

Beleidsdoorlichting Programma Bevolkingsdaling

Rijksbegroting, onderdeel XVIII Wonen en Rijksdienst

artikel 2.3 Woonomgeving en bouw: kwaliteit woonomgeving

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Hoofdstuk 1 Inleiding	4
Hoofdstuk 2 Beleidsdoorlichting bevolkingsdaling: beantwoording van de onderzoeksvragen	6
A. Afbakening van het beleidsterrein	6
2.1 Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?	6
2.2 Wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	6
B. Motivering van het gevoerde beleid	8
2.3 en 2.4 Wat was de aanleiding voor het beleid. Is deze aanleiding nog actueel? Wat is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (programma bevolkingsdaling)?	8
C. Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	16
2.5 Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	16
2.6 Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?	18
2.7 Wat is de onderbouwing van de uitgaven ?	18
D. Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	19
2.8 Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	19
2.9 Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief de uitleg over de (on)mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.	19
2.10 In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	20
E. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid	20
2.11 Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	20
2.12 Hoe doeltreffend is het beleid geweest?	22
Hoofdstuk 3 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	27
Literatuur en bronnen	29
Kamerstukken	29
Bijlagen	30
Prognoses Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 2009	30
Primos bevolkingsprognoses 2013. ABF Research (2014)	31

Prognoses Demowijzer	32
Oordeel van onafhankelijk deskundige prof. dr. Gert-Jan Hospers	33

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2012)¹ van het Ministerie van Financiën schrijft voor dat de gestelde doelen, de gebruikte beleidsinstrumenten en de daarmee gerealiseerde effecten en uitgaven van departementen periodiek tegen het licht worden gehouden in de vorm van een beleidsdoorlichting. Het doel van een beleidsdoorlichting is om beter inzicht krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en in de effecten van het gevoerde beleid.

In de Rijksbegroting zijn de beleidsdoorlichtingen opgenomen die in 2014 dienen te worden uitgevoerd. Eén van de beleidsdoorlichtingen van het onderdeel XVIII Wonen en Rijksdienst heeft betrekking op artikel 2.3 "Kwaliteit woonomgeving". Hieronder valt het programma bevolkingsdaling.

Beleidsdoorlichting en midterm review

In 2009 is het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG). Het programma is gebaseerd op drie inhoudelijke 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. De fasering is een hulpmiddel om aan te geven waar een regio zich bevindt in het proces van bewustwording naar uitvoering en verankering in de beleidscyclus. De Rijksbetrokkenheid in het actieplan wordt gecoördineerd vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), concreet door middel van het programma bevolkingsdaling.

De beleidsdoorlichting is een evaluatie-instrument uit de Rijksbegroting en richt zich daarom primair op het instrumentarium op rijksniveau, in dit geval op het instrumentarium van BZK. Het gaat in deze beleidsdoorlichting om het programma bevolkingsdaling en de bij dit programma behorende instrumenten op het gebied van coördinatie, kennisuitwisseling, monitoring, aanpak van knellende wet- en regelgeving etc. De beleidsdoorlichting richt zich dus niet op het bredere Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, waaraan naast BZK ook diverse andere partners deelnemen, maar enkel op het programma bevolkingsdaling van het ministerie van BZK. De beleidsdoorlichting heeft geen betrekking op de instrumenten die door andere overheden of andere partners worden ingezet om de doelstellingen van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling te bereiken.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft er voor gekozen om naast de terugblik in de beleidsdoorlichting op het programma bevolkingsdaling tevens een midterm review te laten uitvoeren op het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. De reden voor deze midterm review is dat een combinatie van een terugblik (beleidsdoorlichting) en een vooruitblik samen met de betrokken partners van het actieplan een meerwaarde heeft ten opzichte van alleen een terugblik op de inzet van het Ministerie van BZK in het programma bevolkingsdaling. Daarbij dient het begrip "midterm review" niet letterlijk te worden opgevat. Het gaat hier om een tussentijdse evaluatie en niet om een evaluatie halverwege een periode. De bevindingen van het onafhankelijke Team Midterm Review bevolkingsdaling (TMR) hebben input gevormd voor de voorliggende beleidsdoorlichting bevolkingsdaling.

Methodiek

Deze beleidsdoorlichting is tot stand gekomen op basis van deskresearch en de bevindingen van het TMR. De uitkomsten zijn voorgelegd aan een onafhankelijk deskundige en zijn commentaar is verwerkt. De ondertekening van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling (2009) markeert

¹ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012, nr. 18352.

de start van de Rijksbetrokkenheid. Vanaf 2009 werd deze betrokkenheid vormgegeven vanuit het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VROM) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Vanaf de kabinetsformatie van 2010 vallen beide onderdelen onder het Ministerie van BZK. Ook andere departementen werden bij het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling betrokken. Het programma bevolkingsdaling is in 2011 gestart. De beleidsdoorlichting is daarom gericht op de periode 2011 tot medio 2014.

Deskresearch

De beleidsdoorlichting richt zich op het programma bevolkingsdaling. De basis voor het beleid van het programma bevolkingsdaling is te vinden in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling², dat ook naar de Tweede Kamer is gestuurd. Nadien zijn er twee Voortgangsrapportages opgesteld, die eveneens naar de Tweede Kamer zijn gezonden.³ Naast deze drie basisdocumenten is er veel ander materiaal gebruikt zoals Kamerbrieven, begrotingen, diverse publicaties, rapporten, onderzoeken, de Demowijzer en de website www.vanmeernaarbeter.nl. Er heeft niet eerder een evaluatie op dit onderdeel van het beleidsartikel als bedoeld in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek plaatsgevonden. Voor zover effectevaluaties niet voorhanden zijn, worden de beoogde effecten zo goed mogelijk geded. Op basis van beschikbare bronnen wordt een zo objectief mogelijk beeld geschetst van de beleidsinspanningen en de resultaten daarvan.

Midterm review bevolkingsdaling

Het TMR heeft van Minister Blok voor Wonen en Rijksdienst de opdracht gekregen om op basis van gesprekken met de partners van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling en andere betrokkenen, een midterm review op te stellen met aanbevelingen voor de komende periode. Het TMR heeft in de tien provincies met krimp en/of anticipeerregio's gesprekken gevoerd met overheden, maatschappelijke instellingen, ondernemers en burgers, alsmede met IPO, VNG en met ambtelijke vertegenwoordigers van departementen. Daarnaast is een aantal regionale tafels georganiseerd over het thema economische vitaliteit en arbeidsmarkt. Op basis van o.a. deze gesprekken heeft het TMR het rapport "Grenzen aan de krimp" opgesteld, dat gebruikt is als input voor deze beleidsdoorlichting.

Onafhankelijk deskundige

Op grond van artikel 2, tweede lid van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek dient bij de uitvoering van het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid minimaal één onafhankelijke deskundige te worden betrokken, om te waarborgen dat het onderzoek voldoet aan de kwaliteitseisen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Met de term onafhankelijke deskundige wordt iemand bedoeld die inhoudelijk deskundig is maar geen verantwoordelijkheid draagt voor het te onderzoeken beleid, of in de onderzochte periode verantwoordelijkheid heeft gedragen voor het te onderzoeken beleid. Van deze deskundige wordt een onafhankelijk oordeel verwacht.

De onafhankelijk deskundige die bij deze beleidsdoorlichting is betrokken is prof. dr. Gert-Jan Hospers, verbonden aan de Universiteit van Twente en de Radboud Universiteit Nijmegen. De heer Hospers beschikt over een uitgebreide inhoudelijke deskundigheid op het gebied van bevolkingsdaling, hetgeen blijkt uit zijn publicaties en lezingen op dit terrein. Prof. dr. Gert-Jan Hospers is geraadpleegd bij het plan van aanpak van de beleidsdoorlichting en hij heeft in enkele rondes zijn commentaar gegeven op het conceptrapport van de beleidsdoorlichting. Zijn uiteindelijk oordeel over de beleidsdoorlichting en zijn beleidsaanbevelingen zijn neergelegd in een afzonderlijk document, dat als bijlage bij deze beleidsdoorlichting is gevoegd.

² Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 13.

³ Kamerstukken II, 31 757, 2010-2011, nr. 31. Kamerstukken II, 31 757, 2011-2012, nr. 46.

Hoofdstuk 2 Beleidsdoorlichting bevolkingsdaling: beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de dertien vragen, die conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2012 aan de orde komen in een beleidsdoorlichting, achtereenvolgens beantwoord. Per vraag of cluster van vragen is in de kaders een korte samenvatting van de beantwoording opgenomen.

A. Afbakening van het beleidsterrein

2.1 Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

In deze beleidsdoorlichting komt het programma bevolkingsdaling vallend onder artikel 2.3 Kwaliteit woonomgeving van de begroting van Wonen en Rijksdienst aan de orde.

2.2 Wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

De andere onderdelen van artikel 2 van de begroting van Wonen en Rijksdienst worden in 2014 en 2016 doorgelicht. De beleidsdoorlichting van het nieuw toegevoegde artikel 2.4 Revolverend Fonds Energiebesparing Verhuurders vindt in 2020 plaats.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2012)⁴ van het Ministerie van Financiën schrijft voor dat de gestelde doelen, de gebruikte beleidsinstrumenten en de daarmee gerealiseerde effecten en uitgaven van departementen periodiek tegen het licht worden gehouden in de vorm van een beleidsdoorlichting. Het doel van een beleidsdoorlichting is om beter inzicht krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en in de effecten van het gevoerde beleid.

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op het programma bevolkingsdaling als onderdeel van artikel 2.3 "Kwaliteit woonomgeving" van het onderdeel XVIII Wonen en Rijksdienst van de begroting. Dit onderdeel bevat een grote hoeveelheid verschillende onderwerpen, die weliswaar alle betrekking hebben op de leefbaarheid in aandachtsgebieden en voor aandachtsgroepen, zoals Huisvesting EU-arbeidsmigranten, Krachtige steden, multiprobleemgezinnen, aandachtswijken, wijkverpleegkundigen, Kwaliteitssprong Rotterdam-Zuid en het programma bevolkingsdaling, maar in opzet en doelgroepen van elkaar verschillen. Artikel 2.3 bevat net als andere begrotingsartikelen meerdere beleidsdoelen die zich veelal niet op hetzelfde moment in dezelfde fase bevinden om onderdeel te kunnen zijn van een integrale beleidsdoorlichting. Een deel van deze onderwerpen is in eerdere beleidsdoorlichtingen aan de orde geweest. De visitatiecommissie Wijkenaanpak heeft de wijkenaanpak doorgelicht.⁵ Het huidige kabinet heeft in de brief van 20 november 2013 zijn opvatting over leefbaarheid aan de Tweede Kamer gestuurd.

Aangezien een beleidsdoorlichting een onderzoek is naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een samenhangend deel van het beleid, is er voor gekozen om van dit artikel er één onderwerp uit te lichten dat nog niet eerder aan een beleidsdoorlichting is onderworpen, namelijk het programma bevolkingsdaling. Rondom dit thema speelt momenteel bovendien een aantal relevante (politieke) ontwikkelingen, zoals de Motie Barth⁶ en de reactie van het Kabinet daarop, de initiatiefnota "Krimp biedt ruimte voor groei" van het Tweede Kamerlid De Vries⁷ en de reactie van Minister Blok

⁴ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012, nr. 18352.

⁵ Visitatiecommissie wijkenaanpak "Doorzetten en loslaten. Toekomst van de wijkenaanpak (2011).

⁶ Kamerstukken I, 33750 (Motie Barth c.s 29 oktober 2013).

⁷ Kamerstukken II, 33 894, 2013-2014, nr. 2.

hierop⁸, alsmede het recent aangeboden rapport van het Team Midterm Review Bevolkingsdaling "Grenzen aan de Krimp".⁹ Deze aandacht voor bevolkingsdaling biedt de mogelijkheid om dit onderwerp, zowel met de hier genoemde nota's als met deze beleidsdoorlichting, goed tegen het licht te houden. Met een beleidsdoorlichting waarin ook de andere onderdelen zijn meegenomen is dit niet mogelijk. Een beleidsdoorlichting van de andere onderdelen van artikel 2.3 is niet gepland.

Het programma bevolkingsdaling betreft een apart programma en vormt een samenhangend onderdeel. Het programma is ondergebracht bij het Directoraat-Generaal Wonen en Bouwen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het programma wordt aangestuurd door de directeur-generaal Wonen en Bouwen en de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties. Deze organisatorische aansturing komt voort uit de betrokkenheid bij dit onderwerp van zowel het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VROM) als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Vanaf de kabinetformatie van 2010 vallen beide onderdelen onder het Ministerie van BZK. Door de focus van de beleidsdoorlichting te richten op het programma bevolkingsdaling dat sinds 2011 bestaat, kan er een meer gerichte en krachtiger analyse plaatsvinden van dit beleidsthema.

