



# Grenzen aan de Krimp

Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk

**Team Midterm Review Bevolkingsdaling**

Oktober 2014

# Grenzen aan de Krimp

Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk

**Team Midterm Review Bevolkingsdaling**

Oktober 2014



# Voorwoord

Minister Blok voor Wonen en Rijksdienst heeft ons gevraagd om 5 jaar na de ondertekening van het actieplan te kijken of de aanpak van de problematiek van bevolkingsdaling op koers ligt. De opdracht om terug te blikken en vooruit te kijken heb ik opgepakt samen met een team dat bestaat uit Tialda Haartsen, Pieter Hooimeijer en Harry van Waveren. Dit Team Midterm Review bevolkingsdaling (TMR) heeft in de maanden juni en juli een intensieve ronde gemaakt langs alle krimp- en anticipeergebieden in Nederland. We hebben daarbij gesprekken gevoerd met bewoners, ondernemers, professionals van maatschappelijke instellingen en ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van overheden. We hebben thematische gesprekken gevoerd over economische vitaliteit en arbeidsmarkt en gesproken met vertegenwoordigers van diverse ministeries, het InterProvinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Door deze gespreksronde hebben wij een breed beeld gekregen van de problematiek en de vele inspanningen die plaats vinden in het land.

De bezoeken aan de krimp- en anticipeerregio's waren zonder uitzondering fascinerend en leerzaam. Wij zijn onder de indruk geraakt van de enorme drive en passie waarmee bewoners en professionals aan de slag zijn en hun continue betrokkenheid bij het vorm geven aan creatieve oplossingen. Tijdens de vele gesprekken zijn wij ons gaan realiseren dat het inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling van iedereen een groot uithoudingsvermogen en creativiteit vergt. Namens het TMR wil ik alle mensen in de krimp- en anticipeergebieden bedanken voor de gastvrije ontvangst, de kostbare tijd die ze hebben vrijgemaakt om met ons in gesprek te gaan en hun inbreng. Zonder deze bijdragen had voorliggende rapportage niet tot stand kunnen komen.

In de rapportage hebben wij aanbevelingen opgenomen voor minister Blok, maar ook voor andere partijen zoals ministeries, provincies, gemeenten, IPO, VNG en bedrijven. Wij hopen dat deze partijen daar hun voordeel mee doen. De titel van het rapport: "Grenzen aan de Krimp, Toespitsing Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling Noodzakelijk" refereert aan onze hoofdboodschap. Ons advies aan minister Blok en de andere betrokkenen partijen is om bij het vervolg van het actieplan te focussen op de gebieden met huishoudensdaling en de aanpak door middel van een Rijksagenda Krimp in deze gebieden te intensiveren. Wij constateren dat in gebieden met huishoudensdaling er een cumulatie van problemen optreedt die de slagkracht van regionale partijen te boven gaat en een intensieve interbestuurlijke aanpak vergt. In tegenstelling tot eerdere aannames breidt deze huishoudensdaling zich niet uit als een olievlek over het land, maar blijft deze begrensd tot een beperkt aantal regio's.

Tot slot bedank ik minister Blok voor het gestelde vertrouwen, mijn teamleden Tialda Haartsen, Pieter Hooimeijer en Harry van Waveren voor hun deskundige inbreng en het Ministerie van BZK voor de ambtelijke ondersteuning.

Pauline Krikke

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1. Midterm review bevolkingsdaling: terugblikken en vooruitkijken</b> .....	<b>8</b>
1.1 Inleiding .....	9
1.2 Aanleiding midterm review bevolkingsdaling .....	9
1.3 Leeswijzer .....	10
<b>Hoofdstuk 2. Aanpak van de krimp: herijking en focus</b> .....	<b>12</b>
2.1 Een gebiedsgerichte aanpak .....	13
2.2 Problematiek van de krimpgebieden .....	13
2.3 Focus in de aanpak op krimp .....	15
<b>Hoofdstuk 3. Beleidsthema's van het actieplan</b> .....	<b>18</b>
3.1 Pijler Wonen .....	19
3.2 Pijler Voorzieningen .....	22
3.3 Pijler Economische vitaliteit en arbeidsmarkt .....	26
<b>Hoofdstuk 4. De partners van het actieplan</b> .....	<b>30</b>
4.1 Algemeen .....	31
4.2 Bewoners .....	31
4.3 Maatschappelijke instellingen .....	32
4.4 Ondernemers .....	32
4.5 Gemeenten .....	33
4.6 Provincies .....	34
4.7 Het Rijk .....	35
<b>Hoofdstuk 5. Overzicht aanbevelingen</b> .....	<b>38</b>
<b>Bijlage Landelijke knellende wet- en regelgeving</b> .....	<b>42</b>
<b>Bijlage Overzicht gesprekken</b> .....	<b>46</b>
<b>Bijlage Primosprognose 2013</b> .....	<b>50</b>
<b>Bijlage Indeling Topkrimpggebieden en Anticipergebieden</b> .....	<b>52</b>

# Samenvatting

## Midterm Review Bevolkingsdaling

In 2009 is het Rijk samen met IPO (Interprovinciaal Overleg) en VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) gestart met het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. In 7 krimpregio's en 16 anticipeerregio's zijn veel initiatieven genomen inzake het thema bevolkingsdaling om de gevolgen van demografische verandering zo tijdig en goed mogelijk te begeleiden. Inmiddels is de uitvoering van dit Actieplan vijf jaar onderweg.

Minister Blok voor Wonen en Rijksdienst heeft het Team Midterm Review bevolkingsdaling (TMR) gevraagd om samen met regionale partners in de krimp- en anticipeergebieden terug- en vooruit te kijken op het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.

In dit kader hebben in provincies met één of meer krimp- of anticipeerregio's gesprekken plaats gevonden met overheden (bestuurders en ambtenaren), bewoners, maatschappelijke instellingen en ondernemers. Daarnaast is een drietal regionale tafels over economische vitaliteit en arbeidsmarkt georganiseerd en hebben gesprekken plaats gevonden met IPO, VNG en ministeries. Op deze wijze heeft het TMR met veel relevante partijen in de krimp- en anticipeerregio's gesproken en zich een uitgebreid beeld gevormd. Voorliggende rapportage geeft de bevindingen weer van het TMR en bevat aanbevelingen voor het vervolg van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.

## Interbestuurlijke aanpak

Een algemene constatering is dat het Actieplan heeft bijgedragen aan de vooruitgang die regionale partijen in krimp- en anticipeergebieden hebben geboekt. Een belangrijke bijdrage van het Actieplan is geweest dat door de interbestuurlijke aanpak gemeenten beseften dat zij er niet alleen voor staan. Daarnaast is er hierdoor, met inachtneming van een ieders rol, de samenwerking gezocht en er een actieve houding ontstaan om de uitdagingen op te pakken. De bijdrage van het Actieplan heeft vooral betrekking op bewustwording, agendavorming, experimenten en kennisdeling. Daarnaast heeft het bijgedragen aan de ontwikkeling en inzet van instrumenten.

## Focus op krimp

Demografische ontwikkelingen als bevolkingsdaling, ontgroening, vergrijzing en verandering in de samenstelling van de beroepsbevolking vinden in veel gebieden in Nederland plaats en kunnen, mits tijdig voorzien, met het bestaande instrumentarium worden aangepakt of opgevangen. In gebieden waar huishoudensdaling optreedt, is echter sprake van een cumulatieve problematiek voor wat betreft economische structuur, arbeidsmarkt, woningmarkt, leefbaarheid en geografische ligging. Oorzaken van huishoudenskrimp zijn de zwakke economische structuur van de regio's en een eenzijdige arbeidsmarkt waardoor jongeren van wie de opleiding niet aansluit bij de arbeidsmarkt verhuizen naar elders en daar

kinderen krijgen. Een andere oorzaak is de perifere ligging. De afstand tot stedelijke agglomeraties en de ligging aan de grens vormen barrières voor de arbeidsmobiliteit. De krimp van het aantal huishoudens leidt tot afname van de verzorgende werkgelegenheid en aanbodleegstand op de woningmarkt. Het adresseren van deze cumulatie van problemen vergt een gebiedsgerichte aanpak en rechtvaardigt de betrokkenheid van meerdere overheidslagen. Het TMR is van mening dat het beleid ten aanzien van bevolkingsdaling gefocust moet worden op de gebieden die te maken hebben of krijgen met huishoudensdaling. Het TMR stelt voor om een selectie te maken in de huidige krimp- en anticipeergebieden, op basis van het criterium huishoudensdaling, en de interbestuurlijke aanpak te richten op de volgende krimpregio's:

1. Eemsdelta
2. Noordoost Groningen
3. De Marne
4. Parkstad Limburg
5. Maastricht-Mergelland
6. Westelijke Mijnstreek
7. Zeeuws- Vlaanderen
8. Noordoost Friesland
9. Zuidoost Friesland
10. Oost Drenthe
11. Achterhoek

Vier van de krimpregio's in deze selectie zijn nieuw. Het TMR stelt aan het Ministerie van BZK voor de regio's Noordoost Friesland, Zuidoost Friesland, Oost Drenthe en Achterhoek te consulteren over de toekenning van de status van krimpregio. Het TMR ziet geen aanleiding om de 4 nieuwe krimpregio's met terugwerkende kracht dezelfde faciliteiten toe te kennen als de 7 huidige krimpregio's. Bij toekomstige afspraken zouden de 11 krimpregio's gelijk behandeld moeten worden.

Voor de huidige anticipeergebieden waar het voor 2040 voorspelde aantal huishoudens niet lager wordt dan het huidige aantal, stelt het TMR voor deze gebieden (voorlopig) de mogelijkheid te geven om gebruik te maken van de door BZK ontwikkelde instrumenten- box, toegang te bieden tot beschikbare kennis en netwerken en bestaande afspraken na te komen, maar de betrokkenheid vanuit het actieplan af te bouwen.

## Intensivering voor krimpgebieden

Het TMR is voorstander van een beleidsintensivering voor de 11 krimpgebieden. Deze intensivering heeft betrekking op de 3 pijlers van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Het complete overzicht van de aanbevelingen van het TMR is weergegeven in hoofdstuk 5. In deze samenvatting zijn de aanbevelingen weergegeven die betrekking hebben op de beleidsintensivering in krimpgebieden.

### **Verbreiding van de Rijksbetrokkenheid met een Rijksagenda Krimp**

Bij de ontwikkeling en uitvoering van generiek beleid door de verschillende ministeries is aandacht voor de consequenties van dit beleid voor krimpgebieden niet vanzelfsprekend. Door de breedte en cumulatie van de problematiek in krimpgebieden die veel beleidssectoren omvat, werkt generiek beleid anders uit in deze gebieden.

Vanuit de regio's wordt een bredere betrokkenheid vanuit verschillende ministeries nodig geacht. De invalshoek van mogelijke consequenties van beleid voor krimpgebieden, het proactief meedenken door BZK bij voorgenomen beleid en de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving van departementen kunnen hieraan bijdragen. Het TMR stelt voor hier invulling aan te geven door het opstellen van een Rijksagenda Krimp met concrete acties en aanpakken, waarbij BZK de totstandkoming van de Rijksagenda Krimp aanjaagt en waarbij de andere ministeries vanuit de eigen beleidsverantwoordelijkheid deelnemen.

### **Aandacht voor de particuliere woningvoorraad**

Huishoudenskrimp leidt tot een verstoring van het evenwicht op de woningmarkt en, zonder ingrijpen, tot structureel negatieve residuele grondwaarden. De onderkant van de particuliere woningmarkt is hierbij het meest kwetsbaar. Eigenaar bewoners in krimpregio's ondervinden hiervan als eerste de gevolgen. Voor het evenwicht op de woningmarkt is het uit de markt kunnen nemen van deze minder gewilde koopwoningen van belang, maar een verdienmodel daarvoor ontbreekt omdat transformatie naar ander vastgoed onmogelijk is gezien de structurele overschotten in zowel het commerciële als het maatschappelijk vastgoed in deze regio's. Sloop zonder herontwikkeling is onvermijdelijk en dit kan worden opgepakt door voor de onderkant van de particuliere woningvoorraad een onttrekkingsfonds in te stellen. Op gemeentelijk niveau is het organiseren van een dergelijke aanpak moeilijk, omdat gemeenten te veel naar elkaar kijken en niet zelden elkaars concurrenten zijn. Regionale regie is nodig om een onttrekkingsfonds in een krimpgebied kansrijk op te zetten. Het TMR beveelt aan om te onderzoeken op welke wijze en op welk schaalniveau een sloop- of onttrekkingsfonds voor particuliere woningen ingericht en gevuld zou kunnen worden. Het Rijk en de provincies zouden hierin het voortouw moeten nemen en dit onderdeel moeten maken van een planmatige herstructurering van de woningvoorraad.

### **Corporaties essentiële partners**

Het TMR constateert dat de woningcorporaties in krimpgebieden zeer gewaardeerde maatschappelijke partners zijn, en in sommige gebieden zelfs één van de weinige actieve partners. De aankomende wijzigingen in wet- en regelgeving beperken het speelveld van de woningcorporaties. Het TMR is van mening dat de rol van woningcorporaties in krimpgebieden bij de aanpak van de problematiek zo cruciaal is dat belemmeringen zoveel mogelijk voorkomen moeten worden en dat coulançe op de aangescherpte regels ten aanzien van het werkdomein gewenst is, zoals ten aanzien van leefbaarheid en

maatschappelijk vastgoed. Het TMR is voorstander van samenwerking tussen het openbaar bestuur en woningcorporaties bij de ontwikkeling en het beheer van nieuw maatschappelijk vastgoed zoals kleine eerstelijns gezondheidscentra of multifunctionele accommodaties met een buurt- of dorpsgerichte functie in krimpgebieden. Het TMR ziet daarbij voor de woningcorporaties een rol als ontwikkelaar en beheerder en voor het openbaar bestuur een rol als eigenaar en investeerder. Voorkomen dient te worden dat de kosten en financiële risico's van maatschappelijk vastgoed bij de woningcorporaties worden gelegd.

### **Duidelijke keuzes voor het primair onderwijs**

Het TMR concludeert dat de urgentie om op korte termijn tot samenwerking te komen in het primair onderwijs in krimpgebieden groot is. Waar elders in Nederland de leerlingenaantallen zich na 2021 (gedeeltelijk) herstellen, is de daling in de meeste krimpgebieden structureel. De bekostigingssystematiek in het primair onderwijs bevat met de toeslag voor kleine scholen een financiële prikkel om klein te blijven. Vanuit de overweging van de kwetsbaarheid van de kwaliteit op kleine scholen is een minimale schoolgrootte van 80 tot 100 leerlingen wenselijk. Het TMR betreurt dat de omzetting van de kleinscholentoeslag naar een samenwerkings-toeslag niet is doorgegaan. Gezien de urgentie van de problematiek en het huidige inefficiënte gebruik van onderwijsmiddelen is het TMR voorstander van maatregelen om de perverse prikkels in het systeem weg te nemen en duidelijke keuzes te maken ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Het TMR pleit voor het omzetten van de kleinscholentoeslag naar een samenwerkingstoeslag en het bevorderen van een efficiënter gebruik van het vastgoed in het primair onderwijs.

### **Regionaal economisch beleid en versterking van de arbeidsmarkt**

De zwakke economische structuur en de eenzijdige arbeidsmarkt zijn mede de oorzaken van problematiek in de krimpgebieden. De veerkracht van een regionale arbeidsmarkt wordt gebaseerd op de mogelijkheden die werknemers hebben om na ontslag zonder omscholing en zonder te verhuizen een nieuwe baan te vinden binnen een acceptabele woon-werkreistijd. Het inzetten op het verbeteren van de veerkracht van krimpgebieden is naar de mening van het TMR een belangrijke opgave die op provinciaal niveau zou moeten worden opgepakt. Dit kan op verschillende manieren.

Het TMR heeft in de diverse regio's gezien dat smart specialisation op het netvlies staat, maar is van mening dat hier nog meer rendement is te behalen. Inzetten op het MKB, juist in deze regio's, is van belang. Gedacht kan worden aan het stimuleren van opleidingen en aanhaken bij de lokale bedrijvigheid.

Landelijke beleid zoals het aanwijzen van topsectoren en het concentreren van rijksdiensten kan de veerkracht van regio's juist doen verminderen.

Ook grensoverschrijdende samenwerking op de arbeidsmarkt biedt kansen. De afgelopen jaren is veel kennis verzameld over de belemmeringen voor het werken over de grens. Dit heeft nog niet geleid tot grote doorbraken. Daardoor blijft het overwinnen van genoemde belemmeringen in de meeste gevallen een individuele zaak. Voor deze individuen is goede informatie over grensarbeid en de persoonlijke gevolgen van belang. Echter, deze is helaas niet makkelijk te verkrijgen. Websites met algemene informatie zijn er genoeg, specifieke informatie of hulp bij persoonlijke belemmeringen slechts zeer beperkt.

In de grensstreken wordt gewezen op het belang van de Duitse taal in onderwijsprogramma's om de taalbarrière bij het werken in Duitsland te kunnen slechten. Het TMR pleit voor het beschikbaar stellen van extra middelen voor de grensregio's om Duits als keuzevak te stimuleren en voor experimenteerruimte voor MBO-opleidingen om Duits als verplicht examenvak in plaats van Engels mogelijk te maken.

### **Regionale regierol provincies cruciaal voor regionale samenwerking**

Over het algemeen is het gekozen schaalniveau van een regio zowel bestuurlijk als ruimtelijk een effectief schaalniveau voor de aanpak van de gevolgen van huishoudensdaling. Niet overal wordt echter in voldoende mate regionaal samenwerkt. Dit verhindert het ontwikkelen van gezamenlijke visies en dat kan vooral in de uitvoeringsfase een belemmering vormen. Het ontbreken van dergelijke visies levert ook een belemmering op in de samenwerking met maatschappelijke instellingen. Maatschappelijke instellingen hebben in de gevoerde gesprekken meermaals aangegeven, dat de schaal waarop gemeenten opereren niet past bij de schaal waarop bepaalde opgaven moeten worden aangepakt en waarop maatschappelijke instellingen zelf actief zijn. Juist nu lokale overheden een steeds grotere rol krijgen, is aandacht voor de regionale aanpak van de krimpproblematiek belangrijk. Zeker op het punt van de woningmarkt en de planning van voorzieningen is regionale samenwerking noodzakelijk. Gemeenten zijn hiervoor uiteraard als eerste aan zet, maar als het spel stukt, moeten provincies eerder een regierol pakken en het beschikbare instrumentarium voortvarender benutten. Samenwerking op regionaal niveau is niet alleen noodzakelijk tussen gemeenten, maar ook met maatschappelijke organisaties en andere partijen. Dit vraagt om regie op regionaal niveau richting alle betrokken partijen. Het TMR stelt voor dat het Rijk met alle provincies met krimpgebieden nieuwe convenanten afsluit over de aanpak van de krimpproblematiek en de inzet van instrumenten op het gebied van wonen, voorzieningen, economische vitaliteit en arbeidsmarkt.

### **Partners voor het vervolg van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling**

Provincies zijn een cruciale partner bij de aanpak van de problematiek. Aangezien het IPO sinds de vernieuwde prioriteitsstelling in 2011, krimp niet meer op de agenda heeft staan, zouden de direct betrokken provincies preferente partners van het actieplan kunnen zijn. De VNG doet actief mee en stelt capaciteit beschikbaar om

namens de gemeenten deel te nemen in het actieplan. Naast de ondertekenaars is betrokkenheid van bewoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen van groot belang bij de aanpak van de problematiek. Visieontwikkeling door provincies en samenwerkende gemeenten bieden deze partijen zekerheid bij het doen van (des)investeringen en zorgen voor een democratische legitimatie voor de ondersteuning van maatschappelijke initiatieven.

Burgerinitiatief is onmisbaar in krimpgebieden, maar het benodigd initiatief en organisatorisch vermogen is niet overal aanwezig. Daar waar de voorwaarden voor burgerinitiatief in een gebied niet aanwezig zijn, zou de lokale overheid actiever moeten stimuleren en faciliteren.



# HOOFDSTUK 1.

Midterm review bevolkingsdaling:  
terugblikken en vooruitkijken

## 1.1 Inleiding

Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling is in 2009 opgesteld en ondertekend door drie partners, te weten het Rijk, de VNG en het IPO. Het doel van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling is het waarborgen van de leefbaarheid voor inwoners in de krimp- en anticipeergebieden. Het programma is gebaseerd op drie pijlers en een fasering. De drie pijlers zijn wonen, voorzieningen en de later toegevoegde pijler economische vitaliteit en arbeidsmarkt. De fasering bestaat uit zes fases: bewustwording, visievorming, planvorming, programmering, uitvoering en verankering in de beleidscyclus.

## 1.2 Aanleiding midterm review bevolkingsdaling

De realisatie van de Rijksbeleidsdoelstellingen wordt periodiek geëvalueerd in beleidsdoorlichtingen. In 2014 vindt de beleidsdoorlichting plaats van het programma bevolkingsdaling. Dit programma is onderdeel van begrotingsartikel 2.3 woonomgeving en bouw: kwaliteit woon- en leefomgeving van de begroting voor Wonen en Rijksdienst<sup>1</sup>. Het programma bevolkingsdaling betreft de inzet vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om krimp- en anticipeergebieden te ondersteunen bij het oplossen van knelpunten als gevolg van bevolkingsdaling, vergrijzing en ontgroening. Het Ministerie van BZK geeft door middel van het programma bevolkingsdaling invulling aan haar inhoudelijke betrokkenheid en coördinerende rol in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling dat in 2009 is opgesteld. De beleidsdoorlichting van het programma bevolkingsdaling richt zich op de periode 2009 tot 2014 en is gericht op de evaluatie van de inzet van het Ministerie van BZK.

Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling is naast het Rijk ook door de VNG en IPO ondertekend. Daarnaast zijn de provincies, regio's en gemeenten direct betrokken evenals maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers. Ten opzichte van enkel een evaluatie van het BZK-deel van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling biedt de combinatie van terugblikken en vooruitblikken, samen met deze betrokken partners, een meerwaarde. Door de partners en betrokkenen van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling te raadplegen, ontstaat een completer beeld voor de evaluatie van het beleid. Daarnaast levert dit proces input op voor een agenda voor de toekomst en aanbevelingen voor het vervolg van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.

Dit rapport bevat de neerslag van de bevindingen en aanbevelingen voor het Team Midterm Review bevolkingsdaling (TMR). Minister Blok voor Wonen en Rijksdienst heeft het TMR de opdracht gegeven om op basis van gesprekken met de partners van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling en overige betrokkenen een midterm review op te stellen met aanbevelingen voor de komende periode.

Het team midterm review bevolkingsdaling (TMR) bestaat uit:

- Pauline Krikke
  - Voorzitter TMR
  - Consultant en toezichthouder voor overheid en bedrijfsleven
  - Voormalig burgemeester van Arnhem
  - Voormalig wethouder van Amsterdam
- Harry van Waveren
  - Adviseur, bestuurder en toezichthouder in de (semi-) publieke sector
  - Voorzitter werkgroep economische vitaliteit en arbeidsmarkt van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling
  - Voormalig gedeputeerde van Zeeland
- Pieter Hooimeijer
  - Hoogleraar sociale geografie en demografie, Universiteit van Utrecht
- Tialda Haartsen
  - Universitair docent culturele geografie, Rijksuniversiteit Groningen
  - Wetenschappelijk coördinator Kennisnetwerk Krimp Noord Nederland

In de maanden juni en juli heeft het TMR alle krimp- en anticipeergebieden bezocht en gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en bewoners. Het TMR heeft zich door deze werkwijze, waarvoor in diverse regio's waardering is uitgesproken, een gedetailleerd beeld gevormd van de lokale omstandigheden. In Noordoost Nederland, Zuidwest Nederland en Limburg zijn tevens regionale economische tafels georganiseerd, waarbij gesproken is met onder andere wetenschappers, ondernemers en overheden over economische vitaliteit en arbeidsmarkt in krimp- en anticipeergebieden. Het overzicht van de gesprekken is weergegeven in de bijlagen. Tijdens de gesprekken is door het TMR aan alle deelnemers gevraagd om concrete knelpunten ten aanzien van wet- en regelgeving op rijksniveau schriftelijk aan te leveren. Genodigden voor de gesprekken die verhinderd waren is de mogelijkheid geboden schriftelijk te reageren.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 33 750 XVIII 2013–2014, 33 750 XVIII, nr. 2.

## 1.3 Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage is als volgt. Het hoofdstuk samenvatting, geeft de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het TMR weer en is als eigenstandig stuk leesbaar. De hoofdstukken 2, 3 en 4 bevatten de uitgebreide beschrijving van de bevindingen en de argumentatie waarmee het TMR tot de aanbevelingen is gekomen. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de problematiek van bevolkingsdaling en de gehanteerde gebiedsindeling. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van het TMR ten aanzien van de drie pijlers wonen, voorzieningen en economische vitaliteit en arbeidsmarkt. In hoofdstuk 4 komen de partners van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling en de overige betrokkenen aan bod.

Tijdens de gesprekken zijn de gesprekspartners in de krimp- en anticipeerregio's opgeroepen concrete knelpunten op het gebied van landelijke wet- en regelgeving aan te geven. De opbrengst van deze oproep is in de bijlage weergegeven.

In de tekst zijn diverse uitspraken uit de gevoerde gesprekken als quotes anoniem weergegeven.



# HOOFDSTUK 2.

Aanpak van de krimp:  
herijking en focus



## 2.1 Een gebiedsgerichte aanpak

### 2.1.1 Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling

In 2009 is het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling van start gegaan waarmee het Rijk, IPO en VNG richting geven aan de beleidsmatige aanpak van bevolkingsdaling in Nederland. In de voorafgaande analyse van de problematiek is destijds gebruik gemaakt van diverse studies en prognoses<sup>2</sup>. In het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling is tevens gebruik gemaakt van de adviezen van het zogeheten Topteam Krimp. Op verzoek van minister Van der Laan (Wonen, Wijken en Integratie) en staatssecretaris Bijleveld (BZK) heeft het Topteam Krimp, bestaande uit de heren Dijkstal en Mans, geadviseerd over de aanpak van de krimpproblematiek in de krimpregio's Parkstad Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. Uit deze adviezen vloeit voort wanneer bevolkingskrimp problemen oplevert: "Bevolkingsdaling wordt een probleem als het zich regionaal voordoet, substantieel in omvang is, gepaard gaat met huishoudensdaling en structureel van aard is. In die gevallen is een interbestuurlijke aanpak wenselijk."<sup>3</sup> Deze lijn van het Topteam is in 2009 overgenomen door het toenmalige Kabinet Balkenende IV.

### 2.1.2 De indeling in krimp- en anticipeergebieden

Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling is in 2009 begonnen met vier krimpgebieden in drie provincies. In 2011 heeft er in overleg met de provincies een uitbreiding en precieze afbakening van de aandachtsgebieden van het Actieplan plaatsgevonden. Aanleiding voor deze uitbreiding was de veronderstelling dat "krimp een fenomeen is waarmee een steeds groter deel van Nederland te maken krijgt in de komende decennia en hier goed op in moet spelen. In de regio's die op kortere of langere termijn met krimp te maken krijgen, is het de opdracht om tijdig en effectief in te spelen op die aanstaande daling en de veranderende samenstelling van (beroeps)bevolking."<sup>4</sup> Dit heeft geleid tot de introductie van anticipeergebieden. Vanaf 2011 worden 23 krimp- en anticipeergebieden onderscheiden, waarvan 7 krimpgebieden en 16 anticipeergebieden (zie kaartje in de bijlagen).

### 2.1.3 Discussie over de gebiedsindeling

De gehanteerde indeling in krimp- en anticipeergebieden heeft aanleiding gegeven tot discussies die als volgt zijn te categoriseren:

- Regio's die geen anticipeergebied zijn, maar wel te maken hebben of krijgen met bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing en anticipeergebied willen worden.
- Regio's die anticipeergebied zijn maar die de problematiek niet als urgent ervaren en geen anticipeergebied willen zijn.
- Regio's die anticipeergebied zijn en de status van krimpgebied willen verwerven.

In de brief van minister Blok aan de Tweede Kamer, waarin een reactie gegeven wordt op de initiatiefnota "Regionale verschillen; omgaan met krimp" van het Tweede Kamerlid De Vries<sup>5</sup>, worden de volgende criteria aangegeven voor de indeling van krimp- en anticipeergebieden:

Voor krimpgebieden geldt dat er in 2014 sprake is van een gerealiseerde bevolkingsdaling ten opzichte van eerdere jaren;

- De geprognosticeerde bevolkingsdaling in de periode 2014-2040 bedraagt ten minste 12,5%;
- De geprognosticeerde huishoudensdaling in de periode 2014-2040 bedraagt ten minste 5%.

De huidige criteria voor anticipeergebieden zijn:

- De geprognosticeerde bevolkingsdaling en/of huishoudensdaling in de periode 2014-2040 bedraagt ten minste 2,5%;
- Bestaande anticipeergebieden die niet aan het criterium van 2,5% daling voldoen, kunnen op verzoek anticipeerregio blijven, indien er sprake is van een bovengemiddelde ontgroening, vergrijzing of daling van de potentiële beroepsbevolking.

Door het Ministerie van BZK wordt in 2014 met provincies en regio's overlegd over de indeling in krimp- en anticipeergebieden waarvan de uitkomst in 2014 verwacht wordt.

## 2.2 Problematiek van de krimpgebieden

### 2.2.1 Signalen uit de gesprekken

In de gesprekken die het TMR gevoerd heeft, komt een aantal thema's naar voren. Regelmatig werd aangegeven, dat de aanwijzing als krimp- of anticipeergebied geholpen heeft bij de aandacht voor en de bewustwording van de problematiek en de aanpak daarvan. Een aantal keren kwam naar voren dat men het label negatief vindt.

<sup>2</sup> O.a.: Regionale bevolkingsprognose CBS/PBL, oktober 2009; 2 Van groei naar krimp, een demografische omslag in beeld, WPRB/NIDI, 2009; 3 'Structurele bevolkingsdaling. Een urgente invalshoek voor beleidsmakers', o.l.v. W. Derks 2006, in opdracht van de secretarissen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en van de VROM-Raad)

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 13 (Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Krimpen met kwaliteit), p. 9.

<sup>4</sup> Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling 2011

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 33 894, 2013-2014, nr. 4.

Een belangrijk thema is het onderscheid tussen krimpgebieden en anticipeergebieden.

Anticipeergebieden wijzen er op dat het onderscheid tussen beiden te rigide gehanteerd wordt en dat het zijn van anticipeergebied onvoldoende oplevert in vergelijking met krimpgebieden. Ook de sterke lobby die krimpgebieden voeren, wordt als belemmerend gezien voor anticipeergebieden, omdat er niet gezamenlijk wordt opgetrokken. Anderzijds benadrukken de krimpregio's dat de aandacht die nu uitgaat naar de 16 anticipeergebieden ten koste kan gaan van de aandacht voor krimpgebieden, die ook nog lang niet klaar zijn.

Het TMR constateert dat de verschillen tussen de aanvankelijk aangemerkte regio's pregnanter worden. Dit betreft zowel verschillen tussen landsdelen als verschillen binnen landsdelen. Die verschillen hebben betrekking op demografische ontwikkelingen, maar ook op sociaal- economische ontwikkelingen, zoals economische structuur, werkgelegenheid en voorzieningen. De krimp- en anticipeergebieden zijn daarbij niet over één kam te scheren. De uitbreiding met 16 anticipeergebieden is door diverse krimpregio's ervaren als een verwatering van de problematiek met als gevolg een verlies aan focus op de echte problemen. Tussen de 16 anticipeergebieden blijken grote verschillen aanwezig in problematiek en probleemperceptie. Het agenderen van de problematiek vanuit BZK en het aanbieden van instrumenten uit de BZK instrumentenbox is in enkele anticipeergebieden niet op prijs gesteld.

Deze signalen zijn voor het TMR aanleiding geweest om in te zoomen op de huidige indeling in krimp- en anticipeergebieden en de ernst van de problematiek.

*“Toen de anticipeerregio's kwamen leek de krimp wel voorbij”*

### 2.2.2 De essentie van de problematiek

De krimpgebieden zien zich in vergelijking met de rest van Nederland gesteld voor grote uitdagingen door bevolkingsdaling en huishoudensdaling, maar ook bovenmatige vergrijzing, ontgroening en daling van de beroepsbevolking. Door deze demografische veranderingen zijn er forse opgaven zoals de sloop van woningen, sluiting van scholen, zwembaden en andere voorzieningen, aanpak van leegstand en herstructurering.

Veel van deze ontwikkelingen doen zich ook in andere delen van het land voor. Tegelijkertijd is te constateren dat deze ontwikkelingen harder aankomen en structureler zijn in de regio's met (voorspelde) huishoudenskrimp. Scholen zijn hierbij een goed voorbeeld. Met uitzondering van de regio's Amsterdam en Den Haag, daalt in Nederland het aantal jongeren in de leeftijd van 0-14 tot 2020, als gevolg van de pil-dip in de jaren 1975-1990, waardoor er nu minder vrouwen in de vruchtbare leeftijd zijn. Na 2020 groeien de leerlin-

genaantallen weer overal behalve in de gebieden waarvoor huishoudenskrimp wordt voorspeld<sup>6</sup>. Daar is de krimp structureel.

De problematiek van krimpgebieden is door de huishoudensdaling beduidend ernstiger dan die van anticipeergebieden. Een groot verschil met krimpgebieden is dat de meeste anticipeergebieden wel te maken krijgen met bevolkingsdaling, vergrijzing, ontgroening en dalende beroepsbevolking, maar niet met huishoudensdaling. Het is de huishoudensdaling die van krimp krimp maakt.

### 2.2.3 Geen olievlekwerking

Bij de opzet en latere uitbreiding van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling is uitgegaan van de aanname dat de problematiek in de krimpgebieden zich op termijn over andere delen van het land zou verspreiden. De problematiek in de krimpgebieden blijkt echter significant anders dan een aantal ontwikkelingen en verschijnselen waarmee de anticipeergebieden, maar ook andere delen van het land te maken hebben of in de komende jaren te maken krijgen. In anticipeergebieden komt bevolkingsdaling voor als gevolg van gezinsverdunding zonder dat dit leidt tot huishoudensdaling.

De aanname dat anticipeergebieden als zij niet inspelen op de aankomende bevolkingsontwikkelingen te maken krijgen met dezelfde problematiek als krimpregio's klopt niet. Bevolkingsdaling doet zich op veel plekken voor, maar de in het VROM-raad advies<sup>7</sup> voorspelde huishoudenskrimp die zich als een olievlek zou verspreiden over Nederland is onjuist gebleken. Het is een beperkt aantal perifeer gelegen regio's die te maken krijgen met een dergelijke krimp.

### 2.2.4 Cumulatie van problemen

In veel van de gebieden waar krimp optreedt zijn ook andere problemen, zoals: een groot percentage van de bevolking dat werkt in de sociale werkvoorziening; een weinig veerkrachtige regionale arbeidsmarkt<sup>8</sup>; een eenzijdige economische structuur; relatief veel inwoners met een gemiddeld minder goede gezondheidssituatie<sup>9</sup>; relatief veel inwoners met een lage sociaaleconomische status<sup>10</sup>; het ontbreken van een markt die opgaven oppakt; aardbevingsproblematiek, etcetera. Wanneer de demografische opgave wordt gecombineerd met deze gebiedsspecifieke (zware) problematiek ontstaan gebieden met een cumulatieve problematiek.

<sup>6</sup> CBS Statline geeft de regionale voorspelling van het aantal 5-14 jarigen, die laat zien dat met uitzondering van Zuid-Limburg alle krimpregio's tot 2040 van jaar op jaar met minder leerlingen moeten rekenen.

<sup>7</sup> 'Structurele bevolkingsdaling. Een urgente invalshoek voor beleidsmakers', o.l.v. W. Derks 2006, in opdracht van de secretarissen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en van de VROM-Raad.

<sup>8</sup> Anet Weterings, Dario Diodato en Martijn van den Berge, *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*. PBL, rapport 669 (2013).

<sup>9</sup> Verweij A, van der Lucht F, *Gezondheid in krimpregio's: Verdiepingsstudie*, RIVM Rapport 270742001( 2014).

<sup>10</sup> Jan Dirk Gardenier, *Rijk met kleine dorpen. Een sociologische studie naar het platteland van Noord-Groningen* ( Assen 2012).

In krimpgebieden worden de problemen groter omdat er meer problemen zijn, m.a.w. problemen versterken elkaar, het zogenaamde multipliereffect. Zo worden bijvoorbeeld de gevolgen van leerlingdaling ernstiger als ook andere voorzieningen moeten sluiten. Crossovers tussen sectoren zijn dan niet meer mogelijk. Het is immers lastiger om leegstaande scholen te herbestemmen voor andere doeleinden. Als er geen kinderen meer zijn voor de school, dan kan het schoolgebouw ook niet worden omgezet naar een jongerencentrum. Het is al sprake is van een ernstig werkloosheidsprobleem en van relatief meer mensen met een lage sociaaleconomische status dan komt de Participatiewet harder aan. Een ander voorbeeld: als binnen allerlei verschillende sectoren bezuinigd wordt en onderdelen sluiten, dan valt in totaal veel werkgelegenheid weg. Als een verzorgingstehuis dicht gaat verdwijnt de voorziening, maar verdwijnt de directe en indirecte werkgelegenheid ook. Daardoor kan de onderwijsinfrastructuur veranderen en zullen er mogelijk minder nieuwkomers komen omdat er minder voorzieningen zijn etcetera.

Het oplossend vermogen van een gebied vermindert naarmate er sprake is van meer negatieve ontwikkelingen die op elkaar inspelen en elkaar versterken. In gebieden met een dergelijke cumulatieve problematiek, is beleidsintensivering en een gebiedsgerichte aanpak gerechtvaardigd vanuit de gedachte dat daar waar sprake is van een dusdanige problematiek dat deze niet kan worden opgelost vanuit (de krachten van) het gebied zelf, er vanuit de regio, provincie of het Rijk ondersteuning nodig is.

### 2.2.5 Grensproblematiek

Gebieden waar de gevolgen van krimp optreden zijn veelal grensregio's. Deze ligging aan de grens is de oorzaak van een aantal nadelen. Allereerst mist een aantal grensregio's door de perifere ligging agglomeratievoordelen die andere regio's wel hebben en die kunnen helpen bij de aanpak van de problematiek. Een tweede nadeel van de ligging aan de grens is dat landelijk beleid in grensregio's niet toereikend is of zelfs schadelijke gevolgen kan hebben. Een derde nadeel van de ligging aan de grens kan de uitwerking van verschillen in wet- en regelgeving zijn. Zo is de kinderopvang in België gratis, waardoor deze voorziening aan de Nederlandse kant van de grens onder druk staat. Een vierde probleem van de ligging aan de grens is dat het vrije verkeer op de arbeidsmarkt in de praktijk gehinderd wordt door praktische hindernissen ten aanzien van pensioenvoorzieningen, hypotheek, zorgverzekeringen en erkenning van diploma's, culturele verschillen en taalbelemmeringen<sup>11</sup>.

De ligging aan de grens biedt ook kansen. Een deel van de krimpregio's ligt vanuit nationale optiek gezien perifeer, maar internationaal gezien biedt de aanwezigheid van stedelijke agglomeraties over de grens mogelijkheden, zoals in Zeeland en Zuid Limburg het geval is. Ondanks het beleid van Grensoverschrijdende Samenwerking

(GROS) en de ontwikkelingen van kansentlassen voor grensoverschrijdende samenwerking is het overheersende beeld dat de grens nog teveel als barrière en te weinig als poort naar kansen wordt ervaren.

