningen: Het Hogeland, Eemsdelta en Oost-Groningen. De bevolkingsdaling werd hier ook het eerst en meest duidelijk merkbaar, voor de provincie reden om in 2009 in actie te komen met het Provinciaal Krimpbeleid.

Dit leidde in december 2010 tot het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010-2014 en de Agenda Krimpbeleid Provincie Groningen 2015-2020. Ook de regio's gingen aan de slag. Hieraan heeft de provincie procesmatig bijgedragen, maar ook financieel vanuit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden. Deze reserve was opgebouwd uit provinciale en rijks gelden: de gemeenten, instellingen en inwoners konden een beroep doen op deze reserve, waarbij moest worden voldaan aan de eis van cofinanciering³. De regio's stelden regionale woon- en leefbaarheidsplannen op en er zijn meerdere overkoepelende nota's en actieprogramma's gekomen voor onder andere economische vitaliteit, verduurzaming en mobiliteit.

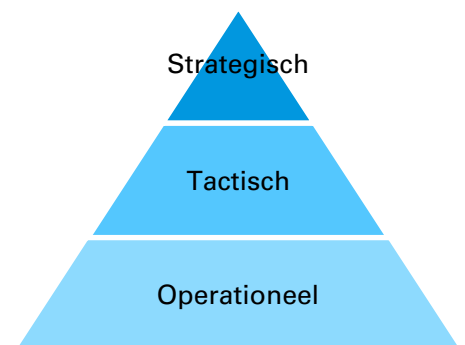
De provincie Groningen was mede aanjager van projecten en pilots om ervaring op te doen in de praktijk. Deze ervaringen konden worden benut onder het motto 'delen is vermenigvuldigen', zowel binnen Groningen als in de rest van het land.

Anno 2019 zijn de middelen bijna op en ook van rijkswege is het mogelijk dat middelen anders ingezet gaan worden. Dit brengt de provincie tot de vraag: hoe de middelen die de provincie vanaf 2020 nog wel beschikbaar heeft, het beste ingezet kunnen worden. Voor de provincie is deze vraag aanleiding om nu de balans op te maken van tien jaar provinciaal krimpbeleid in Groningen.

1.2 Centrale vragen in deze evaluatie

De evaluatie van het krimpbeleid vindt plaats op strategisch, (keuzes maken) tactisch (aansturen op hoger niveau) en operationeel niveau (uitvoering, projecten, pilots). Hierbij gaan we in op feitelijke ontwikkelingen als proces en inhoud.

We vertalen dit in de evaluatie in termen van doorwerking (het effect van het provinciale krimpbeleid) en de effectiviteit van de instrumenten en activiteiten en rollen die de provincie daarvoor inzet. Daarnaast benoemen we aanbevelingen voor eventuele aanscherping van het krimpbeleid, gezien de veranderende marktomstandigheden en de context waarin het krimpbeleid anno 2019/2020 plaatsvindt.



Beantwoording van de volgende vragen staat centraal.

- Wat zijn de strategische doelen die in het krimpbeleid waren geformuleerd?
- Wat is de input in het provinciale krimpbeleid geweest (met welke inzet in tijd en geld gaat krimpbeleid gepaard)?
- Wat was de output van het krimpbeleid (de 'productie' die het beleid opleverde in bijdragen, pilots, projecten, bijeenkomsten, kennissessies, et cetera)?
- Wat is de impact van het beleid (in termen van gewenste en ongewenste effecten)?

We vertalen uw vraag in een hoofdvraag en een aantal deelvragen.

³ Met het Eemsdelta gebied is een financieel arrangement gemaakt van een derde Rijk, een derde gemeenten, een derde provincie.

Hoofdvraag:

Wat is de waarde van het provinciale krimpbeleid in Groningen, rekening houdend met de huidige en toekomstige demografische ontwikkelingen en rekening houdend met de pijlers wonen en ruimte, economische vitaliteit en leefbaarheid en voorzieningen?

Deelvragen:

1. Wat werd bij aanvang proces beoogd met het krimpbeleid?
2. Hoe zijn deze doelen vertaald in regelingen, instrumenten, acties en rollen die de provincie Groningen heeft ingezet, samen met partners?
3. In welke mate hebben het beleid en de instrumenten die de provincie Groningen heeft ingezet bijgedragen aan de gestelde doelen?
4. Welke overeenkomsten en verschillen zien we in de werking van krimpbeleid in de drie regio's Het Hogeland, Eemsdelta en Oost-Groningen?
5. Welke alternatieven zijn er voor de huidige provinciale inzet?
6. Welke gevolgen zou afschaffing van het provinciale beleid hebben?
7. Welke aanbevelingen zijn er om het krimpbeleid te optimaliseren anno 2019?

1.3 Aanpak

Deze evaluatie is in de maanden juli en augustus en september tot stand gekomen op basis van analyse van documenten, zoals die zijn aangeleverd door de provincie.

In aanvulling daarop hebben we diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers van 13 verschillende organisaties, die langjarig betrokken zijn of zijn geweest in de totstandkoming en uitvoering van het krimpbeleid en het krimpbeleid van nabij kennen. Het gaat om bestuurders en ambtenaren van gemeenten, regio-organisaties en projectbureaus, zorg- en welzijnsorganisaties, woningcorporaties en onderwijsinstellingen. De vraag die centraal stond was telkens: welke resultaten heeft het krimpbeleid opgeleverd, hoe is het proces verlopen en welke aanscherpingen zijn wenselijk?

Daarnaast is een grotere groep van ruim 50 betrokkenen door ons benaderd om een compacte enquête in te vullen waarin (ervaren) resultaten ten aanzien van het krimpbeleid in beeld zijn gebracht. Medio september hebben 18 respondenten deze enquête ingevuld.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de doelen van het provinciaal krimpbeleid beschreven. Ook gaan we in op de totstandkoming van het beleid, de rol(len) van de provincie en de ingezette middelen. In hoofdstuk 3 beschrijven we de resultaten. Hierbij gaan we in op de belangrijkste resultaten per pijler. In hoofdstuk 4 beschrijven we de drie regio's en gaan we in op de belangrijkste verschillen. In hoofdstuk 5 geven we aanbevelingen voor het toekomstig beleid. Ten slotte staan er in de bijlagen enkele alternatieve beleidsrichtingen.

2 Doelen van het krimpbeleid provincie Groningen

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelen van het krimpbeleid, vanuit een strategisch perspectief. Met andere woorden: we beschrijven welke keuzes de afgelopen tien jaar in het krimpbeleid zijn gemaakt. Waar relevant geven we aan wat de consequenties op tactisch en operationeel niveau zijn van deze keuzes. Input voor dit hoofdstuk zijn de door de provincie aangeleverde documenten.

2.1 Totstandkoming van het krimpbeleid

In deze paragraaf beschrijven we de totstandkoming van het krimpbeleid, door middel van de rapporten, beleidsstukken en evaluaties die de afgelopen tien jaar centraal stonden. Hierin onderscheiden we twee perioden: 2009 tot en met 2014 (Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling) en vanaf 2015 tot nu (Agenda Krimpbeleid 2015-2020).

2009 t/m 2014: Bewustwording en opstellen Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen staan centraal

2009: Topteam Krimp adviseerde de provincie om Provinciaal Actieplan Krimp op te stellen

Het Topteam Krimp⁴ werd ingesteld om de knelpunten en kansen die bevolkingsdaling met zich meebracht te analyseren, te zoeken naar oplossingsrichtingen en aanbevelingen te doen aan krimpregio's. In het rapport 'Krimp als structureel probleem' (uit november 2009) constateerde het Topteam Krimp dat de demografische ontwikkelingen in Noordoost- en Oost-Groningen urgent waren. Nog niet alle partijen onderkenden op dat moment de ernst van het krimpvraagstuk, een aanpak door gemeenten, regio's, de provincie en het Rijk was daarom vereist.

Enkele belangrijke conclusies van het Topteam waren destijds:

- Wonen en ruimte: gevolgen van bevolkings- en huishoudensdaling waren het meest zichtbaar op de woningmarkt. Gemeenten en corporaties gaven aan dat hun financiële mogelijkheden voor de komende jaren al grotendeels op waren, door de forse transformatieopgave in de tien jaar daarvoor.
- Leefbaarheid en voorzieningen: de vergrijzing was op korte, middellange en lange termijn de meest prominente ontwikkeling, waardoor de vraag naar zorg toe zou blijven nemen. Het was nog onduidelijk wat de knelpunten in relatie tot krimp zouden gaan zijn, maar deze dienden in beeld gebracht te worden.
- Economische vitaliteit: het bedrijfsleven in Noordoost- en Oost-Groningen was zich nog onvoldoende bewust van de gevolgen van bevolkingsdaling. De werkgelegenheid was al afgenomen en de verslechterende economie maakte de regio gevoeliger voor bevolkingsdaling. De mismatch tussen vraag en aanbod van personeel diende verminderd te worden, om de economie weer te kunnen versterken.

Deze (en andere) vraagstukken die bevolkings- en huishoudensdaling met zich meebrachten, vereisten een niet-vrijblijvende samenwerking op regionaal schaalniveau. Voor de provincie Groningen was hierin een stevige regierol weggelegd, door onder andere het:

⁴ Ingesteld door de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Bevorderen van samenhang en complementariteit tussen groei- en krimpregio's in Groningen.
- Proactief stimuleren van samenwerking en tegengaan van onderlinge concurrentie in Oost-Groningen.
- Aanbrengen van samenhang tussen beleidsvelden en het bevorderen van gelijk gerichtheid van keuzes.
- Versterken van de bestuurskracht van de betrokken gemeenten.
- Formele sturing, via de structuurvisie, financieel toezicht en versterking van bestuurskracht.

Ook adviseerde het Topteam Krimp de provincie Groningen een Provinciaal Actieplan Krimp op te stellen.

2010: Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010-2013 treedt in werking

In december 2010 publiceerde de provincie Groningen het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 'Kijk op Krimp'. Op basis van dit actieplan konden gemeenten, provincie, Rijk en (maatschappelijke) organisaties samen concrete afspraken maken over de precieze taak- en rolverdeling. Hiervoor moest aan twee randvoorwaarden voldaan worden: voldoende bewustwording en voldoende financieringsinstrumenten. Dit sloot aan bij de conclusies en aanbevelingen van het Topteam Krimp.

Het doel van het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling: *"Gezamenlijk een kwalitatief aantrekkelijke omgeving creëren met voldoende voorzieningen. Met andere woorden: de krimp van de bevolking biedt kansen op meer leefruimte, een betere kwaliteit van de leefomgeving, minder maar betere huizen en minder maar betere voorzieningen."* De 27 acties die hieruit voortkwamen werden ingedeeld in de categorieën:

1. Communicatie en bewustwording.
2. Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen.
3. Experimenten.
4. Strategische samenwerking.
5. Kennis- en visieontwikkeling.
6. Sociaaleconomische vitalisering.

We lichten hieronder enkele acties uit het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling toe (tactisch niveau):

- Ontwikkelen van een communicatie- en bewustwordingsstrategie, met als doel: Een andere kijk op krimp. Een omslag van groei-denken naar kwaliteitsdenken. Dit was nodig omdat nog niet iedereen zich (voldoende) bewust was van de afnemende bevolking en de veranderende bevolkingssamenstelling.
- Ontwikkelen van Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen Eemdelta, Oost-Groningen en De Marne, met als doel: waarborgen van de leefbaarheid van de woon- en leefomgeving in stedelijk en landelijk gebied, ook in de situatie van bevolkings- en huishoudensdaling. Dit moest een basis bieden voor een integrale strategie, uitgewerkt in praktische programma's en projecten. Het streven was om drie regionale bestuursakkoorden te sluiten tussen de provincie, de drie regio's, het Rijk en mogelijke andere participanten, met concrete afspraken over de uitvoering en inzet van middelen.
- Ontwikkeling van financiële instrumenten, met als doel: ontwikkelen van een andere manier van plannen en financiering van ruimtelijke ontwikkeling die overheden in staat stelt de financiële opgaven die voortkomen uit krimp te beantwoorden. De provincie wilde bestaande doeluitkeringen en fondsen blijven benutten, maar ook nieuwe instrumenten ontwikkelen.

2012: Rijk confirmeerde zich aan provinciaal actieplan middels convenant 'Groningen op koers'

Een belangrijke volgende stap was het convenant 'Groningen op koers', ondertekend op 12 oktober 2012 door het Rijk, de provincie, de twaalf krimp gemeenten en de groeigemeente Groningen. Hierin gaven de betrokken overheden aan welke maatregelen ze namen om de gevolgen van de demografische ontwikkelingen het hoofd te bieden. De doelstelling die in het convenant werd benoemd, was het behouden en versterken van de leefbaarheid en een vitale economische structuur. In het convenant werd benadrukt dat partnerschap tussen de overheidslagen van cruciaal belang was om te komen tot een effectieve aanpak.

Er werden afspraken gemaakt voor de volgende activiteiten:

- Opstellen en uitvoeren van Woon- en Leefbaarheidsplannen.
- Samenwerking tussen groei- en krimpregio's.
- Grensoverschrijdende samenwerking.
- Wonen en ruimte.
- Voorzieningen.
- Economie en arbeidsmarkt.

De focus van de aanpak van de effecten van bevolkingsdaling in Groningen kwam hiermee meer te liggen op het leefbaar en vitaal houden van de regio's. Bijzondere aandacht was er voor het geven van ruimte aan de inwoners van de krimpgebieden, omdat zij het waren die die de effecten van bevolkingsdaling zouden ervaren en zouden beslissen hoe om te gaan met de gevolgen daarvan. Ruimte voor bewonersinitiatieven stond daarom centraal.

2013: Actualisatie krimpbeleid in 'Ruimte voor Daadkracht'

Terugblikkend op de eerste jaren van het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling werd vastgesteld dat er al veel in gang was gezet: de problematiek stond nadrukkelijk op de bestuurlijke agenda's. De resultaten van de inspanningen werden beschreven in de nota 'Ruimte voor Daadkracht' (juli 2013). Conclusie: Er was veel bereikt, maar op een aantal terreinen was intensivering van aandacht nodig. Ook kon er (nog) beter samengewerkt worden tussen overheden en met belanghebbenden en moest de slag naar uitvoering worden gemaakt. Daarnaast was de conclusie dat er ook meer van burgers gevraagd mocht worden.

Nu de Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen waren gemaakt, werd het tijd om deze tot uitvoering te brengen. Wat hierin voor de rol van de provincie Groningen centraal moest staan was het volgende:

- Stimuleren en waarderen van actief burgerschap en ondernemerschap.
- Ruimte geven aan experimenten.
- De vaart erin houden en resultaten zichtbaar maken.
- Proactief zijn op provinciale thema's (bereikbaarheid, woningbouw, onderwijs, zorg en arbeidsmarkt).
- Doelgericht financieel ondersteunen.
- Schakel tussen gemeenten en Rijk.

2015 tot 2020: transitie van bewustwording naar uitvoering

Agenda krimpbeleid 2015-2020: Krimp in Groningen, van regionale opgave naar landelijke proeftuin

In deze agenda actualiseerden de regio's en de provincie Groningen hun gezamenlijke opgaven rondom bevolkings- en huishoudenskrimp. De opgaven werden aangescherpt en gaven richting aan de invulling tot 2020. Deze nieuwe krimpagenda bouwde verder op het eerdere krimpbeleid en de evaluatie van de Noordelijke Rekenkamer ('Het krimpbeleid van de provincie Groningen').

De krimpagenda ging in op twee belangrijke uitdagingen: intensiveren, versnellen en aanscherpen van de koers voor Groningen en het verbreden en verbinden naar Nederland als geheel.

Principes als 'denk groot, begin klein' en 'houd het praktisch' waren van toepassing op alle terreinen:

- Wonen: verkleinen, verbeteren, verduurzamen en levensloopbestendig maken van de woningvoorraad. Dit ging zowel over de particuliere woningvoorraad (naar verwachting zouden er in 2040 13.000 woningen leegstaan) als de sociale woningvoorraad (omdat de kwalitatieve vraag veranderde).
- Voorzieningen: concentreren, verbeteren en bereikbaar houden (of maken) stond centraal, mede gelet op de groeiende groep ouderen die langer thuis zou moeten blijven wonen. Belangrijk was gerichte investeringen te doen, in zowel grotere als kleinere kernen.
- Regionale economische vitaliteit: de participatiegraad moest omhoog, het ondernemerschap versterkt en ook de binding tussen ondernemers en hun gebied moest verhoogd worden. De provincie zette daarbij vooral in op de vitale, kleinschalige economie in de buurten en dorpen: daar was veel winst te behalen.

2.2 Doelstellingen van het krimpbeleid

Doel van provinciaal krimpbeleid is het mitigeren van de (neven)effecten van krimp

Het doel van het provinciaal krimpbeleid was niet het tegengaan van de (bevolkings- en huishoudens) krimp, maar het mitigeren van de (neven)effecten van deze demografische transitie. Deze effecten deden en doen zich vooral voor op de volgende (leefbaarheid) thema's⁵:

- Leegstand, waardedaling en ontbreken van doorstroming op de woningmarkt. Corporaties blijven met leegstaande huurwoningen zitten en particulieren kunnen hun huis niet meer verkopen.
- Er treedt sociale segregatie op doordat jongeren en hoogopgeleiden wegtrekken naar de stedelijke gebieden. Ouderen, laagopgeleiden en werklozen blijven achter. Dit versterkt de verschillen.
- Voorzieningen staan onder (toenemende) druk, doordat het draagvlak hiervoor afneemt. Mensen moeten langere afstanden afleggen en hogere kosten maken om elders voorzieningen te gebruiken.
- Verloedering van de openbare ruimte, door leegstand van woningen en gebouwen, het opheffen van voorzieningen en de eenzijdige samenstelling van de bevolking verpauperen wijken sneller.

Het behouden van regionale vitaliteit en het op peil houden van de leefbaarheid waren daarom belangrijke doelen voor de provincie Groningen. In het beleid werd dit samengevat in de volgende tactische opgaven:

- Transformatie van de woningvoorraad: particuliere woningverbetering, zeer grote sloopopgave, vooral in de grotere dorpen, aankopen van goedkope koopwoningen.
- Investeren in openbare ruimte: aanpak van leegstaande en vervallen panden, saneren en revitaliseren bedrijventerreinen, aanpak herstructureringslocaties, aanpak centrumgebieden in vrijwel alle gemeenten, bestrijden van sociale overlast.
- Voorzieningen: realiseren van seniorenwoningen en woon-zorgzones, realiseren van brede scholen en multifunctionele accommodaties in alle gemeenten, opschaling van scholen naar het regionale niveau.
- Bereikbaar houden van voorzieningen: aanpak van wegeninfrastructuur, verbetering van openbaar vervoer op platteland naar centrumdorpen.
- Andere planning en financiering: ontwikkelen nieuwe evenwichten in bevolkingsomvang, woningvoorraad, voorzieningenstructuur en bereikbaarheid, ontwikkelen nieuwe financieringsvormen, bij gebrek aan inkomsten uit nieuwbouw.

Provinciaal krimpbeleid was ook bedoeld om andere partijen in positie te brengen om ongewenste neveneffecten aan te pakken. In het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling waren daarnaast nog enkele aanvullende doelen geformuleerd voor de samenwerking met en de rollen van andere partijen en betrokkenen:

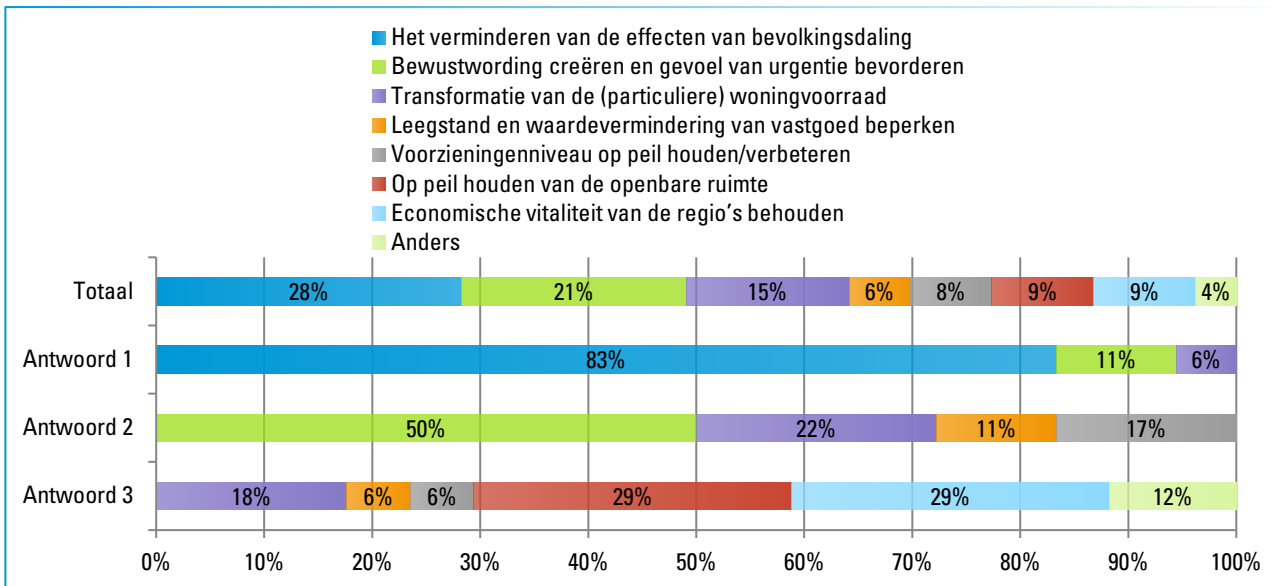
- Gezamenlijk een kwalitatief aantrekkelijke omgeving creëren met voldoende voorzieningen. Op basis van dit actieplan samen met gemeenten, provincie, Rijk en maatschappelijk middenveld concrete afspraken maken over de precieze taak- en rolverdeling.
- Mensen bewust maken van de veranderende samenstelling van de bevolking in bepaalde delen van de provincie en de gevolgen daarvan. Zonder die bewustwording ontstaat er geen gevoel van urgentie. En die urgentie is nodig om gezamenlijk keuzes te maken die ten goede komen aan het toekomstige woon-, werk- en leefklimaat in de betreffende gebieden.