De algemene doelstelling van het beleidsartikel 2.3 "Kwaliteit Woonomgeving" is in de begroting voor 2015 als volgt omschreven: *"Het stimuleren van burgers, decentrale overheden, instellingen en bedrijven tot het realiseren van een goede kwaliteit van woningen, gebouwen en andere bouwwerken. Belangrijke aspecten daarbij zijn de veiligheid en gezondheid van gebouwen, alsmede het streven om energie te besparen, waarmee tevens de woonlasten kunnen worden beperkt. Het bevorderen van de woningbouw waarbij aanbod vraaggericht tot stand komt, zodat dit veel meer gaat aansluiten bij de woonwensen van mensen. Het stimuleren van burgers en andere partijen om de leefbaarheid in steden en dorpen te bevorderen."*

Het programma bevolkingsdaling draagt vooral bij aan het laatste deel van deze algemene doelstelling: Het stimuleren van burgers en andere partijen om de leefbaarheid in steden en dorpen te bevorderen.

In de Rijksbegroting voor 2015 zijn de beleidsdoorlichtingen opgenomen die in 2014 worden uitgevoerd. Voor het onderdeel XVIII Wonen en Rijksdienst worden drie beleidsdoorlichtingen genoemd voor 2014, waarvan twee voor artikel 2 "Woonomgeving en bouw". De beleidsdoorlichting van artikel 2.1 (Energie en bouwkwaliteit) staat eveneens gepland voor 2014. De beleidsdoorlichting van artikel 2.2 (Woningbouw) staat gepland voor 2016. Artikel 2.4 (Revolverend Fonds Energiebesparing Verhuurders) is een nieuw artikelonderdeel en staat gepland voor 2020. Daarmee staan alle onderdelen van artikel 2 voor een beleidsdoorlichting in de planning.¹⁰

⁸ Kamerstukken II, 33 894, 2013-2014, nr. 4.

⁹ Het rapport van het Team Midterm Review bevolkingsdaling is op 10 oktober naar de beide Kamers gezonden.

¹⁰ Rijksbegroting 2015 XVIII Wonen en Rijksdienst, p. 13.

B. Motivering van het gevoerde beleid

2.3 en 2.4 Wat was de aanleiding voor het beleid. Is deze aanleiding nog actueel? Wat is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (programma bevolkingsdaling)?

De aanleiding voor het beleid is dat de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling kunnen leiden tot een problematiek die het probleemoplossend vermogen van de desbetreffende regio's te boven gaat, waardoor betrokkenheid van de Rijksoverheid nodig is. Deze aanleiding is nog actueel. Uit cijfers en prognoses blijkt bovendien dat ook andere regio's te maken krijgen met bevolkingsdaling. De krimp- en anticipeergebieden hebben wel stappen gezet in de fasering (van bewustwording tot uitvoering en verankering in beleidscyclus), maar niet voldoende om het terugtrekken van het Ministerie van BZK (programma bevolkingsdaling) te rechtvaardigen. De krimpgebieden zijn daarbij verder in de aanpak en fasering dan de anticipeergebieden.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse bestuurslagen op het gebied van bevolkings- en huishoudensdaling is vastgelegd in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk. Provincies hebben een aanjagende functie en een regierol. De verantwoordelijkheid van het Rijk omvat een inhoudelijke en procesmatige rol. De inhoudelijke rol betreft de verschillende beleidsterreinen die onder vakbewindslieden vallen. De procesmatige rol van het Rijk krijgt invulling door middel van het programma bevolkingsdaling (artikel 2.3 van de begroting Van Wonen en Rijksdienst)

De doelstelling van het Ministerie van BZK in het programma bevolkingsdaling is gericht op het bevorderen dat krimp- en anticipeerregio's voortgang boeken in de aanpak van de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling.

Dit vindt plaats door het bevorderen van bewustwording, het stimuleren en faciliteren van kennisdeling en het bevorderen van samenwerking tussen lokale en regionale actoren bij het opstellen en uitvoeren van beleid gericht op de gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling op de pijlers wonen en ruimte, voorzieningen en economische vitaliteit en arbeidsmarkt.

De mate waarin deze voortgang wordt bereikt wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van de fase waarin krimp- en anticipeergebieden zich bevinden. Deze fasering is opgedeeld in zes fasen, die lopen van bewustwording tot uitvoering en verankering in de beleidscyclus.

Ook het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving die het boeken van deze voortgang in de weg staan, hoort hierbij.

Daarnaast vervult het programma bevolkingsdaling een coördinerende rol ten aanzien van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, zowel richting medeoverheden en partners van het actieplan als richting departementen.

Deze doelstelling draagt bij aan het stimuleren van burgers en andere partijen om de leefbaarheid in steden en dorpen te bevorderen, wat onderdeel is van de algemene doelstelling van beleidsartikel 2.3.

Aanleiding van het probleem

In een aantal regio's in Nederland is sprake van substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling.¹¹ De afname van het aantal inwoners, het aantal huishoudens en de potentiële beroepsbevolking en daarnaast de bovenmatige ontgroening en vergrijzing hebben gevolgen voor onder andere de woningmarkt, voorzieningen, arbeidsmarkt en bedrijvigheid.¹² Er ontstaan

¹¹ Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 8 (Limburg); Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 10 (Zeeland); Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr.11 (Groningen).

¹² Zie o.a.: SER, Bevolkingskrimp benoemen en benutten. Advies nr. 2011/03 (2011).

mismatches¹³ tussen vraag en aanbod op diverse terreinen.¹⁴ Deze mismatches zetten de sociaaleconomische vitaliteit van deze regio's onder druk en kunnen tot verschraving van de leefbaarheid leiden.¹⁵

In regio's waar bevolkings- en huishoudensdaling zich voordoet ontstaat aanbodleegstand op de woningmarkt, een situatie waarbij de woningvoorraad groter wordt dan het aantal huishoudens. Een deel van de woningen wordt hierdoor structureel onverhuurbaar of onverkoopbaar en de prijsdaling, die daarmee gepaard gaat, tast ook de prijzen in de rest van de voorraad aan. In sommige gevallen is de sloop van woningen onvermijdelijk om het evenwicht te herstellen. Transformatie naar een ander type vastgoed is veelal onmogelijk, omdat ook daar overschotten ontstaan.

Daarnaast neemt de vraag naar zorg toe omdat de groep ouderen, met name de groep ouderen op hoge leeftijd (80-plussers), groeit. Daling van de bevolking heeft ook gevolgen voor het draagvlak voor publieke voorzieningen, zoals buurthuizen en sportvelden, en private voorzieningen, zoals winkels. Leerlingdaling heeft gevolgen voor het aantal scholen en de grootte daarvan. Diversiteit van het aanbod van scholen kan onder druk komen te staan en kwaliteit wordt een aandachtspunt. Bij een dalend inwoneraantal nemen de kosten van voorzieningen per hoofd van de bevolking toe. Wanneer voorzieningen verdwijnen, wordt de bereikbaarheid van voorzieningen in de omgeving belangrijker. Voor inwoners die minder mobiel zijn, heeft het verdwijnen van voorzieningen grotere gevolgen, vooral als het gaat om een laatste voorziening in een kern. Voor bewoners van krimp- en anticipeergebieden is het van belang dat er voldoende en geschikte werkgelegenheid binnen pendelafstand voorhanden is. Voor bedrijven is het van belang dat bij een dalende beroepsbevolking er voldoende en adequaat opgeleid personeel in het gebied beschikbaar is. Dit alles vraagt om een tijdige en integrale aanpak.¹⁶

Bevolkingsdaling en huishoudensdaling zijn demografische ontwikkelingen die zich over een lange periode uitstrekken en waarvan de effecten op zowel korte als lange termijn zichtbaar worden. De gevolgen hiervan verschillen aanzienlijk per gemeente en regio. Dat geldt ook voor het moment waarop en de snelheid waarmee gemeenten te maken krijgen met bevolkingsdaling en huishoudensdaling.

Bij het opstellen van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling in 2009 is uitgegaan van de Primos-prognoses (zie de bijlage). Deze prognoses laten zien dat in 2009 sprake is van bevolkingsdaling in Parkstad Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. Al deze gebieden krijgen in de periode 2025-2040 bovendien te maken met huishoudensdaling en een aantal regio's zelfs al eerder.

Bij de start van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling was de blik gericht op krimpregio's in Groningen (Eemsdelta en Oost-Groningen), Zeeland (Zeeuws-Vlaanderen) en Limburg (Parkstad Limburg). Gedurende de looptijd van het actieplan zijn daaraan de krimpgebieden de Marne, Maastricht-Mergelland en Westelijke Mijnstreek en de anticipeergebieden (Noordwest-Friesland, Noordoost-Friesland, Oost-Drenthe, Achterhoek, Twente, Kop van Noord-Holland, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten, Schouwen-Duiveland, Hoeksche Waard, Krimpenerwaard, Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, Rijnstreek, West-Brabant, Noord-Limburg en Midden-Limburg) toegevoegd. De prognoses gaven voor de anticipeergebieden aan dat deze gebieden in de periode 2010-2020 en/of de periode 2020-2040 te maken zouden krijgen met bevolkingsdaling

¹³ Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland, Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's (PBL, 2010).

¹⁴ Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit (PBL, 2013).

¹⁵ Krimpen met kwaliteit, Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, Rijk, IPO en VNG, 2009 (Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 13).

¹⁶ Zie o.a.: Planbureau voor de Leefomgeving, De Nederlandse Bevolking in beeld. Verleden heden toekomst. PBL- 1174 (2014).

en/of huishoudensdaling. Daarmee werd duidelijk dat ook in deze gebieden bevolkingsdaling een belangrijke beleidsopgave wordt. Door tijdig op deze bevolkingsdaling te anticiperen en deze te begeleiden, kunnen problemen in de toekomst worden verminderd en mogelijk voorkomen.

Uit de Primospoggnose van 2013 (zie de bijlage) blijkt dat tussen 2013 en 2040 bevolkingsdaling in bijna alle krimp- en anticipeergebieden aan de orde is. In de krimpgebieden is de daling meer dan 12,5 %. Ook is er sprake van bovenmatige vergrijzing, ontgroening en daling van de beroepsbevolking. Voor alle krimpgebieden is huishoudensdaling tussen 2013 en 2040 eveneens nog steeds aan de orde, veelal vanaf 2020. Huishoudensdaling doet zich in mindere mate in die periode ook voor in de huidige anticipeergebieden Noordoost Friesland, Oost-Drenthe en de Achterhoek.

Tevens doet zich een uitbreiding van de bevolkingsdaling voor in gebieden als Zuidoost Friesland, Walcheren en op de Waddeneilanden. Uit deze prognose blijkt echter ook dat voor bepaalde gebieden, zoals Rijnstreek, Alblasserwaard/Vijfheerenlanden en West-Brabant, een bevolkingsstijging wordt voorzien in 2040.

Op basis van de (indicatoren van de) Demowijzer heeft een analyse plaatsgevonden met betrekking tot de ontwikkelingen in krimp- en anticipeerregio's.¹⁷ De conclusie is dat de krimp- en anticipeergebieden op de meeste indicatoren uit de Demowijzer een minder gunstige score hebben dan de overige gebieden in Nederland. Wel blijkt dat er ook elders in Nederland opgaven zijn. Deze opgaven zijn dus niet altijd exclusief voor krimp- en anticipeergebieden.

Op grond van de huidige bevolkingsprognoses en de conclusies uit de Demowijzer over de ontwikkelingen in de afgelopen periode kan worden geconcludeerd dat de problematiek van bevolkingsdaling nog steeds actueel is en zelfs aan actualiteit wint. Ook de recente publicatie van het PBL "De Nederlandse bevolking in beeld" brengt dit in beeld.¹⁸

Betrokkenheid Rijk

In 2007 vroeg staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties advies aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). De hoofdvraag van deze adviesaanvraag was in hoeverre de financiële en bestuurlijke arrangementen van de overheid op bevolkingsdaling waren ingesteld. Wat betekent bevolkingsdaling voor het lokale beleid en hoe groot is het aanpassingsvermogen van het lokaal bestuur op financieel en bestuurlijk terrein. Is men in staat om met krimp om te gaan?

In maart 2008 brachten Rob en Rfv hun advies uit met het rapport "Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën".¹⁹ Rob en Rfv constateerden dat het groeidenken de aanpak van bevolkingsdaling in de weg stond en dat acceptatie van en erkenning dat de bevolking daalt cruciaal zijn. Geconcludeerd werd dat een omslag in het denken noodzakelijk is en een perspectief richting de toekomst onmisbaar. Daarbij zijn gemeenten allereerst zelf verantwoordelijk voor het oppakken van deze vraagstukken, maar is bovengemeentelijke regie eveneens noodzakelijk. Provincies moeten een signalerende, agenderende en zo nodig sturende rol vervullen en de rijksoverheid moet meer rekening houden met de grote verschillen in regionale demografische ontwikkelingen. Daarnaast zou een aantal financiële arrangementen nader moeten worden onderzocht, aangescherpt of herzien.

In de kabinetsreactie van 3 juli 2009 op dit advies werden de aanbevelingen van Rob en Rfv grotendeels onderschreven. Het kabinet onderkende dat bevolkingsdaling onvermijdelijk is, maar gaf tevens aan dat juist die voorspelbaarheid de mogelijkheid gaf om tijdig de juiste keuzes te maken en de juiste maatregelen te treffen om die kansen zo goed mogelijk te benutten. Tevens werd in deze kabinetsreactie aangekondigd dat eind 2009 een Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling naar de Tweede Kamer zou worden gestuurd.

