

Rijksinzet in krimpconvenanten

**Evaluatie convenanten bevolkingsdaling
Limburg, Zeeland en Groningen 2012-2014**

Deelrapportage Rijksoverheid



Januari 2015

In opdracht van de Provincies Groningen, Limburg, Zeeland en het Ministerie van BZK

Public Result B.V.
Postbus 11649
2502 AP Den Haag
Tel: 070 – 3468816
e-mail: info@publicresult.nl
www.publicresult.nl
Opdrachtnummer: CONVE14

© Copyright Public Result 2015.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

1. Evaluatie convenanten	1
2. De opgave	4
2.1. Demografische ontwikkeling in de drie regio's	4
2.2. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling	5
2.3. Overige ontwikkelingen	6
2.4. Inzet Rijk	7
3. Voortgang convenanten: acties Rijksoverheid	8
3.1. Output	8
3.2. Resultaten in perspectief: dynamiseren, aandachtspunten en bijsturen.....	12
3.3. Samenwerking en proces.....	19
3.4. Tot slot	20

1. Evaluatie convenanten

De bevolkingssamenstelling van Nederland verandert: er worden minder kinderen geboren en het aantal ouderen neemt toe. In een aantal Nederlandse regio's vindt deze verandering eerder en sterker plaats dan in de rest van Nederland en naast ontgroening en vergrijzing is hier ook sprake van bevolkings- en soms huishoudensdaling. Om deze ingrijpende transitie in goede banen te leiden is in 2009 het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling vastgesteld, op basis waarvan in 2011 7 topkrimpregio's (regio's die op dat moment al te maken hadden met bevolkingsdaling) en 16 anticipeerregio's (regio's die op korte termijn te maken zouden krijgen met bevolkingsdaling) aangewezen zijn. 3 van de topkrimpregio's (Eemsdelta, Noordoost-Groningen en De Marne) liggen in Groningen. Limburg telt ook 3 topkrimpregio's: Parkstad Limburg, Maastricht Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek, samen Zuid-Limburg. Tevens zijn de regio's Noord- en Midden-Limburg aangewezen als anticipeerregio. In de provincie Zeeland bevinden zich de topkrimpregio Zeeuws-Vlaanderen en de anticipeerregio Schouwen-Duiveland.

Het interbestuurlijke actieplan bevolkingsdaling is mede tot stand gekomen op basis van de adviezen van het Topteam Krimp voor Groningen, Zeeland en Parkstad Limburg. De adviezen gaan in op de thema's wonen, onderwijs, economie, arbeidsmarkt en mobiliteit, zorg en welzijn, bestuurlijke samenwerking en financiën.

Met de drie provincies Groningen, Limburg en Zeeland heeft het Rijk in 2012 convenanten afgesloten: "Groningen op koers", "Een koers voor Limburg" en "Koersvast voor Zeeland". De convenanten zijn gericht op een gezamenlijke aanpak van de demografische transitie in de regio's. Deze convenanten lopen af op 31 december 2014 en op 28 mei 2014 hebben de portefeuillehouders demografie van de provincies Groningen, Limburg en Zeeland afgesproken dat zij de evaluatie van de 3 convenanten gezamenlijk met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, namens het Rijk ondertekenaar van de 3 convenanten) willen oppakken. In het overleg tussen de topkrimpgedeputeerden en de minister op 7 juli is deze afspraak bekrachtigd.

De gezamenlijke evaluatie van de convenanten moet inzicht geven in de gestelde doelen, gekozen aanpak, geleverde inspanningen en bereikte resultaten van de convenanten en wat de betrokken partijen daarvan van elkaar kunnen leren. Voor elk van de convenantpartners wordt een deelrapportage opgesteld met daarin een analyse van de:

- Throughput: de gekozen aanpak en het proces.
- Output: in hoeverre afgesproken acties zijn uitgevoerd en doelen en mijlpalen behaald zijn.
- Outcome: de beoogde maatschappelijke effecten.

Naast de deelrapportages per partner wordt een overkoepelende analyse opgesteld. Hierin wordt de rode draad blootgelegd en zal ingegaan worden op de vraag of er een vervolg op de convenanten zou moeten komen en hoe dit er mogelijk uit kan zien.

Opzet van de evaluatie

In de evaluatie van de convenanten 'Groningen op koers', 'Een koers voor Limburg' en 'Koersvast voor Zeeland' wordt de balans opgemaakt van ruim 2 jaar convenant tussen topkrimpprovincies en het Rijk. De doelstelling die in de convenanten is benoemd, is het behouden en versterken van de leefbaarheid en een vitale economische structuur. Dit als gebiedsgericht antwoord op de huishoudensdaling en bevolkingstransitie die in krimpgebieden leidt tot een cumulatieve problematiek rond wonen, werken, leren, ondernemen en bereikbaarheid. Daarvoor is een forse transformatie in wonen en voorzieningen, arbeidsmarkt en economie nodig. Enerzijds betekent dit bijvoorbeeld het aanpassen van voorzieningen aan een krimpende bevolking, anderzijds juist ook het investeren in de kwaliteit van diezelfde voorzieningen om de aantrekkelijkheid van de regio te verbeteren. Mooie voorbeelden daarvan zijn de vorming van IKC's en het investeren in de kwaliteit van het arbeidspotentieel (bijvoorbeeld door omscholing) om de arbeidsparticipatie te verhogen in een krimpende arbeidsmarkt.

Om de transformatie op gang te brengen zijn in de drie convenanten actielijnen opgenomen met actiepunten (hoewel verschillend per provincie, zijn de lijnen grofweg in te delen in economie, wonen en voorzieningen). Het zwaartepunt ligt bij wonen en leefbaarheid. Het Rijk is partner in elk van de convenanten, dit vanuit de filosofie die ten grondslag ligt aan het programmaplan bevolkingsdaling. Hierin wordt de samenwerkende gemeenten met hun regionale partners (de 'regionale coalities') een belangrijke rol gegeven. Daar komen het middenveld, ondernemers en burgers aan zet. Provincies hebben een aanjagende functie en een regierol ten aanzien van hun kerntaken. Het Rijk agendeert, geeft nationale kaders mee, bevordert bewustwording en faciliteert waar nodig.

In de evaluatie wordt gemeten wat de acties in de convenanten hebben opgeleverd en wordt beschreven hoe de samenwerking is verlopen. Daarbij dient aangetekend te worden dat in de analyses van het Topteam Krimp de opgave alleen in kwalitatieve zin benoemd is. Ook de doelstellingen uit de convenanten zijn niet gekwantificeerd en daarmee ook niet direct meetbaar. Voor de evaluatie levert dat een beperking op, omdat het niet mogelijk is de resultaten langs een vooraf vastgestelde meetlat te leggen en aan te geven of het voldoende is. Om die reden is, in overleg met de begeleidingscommissie, een aantal kernindicatoren geselecteerd die bijdragen aan de leefbaarheid en een vitale economie of daar een kenmerk van zijn. In acht genomen dient te worden dat het na 2 jaar eigenlijk nog te vroeg is om te kunnen spreken van een maatschappelijk effect van de convenanten. Daarom zal op basis van de acties die gerealiseerd zijn (of juist niet), worden beredeneerd of het voldoende is geweest een transformatie te bewerkstelligen. In feite is dus sprake van een ex-ante evaluatie. Waar mogelijk worden redeneringen gestaafd met gegevens die een tipping point aan kunnen duiden in positieve of negatieve zin.

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat de evaluatie samenvalt met de beleidsdoorlichting van het programma bevolkingsdaling op Rijksniveau, de kabinetsreactie op de motie Barth en de midterm review. In het rapport wordt rekening gehouden met deze contextuele factoren en daar waar het conclusies kracht bij zet wordt verwezen naar de betreffende stukken.

Leeswijzer

Voor u ligt de deelrapportage voor de inzet van het Rijk. Hierin zal eerst kort worden ingegaan op de uitgangspunten van de Rijksinzet bij de convenanten en welke middelen het Rijk inzet. Vervolgens wordt een beeld gegeven van de voortgang van de Rijksacties en een analyse gemaakt van de samenwerking tussen de Rijksdepartementen en de provincie / regio's en tussen de departementen onderling.

De bevindingen die in het rapport naar voren komen zijn gebaseerd op feitenmateriaal verkregen uit een documentenstudie (in totaal zo'n 250 documenten) en gespreksronde (in totaal ruim 65 respondenten). Hoofdstuk 2 en paragraaf 3.1 bevatten een feitelijke weergave van de krimpaanpak in de drie provincies de afgelopen 2 jaar en wat de inzet van het Rijk daarbij was. Aan de onderzoekers is voorts gevraagd, vanuit onze kennis en ervaring, de resultaten in perspectief te plaatsen. In de paragrafen 3.2 t/m 3.4 zijn vanuit dat kader de onderzoekers aan het woord, met uitzondering van die plekken waar feiten en/of opvattingen uit de regio's specifiek worden benoemd.