Betrokkenen zien mitigeren van ongewenste effecten bevolkingsdaling als voornaamste beleidsdoel

Er is bij betrokkenen een brede herkenning van de doelstelling van het provinciale krimpbeleid. Dit komt naar voren uit alle interviews en uit de enquête. Het belangrijkste doel van het provinciaal krimpbeleid, namelijk het verminderen van de ongewenste (negatieve) effecten van bevolkingsdaling, wordt onderschreven door ruim 80% van respondenten (als eerste antwoord gekozen). Daarnaast wordt het creëren van bewustwording door als belangrijkste doel gezien. Verder onderstrepen respondenten het belang van transformatie van de bestaande woningvoorraad en zien velen dit als een van de belangrijkste doelen (in totaal beslaat die 15% van de gekozen antwoorden).

⁵ Bron: Krimp in Groningen, door de provincie Groningen (juni 2009).

Figuur 1: Belangrijkste doelen krimpbeleid op basis van enquête

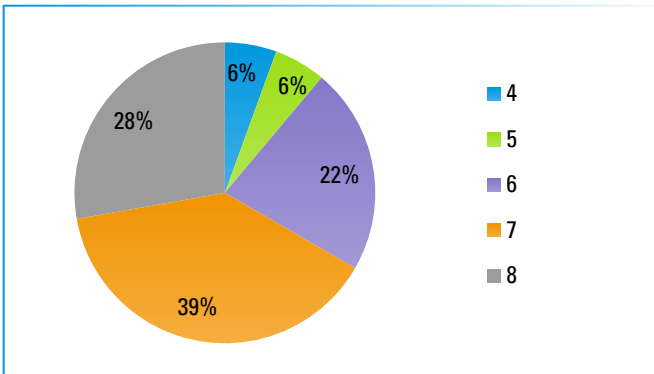


Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N1=18, N2=18, N3=17.

Betrokkenen beoordelen de provincie Groningen met ruim voldoende in behalen van doelstellingen

Respondenten beoordelen de provincie over het algemeen met een ruime voldoende als het gaat om het behalen van hun eigen doelstellingen van het krimpbeleid. Voor het gevoerde beleid en het behalen van de doelen geeft bijna 40% de provincie een zeven. Ruim een kwart geeft een acht en een vijfde beoordeelt het krimpbeleid met een zes. Van de geënquêteerden ziet bijna 15% onvoldoende resultaten. Zie figuur 2.

Figuur 2: Doelen behaald door provincie Groningen op basis van enquête (schaal 1-10)



Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N=18.

Bewustwording heeft in de eerdere fases van het krimpbeleid geruime tijd een centrale rol gespeeld

Meerdere respondenten geven dan ook aan dat de provincie met name op het gebied van bewustwording rond de gevolgen van krimp veel vooruitgang heeft geboekt. Zo is bijvoorbeeld actief bijgedragen aan het vergroten van het bewustzijn onder bewoners van krimpgebieden. Door het beleid van de provincie zijn er meerdere initiatieven gestart die de gevolgen van krimp hebben gemitigeerd. Dit kon onder andere door de financiële middelen die de provincie beschikbaar heeft gesteld. De provincie heeft in haar inzet op gebied van leefbaarheid en krimp minder aandacht besteed aan brede economische ontwikkeling van de krimpgebieden. De focus heeft gelegen op het investeren in de Eemshaven en de stad Groningen, als motor van het Ommeland. De doelstelling om onderwijs en arbeidsmarkt te verbinden is minder belicht geweest. Hier kan volgens verschillende respondenten in de toekomst meer op gestuurd worden. In een groot deel van de interviews is dit punt ook uitgebreid besproken en wordt dit herkend.

“Het beleid en de vrijgestelde middelen hebben het mogelijk gemaakt dat er projecten zijn gerealiseerd die anders vanuit de markt niet opgepakt waren. De projecten hebben allen ten doel gehad om de negatieve effecten van krimp te verminderen en de leefbaarheid te bevorderen.”

~ Gemeentelijk beleidsadviseur wonen

“Dynamiek op de woningmarkt was nodig, maar in plaats daarvan is er bijna niet vernieuwd. Een leefbaar Groningen begint bij een vitale economie met voldoende werkgelegenheid.”

~ Gemeentelijke beleidsadviseur krimpbeleid

2.3 De inzet van rollen en middelen bij het krimpbeleid

De provincie Groningen kan als regisseur in de ruimtelijke ontwikkeling diverse rollen hebben, waaronder: beleidsmaker, verbinder, kennismakelaar en aanjager.

De rol van beleidsmaker heeft de provincie op zich genomen door onder andere het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling en de Agenda Krimpbeleid Provincie Groningen 2015-2020 op te stellen. Naast de rol van beleidsmaker, zette de provincie in deze periode sterk in op de rol van verbinder. De provincie bracht krimp gemeenten en andere organisaties met elkaar in contact en hielp hen om tot een gezamenlijke regionale agenda te komen, ondanks de eigen belangen van deze gemeenten en partijen. Daarmee gaf de provincie sturing op de totstandkoming van het krimpbeleid in de regio's, door middel van de Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen. Dit heeft vooral centraal gestaan in de eerste vijf jaar van het krimpbeleid.

NEDERLAND IN BALANS – PROVINCIE GRONINGEN ALS VERBINDER

In de tweede periode van het provinciaal krimpbeleid kwam de rol van verbinder ook tot uiting in de lobby richting Den Haag, door het paper Nederland in Balans. Samen met de provincies Friesland, Zeeland, Limburg en Gelderland werkte de provincie Groningen aan het op de kaart zetten van krimpregio's in Nederland. Groei en krimp moeten integraal beschouwd worden, want beiden maken deel uit van Nederland. Met het paper vroegen de provincies om een investeringspakket voor structuurversterkende maatregelen op de thema's economie en arbeidsmarkt, (digitale) bereikbaarheid, particuliere woningvoorraad en de aanpak van leegstaand maatschappelijk vastgoed. Het doel hiervan is Nederland meer in balans te brengen, in plaats van verschillen binnen Nederland versterken.

Toen de regio's en gemeenten zelf meer regionaal beleid maakten en aandacht kregen voor de uitvoering, kon de provincie zich meer dan in de eerste vijf jaar richten op de rollen van kennismakelaar en aanjager. De provincie ondersteunde regio's, gemeenten en andere organisaties bij het ontwikkelen en delen van kennis. Dit gebeurde onder andere door middel van persberichten, bijeenkomsten en excursies. Ook droeg de provincie bij aan kennisontwikkeling door het opzetten van het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland en het aanstellen van een bijzonder hoogleraar bevolkingsdaling en leefbaarheid voor Noord-Nederland aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hiermee werd actief ingezet op het genereren en delen van kennis over bevolkingsdaling en de gevolgen hiervan.

Ook was de provincie aanjager van het krimpbeleid. De provincie nam belemmeringen weg en financierde diverse (lokaal gedragen) projecten, door de subsidie Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden. De provincie heeft beoogd om de aandacht voor krimp en de gevolgen hiervan op de agenda te houden. In de afgelopen tien jaar zijn diverse publicaties gedeeld en evaluaties uitgevoerd, waarin resultaten en successen gedeeld zijn. Hiermee is de krimp blijvend onder de aandacht gebracht, zeker in de eerste vijf jaar van het provinciaal krimpbeleid.

Met de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening vervult de provincie ook een kaderstellende rol

De provincie Groningen vervult ook een kaderstellende rol door sturing op ruimtelijke ontwikkelingen binnen het Groningse grondgebied (waaronder de krimpregio's), vanuit de Omgevingsvisie Provincie Groningen (2016-2020) en de Omgevingsverordening Provincie Groningen (2016).

In de Omgevingsvisie zet de provincie Groningen haar langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving in de provincie uit, waaronder haar visie op krimp en leefbaarheid. Deze Omgevingsvisie is in principe enkel direct bindend voor de provincie zelf, maar werkt door in de Provinciale Omgevingsverordening en daarmee ook in regionaal en gemeentelijk beleid. In de Omgevingsverordening Provincie Groningen (2016) is de doorvertaling gemaakt naar concrete sturingsinstrumenten:

OMGEVINGSVERORDENING PROVINCIE GRONINGEN (2016)

“De Omgevingsverordening maakt vooraf duidelijk aan gemeenten en waterschappen wat wel en niet aanvaardbaar is met het oog op provinciale belangen. Als gemeenten en waterschappen de bepalingen van de Omgevingsverordening onvoldoende laten doorwerken in hun bestemmingsplan, projectbesluit of beheersverordening, of als zij niet genoeg rekening houden met bestuurlijke afspraken en convenanten, staan ons in beginsel de volgende instrumenten ter beschikking:

- bestuurlijk overleg;
- indienen van zienswijzen;
- instellen van beroep;
- geven van een reactieve aanwijzing.”

De provincie ziet de regels die in de verordening zijn opgenomen daarmee vooral als een ‘stok achter de deur’, waarbij duidelijk blijkt dat inzet van provinciale instrumenten niet wordt uitgesloten wanneer de verordening regels onvoldoende in acht worden genomen.

Regio's en gemeenten zijn gebonden aan de regels uit de verordening, waaronder regels die betrekking hebben op verstedelijking, ruimtelijke kwaliteit, economische functies en de woningvoorraad. Vanuit het perspectief van krimp en leefbaarheid is titel 2.4, en in het bijzonder artikel 2.15.1 van de Omgevingsverordening Provincie Groningen (2016) van belang. In dit artikel regelt de provincie regionale afstemming over woningbouw binnen het Groningse grondgebied. In dit artikel stelt de provincie Groningen de vaststelling van regionale woonvisies als voorwaarde voor nieuwe woningbouwontwikkelingen. Deze regionale woonvisies dienen rekening te houden met de regionale woningbehoefteprognoses die daartoe zijn opgezet, en dienen te zijn goedgekeurd door de provincie. Op die wijze stelt de provincie de kaders voor nieuwe woningbouwontwikkelingen in alle regio's in de provincie.

OMGEVINGSVERORDENING PROVINCIE GRONINGEN (2016), ARTIKEL 2.15.1 WONINGBOUW

“Onverminderd artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan alleen voorzien in de bouw van nieuwe woningen, voor zover deze woningbouwmogelijkheden naar aard, locatie en aantal overeenstemmen met een regionale woonvisie die rekening houdt met regionale woningbehoefteprognoses die de provincie elke twee jaar uitbrengt, of met nadere regels als bedoeld in het tweede lid. Wanneer niet binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening een regionale woonvisie is vastgesteld, kunnen Gedeputeerde Staten op verzoek van de betrokken gemeenten nadere regels over de nieuwbouwruijme vaststellen. In afwijking van het eerste lid kan een bestemmingsplan - onverminderd artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening - voorzien in de bouw van nieuwe woningen, voor zover deze woningbouwmogelijkheden naar aard, locatie en aantal in overeenstemming zijn met:

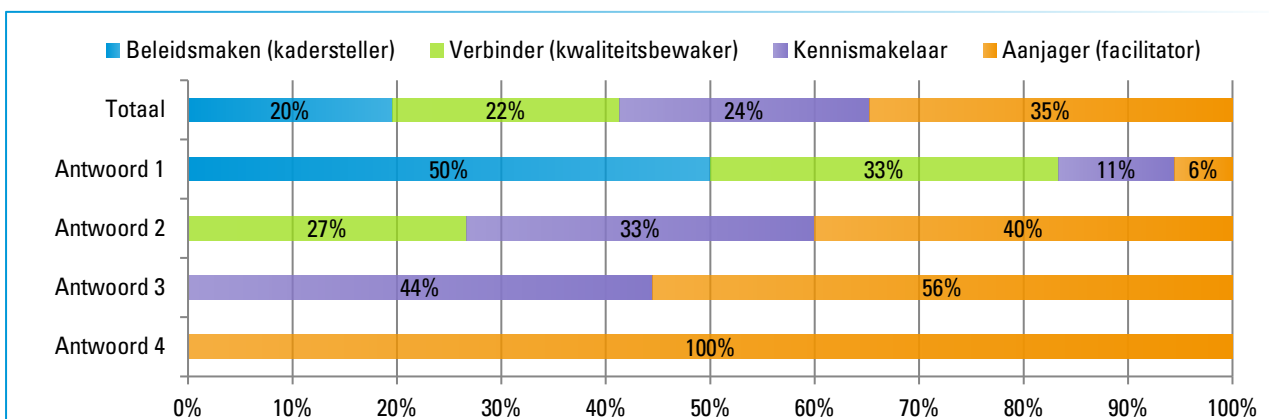
- a) een woonvisie of een woon- en leefbaarheidsplan waarover ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening overeenstemming bestaat met de
- b) gemeenten in het regionaal samenwerkingsverband waar de betreffende gemeente deel van uitmaakt, of bij het ontbreken van een dergelijk
- c) samenwerkingsverband, met de Groninger buurgemeenten van de betreffende gemeente; of
- d) de in het kader van de Regio Groningen-Assen tot stand gekomen regionale planningslijsten voor woningbouw.”

De sturing die uitgaat van het provinciale beleid over de fysieke leefomgeving, heeft onder andere geleid tot regionale samenwerking (in dit geval op het gebied van woningbouw). De provincie Groningen heeft de verantwoordelijkheid voor de regionale afstemming van de woningbouw- en transformatieopgave daarmee in handen gelegd van de regionale samenwerkingsverbanden: Oost Groningen, Groningen-Assen en MEDAL. De provincie ondersteunt deze regionale afstemming waar mogelijk, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Zo worden bijvoorbeeld samen met de betrokken gemeenten en maatschappelijke partijen behoefteprognoses per gemeente opgesteld, die uitgangspunt vormen voor de regionale afspraken. Door deze aanpak stuurt de provincie op voorkantsturing en voorkantsamenwerking met gemeenten en regio’s (de provincie stelt de kaders en ondersteunt hierbij) waardoor provinciaal ingrijpen achteraf zo veel mogelijk wordt voorkomen.

Betrokkenen herkennen meerdere provinciale rollen, vooral de kadersteller, aanjager en facilitator

Van de respondenten vindt 80% dat de provincie meer dan een rol op zich nam. Bijna de helft van hen schrijft de provincie drie van de vier genoemde rollen toe. Circa 50% van de geënquêteerden ziet de provincie als beleidsmaker en kadersteller bij hun eerst gekozen rol. Dit houdt in dat de provincie de hoofddoelen van het krimpbeleid heeft uitgestippeld en de hoofdlijnen hiervan vervolgens actief bewaakt. Meer dan de helft van de respondenten vindt juist dat de provincie vooral als verbinder en kwaliteitsbewaker gefungeerd heeft en actief aanstuurde op samenwerking (33% als eerste keuze en 27% als tweede). De meest gekozen rol van de provincie, als we alle antwoorden van respondenten optellen, is aanjager/facilitator. Zie onderstaande figuur.

Figuur 3: Rollen provincie Groningen in de krimpopgave op basis van enquête



Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N1=18, N2=15, N3=9, N4=4.

Betrokkenen vonden de verbindende rol van de provincie belangrijk, andere partijen zijn ook nodig

In de totstandkoming van het huidige krimpbeleid en het behalen van de doelen hiervan heeft de provincie een prominente rol gespeeld als verbinder. De respondenten en gesprekspartners benadrukken ook het belang van een goede samenwerking met andere instanties, zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties. Om het krimpbeleid soepel te laten verlopen en doelen te behalen is gedurende de eerste jaren vooral gewerkt aan het leggen van een goede basis, waar gemeenten vervolgens zelf op kunnen voortbouwen.

“Om doelen te kunnen behalen is medewerking van tal van andere organisaties en instanties nodig.”
~ Gemeentelijke beleidsadviseur wonen

“De provincie kan het niet alleen. Ook het Rijk, de regio’s en de gemeenten hebben een belangrijke rol.”
~ Gemeentelijke beleidsadviseur

Een aantal respondenten geeft aan dat de regionale samenwerking is tegengewerkt door tegenstrijdige belangen. Gemeenten moeten rekening houden met lokaal specifieke omstandigheden. Deze hebben vaak voorrang boven het overkoepelende regionale belang.

“Gemeenten gingen op zoek naar hun eigen mogelijkheden en samenwerking kwam (nog) meer onder druk te staan.”

~ Beleidsadviseur van een woningcorporatie

“Integraal beleid in de regio blijft moeilijk omdat gemeenten en instellingen naast het regiobelang ook het eigen belang behartigen en er soms te snel op terugvallen.”

~ Gemeentelijk bestuurder

Provincie Groningen faciliteert en ondersteunt de regio’s op thema’s die lokaal gedragen worden

Op tactisch en operationeel niveau heeft de provincie Groningen ervoor gekozen om de regio’s telkens zoveel mogelijk te faciliteren in regelingen en procesgeld die lokaal en regionaal gedragen werden. De provincie gaf een grote vrijheidsgraad in de wijze waarop middelen werden ingezet, maar ook op welke thema’s dit in de praktijk gebeurde. De relatie met de doelstellingen (oplossen van de neveneffecten van de krimp op de thema’s wonen, voorzieningen en economische vitaliteit) was soms zelfs van secundair belang, zo kwam in een aantal interviews terug. Het belangrijkste was dat dit leidde tot een grotere betrokkenheid en draagvlak voor krimpthema’s en daarmee indirect bij zouden dragen aan de krimpdoelen.

We onderscheiden twee perioden in de vertaling van het krimpbeleid sinds 2009. Uit het leeuwendeel van de gesprekken komt naar voren dat de rol van de provincie de eerste vijf jaar meer als (top down) sturend werd ervaren bij de totstandkoming van de Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen (de provincie als kadersteller, toetsers). In de tweede vijf jaar opereerde de provincie in de beleving van de geïnterviewden wat meer naast de regio’s is het beeld. De provincie wilde geen rol spelen in zaken die gemeenten zelf (met partners) konden regelen. Gemeenten ervoeren in deze tweede periode meer vrijheid om zelf keuzes te maken binnen de kaders van de Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen. Voor de betrokken maatschappelijke samenwerkingspartners (niet zijnde de gemeenten en regio’s) was het krimpbeleid van de regio’s en de provincie in deze tweede periode daardoor minder richtinggevend. Ook was minder duidelijk welke regionale agenda er was en hoe instrumenten en regelingen hieraan bijdroegen, zo blijkt uit de gesprekken met de maatschappelijke samenwerkingspartners. De meeste samenwerkingspartners hebben ervaren dat in deze tweede periode minder concrete resultaten zijn geboekt.

“Het beeld is toch wel dat de provincie tamelijk directief is richting de regio’s en gemeenten.”
~ Gemeentelijke beleidsadviseur

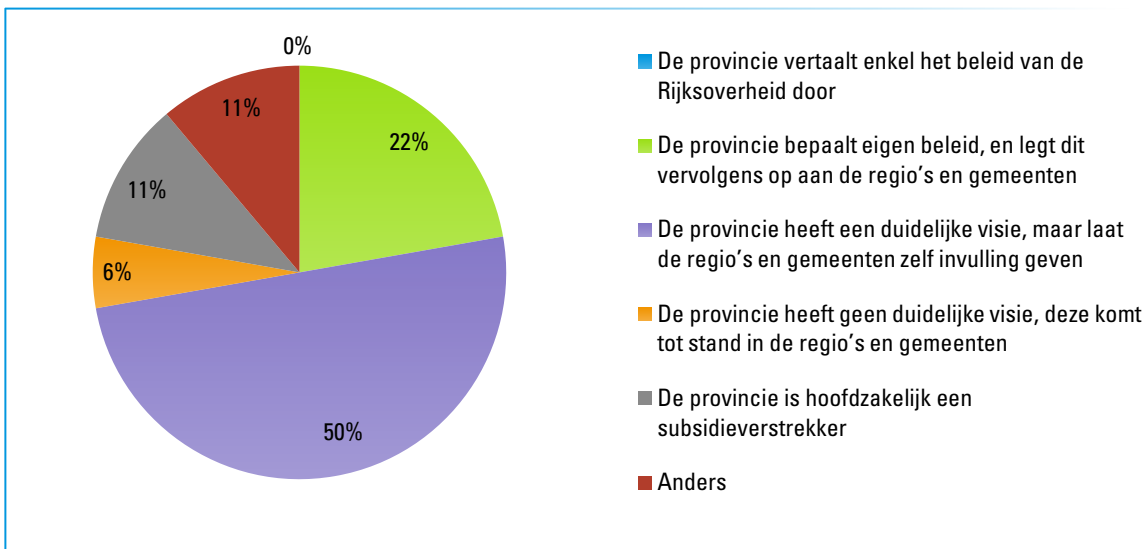
“Terugkijkend zie ik dat het beleid op deze momenten (in de tweede vijf jaar) het meest succesvol was: de regio als eigenaar maar een provincie met visie die het gesprek aangaat en stimuleert. En doelgerichte financiële ondersteuning biedt.”

~ Gemeentelijke bestuurder

Betrokkenen vinden dat de provincie vanuit een visie de invulling van beleid overlaat aan gemeenten

Onderstaand figuur geeft weer hoe betrokkenen de totstandkoming van het krimpbeleid hebben ervaren. Van de geënquêteerden geeft bijna de helft aan dat de provincie een duidelijke visie heeft, maar de praktische invulling om deze visie te bewerkstelligen vooral overlaat aan de regio's en gemeenten. Bij de andere helft van de respondenten lopen de meningen uiteen. Ruim een vijfde is van mening dat de provincie een concreet beleid heeft opgesteld en deze vervolgens aan regio's en gemeenten heeft opgelegd. Slechts een enkele respondent geeft aan dat de provincie geen duidelijke visie heeft. Er zijn geen respondenten die vinden dat de provincie handelt vanuit landelijk beleid.

Figuur 4: Invulling provincie aan hierboven genoemde rollen op basis van enquête



Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N=18.

Regionale woon- en leefbaarheidsplannen nemen centrale plek in binnen het provinciaal krimpbeleid

Leidend in de uitwerking van het krimpbeleid van de provincie Groningen was de afspraak om regionale woon- en leefbaarheidsplannen op te stellen, op het niveau van de regio's. Deze (R)WLP's bevatten een regionaal gedragen analyse en uitvoeringsprogramma met oplossingsrichtingen om de effecten die de krimp heeft op onder andere wonen, onderwijs, sport en zorg op te vangen.

Aan de woon- en leefbaarheidsplannen werden de volgende doelen gekoppeld⁶:

- Waarborgen van de leefbaarheid van de woon- en leefomgeving in stedelijk en landelijk gebied, ook in de situatie van bevolkings- en huishoudensdaling.
- Inspelen op de veranderende balans tussen bevolkingsomvang en -samenstelling en functies als wonen, werkgelegenheid, voorzieningen en mobiliteit.
- Ontwikkelen van een nieuwe balans op de lange termijn en optimalisering van de samenhang van functies binnen de provinciale en regionale structuren.