¹⁷ Demowijzer 2014. De nieuwe kaarten en tabellen zijn beschikbaar via www.demowijzer.nl

¹⁸ Planbureau voor de Leefomgeving, De Nederlandse Bevolking in beeld. Verleden heden toekomst. PBL- 1174 (2014).

¹⁹ Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën (2008).

In 2009 kwam het onderwerp bevolkingsdaling prominent op de politieke agenda. Op 21 april 2009 stuurden minister Van der Laan voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief²⁰ naar de Tweede Kamer met de volgende passage waarin aangegeven wordt waarom de overheid zich medeverantwoordelijk acht voor de problematiek:

"Omdat bevolkingsdaling een fenomeen is waarmee we pas recent geconfronteerd worden, zijn we nog volop bezig scherper inzicht te krijgen in het fenomeen, zowel voor wat betreft de omvang en de gevolgen als de benodigde aanpak. Tegelijkertijd wordt een aantal gemeenten en regio's nu al geconfronteerd met diverse negatieve effecten. Er is dus sprake van urgentie bij het aanpakken van de gevolgen van bevolkingsdaling. Effecten die nu om een antwoord vragen en die de betreffende regio's niet alleen aan kunnen. De Rijksoverheid heeft hier ook een verantwoordelijkheid."

Naast een schets van (de gevolgen van) bevolkingsdaling, werden ook concrete acties benoemd, zoals kennisontwikkeling, de instelling van het Topteam Mans/Dijkstal, het in kaart brengen van knellende wet- en regelgeving, het organiseren van een bestuurdersconferentie²¹ en het opstellen van een Actieplan bevolkingsdaling. Het voeren van integraal beleid in samenwerking met alle relevante partners werd als noodzakelijk gezien.

Adviezen Topteam Krimp²²

Het Topteam Krimp kreeg de opdracht om in de drie krimpregio's de knelpunten en kansen van bevolkings- en huishoudensdaling te verkennen en te analyseren en hierover oplossingsrichtingen en aanbevelingen te formuleren. Deze onderzoeken in Parkstad Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen leidden tot de conclusie dat de krimpsituaties in deze regio's urgent en bijzonder zijn en een urgente en bijzondere aanpak vereisen door gemeenten, de regio's, de provincies en het Rijk. De onderzoeken toonden aan dat bevolkingsdaling grote gevolgen heeft voor woningmarkt, onderwijs, economie, arbeidsmarkt, zorg en welzijn.

Het Topteam benadrukte de noodzaak van (regionale) bestuurskracht bij deze opgave. Op ondersteuning van medeoverheden zouden krimpregio's alleen een beroep kunnen doen, indien de opgave niet tot de reguliere taak van de regio behoort, maar valt toe te rekenen aan structurele bevolkingskrimp en op voorwaarde dat de regionale bestuurskracht goed is georganiseerd.

Ook het TMR constateert in zijn recente rapport dat een voortdurende aandacht voor de kwaliteit noodzakelijk is. Ambtenaren, bestuurders en raadsleden moeten in staat zijn om in het kader van demografische veranderingen op regionaal niveau te kunnen denken, samenwerken en handelen om de vereiste bestuurskracht te kunnen organiseren die noodzakelijk is voor de aanpak van de ingrijpende gevolgen van demografische veranderingen.²³

Eveneens van belang is dat het Topteam heeft gedefinieerd wanneer bevolkingsdaling een probleem wordt, nl. wanneer het zich regionaal voordoet, substantieel in omvang is, gepaard gaat met huishoudendaling en structureel van aard is. Is hier sprake van, dan is een interbestuurlijke aanpak wenselijk, aldus de conclusie van het Topteam.

Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling

Deze interbestuurlijke aanpak werd uitgewerkt in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling van Rijk, VNG en IPO van november 2009. Hierin geeft het Kabinet aan de adviezen van het Topteam over te nemen.²⁴

Het Actieplan duidt bevolkingsdaling aan als een relatief nieuw fenomeen in Nederland dat nog maar kort hoog op de politieke en bestuurlijke agenda staat. Het Actieplan beoogt bij te dragen aan het op peil houden van de leefbaarheid in gebieden die nu of in de nabije toekomst te maken

²⁰ Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 4.

²¹ Deze bestuurdersconferentie met 4 bewindslieden, lokale en provinciale bestuurders en bestuurders van maatschappelijke organisaties vond plaats op 17 juni 2009.

²² Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 8 (Limburg); Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 10 (Zeeland); Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr.11 (Groningen).

²³ Team Midterm Review Bevolkingsdaling, Grenzen aan de Krimp, (Oktober 2014), p. 33-34.

²⁴ Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 13 (Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Krimpen met kwaliteit).

hebben met bevolkingsdaling. Het gaat hierbij om de beleving van leefbaarheid door burgers op de korte termijn en het borgen van de leefbaarheid op lange termijn.

Bevolkingsdaling heeft gevolgen voor veel terreinen als wonen, ruimte, onderwijs, zorg- en welzijnsvoorzieningen en werk. Het actieplan is een product van VNG, IPO en het Rijk en bevat een gezamenlijke analyse van de problematiek, een gezamenlijke beleidsaanpak en concrete acties op zowel de korte als langere termijn. Het Actieplan had als belangrijke boodschap dat de bevolkingsdaling niet te keren is. Het beleid moet er dan ook op zijn gericht om de gevolgen van bevolkingskrimp aan te pakken, de ongewenste effecten (zoals leegstand en verloedering, mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt als gevolg van dalende beroepsbevolking en aantasting van de leefbaarheid door het wegvallen van het draagvlak voor voorzieningen) te beperken en kwaliteit aan het gebied toe te voegen.

In de Voortgangsrapportage van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling van 2012 is de voortgang van de verschillende regio's in beeld gebracht (zie ook 2.11). De krimpgebieden zijn daarbij verder dan de anticipeergebieden. Dit hangt zowel samen met de grotere urgentie in krimpgebieden als met het feit dat het programma bevolkingsdaling zich aanvankelijk alleen richtte op krimpgebieden. Het programma bevolkingsdaling heeft in anticipeergebieden vooral een rol bij het op gang brengen van de bewustwording met betrekking tot de gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Demografische ontwikkelingen als bevolkingsdaling, huishoudensdaling, vergrijzing, ontgroening en daling van de beroepsbevolking, hebben gevolgen voor burgers (bijvoorbeeld een afnemend financieel draagvlak voor voorzieningen), maatschappelijke instellingen (bijvoorbeeld minder scholen door leerlingdaling, meer behoefte aan zorg door vergrijzing en de noodzaak tot sloop van woningen door minder huishoudens), bedrijven (bijvoorbeeld een dalende beroepsbevolking) en overheden. Hieronder wordt nader ingegaan op de rollen van en verantwoordelijkheidsverdeling tussen deze groepen en organen. Daarbij wordt voor de overheid een onderscheid gemaakt tussen de inhoudelijke en de procesmatige rol.

Burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven

Burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven krijgen direct te maken met de gevolgen van demografische veranderingen en zullen daarop moeten inspelen.

Burgers zullen meer moeten reizen om voorzieningen in de omgeving te bereiken en zullen meer bewonersinitiatieven ontwikkelen om (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling op te vangen. Maatschappelijke instellingen zullen tijdig en adequaat in moeten spelen op de gevolgen van bevolkingsdaling die aan de orde zijn of zullen zijn op het beleidsterrein waarop zij werkzaam zijn. Maatschappelijke instellingen hebben een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om de maatschappelijke opgave van bevolkingsdaling. Bedrijven zullen in hun strategisch personeelsbeleid aandacht moeten schenken aan een dalende beroepsbevolking en de mede daaruit voortvloeiende matchingsproblemen. Op deze wijze kunnen burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven bijdragen aan het bevorderen van de leefbaarheid in dorpen en steden.

Overheid

Daarnaast ligt er een verantwoordelijkheid voor de overheid. Die verantwoordelijkheid heeft een procesmatige en een inhoudelijke kant op de diverse overheidsniveaus. De procesmatige kant heeft betrekking op bewustwording met betrekking tot het vraagstuk van bevolkingsdaling, kennisontwikkeling en kennisdeling en het realiseren van samenwerking tussen relevante partners om een aanpak te realiseren die inspeelt op de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling. De inhoudelijke kant heeft betrekking op beleidsthema's, zoals wonen, voorzieningen en economie en arbeidsmarkt.

Wat de inhoudelijke thema's betreft zijn naast de eerder genoemde maatschappelijke instellingen, ondernemers en burgers, ook gemeenten, provincies en het Rijk aan zet. De mate waarin beleid is

gedecentraliseerd en de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling bepalen welk overheidsniveau wanneer aan zet is.

De adviezen van het Topteam hebben de basis gelegd voor de verantwoordelijkheidsverdeling voor de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling tussen de overheidslagen.

Het Topteam verbond aan de ondersteuning van krimpregio's door medeoverheden twee belangrijke voorwaarden:

- Op de verschillende beleidsonderwerpen moet duidelijk zijn welk deel van de opgave tot de reguliere taak van de regio gerekend mag worden en welk deel toe te rekenen valt aan de structurele bevolkingskrimp in die regio. Alleen voor dit laatste deel van de opgaven mag een bijdrage van de medeoverheden worden gevraagd.
- Krimpregio's mogen alleen de inzet van andere overheden en partijen verlangen, als de krimpregio's hun regionale bestuurskracht goed organiseren (d.w.z. dat gemeenten samenwerken om de regionale opgaven aan te pakken en elkaar niet beconcurreren).

In de kabinetsreactie op de adviezen van het Topteam gaf het Kabinet aan dit advies over te nemen.²⁵

Voor een effectieve aanpak van bevolkingsdaling, is een heldere bestuurlijke rolverdeling en voldoende bestuurskracht noodzakelijk.²⁶ Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling gaat daar expliciet en uitvoerig op in.

Gemeenten

Gemeenten dienen het voortouw in de aanpak te nemen. Gemeenten zijn vanwege hun kennis en ervaring met de lokale omstandigheden, zelf het beste in staat om op de gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling in hun gemeente in te spelen. Gemeenten moeten in hun beleidsontwikkeling proactief rekening houden met bevolkingsdaling en aandacht schenken aan de financiële gevolgen hiervan en keuzes maken ten aanzien van het voorzieningenniveau. Gemeenten moeten de samenwerking zoeken met zowel omliggende gemeenten als publieke en private organisaties. Daarnaast dienen zij inwoners te betrekken en bewust te maken van de gevolgen van bevolkingsdaling.

Regio's

Bevolkingsdaling speelt zich behalve op lokaal niveau ook op regionale schaal af. Om deze gevolgen effectief te kunnen aanpakken en concurrentie tussen gemeenten te voorkomen, zullen gemeenten regionale samenwerking moeten aangaan. Deze regionale samenwerking kan verschillende vormen aannemen: intergemeentelijke samenwerking, regionale samenwerking binnen WGR-verband, regionale samenwerking afhankelijk van het onderwerp etc. De regio-indeling in krimp- en anticipeergebieden is gebaseerd op demografische opgaven binnen voor de hand liggende regio-indelingen. Goede intergemeentelijke samenwerking is bijvoorbeeld essentieel bij het opstellen van regionale plannen en afspraken. Regio's sturen daarbij op hoofdlijnen. De mate waarin de regio's kunnen sturen hangt af van de gekozen vorm en de daarbij behorende bevoegdheden.

In beginsel zullen de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling (en huishoudensdaling) op lokaal en regionaal niveau moeten worden aangepakt en opgelost. Indien de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling echter leiden tot een problematiek die het probleemoplossend vermogen van de desbetreffende regio te boven gaat, ligt er een rol voor provincie en Rijk. Bovendien is er, zeker in de krimpgebieden, sprake van een urgent vraagstuk.²⁷ Voor anticipeergebieden geldt dat nu niet anticiperen leidt tot grote kosten in de toekomst. Een dergelijke problematiek vormt de legitimatie

²⁵ Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 13 (Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Krimpen met kwaliteit, p. 9).

²⁶ Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 13 (Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Krimpen met kwaliteit), p. 22-24.

²⁷ Team Midterm Review Bevolkingsdaling, Grenzen aan de Krimp, (Oktober 2014), p. 18.

voor de Rijksbetrokkenheid. De rollen voor provincie en Rijk vullen elkaar aan en zijn niet overlappend.

Provincies

Provincies hebben een aanjagende functie en een regierol, met name op het ruimtelijk-economische domein. Zij zien erop toe dat in de beleids- en planvorming op gemeentelijk, regionaal én provinciaal niveau voldoende en op verantwoorde wijze rekening wordt gehouden met de demografische ontwikkelingen in het gebied. Daarnaast houden provincies toezicht op de gemeentefinanciën. Tot slot heeft de provincie als taak om de bovenlokale afstemming te realiseren via eigen beleid, regelgeving of inspecties.

Inhoudelijke rol Rijk

De rol van het Rijk heeft betrekking op de inhoud en het proces. De inhoudelijke rol betreft de verschillende beleidsterreinen die onder vakbewindslieden vallen, zoals wonen, onderwijs, zorg, economie, arbeidsmarkt en ruimte. Ook heeft het Rijk een rol met betrekking tot de aansluiting tussen de verdeling van rijksmiddelen en de (extra) opgaven in de regio's met structurele en substantiële bevolkingsdaling. Het gaat dan o.a. om het Gemeentefonds²⁸, het Provinciefonds en specifieke uitkeringen op beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld onderwijs. Deze inhoudelijke rol maakt geen onderdeel uit van het programma bevolkingsdaling en blijft daarom in deze beleidsdoorlichting buiten beschouwing.