2. De opgave

Voor de evaluatie van de convenanten zijn de opgaven van de drie regio's in een breder perspectief bekeken: wordt op de juiste thema's inzet gepleegd gegeven de problematiek? En is de inzet voldoende? Om een blijvend krachtige en aantrekkelijke regio te realiseren moeten opgaven in samenhang worden aangepakt, passend bij de demografische opgave waar de regio voor staat. Met de juiste focus op het zwaartepunt van de problematiek, maar met oog voor de samenhang tussen de thema's en de bestuurskracht in de regio.

In dit hoofdstuk worden de convenanten daarom eerst in perspectief geplaatst. Aangegeven wordt wat de meest recente prognoses zijn voor demografische ontwikkeling. Ook is aangegeven welke inzet voorafgaand aan de totstandkoming van de convenanten is gepleegd door het Rijk om een antwoord te kunnen bieden op de demografische transitie. Vervolgens wordt op hoofdlijnen aangegeven welke ontwikkelingen in het landelijk beleid en trends van invloed (kunnen) zijn. Het hoofdstuk sluit af met een toelichting op de inzet van het Rijk.

2.1. Demografische ontwikkeling in de drie regio's¹

Voor krimpregio's Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen, Eemsdelta, De Marne en Zuid-Limburg zijn de demografische ontwikkelingen volgens de recente bevolkingsprognoses als volgt, afgezet tegen de landelijke ontwikkelingen:

Bevolkingsdaling

Uiteraard kennen alle drie de regio's een afname van de bevolking en een verwachting dat dit doorzet. Tot 2030 verwachten Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen beide een afname van de bevolking met 7,5%. De Groningse krimpregio's verwachten een bevolkingsafname tot 2030 die meer dan het dubbele is: 17%. De Marne verwacht van deze regio's de grootste daling: 22% tot 2030.

De bevolkingstoename wordt voor heel Nederland geschat op 4,6% tot 2030 en 5,9% tot 2040. De ontwikkeling voor Nederland gemiddeld ziet er de komende 25 jaar dus heel anders uit dan voor de krimpregio's. Waar in andere regio's de bevolking toeneemt de komende decennia, neemt in de krimpregio's de bevolking nog verder af.

Vergrijzing en ontgroening

De vergrijzing slaat hard toe in de krimpregio's. De verwachte toename van het aantal oudere senioren (75+'ers) ligt wel sterk uiteen: De Marne verwacht tot 2030 een toename van 130% aan oudere senioren, terwijl Zuid-Limburg een toename van 59% verwacht. De andere regio's liggen er tussenin (Zeeuws-Vlaanderen: 67%, Oost-Groningen en Eemsdelta: 75%). In Groningen lijkt de toename na 2030 af te vlakken.

Ook Nederland als geheel krijgt te maken met een flinke vergrijzing. Tot 2030 is de verwachting dat het aantal oudere senioren toeneemt met 66%, die zich tot 2040 verder ontwikkelt tot 107%. De regio Zuid-Limburg ligt dus zelfs onder het landelijk

¹ Voor de analyse is gebruik gemaakt van de volgende prognoses: Limburg: E'til (2014), Zeeland: Primos/IPB (2014), Groningen: Provincie Groningen (2013)

gemiddelde. Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen en Eemsdelta liggen rond het landelijk gemiddelde. Het lijkt erop dat de sterke toename van het aantal oudere senioren zich in de krimpregio's wel eerder manifesteert. Landelijk wordt vanaf 2020 de grootste stijging verwacht; in de krimpregio's is de sterke stijging al ingetreden.

De regio's hebben ook met de afname van het aantal jeugdigen te maken. In Zuid-Limburg wordt tot 2030 een afname van 19% verwacht. De daling van het aantal jeugdigen zet door tot 2027; de verwachting is dat deze leeftijdsgroep daarna weer langzaam zal toenemen. In Zeeuws-Vlaanderen wordt een sterkere afname verwacht, namelijk van 23%. De Groningse regio's kennen de grootste afname: Oost-Groningen en Eemsdelta gemiddeld 32% en De Marne een afname van 50% tot 2030.

Deze ontwikkeling is nauwelijks terug te vinden in landelijke prognoses. Die laten een lichte verwachte daling tot 2026 zien van 4%, waarna de verwachting is dat het aantal jeugdigen weer langzaam toeneemt.

Huishoudens

De ontwikkeling van het aantal huishoudens houdt geen gelijke tred met de ontwikkeling van de bevolking. In alle regio's is te zien dat er tot 2015 (Zuid-Limburg), 2020 (Groningen) of 2022 (Zeeuws-Vlaanderen) nog een lichte groei te zien is van het aantal huishoudens. Daarna neemt het aantal huishoudens in de regio's af. Opvallend is dat volgens prognoses uit 2013 het aantal huishoudens in Zeeuws-Vlaanderen alleen maar zou dalen, terwijl de prognoses van een jaar later zelfs tot 2022 een duidelijke stijging laten zien. Dit heeft gevolgen voor beleidsplannen rond gewenste woningvoorraad en voorzieningen.

De landelijke verwachting is dat de huishoudensontwikkeling de komende decennia gestaag toeneemt, met tot 2040 een toename van 12%. Dit is een duidelijke andere trend dan te zien is in de krimpregio's.

2.2. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling

Het in 2009 door VNG, IPO en Rijk opgestelde 'Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling: Krimpen met kwaliteit' is een belangrijke mijlpaal geweest om krimp op de agenda van het Rijk te zetten. Het plan zet in op het begeleiden van krimp: aanpakken van de gevolgen van krimp, de ongewenste effecten beperken en kwaliteit aan het gebied toevoegen. Partijen in de krimpregio's worden gestimuleerd na te denken over wat hun onderscheidend vermogen op de langere termijn is en hoe ze dit gericht kunnen inzetten om hun regio nieuw elan te geven. Met het actieplan werd beoogd regionale samenwerking op gang te brengen in het kader van krimp (gezamenlijke regionale belang vóór het individuele belang) en tegelijkertijd een aantal knelpunten in kaart te brengen en aan te pakken. Uitgangspunt is de inzet van de gemeenten en provincie, waarbij het Rijk faciliteert met kennis, instrumentarium en het wegnemen van belemmerende regelgeving waar relevant.

In de interbestuurlijke voortgangsrapportage uit 2012 is de voortgang van dit actieplan tot dan toe omschreven. Conclusie op hoofdlijnen is dat de krimp- en anticiperregio's de uitdagingen oppakken en dat vooral voor de topkrimpregio's een spannende fase aan zou breken: de fase van programmering en uitvoering. Hierin zullen keuzes

moeten gemaakt, waarvan de (financiële) gevolgen groot zijn. Conclusie was ook dat de regio's en provincies het nog niet alleen kunnen en het Rijk daarom ondersteuning zal bieden door onder andere kennis en instrumentarium beschikbaar te stellen. Het voornemen om daartoe drie convenanten af te sluiten met de krimpprovincies, is datzelfde jaar nog uitgevoerd.

2.3. Overige ontwikkelingen

De in de convenanten geformuleerde acties en doelstellingen, staan niet los van externe ontwikkelingen, trends en het landelijk geformuleerde beleid. Sommige van deze ontwikkelingen spelen het realiseren van de ambities in de kaart, andere kunnen juist belemmerend werken.

Het Rijksbeleid gericht op het scheiden van wonen en zorg heeft gevolgen voor de toekomstige vraag naar levensloopgeschikte woningen en het toekomstige aanbod aan verpleeghuizen en zorgcentra. De drie decentralisaties (AWBZ, Jeugdzorg, Participatiewet), waarbij minder geld voor de gemeenten beschikbaar komt, zullen leiden tot bezuinigingen. In combinatie met de verwachte stijging van de zorgvraag, als gevolg van de vergrijzing, leidt dit tot steeds meer inzet op preventie en zelfredzaamheid, op kostenefficiëntie en samenwerking tussen partijen, op digitalisering van de zorgverlening en op de inzet van (zorg)vrijwilligers.

De invoering van het passend onderwijs (opheffen van de scheiding tussen het regulier en speciaal onderwijs) en de integratie van het onderwijs- en jeugdbeleid (integrale kindcentra) hebben gevolgen voor de sectoren zorg en onderwijs. Daar komt de daling van het leerlingenaantal in het basis- en voortgezet onderwijs bovenop. Ook wordt gestreefd naar meer kwaliteit en doelmatigheid in het onderwijs. Deze verschillende ontwikkelingen leiden tot discussies over het gewenste schaalniveau en uiteindelijk scherpe keuzes in het aanbod van scholen/opleidingen.