De (R)WLP's gaven daarmee helderheid over het werkprogramma en de rolverdeling, met name zorgpartijen en woningcorporaties geven aan dit als zeer waardevol te hebben ervaren in de eerste jaren. Gemeenten en regio's vonden de (R)WLP's zeker in de eerste periode soms te veel een keurslijf. Al geven de meeste betrokkenen daarbij aan dat dit nodig was, omdat anders geen gezamenlijke agenda had kunnen ontstaan.

⁶ Bron: Brief Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden, door de provincie Groningen (18 mei 2010).

Provincie faciliteerde vooral acties die gericht waren op bewustwording en verbinden, om te komen tot een gedragen krimpagenda onder alle belanghebbenden

Een belangrijk doel van het provinciaal krimpbeleid was om de bewustwording van krimp en de (neven)effecten hiervan te vergroten. Zonder bewustwording zou er geen draagvlak ontstaan voor een gezamenlijke agenda. In de eerste jaren faciliteerde de provincie daarom veel acties rondom bewustwording en het verbinden van partijen. We lichten hierna enkele voorbeelden toe.

Acties in het kader van communicatie en bewustwording

Ten tijde van de start van het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010-2013 zijn circa dertig acties geformuleerd. De eerste actie, nog voor het opstellen van de (R)WLP's, was communicatie en bewustwording. De provincie vond het belangrijk dat instellingen, organisaties, bedrijven, gemeenten, bewoners van krimpgebieden, maar ook regio's die op dat moment nog groeiden, zich nog beter bewust werden van het krimpvraagstuk en de brede gevolgen daarvan. Hiervoor werden diverse acties in gang gezet⁷:

- Er werd in 2012 een communicatieplan opgesteld, welke tot uitvoering is gebracht.
- Het convenant Groningen op Koers werd getekend, waarmee afspraken voor samenwerking gemaakt zijn met het Rijk en de krimp gemeenten.
- In het kader van kennisuitwisseling zijn diverse werkbezoeken afgelegd (ook naar andere krimp regio's in Nederland) met vertegenwoordigers van gemeenten, corporaties, onderwijs- en zorginstellingen.
- Er zijn daarnaast ook diverse persvoorlichtingen, lezingen en presentaties geweest.

De provincie was landelijk actief als lobbyist en belangenbehartiger namens de drie krimp regio's

Naast de acties om bewustwording te genereren binnen de Groningse krimp regio's en gemeenten, was de provincie ook landelijk actief als lobbyist op dit thema. De provincie trad op als belangenbehartiger namens de drie Groningse krimp regio's en regelde daarmee financiering voor de uitvoering. Het kiezen van een speciale 'krimp'-gedeputeerde in de periode 2011 tot 2015 was hierin een belangrijke keuze en kenmerkt de Groningse aanpak in de eerste vijf jaar van de krimpaanpak.

De provincie Groningen zette in op de oprichting van Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland⁸

Verder zette de provincie Groningen stevig in op de vorming van een kennisnetwerk, samen met de provincies Fryslân en Drenthe, Hanzehogeschool Groningen en de Rijksuniversiteit Groningen. In 2011 werd dit Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN) gestart, met als doel kennis over bevolkingsdaling te verzamelen, te delen en nieuwe kennis te verwerven. Dit deden zij onder andere door middel van krimpcafés, het Kennisplatform Demografische Transitie en het opstellen van de Kennisagenda Krimp. Het uitgangspunt van het KKNN is dat elke organisatie in Noord-Nederland die zich bezighoudt met de gevolgen van de demografische ontwikkelingen deel uitmaakt van het netwerk.

Rijksuniversiteit Groningen stelde bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid aan (2015)

Per september 2015 is prof. Dr. Ir. Bettina Bock bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid voor Noord-Nederland aan de Rijksuniversiteit Groningen aangesteld. Deze aanstelling is voor vijf jaar, waarin zij wetenschappelijk onderzoek doet naar de leefbaarheid en de factoren die leefbaarheid in krimpgebieden bepalen. Deze bijzondere leerstoel is ingesteld met steun van de provincies Groningen (€ 18.000 per jaar) Fryslân en Drenthe (beiden € 9.000 per jaar).⁹

Provincie stelt een aantal financieringsinstrumenten ter beschikking aan regio's en gemeenten

Bij de start van het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling werden de totale kosten van de (verdere) transformatie van de woningvoorraad in de regio's Eemdelta en Oost-Groningen geraamd op circa € 750 miljoen, inclusief de aanpak van de openbare ruimte. Het ontbrak de betrokken gemeenten en corporaties echter aan de benodigde middelen om de toekomstige transformatie te kunnen financieren. Zonder financiële steun van de provincie, het Rijk en corporaties buiten de krimpgebieden zou de noodzakelijke

⁷ Bron: Kijk op krimp, door de provincie Groningen (juni 2013).

⁸ Bron: Projectplan Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland, door de provincies Groningen, Friesland en Drenthe (april 2011).

⁹ Persbericht: 'Bettina Bock wordt bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid voor Noord-Nederland' (augustus 2015).

transformatie in de Groningse krimpgebieden stagneren, met alle negatieve gevolgen van dien voor de leefbaarheid. Voor de uitvoering van het beleid zet(te) de provincie daarom enkele instrumenten in.

Projecten uit de (R)WLP's worden gefinancierd door middel van Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden

Met behulp van de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden (RLK) wil de provincie in de Groningse krimpgebieden een bijdrage leveren aan het oplossen en voorkomen van leefbaarheidsvraagstukken. Deze subsidieregeling is bedoeld om acties en maatregelen op basis van de (R)WLP's te ondersteunen.

Het doel van de RLK is om in de krimpgebieden op integrale wijze een bijdrage te leveren aan het voorkomen en mogelijk oplossen van leefbaarheidsvraagstukken op het terrein van wonen, onderwijs, zorg, gezondheid, sociaaleconomische vitalisering, kwetsbare groepen en voorzieningenniveau. Dit door middel van de in het Provinciaal Omgevingsplan (POP) aangegeven regionale woon- en leefbaarheidsplannen en de uitvoering van de concrete maatregelen die daaruit voortvloeien.¹⁰

Het uitgeven van subsidies verloopt via een tendersysteem. Projecten kunnen tweemaal per jaar worden ingediend bij het College van Gedeputeerde Staten. Deze reserve wordt jaarlijks gevoed met € 3 miljoen (2011-2020). Onderstaande tabel toont de initiële verdeling van het fonds en de daadwerkelijke uitgaven.

Tabel 1: Budget en bestedingen vanuit Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden 2010-2020

Omschrijving	Budget 2010 – 2020	Besteed	Budget per 1-2-2019
Financieel arrangement Eemsdelta gebied	€ 9.300.000	€ 8.853.204	€ 446.796
Financieel arrangement Regionaal budget	€ 700.000	€ 698.608	€ 1.392
RWLP Oost-Groningen	€ 9.529.700	€ 7.109.119	€ 2.420.582
WLP De Marne	€ 3.000.000	€ 2.998.328	€ 1.673
Innovatie projecten en experimenten	€ 5.000.000	€ 4.448.087	€ 551.913
Decentrale Uitkering Krimpgebieden	€ 75.000	€ 75.000	€ 0
Uitvoeringskosten RLK	€ 1.960.000	€ 1.101.236	€ 858.764
Totaal	€ 29.564.700	€ 25.283.582	€ 4.281.118

Bron: Financieel overzicht budgetten Leefbaarheid 2016-2020, Provincie Groningen (1 februari 2019).

Bovenstaande tabel laat alleen de investeringen vanuit de provincie Groningen zien. De RKL gaat namelijk uit van cofinanciering (50%), projecten worden mede bekostigd uit regionale, Rijks, Europese of andere fondsen. Ook geldt de voorwaarde dat de gemeente(n) cofinanciering levert. De mate waarin en de hoogte waarop de cofinanciering wordt bepaald, verschilt per project. De provincie Groningen heeft geen zicht op de totale investeringen die zijn losgetrokken bij andere partijen als gevolg van de provinciale impuls van ruim € 25 miljoen vanuit de RLK. Het gaat minimaal om het dubbele bedrag door de cofinanciering (dus € 50 miljoen), maar naar schatting gaat het om een veelvoud aan investeringen. Daarnaast zijn de precieze investeringen niet bekend omdat er vanuit diverse provinciale regelingen in krimpregio's geïnvesteerd wordt (ook naast de RKL). Tussen begin 2016 en mei 2018 is bijvoorbeeld het volgende bekend: de provincie investeerde zo'n € 18,5 miljoen in de krimpregio's, dit leverde een totale investering in de krimpregio's op van € 178 miljoen.¹¹ Deze provinciale investeringen komen grotendeels uit de € 22 miljoen Leefbaarheidsmiddelen (2016-2020), maar ook vanuit € 30 miljoen RKL (2010-2020).

Vanaf 2021 is er jaarlijks structureel € 1 miljoen beschikbaar voor de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden. Dat is een derde van de financiële bijdrage op dit moment. Uit de gesprekken met gemeenten en andere partijen blijkt echter dat zij verwachten dat ze de komende jaren nog behoefte hebben aan een financiële bijdrage, om de gemaakte plannen tot uitvoering te kunnen brengen. Er zijn de afgelopen jaren veel voorbereidingen getroffen en de verwachting is dat de grootste effecten nog op zullen gaan treden.

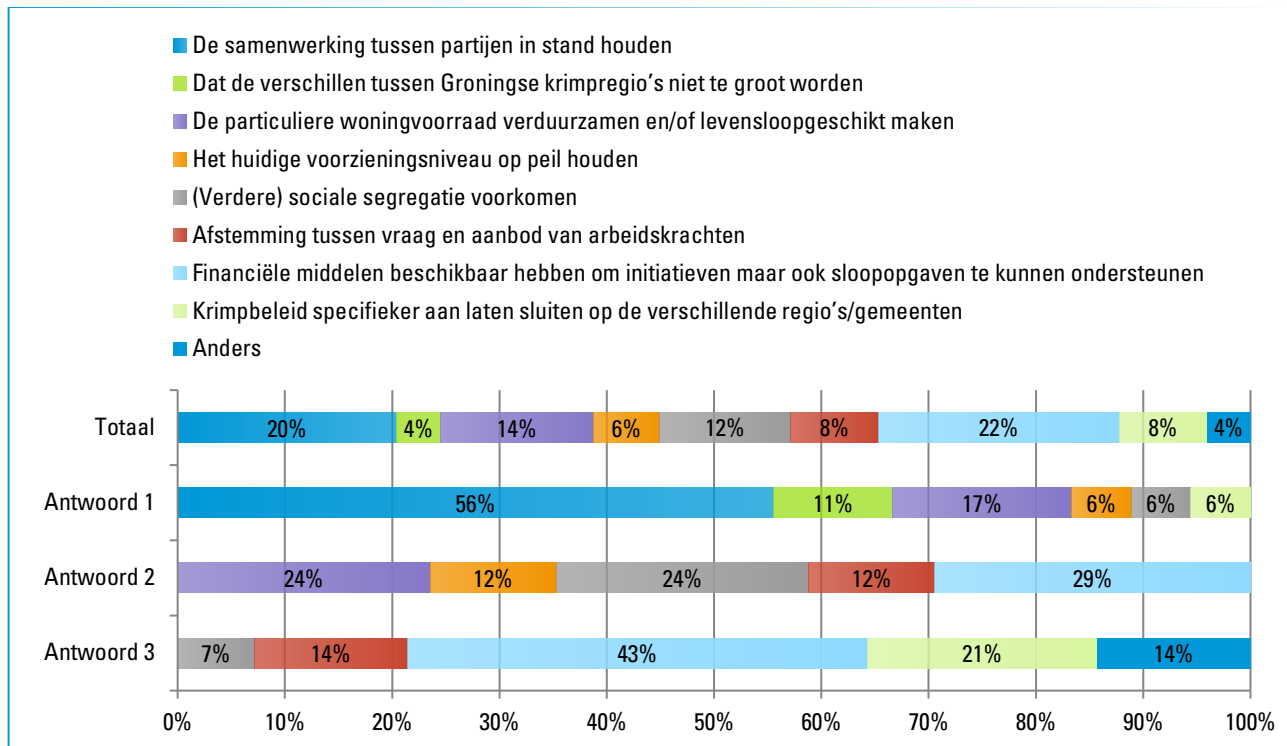
¹⁰ Bron: Voordracht Subsidieregeling, door de provincie Groningen (16 november 2010).

¹¹ Bron: Programma Leefbaarheid provincie Groningen 2016-2020, tussenstand per juni 2018, door de provincie Groningen.

Betrokkenen zien het verkrijgen van financiële middelen als grote opgave de komende jaren

Volgens de respondenten zit de voornaamste opgave in de komende jaren in het beschikbaar houden van voldoende financiële middelen om de sloopopgave te kunnen ondersteunen, dit antwoord is in totaal het vaakst gekozen (22% van alle antwoorden). Ook het in stand houden van de samenwerking tussen verschillende partijen is een belangrijke opgave, ook de helft van de respondenten geeft aan dat een goede samenwerking van groot belang is (in totaal 20% van alle gegeven antwoorden). Daarnaast wordt vaak genoemd dat de komende jaren vooral moet worden gewerkt aan het verduurzamen en levensloopgeschikt maken van de particuliere woningvoorraad.

Figuur 5: Belangrijkste opgaven krimpbeleid komende jaren op basis van enquête



Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N1=18, N2=17, N3=14

“De samenwerking is de basis van alles. Er moet een gezonde afspiegeling van de samenleving blijven in Groningen. De opgave is groot, dus er moet geld beschikbaar blijven voor de uitvoering van noodzakelijke opgaven”

~ Gedeputeerde

“Krimp is vooral gebaat bij leiderschap, lef tonen en de bereidheid om samen te werken. Daarnaast zijn financiën en economie belangrijke randvoorwaarden waarop ingezet moet blijven worden”

~ Beleidsadviseur woningcorporatie

“Ontwikkelingen kunnen niet los gezien worden van de krimp. De krimp is echter geen verdienmodel. Vandaar de wens tot lobby richting het Rijk en (de wens tot) financiële bijdragen”

~ Gemeentelijke adviseur wonen

Bestaande doeluitkeringen van het Rijk werden ook ingezet voor krimpproblematiek

De provincie heeft naast de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden de bestaande doeluitkeringen en fondsen, waar mogelijk, geconcentreerd en gebundeld ingezet in de krimpgebieden. Een voorbeeld hiervan is de Rijksbijdrage Krimp van € 14,75 miljoen (voor de periode 2010-2020) waarvan € 14,25 miljoen naar de regio Eemsdelta is gegaan voor de aanpak van de te verwachten structurele leegstand in Eemsdelta. De provincie heeft zelf middelen voor de regio's De Marne en Oost-Groningen vrijgespeeld. Ook het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) voor wonen van € 15,2 miljoen (voor de periode 2010-2014) kwam volledig ter beschikking van de krimpregio's.¹²

De provincie zette ook in op ontwikkeling van nieuwe fondsen, onder andere een transitiefonds

Voor de uitvoering van het beleid op het gebied van bevolkingsdaling heeft de provincie ook nieuwe fondsen ontwikkeld. Het doel hiervan is de ontwikkeling van een andere manier van plannen en financiering van ruimtelijke ontwikkeling, die zowel groei als krimp kon faciliteren en overheden in staat stelde de financiële opgaven te beantwoorden.¹³ Een voorbeeld hiervan is het Transitiefonds Particuliere Woningvoorraad, om gemeenten en particuliere eigenaren van woningen te ondersteunen bij de noodzakelijke transitie- en sloopopgave in de (niet-toekomstbestendige) particuliere woningvoorraad.

2.4 Bijdragen in fysieke projecten

De Subsidieregeling Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden en de eenmalige subsidies van de provincie Groningen (zie paragraaf 2.3 en tabel 1) hebben de afgelopen jaren bijgedragen aan de uitvoering van diverse projecten. In de voorgaande paragrafen hebben we al een aantal resultaten genoemd, waaronder de aanstelling van een bijzonder hoogleraar bevolkingsdaling en leefbaarheid, het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland en diverse conferenties. Dit zijn vooral acties die hebben bijgedragen aan het creëren van meer draagvlak, kennisontwikkeling en kennisdeling. In deze paragraaf gaan we in op de meer tastbare en fysieke resultaten van de laatste vijf jaar van het provinciaal krimpbeleid.

Provincie Groningen financiert fysieke projecten in krimpregio's vanuit het Leefbaarheidsprogramma

De Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden maakt deel uit van het Leefbaarheidsprogramma van de provincie Groningen. In 2018 heeft de provincie een overzicht gepubliceerd over de tussenstand van de investeringen binnen het Programma Leefbaarheid Provincie Groningen 2016-2020. Financiering voor ruim 260 projecten (in de hele provincie Groningen) kwam vanuit de volgende zes regelingen:

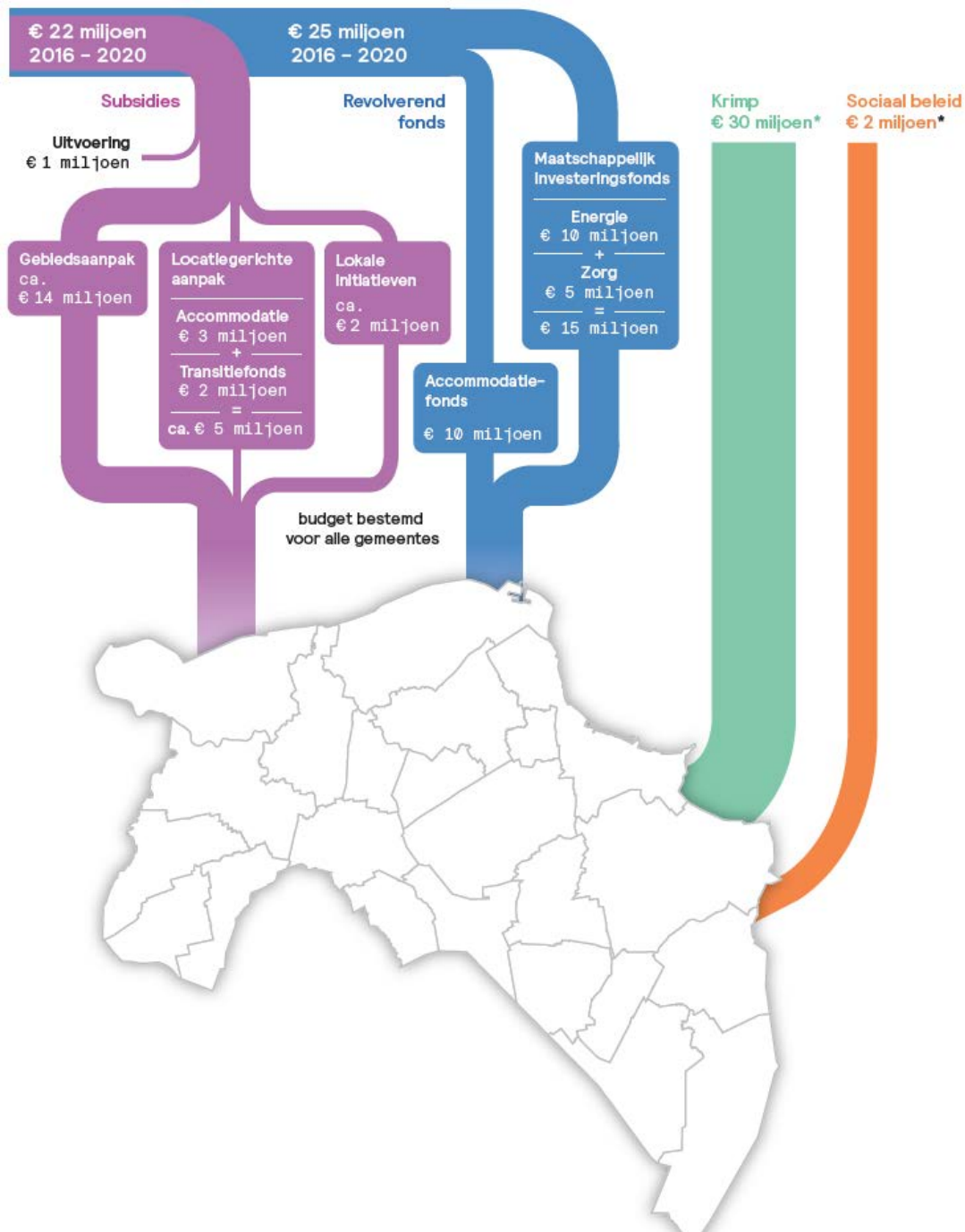
- Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden, voor verbetering van leefbaarheid in Groningse krimpregio's (zie tabel 1 voor verdere verdeling van deze gelden).
- Gebiedsgerichte aanpak, voor het realiseren van toekomstbestendige kernen en wijken.
- Zorgvoorzieningen en regionale zorgprojecten, voor faciliteren van zorgontwikkelingen die effecten hebben op regionaal schaalniveau.
- Locatiegerichte aanpak, voor verbeteren en in stand houden van voorzieningen, en bijdragen aan een toekomstbestendige particuliere woningvoorraad.
- Bewonersinitiatieven zorg, voor faciliteren van kleinschalige bewonersinitiatieven die de zorg en zorginfrastructuur verbeteren.
- Bewonersinitiatieven, voor een betere, mooiere en leukere woon- en leefomgeving.¹⁴

¹² Bron: Krimp in Groningen, door de provincie Groningen (juni 2009).

¹³ Bron: Kijk op krimp, door de provincie Groningen (juni 2013).

¹⁴ Bron: Programma Leefbaarheid provincie Groningen 2016-2020, tussenstand per juni 2018, door de provincie Groningen.

Figuur 6: Schematische weergave geldstromen vanuit het Leefbaarheidsprogramma 2010-2020



Bron: Verdeling geldstromen Provincie Groningen 2010-2020, door de provincie Groningen.

In de krimpregio's zijn circa 150 projecten opgestart vanuit het Programma Leefbaarheid

Tussen begin 2016 en mei 2018 zijn in de Groningse krimpregio's diverse projecten gestart, over de fysieke leefomgeving, sociale cohesie en proces/kennisdeling. In Het Hogeland ging het om 55 projecten, in de Eemsdelta ook om 55 projecten en in Oost-Groningen om 48. Onderstaande tabel laat zien hoe de investeringen over de drie regio's en thema's verdeeld zijn. Hieruit blijkt dat de totale investeringen in de regio vele malen groter waren dan alleen de bijdrage van de provincie Groningen.