Procesmatige rol Rijk

Het programma bevolkingsdaling richt zich op de procesmatige rol van het Rijk ten aanzien van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Het gaat dan om agenda- en visievorming op het beleidsthema bevolkingsdaling en het bevorderen van bewustwording: wat betekent bevolkingsdaling, welke gevolgen heeft bevolkingsdaling en wie hebben een rol bij de aanpak van deze gevolgen. Daarnaast gaat het om een faciliterende rol, bijvoorbeeld bij kennisontwikkeling, kennisdeling en experimenten. Deze faciliterende rol is erop gericht om medeoverheden te ondersteunen in het ontwikkelen van gericht en adequaat beleid. Het programma bevolkingsdaling beschikt over een breed overzicht van kennis, experimenten en initiatieven, die vervolgens worden verspreid en onder de aandacht worden gebracht. Daarnaast beschikt het programma over een uitgebreid netwerk, waarbij zoveel mogelijk geprobeerd wordt om verbindingen te leggen tussen relevante andere netwerken. Hoewel er in elke regio maatwerk nodig is, kunnen gemeenten en regio's inspiratie opdoen van andere initiatieven en leren van elkaar, zowel van de "good" als van de "bad" practices. Dit voorkomt veel dubbel werk (steeds opnieuw het wiel uitvinden) en mogelijke herhaling van fouten. Deze faciliterende rol en het bevorderen van bewustwording van het programma bevolkingsdaling is aanvullend op de rol die medeoverheden hierin hebben. Vanwege de schaal waarop het Rijk kan opereren, verbindingen kan leggen en kennis kan ontwikkelen en verspreiden tussen provincies, is het Rijk, i.c. het programma bevolking, daarvoor de meest geëigende partij. Daarnaast werkt het Rijk ook aan het bevorderen van bewustwording richting provincies.

Om de gevolgen van bevolkingsdaling effectief te kunnen begeleiden, is een integrale aanpak nodig, waarbij het voortouw ligt bij gemeenten en regio's. Daarbij is het echter een voorwaarde dat sectorale wet- en regelgeving op Rijksniveau geen belemmering vormt en voldoende ruimte biedt. Knellende wet- en regelgeving bij de aanpak van bevolkingsdaling, kan gemeld worden bij het programma bevolkingsdaling. Het programma bevolkingsdaling is daarmee het aanspreekpunt (loketfunctie) voor o.a. knellende wet- en regelgeving, maar ook voor andere signalen richting het Rijk voor zaken die samenhangen met bevolkings- en huishoudensdaling. Deze knelpunten worden vervolgens ingebracht bij de vakdepartementen. Het programma bevolkingsdaling vervult aldus een coördinerende rol ten aanzien van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling zowel richting medeoverheden en partners van het Actieplan als richting de departementen.

²⁸ De tijdelijke krimpmaatstaf in het Gemeentefonds wordt momenteel geëvalueerd.

Beleid gericht op de gevolgen van bevolkingsdaling dient proactief te zijn. Overheden moeten in hun beleidsontwikkeling eerder en beter anticiperen op een mogelijke bevolkingsdaling. Dit voorkomt problemen en grote kosten in de toekomst. Voor zover er wat dit betreft sprake is van een tekort aan kennis, kan de rijksoverheid een faciliterende rol spelen. De totstandkoming van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) is daarvan een voorbeeld.²⁹

Doelstelling programma bevolkingsdaling

De doelstelling van het Ministerie van BZK in het programma bevolkingsdaling is gericht op het bevorderen dat krimp- en anticpeerregio's voortgang boeken in de aanpak van de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling. Dit vindt plaats door het bevorderen van bewustwording, het stimuleren en faciliteren van kennisdeling en het bevorderen van samenwerking tussen lokale en regionale actoren (ter bevordering van de regionale bestuurskracht) bij het opstellen en uitvoeren van beleid gericht op de gevolgen van bevolkingsdaling op de pijlers wonen en ruimte, voorzieningen en economische vitaliteit en arbeidsmarkt. Bij de aanpak behoort eveneens het benutten van kansen die krimp ook met zich kan meebrengen, zoals betaalbare woningen en bedrijfsruimten, ruimte, groen en kansen die zich in de pijler economische vitaliteit en arbeidsmarkt voordoen, bijvoorbeeld in sectoren als toerisme en recreatie, biobased economy, landbouw en chemie, maar ook kansen voor webwinkels en zg. "cottage industries"³⁰.

De mate waarin deze voortgang wordt bereikt wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van de fase waarin krimp- en anticpeergebieden zich bevinden. Deze fasering is opgedeeld in 6 fasen, die lopen van bewustwording tot verankering in de beleidscyclus.

Daarnaast vervult het programma bevolkingsdaling een coördinerende rol ten aanzien van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling zowel richting medeoverheden en partners van het actieplan als richting departementen. De bewindspersonen van de departementen zijn daarbij zelf verantwoordelijk voor hun eigen dossiers, ook daar waar het krimpgerelateerde opgaven betreft.

De in deze paragraaf aangegeven verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken partners ten aanzien van de aanpak van de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling) wordt breed onderschreven. Zoals uit het rapport van het TMR naar voren komt, wordt de rol van BZK door betrokkenen voornamelijk gezien bij het op gang brengen van het bewustwordingsproces en het vergroten van het urgentiegevoel. De aanwezigheid van BZK in de regio wordt gewaardeerd. "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."³¹

De verantwoordelijkheid- en rolverdeling is leidend bij het bepalen van de betrokkenheid en inzet van het programma bevolkingsdaling. Voor het programma bevolkingsdaling is daarbij van belang dat het gaat om regionale, dus bovenlokale, vraagstukken. Daarbij is bovendien cofinanciering het uitgangspunt.

²⁹ Kamerstukken II, 31 757, 2009-2009, nr. 6, p. 6.

³⁰ "Cottage industries" zijn kleine gespecialiseerde bedrijven die, ondanks hun perifere ligging, zijn aangesloten op 'de globaliserende wereld' doordat ze locatieafhankelijke producten en diensten aanbieden

³¹ Team Midterm Review Bevolkingsdaling, Grenzen aan de Krimp, (Oktober 2014), p. 35.

C. Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

2.5 Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De instrumenten die door het Ministerie van BZK zijn ingezet beogen een bijdrage te leveren aan het opschuiven van regio's in de fasering van bewustwording naar uitvoering. De instrumenten zijn over het algemeen complementair en zijn in te delen in vier categorieën: instrumenten vanuit de coördinerende rol van BZK, kennis en onderzoek, proces en monitoring.

Het programma bevolkingsdaling van het Ministerie van BZK zet een breed scala aan instrumenten in om vanuit zijn rol en verantwoordelijkheid de gemeenten, regio's en provincies in krimp- en anticipeerregio's te stimuleren en ondersteunen in het boeken van voortgang in de fasering van bewustwording naar uitvoering en een coördinerende rol te vervullen ten aanzien van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. De instrumenten die in het kader van deze procesrol worden ingezet, zijn in hoofdlijnen onder te verdelen in vier categorieën:

- **Instrumenten vanuit de coördinerende rol**

De minister voor Wonen en Rijksdienst is coördinerend bewindspersoon voor het dossier bevolkingsdaling. Deze rol wordt ingevuld met o.a. een meldpunt voor knelpunten in bestaande wet- en regelgeving, het aanspreken van andere departementen over ingebrachte knelpunten en signalen en het betrekken van andere departementen bij het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, het afsluiten en uitvoeren van convenanten met de krimpregio's en provincies Groningen, Zeeland en Limburg³², Agreement of Support Hoeksche Waard, Letter of support Achterhoek en het opstellen van voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer.

- **Kennis en onderzoek**

- Enerzijds gericht op het ontwikkelen, verzamelen en verspreiden van kennis en ervaringen in anticipeer- en krimpgebieden, opdat hiervan geleerd kan worden, zoals:
 - Ontsluiten en delen van kennis (bv. website www.vanmeernaarbeter.nl)
 - Kennisagenda krimp
 - Opzet en ondersteuning van experimenten
 - Organisatie van bijeenkomsten (landelijke congressen, expertmeeting, masterclasses en leerkringen, waaronder gebiedsbranding)
 - Faciliteren van netwerken (Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB), Kennisplatform Demografische Transitie (KDT))
- Anderzijds gericht op het aanbieden van specifieke expertise op basis van kennisvragen die spelen in de regio of gesignaleerd worden door het Rijk, zoals:
 - Inzet van experts (bv. juridische expertpool planshade, menukaart detailhandel)
 - Uitzetten van onderzoeken (bv. agrarische bedrijfsbeëindiging en detailhandel)

- **Proces**

Gericht op het versnellen van het proces (van bewustwording naar uitvoering en verankering in de beleidscyclus) door het inzichtelijk maken van problemen of kansen in een anticipeer- of krimpgebied en het ondersteunen van regionale processen, zoals:

- Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)³³

³² In deze drie convenanten staan afspraken tussen Rijk, provincie en gemeenten over hoe zij gezamenlijk het hoofd kunnen bieden aan de bevolkingsafname in de krimpgebieden in deze provincies. Deze convenanten zullen begin 2015 worden geëvalueerd.

³³ Een MKBA brengt kosten en baten van beleidinterventies in beeld.

- Serious game bevolkingsdaling³⁴
 - Dialoogtafels, transitieatlassen, samenwerkingsscans³⁵
 - Regionale kansenatlassen voor grensoverschrijdende samenwerking³⁶
 - Inzet ontgrenzers³⁷
- **Monitoring**

Om de voortgang van de aanpak in de regio's te bewaken en aan te jagen wordt een aantal instrumenten toegepast, zoals:

 - Regionale contactpersonen programma bevolkingsdaling
 - (Bestuurlijk) overleg
 - Werkbezoeken aan krimp- en anticipeergebieden
 - Demowijzer³⁸

Samenhang ingezette instrumenten

Vanuit het Ministerie van BZK wordt bij de inzet van de diverse instrumenten gestreefd naar maatwerk per krimp- of anticipeergebied. In overleg met regionale partijen is binnen de budgettaire kaders een zinvolle combinatie samengesteld gericht op het bevorderen van regionale samenwerking en het opschuiven in de fasering bij de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling. Afhankelijk van de fase waarin de betreffende krimp- of anticipeerregio zich bevond is ingezet op bewustwording, het stimuleren van de samenwerking of het aanbieden van inhoudelijke of procesmatige ondersteuning. Met het pakket aan instrumenten is tevens beoogd wederzijdse beïnvloeding en kennis- en ervaringsuitwisseling te creëren binnen en tussen krimp- en anticipeergebieden. Dit vindt met name plaats via conferenties, leerkringen, het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) en het Interbestuurlijk Platform Bevolkingsdaling (IPB).

Tussen de aangeboden instrumenten uit de BZK instrumentenbox is op diverse manieren samenhang aanwezig. Een aantal instrumenten ligt in elkaars verlengde. Zo is een dialoogtafel in een anticipeerregio pas zinvol op basis van een analyse van de te verwachten mismatches tussen vraag en aanbod op diverse beleidsterreinen. Andere instrumenten zoals masterclasses, leerkringen, symposia en publicaties zijn gericht op uitwisseling van de leer- en kenniservaringen opgedaan in krimp- en anticipeerregio's en grotendeels voortgekomen uit de toepassing van andere instrumenten en de behoefte vanuit de regio's.

Een specifieke samenhang is aanwezig ten aanzien van de regio's met een grensligging. Voor de regio's langs de grens zijn kansenatlassen voor grensoverschrijdende samenwerking opgesteld.³⁹ Deze kansenatlassen geven inzicht in de opbouw van de bevolking en de voorzieningen in de betrokken regio's aan de verschillende zijden van de grens en belichten welke kansen grensoverschrijdende samenwerking biedt. Dit heeft geleid tot het instellen van "ontgrenzers" in Zeeland en Limburg om de grensoverschrijdende kansen op de arbeidsmarkt te kunnen benutten.

³⁴ Doel van de game is om de consequenties van bevolkingsdaling voor verschillende beleidsterreinen zoals zorg, onderwijs, arbeid en woningbouw in beeld te krijgen en daarop vroegtijdig te leren handelen door samen te werken tussen overheden, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen.

³⁵ In een dialoogtafel gaan overheden, maatschappelijke instellingen, ondernemers en bewoners met elkaar in gesprek over hoe te anticiperen op de aankomende mismatches. Een vervolg hierop is de transitieatlas, waarmee verschillende scenario's voor een toekomstige voorzieningenstructuur in beeld worden gebracht en betrokken partijen met elkaar in gesprek gaan aan de hand van deze scenario's en onderliggende keuzes en criteria.

³⁶ Om de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen is per grensregio in beeld gebracht welke grensoverschrijdende initiatieven al bestaan en welke initiatieven kansrijk zijn.

³⁷ Als vervolg op de Kansenatlassen zijn in Zeeland en Limburg zogenaemde "ontgrenzers" aangesteld die concrete knelpunten ten aanzien van werken over de grens in kaart brengen en proberen op te lossen, en grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt bevorderen.

