
Kijk voorbij de krimp

Evaluatie decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling



Eindrapport

Liane van Dantzig
Gert-Jan Hospers
Jaap Kuipers
Piet Renooy
Coen van Rij

20813

30 september 2020

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Financieel beeld van krimpgemeenten	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Gebruikte financiële gegevens	6
2.3	Methodologie	7
2.4	Financieel beeld krimpgemeenten versus overige Nederlandse gemeenten	11
2.5	Verdieping financieel beeld krimpgemeenten met extra referentiegroepen	15
2.6	Structuurverschillen tussen krimpgemeenten en de referentiegroepen	18
2.7	Samenvattend: het financiële beeld van krimpgemeenten	20
3	DU-inzet en opbrengsten	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Terreinen van krimpopgave	21
3.3	Wijze van inzet DU	22
3.4	Besteding DU	25
3.5	Samenvattend: werking DU	26
4	Leren van negen krimpregio's	28
4.1	Inleiding	28
4.2	Demografische ontwikkelingen krimpregio's	29
4.3	Groningen	34
4.4	Zuid-Limburg.....	37
4.5	Zeeuws-Vlaanderen	40
4.6	Achterhoek.....	41
4.7	Noordoost Fryslân.....	44
4.8	Samenvattend: leren van de negen regio's	46
5	Conclusies	48
5.1	Financieel beeld van krimpgemeenten	48
5.2	Bijdrage aan bevordering regionale en integrale aanpak krimpproblematiek?	48
5.3	Behulpzaam bij realiseren van de krimpspecifieke opgaven?	50
5.4	Nieuwe inzichten en kansen voor de toekomst	51
	Bijlagen	53
A	Respondenten aanvullend kwalitatief onderzoek	55
B	Documenten van krimpregio's	57

1 Inleiding

aanleiding voor het onderzoek

Naar aanleiding van de evaluatie van de **krimpmaatstaf in het Gemeentefonds in 2015** heeft het ministerie van BZK overwogen hoe deze voortgezet zou moeten worden. Belangrijk hierbij was dat er een meer regionale en integrale aanpak voor krimpproblematiek zou worden bereikt. Er is toen besloten om met ingang van 2016 voor een periode van 5 jaar een decentralisatie- uitkering (DU) in te stellen van €11,2 miljoen per jaar gericht op krimpregio's. Negen krimpregio's ontvingen de afgelopen vijf jaar deze aanvullende middelen via het gemeentefonds (DU Bevolkingsdaling).

Bij de toekenning is afgesproken om deze uitkering tegen het einde van de looptijd te evalueren. Omdat de evaluatie en de besluitvorming om inhoudelijke redenen zullen doorlopen tot najaar 2020, is besloten om de toekenning van de middelen met één jaar te verlengen, dus tot en met 2021. Op die manier is regio's en inliggende gemeenten vroegtijdig helderheid gegeven over het jaar 2021.

De evaluatie dient als belangrijke **bouwsteen om tot bestuurlijke besluitvorming** te komen over de mogelijke voortzetting van de DU. Voorzien is om gemeenten in de decembercirculaire 2020 over de uitkomsten te informeren.

Het doel van het onderzoek is om tot een gedegen, **onderbouwd en plausibel oordeel** te komen over het nut, de noodzaak en de vormgeving van de DU Bevolkingsdaling in de afgelopen 5 jaar. Het betreft dus een brede evaluatie. De evaluatie dient niet ter verantwoording van de besteding van de DU. DU-middelen zijn immers niet geoormerkt en dus vrij besteedbaar.

historie en doel van de DU Bevolkingsdaling

Uit de evaluatie van de krimpmaatstaf in het gemeentefonds¹ is naar voren gekomen, dat krimpgemeenten **karakteristieke uitgaven** hebben, die voortvloeien uit de sociaaleconomische en demografische kenmerken van de krimpgemeenten. Met deze specifieke kenmerken bleek over het geheel genomen goed rekening te worden gehouden in het verdeelmodel van het gemeentefonds, op twee uitzonderingen na: de kosten in het subcluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing en de mogelijkheid tot het genereren van eigen inkomsten. Deze bevindingen uit de evaluatie zijn voor het Kabinet aanleiding geweest extra middelen voor krimpgemeenten beschikbaar te blijven stellen. Tegelijkertijd beoogde het Kabinet de regionale en integrale aanpak van de krimpproblematiek te bevorderen. Na positief advies hierover van de Raad voor de financiële verhoudingen² en de VNG heeft het Kabinet in 2015 besloten de krimpmaatstaf te vervangen door een decentralisatie-uitkering Bevolkingsdaling voor de periode 2016 tot en met 2020.