Tabel 2: Investerings van de provincie Groningen vanuit het Programma Leefbaarheid Krimp

	Het Hogeland	Eemsdelta	Oost-Groningen
Aantal projecten	55 projecten	55 projecten	48 projecten
Totale investering provincie:	€ 4.923.667	€ 5.350.169	€ 8.230.147
• Fysieke leefomgeving	€ 4.669.275	€ 4.386.520	€ 7.919.900
• Sociale cohesie	€ 202.392	€ 227.445	€ 231.407
• Proces/kennisdeling	€ 52.000	€ 736.204	€ 78.840
Totale investeringen (provincie en andere partijen)	€ 84.325.037	€ 57.037.063	€ 36.640.373

Bron: Programma Leefbaarheid provincie Groningen 2016-2020, tussenstand per juni 2018, door de provincie Groningen. Deze investeringen komen grotendeels uit de € 22 miljoen Leefbaarheidsmiddelen (2016-2020), maar ook vanuit € 30 miljoen RKL (2010-2020).

Naast de concrete projecten die in de regio's uitgevoerd zijn/worden vanuit de zes bovengenoemde regelingen, zijn er ook nog andere onderdelen van het Leefbaarheidsprogramma. Dit gaat onder andere over armoedebestrijding, integratie van asielzoekers een studiefonds voor mensen met een laag inkomen. Dit zijn thema's waar vanuit sociaal beleid in geïnvesteerd wordt, ook in de krimpgebieden.¹⁵

Projecten die gefinancierd zijn vanuit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden 2015-2020

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat er door de provincie Groningen vanuit diverse regelingen geld in de krimpregio's is geïnvesteerd. We zoomen nu in op enkele voorbeeldprojecten die sinds 2015 vanuit de Reserve Leefbaarheid Krimp zijn gefinancierd in de verschillende regio's. Dit geeft een indruk van de fysieke ingrepen die zijn gedaan in de krimpregio's en aan welk type projecten de provincie medewerking verleent.¹⁶ We merken op dat dit maar een fractie is van alle projecten die de afgelopen tien jaar vanuit het hele Leefbaarheidsprogramma tot stand zijn gekomen (mede vanuit de andere regelingen die genoemd zijn).

DE MARNE/HET HOGELAND: BOTER BIJ DE VIS

In dit project wordt samen met lokale boeren, koks, voedselkundigen, gezondheidsorganisaties en docenten gewerkt aan een beter bewustzijn over voedsel onder inwoners van De Marne. Het doel is om mensen verser te laten koken en te eten (gezondheid), lokale producten te betrekken (economie) en bewuster te laten zijn van hoe producten zijn geproduceerd (milieu).

Dit krijgt vorm via vier thema's:

- Gezondheid voorlichting via workshops/kookcursus.
- Educatie via onder andere lesprogramma's op scholen.
- Economie via onder andere distributiesysteem voor lokale producten.
- Gemeenschap door middel van gezamenlijke maaltijden.

De provincie Groningen heeft € 32.000 bijgedragen (toegekend in april 2017).



¹⁵ Bron: Verdeling geldstromen Provincie Groningen 2010-2020, door de provincie Groningen.

¹⁶ Bron: Resultaat beoordeling subsidieaanvragen, Provincie Groningen (2016 tot en met 2019).

DE MARNE/HET HOGELAND: INTEGRAAL KIND CENTRUM IN LEENS

In juli 2019 is het integrale Kindcentrum in Leens geopend. Dit Kindcentrum (ter waarde van € 1,8 miljoen) is gerealiseerd in opdracht van de gemeente Het Hogeland en biedt onderdak aan twee basisscholen (OBS Lydinge en CBS de Regenboog) en aan Stichting Peuterspeelzaalwerk De Marne. De oudere gebouwen waren aan vervanging toe en deze locatie ligt gunstig ten opzichte van de sporthal en het zwembad. Het is mede gefinancierd via het brede programma van de provincie.



EEMSDDELTA: CENTRUMVERSTERKING UITHUIZEN

Het plan voor de centrumversterking van Uithuizen omvat een integrale aanpak met als doel een belangrijke kwaliteitsimpuls te geven aan het centrum en de leefbaarheid te verbeteren. Het plan pakt de leegstand en de verpaupering aan en richt zich op vitale functies in het centrum (detailhandel, bedrijvigheid, wonen, et cetera). Voorzieningen maken het dorp en de omgeving leefbaar.

Het plan heeft veel draagvlak onder burgers en ondernemers: bedrijven en winkels leveren een substantiële bijdrage aan de kosten van deze ontwikkeling (kosten zijn geraamd op circa 20 miljoen). De provincie Groningen heeft € 1.444.000 bijgedragen (toegekend in oktober 2016).



EEMSDDELTA: HAVEN PLUS PLAN STEDUM

Op 16 maart 2019 is het nieuwe dorpsplein in Stedum feestelijk geopend. Van het 'verwaarloosde' haventerrein is een dorpsplein en ontmoetingsplek gemaakt. Hier is ruimte voor uiteenlopende functies, waarbij de haven centraal staat. Het plan is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de gemeente, Landschapsbeheer Groningen en lokale verenigen en ondernemers. De financiering is mede mogelijk gemaakt door de NAM, gemeente Loppersum en Landschapsbeheer Groningen. Ook de provincie Groningen heeft € 40.871 bijgedragen (toegekend in april 2017).



OOST-GRONINGEN: STICHTING OP-STAPBUS & ANWB AUTOMAATJE WESTERWOLDE

AutoMaatje maakt het mogelijk dat bewoners die minder mobiel zijn, vervoerd kunnen worden door dorpsgenoten, die op hun beurt graag als chauffeur willen optreden. Doel is het voorkomen en verhelpen van eenzaamheid, door de kracht van participatie. De gemeente Westerwolde wil experimenteren met het integreren van ANWB's AutoMaatje met de Op-StapBus. De stichting Op-StapBus vervoert jaarlijks meer dan 750 55-plussers in groepen naar uitjes. Voor het combineren van dit formele vervoer met het informele vervoer vanuit de ANWB-applicatie wordt een professionele coördinator aangesteld. De totale kosten zijn geraamd op € 96.000, waarvan de provincie Groningen heeft € 30.600 bijgedragen (toegekend in april 2018).

ANWB AutoMaatje



OOST-GRONINGEN: HERINRICHTING MENISTENPLEIN STADSKANAAL

Het betreft de herinrichting van het winkelgebied Menistenplein (in Stadskanaal) met gezamenlijke terrassen voor de omliggende horeca, waarbij ook de looplijnen in het kernwinkelgebied aantrekkelijker worden gemaakt. Het doel hiervan is het verhogen van de aantrekkelijkheid en de belevingswaarde van het winkelgebied, waardoor deze voorzieningen kunnen worden behouden voor de regio. De totale kosten zijn geraamd op € 318.000, waarvan de provincie Groningen heeft € 87.000 bijgedragen (toegekend in april 2017).



OOST-GRONINGEN: EEN TOEKOMST VOOR DE MEET

Dorpshuis De Meet in Bellingwolde is gerenoveerd en vernieuwd tot een multifunctioneel duurzaam gebouw. Hierin is plek voor een dorpshuis, vestiging van maatschappelijke organisaties, een consultatiebureau, een jongerensoos en een bibliotheek. De totale investeringen voor dit project werden geraamd op € 700.000, waarvan € 200.000 door de provincie gefinancierd is (oktober 2016).



PROJECTEN UIT DE RLK IN ALLE REGIO'S RICHTEN ZICH BEPERKT OP LOKALE ECONOMISCHE VITALITEIT

We merken op dat de projecten die gefinancierd zijn uit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden zich allemaal richten op leefbaarheid, voorzieningen of de woningmarkt. Er zijn zeer beperkt projecten gefinancierd die bijdragen aan de lokale economische vitaliteit van de regio's (gericht op het verbinden van de arbeidsmarkt met het lokale MKB).

De provincie heeft vanuit andere middelen fors geld geïnvesteerd in de economische vitaliteit van krimpgebieden, zoals investeringen in industrie van de Delfzijlhaven en Eemshaven. Ook in fysieke infrastructuur zijn ingrepen gedaan, maar deze zijn niet gefinancierd vanuit de krimpgebieden.

Conclusie: Krimpbeleid vooral regionaal vormgegeven, minder sturing op grootschalige ingrepen

De provincie Groningen heeft met haar krimpbeleid vooral ingezet op het faciliteren en ondersteunen van het proces. Het creëren van bewustwording en draagvlak stond hierin centraal, zeker in de eerste jaren. De provincie heeft daarnaast sterk ingezet en aangestuurd op de ontwikkeling van de Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen. Hiermee ontstond in beginsel ruimte voor regionaal maatwerk binnen het krimpbeleid. Regio's konden zelf hun beleid vormen, op thema's waarvoor op regionaal niveau draagvlak was. Dit resulteerde hoofdzakelijk in kleinere en lokaal gedragen experimenten. Tegelijkertijd is het in de praktijk soms lastig om een regionale invulling van beleid dan werkelijk te accepteren en deze uitwerking los te laten. Een voorbeeld is dat de provincie akkoord is gegaan met de regionale afspraken over wonen in Oost-Groningen en de moeite die de provincie heeft om te komen tot vaststelling van de woonvisie van gemeente Westerwolde.

Op operationeel niveau droeg de provincie naast forse bijdragen aan enkele grote projecten overwegend bij aan kleinere en eenmalige experimenten, gericht op verbetering van de leefbaarheid en de aanpak van rotte kiezen in de bestaande woningvoorraad. Dit wil zeggen: er zijn wel degelijk fysieke ingrepen geweest, ook wel van grotere omvang, maar deze zijn vaak eenmalig in een enkele gemeente of kern uitgevoerd. Het zijn geen experimenten geweest die veelvuldig herhaald en ingezet zijn. Door de lokale en 'kleinschalige' aanpak was er in het provinciaal krimpbeleid minder sturing op grootschalige fysieke ingrepen die in de hele provincie herhaald konden worden. Mede hierdoor is vanuit de provincie minder gestuurd op structuurversterking van de gemeenten en kernen. De provincie heeft vooral ingezet op instrumenten en acties in relatie tot leefbaarheid en wonen en minder aandacht gehad voor de pijlers voorzieningen en (lokale) economische vitaliteit. Dit blijkt uit de gesprekken die gevoerd zijn met gemeenten en maatschappelijke partners in alle drie de krimpregio's (en de eerder uitgevoerde evaluaties).

3 Resultaten van het krimpbeleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van het provinciaal krimpbeleid. Dit doen we aan de hand van de drie pijlers: 'wonen en ruimte', 'leefbaarheid en voorzieningen' en 'economische vitaliteit'. We beschrijven de resultaten en oordeelsvorming hierover op basis van de ingevulde enquêtes. De figuren met enquêteresultaten vullen waar nodig tekstueel aan met opmerkingen die uit de gesprekken met gemeenten en partners naar voren zijn gekomen.

3.1 Gezamenlijke agenda voor krimp en meer kennisdeling en -ontwikkeling

De neveneffecten van krimp in de provincie Groningen blijven zichtbaar, ook na tien jaar krimpbeleid. Naar verwachting zullen de grootste effecten nog in de komende jaren gaan optreden. Wel schatten we in dat de provincie Groningen heeft bijgedragen aan het verminderen van de neveneffecten van krimp. Er zijn al diverse projecten uitgevoerd of in gang gezet. De omvang van deze bijdrage is niet met grote nauwkeurigheid te benoemen en de doorwerking van de werkzaamheden vergt een lange adem. De keuzes die de provincie heeft gemaakt in haar beleid hebben bijgedragen aan versterking van de leefbaarheid en heeft de betrokkenheid van bestuurders en maatschappelijke partners vergroot.

Provinciaal krimpbeleid heeft bijgedragen aan creëren van draagvlak en een gezamenlijke agenda

De provincie Groningen heeft met het krimpbeleid bijgedragen aan het vergroten van draagvlak en een gevoel van urgentie, binnen de krimpregio's en krimpgemeenten. De provincie durfde de krimp en de gevolgen hiervan te benoemen, zonder eromheen te draaien. Uit de gesprekken met gemeenten en andere organisaties blijkt dat dit heeft bijgedragen aan het ontstaan van een gezamenlijke urgentie en agenda. Een gezamenlijke agenda was zonder een duidelijke lijn vanuit de provincie (als overkoepelende instantie) mogelijk niet in alle regio's tot stand gekomen.

Door (R)WLP's en procesgeldten ontstond ruimte voor eigen invulling vanuit de regio's en gemeenten

In de eerste jaren van het krimpbeleid stuurde de provincie wat meer directief, onder andere op het opstellen van de (R)WLP's. Zonder (R)WLP's konden regio's niet zonder meer rekenen op een financiële bijdrage vanuit de provincie. Betrokkenen benoemen dat zij hierdoor soms de indruk kregen dat prognoses van de provincie een doel op zich werden. Toen de (R)WLP's vastgesteld waren kregen de regio's en gemeenten meer vrijheid om binnen deze kaders zelf beleid in te vullen. Mede hierdoor zien we dat er in Groningse gemeenten veel op zichzelf staande en kleinere initiatieven (van onderop) zijn ontstaan.

Provinciaal krimpbeleid heeft geresulteerd in meer kennisontwikkeling en kennisdeling

De provincie heeft sterk ingezet op het ontwikkelen en delen van kennis over krimp en de gevolgen hiervan op de leefomgeving. Twee concrete resultaten hiervan zijn het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland en de aanstelling van een bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het effect van deze kennisontwikkeling en -deling is, zeker op de korte termijn, niet kwantitatief meetbaar. Op de middellange termijn draagt het wel bij aan een toename van kennis over krimp.

TOELICHTING OP DE FIGUREN MET ENQUÊTERESULTATEN

In dit hoofdstuk tonen we de resultaten uit de enquêtes, door middel van figuren. Op veel vragen konden respondenten meerdere antwoorden geven (maximaal drie). We tonen daarom eerst een totaaloverzicht: dit geeft alle gekozen resultaten weer, ongeacht of respondenten een, twee of drie antwoorden gaven. Daarna tonen we nog afzonderlijk het eerste, tweede en derde antwoord, in de volgorde waarop deze gekozen zijn. Dit betekent niet dat het eerste antwoord belangrijker is dan de tweede of derde, maar wel dat de respondent deze het eerst aangevinkt heeft. Onder het figuur geven we weer hoe vaak de verschillende antwoorden gekozen zijn (N = X).

3.2 Belangrijkste resultaten ‘wonen en ruimte’

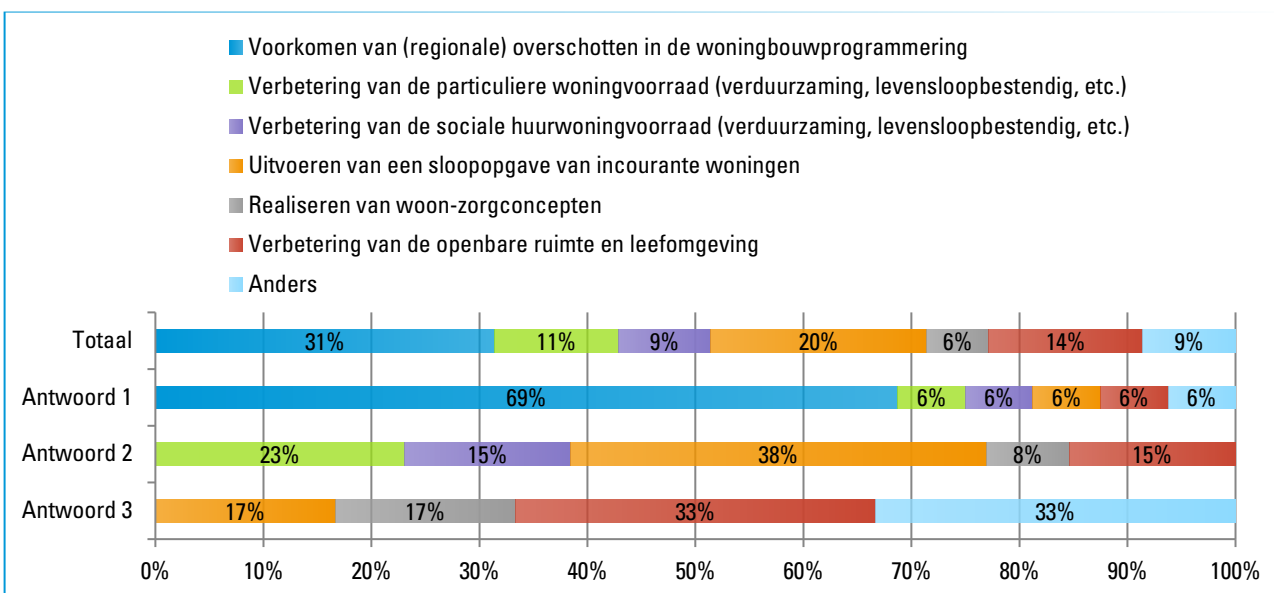
Uit de gesprekken blijkt dat regio’s en gemeenten zich de afgelopen jaren hoofdzakelijk gericht hebben op de pijler ‘wonen en ruimte’. In de Regionale Woon- en Leefbaarheidsprogramma’s is hier veel aandacht voor geweest. Daarnaast is er veel energie gestoken in (regionale) woonvisies en woningbouw-programmering. De belangrijkste resultaten en suggesties voor toekomstig beleid volgens de respondenten behandelen we in deze paragraaf.

Voorkomen van overschotten en slopen van incurante woningen zijn belangrijke resultaten

Op het gebied van wonen en ruimte vindt circa twee derde van de geënquêteerden dat het voorkomen van (regionale) verschotten in de woningbouwprogrammering een belangrijk resultaat van het krimpbeleid is. Daarnaast zijn de behaalde resultaten op het gebied van de sloop van incurante woningen en een verbetering in de leefomgeving de meest gekozen antwoorden.

Op de andere thema’s zijn volgens de respondenten beperkt (zichtbare) resultaten geboekt. Een gemeentelijk beleidsadviseur geeft verder aan dat de resultaten vooral zijn bereikt op basis van de regionale uitwerking, binnen de kaders die de provincie daarin meegaf.

Figuur 7: Belangrijkste resultaten op het gebied van ‘wonen en ruimte’ op basis van enquête



Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N1=16, N2=13, N3=6.

De provincie zou vooral (financiële) ondersteuning moeten bieden aan regio’s en gemeenten

Bijna 70% van de respondenten geeft aan dat de provincie op het gebied van wonen en ruimte vooral een ondersteunende rol moet vervullen (in totaal een kwart van de antwoorden). De invulling van het krimpbeleid moet op lokaal niveau vooral worden overgelaten aan de regio’s en gemeenten zelf. Daarnaast vindt een deel van de respondenten het belangrijk dat er genoeg ruimte is voor innovatieve

ondernemingen, experimenten en pilots (ook 25% van de totale antwoorden). De provincie zou hierin vooral een faciliterende rol moeten vervullen. Dit sluit aan bij wat een derde van de respondenten vindt: het belangrijkste instrument van de provincie is het verstrekken van subsidie. Hiermee kunnen zij de regio's, gemeenten en projecten faciliteren en ondersteunen.

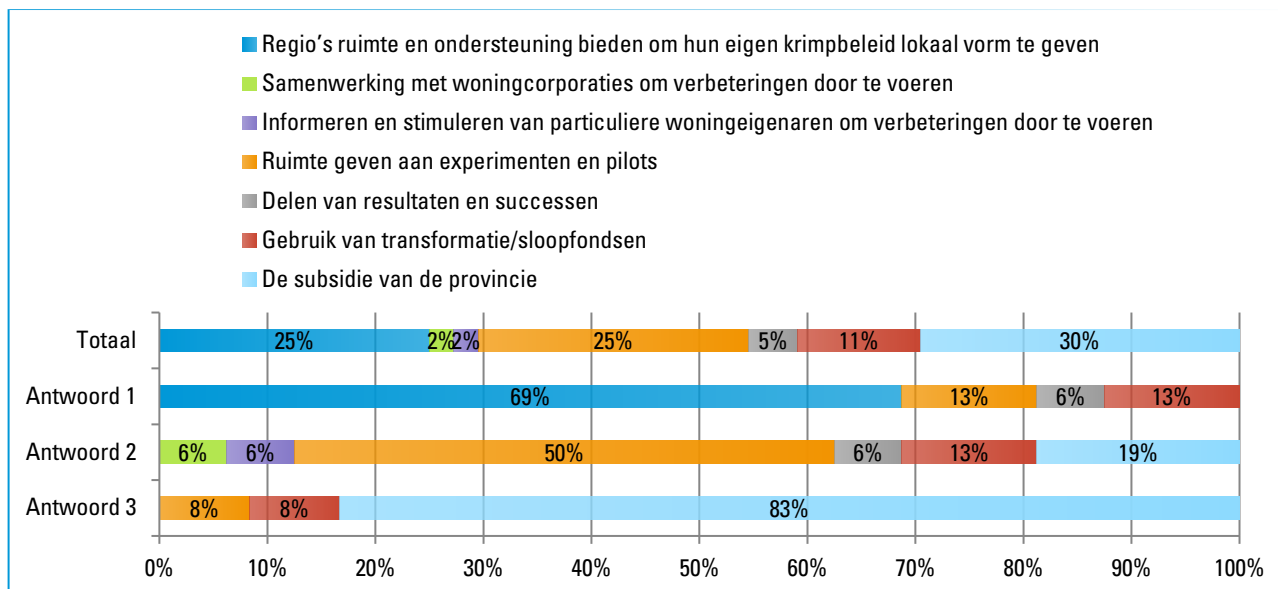
“De provincie heeft een faciliterende rol. Daarbij is het van belang om de regio's te ondersteunen bij de vormgeving en uitvoering van het beleid. De financiële opgave is voor gemeenten alleen te groot. Om die reden zijn provinciale fondsen noodzakelijk.”

~ Gemeentelijke beleidsadviseur

“De provincie moet naar mijn mening visie ontwikkelen, aanjagen, expertise inbrengen, stimuleren.”

~ Beleidsadviseur woningcorporatie

Figuur 8: Belangrijkste acties/instrumenten op het gebied van 'wonen en ruimte' op basis van enquête



Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N1=16, N2=16, N3=12.

De provincie kan minder inzetten op acties die regio's en gemeenten ook zelf kunnen uitvoeren, zoals informeren van particuliere woningeigenaren en samenwerking met woningcorporaties

Circa 25% van de respondenten geeft aan dat de provincie alle in figuur 7 genoemde acties en instrumenten moet blijven inzetten in de toekomst. Nog eens een kwart vindt dat de provincie geen pogingen meer hoeft te ondernemen om verbeteringen door te voeren in directe samenwerking met woningcorporaties. Ook vinden enkele respondenten dat de provincie zich niet hoeft te richten op het delen van successen. De respondenten geven aan dat de regio's en gemeenten ook zelf in staat zijn om deze taken op zich te nemen.