Van grote invloed op de krimpaanpak als het gaat om wonen en leefbaarheid is tot slot de positie van woningcorporaties. In 2013 is de Wet Verhuurderheffing ingevoerd: een heffing op de extra opbrengsten die woningcorporaties krijgen door de ingestelde huurverhogingen. Voor corporaties in o.a. krimpgebieden is vervolgens een regeling vermindering verhuurderheffing (RVV 2014) ingesteld, na een lobby van de drie topkrimpregio's, waarbij het onder andere mogelijk is korting op de verhuurdersheffing in krimpregio's te krijgen bij gerealiseerde sloopplannen. Met de 'Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting' (verwachte ingangsdatum 1 juli 2015) worden taken van woningcorporaties in principe teruggebracht tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. Hoewel er in krimpgebieden onder bepaalde voorwaarden uitzonderingen zijn, zijn de mogelijkheden voor corporaties om bij te dragen aan maatschappelijk vastgoed, leefbaarheid en herstructurering in deze gebieden aan meer regels gebonden dan voorheen. In de krimpgebieden heeft dit naast de recessie op de woningmarkt in diverse gevallen geleid tot een heroverweging van de investeringsbereidheid van partijen in eerder opgestelde plannen.

Naast deze landelijke trends en ontwikkelingen spelen in elke regio nog specifieke omstandigheden die de krimpaanpak beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan de Groningse bevingsproblematiek, de druk op de woningmarkt in Vlaanderen en de invloed daarvan op Zeeuws-Vlaanderen en de meer grootstedelijke problematiek in een aantal gebieden in Zuid-Limburg.

2.4. Inzet Rijk

Het Ministerie van BZK heeft namens het Rijk de krimpconvenanten ondertekend, te weten voor het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB, intussen opgegaan in het Rijksvastgoedbedrijf); de ministeries Infrastructuur en Milieu (IenM); Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW); Economie, landbouw en infrastructuur (EL&I, het huidige EZ, alleen voor Groningen), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en (zijdelings) Financiën. Uitgangspunt van het convenant is dat de Minister van Wonen en Rijksdienst (BZK) een coördinerende rol heeft binnen het convenant.

In de krimpconvenanten is voor het Rijk een aantal acties geformuleerd op uiteenlopende thema's: wonen, economie, voorzieningen, grensoverschrijdende samenwerking, zorg, onderwijs en (voor Groningen) de samenwerking tussen groei- en krimpgebieden. De Rijkspartijen hebben op deze thema's een agenderende, stimulerende en faciliterende rol, waar ook het "krimpproof" maken van wet- en regelgeving en bekostigingssystemen onderdeel van is. Het Rijk neemt hiermee een duidelijke faciliterende rol aan richting de topkrimpregio's, zoals ook in het interbestuurlijk actieplan uit 2009 uitgezet. De provincies, gemeenten, maatschappelijke partijen, bewoners en bedrijven zijn aan zet.

3. Voortgang convenanten: acties Rijksoverheid

De voortgang voor de acties zoals belegd bij Rijksoverheid is beknopt weergegeven voor de output, de resultaten in perspectief (dynamiseren, aandachtspunten en bijsturen), de samenwerking en een afsluitende conclusie.

3.1. Output

In het schema op pagina 11 is voor alle acties uit de convenanten waar het Rijk een rol heeft toebedeeld gekregen, weergegeven wat de voortgang is. De bijdrage die het Rijk heeft geleverd aan de resultaten in de provincies is op basis van een uitgebreide documentstudie en input van diverse respondenten ingevuld. Dit beeld is ook getoetst met vertegenwoordigers van de Rijksdepartementen, de provincies en de regio's. Hierbij is duidelijk geworden of het Rijk conform afspraak inzet heeft gepleegd om de acties in de convenanten te realiseren. Ten behoeve van de evaluatie zijn vijf clusters te onderscheiden voor de inzet door het Rijk:

- Landelijke monitoring en regie, zoals instrumentarium (Leefbaarometer, Demowijzer, MKBA's, Atlas voor Grensoverschrijdende kansen, bestuurskrachtmetingen)
- Kennis en Kunde (kennisuitwisseling, experimenten)
- Wet- en regelgeving (oplossen van knelpunten)
- Stimuleren slagkracht / samenwerking
- Financiën

Daar waar eenzelfde Rijksactie in meerdere convenanten terugkomt (bijvoorbeeld het uitvoeren van een MKBA) is dit gebundeld tot één actie. De inzet van het Rijk is beoordeeld aan de hand van stoplichten per actie. Het stoplicht kleurt groen als de inzet van het Rijk conform afspraak heeft plaatsgevonden, oranje als de inzet van het Rijk enige vertraging heeft opgelopen of (nog) niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, en rood als geen of onvoldoende inzet van het Rijk heeft plaatsgevonden om de afspraken in het convenant te realiseren.

In onderstaande kaders is per cluster - landelijke monitoring en regie; kennis en kunde; wet- en regelgeving; stimuleren slagkracht / samenwerking en financiën - de belangrijkste output uit de drie convenanten weergegeven voor de acties van het Rijk. Soms is het zo dat de voortgang van de acties is gestopt doordat de convenantsafpraak vanwege voortschrijdend inzicht minder relevant is gebleken. Wanneer dit voorkomt, is dat aangegeven. De schuingedrukte passages geven aan wanneer de afspraak een hefboomwerking heeft gehad. De output komt ook terug in de deelrapportages van de drie provincies.

Landelijke monitoring en regie

Het Rijk heeft op het gebied van landelijke monitoring en regie zijn inzet getoond in het bevorderen van informatiedeling tussen regio's, het beschikbaar stellen van instrumenten en regionale monitoring.

Het Kennisplatform Demografische Transitie is ingericht en de website vanmeernaarbeter.nl is doorontwikkeld. Regionale partners zijn aangesloten. Het OESO-onderzoek "local scenario's of

demographic change” is uitgevoerd en gefinancierd door provincies en Rijk. De drie krimpregio's zijn als casestudies in het onderzoek opgenomen. Het PRIMOS-model is aangepast en wordt elk jaar bijgewerkt op basis van trends en nieuw beschikbare gegevens. Voor de provincie Zeeland is een dynamische arbeidsmonitor opgesteld, in samenwerking met de provincie.

Voor alle grensregio's in Zeeland, Groningen en Limburg is een Atlas voor grensoverschrijdende kansen opgesteld in opdracht van het ministerie van BZK en de provincies. Het Rijk heeft in het kader van de convenanten het instrument MKBA ter beschikking gesteld, voor Groningen 2 MKBA's + een onderzoek naar een derde en voor Zeeland één MKBA. In Groningen is in eerste instantie ervoor gekozen om geen MKBA's uit te voeren, maar de financiële middelen te gebruiken voor meer actiegerichte trajecten. Recentelijk is besloten voor Oost-Groningen toch een MKBA uit te voeren. In Zeeuws-Vlaanderen is in 2013 de MKBA rond 'wonen, voorzieningen en economie' opgeleverd en deze heeft duidelijk in beeld gebracht wat de opgaven voor de regio zijn. Ook heeft de MKBA als een van de bouwstenen van de regionale woonvisie gediend. De ambitie om de Zeeuwse en Groningse regio's toe te laten treden tot de Digitale Steden Agenda, is niet gehaald. Tot slot is in het kader van leerlingendaling in het primair onderwijs in Zuid-Limburg de Transitieatlas PO ingezet.

Kennis en kunde

Het Rijk stelt op verschillende thema's kennis en kunde beschikbaar in de convenanten. Op gebied van onderwijs is de onderwijsautoriteit ingezet in Zeeland, maar ook de Transitieatlas primair onderwijs in Zuid-Limburg. Het Rijk heeft succesvol een financiële en/of inhoudelijke bijdrage geleverd aan experimenten die binnen de experimenteerruimte zorg en onderwijs vallen; via de RVOB (intussen opgegaan in het Rijksvastgoedbedrijf) aan bijvoorbeeld het ontwikkelen van financieel-economische arrangementen, specifieke ontwikkelingsprojecten (jachthavenontwikkeling in Zeeland), ontwikkelen van instrumentarium (tool duurzame energie-opwekking) en een verkenning om vastgoedposities te matchen; via de Rijksdienst Cultureel Erfgoed aan herbestemming monumentale panden en via BZK de Juridische Expertpool Planschade aan beperking van planschade.