## 2.3 Focus in de aanpak op krimp

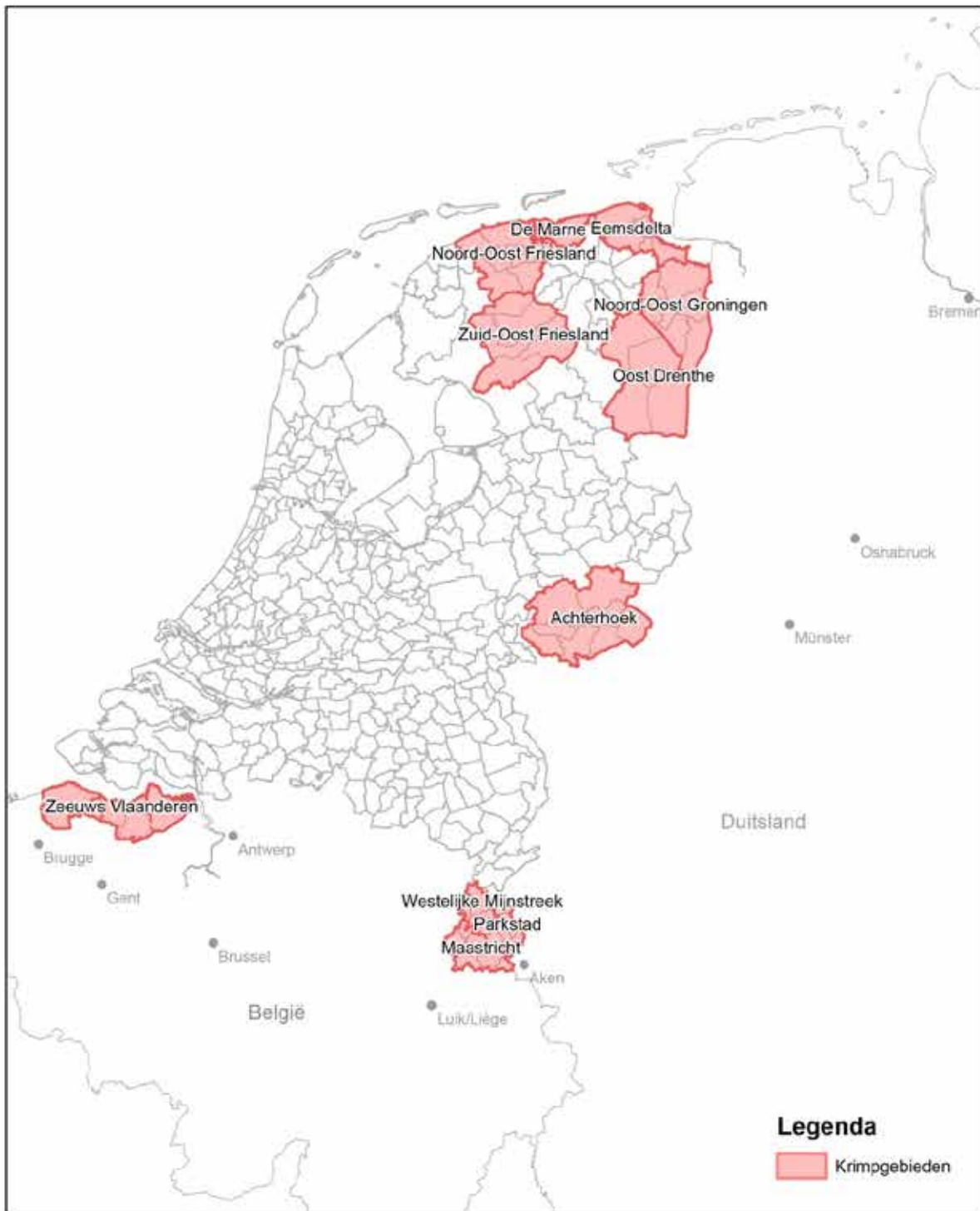
### 2.3.1 Focus op regio's met huishoudensdaling

Zoals in de voorgaande paragraaf beschreven, is er een aantal specifieke kenmerken die de problematiek van krimpende regio's anders maakt dan elders in Nederland. De verschillen in zwaarte van de problematiek dient naar de mening van het TMR gevolgen te hebben voor het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling op grond van de volgende argumenten:

- Bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing doen zich op veel plekken in Nederland voor. Zolang dat niet gepaard gaat met huishoudensdaling op regionaal niveau vragen deze ontwikkelingen wel om doordacht beleid bij regionale partijen, maar kan met het bestaande instrumentarium worden volstaan.
- In regio's waar zich wel huishoudenskrimpt voordoeit is echter sprake van een bijzondere situatie. Er ontstaat aanbodleegstand op de woningmarkt, een situatie waarbij de woningvoorraad groter wordt dan het aantal huishoudens. Verhuizingen leiden er in die situatie toe dat de leegstand zich verplaatst naar andere segmenten van de woningmarkt of naar andere plekken in de regio. Een deel van de woningen wordt structureel onverhuurbaar of onverkooptbaar. De prijsdaling die daarmee gepaard gaat, tast ook de prijzen in de rest van de voorraad aan. De sloop van woningen is onvermijdelijk om het evenwicht te herstellen, maar transformatie naar ander vastgoed is veelal onmogelijk omdat ook daar overschotten ontstaan. Er is sprake van negatieve residuele grondwaarde.
- De oorzaak van huishoudenskrimpt is gelegen in de zwakke economische structuur van de regio's en een eenzijdige arbeidsmarkt. Dit leidt ertoe dat jongeren van wie de opleiding niet aansluit bij de arbeidsmarkt de regio (moeten) verlaten en hun kinderen elders krijgen. De krimp van het aantal huishoudens leidt vervolgens tot een afname van de verzorgende werkgelegenheid (detailhandel, onderwijs etc.). Het is moeilijk deze vicieuze cirkel te doorbreken. Op sommige plaatsen kan door middel van toerisme een impuls gegeven worden aan de regionale economie en de (tweede) huizenmarkt. De mogelijkheden daartoe zijn echter vaak al ten volle benut.
- Zolang de regio zich binnen forensenafstand van een stedelijke agglomeratie bevindt, kan er worden geleend van de burens en is het vaak mogelijk in de regio te blijven of te gaan wonen. Kenmerk van de regio's met huishoudenskrimpt (m.u.v. Zuid Limburg) is juist dat zij buiten de arbeidsmarkt van stedelijke centra gelegen zijn.
- Sommige krimpgebieden liggen wel in de buurt van stedelijke agglomeraties, maar die bevinden zich over de grens. Nationale grenzen blijken nog steeds een belangrijke barrière voor de arbeidsmobiliteit.

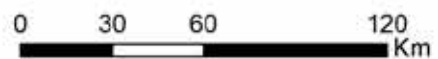
<sup>11</sup> Gerard Marlet, Abdela Oumer, Roderik Ponds, Clemens van Woerkens, Groeien aan de Grens, 2014.





## Krimpgebieden

Gemaakt door de Geodienst  
Rijksuniversiteit Groningen Sept. 2014



Het TMR is van mening dat dit onderscheid duidelijker in het beleid moeten worden verankerd om zo ook de urgentie van de problematiek in de krimpgebieden te benadrukken en grijpt daarbij tevens terug op het advies van het Topteam Krimp, waar huishoudensdaling genoemd wordt bij de afbakening van de problematiek.

Dit zou volgens het TMR gevolgen moeten hebben voor enerzijds landelijk beleid, dat zijn weerslag heeft op de genoemde gebieden, en anderzijds voor de verdere aanscherping van de gebiedsgerichte aanpak van de specifieke krimpproblematiek. Het TMR stelt voor om een nadere selectie te maken op basis van het criterium huishoudensdaling en alleen voor de gebieden waar sprake is van huishoudensdaling tot 2040 de landelijke betrokkenheid continueren.

### 2.3.2 Selectie krimpgebieden en beleidsintensivering

Primos is een jaarlijkse prognose voor de bevolkings- en huishoudensontwikkeling tot 2040. Op basis van de Primos prognose hebben of krijgen in totaal 11 regio's tot 2040 te maken met huishoudensdaling. Het TMR stelt voor de inzet vanuit het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling te concentreren op deze 11 regio's en voor deze regio's te komen tot een beleidsintensivering. De aanbevelingen van het TMR voor beleidsintensivering worden bij de inhoudelijke pijlers in hoofdstuk 3 weergegeven. De 11 regio's met huishoudensdaling zijn de 7 huidige krimpgebieden, de huidige anticipeerregio's Noordoost Friesland, Oost Drenthe en Achterhoek en de regio Zuidoost Friesland. De totale lijst van krimpgebieden die het TMR voorstelt wordt daarmee:

1. Eemsdelta
2. Noordoost Groningen
3. De Marne
4. Parkstad Limburg
5. Maastricht-Mergelland
6. Westelijke Mijnstreek
7. Zeeuws- Vlaanderen
8. Noordoost Friesland
9. Zuidoost Friesland
10. Oost Drenthe
11. Achterhoek

Vier van de krimpregio's in deze selectie zijn nieuw. Het TMR stelt aan het Ministerie van BZK voor de regio's Noordoost Friesland, Zuidoost Friesland, Oost Drenthe en Achterhoek te consulteren over de toekenning van de status van krimpregio. Het TMR ziet geen aanleiding om de 4 nieuwe krimpregio's met terugwerkende kracht dezelfde faciliteiten toe te kennen als de 7 huidige krimpregio's. Bij toekomstige afspraken zouden de 11 krimpregio's gelijk behandeld moeten worden.

### Overige gebieden

De problematiek in de overige anticipeergebieden zou naar de mening van het TMR niet meer onder de vlag van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling moeten worden ondersteund. Hoewel er hier nog grote uitdagingen zijn die de komende jaren extra aandacht verdienen, is de directe koppeling van deze uitdagingen met de gevolgen van krimp zeer beperkt. In de wijze waarop het afbouwen of stoppen van de ondersteuning van deze anticipeergebieden binnen het actieplan wordt vormgegeven kunnen nog verschillende keuzes worden gemaakt. Zo zou er voor gekozen kunnen worden om deze gebieden (voorlopig) de mogelijkheid te geven om gebruik te maken van de door BZK ontwikkelde instrumentenbox en beschikbare kennis en netwerken. Het ligt voor de hand om hierbij geen nieuwe convenanten of samenwerkingsverbanden meer aan te gaan, maar de bestaande afspraken na te komen c.q. af te bouwen.

#### **Aanbevelingen aan de minister voor Wonen en Rijksdienst:**

*Voor krimpregio's is een beleidsintensivering en versterkte inzet vanuit het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling nodig, omdat de huishoudensdaling, vaak gecombineerd met andere problematiek, de urgentie en de zwaarte van opgaven vergroot.*

*Voor Noordoost en Zuidoost Friesland, Oost Drenthe, de Achterhoek is een aanpak vergelijkbaar met die voor de krimpgebieden nodig. Het gaat hier overigens niet om aanpassingen met terugwerkende kracht.*

*Voor de overige huidige anticipeergebieden kan de betrokkenheid vanuit BZK worden afgebouwd.*

# HOOFDSTUK 3.

## Beleidsthema's van het actieplan



De aanpak van het Actieplan is vormgegeven in drie inhoudelijke pijlers: wonen, voorzieningen en economische vitaliteit en arbeidsmarkt. Deze indeling dekt in grote lijnen het brede veld dat de gevolgen ondervindt van bevolkingsdaling.

De aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling is een integraal vraagstuk en dient dan ook als zodanig benaderd te worden. De indeling in drie pijlers is voor de overzichtelijkheid goed, maar de integraliteit mag niet uit het oog worden verloren. Vanuit dat oogpunt beschouwd is het van belang om steeds actief de verbindingen tussen de pijlers te leggen. Verkokerde manieren van werken zijn daarbij een valkuil. Zo mogen er meer verbindingen gelegd worden tussen de pijler voorzieningen en de pijler economische vitaliteit en arbeidsmarkt. O.a. het gebrek aan duidelijke probleem-eigenaars en de benodigde samenwerking tussen publiek en privaatsector bemoeilijkt het leggen van verbindingen tussen deze pijlers.

Een belangrijk thema dat eigenlijk met alle drie de pijlers te maken heeft en daardoor mogelijk ondergesneeuwd raakt is het thema van de bereikbaarheid en mobiliteit. Bereikbaarheid is een voorwaarde voor economische vitaliteit, maar is ook van belang voor voorzieningen. In krimpgebieden is de reistijd van autoverkeer en openbaar vervoer een punt. Daarnaast mag de digitale bereikbaarheid niet worden vergeten. Ook dit vergt investeringen.

De aanbevelingen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen hebben voor wat betreft beleidsintensivering betrekking op de 11 krimpgebieden met huishoudensdaling zoals in het voorgaande hoofdstuk aanbevolen door het TMR. Daarnaast doet het TMR ook enige algemene aanbevelingen.

## 3.1 Pijler Wonen

### 3.1.1 Grondposities en woningbouwprogramma's

Een oorzaak van de verstoring van de woningmarkt is de overmaat aan bouwprogramma's in diverse regio's ten opzichte van de bevolkingsontwikkeling. Niet zelden is daarbij sprake van concurrentie tussen gemeenten om met een aantrekkelijk nieuwbouwaanbod jonge gezinnen te trekken en daarmee draagvlak voor voorzieningen te behouden. Het belang van regionale afstemming van de woningbouwprogrammering is in krimp- en anticipeergebieden van belang om te voorkomen dat het nieuwbouwaanbod leidt tot leegstand in de bestaande woningvoorraad waarbij het goedkope koopsegment en de voorraad van slechte huurwoningen de grootste risico's lopen. In veel regio's zijn de afgelopen jaren grote stappen gemaakt in het verminderen van de woningbouwprogramma's en de bouwplancapaciteit. Dit geldt niet alleen voor krimp- en anticipeergebieden maar ook voor andere regio's in Nederland.

De huidige grondposities als gevolg van het in het verleden gevoerde actieve grondbeleid vormen een probleem voor veel gemeenten. Dit geldt niet alleen in krimp- en anticipeergebieden, maar speelt ook elders in Nederland als gevolg van de crisis op de

woningmarkt. Echter, in met name de gebieden waar in het afgelopen decennium nog is ingezet op groei of waar nog teveel bouwplannen zijn, vormt het afboeken van deze grondposities een probleem. Regionale verevening is daarbij een utopie. Een verlengde afschrijvingstermijn zou enig soelaas kunnen bieden. Dit vergt aanpassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Deze Algemene Maatregel van Bestuur valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK.

#### **Aanbeveling aan het Ministerie van BZK:**

*Creëer mogelijkheden voor een verlengde afschrijvingstermijn voor grondposities door aanpassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).*

In veel van de anticipeergebieden is er behoefte aan een regierol vanuit de provincie bij het verminderen van de bouwplancapaciteit. De provincie kan daarbij gebruikmaken van het instrumentarium uit de Wet Ruimtelijke Ordening en door het opstellen van een omgevingsvisie en verordeningen ongewenste ontwikkelingen voorkomen. Bij het terugdringen van de bestaande bouwplancapaciteit is de juridische expertpool planschade vanuit BZK en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu beschikbaar en deze wordt door de diverse gesprekspartners gewaardeerd bij het voorkomen van claims. Naast het juridisch instrumentarium is ook de ontwikkeling van financiële arrangementen van belang.

#### **Aanbeveling aan de provincies:**

*Daar waar regio's niet in gezamenlijk overleg en op eigen kracht kunnen komen tot regionale planvorming en uitvoeringsplannen, ligt er een rol voor de provincie om de regie op zich te nemen. Een aantal provincies kan het beschikbare instrumentarium in de WRO ten behoeve van een evenwichtige woningmarkt meer en voortvarender benutten.*

*“De regie over de woningvoorraad moet weg van het lokale niveau. De regio of de provincie zou dat moeten oppakken. Op het lokale niveau kunnen de afspraken niet worden gemaakt.”*

Een gezonde woningmarkt is van groot belang voor de leefbaarheid. De problematiek in krimpgebieden op het gebied van de woningmarkt onderscheidt zich van andere delen van Nederland doordat in krimpgebieden het evenwicht tussen vraag en aanbod **structureel** is verstoord, herbestemmingsmogelijkheden van bestaand vastgoed ontbreken en alternatieve aanwending van locaties niet mogelijk is. Met name vanwege het ontbreken van andere bestemmingsmogelijkheden is er geen verdien capaciteit in het geval van sloop. In regio's, waar nu of op termijn sprake is van huishoudensdaling, ontstaan omvangrijke maatschappelijke effecten als gevolg van

verstoring van de woningmarkt. Deze verstoring ontstaat door daling van de vraag als gevolg van het afnemend aantal huishoudens en leidt tot prijsdaling, onverkoopbare woningen, woningleegstand, verpaupering en vermindering van de leefbaarheid.

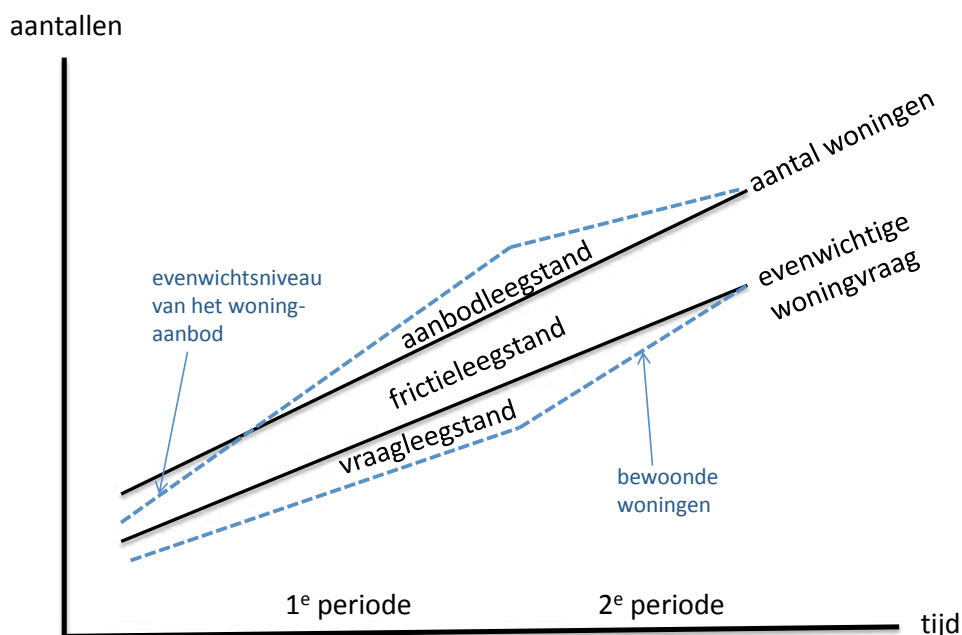
In de grafiek is aangegeven op welke wijze vraag en aanbod op de woningmarkt zich tot elkaar verhouden. Een zekere mate van leegstand is noodzakelijk om beweging op de woningmarkt mogelijk te maken. Niet alle te koop staande woningen hebben meteen een koper en ook op de huurmarkt vergt de match tussen vraag en aanbod enige tijd. Deze benodigde ruimte in het aanbod is de frictieleegstand.

Op veel plaatsen in Nederland is de huidige leegstand groter dan de frictieleegstand. De oorzaak is veelal dat de aangeboden woningen niet juist zijn geprijsd, of van onvoldoende kwaliteit zijn. Er is wel meer vraag naar woningen, maar het aanbod moet worden afgewaardeerd of getransformeerd om aan die vraag te voldoen. Anders wordt het wanneer het aanbod aan woningen structureel groter is dan de vraag vermeerderd met de frictieleegstand. Dan ontstaat aanbodleegstand. Afwaardering en transformatie van de voorraad leidt er in een dergelijk geval toe dat de leegstand zich verplaatst naar andere delen van de voorraad. Het terugbrengen van het evenwicht op de woningmarkt in situaties met aanbodleegstand is alleen mogelijk door het aanbod aan woningen te verminderen door te slopen.

In krimpgebieden is of ontstaat op termijn aanbodleegstand en zijn ingrijpende maatregelen noodzakelijk om het evenwicht tussen vraag en aanbod op de woningmarkt te herstellen.

### 3.1.2 Problematiek van de particuliere woningvoorraad

Door de huidige en toekomstige afname van de vraag zijn of worden veel huidige koopwoningen op termijn onverkoopbaar. Eigenaarsbewoners worden een gevangene van het eigen huis en kunnen bij veranderingen in de zorgbehoefte, werksituatie of gezinsuitbreiding niet verhuizen omdat de eigen woning onverkoopbaar is. Veelal betreft het hier woningen die bouwtechnisch gezien nog niet in aanmerking komen voor sloop. De omvang van deze problematiek en de maatschappelijke gevolgen op termijn zijn moeilijk in te schatten. Daarbij is de politieke vraag aan de orde of er belastinggeld moet naar het opkopen van particulier bezit of dat dit een verzameling individuele problemen betreft.<sup>12</sup> De bij de gesprekken met het TMR aanwezige corporaties zijn om diverse redenen geen voorstander van een actieve rol bij het opkopen van particuliere woningen. Deze corporaties zien ingrijpen in de particuliere woningvoorraad niet als hun kerntaak en zij geven door de gedaalde investeringscapaciteit prioriteit aan andere activiteiten. In diverse regio's wordt gezocht naar oplossingen voor deze specifieke problematiek in de particuliere woningvoorraad en wordt op kleine schaal geëxperimenteerd.



Bron: De Vrije 1983

<sup>12</sup> Publieke en private belangen lopen hier al snel door elkaar vanwege de negatieve externe effecten. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Kwaliteit zonder groei Maart 2014.

De voornaamste problematiek in de bestaande woningvoorraad betreft de onderkant van de particuliere woningmarkt. Dit segment is het meest kwetsbaar bij verstoring van het evenwicht tussen vraag en aanbod. Aanbodleegstand ontstaat met name in deze goedkope particuliere woningen. De oorzaken hiervan zijn divers. Verkoop van corporatiewoningen beïnvloedt de koopmarkt en kan leiden tot overaanbod. Eigenaar bewoners van minder gewilde koopwoningen krijgen hier als eerste last van<sup>13</sup>. Voor het evenwicht op de woningmarkt is het uit de markt kunnen nemen van deze minder gewilde koopwoningen van belang. Dit vergt de inzet van diverse instrumenten. De zoektocht naar financiële arrangementen in de pilot in de regio Parkstad biedt een aanzet tot oplossingsrichtingen, maar heeft nog geen ultieme financiële oplossing opgeleverd<sup>14</sup>.

Allereerst is het van belang de omvang van de sloopopgave te bepalen door een reële inschatting te maken van de aanbodleegstand en voor de bestaande voorraad een transformatieplan op te stellen. Aangezien het aannemelijk is dat de aanbodleegstand grotendeels bestaat uit particuliere woningen is een combinatie van juridisch en financiële instrumenten noodzakelijk.

#### Sloop- of onttrekkingsfonds

Als het probleem van de particuliere woningvoorraad niet alleen wordt gezien als een individueel probleem maar ook als een maatschappelijke probleem zullen eigenaar-bewoners of eigenaren van particuliere huurwoningen gecompenseerd moeten worden voor het slopen van hun woningen. Dit kan worden opgepakt door voor de onderkant van de particuliere woningvoorraad een onttrekkingsfonds in te stellen. Het uitgangspunt dat er alleen nieuw gebouwd mag worden indien elders een woning gesloopt wordt of een bijdrage in het onttrekkingsfonds wordt gestort, is een belangrijke stap maar ontoereikend, omdat per saldo de voorraad kleiner moet worden. Op gemeentelijk niveau is het organiseren van een dergelijke aanpak moeilijk, omdat gemeenten te veel naar elkaar kijken en elkaars concurrenten zijn. Regionale regie is nodig om een onttrekkingsfonds in een krimp of anticipeergebied kansrijk op te zetten. De provincies zouden deze regionale regierol uitstekend in kunnen vullen.

Bij de start van het Actieplan is door het toenmalige Topteam Krimp de aanbeveling gedaan dat de situatie in Parkstad Limburg en Eemsdelta een onmiddellijke en concrete actie vereiste. Dit advies is uitgewerkt in een bestuurlijk arrangement tussen Rijk en provincies. Ten behoeve van de urgente sloopopgave in de topkrimpregio's is door het Rijk een eenmalige bijdrage van €31 miljoen beschikbaar gesteld en deze is door cofinanciering van de provincies en gemeenten verdrievoudigd tot €93 miljoen.

Het verdient aanbeveling deze aanpak een vervolg te geven en hierbij gebruik te maken van de reeds opgedane ervaringen.