“Alle opties moeten mogelijk blijven. Zeker omdat de versterkingsopgave een hele nieuwe dimensie met zich meebrengt en er wat flexibele instrumenten nodig zijn om bij te sturen.”

~ Vertegenwoordiger van een gemeente

3.3 Belangrijkste resultaten 'leefbaarheid en voorzieningen'

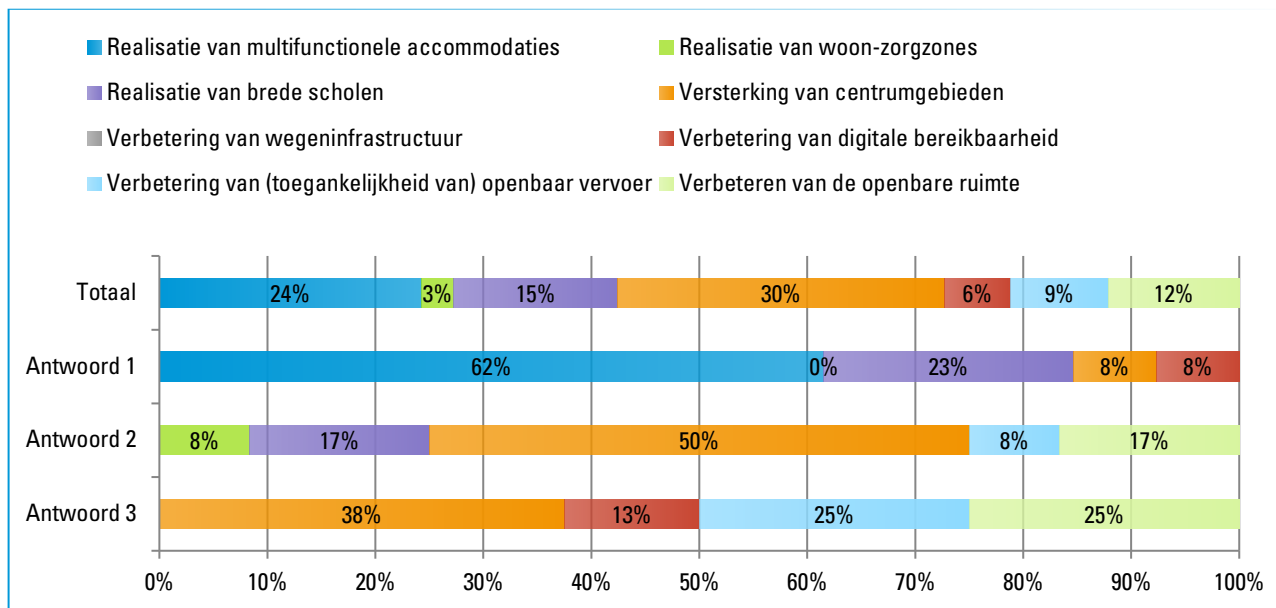
Nog maar beperkt doorwerking van het provinciaal beleid geweest voor leefbaarheid en voorzieningen

Uit de gesprekken blijkt dat regio's en gemeenten zich de afgelopen jaren hoofdzakelijk gericht hebben op de pijler 'wonen en ruimte'. Hierdoor is er, ondanks de aandacht die voor deze pijlers in het provinciaal beleid zit, in de regio's relatief minder aandacht geweest voor 'leefbaarheid en voorzieningen'. De leefbaarheid is uiteraard verbeterd door de aanpassingen aan de fysieke ruimte, maar voor de voorzieningen zijn nog beperkt ingrepen geweest. Bij de totstandkoming van de Regionale Woon- en Leefbaarheidsprogramma's zijn onder andere zorginstellingen en schoolbesturen betrokken geweest, maar in de praktijk ervaren zij dat er nog weinig resultaat is geboekt. Dit komt mede doordat dergelijke organisaties in meerdere regio's of gemeenten actief zijn. Doordat hier op lokaal niveau verschillende belangen spelen of andere keuzes worden gemaakt, ervaren zij soms obstakels.

Versterken centra en realisatie van multifunctionele accommodaties zijn belangrijke resultaten

Op het gebied van leefbaarheid en voorzieningen geven bijna alle respondenten aan dat er hard is gewerkt aan het versterken van centrumgebieden (verdeeld over het eerste, tweede en derde antwoord). Ook vindt bijna een derde van de respondenten dat met name in de realisatie van multifunctionele accommodaties belangrijke stappen zijn gezet.

Figuur 9: Belangrijke resultaten op leefbaarheid en voorzieningen op basis van enquête

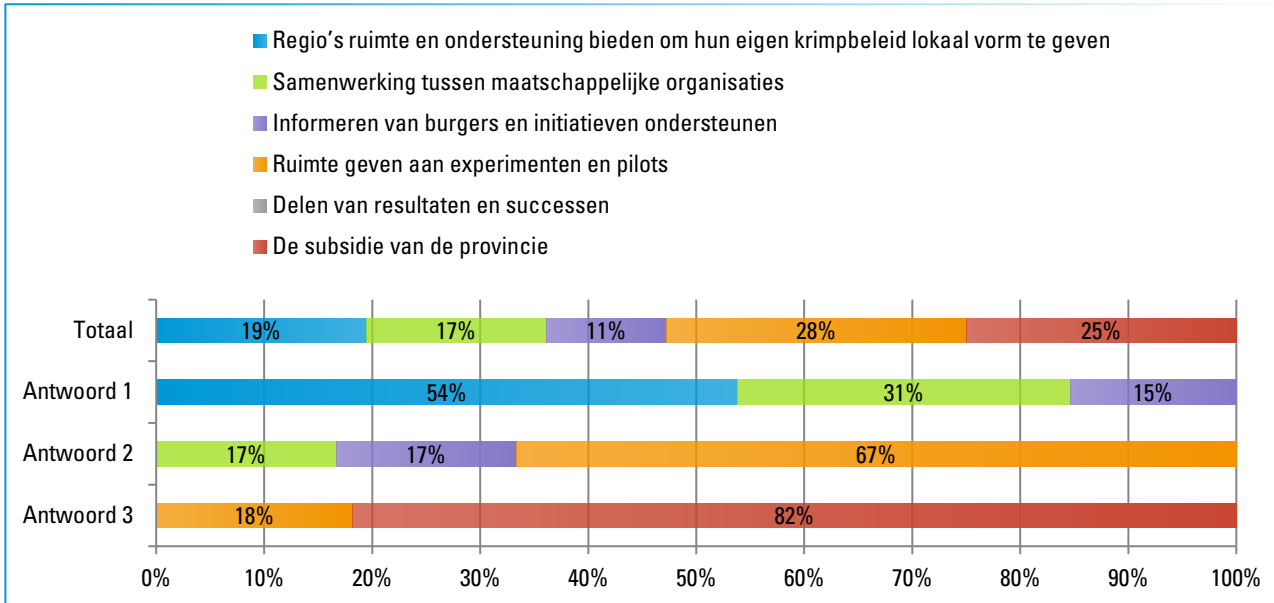


Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N1=13, N2=12, N3=8.

De provincie moet ondersteunen en samenwerking tussen maatschappelijke organisaties stimuleren

Net als bij de pijler 'wonen en ruimte' vindt ongeveer de helft van de respondenten dat de provincie op het gebied van leefbaarheid en voorzieningen ruimte en ondersteuning moet bieden aan de regio's, opdat zij hun eigen krimpbeleid vorm kunnen geven. Ook vindt de helft een goede samenwerking tussen maatschappelijke organisaties een belangrijk instrument om de leefbaarheid te waarborgen en het voorzieningenniveau op pijl te houden (31% als eerste antwoord en 17% als tweede). Daarnaast geeft twee derde van de respondenten aan dat ook op het gebied van leefbaarheid en voorzieningen nieuwe experimenten en pilots van meerwaarde zijn (in totaal het vaakst gekozen antwoord). Subsidieverlening wordt als noodzakelijk ervaren om het beleid te implementeren en structurele verbeteringen door te voeren.

Figuur 10: Belangrijkste acties/instrumenten op leefbaarheid en voorzieningen op basis van enquête



Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N1=13, N2=12, N3=11

Informeren van burgers en delen van resultaten wordt gezien als taak voor gemeenten en regio's

Van de geënquêteerden geeft bijna de helft aan dat de provincie met alle bovengenoemde acties en instrumenten moet doorgaan. Wel vindt ruim een derde dat de provincie moet stoppen met het delen van resultaten en successen. Het gaat daarbij vooral om gemeenten en regio's. Het informeren van burgers en het ondersteunen van lokale initiatieven zien zij meer als een taak voor zichzelf. Dit geeft hen een kans om ook hun bijdrage aan behaalde resultaten te delen. Dit is vooral passend op een laag schaalniveau. Waar het gaat om de lobby van de provincie naar het Rijk en de contacten met andere krimpregio's ziet men overigens wel een stevige rol voor de provincie, zo bleek ook uit de interviews.

“Uit het oogpunt van duidelijkheid voor de burger zou het informeren en ondersteunen primair bij de gemeenten moeten liggen.”

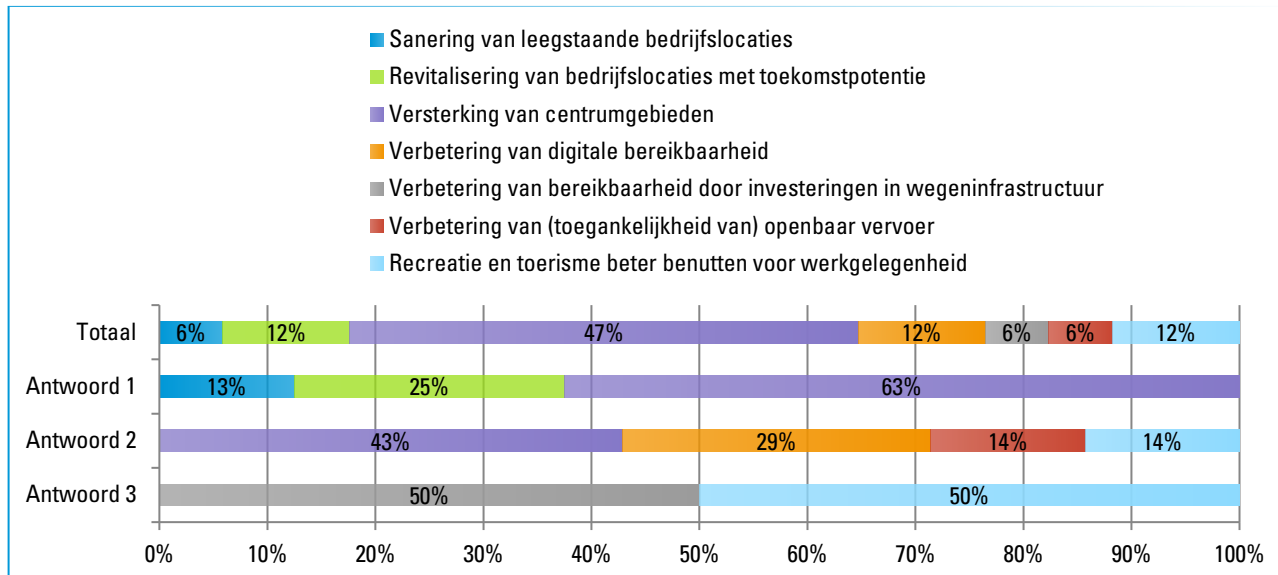
~ Regionaal bestuurder

3.4 Belangrijkste resultaten 'economische vitaliteit'

Centrumgebieden versterken en digitale bereikbaarheid verbeteren

Op het gebied van economische vitaliteit geven bijna alle geënquêteerden aan dat het versterken van centrumgebieden tot belangrijke resultaten heeft geleid (63% als eerste antwoord en 43% als tweede). Daarnaast wordt de verbetering van de digitale bereikbaarheid gezien als een belangrijk resultaat, net als de revitalisering van bedrijfslocaties met toekomstpotentie en het benutten van recreatie en toerisme (allemaal 12% van de totaal gegeven antwoorden).

Figuur 11: Belangrijkste resultaten op het gebied van economische vitaliteit op basis van enquête

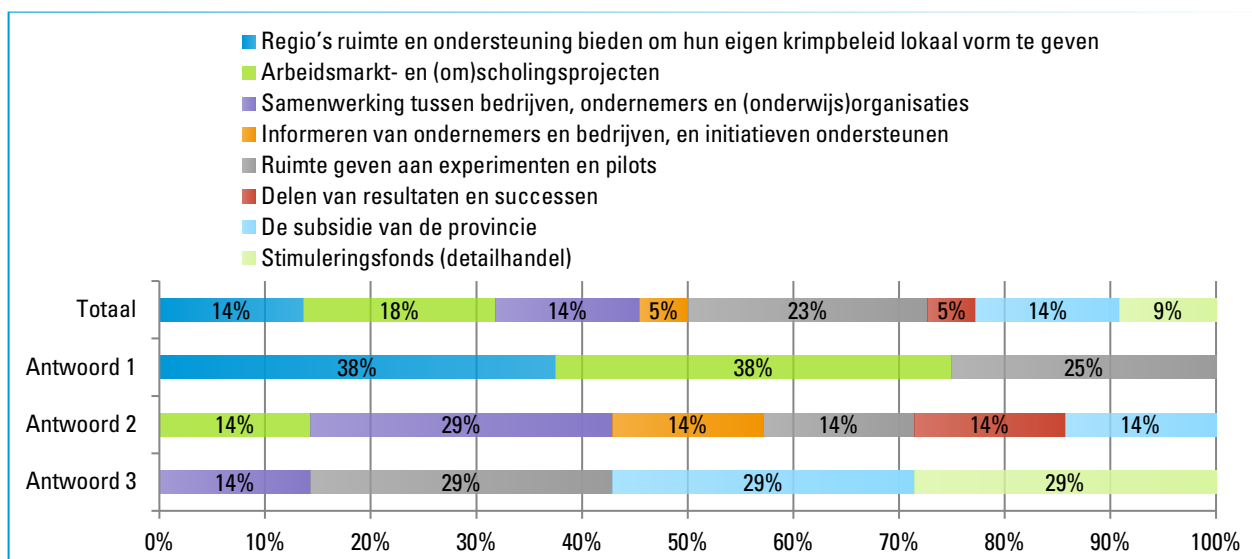


Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N1=8, N2=7, N3=2.

Arbeidsmarkt- en (om)scholingsprojecten belangrijk instrument voor economische vitaliteit

Om in staat te zijn de economische vitaliteit te beschermen en te verbeteren ziet ongeveer de helft van de respondenten vooral het belang van het opzetten van meer projecten voor de arbeidsmarkt en (om)scholing (in totaal 18% van de antwoorden). Daarnaast geven veel respondenten aan dat ruimte bieden voor experimenten en pilots belangrijk is, net als bij de overige twee pijlers (in totaal 23% van de antwoorden). Men geeft aan dat de samenwerking tussen bedrijven, ondernemers en (onderwijs) organisaties ook een belangrijk instrument is om de economische vitaliteit te waarborgen (14% van de antwoorden). Ook binnen deze pijler wordt (bijdrage aan de) financiering van projecten genoemd.

Figuur 12: Belangrijkste acties/instrumenten voor economische vitaliteit op basis van enquête



Bron: Enquête krimpbeleid provincie Groningen. N1=8, N2=7, N3=7

Over de hele linie signaleren we behoefte aan meer aandacht voor de koppeling tussen leefbaarheid en arbeidsmarkt. Dit is een onderwerp dat ook in vrijwel alle interviewgesprekken naar voren komt en waarvan het gevoel bestaat dat dit thema onderbelicht is geweest.

3.5 Conclusies uit de inventarisatie met betrokkenen

Meer aandacht voor thema's zoals voorzieningen, zorg en economische vitaliteit is gewenst

De afgelopen jaren is er vanuit de provincie veel aandacht geweest voor de problemen en gevolgen van krimp op de woningmarkt. Zo zijn al voor het ingaan van het krimpbeleid in Delfzijl grootschalig woningen onttrokken en is in het kader van het krimpbeleid het Gronings Gereedschap voor de particuliere woningvoorraad ontwikkeld. Vooral de maatschappelijke partners, maar ook gemeenten en regio's geven aan dat zij daarom nu ook aandacht en sturing willen voor andere thema's, zoals voorzieningen, zorg en onderwijs. Hier is in de (R)WLP's wel aandacht voor geweest, maar de uitvoering op deze aspecten blijft achter. Zo zou het onderwijsaanbod bijvoorbeeld beter aan kunnen sluiten bij wat de inwoners van de krimpgebieden kunnen, in plaats van generieke onderwijsvormen aan te bieden. Ook voor zorg kan de provincie wel een grote rol spelen en meer de regie voeren. Het gaat bij onderwijs en zorg vaak over gemeente en regiogrensoverschrijdende vraagstukken en keuzes.

Ook mag er meer aandacht komen voor economische vitaliteit in krimpgebieden. Dit wordt al jaren benoemd in provinciaal en regionaal beleid, maar in de praktijk wordt er nog onvoldoende actie op ondernomen. Zo is de werkloosheid in verschillende gemeenten hoog, terwijl zij niet over financiële middelen beschikken voor bijvoorbeeld (om)scholingstrajecten. Ook in de afstemming en samenwerking op dit gebied ligt een rol voor de provincie. Werkgelegenheid houdt namelijk niet op bij de gemeentegrenzen, dus de regie op specifiek deze aspecten van het economisch beleid zou ook op een hoger niveau moeten plaatsvinden.

De krimpproblematiek echt als eigen thema op de agenda houden, niet alleen vanuit aardbevingen

De aardbevingsproblematiek heeft in Groningen ambtelijk en bestuurlijk veel teweeggebracht. Uit gesprekken met gemeente blijkt dat dit ten koste kan gaan van de aandacht voor krimp. Voor de aardbevingsgebieden is er op het moment veel aandacht en geld beschikbaar, maar juist voor krimpregio's zonder aardbevingen kan het lastig worden wanneer er minder geld beschikbaar is voor krimpproblematiek. De aandacht voor krimp moet blijven, naast de aandacht voor aardbevingen.

Uiteraard bieden de aardbevingsgelden vanuit het Rijk ook kansen voor de regio's. Zo kan er in het kader van structuurversterking van scholen of zorgvoorzieningen bijvoorbeeld gekozen worden voor clustering op nieuwe locaties. Dit draagt ook bij aan het krimpbeleid.

Meer sturen vanuit visie en strategie als provincie en minder op detailniveau

Gemeenten geven aan dat zij ondersteuning van de provincie als prettig ervaren, wanneer dit gebeurt op een hoger abstractieniveau. Duidelijkheid scheppen door een visie of strategie bijvoorbeeld. Wanneer de provincie te veel stuurt op detailniveau en vooral boekhoudkundig te werk gaat, kan dit weerstand oproepen bij gemeenten.

Door gemeentelijke herindelingen en fusies zijn gemeenten groter en zelfstandiger geworden. Dit zou meer tot uiting moeten komen in de positie die zij vanuit de provincie krijgen. Gemeenten zouden graag duidelijkheid willen over het proces, de focus en het doel waarnaartoe gewerkt wordt, en meer vrijheid hebben over de manier waarop zij daar komen. Met minder nadruk op regels en criteria voor de korte termijn, maar ruimte voor goede initiatieven die passen bij de visie op lange termijn.

Ook corporaties en zorgorganisaties geven aan dat zij de provincie vooral nodig hebben als visiemaker en verbinder. Omdat deze organisaties in meerdere regio's actief zijn hebben zij belang bij een duidelijke visie, voor de langere termijn en regio-overschrijdend.

Provinciale aanpak richtte zich op proces en lokale initiatieven, nu insteken op massa maken

De provinciale aanpak heeft zich de afgelopen tien jaar gericht op lokale en (daardoor) eenmalige initiatieven, om zo ook bij burgers draagvlak te creëren. Hierdoor zijn diverse kleinschalige en/of eenmalige initiatieven tot stand gekomen, maar is in meerdere gemeente geen massa gemaakt. Dit heeft positieve effecten gehad op het proces, maar grootschalige fysieke ingrepen, die vaker herhaald kunnen worden in andere krimp gemeenten, zijn daardoor uitgebleven.

Veel betrokkenen vinden daarom dat het nu tijd is om dit op te schalen. Het draagvlak is er en er is ook veel kennis ontwikkeld, dus kan er op grotere schaal aan structuurversterking gewerkt worden. Hiervoor is het belangrijk dat de provincie zorgt voor een duidelijke visie. Keuzes maken in welke initiatieven ondersteund worden, in onderlinge samenhang met elkaar. Niet alle burgerinitiatieven dragen evenveel bij aan het mitigeren van de krimpeffecten. Initiatieven die onvoldoende bijdragen aan de doelen van het krimpbeleid of aan verbeteren van de leefbaarheid hoeven daarom niet zonder meer doorgang te vinden. Een overkoepelende visie vanuit de provincie zou helpen om hier keuzes in te maken, zodat subsidies toegekend kunnen worden waar het effect het grootst is.

Blijven verbinden van partijen is gewenst om op de lange termijn resultaten te (blijven) boeken

Het blijft volgens de betrokkenen belangrijk om te verbinden, om echt resultaten te bereiken. De gevolgen van krimp zullen de komende jaren zichtbaarder worden. Verbinden van mensen en partijen is essentieel om de effecten te mitigeren. Ook spelen er lokaal mogelijk nog sentimenten van vroeger, die voor onderling wantrouwen zorgen. Voor zover mogelijk kan de provincie hierin de verbindende schakel zijn. De krimp opgave is de sleutel die alle partijen bindt, zowel op wonen, voorzieningen, leefbaarheid en economie. De provincie kan ervoor zorgen dat deze thema's vanuit een regionaal perspectief op de agenda blijven, zodat voor alle betrokken partijen duidelijkheid ontstaat.

Inzet van de provincie blijft nodig om aankomende opgaven het hoofd te kunnen bieden

De komende jaren blijft het nodig om krimp als volwaardig beleidsterrein te blijven behandelen. Veel gemeenten hebben het instrumentarium inmiddels op orde, maar een groot deel van de uitvoering komt er nog aan. Grootschalige fysieke ingrepen dienen nog plaats te vinden en ook op het gebied van economie en voorzieningen kan nog veel gebeuren. Nu stoppen met het krimpbeleid zou zonde zijn van alle inspanningen de afgelopen jaren. Hierbij is financiële ondersteuning vanuit de provincie noodzakelijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties beschikken niet over voldoende middelen.