³⁸ Met deze monitor worden de gevolgen van demografische transitie op een aantal indicatoren gevolgd (demografische ontwikkelingen, maar ook indicatoren op het terrein van werk en inkomen, voorzieningen, bedrijvigheid en woningmarkt). Hierdoor kunnen de ontwikkelingen in krimp- en anticipeergebieden op een aantal relevante maatschappelijke terreinen door de tijd worden gevolgd.

³⁹ Er zijn kansenatlassen opgesteld voor de Achterhoek/Borken, voor Zuid-Limburg en haar grensregio's voor de Euregio Scheldemond, voor Oost-Groningen en Kreis Leer, voor Zuid-Oost-Drenthe en Emsland en voor Noord-Limburg. Viersen en Kleve.

2.6 Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?

De uitgaven bestaan uit de jaarlijkse programmabudgetten, die jaarlijks zijn vastgesteld op basis van de voorgenomen activiteiten en programma's. Tussen 2011 en 2014 fluctueerden deze uitgaven tussen de €800.000 en €1.700.000.

In 2011 startte het programma bevolkingsdaling. In 2009 en 2010 werd de aanpak van bevolkingsdaling gecoördineerd vanuit twee Ministeries, namelijk BZK en VROM/WWI, en projectmatig ter hand genomen. In deze paragraaf worden alleen de jaarbudgetten van het programma bevolkingsdaling in beschouwing genomen.

De financiële inzet van andere departementen en medeoverheden blijft in deze beleidsdoorlichting buiten beschouwing, evenals de eenmalige financiële rijksbijdrage van € 31 miljoen in 2010 (ten behoeve van de meest urgente knelpunten op de woningmarkt in Eemsdelta, Parkstad Limburg en Zeeuws-Vlaanderen)⁴⁰, de herverdeling van middelen zoals die plaats vindt door middel van de tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds en de kortingsregeling op de verhuurdersheffing. Deze instrumenten en middelen maken geen onderdeel uit van het programma bevolkingsdaling.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de ingezette financiële middelen (afgerond op 100.000) vanuit het programma bevolkingsdaling van het Ministerie van BZK sinds 2011. Deze middelen zijn afgezet tegen het totale budget van begrotingsartikel 2.3 (Kwaliteit woonomgeving).

Jaar	Budget programma bevolkingsdaling	Artikel 2.3 ⁴¹ Totaal
2011	€ 1.100.000	
2012	€ 1.600.000	€ 6.150.000
2013	€ 1.700.000	€ 6.042.000
2014	€ 800.000	€ 3.774.000

2.7 Wat is de onderbouwing van de uitgaven ?

De hoogte van het budget voor het programma bevolkingsdaling is de afgelopen jaren bepaald op basis van verwachte activiteiten uit het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, acties uit de voortgangsrapportages, afspraken met regio's en politieke prioriteiten. De hoogte van het totaal beschikbare jaarlijkse budget binnen BZK is in sterke mate bepalend voor de hoogte van het budget van het programma bevolkingsdaling.

De door het Ministerie van BZK jaarlijks gehanteerde budgetten voor het programma bevolkingsdaling zijn vastgesteld in de jaarlijkse interne begrotingscyclus. Hierbij worden de voorgenomen activiteiten van projecten en programma's binnen BZK voorzien van een globale financiële raming, op basis waarvan de verdeling van het beschikbare budget over projecten en programma's wordt bepaald. In de eerste jaren is de hoogte van het budget bepaald op basis van de verwachte activiteiten in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling in combinatie met de politieke prioriteit die het kreeg. De daarop volgende jaren is de hoogte van het budget bepaald op basis van extrapolatie van de budgetten en uitgaven van voorgaande jaren, alsmede de acties die

⁴⁰ Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 21.

⁴¹ Artikel 2.3 bestaat formeel sinds de begroting van 2012. Bedragen zijn op basis van de realisatie (jaarverslag 2012 en 2013) en de begroting (2014). Bij vaststelling van de begroting 2011 waren deze budgetten nog onderdeel van VROM. De begrotingstructuur is compleet aangepast in dat jaar (invoering van verantwoord begroten in 2012).

in de voortgangsrapportages uit 2011 en 2012 zijn opgenomen en afspraken met de regio's, waaronder de convenanten die met de provincies met krimpgebieden zijn gesloten.

Er is over de jaren 2011 tot en met 2013 een stijging van het jaarlijkse budget waarneembaar. De achtergrond hiervan is dat in de eerste jaren de nadruk lag op de krimpregio's en in latere jaren daar de anticepeerregio's bij zijn gekomen. Ook werden nieuwe accenten gelegd door de verschuiving in diverse regio's van bewustwording naar visievorming en uitvoering en kwam er naar aanleiding van het SER-advies "Bevolkingskrimp, benoemen en benutten" meer aandacht voor de versterking van de economische vitaliteit en arbeidsmarkt door toevoeging van de derde pijler aan het Actieplan in 2011.

Vanaf 2012 is het budget toegenomen vanwege de jaarlijkse financiële bijdrage van € 250.000 aan de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LVKK). Deze jaarlijkse bijdrage vloeit voort uit het eind 2011 door de Tweede Kamer aangenomen amendement van de kamerleden Koopmans (CDA), Jacobi (PvdA), Jansen (SP) en Van der Staay (SGP) om de burgerparticipatie in kleine kernen te bevorderen.⁴² De Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LVKK) ontvangt voor een periode van vier jaar een jaarlijkse financiële bijdrage van € 250.000 die bestemd is voor de organisatie van het PlattelandsParlement en de versterking van de LVKK.

De daling van het budget in het jaar 2014 is een gevolg van de bezuinigingen die door het Kabinet werden doorgevoerd, waardoor het totaal beschikbare budget binnen BZK voor projecten en programma's lager was dan in voorgaande jaren en het budget voor het programma bevolkingsdaling proportioneel is verlaagd.

D. Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

Er zijn vanwege het relatief korte bestaan van het programma bevolkingsdaling niet eerder beleidsevaluaties uitgevoerd. De midterm review maakt alleen kwalitatieve uitspraken mogelijk over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma bevolkingsdaling.

2.8 Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Er hebben tot op heden geen integrale evaluaties op het beleidsterrein plaatsgevonden. Het programma bevolkingsdaling bestaat sinds 2011 en is dus nog maar relatief kort aan de slag. Dit verklaart waarom niet eerder een evaluatie heeft plaatsgevonden. De eerste jaren van het programma zijn te kenmerken als opbouwfase. Met de betreffende regio's zijn vanuit het programma contacten gelegd en zijn op basis van de problemen en signalen uit de regio's, instrumenten ontwikkeld en aangeboden. Tevens is veel nadruk gelegd op de kennisontwikkeling en de uitwisseling van kennis en ervaringen.

2.9 Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief de uitleg over de (on)mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

Het programma bevolkingsdaling bestaat nog maar relatief kort (sinds 2011) en is daarom nog niet eerder geëvalueerd. De midterm review die is uitgevoerd is geen evaluerend onderzoek met betrekking tot het programma bevolkingsdaling in de zin van een systematisch kwantitatief onderzoek. De midterm review is gebaseerd op informatie uit gesprekken met actoren in het veld en is kwalitatief van aard. De midterm review is niet specifiek gericht op het programma bevolkingsdaling maar behelst het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling met alle betrokken partijen. In 2015 worden de convenanten met de krimpregio's en provincies Groningen, Zeeland en Limburg geëvalueerd. Deze evaluaties zullen meer gericht zijn op de doeltreffendheid van de convenanten dan op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma bevolkingsdaling.

⁴² Kamerstukken II,, 33 000-VII, 2011-2012, 33000-VII, nr. 104.

Evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid van het programma bevolkingsdaling in de toekomst zal rekening moeten houden met het feit dat de instrumenten vooral gericht zijn op beïnvloeding (bewustwording) en ondersteuning van andere partners in hun aanpak van de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling.

2.10 In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De bevindingen van het TMR zijn vastgelegd in het rapport "Grenzen aan de Krimp". De midterm review is kwalitatief van aard en richt zich op het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Daardoor kunnen er op basis van het rapport van het TMR alleen kwalitatieve uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma bevolkingsdaling.

E. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

Het programma bevolkingsdaling heeft een bijdrage (geleverd) in het proces dat lokale en regionale overheden doorlopen (hebben) ten aanzien van de krimpproblematiek: het opschuiven van regio's in de fasering van bewustwording naar uitvoering en verankering. Dit blijkt uit de bevindingen van het TMR en de praktijkvoorbeelden met betrekking tot de inzet van instrumenten en kan daarmee op basis van kwalitatieve informatie als doeltreffend worden gezien. Kwantitatief is de doeltreffendheid niet aantoonbaar door het ontbreken van een nulmeting ten aanzien van de gehanteerde fasering. Voor het programma is een beperkt budget beschikbaar dat ingezet wordt voor een groot aantal regio's en activiteiten. De doeltreffendheid kan worden verbeterd door meer focus aan te brengen en door periodiek afspraken met partners vast te leggen. De doelmatigheid van de inzet van middelen ten opzichte van de bereikte effecten is zonder aanvullend onderzoek niet meetbaar. De veelomvattendheid van het thema krimp en het grote aantal betrokken partijen maken het complex de relatie en causaliteit tussen de inzet van instrumenten en de effecten te bepalen.

De interbestuurlijke lasten worden beperkt tot alleen dat wat noodzakelijk is voor een adequate financiële verantwoording, kennisuitwisseling en verantwoording aan de Tweede Kamer.

2.11 Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Het programma bevolkingsdaling maakt onderscheid tussen drie inhoudelijke pijlers en een fasering in de beleidscyclus. De drie pijlers zijn wonen en ruimte, 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. De fase-indeling is onder meer zinvol bij het inzichtelijk maken van de fase waarin een krimp- of anticipeergebied zich bevindt en de keuze voor het in te zetten instrumentarium.

Het streven van het programma bevolkingsdaling is regio's te stimuleren en te ondersteunen om meerdere stappen te maken in het proces van bewustwording en visievorming met betrekking tot de krimpproblematiek via planvorming en programmering naar uiteindelijk daadwerkelijke uitvoering van een specifieke aanpak. Dit is een proces dat tijd nodig heeft en per regio blijkt te verschillen. In de Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling 2012⁴³ is voor alle krimp- en anticipeerregio's aangegeven in welke fase zij zich in 2012 bevonden en is per gebied de stand van zaken en voortgang van de regionale aanpak uitvoerig beschreven. In 2012 is geconstateerd dat sprake is van grote verschillen tussen de regio's. Ook kunnen er faseverschillen

⁴³ Kamerstukken II, 31 757, 2011-2012, nr. 46.

zijn binnen een regio tussen de pijlers en de thema's van een pijler. Deze faseaanduiding dient daarom met enige voorzichtigheid gehanteerd te worden en dient vooral als hulpmiddel bij het bepalen van de voortgang in een regio en het bepalen van de inzet van instrumenten.

Fasering krimp- en anticepeerregio's

	Bewust- wording	Visie- vorming	Planvorming	Program- mering	Uitvoering	Verankering beleids cyclus	in
1. NW Friesland							
2. NO Friesland	XXXXXX XXXXXX						
3. Oost Drenthe	XXXXXX XXXXXX						
4. Achterhoek	XXXXXX XXXXXX						
5. Twente							
6. Kop v. Noord- Holland	XXXXXX XXXXXX						
7. Goeree-Overflakkee							
8. Voorne Putten							
9. Schouwen Duiveland							
10. Zeeuws-Vlaanderen	XXXXXX XXXXXX	XXXXXX XXXXXX					
11. Hoeksche Waard							
12. Krimpenerwaard							
13. Alblasserwaard/Vijf- heerenland							
14. Rijnstreek							
15. West-Brabant							
16. Noord-Limburg							
17. Midden-Limburg							
18. Eemsdelta	XXXXXX XXXXXX	XXXXXX XXXXXX					
19. Oost-Groningen	XXXXXX XXXXXX						
20. De Marne	XXXXXX XXXXXX	XXXXXX XXXXXX	XXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXX				
21. Parkstad	XXXXXX XXXXXX	XXXXXX XXXXXX	XXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXX			
22. Maastricht- Mergelland	XXXXXX XXXXXX						
23. Westelijke Mijnstreek	XXXXXX XXXXXX						

Bron: Voortgangsrapportage Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 2012.

In de tabel geven de rode vlakken aan in welke fase de regio's zich bevinden. De vlakken met de kruisjes geven aan of een fase is afgerond. In de meeste regio's is er bewustwording bereikt over de problematiek; meer dan de helft van de regio's onderkent de noodzaak van een regionale aanpak en bevindt zich in de fase van visievorming (stand 2012). In sommige regio's is een gezamenlijke visie opgesteld binnen bepaalde beleidssectoren, zoals een regionale woonvisie of een regionaal plan voor het op peil houden van voorzieningen. Met name de krimpregio's zijn op weg richting de concrete programmering en uitvoering van plannen of bevinden zich al in de uitvoeringsfase. De krimpregio's Eemsdelta, De Marne en Parkstad zijn koplopers waarbij een concreet gezamenlijk woon- en leefbaarheidsplan in uitvoering is. Bij de anticepeerregio's varieert de voortgang tussen bewustwording en programmering en zijn er grote onderlinge verschillen. Zo speelt in de regio Rijnstreek de discussie of de demografische ontwikkeling wel of niet tot problemen leidt en hebben overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties in samenspraak met inwoners uit de regio Achterhoek in juli 2014 de Uitvoeringsagenda Achterhoek 2020 vastgesteld.