Buiten het convenant heeft BZK voor krimp- en anticipeerregio's een inventarisatie en advies over detailhandel en leefbaarheid laten uitvoeren. Ook zijn bijvoorbeeld door I&M dorpenlabs geïnitieerd in Limburg en Groningen: een programma ontwikkeld om kennis en ervaringen rondom bottom-up initiatieven te delen.

Wet- en regelgeving

De inzet als het gaat om wet- en regelgeving heeft op gebied van onderwijs opgeleverd dat de fusietoets voor (basis)scholen in krimpgebieden wordt losgelaten, dat er ruimte wordt gecreëerd om de verticalisering in doorgaande leerlijnen vmbo-mbo toe te passen. De provincie Groningen en Ministerie BZK zijn een dossier 'knellende regelgeving' rondom onderwijs gestart, met o.a. aandacht voor de IKC's en OCW is samen met andere ministeries aan de slag met de richtlijnen voor internationale diploma-erkenning in de wet- en regelgeving. Dit heeft geleid tot een ondertekening van een akkoord met de Benelux in december 2014 voor diploma's in het hoger onderwijs.

Voor wonen heeft de inzet van het Rijk ertoe bijgedragen dat een set 'Gronings Gereedschap'

wordt ontwikkeld: (juridische) instrumenten en stimulerende maatregelen voor de krimpsloop en woningverbetering in de particuliere woningvoorraad.

In Limburg loopt een aantal experimenten in het thema zorg, waarbij mogelijke knelpunten worden geconstateerd die vervolgens door het Rijk kunnen worden opgelost.

Stimuleren slagkracht / samenwerking

De inzet van het Rijk gericht op versterking van bestuurskracht / samenwerking in de regio heeft ertoe bijgedragen dat voor Limburg de agenda's rond Brainport Eindhoven en Zuid-Limburg goed op elkaar aansluiten, zonder de couleur locale te verliezen. Ook zijn er in Limburg concrete afspraken gemaakt over grensoverschrijdend vervoer in het kader van MIRT. Het Ministerie van OCW heeft intussen een regionale ondersteuningsstructuur met duidelijke aanspreekpunten opgezet om onder andere om te gaan met leerlingendingaling in de regio's.

Op een aantal punten is ook minder resultaat behaald dan beoogd. Zo heeft de ondersteuning gericht op de woningmarkt van Limburg en de intergemeentelijke structuur- en woonvisie nog niet geleid tot de gewenste resultaten. De samenwerking verloopt soms wat moeizaam. Het SCP-rapport over burgerschap in krimpregio's heeft geen opvolging gekregen in concrete acties. De 'Nationale verklaring huisvesting Europese arbeidsmigranten' is opgesteld, maar de mate waarin deze in Zeeland wordt onderschreven verschilt per gemeente. Onbekend is ook in welke mate het Rijk conform het convenant inzet heeft gepleegd om de samenwerking tussen de Vlaamse en Zeeuws-Vlaamse woningmarkt te stimuleren.

Aanvullend op de afspraken in het convenant zet het Rijk in op acties per regio door middel van het Techniek Pact. Door ondersteuning bij uitvoering van de afspraken wordt extra inspanning gerealiseerd om aan de groeiende behoefte aan techniekpersoneel te kunnen voldoen.

Ook worden landelijk – en daarmee ook in de krimpregio's - regiotafels georganiseerd om partijen te verbinden zodat zorggerelateerd wonen goed geregeld is.

Financiën

Het Rijk heeft aan een aantal projecten en onderzoeken een directe financiële bijdrage geleverd. Het gaat hierbij onder andere om de ondersteuning van het traject experimenteerzone bio-based economy in Groningen (BZK en EL&I); een opstartsubsidie voor het Mobiliteitscentrum in het kader van grensoverschrijdende samenwerking en de tv-productie 'de Zeeuw van Vlaanderen' in Zeeuws-Vlaanderen.

Daarnaast heeft het Rijk financiële middelen ingezet voor het project Burgerschap in Krimpregio's, alsook de eindrapportage hierover (BZK), het uitvoeren van MKBA's in Zeeland en Groningen; co-financiering van het OESO-bezoek in Zeeland en onderzoek in alle drie de regio's; de realisatie van de Atlassen van grensoverschrijdende kansen voor de grensregio's Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Groningen (ism de provincies) en de inzet van de JEP, RVOB en RCE in de drie regio's.

Aanvullend op de afspraken in het convenant zet het Rijk in op het tegengaan van jeugdwerkloosheid: zo wordt voor de helft meebetaald aan sectorplannen die moeten leiden tot onder andere meer stageplekken voor jongeren. Daarnaast zijn twee Atlassen van grensoverschrijdende kansen opgesteld voor Midden-Limburg en Noord-Limburg.

Landelijke monitoring en regie	
1. Uitvoeren MKBA's	●
2. Opstellen Atlas voor Grensoverschrijdende kansen	●
3. Inrichten van Kennisplatform Demografische Transitie	●
4. Bijdragen aan de uitvoering van OESO-onderzoek 'local scenarios of demographic change'	●
5. Verbeteren van PRIMOS-model	●
6. Ontwikkeling dynamische onderwijs-arbeidsmarktmonitor Zeeland	●
7. Afspraken over toetreding Zeeuws-Vlaanderen en Schouwen-Duiveland tot Digitale Steden Agenda van de G32	●
Kennis en kunde	
1. Inzet JEP	●
2. Inzet Taskforce GROS	●
3. Participatie van RCE in Limburg en Groningen	●
4. Inzet RVOB: in kaart brengen van vastgoedposities en rol in ontwikkelingsprojecten	●
5. Inzet deskundigheid bij initiatieven op het gebied van onderwijs en bevolkingsdaling	●
6. Inzet deskundigheid bij initiatieven op het gebied van zorg en bevolkingsdaling	●
7. Bijeenkomsten/conferenties	●
8. Onderzoek	●
9. Procesondersteuning	●
Wet- en regelgeving	
1. Onderzoeken en oplossen knelpunten rond aanpak particuliere woningvoorraad	●
2. Intensivering GROS door aanpassen wet- en regelgeving	●
1. Tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds	●
4. Bredere toepassing concept 'geïntegreerde kindvoorziening en schoolschap'	●
5. Verkenning voor ruimte in experimenteerwet in samenwerking onderwijs en bedrijfsleven	●
6. Ondersteuning experiment regelame instellingen in de Langdurige Zorg	●
Stimuleren bestuurskracht/samenwerking	
1. Opstellen handboek subsidies	●
2. Ondersteuning bij de samenwerking tussen groei- en krimpgebieden in Groningen	●
3. Afstemmen van landelijke innovatiecontracten met Zuid-Limburgse actieprogramma	●
4. Afspraken op het gebied van grensoverschrijdend vervoer worden gemaakt in het kader van MIRT Limburg	●
5. Deelname aan de begeleidingscommissie Structuur- en woonvisie 2013 en bevorderen totstandkoming toetsingskader voor beoordeling van bestaande en potentiële plancapaciteit.	●
6. Ondersteuning bij uitwerken voorstellen op gebied van beheer en leegstand Limburg	●
7. Instellen Taskforce verduurzamen woningvoorraad Zuid-Limburg	●
8. Instellen één aanspreekpunt bij ministerie OCW	●
9. Inzet voor brede onderschrijving 'Nationale verklaring huisvesting Europese arbeidsmigranten' in Zeeland	●
10. Stimuleren samenwerking tussen Zeeuws-Vlaamse en Vlaamse woningmarkt.	●
11. Ondersteuning aan Schouwen-Duiveland bij implementatie van adviezen SCP-onderzoek.	●
Financiën	
1. Inhoudelijke en financiële ondersteuning bij onderzoek naar experimenteerzone bio-based economy.	●
2. Subsidiering project Burgerschap in Krimpregio's	●
3. Inzet bestaande rijksmiddelen voor cofinancieringsarrangementen met Europese fondsen.	●

3.2. Resultaten in perspectief: dynamiseren, aandachtspunten en bijsturen

De Rijkspartijen hebben ten opzichte van de partijen in de regio's en de provincie een agenderende, stimulerende en faciliterende rol. Dit betekent dat de mate waarin de afspraken in de convenanten voor wat betreft de inzet van het Rijk zijn gerealiseerd, per definitie het resultaat zijn van de dynamiek met de regio's. Op basis van de geschetste output op de acties van het Rijk wordt in het onderstaande per cluster aangegeven wat, vanuit de onderzoeksresultaten en vanuit de kennis en ervaring van de onderzoekers, aandachtspunten zijn in het vervolg van de aanpak in de krimpregio's en wat mogelijkheden voor bijsturing zijn. Vervolgens komt de samenwerking en het proces aan bod.