#### Overig instrumentarium

Bij het opstellen van transformatieplannen voor de bestaande woningvoorraad is het gewenst de particuliere eigenaren te betrekken en in gezamenlijkheid te zoeken naar oplossingen. Denkrichtingen voor de transformatie van de particuliere woningvoorraad zijn uitruilmogelijkheden met corporatiewoningen, inzet van verbeteringsubsidies om kwaliteitsachterstanden weg te werken, toepassing van het aanschrijvingsbeleid en onteigening ten behoeve van sloop en of uitruil. Deze denkrichtingen stuiten mogelijk op fiscale en juridische belemmeringen. Bij de uitruil van woningen is sprake van een vastgoedtransactie en is er dubbele overdrachtsbelasting verschuldigd. Bij onteigening is het de vraag of een transformatieplan voor de bestaande woningvoorraad voldoende grond zou kunnen bieden voor toepassing van de onteigeningswet. Het TMR is van mening dat deze denkrichtingen nader verkend moeten worden en dat indien noodzakelijk fiscale en juridische belemmeringen opgelost dienen te worden in de vorm van maatwerk voor de krimpggebieden.

#### Aanbevelingen aan de minister voor Wonen en Rijksdienst:

- Richt samen met provincies en gemeenten in de krimpggebieden een sloop- of onttrekkingsfonds op voor de particuliere woningvoorraad gericht op het herstel van het kwantitatief en kwalitatief evenwicht op de woningmarkt in de krimpregio's.
- Voer samen met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincies en gemeenten in de krimpggebieden een verkenning uit naar mogelijke instrumenten voor de transformatie van de particuliere woningvoorraad en biedt fiscaal en juridisch maatwerk voor de krimpggebieden om dit mogelijk te maken.

*“Bij verelendung zijn mensen blij als je gaat slopen, maar preventief slopen om verelendung te voorkomen leidt tot protest.”*

<sup>13</sup> Groei en krimp in het Noorden, opgaven en armslag van de woningcorporaties in de drie noordelijke provincies, november 2010 RIGO in opdracht van de corporatiewerkgroep van het Noorden.

<sup>14</sup> Financiële arrangementen voor de demografische transitie in Zuid Limburg | 18 juni 2013 STEC Groep in opdracht van BZK/RVOB, Provincie Limburg en Regio Parkstad.

### 3.1.3 Het Rijksbeleid ten aanzien van woningcorporaties

Een groot punt van zorg bij de gesprekspartners in de krimp- en anticipeergebieden is de herziening van de wet- en regelgeving met betrekking tot de woningcorporaties. De verenging van het werkdomein van woningcorporaties op het gebied van leefbaarheid, de inperking van de investeringsmogelijkheden in nieuw maatschappelijk vastgoed en de invoering van de markttoets bij investeringen worden als belangrijkste pijnpunten genoemd. In veel krimp- en anticipeergebieden is er grote waardering voor de inzet en betrokkenheid van de woningcorporaties, waarbij opgemerkt wordt dat de woningcorporaties vaak de enige zijn die nog kunnen en willen investeren in krimpgebieden en daarmee belangrijke maatschappelijke partners zijn bij de uitvoering van het beleid. De vrees is dat de aangescherpte wet- en regelgeving met de genoemde inperkingen en de markttoets de corporaties in krimp- en anticipeergebieden teveel beperkingen oplegt. Met betrekking tot de markttoets wordt opgemerkt dat marktpartijen helaas niet meer willen investeren in krimp- en diverse anticipeerregio's en dat de markttoets vooral tot een administratieve last leidt voor gemeenten en corporaties aangezien er in de betreffende gebieden sprake is van algeheel marktfalen. Bij herstructurering van de bestaande voorraad is het noodzakelijk dat de eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad wordt doorbroken en dat ook woningen boven de huursubsidiegrens worden gerealiseerd.

Een ander veel gehoord kritiekpunt ten aanzien van het Rijksbeleid betreft de verhuurdersheffing voor woningcorporaties. Weliswaar is er waardering voor de korting op de verhuurdersheffing bij sloop in krimpgebieden, maar de algehele teneur is dat de corporaties in krimp- en anticipeerregio's ontzien hadden moeten worden bij de verhuurdersheffing, gezien de omvang van de problematiek. Daarbij leidt de verhuurdersheffing tot ongewenste effecten, zoals verkoop van corporatiebezit om middelen te genereren, terwijl de lokale overheid geen voorstander is van meer goedkoop eigen woningbezit en de woningen liever in beheer ziet bij de woningcorporatie.

Het TMR constateert dat de woningcorporaties in krimpgebieden zeer gewaardeerde maatschappelijke partners zijn. Duidelijkheid omtrent het takenpakket van woningcorporaties is wenselijk, ook om te voorkomen dat teveel kosten van maatschappelijke investeringen op de corporaties worden afgewenteld onder het mom van leefbaarheid. Ten aanzien van de inperking van maatschappelijk vastgoed betreft de aanscherping alleen de nieuwe investering door woningcorporaties in maatschappelijk vastgoed. Desondanks is het team van mening dat de rol van woningcorporaties in krimpgebieden bij de aanpak van de problematiek dermate cruciaal is dat belemmeringen zoveel mogelijk voorkomen moeten worden en dat een uitzondering op de aangescherpte regels ten aanzien van het werkdomein gewenst is. In krimpgebieden ontbreekt het aan investeerders en zijn woningcorporaties vaak de enige investeerders die genoeg kunnen nemen met een lager rendement. Het TMR is voorstander van samenwerking tussen het openbaar bestuur en woningcorporaties bij de ontwikkeling en het beheer van nieuw

maatschappelijk vastgoed zoals kleine eerstelijns gezondheidscentra of multifunctionele accommodaties met een buurt- of dorpsgerichte functie in krimpgebieden. Het TMR ziet daarbij voor de woningcorporaties een rol als ontwikkelaar en beheerder en voor het openbaar bestuur een rol als eigenaar en investeerder. Voorkomen dient te worden dat de kosten en financiële risico's van maatschappelijk vastgoed bij de woningcorporaties worden gelegd.

Ten aanzien van de verhuurdersheffing is het TMR van mening dat corporaties in krimpgebieden weinig mogelijkheden hebben om gebruik te maken van de inverdienmogelijkheden die het Rijk geboden heeft. De ruimte om in een zeer ontspannen woningmarkt extra inkomsten uit verhuur te genereren is beperkt omdat de markthuren in deze regio lager liggen dan elders in Nederland. In veel krimpgebieden liggen de markthuren onder de feitelijke huren en is er concurrentie uit het zeer goedkope koopsegment. Daarnaast is er sprake van een sloop- en verbeteropgave zonder de mogelijkheid inkomsten te genereren uit verkoop omdat per saldo het aantal woningen verminderd moet worden. De mogelijkheid om sociale huurwoningen te verkopen leidt ertoe dat de problemen op de koopmarkt toenemen.

#### **Aanbeveling aan de minister voor Wonen en Rijksdienst:**

*Maak een uitzondering in de herzieningswet voor woningbouwcorporaties in krimpgebieden voor wat betreft de aangescherpte regels ten aanzien van leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed en verruim de bestaande mogelijkheden tot korting op de verhuurdersheffing.*

*“Tijd voor een ontstedelingsnota”*

## 3.2 Pijler Voorzieningen

Bevolkingsdaling, vergrijzing en ontgroening hebben tot gevolg dat voorzieningen onder druk komen te staan. In krimpgebieden vinden deze ontwikkelingen over het algemeen eerder en in sterkere mate plaats dan in de rest van Nederland. Een aantal van de voorzieningen waar het hier om gaat wordt hier uitgelicht.

Het TMR heeft bij haar gespreksronde langs de krimp- en anticipeergebieden indrukwekkende voorbeelden gezien van bewonersinitiatieven. Op veel plaatsen steken bewoners veel tijd en energie in activiteiten, waarmee zij een waardevolle bijdrage leveren aan de sociale cohesie en de vitaliteit van de gebieden. Het TMR heeft veel waardering voor deze inzet van bewoners en de kennis en kunde die zij inbrengen in deze maatschappelijke initiatieven.

Voorzieningen die wegvallen wegens bezuinigingen worden in diverse gevallen weer opgepakt en met inzet van vele vrijwilligers

voortgezet. Het TMR plaatst daarbij de kanttekening dat de overheid er niet automatisch vanuit kan gaan dat taken worden overgenomen door maatschappelijke initiatieven omdat een aantal taken de mogelijkheden van burgers te boven zou kunnen gaan.

Een andere constatering is dat veel lokale overheden burgerinitiatieven financieel ondersteunen, waarbij het gevaar van subsidieafhankelijkheid ontstaat. Indien een beroep gedaan wordt op financiering door de lokale overheid zal deze een afweging moeten maken op grond van de maatschappelijke waarde van het initiatief. Dit vereist een duidelijke visie op de gewenste ontwikkeling van de voorzieningen in het gebied en op de rol van partijen in het verzorgen daarvan.

Het TMR constateert een spanning tussen enerzijds initiatieven die lokaal ontstaan en een lokaal belang dienen en anderzijds ontwikkelingen waarbij overheden en maatschappelijke instellingen op regionaal niveau voorzieningen herschikken en samenbrengen. Aan het bundelen en samenbrengen van voorzieningen op regionaal niveau liggen criteria ten grondslag die rationeel van aard zijn en gericht op een combinatie van efficiency en verdeling over locaties ten behoeve van bereikbaarheid. Lokale initiatieven staan soms haaks op het regionale spreidingsbeleid voor voorzieningen, maar dragen wel bij aan de leefbaarheid op lokaal niveau.

Meerdere onderzoeken hebben overigens uitgewezen dat het verdwijnen van voorzieningen niet ten koste te hoeft gaan van de leefbaarheid. Met minder voorzieningen kunnen weer andere vormen van vitaliteit ontstaan. Het is echter wel van belang dat voorzieningen voor een ieder bereikbaar blijven. Een goede infrastructuur en openbaar vervoernetwerk, aangevuld met bewonersinitiatieven kunnen daar een positieve bijdrage aan leveren.

### 3.2.1 Digitale en fysieke bereikbaarheid

#### Digitale bereikbaarheid

In veel gesprekken die het TMR heeft gevoerd werd het belang van een snel en betrouwbaar glasvezelnetwerk cq snelle breedbandverbindingen benadrukt. Marktaanbieders zijn uit rendementsoverwegingen vaak niet bereid om ook in het zogenaamde buitengebied de aansluitingen te verzorgen. Deze aansluitingen zijn echter juist in krimpgebieden van belang: op het gebied van zorg, voor langer zelfstandig wonen, het onderwijs, het bedrijfsleven, innovaties etc. In krimpgebieden kan breedband de digitale bereikbaarheid van voorzieningen vergroten daar waar de fysieke bereikbaarheid moeilijker wordt. Voor het wonen en werken in de plattelandsgebieden is het van cruciaal belang toegang te hebben tot snelle internetverbindingen, zowel voor de economische positie van de gebieden als voor de mogelijkheid voor burgers om langer thuis te kunnen wonen.

#### Fysieke bereikbaarheid

Ook het openbaar vervoer netwerk in krimp- en anticipeergebieden staat onder druk. Het zou daarom bijvoorbeeld mogelijk moeten

zijn om, aanvullend op de aanbesteding van het openbaar vervoer, met behulp van vrijwilligers gaten die in het openbaar vervoernetwerk vallen op te vullen (buurtbus etc.). In de pijler economische vitaliteit en arbeidsmarkt in paragraaf 3.3 wordt nader ingegaan op de gevolgen van de Participatiewet en de ruimte voor uitkeringsgerechtigden om vrijwilligerswerk te doen.

Het TMR constateert dat als gevolg van de introductie en snelle acceptatie van de consument van de E-bike de mobiliteit ook in krimpgebieden is toegenomen.

#### Aanbeveling aan gemeenten en provincies:

*Zoek uit hoe in samenwerking met andere partijen snelle internetverbindingen in krimpgebieden kunnen worden gerealiseerd. Voor het dragen van de kosten kan gekeken worden naar partijen die baat hebben bij deze toegankelijkheid.*

### 3.2.2 Onderwijs

Leerlingdaling is een fenomeen dat zich niet beperkt tot de krimp- en anticipeergebieden. Ook in andere delen van Nederland is sprake van ontgroening van de bevolking en daarmee van minder leerlingen. Het basisonderwijs is één van de voorzieningen waar de gevolgen van bevolkingsdaling het eerst zichtbaar worden.

Wat de problematiek in de krimpgebieden bijzonder maakt is dat deze gebieden dun bevolkt zijn en er sprake is van structurele krimp waardoor de leerlingenaantallen blijven dalen. De lage bevolkingsdichtheid betekent een lagere dichtheid en grotere spreiding van onderwijsvoorzieningen waardoor er vanuit het oogpunt van bereikbaarheid minder mogelijkheden tot samenwerking zijn.

De urgentie van reorganisatie in het basisonderwijs is al erg groot vanwege de sterke daling van het leerlingenaantal de komende 5 tot 8 jaar. Ondanks dat in diverse gebieden al grote slagen zijn gemaakt, blijft de urgentie groot om op korte termijn evenwicht te brengen in het aantal scholen in relatie tot het aantal leerlingen. De komende periode zullen moeilijke beslissingen moeten worden genomen.

In sommige gebieden is hiervoor te weinig bestuurlijke slagkracht. Schoolbesturen en gemeenteraden zullen zich bewust moeten zijn van de leerlingendaling, de gevolgen die dat met zich meebrengt en de noodzaak tot het nemen van soms moeilijke besluiten en het in gang zetten van bijbehorende acties.

#### Signalen uit de gesprekken

Er wordt veel discussie gevoerd over de minimale schoolgrootte. Daarbij lijkt een ondergrens van 80 of 100 leerlingen vanuit kwaliteitsoverwegingen op brede instemming te kunnen rekenen. Een basisschool met 80 tot 100 leerlingen heeft doorgaans 4 klassen met per klas maximaal 2 groepen. Naast de kwaliteit van het



onderwijs speelt ook de spreiding over de regio en daarmee de bereikbaarheid van de scholen een rol. Belanghebbenden in deze discussies zijn naast de schoolbesturen en politici ook de ouders van de huidige en toekomstige leerlingen en dorpsbelangenverenigingen. In diverse regio's is de discussie tussen de belanghebbenden op gang gekomen met behulp van de transitieatlas<sup>15</sup> van BZK over hoe met elkaar zorg te dragen voor kwalitatief goed basisonderwijs en welke criteria daarbij belangrijk zijn. Het hanteren van de regionale schaal in deze discussie geeft meer dan op lokale schaal de mogelijkheid om tot een optimale spreiding en variatie in onderwijsvoorzieningen te komen. Veel schoolbesturen werken bijvoorbeeld al bovenlokaal. Op regionale schaal is meer differentiatie mogelijk tussen enerzijds schaalvergroting in de vorm van clustering van kindvoorzieningen in integrale kindcentra en anderzijds het bereikbaar houden van het basisonderwijs in de perifere delen van een regio door een deel van de kleine(re) scholen open te houden.

In de gesprekken die het TMR heeft gevoerd is verder aandacht gevraagd voor de fusietoets, de noodzaak tot meer samenwerking in het onderwijs en positieve prikkels hiervoor, meer ruimte voor samenwerking voor het realiseren van kindvoorzieningen tussen 0 en 12 jaar (integrale kindcentra), het belang van de aanwezigheid van technisch onderwijs in de regio voor het bedrijfsleven en de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. Daarnaast zijn voor bepaalde regio's specifieke aandachtspunten genoemd, zoals: de grote afstanden voor het onderwijs in Zeeland en het wegtrekken van jongeren uit Zeeland i.v.m. het relatief beperkte onderwijsaanbod. De regio's die aan België grenzen geven aan dat de kinderopvangmogelijkheden daar krimpen, omdat veel ouders hun kinderen in België op de kinderopvang plaatsen, omdat dat goedkoper is.

### **Aanbevelingen TMR**

Het TMR concludeert dat de urgentie om op korte termijn tot samenwerking te komen in het primair onderwijs in krimpgebieden groot is. De bekostigingssystematiek in het primair onderwijs bevat met de toeslag voor kleine scholen een financiële prikkel om klein te blijven. Het TMR betreurt dat de omzetting van de kleinescholentoeslag naar een samenwerkingstoeslag niet is doorgegaan. In plaats daarvan wordt bij fusie van kleine scholen de kleinescholentoeslag nu gedurende zes jaar gecompenseerd en komt er een verplichting tot regionaal overleg gericht op samenwerking. Naar verwachting zullen veel noodzakelijke processen tijdelijk worden uitgesteld omdat de financiële prikkel ontbreekt, hetgeen de herstructurering van het basisonderwijs op bovenlokaal niveau niet ten goede komt.

Het TMR vindt het opmerkelijk dat in het primair onderwijs de kosten van het vastgoed voor rekening van de gemeente zijn en de bekostiging van de schoolexploitatie bij het schoolbestuur ligt. Schaalvergroting door fusie van scholen leidt daarbij doorgaans tot een gunstiger exploitatieresultaat en is daarmee voordelig voor een schoolbestuur. Het vrijkomend vastgoed en de investering in nieuw vastgoed voor de fusieschool vormt in krimpgebieden een kostenpost voor de gemeenten. Het TMR constateert dat het huidige systeem weinig prikkels tot efficiënt gebruik van vastgoed geeft doordat kosten en baten bij verschillende partijen neerslaan.

Gezien de urgentie van de problematiek en het huidige inefficiënte gebruik van onderwijsmiddelen is het TMR voorstander van maatregelen om de perverse prikkels in het systeem weg te nemen en duidelijke keuzes te maken ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Het TMR pleit voor het omzetten van de kleinescholentoeslag naar een samenwerkingstoeslag en het bevorderen van een efficiënter gebruik van het vastgoed in het primair onderwijs.

### **Voortgezet onderwijs**

Voor het voortgezet onderwijs geldt eveneens dat een leerlingendaling gaande is of er aan komt. Ook hier is bewustwording en samenwerking nodig om te voorkomen dat bepaalde opleidingsrichtingen moeten sluiten en niet meer goed bereikbaar zullen zijn voor de leerlingen in bepaalde regio's. Dit heeft ook negatieve consequenties voor het bedrijfsleven in die gebieden. Schoolbesturen zullen bewust moeten worden en tijdig in moeten spelen op de gevolgen van de leerlingendaling.

Het TMR beveelt daarom aan snel met initiatieven te komen die bijdragen aan de bewustwording en stimuleren tot samenwerking. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen die zijn en worden opgedaan in het primair onderwijs zoals de inzet van de onderwijsautoriteit in de provincie Zeeland en een procesmanager in de Achterhoek. Het TMR roept het Ministerie van OCW op ten aanzien van de bewustwording in het voortgezet onderwijs voortvarendheid te betrachten.

### **Aanbevelingen aan het Ministerie van OCW:**

*Vervang de kleinescholentoeslag voor een samenwerkingstoeslag.*

*Stimuleer efficiënt gebruik van vastgoed in het primair onderwijs.*

*Stimuleer de bewustwording en de samenwerking in het voortgezet onderwijs.*

<sup>15</sup> In de transitieatlas worden met kaartbeelden verschillende scenario's getoond die de mogelijke toekomstige voorzieningenstructuur weergeven. De scenario's zijn bedoeld om een discussie te voeren over de criteria die belanghebbenden in de regio belangrijk vinden bij het realiseren van een toekomstbestendige voorzieningenstructuur.

### 3.2.3 Zorg

Het beleidsterrein zorg bevindt zich in een omvangrijke transitie. Veel ontwikkelingen hebben gevolgen voor alle regio's in Nederland. Hier worden een aantal ontwikkelingen naar voren gehaald die met name in krimpgebieden impact hebben.

In krimpgebieden is de gezondheidssituatie van de bevolking gemiddeld minder goed dan elders in het land<sup>16</sup>. De bovenmatige vergrijzing in krimpgebieden leidt tot een relatief grote zorgvragende groep. Daarnaast is er een cumulatieve met andere problemen zoals een lagere sociaaleconomische status. De zorgconsumptie is hierdoor groter<sup>17</sup>.

Tegelijkertijd zijn er in krimpgebieden vaak minder voorzieningen of voorzieningen op grotere afstand, omdat de bevolkingsdichtheid geringer is. Aan deze disbalans kan worden tegemoet gekomen door inzet van innovatieve ontwikkelingen als domotica en andere technische voorzieningen en door oog te hebben voor mobiliteitsalternatieven voor minder mobiele en immobiele ouderen.

In een aantal krimpregio's wordt het moeilijk om voldoende (nieuwe) huisartsen te trekken. In een recente quickscan over het te verwachten huisartsentekort in de noordelijke provincies blijkt dat de komende 10 à 15 jaar 30 tot 48 % van de huidige huisartsen zal stoppen. Deze uitstroom van een grote groep huisartsen vergt een brede bewustwording van de vervangingsbehoefte<sup>18</sup>. Maar juist dit soort perifere gebieden zijn voor nieuwe huisartsen niet aantrekkelijk als vestigingsplaats. Zo kunnen de vaak hoogopgeleide partners van huisartsen daar moeilijker werk vinden. Daarnaast zijn de bestaande praktijken vaak te klein om levensvatbaar te zijn en moet er veel geïnvesteerd worden om tot een rendabele bedrijfsvoering te kunnen komen.