Een nadeel van het hanteren van een indeling in krimp- en anticepeergebieden is dat de aanwijzing tot "krimp- of anticepeergebied" niet door alle regio's op prijs wordt gesteld. Het gebruik van deze termen vergt een goede communicatie.

Knelpunten in wet- en regelgeving

Indien regionale partijen aanlopen tegen knelpunten in bestaande wet- en regelgeving op Rijksniveau is er een rol voor het Rijk. Het Ministerie van BZK inventariseert relevante signalen en casuïstiek en geleidt deze door naar de betrokken ministeries. Op de website www.vanmeernaarbeter.nl is hiervoor het meldpunt knelpunten regelgeving beschikbaar. In de Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling 2012 is uitgebreid verslag gedaan van de geïnventariseerde knelpunten in bestaande wet- en regelgeving en is aangegeven tot welke onderzoeken, conclusies en wetsvoorstellen dit heeft geleid en welke acties nog uitgevoerd worden. In de voortgangsrapportage zijn ook de aangedragen knelpunten met betrekking tot bekostigingssystemen weergegeven. Op een aantal beleidsterrein zijn na 2012 diverse wetsvoorstellen ingediend die gerelateerd zijn aan de problematiek van bevolkingsdaling. Dit is onder andere het geval op het gebied van zorg en onderwijs.

In de midterm review is aan alle gesprekspartners gevraagd knelpunten in wet- en regelgeving voor de krimp- en anticipeergebieden in te brengen. In de rapportage van het TMR is een bijlage opgenomen met een opsomming van 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 rapportage verwerkt en opgenomen in de aanbevelingen.

2.12 Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Zoals bij de vragen 2.2. en 2.9 reeds is vermeld, is het programma bevolkingsdaling van het Ministerie van BZK gericht op het aanjagen en ondersteunen van andere overheden en regionale en lokale partijen in het proces van bewustwording naar uitvoering en verankering en draagt het bij aan het stimuleren van burgers en andere partijen om de leefbaarheid in steden en dorpen te bevorderen. Het voornaamste doel van het programma bevolkingsdaling is het opschuiven van regio's in de fasering van bewustwording naar uitvoering bij de aanpak van de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling.

Vanuit het Ministerie van BZK is bij de inzet van de diverse instrumenten gestreefd naar maatwerk per krimp- of anticipeergebied, afhankelijk van de fase waarin een regio zich bevindt. In overleg met regionale partijen is binnen de budgettaire kaders een zinvolle combinatie samengesteld gericht op het bevorderen van regionale samenwerking en het opschuiven in de fasering bij de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling. Afhankelijk van de fase waarin de betreffende krimp- of anticipeerregio zich bevond is ingezet op bewustwording, het stimuleren van de samenwerking of het aanbieden van inhoudelijke of procesmatige ondersteuning. Het programma bevolkingsdaling heeft tevens geleid tot wederzijdse kennis- en ervaringsuitwisseling tussen krimp- en anticipeergebieden. Dit is o.a. gerealiseerd via conferenties, leerkringen, het Kennisplatform Demografische Transitie (KDT), het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) en het Interbestuurlijk Platform Bevolkingsdaling (IPB).

Midterm review bevolkingsdaling

Het TMR concludeert in haar rapportage over de midterm review het volgende: "*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.*"⁴⁴

Het TMR constateert in haar rapport tevens dat de aanpak van BZK wordt gewaardeerd. In de gesprekken die het TMR heeft gevoerd is aangegeven dat de wijze waarop het Rijk in het begin de

⁴⁴ Team Midterm Review Bevolkingsdaling, Grenzen aan de Krimp, (Oktober 2014), p. 5.

regie nam waardevol was. De ontwikkeling van instrumenten en de kennisontwikkeling- en deling wordt eveneens gewaardeerd. Men hoopt dat BZK deze rol blijft vervullen, ook als regio's in de uitvoeringsfase komen. Wel blijft van belang om steeds de behoefte van de regio voorop te stellen en aan te sluiten bij datgene wat er in de regio al beschikbaar is aan visies, kennis en instrumenten.

Het TMR constateert dat het Ministerie van BZK de stimulerende en faciliterende rol goed oppakt, maar de coördinerende rol richting andere departementen steviger kan invullen, bijvoorbeeld door als trekker te fungeren voor een op te stellen Interdepartementale Krimpagenda.⁴⁵

Het TMR doet op grond van haar bevindingen de aanbeveling aan het Ministerie van BZK om meer te differentiëren bij de inzet van instrumenten en pleit voor een versterkte inzet in krimpregio's waar sprake is van huishoudensdaling. Tevens adviseert het TMR om enkele anticipeergebieden aan te merken als krimpgebied, vanwege de verwachte huishoudensdaling. Voor de resterende anticipeergebieden stelt het TMR voor deze de mogelijkheid te geven om gebruik te maken van de door BZK ontwikkelde instrumentenbox, toegang te bieden tot beschikbare kennis en netwerken en bestaande afspraken na te komen, maar de betrokkenheid vanuit het actieplan af te bouwen.

De door het Ministerie van BZK ingezette instrumenten richten zich op bewustwording van en agendering bij regionale en lokale partijen van de opgaven die gepaard gaan met bevolkingsdaling en huishoudensdaling, op kennisontwikkeling en kennisdeling en faciliteren van de processen die zich richten op demografische verandering in de regio's. De doeltreffendheid van deze instrumenten laat zich niet in kwantitatieve zin onderbouwen. Dat hangt samen met zowel het doel van de instrumenten (bewustwording, agendering, kennisontwikkeling- en kennisdeling etc.), dat zich moeilijk laat kwantificeren als met het feit dat deze instrumenten gericht zijn op regionale en lokale partijen bij wie de primaire verantwoordelijkheid ligt voor de aanpak van de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling. Het directe causale verband tussen de doeltreffendheid van de door het ministerie van BZK ingezette instrumenten en de uiteindelijke resultaten van de aanpak van de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling, is niet of nauwelijks aan te geven, omdat daar nog veel meer factoren een rol bij spelen.

Praktijkvoorbeelden instrumentarium

Enig inzicht omtrent de doeltreffendheid van de instrumenten is te geven aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden die aangeven dat de ingezette instrumenten invloed hebben gehad op de bewustwording in de regio's en bij het maken van stappen in de aanpak.

Bij de fase van bewustwording is in veel anticipeergebieden het instrument van de startnotities ingezet, waarin een beeld van de regio met cijfers en feiten wordt gegeven van de diverse beleidsterreinen die samenhangen met bevolkingsdaling. Een logisch vervolg op de inzet van de startnotities is het inzetten van dialoogtafels (een overlegvorm waaraan naast overheden ook maatschappelijke instellingen, ondernemers en bewoners kunnen deelnemen en met elkaar in gesprek gaan over hoe te anticiperen op de aankomende mismatches). Volgend op dialoogtafels kan bijvoorbeeld de transitieatlas worden ingezet. Doeltreffendheid van een instrument kan worden afgeleid aan inzet van een (vervolg) instrument. Zo zijn er in Noordoost Friesland, de Achterhoek, de Hoeksche Waard en Midden-Limburg in vervolg op de startnotitie eerst dialoogtafels en vervolgens transitieatlas-sessies ingezet.

In Noordoost Friesland hebben het startdocument en een aantal dialoogtafels geleid tot het agenderen van de activiteiten om te anticiperen op krimp. Er is een voorzieningsverspreidingsplan opgesteld en het instrument Transitieatlas wordt ingezet. Daarbij worden 15 bijeenkomsten met alle betrokkenen in de regio georganiseerd. Hierdoor wordt het bewustzijn dat er in gezamenlijkheid stappen moeten worden gezet vergroot.

In de regio Achterhoek vormde het startdocument en de dialoogtafel onder meer de aanleiding voor het organiseren van een leerkring voor raadsleden en statenleden op de thema's onderwijs,

⁴⁵ Team Midterm Review Bevolkingsdaling, Grenzen aan de Krimp, (Oktober 2014), p. 36.

zorg, voorzieningen en economie en arbeidsmarkt. De leerkring voor raadsleden heeft geleid tot de publicatie "De Achterhoek Anticipeert"⁴⁶ ten behoeve van het delen van de leerervaringen in de Achterhoek met andere krimp- en anticipeerregio's.

In Zuid-Holland heeft de provincie samen met het Ministerie van BZK gebruik gemaakt van de ervaringen in andere anticipeergebieden om die ervaringen om te zetten in een samenhangende aanpak en strategie om een anticipeerprogramma op te zetten, dat medio 2013 in werking is getreden. De zes anticipeergebieden in Zuid-Holland hebben een verschillend tempo in het doorlopen van dat programma. De regio Hoeksche Waard loopt daarbij voorop. In februari 2014 hebben partijen uit het maatschappelijk middenveld en ondernemers met elkaar "het Pact van de Waard"⁴⁷ gesloten. In dit Pact onderschrijven de deelnemende partijen dat de demografische transitie onherroepelijk op de regio afkomt en dat de effecten daarvan het noodzakelijk maken om nu maatregelen te nemen. Dit loopt uiteen van woningbouwbeleid, nieuwe verdienmodellen met behulp van nieuwe vormen van gebiedsonderneming, nieuwe woon-zorgarrangementen, herstructurering van de onderwijsvoorzieningen etc.

In Eemsdelta en Parkstad hebben de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses Herstructurering de basis gelegd voor het definiëren van de gezamenlijke opgave in deze regio's op het gebied van wonen. Aanvullend hierop is financiële deskundigheid ingezet, die moet leiden tot anders kijken naar de opgave die er in beide gebieden is en vooral naar de financiering daarvan.

Een vraag van de provincie Zeeland over de relatie tussen de zorg- en welzijnswetgeving en de Mededingingswet heeft geleid tot een brief van de Minister van VWS aan de provincie van 23 juni 2011 waarin duidelijkheid is gegeven over de verantwoordelijkheidsverdeling in de zorg, samenwerking ten behoeve van de cliënt, de rol van de zorginkoper en een krimpende demografie. De NMa (nu Autoriteit Consument en Markt) heeft zich na overleg met de Ministeries van BZK, VWS en EZ bereid verklaard eventuele uitgewerkte voorstellen vooraf te bezien en daarbij nadrukkelijk te toetsen op de opstelling van de zorginkoper (de zorgverzekeraar of de gemeente).

Dat de regionale kansentabellen voor grensoverschrijdende samenwerking voor Zuid-Limburg, Tongeren, Luik en Aken en voor de Euregio Scheldemond hebben bijgedragen aan de bewustwording en het zetten van stappen naar concrete uitvoering, kan worden afgeleid uit het feit dat in beide regio's als vervolgstap een zg. "ontgrenzer" is aangesteld. Doel van de ontgrenzer is om vraag en aanbod van bepaalde categorieën werknemers aan beide zijden van de grens bij elkaar te brengen en mogelijke belemmeringen in wet- en regelgeving in de verschillende landen door te geleiden naar BZK. De 'ontgrenzer' is iemand die aanjaagt en verbindt, gericht op concrete actiepunten die bijdragen aan de ontwikkeling van de euregionale arbeidsmarkt.

De convenanten met de krimpregio's en provincies Groningen, Zeeland en Limburg hebben er toe geleid dat de opgaven waar de inzet op gericht gaat worden tot eind 2014 gezamenlijk gedefinieerd zijn. Daarmee is helder richting gegeven aan doelen en inzet van betrokken partijen en is de Rijksrol duidelijk aangegeven.

Het instrument van de Serious Game over bevolkingsdaling heeft een rol vervuld bij de bewustwording in de beginperiode. Het instrument verouderde echter snel door o.a. de crisis op de woningmarkt, waardoor het instrument niet meer doeltreffend was. Het actueel houden van dit instrument kost relatief veel en is daardoor minder doelmatig. Bovendien vormden de kosten voor het spelen van de Serious Game een belemmering voor veel potentiële spelers en cofinanciering door het Ministerie van BZK belast het beschikbare programmabudget dermate dat met ingang van

⁴⁶ De Achterhoek anticipeert - Lessen uit de leerkring voor raadsleden, Jos Moerkamp Februari 2014 | b-22448

⁴⁷ <http://www.zuid-holland.nl/documenten/opendocument.htm?lpos=467888138&llvol=0>

2014 de Serious Game Bevolkingsdaling niet langer in cofinanciering wordt aangeboden door het Ministerie van BZK.

Vergroting doeltreffendheid instrumentarium

De inhoudelijke en procesmatige ondersteuning van het Ministerie van BZK plus de beschrijving van de resultaten en de lessen die daaruit te trekken vielen, heeft geleid tot een waardevolle gereedschapskist voor anderen, nieuwe samenwerkingsverbanden in de regio's, meer verbinding tussen het Rijk en de regio, meer positie voor bewoners etc.