Landelijke monitoring en regie

In het kader van de convenanten heeft het Rijk verschillende instrumenten ingezet, die overduidelijk hebben bijgedragen aan de uitvoering van de convenantsacties in de regio's.

De MBKA Zeeland heeft de regio voor duidelijke opgaven gesteld. Dat niet alle constatering en gestelde risico's direct hebben geleid tot acties, neemt niet weg dat het instrument heeft bijgedragen aan bewustwording in de regio. Nut en noodzaak van het kennisplatform Demografische Transitie, het OESO-onderzoek en het bijgewerkte PRIMOS-model worden door de regio's erkend en de resultaten daarvan zijn naar tevredenheid van de betrokken partijen. Voor alle drie de provincies zijn Atlassen voor Grensoverschrijdende kansen opgesteld. De Atlassen maken duidelijk dat de Nederlandse, Belgische en Duitse grensregio's kunnen profiteren van het opheffen van de grensbarrières. In Zeeland heeft het opstellen van de Atlas al geleid tot concrete vervolgacties op een aantal thema's. In Zeeland en Limburg zijn eerste ervaringen opgedaan met de 'ontgrenzer' die partijen helpt te manoeuvreren binnen de bestaande mogelijkheden, partijen aan beide kansen van de grens verbindt en kansen aandraagt bij partijen.

De regio's hebben nu veel onderzoeksmateriaal in handen over de huidige situatie, kansen en ontwikkelingen. Deze informatie wordt door de regio's ter harte genomen, nu is het vooral zaak op basis van de resultaten waar nodig concrete acties te formuleren.

Ondanks deze positieve resultaten zijn er ook risico's, aandachtspunten en mogelijkheden voor bijsturing te signaleren:

- Het Rijk heeft Atlassen voor grensoverschrijdende kansen gefaciliteerd. In Limburg wordt de Atlas breed gedragen en ook gebruikt in beleidsvorming door zowel overheid als bedrijfsleven. Voor Groningen geldt dat de Atlas als te aanbodgericht wordt ervaren door ambtelijke en publieke partijen, maar men ziet wel noodzaak tot concretisering van kansen.
- In de Limburgse anticipeerregio('s) en in de twee Zeeuwse regio's hebben dialoogtafels plaatsgevonden. Ook voor Groningen waren deze in het convenant opgenomen, maar hier bleek al bij het ondertekenen van het convenant geen behoefte aan te zijn. Er leek een beperkt beeld van de toepasbaarheid van het instrumentarium in alle regio's aan ten grondslag te liggen.

Kennis en kunde

Uitgangspunt voor het Rijk op dit gebied is dat deskundigheid ter beschikking wordt gesteld wanneer een regio dat nodig heeft en erom vraagt. Dit zorgt ervoor dat het Rijk zich niet mengt in zaken die een regio zelf kan afhandelen.

Kennis en kunde van het Rijksvastgoedbedrijf en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed hebben tot positieve resultaten geleid in de regio's, zowel op inhoudelijk als op procesmatig gebied. Zo zet de RCE zich in Groningen in van 2013 tot 2016 voor het Kenniscentrum Herbestemming Noord. Dit kenniscentrum ondersteunt gemeenten in hun sleutelrol in het herbestemmingsproces, waarbij de prioriteit wordt gegeven aan herbestemming in krimpgemeenten. Maar ook experimenten in het onderwijs en de zorg laten positieve resultaten zien. Het Rijk monitort de voortgang van bijvoorbeeld de proeftuinen in de zorg (Blauwe Zorg in Maastricht-Heuvelland en Mijn Zorg in Parkstad Limburg), waarbij wordt gezocht naar manieren om de 0e, 1e en 2e lijnszorg beter te laten samenwerken.

Aandachtspunten en mogelijkheden voor bijsturing zijn:

- Er liggen heldere uitdagingen om de resultaten van experimenten en proeftuinen te verankeren in de regio's en in uitvoering brengen. Daarnaast is van belang de best practices zo mogelijk toe te passen in de andere topkrimp- of anticipeergebieden.
- De toepassing van kennis en kunde door het Rijk richt zich vanuit de drie convenanten met name op wonen en voorzieningen (onderwijs, zorg), maar nog weinig op economie en arbeidsmarkt. Ervaringen met arbeidsmarktprojecten in andere delen van het land kunnen juist erg nuttig zijn voor de krimpregio's.
- Van belang is dat het Rijk in de communicatie met de regio's duidelijk aangeeft op welke thema's en op welke manier of vorm kennis en kunde kan worden aangeboden en waar dit voor de regio meerwaarde heeft.

Wet- en regelgeving

Bestaande, landelijke regelgeving kan voor partijen in krimpgebieden beknellend werken. In de convenanten is daarom aandacht voor het opheffen van deze belemmeringen indien nodig. Zo is op het gebied van onderwijs ruimte gecreëerd voor de regio's om een passende aanpak te ontwikkelen. Het toelaten van 3-jarigen op scholen in de Zeeuwse grensstreek met België is hier een goed voorbeeld van. Een ander voorbeeld van beknellende regelgeving is de beperkingen die worden opgelegd in de samenwerking tussen zorginstellingen. De experimenten rond zorg in Limburg hebben de potentie om knelpunten in regelgeving aan het licht te brengen, maar de vraag is of dit op tijd is gezien de dringende extramuraliseringsopgave.

Veel knelpunten hebben te maken met grensproblematiek. In de convenanten zijn intenties geuit om deze knelpunten in kaart te brengen en zo mogelijk op te heffen. Om diverse redenen zijn de in kaart gebrachte knelpunten nog niet allemaal weggenomen. Mogelijk biedt het advies over grensoverschrijdende arbeid NL-Nordrhein Westfalen (2013), de recente kabinetsreactie daarop (juni 2014) en websites van Europa Decentraal en de gepubliceerde actielijsten voor de NL-Duitse samenwerking (december 2013 en januari 2014), hier op termijn verandering in.

In de convenanten opgenomen actie was daarnaast het oplossen van knelpunten in wet- en regelgeving rond de aanpak van de particuliere woningvoorraad. De opgaven zijn voor de drie provincies helder en lijken niet zozeer in de wet- en regelgeving te liggen maar in financiering. Er wordt geëxperimenteerd met bekostigingsmethodieken (o.a. revolverende fondsen) in de krimpgebieden, maar vulling hiervan is het grootste probleem.

In het licht van deze analyse en bovenstaande output kan een aantal risico's, aandachtspunten en mogelijkheden voor bijsturing worden geformuleerd:

- De status als proeftuin is in de convenanten vastgelegd, maar het is niet tot een officiële erkenning gekomen. Zichtbaar is dat er voor experimenten zeker ruimte wordt geboden in de regelgeving op een aantal punten, maar dit lijkt nog niet voldoende te zijn. Vanuit de krimpregio's is het gewenst permanent regelruimte te creëren (waar nodig) als succesvolle experimenten worden uitgerold. Voor Groningen speelt dit in het bijzonder op het thema onderwijs (netwerkschool, veelkleurig bestuur) en voor Limburg op het thema wonen (het beperken van de verhuurdersheffing heeft te weinig positief effect).
- Partijen hebben zich in de convenantsperiode ingezet om knellende wet- en regelgeving die met grensoverschrijdende issues te maken heeft aan te pakken. Er liggen concrete actielijsten die gezamenlijk tussen Nederland, Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen zijn vastgesteld. De actielijsten bevatten knelpunten in wet- en regelgeving, acties om de informatievoorziening over wet- en regelgeving te verbeteren en bijvoorbeeld ook een aantal praktische punten, zoals OV-verbindingen. De voorwaarden voor de actiepunten zijn dat ze voor het gehele grensgebied relevant zijn of als voorbeeldfunctie dienen. Tevens is er steun van het Rijk c.q. de deelstaat/ het gewest nodig om ze aan te pakken. Het streven is alle acties op deze lijsten binnen twee à tweeënhalf jaar aan te pakken. Een belangrijk resultaat is een Benelux-verdrag dat gesloten is over de wederzijdse erkenning van diploma's en het verbeteren van de informatieverstrekking over diploma-erkenning. De actielijsten hebben nog tot weinig feitelijke aanpassingen in regelgeving geleid, omdat het om ingewikkelde en tijdrovende procedures gaat. De tijd die de procedures in beslag nemen is begrijpelijk, maar voor de regio's is het kostbare tijd.

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van knelpunten per thema zoals anno 2014 door de regio's ervaren op gebied en wet- en regelgeving.