4 De regio's in beeld

In dit hoofdstuk beschrijven we de drie Groningse krimpregio's en de overeenkomsten en verschillen tussen de regio's. Dit doen we op basis van de door de provincie aangeleverde documenten, aangevuld met opmerkingen uit de gesprekken met gemeenten en partners (in de tekstkaders).

Totstandkoming en uitvoering van de (R)WLP's verschillen per regio

Het Rijk heeft in 2009 drie Groningse regio's aangewezen als krimpgebieden. Wat deze drie regio's gemeenschappelijk hebben is dat er sprake is van een voortzettende bevolkingsdaling, die gepaard gaat met sterke ontgroening en vergrijzing. Er zijn echter veel demografische, ruimtelijke, economische en bestuurlijke verschillen tussen deze regio's, waardoor de totstandkoming en uitvoering van het regionale krimpbeleid sterk verschilt. Een belangrijk onderscheid tussen de Groningse krimpregio's zit in de totstandkoming en uitvoering van de Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen.

4.1 De Marne en Eemsdelta

De Marne was de eerste krimpregio die startte met uitvoering van het Woon- en Leefbaarheidsplan

Ten tijde van het opstellen van de eerste WLP's was gemeente Het Hogeland nog gemeente De Marne. Deze regio wijkt alleen al in bestuurlijk opzicht af van de andere regio's, omdat deze maar uit een gemeente bestond. Op 1 januari 2019 is de gemeente gefuseerd met Bedum, Eemsum en Winsum. Hiermee is de Eemshaven bestuurlijk gezien 'verplaatst' vanuit de regio Eemsdelta naar Het Hogeland.

In De Marne is op 20 december 2011 het eerste Woon- en Leefbaarheidsplan vastgesteld door de gemeente en de woningcorporaties. Het plan bevatte beleid in de drie pijlers:

- Fysieke pijler (krimp woningvoorraad, kwaliteitsverbetering van de voorraad en wegwerken van overcapaciteit aan plannen).
- Sociale pijler (cultuur, zorg, onderwijs, sportvoorzieningen).
- Economische pijler (recreatie en toerisme, winkels en bedrijvigheid, mobiliteit).

Op 11 januari 2011 is de gemeente officieel begonnen met de uitvoering van het WLP, hiermee waren zij de eerste in Groningen.

De maatregelen en acties uit het Woon- en Leefbaarheidsplan zijn omschreven in het uitvoeringsprogramma 'Krimp en leefbaarheid De Marne 2012-2021'. Een belangrijk uitgangspunt bij alle initiatieven is dat er ruimte is voor creativiteit en ondernemerschap van de inwoners van De Marne. De gemeente is hierbij facilitator en regisseur.

Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta gericht op regionale centra Appingedam en Delfzijl

Regio Eemsdelta omvat de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum. Ten tijde van het eerste WLP maakte gemeente Eemsum ook nog deel uit van deze regio, maar deze valt sinds 1 januari 2019 bestuurlijk onder gemeente en regio Het Hogeland. De huidige regio Eemsdelta is divers, met Delfzijl als regionaal centrum van voorzieningen en werkgelegenheid (chemiehaven) en daarnaast de meer landelijke gemeenten hier om heen.

Het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta en het uitvoeringsprogramma (tot 2021) zijn in maart 2013 ondertekend, door alle deelnemende gemeenten en 31 andere partijen. Het WLP biedt voor gemeenten, de provincie, organisaties en initiatiefnemers een leidraad voor woningbouw, detailhandel en zorg.

Samenwerking tussen de partijen is de essentie van het WLP. Hierin staan vijf regionale opgaven centraal:

- Sociale cohesie.
- Samenhang in welzijn en zorg.
- Sterke centrumgebieden.

- Sloop en verbetering in de particuliere woningvoorraad.
- Transformatie van de woningvoorraad in Delfzijl.

Centraal in de koers voor het WLP staat het overeind houden van een robuuste ruimtelijke structuur, met de regionale centra Appingedam, Delfzijl en Uithuizen als belangrijkste kernen. Deze centra aantrekkelijk houden is nodig voor de leefbaarheid en de woonkwaliteit, ook in de rest van de regio. Onderwijs- en detailhandelsvoorzieningen worden geconcentreerd om de kwaliteit te verhogen.

Voor de uitvoering van het Woon- en Leefbaarheidsplan is een financieel arrangement beschikbaar gesteld van € 42,75 miljoen. Deze werd gefinancierd door het Rijk (Actieplan Bevolkingsdaling) de provincie Groningen (Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden) en door de vier gemeenten in de regio.

De Marne en Eemsdelta stellen samen Woon- en Leefbaarheidsplan 2017-2021 op

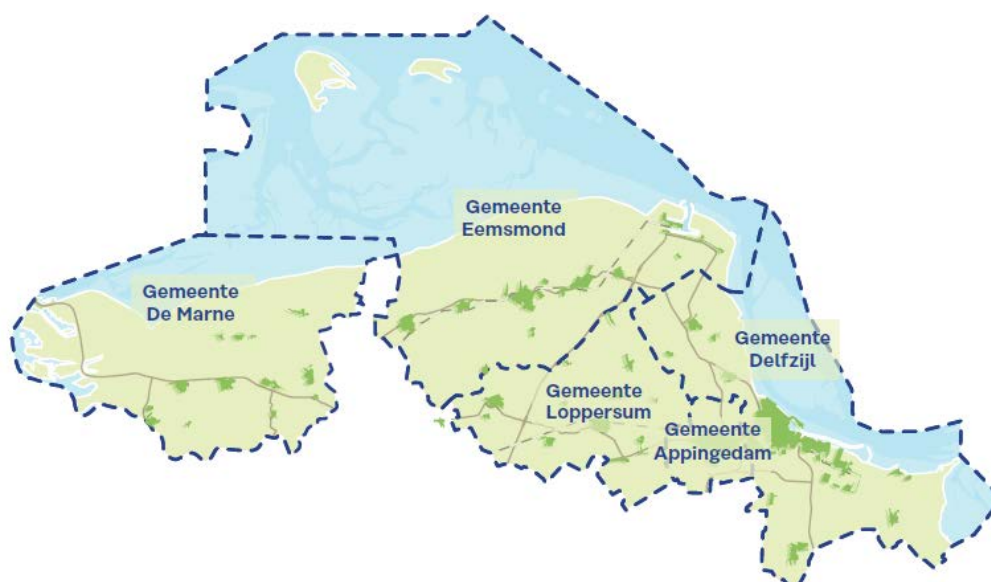
Na vijf jaar actualiseerden De Marne en Eemsdelta het Woon- en Leefbaarheidsplan, dit deden zij gezamenlijk als regio Noord-Groningen. De overheden en maatschappelijke organisaties (zorginstellingen, woningcorporaties, onderwijsinstellingen, et cetera) in de regio Noord-Groningen deden dit samen in een stuurgroep. Dit heeft geresulteerd in een tweede Woon- en Leefbaarheidsplan: 'Noord-Groningen Leeft! Woon- en Leefbaarheidsplan 2017 -2021'.

Een belangrijk verschil met het eerste WLP zijn de gevolgen van de gaswinning. De sterk teruggelopen leefbaarheid zal weer op niveau moeten worden gebracht, door samen en gericht te werken aan leefbaarheid en sociale en ruimtelijke vernieuwing. Het vernieuwde WLP is daarom vooral een visie, waarin vijf kernopgaven worden benoemd:

- Sociale vitaliteit.
- Het werken aan lokale doelen.
- Nieuwe kansen voor kinderen.
- Van zorgstructuur naar zorgprestatiezorgstructuur.
- Het wonen in de toekomst en krachtige kernen (met een onderscheid in regionale centra, centrumdorpen en woondorpen).

De uitvoeringsagenda's zijn niet gezamenlijk opgesteld. Gemeente het Hogeland (voorheen gemeenten De Marne en Eemsmond) en regio Eemsdelta (gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum) hebben deze uitvoeringsagenda's zelf ingevuld en werken aan de uitvoering hiervan.

Figuur 13: Gemeenten in Noord-Groningen¹⁷



¹⁷ Bron: Noord-Groningen Leeft! Woon- en Leefbaarheidsplan 2017-2021

Aardbevingsproblematiek beïnvloedt aandacht voor krimpproblematiek in De Marne en Eemsdelta

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met de verschillende gemeenten en maatschappelijke organisaties, bleek dat het krimpbeleid vaak verweven is met de aardbevingsproblematiek. In Het Hogeland en Eemsdelta is veel aandacht geweest om de WLP's op te starten, zeker bij het eerste WLP, maar de uitvoering lijkt achter te blijven. De bestuurlijke en ambtelijke agenda's in deze regio's worden momenteel gedomineerd door aardbevingen en gemeentelijke herindelingen. Hierdoor is er minder specifieke aandacht voor krimp. De aanpak van de bevingsproblemen vormt echter een belangrijke katalysator voor de beoogde transitieopgave die samenhangt met de krimp.

Beide regio's ontvangen substantiële middelen om de gevolgen van aardbevingen aan te pakken en (voorzorgs-)maatregelen te treffen. Een deel van deze aardbevingsgelden draagt indirect ook bij aan het aanpakken van de gevolgen van bevolkingsdaling. Er worden bijvoorbeeld woningen gesloopt en voorzieningen gefuseerd. Het nadeel is echter dat dit gebeurt vanwege het aardbevingsperspectief. Er wordt minder gestuurd op uitvoering van andere aspecten van de WLP's, zoals economische vitaliteit.

AANDACHTSPUNTEN UIT DE GESPREKKEN

- De gemeenten in Het Hogeland en de Eemsdelta hebben behoefte aan een provincie die faciliteert. Er is behoefte aan een duidelijke visie en focus vanuit de provincie, maar de uitvoering hiervan kunnen gemeenten vaak zelf. Belangrijk hierbij is de 'tone of voice', die niet als directief ervaren moet worden. De faciliterende aanpak van de afgelopen vijf jaar ervaren zij als prettig.
- In de kleinere gemeenten is er een beperkte ambtelijke en bestuurlijke capaciteit, waardoor het soms lastig kan zijn om het regionale krimpbeleid echt tot uitvoering te brengen, zeker omdat er ook veel aandacht gaat naar aardbevingen.
- Vanuit maatschappelijke organisaties komt het signaal dat het nieuwe WLP ertoe heeft geleid dat er minder duidelijke afspraken zijn en dat er minder goed wordt samengewerkt. Het eerste WLP was duidelijker en concreter. Keuzes over voorzieningen worden bijvoorbeeld niet echt gemaakt.

4.2 Oost-Groningen

Verschillen binnen de regio en gebrek aan vertrouwen zorgden voor moeizame start RWLP

De regio Oost-Groningen omvat de gemeenten Oldambt, Pekela, Westerwolde, Stadskanaal, Veendam En Midden-Groningen. Oost-Groningen is daarmee, zowel geografisch als bestuurlijk, het meest verdeeld van de Groningse krimpregio's. De regio wordt daarnaast sociaaleconomisch gezien als de armste van Nederland.

De regio heeft in de eerste fase van het provinciale krimpbeleid, meer dan andere regio's geworsteld met de formulering van een regionale agenda. Dit werd mede veroorzaakt door het grote aantal gemeenten waarmee overeenstemming bereikt moest worden. Eerst is een Regionaal Woon- en leefbaarheidsbasisplan vastgesteld, dat medio 2013 pas resulteerde in een uitvoeringsprogramma. De focus kwam te liggen op drie deelopdrachten: prestatiekader wonen, particuliere woningvoorraad en primair onderwijs.

Uitvoering van RWLP regionaal ingestoken door middel van programmabureau

De gemeenten geven aan dat zij de provincie nodig hebben gehad om te komen tot een gezamenlijke agenda. Soms was de provincie een 'gezamenlijke vijand' maar de provincie was ook zeker een verbinder tussen deze gemeenten en met maatschappelijke organisaties.

De regionale samenwerking rondom de RWLP is inmiddels heel concreet in Oost-Groningen. Deze uitvoering is ingericht met een programmabureau, dat namens de regio verantwoordelijk is voor de uitvoering van een concrete regionale krimpagenda. Het is een samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties, zorgorganisaties en de provincie Groningen. Hierdoor is een nieuwe dynamiek ontstaan, met een sterke focus op resultaat en voldoende capaciteit om echt tot uitvoering te komen.

Het RWLP kent een Regionaal Prestatiekader en een zogenaamde menukaart. Deze menukaart bestaat uit zes verschillende projecten, die bijdragen aan het verbeteren van de (particuliere) woningvoorraad:

- Aanpak voorkomen verpaupering en waardedaling.
- Verduurzaming en woonlastenverlaging particuliere woningvoorraad.
- Rotte-kiezen-aanpak.
- Inpondfonds (met mogelijke sloop op termijn).
- Transitie- en/of sloopfonds.
- Aanpak regionaal deprogrammeren woningbouwplannen.

Oost-Groningen kan geen beroep doen op aardbevingsgelden om krimpproblemen aan te pakken

Oost-Groningen heeft, met uitzondering van Oldambt geen last van aardbevingen. In deze periode met een Nationaal Programma Groningen ervaren de gemeenten moeite om de neveneffecten van krimp op de agenda te houden. De aandacht voor de krimpproblematiek lijkt soms te verdwijnen vanwege de aardbevingen, zowel bij het Rijk als de provincie. Dit werd in de gesprekken treffend beschreven:

“We hebben geen aardbevingen, maar we hebben er wel last van dat iedereen denkt dat we aardbevingen hebben”.

~ Beleidsmedewerker krimp

Oost-Groningen is namelijk de sociaaleconomisch zwakste regio van de hele provincie en zelfs van Nederland (op het gebied van gezondheid, opleiding, inkomens, et cetera). Er liggen dus grote opgaven in de regio, waarvoor financiële dekking ontbreekt.

AANDACHTSPUNTEN UIT DE GESPREKKEN

- De gemeenten in Oost-Groningen onderkennen dat zij de eerste jaren vooral strijd hebben gevoerd met elkaar, maar dat dit uiteindelijk wel heeft geleid tot goede resultaten. Nu alle gemeenten en partijen de gezamenlijke agenda steunen, gaat men er ook voor.
- De regio heeft behoefte aan een stevige positie van de provincie en een duidelijke visie op krimp. Dit kan vanuit een ondersteunende en faciliterende rol, omdat de uitvoerende rol al vanuit het programmabureau goed ingevuld wordt.
- Met de inrichting van het programmabureau wordt ingezet op ingrepen in de bestaande woningvoorraad. De energie die nu hierin gestoken wordt, moet als een soort vliegwiel fungeren, om ook de andere pijlers van het regionale krimpbeleid meer tot uitvoering te laten komen.

5 Aanbevelingen voor vervolg

In dit hoofdstuk geven we aanbevelingen voor vervolg. De aanbevelingen komen voor rekening van de opstellers van het rapport, op basis van de gesprekken, de analyse van de documenten en de enquêtes.

5.1 Ga door met provinciaal krimpbeleid, ook op de lange termijn

Krimp raakt inwoners van provincie Groningen de komende jaren sterker dan voorheen

Demografische krimp is een complex vraagstuk dat het merendeel van het oppervlak van provincie Groningen betreft en circa 250.000 inwoners in de provincie op korte, middellange en lange termijn raakt. De impact van krimp op het leven van Groningers is groot en loopt samen op met een concentratie van economische en sociaal-maatschappelijke problemen. De bevolkingstransitie heeft consequenties voor het wonen, arbeidsmarkt en economische vitaliteit en de beschikbaarheid van voorzieningen zoals openbaar vervoer, winkels, zorg, onderwijs en welzijn. Dit maakt dat een dorp, wijk of regio kan afglijden in kwaliteit van leven en beleving. Daarbij lopen ook de beroepsbevolking, werkgelegenheid en een breed scala aan voorzieningen terug, wat kan leiden tot een zichzelf versterkend proces.

De problemen zijn op dit moment al aanzienlijk, maar gekoppeld aan actuele prognoses over de toekomstige ruimtevrage en de huishoudensontwikkeling laat zien dat de risico's voor leefbaarheid en economische vitaliteit de komende tien tot twintig jaar zeer substantieel kunnen zijn. Bovendien zal de bevolkingssamenstelling veranderen. Dit betekent dat er in de praktijk in Nederland en in de provincie Groningen steeds grotere verschillen ontstaan in levensstandaard en kansen. Demografische krimp vormt hierin een belangrijke breuklijn die maatschappelijk ongewenst is en blijvend aandacht vraagt.



Als provincie met drie krimpgebieden, is het zeer wezenlijk een negatieve spiraal te voorkomen. De spiraal die dreigt, gaat over verkrotting op sommige plekken, gevaar voor de gezondheid, een negatieve uitstraling naar de omliggende buurt, (verdere) prijsval van vastgoed en criminaliteit. Daarnaast hebben zeer veel mensen te maken met verminderde toegankelijkheid van voorzieningen, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom is verdere voortzetting van het provinciaal beleid dat inzet op het verminderen van de negatieve neveneffecten van krimp nodig.

Krimprocessen vergen een lange adem

De demografische krimp in Groningen zal nog zeker een generatie lang doorzetten, met alle na-ijleffecten van dien. Ontwikkelingen van krimp, ontgroening en vergrijzing vragen daarom ook beleidsmatig om een andere kijk op bestaande gebieden. De bestaande vastgoedvoorraad wordt minder aantrekkelijk omdat deze niet aansluit bij de krimpende, veranderende vraag van de markt. Dat betekent dat gebouwen aangepast moeten worden, maar ook dat ongewenste panden of panden op ongewenste locaties uit de markt genomen moeten worden en dat er nieuwe groenstructuren ontstaan op plekken die voorheen bebouwd waren. Met toenemende leegstand in bijvoorbeeld woonwijken en/of werklocaties en maatschappelijke functies komen veel huishoudens, ondernemers en maatschappelijke organisaties financieel klem te zitten: er is geen ruimte meer om te verhuizen, of te investeren in levensloopbestendig maken of verduurzamen. Dit zijn taaie, langjarige processen met een lange doorlooptijd en grote financiële consequenties.

Verwacht geen korte termijn resultaten

Vanuit de doelstelling van het verminderen van de neveneffecten van krimp, zoals dat in het provinciale krimpbeleid centraal staat, is het ongewenst dat er grote delen van de provincie achterblijven op een breed scala aan leefbaarheidsindicatoren. Er zijn echter geen snelle oplossingen of kansen voor beleidsingrepen met snel resultaat. De verandering komt in kleine stappen.

“In de kern heeft de demografische transitie het effect, dat er in Nederland verschillen bestaan in de kwaliteit van leven afhankelijk van waar je woont. Inzet van het provinciaal beleid moet er (samen met alle maatschappelijke partners) op gericht zijn dat iemand over 30 jaar net zo prettig kan leven in Delfzijl of Winschoten als Katwijk of Veenendaal.”

~ Gemeentebestuurder

Het gevoerde krimpbeleid draagt bij de provinciale doelstelling

Uit de voorliggende analyse komt naar voren dat het provinciale beleid overwegend kwalitatief maar ook kwantitatief heeft bijgedragen aan de vermindering van de neveneffecten van krimp.

Uit de analyse blijkt ook dat de doorwerking van het beleid zeer veel tijd, aandacht en middelen heeft gevraagd (en blijft vragen) en dat er in sommige gemeenten in de eerste jaren een bewustwordingsproces en cultuuromslag nodig was om krimp op de agenda en vooral in de uitvoering te krijgen.

Daar waar sprake is van bestuurlijke en personele wisselingen in het lokale bestuur en bij samenwerkingspartners, is het blijvend van belang krimp hoog op de agenda te houden.

Krimpbeleid vraagt om structurele investeringen

Krimp vraagt met andere woorden om een blijvende langjarige aanpak en bijbehorende investeringen. Voor de lokale politiek is zo'n structureel thema soms moeilijk handen en voeten te geven. Juist vanuit de provincie als midden bestuur is het daarom belangrijk het thema op de lange termijn op de agenda te houden vanuit een gemeente-overstijgend belang. De provincie kan als partner met expertise en vanuit een overkoepelend belang gezamenlijk met de regio's werken aan de beoogde structuurversterking.

Er zijn de afgelopen jaren veel investeringen gedaan in het ontwikkelen van passende samenwerkingsstructuren om de ongewenste neveneffecten van krimp te verminderen. De praktische resultaten van deze investeringen zijn deels nog niet tastbaar en worden deels de komende jaren voorspeld. Dit is een verwachting die zowel bij overheden als de maatschappelijke partners over alle leefbaarheidsthema's wordt gedeeld. Het is daarom belangrijk zoveel mogelijk continuïteit in de bestuurlijke focus op krimp beleid te houden.

De afgelopen jaren was de omvang van het provinciale budget voor krimp gemiddeld € 3 miljoen per jaar. Vanaf 2020 gaat het om € 1 miljoen per jaar voor krimp. De effecten van de krimp zullen echter juist in de periode 2020-2030 en 2030-2040 het meest zichtbaar zijn. We raden daarom met nadruk aan krimp op de lange termijn op de provinciale agenda te houden.

5.2 Op de grote lijn richten: meer aandacht voor economische vitaliteit nodig

De provincie heeft belangrijke rol in het onafhankelijk agenderen

Vanuit de maatschappelijke partners in onderwijs, zorg, welzijn en wonen wordt veel meerwaarde ervaren van de provincie in het adresseren van de opgaven. Dit geldt ook voor gemeenten en regio's, zij het in mindere mate. Allen (gemeenten, regio, maatschappelijke partners) geven aan dat de samenwerking met lokale en regionale bestuurders geen automatisme was en dat de ontstane procesinfrastructuur met een vast vergaderstramien maakt dat je elkaar beter vertrouwd en meer begrip krijgt voor elkaars standpunten, drijfveren en opgaven. De meerwaarde van de provincie als onafhankelijke partner aan tafel die relevante thema's adresseert is daarbij groot en draagt bij aan de samenwerking tussen de gemeenten en maatschappelijke partners.

Koers op de hoofdlijn, regio's zijn zelf aan de bal voor specifieke keuzes daarbinnen

De provincie Groningen heeft een sterke visie gehad op de (kwantitatieve) hoofdlijn van een aantal structurele thema's. Voorbeelden zijn: een nullijn in het toevoegen van woningen, een koppeling van bouwen aan huishoudensprognoses en het verminderen van een overschot aan allerlei maatschappelijk vastgoed en voorzieningen. Dit is een zeer waardevolle aanpak gebleken in de transitie van de gebouwde omgeving en draagt bij aan de beoogde kwaliteitsverbetering. Hoewel de onderliggende toon door sommige regiobestuurders als stringent of zelfs star werd ervaren, is de meerwaarde voor de gemeenten en maatschappelijke partners onomstreden en nodig.