Of bepaalde instrumenten doeltreffender zijn dan andere, is moeilijk aan te geven. Instrumenten op het terrein van kennis en onderzoek bijvoorbeeld werken op de lange termijn. Dat geldt ook voor een monitoringsinstrument als de Demowijzer. Instrumenten, die inzetten op het proces zijn ondersteunend aan het proces in de regio, naast allerlei instrumenten die regionaal worden ingezet.

Het programma bevolkingsdaling richt zich met een relatief beperkt budget momenteel op 23 krimp- en anticipeergebieden, op 3 pijlers (wonen, voorzieningen en economische vitaliteit en arbeidsmarkt) en op een fasering met 6 fases waarop krimp- en anticipeergebieden voortgang (zouden) moeten boeken. Dit brede aandachtsveld draagt het risico in zich dat de beschikbare capaciteit en middelen over teveel gebieden en onderwerpen wordt verdeeld, hetgeen de effectiviteit van het beleid kan verminderen. Dit risico is reëel genoeg om te pleiten voor meer focus in het programma bevolkingsdaling. Het programma bevolkingsdaling richt zich op het bevorderen dat krimp- en anticipeerregio's vooruitgang boeken in de aanpak van de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling. De doeltreffendheid van de inzet kan worden vergroot door sterker de verbinding te leggen tussen de vraag uit de regio's, de fase waarin een regio zich bevindt en beschikbare of te ontwikkelen instrumenten. Daarbij kan de doeltreffendheid verder worden vergroot door het commitment van verschillende partijen vast te leggen, waardoor gericht gezamenlijk opgetrokken kan worden vanuit ieders rol en verantwoordelijkheid. Doelen, verwachtingen, rollen en verantwoordelijkheden kunnen zo steeds helder en expliciet worden gemaakt.

De doeltreffendheid en de doelmatigheid van de instrumenten kan eveneens worden vergroot door bij ontwikkeling en inzet van instrumenten nadrukkelijker te kijken naar wat er al beschikbaar is aan visies, instrumenten en kennis in de krimp- en anticipeergebieden en daar de inzet van het Ministerie van BZK vanuit de Rijksrol op af te stemmen. Door met deze krimp- en anticipeergebieden en met provincies afspraken te maken over de doelen, de inzet en de rollen van zowel het betreffende gebied, de provincie en het Ministerie van BZK, is duidelijk wat partijen van elkaar mogen verwachten en waar ze elkaar op kunnen aanspreken. Op deze wijze komt er meer inzicht in het doel van een instrument, waardoor in een later stadium ook de doeltreffendheid beter in beeld kan worden gebracht.

Conclusie

Het programma bevolkingsdaling heeft bijgedragen aan de bewustwording en beleidsvorming bij andere overheidslagen en regionale partijen waardoor regio's zijn opgeschoven in de fasering van bewustwording tot uitvoering. Het programma levert daarmee een bijdrage aan de algemene doelstelling van artikel 2.3 "het stimuleren van burgers en andere partijen om de leefbaarheid in steden en dorpen te bevorderen". De mate waarin de inzet van BZK doeltreffend is geweest is moeilijk kwantificeerbaar. Het aantonen van causale relaties tussen de inzet van instrumenten en effecten is bij een veelomvattend thema als krimp met de betrokkenheid van een groot aantal actoren uitermate complex. Uit de effecten blijkt dat regio's zich in verschillende fases bevinden, maar deze fasering is gaandeweg het programma geïntroduceerd waardoor een nulmeting ontbreekt. Op grond van de kwalitatieve bevindingen van het TMR ten aanzien van de voortgang in regio's en de ontwikkeling en inzet van instrumenten plus de beschreven praktijkvoorbeelden van de inzet van instrumenten kan worden gesteld dat de rol van BZK door de regionale partijen wordt gewaardeerd en dat deze heeft bijgedragen aan de vooruitgang die is geboekt. Door meer focus

aan te brengen en periodiek afspraken met partners vast te leggen kan de doeltreffendheid van het programma bevolkingsdaling verder worden vergroot.

2.13 Hoe doelmatig is het beleid geweest?

De budgetten voor het programma bevolkingsdaling zijn jaarlijks vastgesteld op basis van de voorgenomen activiteiten en programma's en fluctueerden tussen 2011 en 2014 tussen de €800.000 en €1.700.000. Het programmabudget wordt ingezet ten behoeve van onderzoek, experimenten, instrumentontwikkeling, inzet van (juridische) expertise, kennisontwikkeling- en verspreiding en bevordering van samenwerking tussen regionale partijen. Uitgangspunt bij de inzet van programmabudgetten is cofinanciering door andere betrokken partijen in de vorm van een financiële bijdrage en/of de inzet van personeel. In de provincie Zuid Holland bijvoorbeeld is op basis van cofinanciering een programma tot stand gekomen voor de anticepeerregio's. De bijdrage vanuit BZK van € 110.000,- is door de provincie Zuid-Holland verdubbeld. De afzonderlijke regio's leveren een financiële bijdrage aan de provincie.

Er is geen onafhankelijk onderzoek beschikbaar naar de doelmatigheid van het programma bevolkingsdaling of voor de afzonderlijke instrumenten binnen het programma. Daardoor is het niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de doelmatigheid van het programma bevolkingsdaling. Het beschikbare budget wordt breed ingezet ten behoeve van diverse instrumenten en 23 krimp- en anticepeerregio's. Het programma heeft effect en is doeltreffend maar de vraag of met hetzelfde budget meer effect te realiseren zou zijn geweest of met minder budget hetzelfde of meer effect, is zonder aanvullend onderzoek niet te beantwoorden. De vraag is of het überhaupt te beantwoorden is, omdat bevolkingsdaling een uitermate complex en veelomvattend fenomeen is.

Voor het programma bevolkingsdaling zijn er geen onderzoeksgegevens of schattingen beschikbaar over interbestuurlijke lasten. De omvang van het budget is beperkt en daardoor is er geen sprake van aanzienlijke geldstromen. Ten behoeve van voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer en kennisuitwisseling worden de partners van en overige betrokkenen bij het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling gevraagd informatie aan te leveren. Het Ministerie van BZK handelt conform de in april 2011 opgestelde spelregels voor interbestuurlijke beleidsinformatie.⁴⁸ Deze spelregels beogen bij te dragen aan een vermindering van interbestuurlijke lasten, zowel bij het rijk als bij de decentrale overheden.

Het TMR maakt geen melding in haar rapportage van positieve of negatieve signalen over de wijze van verantwoording of de mate waarin informatie door het Ministerie van BZK wordt opgevraagd.

⁴⁸ Deze spelregels maken deel uit van de omgangsvormen tussen Rijk en medeoverheden en zijn opgesteld door vertegenwoordigers van ministeries, IPO, VNG, een provincie, enkele gemeenten, SCP, CBS, NBA en Algemene Rekenkamer. Zij richten het interbestuurlijke informatieverkeer tussen het Rijk en decentrale overheden in volgens de uitgangspunten 'transparant en interactief proces', 'juiste informatie' en 'minst belastend'. Eindrapportage spelregels interbestuurlijke informatie voor inzicht in bestuur en financiën. Begeleidingscommissie interbestuurlijke informatie. April 2011.

Hoofdstuk 3 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Bevolkingsdaling, huishoudensdaling, bovenmatige ontgroening, vergrijzing en daling van de beroepsbevolking in krimp- en anticipeergebieden hebben gevolgen voor de woningmarkt, voorzieningen, arbeidsmarkt en bedrijvigheid. Er ontstaan mismatches tussen vraag en aanbod op diverse terreinen. Deze mismatches zetten de sociaaleconomische vitaliteit van deze regio's onder druk en kunnen tot verschraling van de leefbaarheid leiden. De (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling kunnen in krimp- en anticipeergebieden leiden tot een problematiek die het probleemoplossend vermogen van regio's te boven gaat, waardoor betrokkenheid van de Rijksoverheid nodig is.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse bestuurslagen op het gebied van bevolkings- en huishoudensdaling is vastgelegd in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de aanpak van de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling. Provincies hebben een aanjagende functie en een regierol, met name op het ruimtelijk-economische domein. De verantwoordelijkheid van het Rijk betreft een inhoudelijke en procesmatige rol. De inhoudelijke rol betreft de verschillende beleidsterreinen die onder vakbewindslieden vallen en de verdeling van rijksmiddelen. De procesmatige rol van het Rijk krijgt invulling door middel van het programma bevolkingsdaling. Het gaat dan om agenda- en visievorming op het beleidsthema bevolkingsdaling en het bevorderen van bewustwording bij regio's die met het verschijnsel te maken hebben of krijgen.

Het programma bevolkingsdaling van het Ministerie van BZK richt zich op het bevorderen dat krimp- en anticipeerregio's vooruitgang boeken in de aanpak van de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling. Dit vindt plaats door het bevorderen van bewustwording, het stimuleren en faciliteren van kennisdeling en het bevorderen van samenwerking tussen lokale en regionale actoren bij het opstellen en uitvoeren van beleid gericht op de gevolgen van bevolkingsdaling op de pijlers wonen, voorzieningen en economische vitaliteit en arbeidsmarkt. De voortgang die regio's maken wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van de fase waarin krimpgebieden zich bevinden. Deze fasering is opgedeeld in zes fasen, die lopen van bewustwording tot uitvoering en verankering in de beleidscyclus. Daarnaast vervult het programma bevolkingsdaling een coördinerende rol ten aanzien van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling zowel richting medeoverheden en partners van het actieplan als richting departementen.

Krimp- en anticipeergebieden hebben de afgelopen jaren stappen gezet in deze fasering, waarbij krimpgebieden verder zijn in de fasering dan anticipeergebieden en tussen de anticipeergebieden er aanzienlijke onderlinge verschillen zijn. De instrumenten die vanuit het programma bevolkingsdaling zijn ingezet hebben bijgedragen aan bewustwording en beleidsvorming bij andere overheidslagen en regionale partijen en aan het opschuiven van regio's in de fasering van bewustwording naar uitvoering. Daarmee heeft het programma bevolkingsdaling ook een bijdrage geleverd aan de algemene doelstelling van artikel 2.3: "het stimuleren van burgers en andere partijen om de leefbaarheid in steden en dorpen te bevorderen". De mate waarin de inzet van BZK doeltreffend is geweest is niet kwantificeerbaar zonder nader onderzoek. Op grond van de kwalitatieve bevindingen van het TMR kan echter worden gesteld dat de rol van BZK door de regionale partijen wordt gewaardeerd en dat deze heeft bijgedragen aan de ontwikkeling en inzet van instrumenten en aan de vooruitgang die in de regio's is geboekt.

De in het kader van het programma bevolkingsdaling ingezette budgetten variëren jaarlijks tussen de €800.000 en €1.700.000 in de periode 2011-2014. De hoogte van het totaal beschikbare budget wordt in sterke mate bepaald door de beschikbaarheid van middelen binnen BZK en niet bepaald op basis van een berekening van de kosten voor het bereiken van geformuleerde doelen.

Het relatief kleine budget van het programma bevolkingsdaling in combinatie met de grote opgaven in de huidige 7 krimpgebieden en 16 anticipeergebieden nopen tot een gerichte inzet van de beschikbare middelen.

Op grond van de huidige bevolkingsprognoses, de conclusies uit de Demowijzer over de ontwikkelingen in de afgelopen periode en de publicatie van het PBL "De Nederlandse bevolking in beeld" kan worden geconcludeerd dat de problematiek van bevolkingsdaling nog steeds actueel is. De legitimatie voor de rijksbetrokkenheid bij de problematiek, namelijk dat de (negatieve) gevolgen van bevolkingsdaling en huishoudensdaling kunnen leiden tot een problematiek die het probleemoplossend vermogen van de desbetreffende regio's te boven gaat, is eveneens nog steeds actueel. Regio's hebben stappen gezet in de fasering van bewustwording naar uitvoering en verankering, maar zijn er nog niet. Het TMR doet een groot aantal aanbevelingen aan het Rijk waaronder het opstellen van een Rijksagenda Krimp en het thema bevolkingsdaling staat nadrukkelijk op de landelijke politieke agenda. Dit alles maakt dat voortzetting van het programma bevolkingsdaling vanuit het Ministerie van BZK noodzakelijk is.

Op basis van de uitgevoerde beleidsdoorlichting worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. De doelmatigheid en de doeltreffendheid van het programma kan worden vergroot door meer focus aan te brengen in het programma bevolkingsdaling. Meer focus moet leiden tot het voortvarender zetten van stappen in de fasering in die gebieden waar de problematiek als gevolg van bevolkingsdaling en huishoudensdaling het meest urgent is. De aanbeveling voor het aanbrengen van meer focus sluit aan bij de bevindingen van het TMR. Het aanbrengen van focus kan op verschillende manieren worden ingevuld. Bijvoorbeeld door een keuze in het aantal gebieden waarop het programma zich richt, een beperking in de fases die worden ondersteund, een focus op bepaalde beleidsthema's of een combinatie van deze.
2. Een doelmatiger en doeltreffender inzet van de instrumenten van het programma bevolkingsdaling kan ook worden bereikt door met de gebieden waarop het programma zich richt periodiek afspraken, zoals bv. in de vorm van convenanten met de huidige krimpregio's en de provincies Zeeland, Groningen en Limburg, te maken over de inzet van zowel het betreffende gebied als de inzet vanuit het programma bevolkingsdaling. Daarbij dient zorgvuldig bekeken te worden waaraan met het oog op het maken van stappen in de fasering en de verantwoordelijkheidsverdeling behoefte is voor wat betreft de inzet van het programma bevolkingsdaling. Doelen, verwachtingen, rollen en verantwoordelijkheden dienen in deze afspraken steeds helder en expliciet te worden gemaakt, waardoor deze geëvalueerd kunnen worden en de doelmatigheid en doeltreffendheid op termijn kunnen worden vastgesteld. Tevens dient de vraag vanuit de regio leidend te zijn voor de inzet van instrumenten vanuit het programma bevolkingsdaling. Dit laatste sluit aan bij de bevindingen van het TMR.
3. De doeltreffendheid van de coördinerende rol van het Ministerie van BZK richting andere departementen kan worden versterkt door als trekker te fungeren bij het opstellen van een Interdepartementale "Krimp" agenda. Deze krimpagenda moet de verbinding leggen tussen beleid van andere departementen en vraagstukken die urgent zijn in krimp- en anticipeergebieden.