Door respondenten uit de regio's en provincies aangeleverde knelpunten in wet- en regelgeving

Onderwijs

- Hoewel de fusietoets versoepeld is, zal deze in de praktijk nog steeds vaak toegepast moeten worden omdat de grens (een bestuur met 2.500 leerlingen) nog altijd relatief laag is.
- Wet- en regelgeving rondom samenwerking in het primair onderwijs biedt onvoldoende ruimte om het concept 'Netwerkschool' toe te kunnen passen.

- In de meest vergaande samenwerking (een holding-constructie) zonder fusie, blijft het nodig om scholen uit te ruilen tussen besturen (waarbij van bevoegd gezag veranderd wordt). Een echte samenwerkingsschool, met juridische basis, is dus alleen mogelijk bij een veelkleurig bestuur. En dat is bijzonder lastig te realiseren.

Wonen en ruimte

- De gemeente Delfzijl heeft financiering ontvangen van de provincie en het Rijk om de Vennenflat van corporatie Acantus te kopen voor sloop. Toen de financiering rond was en men de koop wilde regelen, werd er toch nog een probleempunt gesignaleerd: de appartementen in de Vennenflat hadden eerst voor verkoop aan de bewoners aangeboden moeten worden.
- Het verlengen van het 6%-tarief voor verbouwen en herstellen van woningen ouder dan 2 jaar (loopt af per 1 juli 2015). Van belang voor de aanpak van de particuliere voorraad en een impuls voor de bouwsector.
- Het onderbrengen van functies in gebieden die ten dienste staan van de 'primaire waterkering' is niet mogelijk. (NB: voor Zeeland is hier in het kader van de crisis- en herstelwet een uitzondering voor gemaakt in Cadzand).
- Opkopen van particulier bezit door corporaties is door beleid dat de rol van corporaties inperkt minder aantrekkelijk geworden, terwijl dit een impuls kan geven aan de woningvoorraad c.q. sloopopgave.
- Actieve rol van woningcorporaties in krimpgebieden mogelijk maken, o.a. door te participeren in projecten als regionale stimulering van de woningmarkt (zoals b.v. Uw Nieuwe Toekomst in Zeeuws-Vlaanderen).

Grensoverschrijdend

- Volgens landelijke regels zijn er grenzen aan de uitstoot voor o.a. stikstof. Zeeland kan nog maar weinig uitstoten, terwijl volgens respondenten de aldaar gemeten waarden voor een groot deel afkomstig zijn uit België en Noord-Brabant.
- Automatische wederzijdse erkenning van diploma's Nederland en Duitsland.

Zorg

- Vlamingen die in Nederland werken en in Vlaanderen wonen, zijn in beide landen verplicht een zorgverzekering af te sluiten, ook als zij niet in Nederland gebruikmaken van zorg (zoals vaak het geval is).
- Intensieve samenwerking tussen zorgpartijen mogelijk maken in krimpregio's, zodat deze regio's van goede zorg voorzien kunnen blijven.
- Landelijk gelden overal dezelfde vergoedingen die zorgpartijen in de thuiszorg ontvangen van verzekeraars voor zaken als het aantrekken van steunkousen. In landelijke gebieden is de reistijd zo groot dat de financiering de kosten niet dekt.
- Regelgeving rond samenwerking in de zorg (i.r.t. marktwerking) schrikt partijen af om tot de gewenste optimalisaties te komen.

Samenwerking

- Ontzorgen van regionale samenwerkingsverbanden door administratie te verminderen, zoals de BTW-heffing in situaties dat samenwerkende gemeenten de betreffende BTW niet kunnen verrekenen of claimen bij het BTW-compensatiefonds of het samenwerkingsverband de BTW niet kan doorschuiven aan de gemeenten. BTW vormt dan een extra kostenpost bij het samenwerkingsverband. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij

het oprichten van een gezamenlijk regiokantoor of de gezamenlijke inkoop in het kader van de Wmo.

Stimuleren slagkracht / samenwerking

De krimpopgave is integraal qua thematiek. De effecten en verantwoordelijkheden zijn verdeeld over burgers, maatschappelijk middenveld, gemeente, provincie en (deels) het Rijk. Vanuit die gedachte zet het Rijk met een aantal convenantsacties stevig in op het stimuleren van slagkracht in de samenwerking op regionaal niveau.

In aansluiting op de problematiek in de regio is op dit thema een aantal specifieke acties opgezet, ook buiten het convenant om. Een goed voorbeeld daarvan is de onderwijsautoriteit Zeeland (OAZ), ingezet door het Ministerie van OCW. De OAZ heeft gedurende een pilot van vijf jaar de samenwerking tussen onderwijsinstellingen onderling gefaciliteerd en gestimuleerd, maar ook grensoverschrijdende samenwerking en samenwerking met het bedrijfsleven tot stand gebracht. Dit heeft ervoor gezorgd dat Zeeland ten opzichte van de andere regio's een voorsprong heeft op dit thema.

De aansluiting van de geboden inzet van het Rijk op de behoefte van de regio en de fase in beleidsvorming waarin de regio zich bevindt, let bijzonder nauw op het thema slagkracht en samenwerking. Zo was een expliciete doelstelling in het Groningse convenant het versterken van de samenwerking tussen de stad Groningen als groeigebied en de krimpgebieden er omheen. Door de inzet van dialoogtafels en deskundigheid zou gewerkt worden aan een uitvoeringsagenda. Van het aanbod van dialoogtafels is (vooralsnog) geen gebruik gemaakt en de inzet van het Rijk is beperkt geweest. Tegelijkertijd is zichtbaar dat de beoogde samenwerking nog nauwelijks op gang is gekomen. Het verband hiertussen is niet eenduidig. Andersom zijn er zaken die in de praktijk doorontwikkeld zijn, waarbij het Rijk er in de uitvoering minder bij betrokken is dan voorgenomen. Een voorbeeld hiervan is de regionale uitwerking van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg.

In het licht van deze analyse is een belangrijk aandachtspunt dat de uitvoeringskracht in beginsel uit de regio's moet komen. Er moet power zijn bij gemeente-, provincie- en regiobesturen om knopen door te hakken en hier ook het maatschappelijk middenveld bij te betrekken. Lokale en regionale partijen hebben immers de beste ingangen tot de maatschappelijke partners en bedrijfsleven. Daarnaast moet de inzet van het Rijk aansluiten bij de beleidsfase van de problematiek. Ook de vorm moet aansluiten bij de wensen van de regio: een open dialoog en maatwerk zijn nodig.

Daarnaast kan een aantal risico's aandachtspunten en mogelijkheden voor bijsturing worden geformuleerd:

- Een aandachtspunt is dat de rol van het Rijk in het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking wisselend is belegd voor de regio's. In Limburg zijn voor het grensoverschrijdend OV duidelijke afspraken gemaakt; terwijl in Zeeland de rol van het Rijk meer algemeen was omschreven in het convenant, namelijk als het oppakken van knelpunten. In Groningen ligt het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking in handen van de Eems-Dollard regio.

- Vanuit de regio's wordt aangegeven dat veranderend (Rijks)beleid één van de oorzaken is dat samenwerking soms moeilijk van de grond komt c.q. onder druk komt te staan, mede om wat dit betekent voor de financiële verhoudingen. Dit vraagt om snel schakelen om de opgezette samenwerkingsverbanden bij zulke veranderingen staande te houden.
- Gemeentelijke herindeling is uiteraard geen convenantsactie, maar kan wel een manier zijn waarop samenwerking binnen de regio en tussen regio en provincie / Rijk verbeterd kan worden.
- Slagkracht is belangrijk, maar feit is dat de opgaven en consequenties daarvan groot zijn in de krimpregio's, te groot voor het samenwerkingsverband. Wellicht kunnen goede procesondersteuners hier soelaas bieden.

Financiën

De afspraken rondom (co)financiering van projecten zijn allen gerealiseerd door het Rijk, deels binnen bestaande middelen. De financiering betreft voor een deel vooral onderzoeken: te denken valt aan de MKBA, de Atlas voor grensoverschrijdende Kansen en het OESO-rapport die bijgedragen hebben aan de bewustwording en een (in meer of mindere mate) gedeelde opgave voor de regio's. De onderzoeken geven richting aan het vervolg dankzij het inzicht in bijvoorbeeld de kosten op lange termijn, maar ook de (maatschappelijke) winst die gemaakt kan worden wanneer kansen verzilverd worden. Ook zijn Rijksmiddelen ingezet voor (co)financieringsarrangementen – bijvoorbeeld voor de OESO-missie en met Europese fondsen.