Bij de instelling van de DU Bevolkingsdaling is door het Kabinet aangegeven dat belangrijk werd gevonden dat een meer regionale en integrale aanpak van de krimpproblematiek kan worden bereikt. Dat betekent inzetten op samenwerking binnen de krimpregio, samenhang in de besteding van de middelen en zo mogelijk kansen creëren om in gezamenlijkheid andere middelen aan te trekken.³ Met de toekenning van de

¹ Bruno Steiner Advies, Evaluatie "krimpmaatstaf" gemeentefonds. Februari 2015.

² De Raad constateerde in zijn advies dat aan de vormgeving van de decentralisatie uitkering twee verschillende uitgangspunten ten grondslag liggen die enigszins op gespannen voet met elkaar staan: reparatie kostenoriëntatie, namelijk een tegemoetkoming aan krimpgemeenten vanwege de kosten van krimpgemeenten die onvoldoende tot uitdrukking komen bij het (sub)cluster VHR0SV en regionale aanpak, namelijk de wenselijkheid te komen tot een meer regionale aanpak van de krimpproblematiek. De rechtvaardiging voor de instemming met de instelling van de decentralisatie-uitkering is in de ogen van de Raad in de eerste plaats gelegen in het feit dat hiermee een globale compensatie wordt geboden voor de gebrekkige kostenoriëntatie van het (sub)cluster VHR0SV voor krimpgemeenten.

³ KST 3400 B Nr. 25 (29-5-2015), nieuwe verdeling van de algemene uitkering in het gemeentefonds per 2016. Pag. 8.

middelen aan de door het kabinet aangewezen krimpregio's wordt beoogd de regionale en integrale aanpak van de krimpproblematiek te bevorderen.⁴

De DU is toegekend aan negen (ontvangende) gemeenten in de door het kabinet aangewezen krimpregio's. Het betreft de grootste gemeente in de regio die voldoet aan het criterium van minimaal 3% verwachte bevolkingsdaling. Naast de negen krimpregio's zijn er elf anticipeerregio's. In anticipeerregio's is de verwachting dat het aantal inwoners of huishoudens daalt met ten minste 2,5%. Deze regio's komen niet in aanmerking voor de DU Bevolkingsdaling.

Om de regio's meerjarig zekerheid te bieden liggen de bedragen in beginsel voor de periode van vijf jaar vast.⁵

onderzoeksdoel en -vragen

Met het evaluatieonderzoek beoogt het ministerie vast te stellen of de DU Bevolkingsdaling tot een (positieve) verandering heeft geleid.

De onderzoeksvragen luiden:

1. In welke mate hebben de middelen uit de DU Bevolkingsdaling bijgedragen aan het **bevorderen van een regionale en integrale aanpak** van de krimpproblematiek?
2. In welke mate is de DU behulpzaam geweest bij het **realiseren van de krimpspecifieke opgaven** van de ontvangers?
3. Welke nieuwe inzichten hebben de activiteiten in het kader van de krimpaanpak opgeleverd (**wat hebben we geleerd**) die van nut zijn voor toekomstig beleid?

Hoewel 'bevolkingsdaling' een gemeenschappelijk kenmerk is van deze regio's, zijn er duidelijke verschillen in kenmerken en daarmee in oplossingsrichtingen en aanpak per regio. Ook op deze aspecten is in het onderzoek ingegaan.

aanpak van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit drie pijlers:

1. kwantitatieve analyse
Hiervoor zijn resultaten en data met betrekking tot krimp uit het lopende onderzoek naar de 'Herijking gemeentefonds' (in opdracht van het ministerie van BZK) gebruikt. In de analyse zijn de data van krimpgemeenten vergeleken met die van de overige gemeenten.
2. documentenanalyse
Aan de hand van de voortgangsrapportage over het Actieplan Bevolkingsdaling en beleidsdocumenten van krimpregio's is nagegaan wat hieruit kan worden afgeleid over de inzet van de DU-middelen. Dit is gebeurd vanuit de vraagstelling voor dit onderzoek: (hoe) heeft de DU bijgedragen aan het bevorderen van een regionale en integrale aanpak en is de DU behulpzaam geweest bij het realiseren van krimpspecifieke opgaven?
3. aanvullend kwalitatief onderzoek bij de negen krimpregio's
Door middel van groepsgesprekken en interviews met vertegenwoordigers uit alle krimpregio's is ingegaan op de verschillende aspecten waaronder:
 - op welke manier hebben de middelen uit de DU Bevolkingsdaling de afgelopen 5 jaar bijgedragen aan de krimpogaven of zijn ze anderszins nuttig geweest?
 - voor welke krimpgelateerde opgaven staat de krimpregio in de toekomst?