Om het dreigende tekort aan huisartsen in krimpgebieden te voorkomen zijn stimuleringsmaatregelen noodzakelijk. Door tijdig te anticiperen op de vervangingsvraag, kunnen eventuele problemen worden voorkomen. Om de zorgaanbieders te stimuleren ook in deze gebieden actief te blijven kent de Nederlandse ZorgAutoriteit (NZA) bijvoorbeeld een zogenaamde plattelandstoelage ten behoeve van de huisartsendienstenstructuur. Voor individuele huisartsen geldt deze plattelandstoelage echter niet. Het verdient aanbeveling om de plattelandstoelageregeling voor huisartsen te actualiseren en verbreden.

Daarnaast kunnen regionale gezondheidscentra, waar meerdere artsen samenwerken gecombineerd met andere voorzieningen, een positieve bijdrage leveren aan de zorg in krimpgebieden. Een vraagstuk is hierbij wel de realisatie en beheer van het vastgoed. Vanuit marktpartijen is weinig belangstelling voor de bouw van regionale gezondheidscentra en gezamenlijke huisartsenpraktijken. De mogelijkheden voor woningcorporaties voor het realiseren van een HOED-voorziening (Huisartsen Onder Een Dak) worden door de voorgenomen regelgeving van het Kabinet ingeperkt. In de pijler wonen is een aanbeveling van het TMR opgenomen om in krimpgebieden woningcorporaties hiervoor meer ruimte te geven.

Het scheiden van zorg en wonen, zorgt in krimp- en anticipatiegebieden voor extra uitdagingen. Verzorgingshuizen komen leeg te staan, terwijl herbestemming in deze gebieden moeilijk is. Gezamenlijke ruimtes in deze gebouwen, die ook voor de dagbesteding van anderen dan de bewoners worden gebruikt, zoals de bewoners van aanleunwoningen, kunnen niet meer gefinancierd worden. Uit de gesprekken komt naar voren dat door de scheiding van wonen en zorg, de kosten van de algemene ruimtes zodanig zwaar gaan drukken op de huurprijs van de kamers in wat nu de verzorgingshuizen zijn dat deze niet verhuurd kunnen worden. Hierdoor dreigen (vooral kleinere) zorgaanbieders om te vallen, waardoor de continuïteit van de zorg in gevaar komt. Met een relatief grote vergrijzde bevolking is dit een groter probleem.

Met het verdwijnen van verzorgingshuizen, verdwijnen bovendien ook andere voorzieningen zoals maaltijdverstrekking en winkeltjes. Een alternatief kan gezocht worden in brede (zorg)centra met jeugdzorg, huisartsen, fysiotherapeuten, school, kinderopvang etc. Daarbij is i.v.m. vraag en aanbod regionale afstemming nodig. Een andere optie is om functionele samenwerking te realiseren zonder nieuwe gebouwen neer te zetten. Het TMR is van mening dat gezien de specifieke problematiek in krimpgebieden en meerwaarde die verzorgingshuizen hebben in het aanbod aan andere voorzieningen een breder afwegingskader ten aanzien van de sluiting van verzorgingshuizen noodzakelijk is.

#### **Aanbevelingen aan het Ministerie van VWS:**

*Actualiseer en verbreed de plattelandstoelageregeling voor huisartsen. Agendeer bij zorgverzekeraars om voor krimpgebieden een breder afwegingskader te hanteren met betrekking tot de sluiting van verzorgingshuizen.*

*“Hou algemene voorzieningen overeind en maak er geen bejaarden getto van.”*

<sup>16</sup> Verweij A, van der Lucht F, Gezondheid in krimpregio's: Verdiepingsstudie, RIVM Rapport 270742001, 2014.

<sup>17</sup> Uit de zorgthermometer 'zorg in regio's 2013' van Vektis blijkt dat de gemiddelde kosten per verzekerde relatief hoog zijn in Drenthe en Groningen.

<sup>18</sup> STAMM, Anticiperen op verwacht huisartsentekort. Quickscan voor de Noordelijke provincies (2014)

### 3.3 Pijler Economische vitaliteit en arbeidsmarkt

De pijler economische vitaliteit en arbeidsmarkt is in 2011 naar aanleiding van het SER-rapport “Benoemen en benutten”<sup>19</sup> toegevoegd aan het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. De doelstelling van het bevolkingsdalingsbeleid is om de leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving op peil te houden en zo nodig te bevorderen. Hiervoor zijn banen, een kwantitatief en kwalitatief goed matchend arbeidspotentieel en een vitale economie essentieel.

Op dit moment is heel Nederland aan het herstellen van de economische crisis. Sinds 2008 heeft heel het land te maken met moeilijke economische omstandigheden. Dat uit zich in onder andere een oplopende werkloosheid. Het TMR beschouwt de situatie in de krimpgebieden als substantieel ernstiger en complexer. Het is van belang te realiseren dat in de krimpgebieden de zwakke economische situatie en de verschijnselen van bevolkingskrimp oorzakelijk met elkaar zijn verbonden. Desondanks is moeilijk onderscheid te maken tussen de economische ontwikkelingen die voor heel Nederland gelden en de specifieke doorwerking van de gevolgen van bevolkingsdaling op de situatie in krimpgebieden. Het economisch beleid in deze gebieden verschilt ook niet veel met dat van de rest van Nederland. Het TMR is van mening dat de pijler economische vitaliteit en arbeidsmarkt in 2011 terecht is toegevoegd aan het Interbestuurlijk Actieplan. Het biedt een handvat om tot meer specifiek beleid voor deze gebieden te komen.

De enige manier om de ontwikkeling in positieve zin te beïnvloeden is het stimuleren van de werkgelegenheid. Het TMR is van mening dat er winst te behalen is door meer in te spelen op de structuren en eigenschappen die in deze gebieden aanwezig zijn.

*“Initiatieven om met krimp om te gaan zitten niet in de klinkers (van woningen) maar in het creëren van werkgelegenheid.”*

Het rapport ‘De Veerkracht van regionale arbeidsmarkten’ van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) onderschrijft deze conclusie. In het onderzoek definieert het PBL de veerkracht van een regionale arbeidsmarkt op basis van de mogelijkheden die werknemers hebben om na ontslag (zonder omscholing en zonder te verhuizen) een nieuwe baan te vinden binnen een acceptabele woon-werkreistijd. De veerkracht van krimpregio’s blijkt vaak minder te zijn dan die van gebieden elders in Nederland, waarvoor een aantal mogelijke redenen worden genoemd:

1. Veel werkgelegenheid in de regio zit in sectoren die kennis en vaardigheden vereisen die niet of nauwelijks te gebruiken zijn in

andere sectoren, waardoor de mogelijkheden voor intersectorale arbeidsmobiliteit beperkt zijn;

2. In de regio zijn weinig of geen banen beschikbaar in de sectoren die zijn gerelateerd aan een bepaalde grote sector;
3. Er zijn in de regio in het algemeen weinig banen beschikbaar op pendelafstand.

De daling van de potentiële beroepsbevolking vormt vooral een uitdaging in krimpgebieden.<sup>20</sup> Het inzetten op het verbeteren van de veerkracht van krimpgebieden is naar de mening van het TMR een belangrijke opgave die op provinciaal niveau zou moeten worden opgepakt. Daarnaast zijn er een aantal thema’s en onderwerpen die specifiek in deze gebieden aandacht verdienen.

#### **Aanbeveling aan provincies:**

*Baseer het regionaal economisch beleid voor krimpregio’s op de versterking van de veerkracht.*

*“Er wordt wel gedacht om de economie te ontwikkelen maar er wordt niet economisch gedacht.”*

#### 3.3.1 Smart specialisation

In krimpgebieden is het noodzakelijk om keuzes te maken en onderscheidend te zijn. In lijn met het rapport over veerkracht van regionale arbeidsmarkten is het raadzaam aan te haken bij regionale kwaliteiten en mogelijkheden. Aan te sluiten bij datgene wat er al is en zorgen dat dit blijft en zich versterkt in plaats van toe te voegen wat er ontbreekt en geen of nauwelijks verbindingen heeft met de aanwezige bedrijven en sectoren. Afhankelijk van de grootte en de structuur van het gebied zijn er uiteenlopende strategieën om tot slimme specialisatie (smart specialisation) te komen, passend bij de desbetreffende regio. Daarbij moet op zoek gegaan worden naar de juiste combinaties met bedrijfsleven, overheid en kennisinstellingen (MBO, HBO of universiteit). Ook een bepaalde mate van flexibiliteit en innovatie is wenselijk als mede aandacht voor aanwezige netwerken, om bijvoorbeeld logische koppelingen te maken tussen commerciële activiteiten en maatschappelijke voorzieningen of sociale initiatieven. Ook hier is het goed te realiseren dat kleine initiatieven wellicht niet leiden tot grote hoeveelheden banen, maar misschien wel tot ‘healthy communities’.<sup>21</sup> In dunbevolkte gebieden kan dit een belangrijke stimulans geven.

Het TMR heeft in de diverse regio’s gezien dat smart specialisation op het netvlies staat, maar is van mening dat hier nog meer rendement

<sup>20</sup> Anet Weterings, Dario Diodato en Martijn van den Berge, *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*. PBL, rapport 669 (2013).

<sup>21</sup> OESO, *Demographic Change in the Netherlands: Strategies for resilient labour markets* (2013).

<sup>19</sup> SER, *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*. Advies nr. 2011/03; (2011).

is te behalen. Landelijke ontwikkelingen zoals het aanwijzen van topsectoren en het concentreren van rijksdiensten leiden tot vermindering van de veerkracht. Dit versterkt het risico dat krimpgebieden achterblijversregio's worden. Inzetten op het MKB, juist in deze regio's, is van belang. Gedacht kan worden aan het stimuleren van opleidingen en het aanhaken bij de lokale bedrijvigheid.

### 3.3.2 Kansen in aanbesteding

In de aanbesteding van projecten zou veel meer de versterking van de lokale economie als één van de uitgangspunten kunnen worden genomen. Gemeenten en provincies zouden veel meer gebruik kunnen maken van de mogelijkheden om lokaal aan te besteden. Het is zaak de regels van aanbestedingen dusdanig te formuleren dat (een combinatie van een aantal kleine) bedrijven uit de regio kans maken het werk gegund te krijgen. Er is op dit terrein al ervaring opgedaan. Zo gaan Achterhoekse corporaties in totaal 1500 woningen, verdeeld over lokale projecten, extra verduurzamen met een bijdrage van de provincie. In totaal worden er binnen deze projecten in de regio circa 100 arbeidsplaatsen gecreëerd en nog eens 25 leerplekken. Ook Rijkswaterstaat heeft ervaring met het op andere manieren aanbesteden van grote werken (zie kader).

#### Aanbesteding volgens Best Value Procurement (BVP)

Bij de aanbesteding van dit project maakte opdrachtgever Rijkswaterstaat (RWS) als pilot gebruik van de Best Value Procurement-filosofie. De aannemer die in het aanbestedingstraject bewees het project het beste te doorgronden en de meeste meerwaarde te bieden voor de opdrachtgever, krijgt de gunning. Ook als deze niet noodzakelijk de goedkoopste is. Binnen 6 A4'tjes moesten gegadigden de opdrachtgever overtuigen. Combinatie Ploegmakers overtuigde door overlast van het baggerwerk voor de omgeving tot een minimum te beperken. Ook was het in staat om de bruggen in het traject sneller dan vereist te verhogen, waardoor eveneens minder overlast ontstond. RWS ziet de aannemer die het project uitvoert na gunning als specialist. Hij moet zorgen dat het loopt, en opdrachtgever RWS ontlasten. Lopende problemen tijdens het project moet de aannemer zelf zien op te lossen. Zo werken twee families aannemers aan de opwaardering van de Zuid-Willemsvaart in Limburg. Aanbesteding vond plaats op basis van de Best Value Procurement-filosofie (BVP). Dankzij kennis van de regio en innovatief denken wonnen twee samenwerkende familiebedrijven de aanbesteding. Ze zetten onder andere transportbanden in. Het werk op hun grootste project ooit is nu bijna afgerond.

#### Aanbeveling aan het Ministerie van EZ:

*Ontwikkel een instrument dat lokale overheden ondersteunt in het overdragen van kennis over de mogelijkheden van het aanbesteden aan regionale partijen.*

### 3.3.3 Ondernemers en ondernemen

In de gespreksronde die het TMR heeft gedaan is ook veelvuldig gesproken met ondernemers. Hierbij viel op dat ondernemers veel ideeën hebben over wat er te ondernemen valt in de regio. De getoonde betrokkenheid van de ondernemers bij de krimpproblematiek heeft indruk gemaakt. Uit deze gesprekken kwam verder naar voren dat meer verbindingen tussen onderwijs, overheid en bedrijfsleven echt kunnen helpen. In het bijzonder werd benadrukt dat er in het onderwijs meer aandacht zou moeten zijn voor ondernemerschap. In het noorden van het land is een detailhandel academie ontwikkeld, maar ondernemerschap speelt ook een belangrijke rol in de agrarische sector en het mkb in de technische sector. Omgekeerd kunnen ondernemers meer werk maken van hun bekendheid op regionale scholen in met name de lagere klassen, zodat jongeren bij hun keuzes hier rekening mee kunnen houden. Het gebrek aan bedrijfsopvolging in het mkb en de agrarische sector is nu vaak een reden voor bedrijfssluiting. Meer aandacht voor eigen ondernemerschap kan hier tegen helpen.

Ondernemers hebben behoefte aan vaste aanspreekpunten bij een gemeente, bijvoorbeeld met een contactambtenaar. In lijn met een brede maatschappelijke ontwikkeling willen ondernemers meer zelf het initiatief in handen hebben. Dit vraagt dat gemeenten moeten kunnen loslaten.

In de samenleving zit veel kracht bij ondernemers. Die kracht moet worden benut en niet worden afgeremd. De veranderende rol van de overheid en nieuwe vormen van ondernemerschap, zoals sociaal ondernemerschap vergen een andere houding en manier van werken van overheden. Dat vraagt iets van zowel gemeentebesturen en gemeenteraden als ambtenaren.

### 3.3.4 Toerisme & detailhandel

De krimpgebieden zijn perifere gebieden aan de randen van Nederland. Ze hebben de potentie voor een verdere doorontwikkeling van toeristische activiteiten. Om deze ontwikkeling verder te brengen is het van belang datgene dat er is te versterken en hiervoor nieuwe netwerken te organiseren. Zo zou bijvoorbeeld bij de organisatie van een congres in een perifere regio niet per definitie op zoek gegaan moeten worden naar een congrescentrum met 200 hotelkamers. Het onderbrengen van de congresbezoekers in diverse lokale (kleinschalige) pensions, bed and breakfasts kan ook volstaan én versterkt de onderlinge samenwerking en het netwerk van deze ondernemers.

Internetwinkelen heeft het koopgedrag van consumenten veranderd. Samen met de economische situatie leidt dit in heel Nederland tot een sanering in detailhandel. In de krimpgebieden wordt de problematiek versterkt door de terugloop van mensen en huishoudens. Het Ministerie van Economische Zaken is in overleg met de detailhandelsbranche en er wordt nagedacht over een instrument voor stedelijke herverkaveling. Het is zinvol deze aanpak ook door te trekken naar krimpgebieden.

### **Aanbeveling aan het Ministerie van EZ:**

*Het ministerie van EZ en de detailhandelsbranche werken al samen in de aanpak van de malaise in de detailhandel. Neem als ministerie het initiatief om deze aanpak door te trekken naar krimpgebieden.*

### 3.3.5 Arbeidsmarkt

Een goed werkende arbeidsmarkt is essentieel voor het bedrijfsleven. Met name krimpgebieden krijgen te maken met bovenmatige vergrijzing, ontgroening en dalende beroepsbevolking<sup>22</sup>. Het voorkomen van kwantitatieve en kwalitatieve mismatches vraagt om actief anticiperen<sup>23</sup>. Dat kan bijvoorbeeld door aandacht voor techniek in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs, door jongeren uit de regio te binden door middel van traineeships, door campussen te ontwikkelen en een betere samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Op diverse plekken zijn hier al goede voorbeelden van te vinden.

Ook is goed zicht op de vraag naar arbeid vanuit werkgevers van belang. Voor geheel Nederland wordt verwacht dat de vraag naar hoog geschoold personeel zal toenemen, terwijl de vraag naar medewerkers op bepaalde niveaus (mbo 2 en mbo 3) en richtingen van het mbo afneemt. Vraag en aanbod kunnen echter fluctueren, zoals de afgelopen periode in de zorg is gebleken. Het is dan ook belangrijk om steeds alert te blijven ten aanzien van de vraag en het benodigde aanbod aan arbeidskrachten. Dit betekent dat er een goede afstemming nodig is tussen het regionaal economisch beleid en het werkgelegenheidsbeleid. Dit vraagt veel van de provincie enerzijds en de gemeenten, sociale partners en landelijke instanties als UVW anderzijds. De inwerkingtreding van de Participatiewet vergroot dit belang.

Om jongeren te binden aan een bedrijf, kan inspiratie gehaald worden uit buurland Duitsland. Duale opleidingen zijn daar meer geworteld. Ondernemingen nemen vaak jongeren in dienst en investeren in hun opleiding.

Ook grensoverschrijdende samenwerking op de arbeidsmarkt biedt kansen. De afgelopen jaren is veel kennis verzameld over de belemmeringen voor het werken over de grens. Dit heeft nog niet geleid tot grote doorbraken. Daardoor blijft het overwinnen van genoemde belemmeringen in de meeste gevallen een individuele zaak. Voor deze individuen is goede informatie over grensarbeid en de persoonlijke gevolgen van belang. Deze is echter niet makkelijk te verkrijgen. Websites met algemene informatie zijn er genoeg, specifieke informatie of hulp bij persoonlijke belemmeringen slechts zeer beperkt. Ondanks herhaalde verzoeken uit de regio

<sup>22</sup> CAB, Concept Factsheet kengetallen doelgroepen onderkant arbeidsmarkt (2012).

<sup>23</sup> OECD, Demographic Change in the Netherlands: Strategies for resilient labour markets (2013).

wordt dit afgehouden door het Ministerie van Sociale Zaken<sup>24</sup>. Het TMR mist hiervoor de argumenten.

In de grensstreken wordt gewezen op het belang van de Duitse taal in onderwijsprogramma's om de taalbarrière bij het werken in Duitsland te kunnen slechten.

### **Aanbeveling aan het Ministerie van OCW:**

*Stel in de grensregio's extra middelen beschikbaar om Duits als keuzevak te stimuleren en experimenteer op MBO-opleidingen met Duits als verplicht examenvak in plaats van Engels.*

Het TMR constateert tevens dat EU arbeidsmigranten een substantiële rol spelen in de arbeidsmarkt van krimpregio's. Dit aandeel zou in de toekomst, met een afnemende beroepsbevolking, wel eens belangrijker kunnen worden om het tekort aan arbeidskrachten aan te vullen. Een positieve houding ten opzichte van deze arbeidsmigranten en een beleid dat aandacht schenkt aan aspecten zoals huisvesting, onderwijs en taalverwerving is daarom gewenst. Op verschillende plaatsen zijn hier positieve ervaringen mee.

### 3.3.6 Participatiewet & vrijwilligerswerk

Op 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking. In deze wet zijn de regelingen ondergebracht voor de WWB (de Wet werk en bijstand), de WSW (de Wet sociale werkvoorziening) en voor mensen met arbeidsvermogen in de Wajong. Gemeenten krijgen één ongedeeld budget, waaruit deze ondersteunende voorzieningen kunnen worden bekostigd. De Participatiewet heeft als doel mensen, ook met arbeidsbeperking, aan betaald werk te helpen. Sommige krimpgebieden, zoals Oost Groningen, kennen relatief veel mensen die momenteel in de sociale werkvoorziening werken. Deze mensen zullen voor een groot deel ander werk moeten gaan vinden. Het relatief grote aantal werkzoekenden en het gebrek aan bedrijven om hen op te nemen zal het uitplaatsen van deze mensen naar het bedrijfsleven bemoeilijken. Dit is een voorbeeld waarbij nationale wetgeving een relatief grote (negatieve) impact heeft op een regio.

#### **Vrijwilligerswerk**

Uit de gesprekken die het TMR heeft gevoerd is het belang van vrijwilligerswerk in krimp- en anticipatiegebieden nadrukkelijk naar voren gekomen. In krimpgebieden kan vrijwilligerswerk net het verschil maken bij wel of niet doorgang vinden van initiatieven. Het mes van vrijwilligerswerk snijdt aan meerdere kanten: het levert training op voor de arbeidsmarkt, het biedt participatie in de samenleving voor de vrijwilligers zelf en het maakt veel sociale en maatschappelijke initiatieven mogelijk. Dergelijk vrijwilligers-

<sup>24</sup> Brief van de minister van SZW over Grensoverschrijdende samenwerking (GROS) juni 2014, Kamerstukken II, 3 2851, 2013-2014, nr 6.

werk leidt in krimp- en anticipeergebieden niet tot verdringing op de arbeidsmarkt. Als de vrijwilliger niet wordt ingezet, bijvoorbeeld bij busvervoer of mantelzorg, dan vindt dit vervoer of deze mantelzorg simpelweg niet plaats: de markt vult deze gaten niet op.