Een aandachtspunt voor vervolg is:

Het merendeel van de in het convenant opgenomen afspraken over financiering door het Rijk was gericht op financiële ondersteuning voor (een vorm van) onderzoek. Dit is begrijpelijk gezien de faciliterende rol van het Rijk en de fase van het beleid gericht op waarborgen van de leefbaarheid. Met de huidige gerealiseerde analyses is de verwachting dat er in de regio's weinig aanvullende behoefte is aan (financiering voor) onderzoek in de toekomst. Voor bijvoorbeeld de onderwijs-arbeidsmarktmonitor in Zeeland is bovendien belegd dat deze actueel wordt gehouden. Voor het vervolg geldt dat verschillende respondenten uit de regio's en provincies voor onderdelen uit de convenanten zich zorgen maken of voldoende financiële draagkracht gerealiseerd kan worden om dit daadwerkelijke in de (langlopende) uitvoering te brengen.

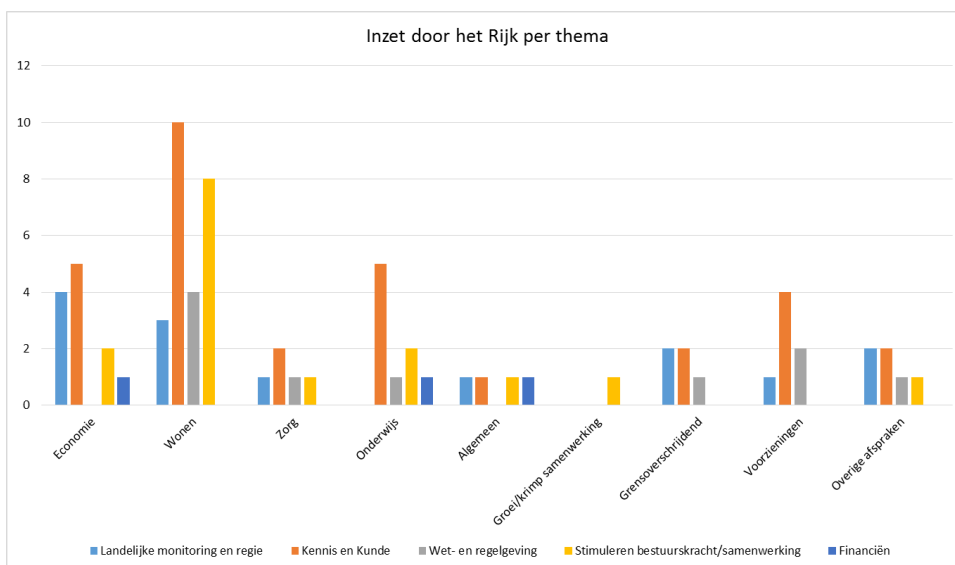
Samenhang tussen de inzet en de thema's

Een samenhangende aanpak is van belang om daadwerkelijk resultaat te kunnen behalen. Dit geldt voor de aanpak in de regio's maar ook voor de rol van het Rijk in de bijdrage aan de convenanten. Daarbij is het ook van belang dat partijen de dialoog over de problematiek met elkaar integraal voeren. Gegeven de complexiteit van de opgave en de grote hoeveelheid partijen betrokken bij de aanpak moet de samenhang in de aanpak ook stap voor stap groeien, parallel aan de interbestuurlijke samenwerking. Voor het Rijk is deze samenhang van het begin af aan een belangrijk speerpunt geweest. Door de wijze waarop de topteams zijn ingezet, de inrichting van het actieprogramma, de inrichting van de interbestuurlijke samenwerking, de vormgeving van de convenanten (thematisch dwarsdoorsnijdend) en de consequente aandacht van het Rijk voor de "cross-overs" in het beleid heeft het Rijk hier –los van alle individuele convenantsacties - een bijzonder krachtige bijdrage aan geleverd.

Het bundelen van de Rijksinzet voor een gebiedsgerichte aanpak in de regio kent echter nog een aantal aandachtspunten voor wat betreft het evenwicht en de samenhang in de aanpak.

Een manier om naar het evenwicht in de aanpak te kijken is door de aard van de acties uit de convenanten te onderzoeken. Dit is onderzocht naar functie van de actie (landelijke monitoring en regie, kennis en kunde, wet- en regelgeving, stimuleren bestuurskracht/samenwerking en Financiën) en inhoud (economie, wonen, zorg, onderwijs, algemeen, groei/krimp samenwerking, grensoverschrijdend, voorzieningen en overige afspraken) van de aanpak. Zo ontstaat het volgende beeld.

Qua functie ligt het zwaartepunt, bij het stimuleren van slagkracht en samenwerking (11 typen acties onderscheiden) en de inzet van kennis en kunde (9 typen acties onderscheiden). Dit past bij de rol die het Rijk heeft beoogd te vervullen met het interbestuurlijk actieplan en de convenanten die daaruit volgen.



Qua inhoud is zichtbaar dat de meerderheid van alle Rijksacties zoals geformuleerd in de convenanten betrekking heeft op het woondossier. Ook enkele respondenten in de

regio's geven aan dat, zeker in de beginfase (later werd dit minder), de focus van het Rijk sterk op het thema wonen lag. Dit is enerzijds logisch, gezien het feit dat op dit dossier de meest zichtbare problematiek was ten tijde van het opstellen van het convenant. De woonproblematiek zoals leegstand heeft ook een directe invloed op de leefbaarheid in een gebied. Tegelijk gaat het bij leefbaarheid niet alleen om het wonen maar ook om sport, scholen, zorg en andere voorzieningen waar het Rijksbeleid ook van grote invloed is. Sommige respondenten geven aan dat het accent op het woondossier ook te maken heeft met de directe invloed die het Ministerie van BZK daar op kan uit oefenen. Tegelijk zeggen de voorgenomen acties lang niet alles over de intensiteit en de waardering van de acties. Zo zijn de acties op het gebied van de thema's onderwijs (OCW) en zorg (VWS) beperkt, maar worden wel over het algemeen gewaardeerd door de partners in de drie provincies. Er zijn ook relatief veel acties op het economisch dossier geformuleerd, maar de voortgang op dit thema blijft in de uitvoering wat achter, gekeken naar het stimuleren van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt en de output voor Groningen op dit thema. In het algemeen zijn alle respondenten het er over eens dat er ruimte is in het Rijksbeleid om tot meer evenwicht in de aanpak te komen.

Ook als het gaat om de samenhang qua timing, urgentie en maatwerk is er ruimte voor verbetering voor de inzet van de diverse Rijksdossiers. De regio's geven aan dat van een samenhangende aanpak vanuit het Rijk nog niet voldoende sprake is. Ook de Commissie Krikke adviseert naar aanleiding van haar bevindingen dat de verbindingen tussen de pijlers in het Rijkskrimpbeleid beter kunnen. Vanuit het Rijk wordt aangegeven dat de verschillende krimpregio's zelf niet altijd een voldoende integraal overzicht hebben van de problematiek en benodigde acties. Het Rijk ziet dan ook onvoldoende samenhang in de vraag vanuit de regio, waardoor een integraal antwoord lastig te realiseren is. Helder is dat er dus ruimte voor verbetering zit in de integraliteit van de aanpak, zowel door het Rijk als door de regio, als in de dialoog tussen de twee partijen.

3.3. Samenwerking en proces

Het Rijk werkt vanuit haar faciliterende en coördinerende rol op twee niveaus samen: verticaal met provincies, regio's en gemeenten; horizontaal tussen de betrokken departementen. Gezien de veelheid aan partijen (diverse Ministeries, drie provincies, 7 krimp- en anticiperregio's met daarbinnen gemeenten, onderwijs en ondernemers, maar ook zorginstellingen, corporaties en actieve bewoners), plannen en programma's, is in het onderstaande enkel een rode draad geschetst. Dit geeft een voorzichtig indicatief beeld hoe vanuit de vanuit verschillende perspectieven naar de samenwerking en het proces wordt gekeken:

Samenwerking tussen Rijk en regio's

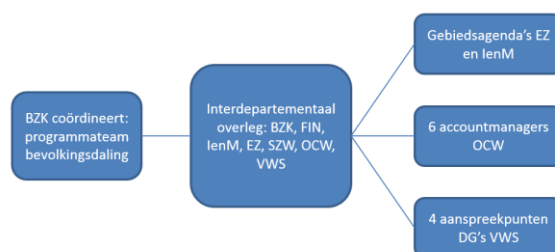
De krimpregio's waarderen over het algemeen de samenwerking tussen het Rijk en de regio's en geven unaniem aan dat de convenanten hebben geholpen om de problemen op de agenda te zetten bij het Rijk. BZK als coördinerende partij oogst waardering met de veelvuldige aanwezigheid in de regio en het laagdrempelige aanspreekpunt, dat steeds ook een ingang vormt bij meerdere ministeries. De regio's zouden op sommige punten meer maatwerk gezien willen hebben van het Rijk: de

mate waarin dit gebeurt verschilt per departement. Er lijkt bij sommige departementen een verschuiving plaats te vinden: een beweging naar maatwerk per regio. Dit wordt door de regio's gewaardeerd. Meer betrokkenheid bij het opstellen van de afsprakedocumenten - wat in eerste instantie vooral een aangelegenheid tussen Rijk en provincie was – was gewenst geweest.