⁴ Meicirculaire 2015.

⁵ Septemercirculaire 2015.

In de opzet van met name de derde pijler is gekozen voor de ‘**lerende evaluatie**’. Een lerende evaluatie is een evaluatie die niet alleen successen en mislukkingen in beeld brengt en dit voorziet van een oordeel, maar een evaluatie die erop gericht is te komen tot verbetering. De evaluatie is niet beperkt tot het beleidsmodel waarop deze is gebaseerd, maar is breder opgezet. Daardoor ontstaat er oog voor ‘ongezochte opbrengsten’ (resultaten die niet werden verwacht), maar die wel waardevol zijn en dus als ‘bijvangst’ mogen worden beschouwd. De ‘lerende evaluatie’ heeft plaatsgevonden in samenspraak met stakeholders, waarbij hun kennis, perspectieven en leerervaringen een waardevolle aanvulling hebben geboden op de ‘**objectieve**’ evaluatie. De focus van ‘lerende evaluatie’ ligt dus niet bij verantwoording, maar op de couleur locale en mogelijke wegen naar verbetering.

leeswijzer

Voor u ligt het eindrapport van het evaluatieonderzoek. De hoofdstukindeling volgt de drie geschetste pijlers van het onderzoek: hoofdstuk 2 heeft betrekking op de financiële positie van krimpregio’s. Hoofdstuk 3 gaat over de bevindingen uit documentenanalyse over de DU-inzet in relatie tot de beoogde doelen van de DU. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen van het kwalitatief aanvullend onderzoek bij de krimpregio’s centraal. De rapportage wordt afgesloten met conclusies in hoofdstuk 5.

In de bijlagen treft u een overzicht aan van geraadpleegde personen (bijlage A) en geraadpleegde documenten (bijlage B).

2 Financieel beeld van krimpgemeenten

2.1 Inleiding

Onderdeel van de evaluatie is een inschatting van de relatie tussen ‘krimp’ en de **financiële positie** van de krimpgemeenten. Daarbij gaat het om de vraag of krimpgemeenten afwijken in hun uitgavenpatroon en of die afwijking te relateren is aan de krimpproblematiek (of een meer algemeen karakter heeft)?

Om deze vraag te beantwoorden maken we een **vergelijking** in de uitgaven⁶ tussen de krimpgemeenten en andere gemeenten.

2.2 Gebruikte financiële gegevens

financiële gegevens uit het herijkingstraject

Voor het inventariseren van de financiële positie van de krimpgemeenten is gebruik gemaakt van de financiële gegevens van gemeenten die hebben meegedaan aan de herijking van het gemeentefonds.

Voor dit herijkingsonderzoek zijn gegevens gebruikt van een steekproef van **circa 90 Nederlandse** gemeenten. Het gaat hier om een gedetailleerd uitdraai van de rekening 2017, de rekening 2018 en de begroting 2019. Daarnaast is deze gemeenten een vragenlijst met financiële achtergrondgegevens⁷ voorgelegd.

uitgaven vergelijkbaar gemaakt

In het kader van de herijking zijn de exploitatiegegevens zorgvuldig ‘geschoond’. Dit betreft onder meer: een controle op de toewijzing van bedragen aan taakvelden, het toedelen van taakspecifieke reservemutaties aan taakvelden en het toedelen van aanwezige taakgerelateerde overhead⁸ aan de taakvelden.

Na deze opschoning zijn de uitgaven van gemeenten op de verschillende taakvelden goed vergelijkbaar.⁹ Daarnaast is tijdens dit proces soms een aanvullend onderscheid gemaakt binnen taakvelden. Dit maakt het mogelijk om verder in te zoomen op specifieke onderdelen binnen taakvelden, zoals bijvoorbeeld de verschillende soorten inkomsten onder het cluster ‘overige eigen inkomsten’.

oude clusterindeling

Bij het opstellen van het financiële beeld is gebruik gemaakt van ijkpunten (zie box). De huidige ijkpunten staan in de oude clusterindeling. Voor dit onderzoek is aangesloten bij deze **oude clusterindeling**. Het herijkingsonderzoek maakt gebruik van een nieuwe clusterindeling. De nieuwe verdeling is nog niet vastgesteld en zal afhankelijk van politiek-bestuurlijke besluitvorming pas in 2022 worden ingevoerd.

⁶ Dit is formeel het saldo van baten en lasten voor de leesbaarheid wordt in de tekst verder gesproken over ‘uitgaven’ (feitelijke netto lasten).