Belangrijk is dat de provincie dan niet alleen opereert als 'princeps inter pares' maar ook beschikt over de visie en doorzettingskracht om te sturen, als dat nodig is. Met name het tempo van het gezamenlijk komen tot keuzes en de bestuurlijke besluitvorming is een aandachtspunt. De maatschappelijke partners spreken ook allen frustratie uit over het (lage) tempo van het proces van de samenwerking in de (R)WLP.

In de samenwerking is waardevol gebleken dat de provincie de precieze keuzes hoe afgesproken doelen bereikt moeten worden uitdrukkelijk aan de regio's en de maatschappelijke partners laat en deze ondersteunt. De koers op de hoofdlijn is de belangrijkste rol van de provincie.

Focus als provincie meer op doorwerking van het provinciale krimpbeleid bij voorzieningen, leefbaarheid en economische vitaliteit

De provincie zou zich moeten richten op die werkvelden waar de impact van de krimp groot is en waar nodig onvoldoende resultaat wordt geboekt. Het thema economische vitaliteit is tot nu toe in de lokale en regionale uitwerking van het krimpbeleid onderbelicht geweest. Vanuit het oogpunt van het verminderen van de neveneffecten van krimp (de doelstelling van het provinciale beleid) is dit onlogisch. Ook op andere plekken binnen het provinciehuis en op bestuurlijke tafels is de zeer belangrijke link tussen onderwijs, arbeidsmarkt en economische vitaliteit onderbelicht.

Buiten het (R)WLP werken wethouders economie intensief samen in de programmering van werklocaties en de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, maar de focus op de keten onderwijs-arbeidsmarkt- MKB-bedrijvigheid lijkt geen bestuurlijke prioriteit te hebben. Vanuit het tegengaan van de neveneffecten van krimp is het belangrijk dat de provincie bijdraagt aan het adresseren van dit thema: in huis, op de juiste regionale bestuurlijke tafel (economie?) en in samenwerking met de relevante ketenpartners.

5.3 Onderscheid de aanpak van het krimpbeleid naar regio

Het regioniveau is de passende schaal om de neveneffecten van krimp aan te pakken

Veel vraagstukken die te maken hebben met demografische transitie spelen zich af op (een) regionale schaal. De in het verleden gemaakte keuze om op niveau van de regio te komen tot een gedragen krimpbeleid sluit hier goed bij aan. Ook is het regioniveau relevant om slagkracht en betrokkenheid te realiseren in de samenwerking tussen en/of met overheden, onderwijs- en kennisinstellingen, zorg en welzijnsinstellingen, woningcorporaties.

Onderscheid bevingsgebieden en niet bevingsgebieden

De bevingsgebieden in Groningen staan landelijk hoog op de bestuurlijke agenda en ontvangen de bijbehorende aandacht en financiën. Hiermee kunnen goede koppelresultaten worden behaald voor de kripagenda van Eemsdelta en het Hogeland. De koppelkansen hebben overwegend betrekking op de fysieke leefomgeving. Voorbeelden waar goede resultaten worden voorzien zijn:

- Het onttrekken van woningen met een beperkte toekomstwaarde in geval van verdere bevolkingsdaling. Koppelkansen zitten in versterking met verduurzaming en levensloopbestendig maken, in sloop en nieuwbouw naar een kwalitatief kansrijker marktsegment en het onttrekken en niet terugbouwen van woningen met een achterblijvende vraag. Denk aan woningen met een structurele leegstand, of te verwachten structurele leegstand.

- Ten aanzien van onderwijsvoorzieningen in de bevingsgemeenten is overeenstemming bereikt over de sloop en nieuwbouw van scholen. Dit heeft in Eemsdelta bijvoorbeeld geleid tot de nieuwe scholencampus in Appingedam en een aanpassing van de hoeveelheid schoolgebouwen. Het geheel gaat gepaard met een kwaliteitsverbetering van de schoolgebouwen, aansluitend op de verwachte leerlingenontwikkeling op korte, middellange en lange termijn.
- Rondom zorginstellingen zijn belangrijke stappen gezet in het kwalitatief vernieuwen van complexen, aansluitend op de gewenste toekomstige zorgstructuur. Dit heeft geleid tot een zorgvoorzieningenstructuur die goed aansluit bij de toekomstige kwantitatieve en kwalitatieve vraag.
- Het Nationaal Programma Groningen draagt bij aan het compacter en toekomstbestendig maken van winkelcentra in dorpen, in combinatie met zorg en culturele voorzieningen. Winkels worden daarbij herbestemd naar woningen die elders worden onttrokken en er ontstaan woon-zorgzones rond dorpskernen.

De koppelkansen tussen investeringen in bevingengebieden waar ook sprake is van demografische transitie zijn zo groot dat we aanraden om die reden de focus in het krimpbeleid te verleggen. We raden aan de volgende inhoudelijke lijnen te overwegen:

- Het krimpbeleid meer te richten op de gemeenten (grotendeels regio Oost-Groningen) buiten de bevingengebieden. Hier doen zich immers geen koppelkansen voor bij de inzet van middelen met andere doelstellingen.
- Het krimpbeleid in de bevingengebieden overwegend richten op aspecten die in het Nationaal Programma Groningen niet belicht zijn, maar wel vanuit de demografische transitie een rol spelen. Ook hier weer geldt het belang van versterking van de economische vitaliteit, met name in de link tussen onderwijs, arbeidsmarkt en MKB.
- Vanuit het Nationaal Programma Groningen en tien jaar ervaring met Krimpbeleid zijn er ook veel ervaringen en lessen uit te wisselen. Zo is er vanuit het (R)WLP een goede procesinfrastructuur ontstaan waarin overheden en samenwerkingspartners elkaar kennen en afspraken maken. Omgekeerd is dit ook zo. Het Nationaal Programma legt een sterke focus op zichtbaar resultaat, die in het (R)WLP weleens ontbrak. De dynamiek en actiebereidheid in keuzes maken, sloop en nieuwbouw kan wellicht ook bijdragen aan de daadkracht in de gemeenten buiten de bevingengebieden.

Pas de provinciale benadering aan de bestuurlijke herindeling aan

De bestuurlijke herindeling van de gemeenten tot grotere gemeenten, brengt op termijn naar verwachting meer daadkracht bij gemeenten. Er zal immers meer formatieruimte ontstaan voor menskracht met specifieke expertise die nodig is om complexe integrale krimpthema's aan te pakken. Overal in Nederland kampen kleinere gemeenten met het blijvend binden van professionals, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Zeker op grotere afstand van economische centra blijkt het moeilijk te komen aan de benodigde mensen. Wanneer gemeenten groter worden, worden ze over het algemeen ervaren als aantrekkelijker werkgevers voor een grotere groep mensen en kunnen gemeenten makkelijker aan de benodigde capaciteit komen. Hierdoor is op termijn minder praktische hulp van de provincie nodig op het vlak van krimpexpertise. We schatten in dat daarmee ook de samenwerking tussen provincie en regio's zal veranderen.

Het is te verwachten dat deze meerwaarde pas gaat optreden, wanneer de gemeentelijk herindeling goed geland is. In veel gemeenten kosten dit minstens één bestuursperiode. Dit betekent dat op termijn gewerkt kan worden aan vernieuwing van de samenwerkingsvormen met de regio's. Belangrijk blijven echter ook dan nog: het verbinden van partijen, het aanjagen van vernieuwing en het delen en vermenigvuldigen van krimpexpertise.

Let op eenduidigheid en aansluiting van provinciaal en regionaal beleid

Zorg ervoor dat het provinciale krimpbeleid congruent is met lokaal en regionaal beleid gericht op wonen en economische vitaliteit. Het zoveel mogelijk versterken van de bestaande regionale aanpakken, is wezenlijk. Belangentegenstellingen dienen voorkomen te worden. Het provinciale beleid ten aanzien van de uitgifte van grond in de Blauwestad roept bij velen het gevoel op dat de provincie vanwege de eigen financiële betrokkenheid het plan anders beoordeelt, dan andere plannen.

Hetzelfde principe geldt in het provinciehuis zelf. Krimp is sector overstijgend en vraagt op provinciaal niveau om een samenhangende aanpak. Met name de verbindingen tussen economie en economisch beleid en krimp is tot nu toe nog onderbelicht, zie ook paragraaf 3.1. Maar er lijken ook verschillen te bestaan in hoe verschillende beleidssectoren opereren rondom wonen en ruimtelijke ordening, zowel gemeenten, als partners vanuit leefbaarheidsthema's signaleren dit. Juist vanwege het belang van een integrale benadering van de verschillende beleidsthema's raden we u aan de komende jaren werk te maken van deze integraliteit.

Dit sluit aan bij de werkwijze die ook wordt beoogd met de Omgevingswet. De Omgevingswet vraagt provincies en gemeenten om een meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving en biedt kansen voor een meer gebiedsgerichte aanpak. Met een Provinciale omgevingsvisie en -verordening kan gestuurd worden op meer integrale en gebiedsgerichte afwegingen door gemeenten.

5.4 De provinciale rollen als verbinder, kennismakelaar en aanjager zijn blijvend van waarde

De provincie heeft een sterke mix van kadersteller/toetsers en facilitator

De rol van de provincie Groningen in het krimpbeleid is een combinatie van de formele rol van kadersteller en toetsers op het ruimtelijke spoor en de faciliterende rol van kennismakelaar-verbinder en aanjager in de vorm van voorkantsamenwerking en het ondersteunen van projecten. Dit ligt in de lijn van de klassieke instrumentenmix van de wortel (aanjagen met financiële en economische prikkels en de provincie als verbinder) de stok (publiekrechtelijk instrumentarium, kaders stellen en toetsen) en de preek (regioprocessen ondersteunen met goede informatie, expertise aandragen, kennismakelaar).



De rol als verbinder is tekenend voor de Groningse aanpak

De afgelopen jaren heeft de provincie Groningen heel sterk ingezet op de rol van verbinder tussen partijen. We zien dit misschien ook wel als de belangrijkste rol die de provincie speelde en raden aan deze koers door te zetten. Soms tegen wil en dank (samen oneens zijn met een bepaalde positie die de provincie inneemt) maar meestal ook om naast overheden ook essentiële spelers zoals corporaties, zorg- en welzijnsorganisatie en onderwijs te verbinden aan de krimpopgaven in de regio's.

Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat de provincie Groningen gedurende de afgelopen tien jaar vanuit die verbinding vooral indirect veel heeft bijgedragen aan een totstandkoming van een gezamenlijke agenda op de krimp. De focus op een aantal belangrijke hoofdlijnen wordt door vrijwel alle betrokkenen geroemd, zowel door bestuurders, ambtenaren, als vertegenwoordigers van niet-overheidspartijen.

Het volgende citaat vat dit wat ons betreft helder samen.

“De provincie voerde een duidelijke strakke lijn, maar ze heeft nooit geprobeerd een positie te claimen, dat was niet nodig”.
~ Gemeentelijk bestuurder

De provincie heeft ook de komende jaren belangrijke meerwaarde in de rol van kennismakelaar

Binnen Groningen zijn de verschillen tussen gemeenten voor wat betreft ervaring met krimpthema's als de particuliere koopwoningenvoorraad en het reorganiseren van voorzieningen groot. Grote gemeenten hebben gemiddeld genomen meer expertise dan kleine (en meer projecten). Bij grote gemeenten is de behoefte aan provinciale ondersteuning vanuit de rol van kennismakelaar minder groot dan in gemeenten met een klein ambtelijk apparaat.

Kleine gemeenten geven aan te worstelen met gebrek aan menskracht om krimpbeleid zowel beleidsmatig als in de uitvoering te ondersteunen. Gemeenten en andere belanghebbenden in Groningen weten de provincieambtenaren die bezig zijn met krimp goed te vinden. De medewerkers die bezig zijn met krimp worden op persoonlijke basis ervaren als laagdrempelige specialisten vanuit de provincie. Daarbij speelt ook de letterlijke nabijheid van de provincie een rol net als het ingevoerd zijn in de gemeentelijke en regionale vraagstukken.

Uit de gesprekken en enquête blijkt dat gemeenten graag zelf informatie willen delen over succesvolle projecten, met name naar hun eigen inwoners, zodat ook hun bijdrage hieraan duidelijk is. Dit neemt niet weg dat de provincie als kennismakelaar belangrijk blijft de komende jaren. Er zijn gemeenten die zelf niet over voldoende inhoudelijke kennis beschikken en daarom de expertise van de provincie nog goed kunnen gebruiken om hun beleid te helpen vormen. Ook voor het ontwikkelen van nieuwe kennis en relevante thema's kan de provincie een overkoepelende bijdrage leveren.

Rol als aanjager verder uitbouwen

De rol van aanjager is tweeledig en heeft betrekking op de rol als co-financierder en het stimuleren, uitnodigen en verleiden tot projecten die bijdragen aan de krimpdoelen. Beide aspecten zijn juist de komende jaren heel belangrijk, omdat de zichtbaarheid van de krimpproblemen bij een toenemende huishoudensdaling zoals wordt voorzien naar verwachting flink groter wordt. Daarnaast is juist de uitvoering de komende jaren cruciaal. De kosten die dit met zich meebrengt zijn groot. Krimp is een kostenpost. De uitdaging zit erin de komende jaren te komen met slimme financiële arrangementen die onrendabele top aan de concrete uitvoering zo laag mogelijk maken. Zowel vanuit de rol van aanjager, kennismakelaar als verbinder ligt hier een belangrijke taak.

5.5 Focus op zichtbaar resultaat: sloop van particuliere koopwoningen en clustering van voorzieningen moeten centraal staan in de aanpak

Van procesondersteuning (beleid) naar uitvoering

De afgelopen jaren stonden in het teken van versterking van de proceskant van het krimpbeleid: een goede samenwerkingsbasis creëren, een gezamenlijke agenda maken, werken aan regionale bewustwording van het krimpbeleid. Daarnaast zijn er belangrijke resultaten geboekt op het vergroten van het netwerk met corporaties, zorgpartijen, welzijnsorganisaties, onderwijs. Juist deze brede multidisciplinaire aanpak gericht op het proces heeft een basis gecreëerd om in de uitvoering ook meer zichtbare resultaten te boeken. Sterk en bij uitstek passend bij de krimpproblematiek is het werken met een projectbureau, zoals het eerste projectbureau in de Eemsdelta en het projectbureau RWLP dat niet alleen voor Oost-Groningen werkt (waar de werkzaamheden in eerste instantie op gericht waren) maar ook voor de andere regio's aan de slag gaat.

De ontstane procesinfrastructuur (korte lijnen, elkaar kennen en aanspreken op wat nodig is) is nodig om ook de uitvoering van projecten tot een succes te maken. De afgelopen vijf jaar was hier minder aandacht voor dan in de eerste vijf jaar van het provinciale krimpprogramma. De komende tien en twintig jaar wordt het belang van zichtbare output van het krimpbeleid cruciaal, omdat de maatschappelijke en fysieke zichtbaarheid van de neveneffecten van krimp groter zullen worden.

DE EERSTE TIEN JAAR KRIMPBELEID HEEFT OP KLEINE SCHAAL GELEID TOT CONCREET RESULTAAT

Het aanwijzen van concrete kortetermijnresultaten is lastig. Deels hangt dit samen met de werkwijze die gevolgd is. De focus van de provincie en de overheidspartners was ook niet altijd op concreet resultaat gericht. Zichtbare resultaten zijn geboekt op:

- Vermindering van leegstand in een aantal winkelcentra en versterking van dorpscentra.
- Vermindering van het aantal scholen, inclusief nieuwbouw en kwaliteitsverbetering van het onderwijs.
- Aanpak van individuele panden op basis van de rotte-kiezen-aanpak.
- Korting op de verhuurdersheffing bij sloop (vanuit lobby met Limburg, Zeeland en Rotterdam-Zuid).
- Vergroten van de leefbaarheid in dorpskernen, met onder andere nieuwe MFC's, slopen, verkopen, herverkaveling, hulp bij verloederde panden.

Richten op thema's waar een extra stap nodig is en die tot nu toe onderbelicht zijn

De afgelopen jaren is er op een aantal belangrijke onderwerpen, ondanks de aandacht die hiervoor was in het provinciaal beleid, onvoldoende resultaat geboekt, in de samenwerking met regio's en samenwerkingspartners in het Groningse krimpbeleid¹⁸.

- Aanpak van de particuliere koopwoningenvoorraad, met als onderdeel ervan: onttrekken van kansarme voorraad. Het leeuwendeel van de problemen in de woningmarkt zit in de particuliere koopwoningenvoorraad. Dit zijn bovendien opgaven die zo groot zijn dat een gemeente of regio dit alleen niet afkan zonder ondersteuning vanuit hogere overheidslagen zoals provincie en Rijk. Er is een basis gelegd in het Gronings Gereedschap en er is een transitiefonds particuliere woningvoorraad ingesteld. Daarnaast zijn er (sloop)projecten gefinancierd en is er een menukaart ontwikkeld rondom dit thema. Desondanks is het beleid nog maar beperkt in uitvoering gekomen en wordt het instrumentarium op slechts kleine schaal benut. De komende jaren kan hier meer massa op gemaakt worden.
- Clustering en kwaliteitsverbetering rond voorzieningen (winkels, zorg, onderwijs). De werkwijze die rondom het ontwikkelen van een instrumentarium voor de aanpak van de woningmarkt is ontwikkeld kan ook resultaat boeken bij de thema's winkels, zorg en onderwijs. Met name buiten de bevingengebieden is er volgens geïnterviewden nog weinig concreet en/of fysiek resultaat op deze thema's aan te wijzen. Dit standpunt is vaak teruggekomen in de gesprekken en sluit aan bij onze bevindingen op basis van desksearch. Zo dient het onderwijsaanbod bijvoorbeeld beter aan te sluiten bij wat de inwoners kunnen, in plaats van generieke onderwijsvormen aan te bieden. Ook voor zorg kan de provincie wel een grote rol spelen en meer de regie voeren. Het gaat bij onderwijs en zorg immers vaak over gemeente en regiogrensoverschrijdende vraagstukken en keuzes.
- We raden speciale aandacht aan voor de pijler economische vitaliteit in krimpgebieden. Dit onderwerp wordt weliswaar met grote regelmaat benoemd in zowel provinciaal als regionaal beleid, maar in de praktijk wordt er nog onvoldoende resultaat geboekt. Zo is de werkloosheid in verschillende gemeenten hoog, terwijl zij niet over financiële middelen beschikken voor bijvoorbeeld (om)scholingstrajecten. Ook in de afstemming en samenwerking op dit gebied ligt een rol voor de provincie. Werkgelegenheid houdt namelijk niet op bij de gemeentegrenzen, dus de regie op het economisch beleid zou ook op een hoger niveau moeten plaatsvinden.

We raden aan deze thema's bij een vervolgaanpak extra aandacht te geven, met name gericht op de uitvoering. In de eerste plaats omdat deze van groot belang zijn voor de structuur(versterking) van de krimpgebieden. De verwachte opgaven zijn omvangrijk, vergen grote investeringen en hebben een grote (ruimtelijke en economische) uitwerking op de krimpgebieden.

In de tweede plaats schatten we in dat deze thema's niet goed van de grond komen zonder goede sturing van de provincie. Dit is veelvuldig in de gesprekken met belanghebbenden verwoord.

¹⁸ Deze onderwerpen zijn in een groot aantal gesprekken benoemd en sluiten aan bij de deskresearch van de onderzoekers.

In de derde plaats is er veel samenhang tussen deze verschillende onderwerpen (denk bijvoorbeeld aan de samenhang tussen arbeidsmarkt en wonen, de samenhang tussen woningvoorraad en winkelvoorzieningen, tussen onderwijs, arbeidsmarkt en MKB). De thema's hebben ook positieve integrale neveneffecten op ruimtelijke thema's die binnen Groningen belangrijk zijn zoals bereikbaarheid, versterking van centrumgebieden en vitale kernen. De focus ligt op slechts drie thema's, omdat zo gericht acties kunnen worden uitgevoerd.

Meer aandacht voor massa maken

De afgelopen jaren is er, naast de genoemde grotere ingrepen, veel ervaring opgedaan met lokaal draagvlak verkrijgen voor de aanpak van kleinschalige projecten, met behulp van het 'Gronings Gereedschap'. Het is belangrijk om de ontstane energie vast te houden en op te schakelen met succesvolle experimenten: welke succesvolle pilots kunnen vaker en/of op grotere schaal worden toegepast?

Focus als provincie op projecten die de experimenteerstatus gepasseerd zijn en klaar zijn om meer grootschalig te worden ingezet om zo de transformatieopgave in Groningen massa te geven. Hierin zullen zowel publieke als private partijen betrokken zijn. Uitgangspunt daarbij is dat er gebruik gemaakt wordt van de kracht en innovativiteit die een regio zelf heeft en dat regionale partijen zoals woningcorporaties, kennisinstellingen, ondernemers en andere marktpartijen, worden betrokken en uitgedaagd.

Uitdaging van regionale partijen om te komen tot schaalvergroting en een groter gezamenlijk vliegwiel om de transformatieopgave uit te voeren, leidt tot een sterkere, meer flexibele en toekomstgerichte regio. Hierdoor wordt bijgedragen aan de structuurversterking van de Groningse krimpregio's.

5.6 Besteed meer aandacht aan monitoren

Er zijn bij de provincie beperkt en enigszins fragmentarisch harde gegevens over de relatie tussen de prognoses en de daadwerkelijke cijfers beschikbaar. Dit geldt voor de provincie, maar ook voor de regio's, gemeenten en samenwerkingspartners. Gedurende de afgelopen tien jaar was er weinig aandacht voor het meten van resultaten, bijvoorbeeld van leefbaarheidscores, leegstand, maar ook besteding van kringgelden, opgeleverde projecten en dergelijke. Ook is het onderscheid tussen de verschillende krimpregio's in Groningen niet altijd met voldoende diepgang te maken.

Overweeg als provincie daarom de ontwikkeling van een (beperkt) aantal cruciale krimpindicatoren expliciet te monitoren in een provinciale krimpmonitor. Zo ontstaat een meer systematisch beeld van de knelpunten en de geboekte resultaten.

Meten is weten, ook op landelijke schaal. En de situatie dat de leefbaarheid structureel achterblijft in een Groningse krimpgebieden is een aangrijpingspunt voor de provinciale rol als aanjager en kennismakelaar/verbinder tussen gemeenten en andere samenwerkingspartners. Daarnaast is dit blijvend belangrijk vanuit de rol van belangenbehartiger van de krimpgebieden op landelijke schaal.