Andersom is er op niveau van het Rijk helder dat in de regio's veel werk is verzet en dat de opgave groot is. Zichtbaar is ook dat de acties zich niet beperkt zijn tot de afspraken in het convenant. Er is waardering voor aanspreekpunten in de regio's. Tegelijkertijd is de ervaring van het Rijk dat het convenant wel als een stok achter de deur heeft gefungeerd om daar waar nodig de partijen in de regio in beweging te brengen.

Samenwerking tussen Rijksdepartementen

Het Ministerie van BZK coördineert vanuit het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling en de convenanten de krimpaanpak van het Rijk, met het programmateam bevolkingsdaling. Daarvoor vindt interdepartementaal overleg plaats op periodieke basis.



Door het vrijblijvende karakter van de convenanten varieerde de betrokkenheid van de andere ministeries in de uitvoering. Zichtbaar is, zo erkennen alle betrokken partijen, dat BZK haar coördinerende rol steeds beter gestalte heeft weten te geven. Ook is inmiddels beter in beeld welke rol de departementen in de opgave kunnen vervullen. Gepleit wordt voor meer doorzettingsmacht voor het coördinerende ministerie bij de andere departementen. Daarnaast is de beleving dat hoewel het onderwerp krimp ambtelijk bij een deel van de ministeries zeker op de agenda staat, dat dit politiek nog zeker niet het geval is.

3.4. Tot slot

Ruim twee jaar geleden ondertekenden het Rijk, de drie provincies en betrokken gemeenten de convenanten Koersvast voor Zeeland, Een Koers voor Limburg en Groningen op Koers. Algemeen beeld is dat de afspraken zoals vastgelegd in de convenanten hebben bijgedragen aan realiseren en waar mogelijk verder brengen van programma's in het kader van de vergrijzing en ontgroening. Uit de voortgang per regio blijkt dat veel stoplichten op groen staan: een groot deel van de afspraken is in gang gezet en uitgevoerd. Er zijn ook voorzichtige signalen dat de ontwikkeling de goede kant op gaat. Voor een beschrijving van de voortgang per regio verwijzen we naar de deelrapportages.

In de opzet van de convenanten is de interbestuurlijke samenwerking vormgegeven, waarbij ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheden bijdraagt aan het eindresultaat. Het Rijk heeft vanuit diverse rollen bijgedragen: door inzet van kennis en kunde, door onderzoek te faciliteren of door financiering van projecten. Algemeen beeld is dat dit goed heeft uitgedaan in de uitvoering: het is de Rijksoverheid gelukt om gedurende deze twee jaar een constructieve bijdrage te leveren en samen te werken om de belangrijkste opgaven rond bevolkingskrimp op te pakken. De regio's

waarderen de inzet van het coördinerende ministerie en mede dankzij het Rijk hebben zij voor veel thema's een stuk concreter in beeld wat de opgaven zijn waar zij de komende jaren voor staan. Daarnaast zijn er ook buiten de convenanten om veel zaken in gang gezet en zoeken partijen onderlinge samenwerking.

De drie convenanten in 2012 waren voor de regio's niet een eerste stap in het kader van de bevolkingstransitie. Dit was ook voor het Rijk niet het geval: het Topteam Krimp is in 2009 door de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) gevraagd een bijdrage te leveren aan het verkennen en analyseren van knelpunten en kansen die bevolkingsdaling met zich meebrengen. Streven van het Topteam toen was onder meer dat alle partijen de ernst van het krimpvraagstuk onderkennen, dat het gevoel van urgentie binnen de krimpregio's, maar ook bij de Rijksoverheid wordt gedeeld en dat bij partijen de bereidheid ontstaat om tot actie over te gaan. Sinds de rapportage uit 2009 heeft het thema doorlopend op de Rijksagenda gestaan onder de ministers Donner en Spies. Dit heeft ertoe geleid dat de afgelopen periode er veel geleerd is, ook over de inzet en de rol van het Rijk ten behoeve van de regio's. Maar er zijn ook nieuwe problemen naar voren gekomen. De veranderende context en ontwikkelingen in het Rijksbeleid maken de opgave soms niet gemakkelijker voor de regio's. Bovendien is de urgentie van de problematiek niet minder geworden. Het doorzetten en gezamenlijk uitvoering geven aan de beleidsprogramma's is dan ook essentieel. Hierbij is betere bestuurlijke samenwerking vereist.

Voor een vervolg op de convenanten zijn op basis van de evaluaties accentverschillen per provincie te destilleren die als bouwstenen kunnen dienen: welke thema's vragen de komende tijd extra aandacht per regio? Deze zijn in desbetreffende deelrapportages benoemd. De vraag is hierbij of de inzet in de regio als geheel toereikend is om een antwoord te bieden op de transitieopgave waar de regio's voor staan. Wat tot nu toe in beeld is gebracht aan opgave gaat om het minimaal benodigde in de komende jaren, om enigszins de weg naar boven in te kunnen zetten. Alleen "de neus van de kameel" is in beeld, maar wat er vervolgens "aan bulten achter de neus" aankomt is nog onduidelijk. Op basis van de deelevaluaties van de drie provincies is duidelijk dat een aantal thema's prominent op de agenda komen in de toekomst. Het gaat om opgaven omtrent de arbeidsmarkt (onder meer in het licht van de participatiewet, maar ook voor de juiste match tussen vraag en aanbod), het wegnemen van knelpunten in wet- en regelgeving en grensoverschrijdende samenwerking, de aanpak van de particuliere woningvoorraad, de relatie tussen groei en krimp en financiering.

Gegeven de regio-overstijgende thema's is het van belang dat een volgende stap in de aanpak bevolkingsdaling vanuit een breder perspectief wordt vormgegeven: het langetermijnperspectief op BV Nederland. De vraag welke inzet en rol het Rijk vervult in een vervolg in de regio's Zeeland, Groningen en Limburg kan niet los worden gezien van de inzet en de rol die het Rijk in de rest van Nederland inneemt: verschillende opgaven in Nederland moeten steeds meer in samenhang worden gezien. De bevolkingsdaling beperkt zich niet tot de regio's waar een convenant mee afgesloten is; het zijn de regio's die als voorlopers als eerste te maken krijgen met de demografische veranderingen en de gevolgen ervan.

De recent verschenen kabinetsvisie (d.d. 19 december jl.) biedt zowel inhoudelijk als procesmatig handvatten voor invulling van het vervolg. Zo is het kabinet voornemens ingezette lijn te continueren door het begeleiden van bevolkingskrimp, waarbij primair de regio aan zet blijft. Het Ministerie van BZK wil haar coördinerende rol binnen het Rijk aanscherpen met de 'Samenwerkingsagenda Krimp'. Doel is hierin een verbinding te leggen tussen het beleid en de instrumenten van departementen en uitvoeringsvraagstukken die zich voordoen in de krimp- en anticipeerregio's. Onderdeel daarvan is dat de departementen gezamenlijk 'intensiever afwegen' wat nieuw beleid en regelgeving voor krimp- en anticipeerregio's zal betekenen. Dat betekent niet dat de coördinerend minister voor Wonen en Rijksdienst meer doorzettingsmacht krijgt bij de andere departementen, maar hij blijft aanspreekbaar op het bevorderen van een samenhangende Rijksinzet ten aanzien van deze opgaven.

De Samenwerkingsagenda krimp kan worden gezien als een eerste stap in het vervolg op de convenanten. De (toekomstige) thema's op de agenda van de drie provincies, de aard van de problematiek en de ervaringen van de afgelopen jaren, maken duidelijk dat een vervolg ook maatwerk vereist per regio, waarover in de komende periode een dialoog zal moeten worden aangegaan. Het Rijk gaat op dit moment in gesprek met de regio's over de samenwerkingsagenda; over de opgaven, knelpunten en ambities die de regio's zien voor de komende jaren, wat hier voor nodig is en in welke mate het Rijk kan ondersteunen. Uiteindelijk zal ook moeten blijken of het aanbod dat het Rijk doet met de samenwerkingsagenda, voldoende antwoord biedt op de vragen uit de regio's.