Op 10 juli 2014 heeft minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een brief<sup>25</sup> aan de Tweede Kamer aangekondigd de regels voor vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering te verruimen (bijstandsgerechtigden vallen binnen de wettelijke kaders onder het beleid van de gemeente). Op dit moment geldt dat UWV een WW-gerechtigde kan korten op zijn uitkering als het vrijwilligerswerk dat hij doet ergens anders in het land door een betaalde kracht wordt gedaan. De verruiming komt er op neer dat het UWV in de toekomst de mogelijke verdringing van betaald werk niet meer toetst op landelijk niveau, maar op het niveau van de organisatie. Indien bepaalde activiteiten al sinds jaar en dag worden uitgevoerd door een vrijwilliger, dan mogen deze voortaan ook door een WW-gerechtigde worden gedaan.

Deze verruiming is een stap in de goede richting. In krimpgebieden zal het echter ook regelmatig nodig zijn dat vrijwilligers activiteiten verrichten die voorheen niet door vrijwilligers binnen een organisatie werden gedaan, omdat die organisatie er bijvoorbeeld nog niet was, of omdat de markt deze taken niet meer uitvoert. Een tweede argument is dat, op het moment dat bewoners doorstromen vanuit de WW naar de bijstand, ze verplicht worden om vrijwilligerswerk te doen om hun participatie in de samenleving aan te tonen, terwijl ze dit met een WW uitkering niet mogen.

#### **Aanbeveling aan het Ministerie van SZW:**

*Verruim de regels verder voor vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering in krimpgebieden, opdat met behulp van vrijwilligers met een WW-uitkering, voorzieningen in stand gehouden kunnen worden en maatschappelijke participatie wordt ondersteund.*

Bij het verkleinen van de stap van niet participeren naar werken kan kleinschalige werkgelegenheid helpen, zoals het combineren van leren en werken en kleine arbeidscontracten. Het TMR wil daarbij ook wijzen op de ernstige situatie van de relatief grote groep personen met een lage sociaaleconomische status, die weinig mobiel zijn en hun kinderen onvoldoende prikkelen om hun talenten te ontwikkelen. Voorkomen moet worden dat talenten onbenut blijven en er sprake is van intergenerationele situaties van niet-participeren.

*“Gemeenten moeten naar de rest van de wereld kijken maar wel dicht bij de aard en de schaal van ons eigen gebied blijven in hun plannen.”*



# HOOFDSTUK 4.

De partners van het actieplan

## 4.1 Algemeen

De ondertekenaars van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling in 2009 waren het Rijk, de VNG en het IPO. Daarnaast is een groot aantal andere partijen op diverse schaalniveaus betrokken bij de problematiek van bevolkingsdaling. Deze betrokkenheid loopt uiteen van bewoners op lokaal niveau tot ministeries op nationaal niveau. In dit hoofdstuk komen naast de partners die het actieplan hebben ondertekend ook de andere betrokkenen aan de orde.

## 4.2 Bewoners

De afgelopen jaren nemen burgers steeds meer het heft in handen voor hun eigen situatie en leefomgeving. De participatiesamenleving en de doe-democratie zijn in opkomst. Het kabinet beschouwt de doe-democratie (maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap) als een krachtige en belangrijke ontwikkeling die ruimte en vertrouwen moet krijgen. Burgers nemen het initiatief en de overheid past een bescheiden rol. Een bescheiden rol wil niet zeggen dat er geen rol is, maar het is nog wel zoeken naar de invulling van deze rol. De overheid moet haar rol omvormen van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Hoewel de rol van de rijksoverheid beperkt is, kan zij wel voorwaarden scheppen en stimuleren. Belangrijker is de rol van het lokaal bestuur, omdat maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap lokaal ontstaan. Dat betekent voor het lokale bestuur, maar ook voor professionals, dat men moet loslaten. Daar kan angst voor bestaan. Overheden zouden echter niet moeten faciliteren om het faciliteren, maar moeten luisteren waar de vraag uit een gemeenschap naar uitgaat en daarop inspelen.

Juist ook in krimp- en anticipeergebieden, waar de leefomgeving onder druk staat en de markt steeds minder oppakt (denk aan breedbandaansluitingen, openbaar vervoer en het verdwijnen van voorzieningen) is de rol van bewoners belangrijk. In de gesprekken die het TMR heeft gevoerd, werd benadrukt dat bewoners zoveel mogelijk aan de voorkant van besluitvorming betrokken moeten worden en dat, wanneer het om bewonersinitiatieven gaat, wederzijds vertrouwen enorm belangrijk is. Dat geldt ook voor het vroegtijdig betrekken van jongeren bij bewonersinitiatieven.

### 4.2.1 Dorpsraden en bewonersinitiatieven

Dorpsraden en belangengroepen zijn voor de lokale overheid belangrijk om goed contact te houden met bewoners, te horen wat bewoners belangrijk vinden en om burgerbetrokkenheid vorm te geven. Deze contacten bieden gemeenten de kans zich in te leven in de leefwereld van burgers. Wat burgers willen met een gebied is immers een belangrijke vraag. Daarbij moet de representativiteit van deze raden en groepen overigens in het oog worden gehouden.

Een aandachtspunt bij dorpsraden is dat gemeenten deze dorpsraden niet moeten gaan overvragen, waardoor van een kleine groep actieve bewoners te veel gevraagd en verwacht wordt. Bovendien moet hetgeen van dorpsraden wordt gevraagd in verhouding staan tot de toerusting van dorpsraden qua kennis en vaardigheden en deze kan sterk variëren. De verantwoordelijkheid voor het (preventief) drugsbeleid neerleggen bij een dorpsraad, een reëel voorbeeld, gaat het TMR te ver.

Ook het opruimen van het zwerfvuil bij een actieve dorpsraad overlaten aan de gemeenschap en elders in de gemeente dit betaald laten uitvoeren, vraagt opnieuw doordenking of dit nu echt de bedoeling is.

Vrijwilligers spelen een belangrijke rol in het verenigingsleven, maar ook bij andere activiteiten zoals bij bibliotheken en in de zorg. Voor de meer specifieke taken moet worden geïnvesteerd in de begeleiding van vrijwilligers.

Het blijkt steeds moeilijker te worden om vrijwilligers te vinden. Vaak wil men zich niet voor langere tijd vastleggen. Een oplossing ligt in meer samenwerking, fusie of de vorming van omniverenigingen/ parapluverenigingen, waarbij meer taken, zoals het bestuur, gedeeld kunnen worden. Het eigenaarschap van zowel het probleem als het oplossen daarvan, is een essentieel element van burgerinitiatieven.

In de gesprekken is ook aangegeven dat het creëren van verdienmodellen voor bewonersinitiatieven belangrijk is. Enthousiasme moet kunnen worden omgezet in rendement. Een sluitende businesscase is nodig om bij te dragen aan de toekomstbestendigheid van een bewonersinitiatief. Als er sprake is van een overheidssubsidie, dan is het goed om een dergelijke businesscase in de besluitvorming omtrent de subsidie mee te nemen.

### 4.2.2 Ruimte voor initiatieven

In de gesprekken is de waarschuwing geuit dat kwetsbare gebieden met minder sociaal kapitaal problemen kunnen krijgen als er meer aan burgerinitiatief wordt overgelaten. De sociale ongelijkheid tussen gebieden wordt dan groter. Burgerinitiatief is weliswaar onmisbaar in krimpgebieden, maar het benodigd initiatief en organisatorisch vermogen is niet overal aanwezig. Daar waar de voorwaarden voor burgerinitiatief in een gebied niet aanwezig zijn, zou de lokale overheid net als bij de wijkaanpak actiever moeten stimuleren en faciliteren.

Bewoners zijn vaak enthousiast en willen hun schouders onder het opzetten en uitvoeren van projecten en activiteiten zetten. Met enige regelmaat lopen zij daarbij aan tegen het feit dat alvorens aan de slag te kunnen projectplannen geschreven moeten worden. De initiatiefnemers zijn vaak meer doeners dan schrijvers, waardoor initiatieven niet van de grond komen en energie wegglekt. Dat is zonde en daardoor blijft veel kracht in de gemeenschap onbenut. Overheden kunnen bewoners faciliteren bij het schrijven van projectplannen zonder het bewonersinitiatief over te nemen.



Gemeenten zijn nog zoekende naar de wijze waarop met bewonersinitiatieven moet worden omgegaan. Er kan ook spanning ontstaan tussen regionale visies en plannen die de gemeente in regionaal verband opstelt en bottom-up initiatieven. Denk aan regionaal afgestemde plannen over waar bijvoorbeeld zwembaden behouden kunnen blijven versus bewonersinitiatieven om een zwembad over te nemen.

Om maatschappelijke initiatieven van overheidswege (financieel) te ondersteunen, zijn duidelijke kaders nodig. Dergelijke kaders geven helderheid voor zowel bewonersinitiatieven als voor overheden bij toetsing van plannen. Visievorming en vooral kaderstelling zijn echter op nationaal, provinciaal en lokaal niveau niet altijd voldoende ontwikkeld. Ook indien een bewonersinitiatief geen publiek geld kost, is het de vraag of er toch niet enige toetsing door de overheid zal moeten plaatsvinden. Dit hangt o.a. af van het domein waarop het bewonersinitiatief plaatsvindt. Zeker in deze gevallen kunnen visies en kaders behulpzaam en zelfs noodzakelijk zijn.

#### Aanbevelingen aan gemeenten:

- Faciliteer het schrijven van projectplannen zonder het bewonersinitiatief over te nemen.
- Raadsleden, bestuurders en ambtenaren zullen met elkaar en met burgers moeten vorm geven hoe de gemeente taken kan loslaten en bewonersinitiatieven kan faciliteren.
- Stimuleer en faciliteer burgerinitiatief actief daar waar het benodigd initiatief en organisatorisch vermogen niet aanwezig zijn.

*“Ambtenaren hebben geen ervaring met bottom up initiatieven, die passen niet in hun uitvoeringsprogramma’s.”*

*“De ontwikkelingen gaan steeds sneller maar de ambtenaren niet.”*

### 4.3 Maatschappelijke instellingen

Maatschappelijke instellingen (woningbouwcorporaties, onderwijsinstellingen, zorg- en welzijnsinstellingen etcetera) zijn essentieel bij de aanpak van leefbaarheidsvraagstukken en kunnen beter betrokken en ingezet worden in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Zij kunnen gezien worden als de motoren voor het op gang brengen van ontwikkelingen en kunnen daarmee een vliegwieleffect veroorzaken. In verschillende krimpgebieden lopen maatschappelijke instellingen voorop in de aanpak van de krimpproblematiek.

Maatschappelijke instellingen worden al geconfronteerd met de gevolgen van demografische verandering en spelen daarop in door het zoeken van samenwerking en het bedenken van praktische oplossingen voor de problemen. Maatschappelijke instellingen zijn veelal op bovengemeentelijke schaal georganiseerd en hebben daardoor te maken met afstemming en samenwerking met meerdere gemeenten, hetgeen complicerend kan werken.

Ondanks het feit dat maatschappelijke instellingen een heel belangrijke rol spelen in de regio's, kunnen deze geen coördinerende rol spelen door het gebrek aan democratische legitimatie.

#### Aanbeveling aan gemeenten en regio's:

*Zorg dat maatschappelijke instellingen volwaardige partners zijn bij de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling en breng ze tijdig in positie om die rol te vervullen.*

- “Compliment voor wat de corporaties in ons gebied de afgelopen tijd hebben gedaan. Het zijn bescheiden corporaties en ze doen veel voor de leefbaarheid. Nu zijn ze kopschuw geworden door de regels uit Den Haag.”
- Corporatie: “Wij denken dat we nu even het buitenboordmotortje moeten spelen totdat de markt het overneemt (over 4 jaar).”

### 4.4 Ondernemers

In de gespreksronde heeft het TMR in alle gebieden gesproken met ondernemers en ook bij de 3 thematafels over economische vitaliteit en arbeidsmarkt hebben ondernemers uit de krimp- en anticipeerregio's een actieve inbreng geleverd. Ondernemers blijken geïnteresseerd in en betrokken bij het onderwerp, maar zijn nog niet in alle gebieden goed aangesloten op de regionale aanpak.

Werkgevers in de meeste krimp en anticipeerregio's lijken vooralsnog niet onder de indruk van de waarschuwingen voor arbeidstekorten op termijn als gevolg van de bevolkingstransitie. Mogelijke oorzaken voor dit ontbrekende urgentiegevoel bij werkgevers zijn de focus op de huidige crisis, maar ook het door diverse ontwikkelingen dichterbij elkaar komen van vraag en aanbod, zoals bijvoorbeeld in de zorg. Daarnaast zijn veel werkgevers gericht op de korte termijn en hebben zij een belang bij en behoefte aan het positief profileren van de arbeidsmarkt en de economie van de regio, bijvoorbeeld door te wijzen op de innovatieve maakbedrijven en de betrokkenheid en binding van het personeel.

De grensoverschrijdende arbeidsmarkt is in veel regio's nog een ondergeschoven onderwerp. Door de kansatlassen voor grensoverschrijdende samenwerking groeit nu wel het besef van de kansen die er liggen.

Een belangrijk punt voor de economische vitaliteit en de arbeidsmarkt is de verbinding tussen onderwijs, overheid en bedrijven. In diverse regio's is of komt deze triple helix tot stand.

Aandachtspunten zijn dat grensoverschrijdende mogelijkheden aanwezig zijn en dat ondernemers bereid moeten zijn te investeren om werknemers aan zich te binden. In bijvoorbeeld Duitsland zetten bedrijven actief in op personeelsmarketing, gaan bedrijven naar jongeren en scholen toe en bieden zij duale opleidingen aan (werken en leren).

Kortom: ondernemers kunnen een rol vervullen. Daarvoor is meer samenwerking nodig met de andere partners en zullen de gevolgen van bevolkingsdaling in den brede voor het bedrijfsleven en de arbeidsmarkt beter op het netvlies moeten komen.

#### **Aanbeveling aan ondernemers:**

*Draag zelf meer bij aan de verbinding tussen onderwijs, - overheid en bedrijven binnen de eigen sector bijvoorbeeld door het bedrijf open te stellen voor bezoeken van scholieren en het aanbieden van stageplaatsen.*

## 4.5 Gemeenten

Gemeenten vormen de eerst verantwoordelijke overheidslaag om met de gevolgen van bevolkingsdaling aan de slag te gaan. Omdat deze gevolgen zich bovenlokaal manifesteren, is op tal van terreinen regionale visieontwikkeling, samenwerking, afstemming en uiteindelijk ook uitvoering noodzakelijk. Hierdoor kunnen op een grotere schaal effectiever en al samenwerkend meer oplossingen worden georganiseerd. Regionale samenwerking wordt echter regelmatig gehinderd door onwil, onkunde, politieke en electorale overwegingen met als gevolg dat gemeenten elkaar eerder concurreren dan dat er in gezamenlijkheid naar structurele oplossingen wordt gezocht. Het lijkt er op dat alleen onder sterke druk c.q. grote urgentie de samenwerking tot stand komt. Hierdoor worden kansen voor oplossingen gemist.

Door de vierjaarlijks terugkerende verkiezingen komen er periodiek nieuwe raads- en collegeleden. Voor een deel van hen is het onderwerp bevolkingsdaling nieuw. Bovendien vraagt dit onderwerp om een integrale en regionale aanpak, waardoor veel van raads- en collegeleden wordt verwacht.

De regionale samenwerking kan ook bemoeilijkt worden doordat een regio niet als eenheid wordt gezien of doordat er verschillen in urgentie en bewustwording zijn tussen gemeenten. Er kunnen ook tempo- en faseverschillen tussen de verschillende overheidslagen zijn. Daardoor kan het beeld ontstaan dat er wel veel gepraat wordt, maar niet wordt doorgepakt. Overigens kan het ook zo zijn dat gemeenten wel willen, maar elkaar beleidsmatig niet kunnen vinden op een dossier vanwege de financiële pijn bij gemeenten,

zoals bijvoorbeeld de noodzakelijke afwaardering van grondposities.

In het bovenlokaal handelen en denken van gemeenten speelt de gunfactor een belangrijke rol. De keuzes die in het kader van bevolkingsdaling gemaakt moeten worden zijn vaak pijnlijk. Om echt samen te kunnen werken, vooral in de uitvoeringsfase is het een voorwaarde dat men elkaar wat "gunt". De mate van aanwezigheid van de gunfactor verschilt tussen de regio's. Het proces van gunnen is een leerproces. Beleidsconcurrentie tussen gemeenten staat het maken van noodzakelijke keuzes vaak in de weg en is een majeur probleem dat niet opgelost wordt met bewustwording alleen. Beleidsconcurrentie maakt bestaande samenwerkingsverbanden buitengewoon kwetsbaar. Als gemeenten er om welke reden ook niet uitkomen met het maken van afspraken, dan ligt er een rol voor de provincie.

### 4.5.1 Integrale regionale samenwerking

In de gesprekken is herhaaldelijk gewezen op het feit dat de problematiek van de bevolkingsdaling op een grotere schaal (regio) dan die van een gemeente moet worden opgepakt. Zo is gezegd dat hoe groter de gemeenten zijn, hoe beter dat past bij de schaal waarop maatschappelijke instellingen zijn georganiseerd. Andere gesprekspartners dan gemeenten geven regelmatig aan dat gemeentelijke herindeling nodig is voor meer daadkracht en het bereiken van een betere schaal om zaken aan te pakken.

*"Alleen gemeenten zijn nog op gemeentelijke schaal georganiseerd."*

Een signaal dat uit de gesprekken naar voren komt is dat een agenda voor een integraal programma nodig is en dat de samenwerking niet alleen gezocht moet worden op regionaal niveau met andere gemeenten, maar ook met maatschappelijke organisaties en andere partijen. Een gezamenlijke regie van gemeenten en maatschappelijke organisaties ontbreekt echter nog.

Samenwerking blijft niet beperkt tot binnen Nederland. Juist voor de krimpgebieden die aan andere landen grenzen, is de samenwerking over de grens kansrijk. In diverse grensregio's vindt op dit punt enige activiteit plaats.

*"Een van de grootste problemen in het gebied is het ontbreken van politieke moed."*

*"Als je in de politiek niets doet, win je stemmen."*

*"Niet inkakken maar doorpakken".*

Het TMR constateert dat een voortdurende aandacht voor de kwaliteit van betrokkenen noodzakelijk is. Bij sommigen bestaat

(te) weinig kennis van de thema's die met demografische transitie samenhangen en een gebrek aan vermogen om aan te passen aan veranderingen in de samenleving. Ambtenaren, bestuurders en raadsleden moeten in staat zijn om in het kader van demografische veranderingen op regionaal niveau te kunnen denken, samenwerken en handelen. Dit is nodig om de vereiste bestuurskracht te kunnen organiseren die noodzakelijk is voor de aanpak van de ingrijpende gevolgen van demografische veranderingen.

Veel van de problematiek die in krimp- en anticipeergebieden speelt heeft een bovenlokaal karakter. De vraagstukken spelen zich vaak af op een hoger schaal niveau dan het schaalniveau waarop gemeenten georganiseerd zijn. Voor de aanpak is daarom goede regionale samenwerking noodzakelijk. Maatschappelijke organisaties zijn vaak wel op een regionale schaal georganiseerd, werken op een hoger schaalniveau dan gemeenten en geven aan dat het vaak lastig is om met meerdere gemeenten met verschillende visies samen te werken. In de gesprekken die het TMR heeft gevoerd, is herhaaldelijk, met name van de kant van maatschappelijke instellingen, gewezen op de noodzaak van schaalvergroting door gemeentelijke herindeling.

#### **Aanbeveling aan gemeenten en regio's:**

Zorg voor continue aandacht voor kennis voor raadsleden, bestuurders en ambtelijke organisatie. Dit kan in de vorm van masterclasses, expertmeetings, conferenties, de activiteiten van het Kennisplatform Demografische Transitie, Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB), Neimed, Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKKN), SCOOP, MKBA's etc. Deze instrumenten zijn grotendeels beschikbaar, maar gemeenten moeten zelf zorgen voor een betere aansluiting op de beschikbare mogelijkheden.

*“Het is ook een proces dat je moet doorlopen; wethouders stijgen steeds meer boven zichzelf uit”*

*“Te veel goede ideeën van grootdenkers worden stuk gemaakt door kleindenkers in gemeenteraden.”*

*“Op raadsniveau zie je veel kleindenkerij, dat zou eigenlijk overruled moeten worden door een hogere bestuurlijke laag; dat zou de provincie moeten doen op inhoudelijke gronden.”*

*“Voor krimp heb je een regionale aanpak nodig, maar wat goed is voor de regio is niet altijd goed voor gemeenten.”*

*“Tussen droom en daad staan Raden in de weg.”*

*“Horizontaal denken zit niet in de genen van bestuurder.”*

*“Krimp is niet sexy voor lokale bestuurders en politici. Die hebben andere belangen.”*

*“Er is politieke moed nodig om dingen aan de orde te stellen, maar men kan er op sneuvelen (electoraat).”*

*“Krimp is een politieke keuze en niet mijn keuze.”*

#### **4.5.3 VNG**

De VNG is één van de ondertekenaars van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. De VNG stelt capaciteit beschikbaar en vult binnen de aanwezige mogelijkheden haar rol zo goed mogelijk in. In de beginperiode heeft de VNG zich sterk gemaakt voor agendering. De rol van de VNG richt zich nu met name op bewustwording, ondersteuning en belangenbehartiging, zoals ten aanzien van het verdeelmodel van het Participatiebudget. Wanneer er belangrijke stappen genomen worden in het beleidsproces rond het Actieplan, raadpleegt de VNG de bestuurlijke vertegenwoordigers uit krimp- en anticipeergebieden die in de VNG-commissies zitten.