Benut als provincie de Omgevingswet als startpunt om te komen tot een goede ex-durante monitoring van ontwikkelingen en resultaten

In het kader van de Omgevingswet is het steeds belangrijker dat gemeenten beschikken over goede monitoringsystemen die continue en dynamisch de stand van zaken in beeld brengen. Ten aanzien van de woningmarkt gaat het bijvoorbeeld om:

- Ontwikkeling van de woningvoorraad met verbijzondering naar kwalitatieve aspecten als woningtypen, eigendomsvormen en woonmilieus.
- Leegstand.
- Ontwikkeling van de planologische mogelijkheden in omgevingsplannen en omgevingsvergunningen.
- Ontwikkeling van de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan woningen.

We raden aan gemeenten te verplichten de monitor aan te vullen en bij omgevingsplannen en visies verplicht gebruik te maken van de data in de monitor.

In het verlengde daarvan raden we u aan om de leegstandsontwikkeling als een omgevingswaarde in uw beleid mee te nemen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de provincie benoemt dat wanneer de leegstand in de winkelmarkt bijvoorbeeld meer dan 10% bedraagt, daarboven de gemeenten een programma dienen in te stellen om de leegstand aan te pakken. Uiteraard geldt hierbij dat een omgevingswaarde met betrekking tot leegstand voor verschillende stedelijke functies zou kunnen worden geformuleerd, die onderling niet een gelijke waarde hoeven te hebben. Zo is denkbaar dat er bijvoorbeeld verschil bestaat tussen het niveau van leegstand dat als schadelijk en onaanvaardbaar wordt geacht voor functies als wonen, detailhandel, kantoren, bedrijven, maatschappelijk vastgoed et cetera.

5.7 Werk aan positieve framing

De krimpgebieden van Groningen staan de laatste jaren veel in de publiciteit, mede in relatie tot de aardbevingsdossiers. Er is echter slechts beperkt positieve publiciteit, die aanleiding geven voor versterking van de eigenwaarde en trots over de eigen regio. Belangrijk is de positieve framing expliciet te zoeken en te laten zien wat voor kwaliteiten de Groningse krimp gemeenten óók hebben in termen van kwaliteit van leven, voor rustzoekers.

Bijlage A: Verkenning alternatieve beleidsrichtingen voor het huidige krimpbeleid

Verkenning van alternatieven voor de huidige inzet van provincie Groningen

In deze bijlage verkennen we een aantal alternatieve beleidsrichtingen, aanvullend op de huidige werkwijze. In onderstaande box beschrijven we het nulscenario: doorgaan op het ingeslagen pad.

DOORGAAN OP INGESLAGEN PAD EN HIER DE RESULTATEN VAN PLUKKEN

In dit scenario is sprake van extrapolatie van de huidige beleidslijnen, met focus op:

- Procesondersteuning.
- Focus op wonen en leefbaarheid.
- Aan de gang met goed gedragen lokale projecten.
- Doortrekking van de huidige lijn brengt ook een stap voor stap meer beperkte ondersteuning door de provincie met zich mee, in lijn met de teruglopende budgetten voor krimp en leefbaarheid zoals de afgelopen jaren zichtbaar was.

Consequentie van dit scenario:

De provincie richt zich op procesondersteuning en vermindert budget en menskracht op het krimpbeleid.

- Voor regio's Het Hogeland en Eemsdelta is dit scenario passend, voor Oost-Groningen niet. Dit hangt samen met het feit dat de doelstellingen die met het krimpbeleid worden beoogd, de komende jaren via het rijksbeleid rond de aardbevingen en de versterkingen (beter) kunnen worden bereikt. Er is sprake van grote koppelkansen die het mogelijk maken om veel van de beoogde doelstellingen indirect te realiseren. Nu vanuit onder meer het Rijk veel aandacht en gelden worden vrijgemaakt om te komen tot de sloop en nieuwbouw van woningen en het onttrekken van het minder toekomstbestendige deel van de woningvoorraad, scholen, voorzieningen en zorgvoorzieningen komt de fysieke pijler meer op orde, in de bevingsgebieden.
- Onderliggend draagt het bevingsbeleid niet bij aan de aanpak van leefbaarheidsproblemen en de cumulatie van sociale en maatschappelijke problemen die in de drie krimpgebieden bovengemiddeld veel voorkomen. Dit vraagt om een blijvende lange termijn aandacht voor met name sociaaleconomische versterking. Dit niet alleen op hoog economisch niveau (Eemshaven) maar juist ook op versterking van scholing en ondersteunen van lokale en regionale MKB-bedrijvigheid. De koppeling tussen scholing, arbeidsmarktbeleid en economische vitaliteit is in het krimpbeleid van de provincie Groningen onderbelicht. Juist op dit vlak is een samenhangende integrale langetermijnaanpak nodig.

Alternatieve denkrichtingen: insteken op schaalbare projecten, met focus op krimpgebieden buiten de bevingsgebieden

We zien veel meerwaarde om de komende jaren een aanscherping te maken in de toepassing van het krimpbeleid. We verkennen de volgende drie denkrichtingen.

- Denkrichting 1: Regionale differentiatie: het onderscheid tussen de krimpgebieden waar de neveneffecten van de aardbevingen optreden en de overige krimpgebieden.
- Denkrichting 2: Massa maken: focus op de uitvoering en het op grote schaal uitrollen van succesvolle ervaringen in krimpprojecten.
- Denkrichting 3: Versterking van thema's die onderbelicht zijn, maar grote impact hebben: met name economische vitaliteit met focus op de koppeling tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

1. Regionale differentiatie: Het onderscheid tussen de krimpgebieden waar de neveneffecten van de aardbevingen optreden en de overige krimpgebieden.

In deze denkrichting richt de provincie zich met name op die gebieden binnen de provincie waar de krimpopgave de komende jaren de meeste aandacht behoeft. Dit betekent dat het leeuwendeel van het provinciale krimpbeleid gericht zal zijn op regio Oost-Groningen en de gemeenten in Eemsdelta en Het Hogeland waar geen bevingen plaatsvinden.

We kunnen ons voorstellen dat deze insteek met zich meebrengt dat de manier waarop het provinciale krimpbeleid georganiseerd wordt (via regio-organisaties) daarmee een andere reikwijdte krijgt. Het accent komt dan wat meer te liggen op een projectgerichte aanpak via een programmabureau dat in alle gemeenten met sec krimpproblemen aan de slag zal aan.

Het programmabureau kan projecten aanjagen en samenwerking tussen partijen stimuleren en succesvolle Groningse voorbeelden in de krimpaanpak vaker benutten. De basis kan de provincie Groningen leggen in haar eigen visie op de krimpopgave en deze kan samen met regio's of gemeenten worden ingericht. Het programmabureau kan zowel op bestuurlijk als op ambtelijk vlak opereren als kennispool, capaciteitspool en aanjager van projecten, waarbij ook bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt over het krimpbeleid.

Een dergelijk programma kan als kapstok dienen voor uitvoering van overige instrumenten zoals koppeling en beheer van stimuleringsfondsen, het aanjagen van belangrijke projecten, de combinatie met bestaande provinciale programma's gericht op bijvoorbeeld economie en arbeidsmarkt.

OMGEVINGSWET BIEDT MET NIEUWE INSTRUMENTEN KANSEN VOOR PROGRAMMA

Provincies krijgen onder de Omgevingswet het 'programma' ter beschikking als een van de ruimtelijke kerninstrumenten. De Omgevingswet kent programma's in drie vormen: onverplichte, verplichte en de programmatische aanpak. Onverplichte programma's zijn vergelijkbaar met de uitvoeringsparagraaf van de huidige provinciale structuurvisie. Belangrijk verschil is dat de omgevingsvisie door Provinciale Staten wordt vastgesteld, terwijl de bevoegdheid om het programma vast te stellen aan Gedeputeerde Staten toekomt.

2. Massa maken: focus op de uitvoering en het op grote schaal uitrollen van succesvolle ervaringen in krimpprojecten

Een belangrijke denkrichting die uit de gesprekken naar voren komt is het belang van het opschalen van succesvolle aanpakken, projecten, ervaringen en pilots die de afgelopen jaren zijn opgedaan. De Groningse aanpak is er tot nu toe¹⁹ overwegend een geweest van 'klein maar fijn'. Waar het gaat om aanpakken gericht op het versterken van dorpscentra en de aanpak van de particuliere koopvoorraad schatten we in dat deze opgaven zich sterk lenen voor het op grote(re) schaal uitrollen van projecten. Zo wordt goed gebruik gemaakt van de ontwikkeling van succesvolle arrangementen en de instrumenten die gezamenlijk zijn ontwikkeld.

3. Versterking van thema's die onderbelicht zijn, maar grote impact hebben: met name economische vitaliteit met focus op de koppeling tussen onderwijs en arbeidsmarkt

Opvallend is dat in de krimpaanpak van de provincie Groningen, de economie en economische vitaliteit in de afgelopen jaren onderbelicht lijken te zijn. We zien dit onderliggend als een van de meest structurele

¹⁹ Buiten enkele grootschalige sloopingrepen in met name Delfzijl, gericht op de woningmarkt en gericht op het centrum van Delfzijl.

achterstanden in de Groningse krimpgebieden en mogelijk ook de belangrijkste kans om te komen tot een regio in balans. We vermoeden dat deze keuze in het beleid deels samenhangt met de fundamentele keuze dat het krimpbeleid niet inzet op het keren van de krimp maar op de aanpak van de neveneffecten van krimp. Daarnaast valt op dat er binnen de provincie, de regio's en de gemeenten weinig samenwerking lijkt te zijn tussen werkgroepen en sturgroepen economie en de (R)WLP's.

Dit is, denken wij, een gemiste kans vanuit het perspectief dat onderwijs en arbeidsmarkt en economie zo'n grote impact heeft op leven en welzijn en ook bij kan dragen aan structuurverbetering. We realiseren ons dat er buiten het havencomplex weinig stuwende sectoren in de regio's voorhanden zijn om op aan te takken met economisch beleid. Mogelijk is het faciliteren van het lokale MKB met de beschikbaarheid van voldoende geschoold personeel uit de regio wel een van de meest kansrijke benaderingen. Daarnaast is ook next economy en circulaire economie een belangrijk thema waarin provincie Groningen met Energy Valley sterk is, met een goed toekomstperspectief.

Iedere denkrichting kent zijn eigen effecten. Om de verschillen in effecten te duiden onderscheiden we vijf indicatoren. Hierna lichten we de verkenningen kort toe.

Effecten van de denkrichting 'door op ingeslagen pad'

De denkrichting 'door op ingeslagen pad' scoort over de hele linie.

- Het sluit aan bij de behoefte die gemeenten en regio's en andere samenwerkingspartners signaleren. Juist ook de continuïteit van de huidige aanpak, met een vast team van mensen die bij de provincie ambtelijk aan de slag zijn met krimpbeleid versterkt de huidige sterke basis die is gelegd.
- Het krimpbeleid zet niet specifiek in op structuurversterking, maar er zijn veel mogelijkheden om voor een goed maatwerkproject (bijvoorbeeld in de zorg, onderwijs, woningmarkt) hulp te krijgen hetzij in het proces, hetzij in onderzoekskosten, of in de daadwerkelijke uitvoering van projecten.
- De effecten op de bestaande woningvoorraad hebben de afgelopen jaren ook al flink aandacht gehad. De effecten laten zich met name zien in de vorm van het verminderen van risico's in de huurwoningvoorraad van woningcorporaties. Hierin is – waar nodig – ingegrepen en onttrokken. Waar het gaat om de particuliere koopwoningvoorraad is er echter nog weinig concreet resultaat geboekt.
- Effecten op de leefbaarheid op korte termijn zijn gematigd positief. Eerlijkheid gebied te zeggen dat de grootste effecten geboekt gaan worden binnen de bevingsgemeenten. Daarbuiten blijkt het moeizaam om al te komen tot concrete resultaten.
- Effecten op de leefbaarheid op lange termijn zijn naar verwachting beter, omdat de resultaten van de investeringen in de samenwerking tussen partijen (elkaar goed weten te vinden, elkaar vertrouwen) dan mogelijk meer concreet effect sorteren.

De effecten van de denkrichting: regionale differentiatie

We zien meerwaarde in het regionaal differentiëren van het provinciaal krimpbeleid:

- Deze denkrichting sluit goed aan bij de behoefte die gemeenten en regio's en andere samenwerkingspartners signaleren. Belangrijk aandachtspunt wel is dat in de bevingengebieden thema's gekoppeld aan economische vitaliteit, onderwijs en arbeidsmarkt extra aandacht vergen. Dit onderdeel zit niet sterk in het Nationaal Programma Groningen (en zit ook nog onderbelicht in de krimpaanpak van de provincie Groningen. Daarnaast is belangrijk het thema van bevolkingstransitie ook in de bevingengebieden goed op de tafel te houden, omdat juist daar waar structuurversterkende maatregelen worden uitgevoerd bijgedragen kan worden aan de structuurversterking die ook vanuit de demografische transitie nodig is. Daarnaast is de gelegde procesinfrastructuur de moeite van het behouden waard.
- Regionale differentiatie vergroot mogelijk de kansen op structuurversterking, wanneer in onderwijs en arbeidsmarktbeleid zo gericht mogelijk aangesloten wordt bij wensen en eisen van lokaal en regionaal MKB.
- De effecten op de bestaande woningvoorraad van het regionaal differentiëren zijn naar verwachting positief. In de bevingengebieden vindt kwalitatief goede nieuwbouw plaats die letterlijk in de plaats

komt van de kwetsbare naoorlogse voorraad. Wanneer het krimpbeleid meer gericht wordt op de gemeenten buiten de bevingingsgebieden, is er mogelijk meer budget waardoor de inspanningen in de particuliere koopwoningenvoorraad minder versnipperd raken.

- Kiezen voor regionale differentiatie met focus op de niet bevingingsgebieden geeft een boost aan de uitwerking van het krimpbeleid in Oost-Groningen en de werking van het projectbureau. Belangrijk is daarbij om afspraken te maken over de besteding van middelen: gericht op uitvoering en concrete fysieke ingrepen. De invloed van de regionale differentiatie op de regio's Het Hogeland en Eemsdelta zijn naar verwachting beperkt: deze regio's zijn immers de komende jaren druk bezig met het Nationaal Programma Groningen. Belangrijk is wel dat juist de provincie er oog voor blijft houden dat de projecten die in het kader van het Nationaal Programma gerealiseerd worden, bijdragen aan het verminderen van de negatieve effecten van de krimp. Wanneer we kijken naar de tot nu toe geselecteerde projecten door het Nationaal Programma dan lijkt daar een goede match te zijn met de doelstellingen van het provinciaal krimpbeleid.
- Effecten op de leefbaarheid op lange termijn zijn naar verwachting positief omdat er minder versnippering van middelen is. Daar staat tegenover dat met name aandacht voor de sociale en maatschappelijke aspecten die samenhangen met krimp ook in de bevingingsgebieden aandacht vergen. Het gevaar bestaat mogelijk dat alleen de fysieke opgaven aandacht krijgen.

De effecten van de denkrichting: massa maken

We raden aan de komende jaren stevig in te zetten op 'massa maken':

- Deze denkrichting sluit zeer goed aan bij de behoefte die gemeenten en regio's en andere samenwerkingspartners signaleren, namelijk dat het realiseren van zichtbare resultaten nog achter zijn gebleven. Het gebruik van het Gronings Gereedschap is klein maar fijn, maar heeft wel bruikbare Groningse werkwijzen opgeleverd die niet één keer, maar tien keer of vaker kunnen worden ingezet.
- Massa maken draagt daarmee sterk bij aan structuurversterking van de krimpgebieden en draagt hier met een verlaging van de transactiekosten aan bij.
- De effecten op de bestaande woningvoorraad van massa maken zijn naar verwachting zeer positief en nodig in de aanpak van de particuliere koopwoningenvoorraad. De huurwoningenvoorraad is op veel punten al in een vroeg stadium van de huishoudensdaling aangepakt, terwijl de koopwoningenmarkt tot nu toe overwegend kleinschalig (dus niet systematisch op dezelfde wijze) is benaderd.
- Effecten op de leefbaarheid op korte termijn zijn positief in vergelijking tot de huidige situatie.
- Effecten op de leefbaarheid op lange termijn zijn met het toenemen van aantal en omvang van de projecten groter. Het loont daarbij telkens wel secuur te blijven kijken wat de meerwaarde van het project is, vanuit de maatschappelijke kosten-en-baten van projecten. Dit is een bruikbare methode om in beeld te brengen wat de maatschappelijke meerwaarde is van het onttrekken van koopwoningen (met een onrendabele top vanuit financieel oogpunt).

Effecten van de denkrichting 'onderbelichte thema's'

De denkrichting 'onderbelichte thema's' scoort overwegend goed op structuurversterking en de leefbaarheid op lange termijn.

- Het sluit aan bij de behoefte die gemeenten en regio's en andere samenwerkingspartners signaleren. Met name het doorpakken op herstructurering van voorzieningen vereist aandacht en verbetering van de link tussen onderwijs, arbeidsmarkt en MKB zijn in het huidige beleid nog onderbelicht, zowel waar het gaat om het (R)WLP als bestuurlijke gremia rond economie. Dit wordt breed gesignaleerd.
- De genoemde thema's werken bij uitstek door op structuurversterking. Zowel waar het gaat om het compacter en aantrekkelijker maken van centra van kernen, maar meer nog op de economie. Er zijn belangrijke stappen gezet op economische thema's: bijvoorbeeld in de programma's voor Energy Valley, versterking van de Eemshaven en de bedrijventerreinenprogrammering. De link tussen onderwijs toegesneden op mensen zonder banen vergt een integrale aanpak die in de bestaande thema's nog onvoldoende handen en voeten krijgt. In vergelijking tot andere provincies met krimpregio's is het economisch beleid minder sterk ontwikkeld. De link tussen werkloosheid, onderwijs en arbeidsmarkt is in Groningen bovendien extra belangrijk.

- Dit thema heeft overwegend indirecte effecten op de bestaande woningvoorraad. Waar het gaat om het compacter maken van centra, zijn dit vaak locaties waar (beperkt) woningen worden toegevoegd. Dit zijn bovendien aantrekkelijke locaties voor levensloopbestendige concepten. Op lange termijn draagt verbetering van de werkgelegenheid ook bij aan de werking van de woningmarkt.
- Effecten op de leefbaarheid op korte termijn zijn mogelijk beperkt. Dit zijn processen met een lange doorwerking. Daar staat tegenover dat het voor betrokkenen nieuwe energie en perspectief geeft.
- Effecten op de leefbaarheid op lange termijn zijn naar verwachting beter, omdat de resultaten van de investeringen in de samenwerking tussen partijen (elkaar goed weten te vinden, elkaar vertrouwen) dan mogelijk meer concreet effect sorteren.

De verkenning in deze bijlage biedt een goede basis voor aanscherping van het provinciale krimpbeleid. In onderstaande tabel is een eerste indicatie van de effecten weergegeven. Dit is geen blauwdruk maar bedoeld om de discussie te kunnen voeren.

Figuur 14: eerste indicatieve verkenning van effecten van de verschillende denkrichtingen

Denkrichting	Door op ingeslagen pad	regionale differentiatie	massa maken	Onderbelichte thema's
Aansluiting op behoefte	+	++	0	+
Structuurversterking	+	++	++	+++
Effecten op bestaande woningvoorraad	+	++	+++	0
Effecten op leefbaarheid korte termijn	+	+	++	0
Effecten op leefbaarheid lange termijn	+	++	+++	+++

Bron: Stec Groep (2019).

Bijlage B: Gevolgen van afschaffing van het provinciale krimpbeleid

Het leeuwendeel van de huishoudenskrimp gaat nog plaatsvinden

Gezien de prognose dat het leeuwendeel van de daadwerkelijke huishoudenskrimp zich de komende tien tot twintig jaar manifesteert, is het onlogisch om het krimpbeleid op dit moment af te schaffen. De thematiek van de krimpogpave vraagt vanuit de aard, omvang en complexiteit om een langjarig commitment, zoals juist een midden bestuur met haar gemeentegrensoverschrijdende benadering kan bieden. Afschaffing van het provinciale krimpbeleid vinden we vanuit dat perspectief geen optie.

Het ontbreken van provinciaal krimpbeleid zou betekenen dat de regio's elk zelf aan de lat staan voor het mitigeren van de neveneffecten van de krimp. We achten dit scenario vanuit doelbereik niet realistisch. Hoewel de precieze gevolgen van afschaffen van het provinciaal beleid niet precies te duiden zijn, signaleren we wel een aantal zeer serieuze aandachtspunten.

- De gemeenten en regio's waar de krimp zich voor doet hebben te maken met een gebrek aan ambtelijke capaciteit en financiële middelen om de reikwijdte en omvang van de effecten voor de kernen aan te kunnen pakken.
- De provincie is vanuit haar rol als kennismakelaar en verbinder in staat om kennis en ervaringen die in de gemeenten en regio's worden opgedaan op een hoger schaalniveau te delen en te vermenigvuldigen.
- De provincie heeft ook een rol in het uitdragen en agenderen van de krimpeffecten op landelijke tafels, uiteraard samen met de krimpregio's.

Zeker onder de huidige omstandigheden, waarin de gemeenten in de drie Groningse krimpregio's nog kleinschalig zijn, dan wel bezig zijn met het proces van bestuurlijke herindeling is het belangrijk dat er een zekere continuïteit zit in de uitwerking en uitvoering van het krimpbeleid. Dit geldt in de eerste plaats op strategisch niveau, maar zal in de praktijk ook zitten op tactisch niveau en incidenteel ook op operationeel niveau.

We schatten overigens in dat wanneer het proces van bestuurlijke herindeling in een gestabiliseerde fase is terechtgekomen, er sprake kan zijn van een veranderende rol. Immers de wensen en eisen die de regio's aan de samenwerking op het thema krimp zullen ook wijzigen.

Het scenario waarbij afschaffing van het provinciaal krimpbeleid wordt overwogen, zal vooral buiten de bevingsgemeenten ongewenste neveneffecten hebben. In de bevingsgemeenten valt op dat de aanpak en uitvoering van het Nationaal Programma Groningen – hoewel het niet vanuit het oogmerk van krimp wordt uitgevoerd, zeer sterk bijdraagt aan het mitigeren van de neveneffecten van krimp. Sterker nog: de bestuurlijke aandacht en budgetten voor het Nationaal Programma zijn fors groter dan voor het krimpdossier.