Literatuur en bronnen

Bevolkingsdaling in cijfers (VROM 2009).

Derks, Wim, Peter Hovens en Leo Klinkers, in opdracht van de secretarissen van de VROM-raad en de VenW-raad, *Structurele Bevolkingsdaling: een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers* februari 2006.

Klaveren, S.M. van, S.C.M. Berdowski en W.V.M. van Rijt, *Evaluatie krimpexperimenten: zorg, onderwijs en voorzieningen*, Pantheia (2013).

Marlet, Gerard, Roderik Ponds, René Schulten, Clemens van Woerkens, *Demowijzer Analyse van de ontwikkelingen in krimpregio's*, Rigo Research en Advies, Atlas voor gemeenten (2014)

Planbureau voor de Leefomgeving, *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategie voor huidige en toekomstige krimpregio's* (2010).

Planbureau voor de Leefomgeving, *Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit* (2013).

Planbureau voor de Leefomgeving, *De Nederlandse Bevolking in beeld. Verleden heden toekomst.* PBL- 1174 (2014).

Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën* (2008).

SER. Advies, *Bevolkingskrimp benoemen en benutten.* Advies 11/03 | Maart 2011.

Team Midterm Review *Bevolkingsdaling, Grenzen aan de Krimp*, (Oktober 2014)

Zeelenberg, Sjoerd e.a., *Evaluatie krimpexperimenten - Experimenteren met wonen, ruimte en voorzieningen*, RIGO/DSP-groep (2013)

[Www.demowijzer.nl](http://www.demowijzer.nl).

Kamerstukken

Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 4.

Kamerstukken II, 31 757, 2008-2009, nr. 6 (Kabinetsstandpunt op het Rob/Rfv-advies over Bevolkingsdaling) .

Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 8 (Limburg).

Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 10 (Zeeland).

Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr.11 (Groningen).

Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 13 (Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Krimpen met kwaliteit).

Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 21.

Kamerstukken II, 31 757, 2010-2011, nr. 31 (Voortgangsrapportage Interbestuurlijk Actieplan 2011).

Kamerstukken II, 31 757, 2011-2012, nr. 32.

Kamerstukken II, 31 757, 2011-2012, nr. 46 ((Voortgangsrapportage Interbestuurlijk Actieplan 2012).

Kamerstukken II, , 32 851,2013-2014, nr. 6.

Kamerstukken II,, 33 000-VII, 2011-2012, 33000-VII, nr. 104.

Bijlagen

Prognoses Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 2009

BEVOLKING	Stand 2008 N	Prognose		Ontwikkeling					
		2025 N	2040 N	2008-2025 N	2008-2040 N	2025-2040 N	2008-2025 %	2008-2040 %	2025-2040 %
Parkstad Limburg	254549	228779	197614	-25770	-56935	-31165	-10,1	-22,4	-13,6
NO-Groningen									
Eemsdelta	66689	58044	50993	-8645	-15696	-7051	-13,0	-23,5	-12,1
Oost-Groni	153063	145001	132684	-8062	-20379	-12317	-5,3	-13,3	-8,5
Zeeuws-Vlaanderen	107337	104895	99083	-2442	-8254	-5812	-2,3	-7,7	-5,5

HUISHOUDENS	Stand 2008 N	Prognose		Ontwikkeling					
		2025 N	2040 N	2008-2025 N	2008-2040 N	2025-2040 N	2008-2025 %	2008-2040 %	2025-2040 %
Parkstad Limburg	118013	113224	99240	-4789	-18773	-13984	-4,1	-15,9	-12,4
NO-Groningen									
Eemsdelta	28644	26989	23649	-1655	-4995	-3340	-5,8	-17,4	-12,4
Oost-Groni	66704	67487	62462	783	-4242	-5025	1,2	-6,4	-7,4
Zeeuws-Vlaanderen	47729	50468	48169	2739	440	-2299	5,7	0,9	-4,6

Bron: Kamerstukken II, 31 757, 2009-2010, nr. 13 (Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Krimpen met kwaliteit).

Primos bevolkingsprognoses 2013. ABF Research (2014)

Prognoses krimp- en anticepeerregio'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 Mame	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	
Anticeergebieden	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	

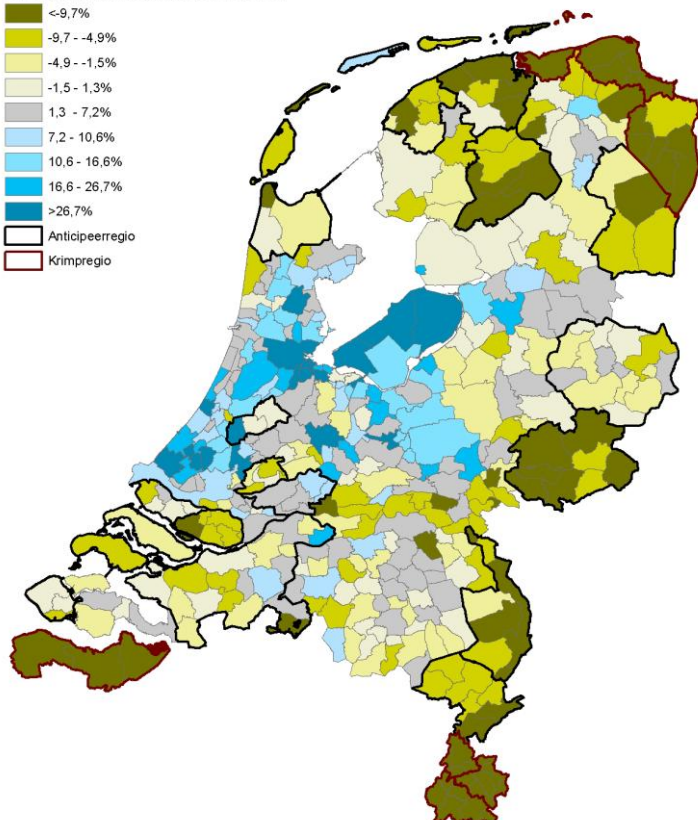
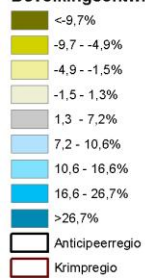
 hogere stijging t.o.v. Overig NL	 hogere stijging t.o.v. Overig NL
 hogere stijging t.o.v. NL	 hogere stijging t.o.v. NL
 daling met meer dan 2,5%	 daling met meer dan 2,5%
 daling met meer dan 12,5%	 daling met meer dan 5%
 wit tussen 2,5% daling en stijging NL	 wit tussen 2,5% daling en stijging NL

Bron: Kamerstukken II, 33 894, 2013-2014, nr. 4..

Prognoses Demowijzer

www.demowijzer.nl

Bevolkingsontwikkeling 2013-2040



UNIVERSITEIT TWENTE.



FACULTEIT MANAGEMENT EN BESTUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

VAN
Gert-Jan Hospers
T 053-4894554
g.j.hospers@utwente.nl

DATUM
22 oktober 2014
ONS KENMERK
BSK-09/14

AFDELING
Bestuurskunde

ONDERWERP
Oordeel Beleidsdoorlichting Programma Bevolkingsdaling

Eerder dit jaar heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mij uitgenodigd om als onafhankelijk deskundige op te treden bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting van het Programma Bevolkingsdaling. Omdat ik mij in academische zin met bevolkingsdaling bezighoud en daarnaast op geen enkele wijze betrokken ben geweest bij het beleid op dit terrein, heb ik de uitnodiging geaccepteerd. Hieronder treft u mijn beoordeling aan.



Naar mijn oordeel is de Beleidsdoorlichting Programma Bevolkingsdaling op een adequate en zorgvuldige wijze uitgevoerd. De ambtenaren die het onderzoek hebben verricht zijn grondig, deskundig en enthousiast te werk gegaan en hebben hun bevindingen op een toegankelijke wijze opgeschreven. Vrijwel alle aandachtspunten die ik in eerdere versies naar voren heb gebracht zijn verwerkt. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat het Programma Bevolkingsdaling heeft bijgedragen aan de vooruitgang die in krimp- en anticipeerregio's is geboekt in de omgang met bevolkingsdaling. Zoals de opstellers van de beleidsdoorlichting terecht opmerken, is het vraagstuk van bevolkingsdaling zo complex dat het kwantificeren van de beleidseffecten onbegonnen werk is. Door het Programma Bevolkingsdaling in te delen in verschillende fasen (bewustwording, visievorming, planvorming, programmering, uitvoering en verankering in de beleidscyclus) krijgt de lezer toch een goed beeld van de mate waarin er resultaten zijn behaald. Wel is het jammer dat niet alle bronnen waarop de conclusies zijn gebaseerd even actueel zijn. Zo komt de tabel in paragraaf 2.11 uit 2012, terwijl we intussen twee jaar verder zijn.

Ondanks deze kanttekening onderschrijf ik de conclusies en aanbevelingen van de beleidsdoorlichting van harte. Ik kan me vooral vinden in de aanbeveling om meer focus aan te brengen in het Programma Bevolkingsdaling. In dat kader geef ik u graag enkele overwegingen mee. Naar mijn mening zou het gewenst zijn om het programma in thematisch, geografisch en temporeel opzicht aan te scherpen. Om te beginnen met de thematiek: door toevoeging van de derde pijler 'Economische vitaliteit en arbeidsmarkt' is het de vraag of het programma zich thans niet op te veel onderwerpen richt. Bovendien passen de thema's economie en arbeidsmarkt niet per se bij de doelstelling van het Programma Bevolkingsdaling dat beoogt burgers en andere partijen te stimuleren om de leefbaarheid in steden en dorpen te bevorderen (vgl. beleidsartikel 2.3 'Kwaliteit Woonomgeving'). Zonder het belang van economische vitaliteit en arbeidsmarkt in krimp- en anticipeergebieden te ontkennen, lijkt het me zinvoller om aan deze vraagstukken aandacht te besteden binnen het rijksbeleid dat zich richt op regionaal-economische ontwikkeling. Verder zou het naar mijn mening in de rede liggen dat de nadruk van het Programma Bevolkingsdaling geleidelijk verschuift van krimpregio's naar anticipeerregio's, omdat mijn indruk is dat de betrokkenheid van de rijksoverheid juist in de eerste fasen (bewustwording, visievorming en planvorming) van de meeste toegevoegde waarde is. Door de blijvende aandacht van het rijk voor

DE ONDERNEMENDE UNIVERSITEIT

Postbus 217
7500 AE Enschede
www.utwente.nl

Universiteit Twente (UT) is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel Cost Nederland onder nummer 501305360000.

UNIVERSITEIT TWENTE.



DATUM
22 oktober 2014

ONS KENMERK
BSK-09/2014

PAGINA
2 van 2

bevolkingsdaling in de drie 'klassieke' krimpregio's Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Oost-Groningen (waar al een zekere 'krimpmoeheid' heerst) lijkt het alsof bevolkingsdaling in anticiperregio's minder urgent zou zijn, wat natuurlijk niet zo is. Door de betrokkenheid van het rijk in anticiperregio's te vergroten, kan bovendien voorkomen worden dat deze gebieden over enkele jaren voor dezelfde situatie staan als de klassieke krimpregio's in het verleden. Ten slotte denk ik dat het goed is om de betrokkenheid van het rijk in krimp- en anticipergebieden aan een bepaalde termijn te verbinden. Zo ligt het afbouwen en uiteindelijk stoppen van de rijksbetrokkenheid in de drie traditionele krimpregio's – zeker in het licht van voorgaande overweging – voor de hand. De uitvoering van het beleid is immers een zaak van partijen binnen de regio.

Kortom: om meer focus aan te brengen in het Programma Bevolkingsdaling pleit ik voor een toekomstige rol van het rijk die zich onparlementair laat typeren als 'liefdevolle verwaarlozing': wees betrokken, maar bemoei je er niet te veel mee. Want ondanks de bijdrage die het programma levert aan de vooruitgang die de laatste jaren in krimp- en anticiperregio's is geboekt, ligt de verantwoordelijkheid én de oplossing voor bevolkingsdaling toch echt in de regio's zelf.

Met de meeste hoogachting,

Prof. dr. Gert-Jan Hospers
Universiteit Twente/Radboud Universiteit