De VNG is betrokken bij het Interbestuurlijk Platform Bevolkingsdaling (IPB) en Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) en gebruikt de VNG-website voor communicatie over het onderwerp bevolkingsdaling. Het TMR waardeert de wijze waarop de VNG invulling geeft aan haar rol binnen het Actieplan.

#### **Aanbeveling aan de VNG:**

Geef bij elk voor krimpgebieden relevant thema speciale aandacht aan verschillen tussen gemeenten i.v.m. bevolkingsontwikkeling en vraag daar zo nodig aandacht voor bij gemeenten en Rijk.

## **4.6 Provincies**

De provincies vervullen een (boven)regionale regietaak, in het bijzonder op het ruimtelijk-economisch domein. Daarnaast zijn de provincies belangrijke investeerders en houden zij toezicht op de gemeentefinanciën. De rol van provincies ten aanzien van het onderwerp bevolkingsdaling is vooral stimulerend en faciliterend van aard, maar daar waar de regionale samenwerking niet op gang komt of stopt, is een meer regisserende rol voor de provincie weggelegd om die regionale samenwerking op gang te brengen.

Regio's willen graag hun eigen opgaven aanpakken. Toch blijkt soms tevens de behoefte te bestaan aan van bovenaf geregisseerde keuzes of aan een (meer) onafhankelijk persoon of orgaan van buiten die de 'moeilijke boodschap' brengt. Een dergelijke aanpak is nodig als de regio er zelf niet of moeilijk uitkomt. Zo'n keuze of boodschap kan dan makkelijker geaccepteerd worden en doet de lokale/regionale onderlinge verhoudingen geen onrecht aan zo blijkt uit de gesprekken.

Als voorbeeld kan dienen het opstellen van regionale modellen, visies en plannen op terreinen als voorzieningen, detailhandel en bedrijventerrein. Indien zoals de voorkeur heeft gemeenten en regio's er op eigen kracht uitkomen, is er niets aan de hand. Gemeenten hebben echter vaak hun eigen belang, het kan dan nodig zijn dat provincies meer regie moeten nemen.

Het TMR is van mening dat provincies een cruciale partij zijn in de aanpak van de krimpproblematiek en doet de aanbeveling dat de 6 provincies met krimpregio's partners zijn in het vervolg van Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Het TMR stelt voor dat het Rijk met alle provincies met krimpproblematiek en de inzet van instrumenten op het gebied van wonen, voorzieningen, economische vitaliteit en arbeidsmarkt.

**Aanbeveling aan de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Gelderland, Zeeland en Limburg:**

*De provincies met krimpproblematiek zouden partners moeten zijn in het vervolg van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.*

**Aanbeveling aan provincies:**

*Samenwerking is op regionaal niveau niet alleen noodzakelijk tussen gemeenten, maar ook met maatschappelijke organisaties en andere partijen. Dit vraagt om regie op regionaal niveau richting alle betrokken partijen.*

#### 4.6.1 IPO

Hoewel het IPO één van de ondertekenaars was in 2009 van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, heeft het IPO daarna nauwelijks meer een rol gespeeld. In 2011 heeft een reorganisatie plaatsgevonden bij het IPO. Momenteel behoort bevolkingsdaling niet meer tot de prioritaire thema's van het IPO. In beginsel richt het IPO zich alleen op thema's die alle provincies aangaan en dat is bij bevolkingsdaling niet het geval. In de gesprekken die het TMR heeft gevoerd werd dit beeld bij de diverse gesprekspartners bevestigd. In deze gesprekken kwam ook geen behoefte aan een grotere rol van het IPO naar voren. Het TMR concludeert dat in de praktijk niet het IPO maar provincies zelf direct betrokkenen zijn bij de uitvoering van het actieplan.

## 4.7 Het Rijk

Uitgangspunt van het rijksbeleid ten opzichte van bevolkingsdaling is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de aanpak bij regionale partijen ligt. De rol van de rijksoverheid in het programma is gericht op stimuleren, faciliteren en het geven en creëren van ruimte, zodat lokale en regionale partijen hun rol en verantwoordelijkheid kunnen nemen. Op elk beleidsterrein is de betreffende bewindspersoon primair verantwoordelijk, maar vervult het Ministerie van BZK een coördinerende rol ten aanzien van het

beleidsterrein bevolkingsdaling. Het Rijk is bovendien aanspreekbaar op knelpunten in wet- en regelgeving op rijksniveau.

#### 4.7.1 BZK

Uit de gesprekken die het TMR heeft gevoerd is gebleken dat de aanpak van BZK binnen het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling wordt gewaardeerd. Wel blijft van belang om steeds de behoefte van de regio voorop te stellen en aan te sluiten bij datgene wat er al beschikbaar is aan visies, kennis en instrumenten, aldus de gesprekspartners. Het beschikbare instrumentarium van BZK kan dan prima aanvullend worden ingezet. Dit positieve beeld betreft overigens vooral het beeld dat overheden (gemeenten en provincies) hebben. De rol van BZK is voor ondernemers en burgers minder duidelijk. Zij hebben nauwelijks met BZK te maken. Voor maatschappelijke instellingen ligt dat verschillend, onder meer omdat onder het ministerie ook volkshuisvesting valt.

De rol van BZK wordt door betrokkenen voornamelijk gezien bij het op gang brengen van het bewustwordingsproces en het vergroten van het urgentiegevoel. BZK moet prikkelen, maar niet overnemen, is één van de dingen die is gezegd. De aanwezigheid van BZK in de regio wordt gewaardeerd.

Aangegeven is dat de wijze waarop het Rijk in het begin de regie nam waardevol was. Gebieden werden met elkaar in contact gebracht en kennisdeling werd bevorderd. Het budget dat daarbij in de beginperiode voor de krimpproblematiek als cofinanciering beschikbaar kwam, heeft een vliegwieleffect gehad.

De ontwikkeling van instrumenten en de kennisontwikkeling- en deling, zoals in de gesprekken een aantal maal expliciet werd genoemd, bij het op de kaart zetten van het onderwerp detailhandel in krimp- en anticipeergebieden, wordt eveneens gewaardeerd. Men hoopt dat BZK deze rol blijft vervullen, ook als regio's in de uitvoeringsfase komen. De facilitering bij nieuwe ontwikkelingen blijft nodig, waarbij steeds moet worden ingehaakt op de krachten die er al in een regio zijn. Dus geen blauwdrukken van bovenaf, maar van onderop. Het gaat om kwalitatief maatwerk, waarbij het Rijk inhoudelijk op afstand blijft, waardoor de regio's hun eigen verantwoordelijkheid kunnen invullen en oppakken.

Aangegeven wordt dat juist de combinatie van rijksbeleid en regionaal en lokaal beleid goed is. Van ervaringen uit een regio, kunnen andere regio's en het Rijk ook leren. Zo kan meer gebruik gemaakt worden van de praktijk als voeding voor beleidsontwikkeling.

*“Zie wat wij hier in onze krimpproblematiek doen als kans om landelijke regelgeving aan te passen, dan is onze worsteling niet voor niks.”*

*“Het zou mooi zijn als ideeën/initiatieven/oplossingen die in de regio ontstaan meer worden meegenomen als basis voor nieuw beleid (na evaluatie).”*

In sommige gebieden heeft BZK als een partner op meer afstand een goede rol kunnen vervullen tussen provincie en gemeenten of regio. Sommige gesprekspartners hebben aangegeven dat BZK meer regie zou kunnen nemen om een gezamenlijke agenda te stimuleren.

#### 4.7.2 Coördinerende rol BZK

Het Ministerie van BZK vervult binnen het Rijk een coördinerende rol ten aanzien van het beleidsterrein bevolkingsdaling. Andere departementen zijn in verschillende mate aangehaakt bij het actieplan en actief ten aanzien van het onderwerp. In de gesprekken die het TMR heeft gevoerd kwam met enige regelmaat naar voren dat aandacht vanuit “Den Haag” voor de specifieke situatie van krimp- en anticipatiegebieden wordt gemist. Ook is erop gewezen dat het Rijk te verkokerd is en dat er veel meer behoefte is om vanuit de opgave de problematiek te benaderen. Daarvoor is een integrale benadering nodig en daar kan BZK richting andere departementen een rol vervullen. De coördinerende rol van BZK richting andere departementen kan steviger worden opgepakt. Dat geldt ook voor grensvraagstukken.

Het Rijksbeleid is jarenlang gebaseerd geweest op groei. Steeds meer zal uitgegaan moeten worden van krimp in een aantal gebieden. In Rijksbeleid zou niet gewerkt moeten worden met gemiddelden, maar meer aandacht moeten zijn voor regionale verschillen. Het sectorale nationale beleid is generiek van aard. Er wordt bij de vaststelling van beleid uitgegaan van nationale cijfers. Door de groter wordende verschillen tussen regio's is dit in toenemende mate reden om voordat beleid en wet- en regelgeving wordt vastgesteld, na te denken over de uitwerking van dit beleid en deze wet- en regelgeving in de verschillende delen van het land en daar waar dit tot ongerechtvaardigde effecten leidt, tot tijdige aanpassing te komen. Dat het mogelijk is om met een dergelijk onderscheid rekening te houden, blijkt uit het feit dat recentelijk in beleid en wet- en regelgeving regionaal maatwerk is toegepast. Denk daarbij aan de aanpak van de aardbevingsproblematiek in Groningen, de korting op de verhuurderheffing voor corporaties in krimpgebieden en de aanpassing van het verdeelmodel voor de Participatiewet. In krimpende regio's wordt de behoefte aan ruimte voor regionaal maatwerk steeds benadrukt. En dat geldt ook voor de behoefte aan meer regionale differentiatie in nationaal beleid.

##### **Aanbeveling voor het Rijk:**

*Houd rekening met verschillen tussen regio's bij het ontwikkelen en vaststellen van beleid en wet- en regelgeving, en pas zo nodig tijdig aan. Het Ministerie van BZK kan hier een coördinerende rol vervullen.*

*“Een krimpgebied leent zich slecht voor matrixen en meetlatten.”*

*“Reken op verschillen, niet rekening houden met verschillen.”*

Het TMR constateert op basis van de gesprekken dat BZK de stimulerende en faciliterende rol goed invult en dat de coördinerende rol steviger kan worden opgepakt. Andere departementen hebben beleid gedecentraliseerd, voeren geen gebiedsgericht beleid of hebben alleen een systeemverantwoordelijkheid, waardoor het thema bevolkingsdaling niet tot de prioritaire thema's van die departementen behoort. Echter ook binnen generiek beleid kan aandacht worden besteed aan specifieke problemen of kansen in gebieden en kan de verbinding tussen regionale bestuurders en departementen worden gelegd. Aan de coördinerende rol van BZK kan meer betekenis worden gegeven door BZK als trekker te laten fungeren bij het opstellen van een Rijksagenda krimp.

Een dergelijke interdepartementale gebiedsgerichte Krimpagenda dient verder te gaan dan facilitering, kennisontwikkeling- en deling, maar zal ook concrete acties en aanpakken moeten bevatten door bijvoorbeeld de verbinding te leggen tussen generiek beleid van departementen en de uitwerking in krimpgebieden. Daarnaast kan BZK haar coördinerende rol in het vervolg van het programma meer proactief oppakken door bij voorgenomen beleid en de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving van andere departementen vooraf mee te denken vanuit de invalshoek van de mogelijke consequenties voor krimp- en anticipatiegebieden. Voor bestaande wet- en regelgeving blijft de minister van BZK de coördinerend bewindspersoon aan wie lokale overheden knelpunten in wet- en regelgeving mits goed onderbouwd kunnen adresseren.

Voor een steviger invulling van de integrale benadering vanuit het Rijk en de coördinerende rol van BZK, zal de minister voor Wonen en Rijksdienst het voortouw moeten nemen richting zijn collega-bewindspersonen bij het opstellen van een Rijksagenda Krimp waaraan de andere ministeries vanuit de eigen beleidsverantwoordelijkheid deelnemen. Deze steviger coördinerende rol is nodig om de noodzakelijke beleidsintensivering te kunnen plegen in de krimpgebieden.

##### **Aanbeveling aan het Rijk:**

*Stel een Rijksagenda krimp op waarbij BZK een coördinerende rol vervult naar de andere ministeries. Geef vanuit BZK proactief invulling aan de coördinerende rol door vooraf mee te denken vanuit de invalshoek van mogelijke consequenties voor krimpgebieden bij voorgenomen beleid en de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving van andere departementen.*

### 4.7.3 Vakdepartementen

Naast de coördinerende rol heeft het Ministerie van BZK ook een aantal vakdepartementale beleidsterreinen onder zijn hoede, die relevant zijn voor het onderwerp bevolkingsdaling.

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) valt onder de minister voor Wonen en Rijksdienst. Het RVB is tot stand gekomen door een fusie van de Dienst Vastgoed Defensie, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, de directie Rijksvastgoed en de Rijksgebouwendienst. Door deze ruime portefeuille, kan het RVB een veel belangrijkere maatschappelijke rol spelen in de krimpgebieden bij het vinden van oplossingen voor leegstaand vastgoed in een moeilijke markt dan tot op heden het geval is.

#### Overige ministeries

In de voorgaande hoofdstukken heeft het TMR diverse aanbevelingen gedaan gericht aan de verschillende partners en andere betrokkenen bij het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. In het volgende hoofdstuk is het complete overzicht van alle aanbevelingen van het TMR weergegeven.



# HOOFDSTUK 5.

## Overzicht aanbevelingen

## Rijk

### Aanbevelingen aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst:

- Voor krimpregio's is een beleidsintensivering en versterkte inzet vanuit het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling nodig, omdat de huishoudensdaling, vaak gecombineerd met andere problematiek, de urgentie en de zwaarte van opgaven vergroot.
- Voor Noordoost en Zuidoost Friesland, Oost Drenthe ende Achterhoek is een aanpak vergelijkbaar met die voor de krimpgelieden nodig. Het gaat hier overigens niet om aanpassingen met terugwerkende kracht.
- Voor de overige huidige anticipeergebieden kan de betrokkenheid vanuit BZK worden afgebouwd.
- Richt samen met provincies en gemeenten in de krimpgelieden een sloop- of onttrekkingsfonds op voor de particuliere woningvoorraad gericht op het herstel van het kwantitatief en kwalitatief evenwicht op de woningmarkt in de krimpregio's.
- Voer samen met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincies en gemeenten in de krimpgelieden een verkenning uit naar mogelijke instrumenten voor de transformatie van de particuliere woningvoorraad en biedt fiscaal en juridisch maatwerk voor de krimpgelieden om dit mogelijk te maken.
- Maak een uitzondering in de herzieningswet voor woningbouwcorporaties in krimpgelieden voor wat betreft de aangescherpte regels ten aanzien van leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed en verruim de bestaande mogelijkheden tot korting op de verhuurdersheffing.
- Houd rekening met verschillen tussen regio's bij het ontwikkelen en vaststellen van beleid en wet- en regelgeving, en pas zo nodig tijdig aan. Het Ministerie van BZK kan hier een coördinerende rol vervullen.
- Stel een Rijksagenda krimp op waarbij BZK een coördinerende rol vervult naar de andere ministeries. Geef vanuit BZK proactief invulling aan de coördinerende rol door vooraf mee te denken vanuit de invalshoek van mogelijke consequenties voor krimpgelieden bij voorgenomen beleid en de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving van andere departementen.

### Aanbeveling aan het Ministerie van BZK:

- Creëer mogelijkheden voor een verlengde afschrijvingstermijn voor grondposities door aanpassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

### Aanbevelingen aan het Ministerie van OCW:

- Vervang de kleinscholentoeslag door een samenwerkingstoeslag.
- Stimuleer efficiënt gebruik van vastgoed in het primair onderwijs.
- Stimuleer de bewustwording en de samenwerking in het voortgezet onderwijs.

- Stel in de grensregio's extra middelen beschikbaar om Duits als keuzevak te stimuleren en experimenteer op MBO-opleidingen met Duits als verplicht examenvak in plaats van Engels.

### Aanbevelingen aan het Ministerie van VWS:

- Actualiseer en verbreed de plattelandstoeslagregeling voor huisartsen.
- Agendeer bij zorgverzekeraars om voor krimpgelieden een breder afwegingskader te hanteren met betrekking tot de sluiting van verzorgingshuizen.

### Aanbevelingen aan het Ministerie van EZ:

- Ontwikkel een instrument dat lokale overheden ondersteunt in het overdragen van kennis bij de mogelijkheden van het aanbesteden aan regionale partijen.
- Het Ministerie van EZ en de detailhandelsbranche werken al samen in de aanpak van de malaise in de detailhandel. Neem als ministerie het initiatief om deze aanpak door te trekken naar krimpgelieden.

### Aanbeveling aan het Ministerie van SZW:

- Verruim de regels verder voor vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering in krimpgelieden, opdat met behulp van vrijwilligers met een WW-uitkering, voorzieningen in stand gehouden kunnen worden en maatschappelijke participatie wordt ondersteund.

## Provincies

### Aanbeveling aan de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Gelderland, Zeeland en Limburg en het Rijk

- De provincies met krimpgelieden zouden partners moeten zijn in het vervolg van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.

### Aanbevelingen aan de provincies:

- Daar waar gemeenten niet in gezamenlijk overleg en op eigen kracht kunnen komen tot regionale planvorming en uitvoeringsplannen, ligt er een rol voor de provincie om de regie op zich te nemen. Een aantal provincies kan het beschikbare instrumentarium in de WRO ten behoeve van een evenwichtige woningmarkt meer en voortvarender benutten.
- Baseer het regionaal economisch beleid voor krimpregio's op de versterking van de veerkracht.





- Samenwerking is op regionaal niveau niet alleen noodzakelijk tussen gemeenten, maar ook met maatschappelijke organisaties en andere partijen. Dit vraagt om regie op regionaal niveau richting alle betrokken partijen.

## Gemeenten en anderen

### Aanbeveling aan gemeenten en provincies:

- Zoek uit hoe in samenwerking met andere partijen snelle internetverbindingen in krimpgebieden kunnen worden gerealiseerd. Voor het dragen van de kosten kan gekeken worden naar partijen die baat hebben bij deze toegankelijkheid.

### Aanbeveling aan de VNG:

- Geef bij elk voor krimpgebieden relevant thema speciale aandacht aan verschillen tussen gemeenten i.v.m. bevolkingsontwikkeling en vraag daar zo nodig aandacht voor bij gemeenten en Rijk.

### Aanbevelingen aan gemeenten en regio's:

- Zorg dat maatschappelijke instellingen volwaardige partners zijn bij de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling en breng ze tijdig in positie om die rol te vervullen.
- Zorg voor continue aandacht voor kennis voor raadsleden, bestuurders en ambtelijke organisatie. Dit kan in de vorm van masterclasses, expertmeetings, conferenties, de activiteiten van het Kennisplatform Demografische Transitie, Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB), Neimed, Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKKN), SCOOP, MKBA's etc. Deze instrumenten zijn grotendeels beschikbaar, maar gemeenten moeten zelf zorgen voor een betere aansluiting op de beschikbare mogelijkheden.

### Aanbevelingen aan gemeenten:

- Faciliteer het schrijven van projectplannen zonder het bewonersinitiatief over te nemen.
- Raadsleden, bestuurders en ambtenaren zullen met elkaar en met burgers moeten vorm geven hoe de gemeente taken kan loslaten en bewonersinitiatieven kan faciliteren.
- Stimuleer en faciliteer burgerinitiatief actief daar waar het benodigd initiatief en organisatorisch vermogen niet aanwezig zijn.

### Aanbeveling aan ondernemers:

- Draag zelf meer bij aan de verbinding tussen onderwijs,- overheid en bedrijven binnen de eigen sector bijvoorbeeld door het bedrijf open te stellen voor bezoeken van scholieren en het aanbieden van stageplaatsen.

# BIJLAGE

## Landelijke knellende wet- en regelgeving

## Aangedragen knelpunten door gesprekspartners

Eén van de speerpunten binnen het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling is het waar mogelijk oplossen van knelpunten in wet- en regelgeving op Rijksniveau. Tijdens de gesprekken van het TMR is aan alle gesprekspartners gevraagd dergelijke knelpunten voor de krimp- en anticipeergebieden zo concreet mogelijk in te brengen. Daarbij is verzocht concrete voorbeelden schriftelijk aan te leveren. Door diverse gesprekspartners is hiervan gebruik gemaakt en is na de gesprekken schriftelijk gereageerd. Dit heeft een groot aantal reacties opgeleverd. De reacties liepen daarbij uiteen van algemene oproepen tot vermindering van wet- en regelgeving tot specifieke knelpunten in huidige wetten en regels en waarschuwingen voor gevolgen van voorgenomen beleid. Deze laatste categorie heeft met name betrekking op de voornemens van het Kabinet om de wet- en regelgeving ten aanzien van woningcorporaties aan te passen.

Een beperkt deel van de aangeleverde knelpunten heeft betrekking op wet- en regelgeving op Rijksniveau. Een aanzienlijk deel van de signalen heeft betrekking op provinciaal en gemeentelijk beleid en op de wijze waarop maatschappelijke organisaties invulling geven aan hun handelingsbevoegdheid. Voorbeelden hiervan zijn de hoogte van gemeentelijke lasten voor ondernemers, (te) rigide en gedetailleerde bestemmingsplannen, waardoor het snel inspelen op marktomstandigheden wordt belemmerd of de mogelijke strijdigheid van protocollen bij zorginstellingen met privacywetgeving.

Onderstaande opsomming heeft betrekking op de concrete knelpunten en signalen die door gesprekspartners zijn aangereikt met betrekking tot wet- en regelgeving op Rijksniveau. Per ministerie is aangegeven welke knelpunten naar voren zijn gebracht.

Het TMR heeft een aantal van de door gesprekspartners aangedragen knelpunten in wet- en regelgeving in de tekst van het rapport verwerkt. Deze zijn in het hoofdstuk over de inhoudelijke pijlers van Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling aan de orde gesteld en opgenomen in de aanbevelingen.

### **Ministerie van BZK**

#### *Zorg over wijziging wet- en regelgeving corporaties, kritiek op verhuurderheffing*

De voorgenomen wijzigingen van het Kabinet ten aanzien van wet- en regelgeving met betrekking tot woningcorporaties vormen een punt van zorg voor wat betreft het werkdomein, de mogelijkheden met betrekking tot maatschappelijk vastgoed en de scheiding in DAEB en niet-DAEB activiteiten, evenals de condities waaronder bij marktfalen wel geïnvesteerd mag worden. Daarnaast is er veel kritiek op de verhuurderheffing en is de algemene teneur dat corporaties in krimpregio's hiervan ontzien hadden moeten worden.

Deze punten zijn bij de pijler wonen beschreven en voorzien van een aanbeveling van het TMR.

#### *Pleidooi voor flexibiliteit in verkoopregels*

In de MG 2013-02 is vastgelegd volgens welke procedure de verkoop van corporatiewoningen is toegestaan. In deze circulaire is opgenomen dat indien er sprake is van verkoop aan derden, de woningen eerst aangeboden moeten worden aan respectievelijk de zittende huurder, collegacorporaties en het Wooninvesteringsfonds (WIF) en dan pas aan derden. Voor de verkoop is toestemming van de minister van Wonen en Rijksdienst vereist.

Bij de transitie van de woningvoorraad in krimpgebieden is sloop van sociale huurwoningen en particuliere woningen in veel gevallen noodzakelijk. Daarbij kan het doelmatig zijn een constructie te kiezen waarbij één partij de woningen aankoopt en sloop. De huidige verkoopregels kunnen daarbij voor vertraging zorgen en worden door partijen in het veld als belemmerend beschouwd.

#### *Huisvesting van studenten van buiten de EU*

Studenten van buiten de EU die met een visum in de EU studeren mogen in de huidige situatie niet gehuisvest worden in Nederland. Dit werkt contraproductief op het versterken van het vestigingsklimaat in bijvoorbeeld een regio als Zuid-Limburg. Deze kwestie is aangekaart bij de minister voor Wonen en Rijksdienst naar aanleiding van een concreet signaal uit de regio Parkstad in Zuid-Limburg. De regio is toegezegd dat deze casus besproken wordt met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

#### *Pleidooi voor aanpassing hypotheekregels met betrekking tot verbouwingskosten of spaarfaciliteit*

Bij de aanscherping van hypotheekregels wordt de maximale hypotheek die de woonconsument kan afsluiten afhankelijk van de waarde woning. De verhouding tussen de hoogte van de lening en de waarde van het huis, de loan to value, wordt teruggebracht van 104% in 2014 tot 100% (inclusief overdrachtsbelasting) in 2018. Een hogere lening tot een loan-to-value van 106% blijft wel mogelijk bij energiebesparende investeringen. Zoals dakisolatie, energiezuinige kozijnen en deuren en zonneboilers.

De vrees bij diverse makelaars is dat deze inperking van de financieringsmogelijkheden voor huizenkopers negatieve gevolgen heeft voor de woningmarkt en het risico op verpaupering in de bestaande woningvoorraad vergroot. Doordat potentiële huizenkopers de verbouwings- en renovatiekosten van woningen met achterstallig onderhoud niet in de hypotheek mee kunnen financieren remt dit de verkoop en verbetering van deze woningen. Een spaarfaciliteit voor een eigen woning zou dit leed kunnen verzachten als dat gelijk opgaat met het afbouwen van de leencapaciteit. De financieringsruimte wordt nu te snel afgebouwd zonder dat er iets voor inde plaats wordt gesteld aldus de makelaars.

### **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen**

Partijen in de regio vragen aandacht voor de noodzaak tot samenwerking en noemen daarbij diverse mogelijkheden om de samenwerking te bevorderen. Daarbij gaat het om onder andere het mogelijk maken van ritsfusies, het stimuleren van denominatie-overstijgende fusies, het afschaffen van fusieeffectrapportages en de vereenvoudiging van geldstromen in het primair onderwijs.

Op 1 juli 2014 heeft een debat in de Tweede Kamer plaats gevonden en heeft de staatssecretaris voor Onderwijs wetswijzigingen aangekondigd. De staatssecretaris verwacht het wetsvoorstel Samenwerkingsscholen in de zomer van 2015 naar de Tweede Kamer te sturen. Het wetsvoorstel Krimp (met de overige maatregelen) stuurt hij in het tweede kwartaal van 2015 naar de Tweede Kamer.

#### *Pleidooi voor Duitse taal als vreemde taal i.p.v. Engels*

In Nederland is Engels verplicht als vreemde taal en bieden opleidingen daarnaast de keuze uit één of meer extra vreemde talen. Gezien het belang van de Duitse economie binnen Europa en het gegeven dat Duitsland de belangrijkste handelspartner is van ons land wordt vanuit diverse grensregio's gepleit voor flexibiliteit ten aanzien van de verplichte vreemde taal. MBO studenten in een grensregio die een technische praktijkopleiding volgen hebben over het algemeen weinig interesse in twee vreemde talen en zijn meer gebaat met Duits als vreemde taal in plaats van Engels.

#### *Kleine scholentoeslag als perverse prikkel tegen samenwerking?*

Het belang van het zoeken naar regionale oplossingen voor het vormgeven van een toekomstbestendig primair onderwijs en de noodzaak tot samenwerking wordt onderkend in de krimp- en anticipeerregio's. Dat de omzetting van de kleinescholentoeslag naar een budget voor regionale samenwerking niet is doorgegaan wordt gezien als een stap terug, te meer daar de gekozen oplossing dat bij fusie van kleine scholen de kleinescholentoeslag gedurende zes jaar wordt gecompenseerd gezien wordt als een geringe stimulans tot samenwerking. Hoewel er wel een verplichting komt tot regionaal overleg wordt het in stand blijven van de kleine scholentoeslag gezien als een perverse prikkel.

### **Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

#### *Verdere versoepeling behoud uitkering bij vrijwilligerswerk gewenst*

De huidige stand van zaken is dat UWV een WW-gerechtigde kan korten op de uitkering als het vrijwilligerswerk dat hij doet elders in het land door een betaalde kracht wordt gedaan. Deze regels voor vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering worden verruimd en deze verruiming komt er op neer dat het UWV in de toekomst de mogelijke verdringing van betaald werk niet meer toetst op landelijk niveau, maar op het niveau van de organisatie. Indien bepaalde activiteiten al sinds jaar en dag worden uitgevoerd door een vrijwilliger, dan mogen deze voortaan ook door een WW-gerechtigde worden gedaan. Deze verruiming is een stap in de goede richting, maar gaat voor krimp- en anticipeergebieden nog niet ver genoeg. Daar verrichten vrijwilligers activiteiten die voorheen niet door vrijwilligers binnen een organisatie werden gedaan, omdat die organisatie er bijvoorbeeld nog niet was, of

omdat de markt deze taken niet meer uitvoert. Gezien de vele reacties van vrijwilligers uit het land aan het Team Midterm Review pleit het team voor een coulante houding ten opzichte van vrijwilligerswerk bij behoud van uitkering in krimp- en anticipeergebieden. Deze aanbeveling is opgenomen in hoofdstuk 3.

### **Ministeries voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen**

#### *Fricie tussen Wet Primair Onderwijs en Wet Kinderopvang mbt kwaliteitseisen en inzet middelen*

Door de vorming van brede scholen en integrale kindcentra vervagen de directe grenzen tussen onderwijs en kinderopvang. In de praktijk is een aantal knelpunten aanwezig die belemmerend kunnen werken voor een optimale samenwerking. Omdat de bestaande wet- en regelgeving de verschillende organisaties die zich in een brede school of integraal kindcentrum verenigen apart behandelt bevordert dit de samenwerking niet. Zo vergt de uitwisselbaarheid van personeel tussen onderwijs en kinderopvang afzonderlijke contracten of een detacheringsovereenkomst. Daarnaast zijn de veiligheidseisen en kwaliteitseisen van de Wet Kinderopvang strenger dan die van de Wet Primair Onderwijs, waardoor zaken die onder schooltijd als veilig en kwalitatief goed worden beschouwd buiten de schooltijden aan strengere regelgeving onderhevig zijn. Gepleit wordt voor experimenteeruimte bijvoorbeeld om onderwijsgeld ook in te kunnen zetten voor de voorschoolse periode en meer flexibiliteit ten aanzien van de bepaling van de groepsgrootte en medewerker-kind ratio in de Wet op de Kinderopvang.

### **Ministerie van Economische Zaken**

#### *Consumentenbescherming*

Ter verbetering van de consumentenbescherming is er een Europese richtlijn uitgevaardigd die in 2014 in Nederland geïmplementeerd wordt. Vanaf 13 juni 2014 zijn wijzigingen van kracht die gelden voor alle ondernemers die overeenkomsten met consumenten sluiten. Het gaat hierbij om: het kopen van producten, levering van diensten en gemengde overeenkomsten. Bij een overeenkomst op afstand of een overeenkomst buiten de winkel kan de consument de overeenkomst binnen 14 dagen ongedaan maken. Dit wordt ook wel bedenktijd genoemd. Deze uitbreiding van de consumentenbescherming leidt echter tot vertraging op de woningmarkt. Verkopers hebben er baat bij dat de te verkopen woning snel op internet staat en kopers en banken willen snel inzicht in de waarde van de woning. Door de bedenktijd van 14 dagen worden taxatie- en verkoopopdrachten echter vertraagd en dat is niet in het belang van kopers, verkopers en dienstverleners op de woningmarkt.



# BIJLAGE

## Overzicht gesprekken

2 juni	<p>Anticipieergebied Twente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesprek overheden</li> <li>• Gesprek maatschappelijke instellingen</li> <li>• Gesprek ondernemers/bedrijfsleven</li> <li>• Gesprek/bezoek bewoners PET paviljoen Enschede, Het uit hergebruikt plastic gebouwde paviljoen is een tijdelijk onderdeel van het wijkpark en is een ontmoetingspunt voor de wijk.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesprek/bezoek bewoners Gasselternijveen (gemeente Aa en Hunze) en directeur woningbouwcorporatie De Volmacht over het project van de woningbouwcorporatie, bewoners en gemeente om woningen te slopen en verdund terug te bouwen</li> <li>• Gesprek met bestuursleden van de Wijkeconomie de Monden (Valthermond) over een initiatief dat uit is gegroeid tot het overnemen van een gemeentelijk zwembad, de organisatie van toerismedagen en een wijkeconomieplan.</li> </ul>
3 juni	<p>Anticipieergebied Achterhoek</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesprek overheden</li> <li>• Gesprek maatschappelijke instellingen</li> <li>• Gesprek ondernemers/bedrijfsleven</li> <li>• Gesprek/bezoek bewoners BS22 creatieve broedplaats voor inwoners van Groenlo om ideeën te ontwikkelen en waar te maken.</li> </ul>	12 juni	Gesprek met Menzis over de zorg in krimpgebieden
		16-17 juni	<p>Anticipieergebied de Kop van Noord Holland</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesprek overheden</li> <li>• Gesprek maatschappelijke instellingen</li> <li>• Gesprek ondernemers/bedrijfsleven</li> <li>• Gesprek/bezoek bewoners buurtsuper en dorpsontmoetingspunt 't Veld. Met inzet van vele vrijwilligers is er weer een supermarkt in het dorp aanwezig. In de supermarkt is een dorpsontmoetingspunt gerealiseerd.</li> </ul>
10 en 11 juni	<p>Anticipieergebieden Noordoost Friesland en Noordwest Friesland</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesprek overheden</li> <li>• Gesprek maatschappelijke instellingen</li> <li>• Gesprek ondernemers/bedrijfsleven</li> <li>• rondleiding Holwerd project beschermde dorpsgezichten Dongeradeel door de voorzitter van de plaatselijke DorpsOntwikkelingsMaatschappij</li> <li>• bezoek aan De Bildtdijken: levend erfgoed, met de voorzitters van dorpsbelang Oudebildtzijl, dorpsbelang Nij Altoenae en Streekbelang Oost- en Westhoek.</li> <li>• Gesprek en rondleiding met de Hein Buisman Stichting in Harlingen. Doel van de stichting is door middel van herontwikkeling van oude vervallen monumentale panden de leefbaarheid van de Harlinger binnenstad op peil te houden.</li> </ul>	25 juni	Regiotafel economische vitaliteit en arbeidsmarkt Noord en Oost Nederland
		30 juni-1 juli	<p>Anticipieergebied West Brabant</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesprek overheden</li> <li>• Gesprek maatschappelijke instellingen</li> <li>• Gesprek ondernemers/bedrijfsleven</li> <li>• Gesprek met de Dorpsraad van Dinteloord over o.a. demografische ontwikkelingen en leefbaarheid</li> </ul>
		30 juni	Regiotafel economische vitaliteit en arbeidsmarkt Zuidwest Nederland
11 en 12 juni	<p>Krimpgebieden Eemsdelta, Noordoost Groningen en De Marne (Groningen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesprek overheden</li> <li>• Gesprek maatschappelijke instellingen</li> <li>• Gesprek ondernemers/bedrijfsleven</li> <li>• Excursie met Enno Zuidema Stedebouw naar o.a. Appingedam en Delfzijl</li> <li>• Gesprek en rondleiding in het kader van het Project Ulrum 2034, een verzameling van initiatieven van bewoners om van Ulrum "het dorp van de toekomst" te maken.</li> </ul>	1 juli en 2 juli	<p>Krimpgebied Zeeuws-Vlaanderen en anticipieergebied Schouwen-Duiveland</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesprek overheden</li> <li>• Gesprek maatschappelijke instellingen</li> <li>• Gesprek ondernemers/bedrijfsleven</li> <li>• Gesprek/bezoek bewoners Coöperatie beheer en onderhoud sportveldaccommodaties in de gemeente Sluis U.A. dat voor een periode van 5 jaar het reguliere beheer en onderhoud van de sportveldaccommodaties heeft overgenomen van de gemeente Sluis.</li> </ul>
12 en 13 juni	<p>Anticipieergebied Oost Drenthe</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesprek overheden</li> <li>• Gesprek maatschappelijke instellingen</li> <li>• Gesprek ondernemers/bedrijfsleven</li> </ul>	3 juli	Gesprek Ministeries van EZ, SZW, IenM, VWS, OCW en BZK (ambtelijk)



3 juli en 4 juli Anticipergebieden Goeree-Overflakkee, de Hoeksche waard, Voorne-Putten, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Rijnstreek (Zuid-Holland)

- Gesprek overheden
- Gesprek maatschappelijke instellingen
- Gesprek ondernemers/bedrijfsleven
- Gesprek met de Dorpsraad van Ooltgensplaat over o.a. burgerkracht

9 juli Gesprek IPO

10 juli Gesprek VNG

18 juli Gesprek Liesbeth Spies (voorzitter Stuurgroep Agenda Achterhoek 2020)

7-8 juli Krimpgebied Zuid Limburg, anticipergebied Noord Limburg, anticipergebied Midden Limburg

- Gesprek overheden Zuid Limburg
- Gesprek maatschappelijke instellingen
- Gesprek bewoners
- Gesprek overheden Noord en Midden Limburg
- Regiotafel economische vitaliteit en arbeidsmarkt Limburg





# BIJLAGE

## Primosprognose 2013

Prognoses krimp- en anticipeerregio's

regio	bevolking totaal				huishoudens totaal				bevolking 4-11 jaar				bevolking 20-64 jaar				bevolking 65 jaar en ouder				aandeel 65+/75+	
	2005	2008	2014	2040	2005	2008	2013	2040	2005	2008	2014	2040	2005	2008	2014	2040	2005	2008	2014	2040	2040	
Noordwest-Friesland	102	100	100	94	97	97	100	102	114	112	100	82	107	105	100	76	72	78	100	161	33 / 19	
Noordoost-Friesland	102	101	100	91	97	99	100	99	104	105	100	81	106	105	100	76	79	83	100	148	31 / 17	
Oost-Drenthe	101	101	100	92	96	98	100	99	112	114	100	83	105	105	100	77	79	84	100	145	33 / 18	
Achterhoek	101	101	100	89	95	97	100	97	113	113	100	78	106	104	100	72	77	83	100	147	34 / 19	
Twente	98	99	100	99	95	97	100	106	103	105	100	89	102	102	100	86	79	84	100	150	27 / 15	
Kop van Noord-Holland	101	101	100	94	96	97	100	101	115	113	100	89	108	106	100	77	71	77	100	153	32 / 18	
Goeree-Overflakkee	98	99	100	98	92	94	100	106	106	107	100	87	103	103	100	82	76	81	100	158	31 / 18	
Voorne-Putten	102	101	100	100	96	97	100	109	117	110	100	90	107	104	100	84	71	77	100	164	29 / 16	
Schouwen-Duiveland	102	100	100	94	96	96	100	103	120	116	100	86	108	106	100	78	78	82	100	142	36 / 21	
Hoeksche Waard	101	101	100	93	96	98	100	103	109	110	100	78	108	107	100	76	69	75	100	156	33 / 19	
Krimpenerwaard	101	100	100	96	96	98	100	104	112	112	100	88	106	104	100	80	74	79	100	151	30 / 18	
Alblasserwaard/																						
Vijfheerenlanden	100	99	100	106	95	96	100	113	110	108	100	99	103	102	100	93	77	81	100	159	26 / 14	
Rijnstreek	98	99	100	107	92	95	100	112	109	107	100	102	103	103	100	90	68	75	100	175	27 / 15	
West-Brabant	98	98	100	101	94	96	100	109	108	107	100	94	101	101	100	86	76	81	100	156	29 / 16	
Noord-Limburg	99	99	100	91	94	96	100	100	115	112	100	80	103	102	100	73	75	81	100	160	33 / 19	
Midden-Limburg	100	99	100	92	93	96	100	100	119	116	100	85	103	102	100	75	75	81	100	151	33 / 19	
Eemsdelta	107	104	100	82	102	100	100	88	121	114	100	69	113	108	100	67	83	86	100	135	35 / 21	
Noordoost-Groningen	103	103	100	86	98	99	100	92	114	114	100	80	108	107	100	72	82	85	100	134	33 / 19	
De Marne	111	105	100	83	104	100	100	93	118	111	100	63	117	109	100	69	80	85	100	136	35 / 21	
Parkstad Limburg	105	103	100	83	99	99	100	87	120	113	100	80	108	105	100	68	84	88	100	128	34 / 19	
Maastricht-Mergelland	101	98	100	86	94	94	100	91	131	122	100	90	103	100	100	72	80	85	100	132	33 / 19	
Westelijke Mijnstreek	104	102	100	83	98	99	100	91	130	122	100	75	108	105	100	67	80	85	100	135	35 / 20	
Zeeuwsch-Vlaanderen	102	101	100	87	96	98	100	93	120	116	100	82	107	106	100	71	80	84	100	135	36 / 21	
Anticipeergebieden	100	100	100	96	95	97	100	104	110	109	100	88	104	103	100	81	76	81	100	154	30 / 17	
Topkrimpgebieden	103	102	100	85	97	98	100	90	123	117	100	80	107	105	100	70	82	86	100	133	34 / 20	
Overig Nederland	96	97	100	110	93	95	100	117	102	103	100	105	98	99	100	97	79	83	100	167	25 / 14	
Nederland Totaal	97	97	100	106	94	96	100	113	105	105	100	100	100	100	100	92	78	83	100	162	26 / 14	
Waddeneilanden	100	98	100	93	99	94	100	103	119	113	100	70	107	104	100	80	73	79	100	156	35 / 21	
Zuidoost Fryslân	100	100	100	91	97	98	100	98	108	109	100	81	104	104	100	76	80	84	100	147	32 / 18	
Walcheren	100	100	100	97	96	98	100	103	112	110	100	94	105	105	100	82	79	83	100	143	31 / 18	
West-West-Brabant	100	100	100	97	96	97	100	105	114	112	100	90	105	103	100	81	75	81	100	156	31 / 17	

<span style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 2px;"> </span> hogere stijging t.o.v. Overig NL	<span style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 2px;"> </span> hogere stijging t.o.v. Overig NL
<span style="background-color: #00B0F0; color: white; padding: 2px;"> </span> hogere stijging t.o.v. NL	<span style="background-color: #00B0F0; color: white; padding: 2px;"> </span> hogere stijging t.o.v. NL
<span style="background-color: #FFC000; color: white; padding: 2px;"> </span> daling met meer dan 2,5%	<span style="background-color: #FFC000; color: white; padding: 2px;"> </span> daling met meer dan 2,5%
<span style="background-color: #FF00FF; color: white; padding: 2px;"> </span> daling met meer dan 12,5%	<span style="background-color: #008000; color: white; padding: 2px;"> </span> daling met meer dan 5%
<span style="background-color: #FFFFFF; border: 1px solid black; padding: 2px;"> </span> wit tussen 2,5% daling en stijging NL	<span style="background-color: #FFFFFF; border: 1px solid black; padding: 2px;"> </span> wit tussen 2,5% daling en stijging NL

# BIJLAGE

## Indeling Topkrimpgebieden en Anticipieergebieden

- Topkrimpgebieden
- Anticipieergebieden







In opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Oktober 2014 | B-25168