⁷ Zie Cebeon (2020). Herijking gemeentefonds: klassieke taken en inkomsten, tussenrapport april 2020.

⁸ Dit zijn uitgaven die gemeenten tot de overhead hebben gerekend, en daarom aan taakveld 0.4 algemene ondersteuning toerekenen, maar die niet tot de standaard PIOFACH-overhead worden gerekend. Het gaat dan om (algemene) uitgaven die direct betrekking hebben op inhoudelijke taken. Deze worden in het kader van het onderzoek toegerekend aan (deze) taakvelden.

⁹ In tegenstelling tot de ‘platte’ iv3-gegevens, zoals die beschikbaar zijn bij het CBS.

Wat zijn ijkpunten?

Ijkpunten zijn veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel. De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwingsdichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot uitgavenclusters en inkomstenclusters. Een cluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Voor elk van de uitgaven- en inkomstenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld, die het veronderstelde kosten- of batenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Het ijkpunt van een cluster wordt berekend via de formule: de bedragen per eenheid van de betrokken maatstaven maal de eenheden van de betrokken maatstaven plus een eventueel vast bedrag en de aan het cluster toegerekende decentralisatie- en integratie-uitkeringen.

Bron: Rijksbegroting gemeentefonds 2020

DU-uitgaven onderdeel van het financiële beeld?

Het financiële beeld is opgesteld op basis van de feitelijke uitgaven van de gemeenten. De middelen uit DU-bevolkingsdaling zijn (zo goed mogelijk) buiten beschouwing gelaten. De gevolgde procedure met betrekking tot decentralisatie uitkeringen is ook zo toegepast in het herijkingsonderzoek in het sociaal en klassiek domein. Daarnaast wordt in de vergelijking tussen krimpgemeenten en andere gemeenten gekeken naar het feitelijke netto lastenniveau (hierdoor vallen eventuele extra uitgaven weg tegen de extra inkomsten).

De middelen uit de DU worden daarnaast (meestal) niet door de krimpgemeenten zelf uitgegeven. De zogenaamde ontvangende gemeente in de krimpregio stort deze middelen door in een fonds of een regionaal project.

2.3 Methodologie

Voor een zorgvuldige vergelijking van de krimpgemeenten met de overige gemeenten is een aantal (methodologische) keuzes noodzakelijk. Deze keuzes lichten we kort toe.

rekeningcijfers van 2017 en 2018 voor krimpgemeenten en overige gemeenten

Voor de vergelijking heeft dit onderzoek de beschikking over de gedetailleerde jaarrekening 2017 en 2018 en de begroting 2019 van de steekproefgemeenten. Het financiële beeld van de krimpgemeenten dat hieruit naar voren komt, komt in richting en omvang grotendeels overeen tussen deze drie jaren. De vergelijking is echter gemaakt op basis van het gemiddelde van de rekening 2018 en 2019. Hieronder wordt uitgelegd waarom.

De begroting 2019 wijkt op enkele onderdelen af van de rekening 2017 en 2018. Er lijkt sprake van een 'begrotingseffect'. Dit betekent dat gemeenten overwegend conservatief begroten (waarschijnlijk op onderdelen waar onzekerheid over de uiteindelijke omvang van baten of lasten van toepassing is). Dit lijkt van toepassing op bepaalde inkomsten, zoals de grondexploitatie, maar ook op bepaalde uitgavenonderdelen.

Doordat men in de begroting conservatief raamt blijken in de jaarrekening de uiteindelijke inkomsten overwegend hoger te liggen (of de feitelijke uitgaven lager). Deze lagere inkomsten (en hogere uitgaven) leiden in een begroting (per saldo) overwegend tot een onttrekking uit de algemene reserve en in de rekening per saldo tot een storting in de algemene reserve.

Naast enkele inkomstenonderdelen lijkt dit begrotingseffect ook te spelen op de taakgebieden 'algemene ondersteuning', 'wegen en water' en 'ruimtelijke ordening en wonen'. Hierdoor wijken op deze onderdelen de omvang van de uitgaven en inkomsten in de begroting 2019 af van die in de jaarrekening.

Om deze reden is ervoor gekozen om in de vergelijking tussen de krimpgemeenten en de overige gemeenten uit te gaan van het gemiddelde van de jaarrekening 2017 en 2018.

voor een zorgvuldige vergelijking rekening houden met 'taakzwaarte'

De uitgaven van krimpgemeenten zijn niet zonder meer vergelijkbaar met de uitgaven van de overige gemeenten. Uitgaven van gemeenten worden beïnvloed door de zwaarte van hun taak. Een zwakkere sociale structuur bijvoorbeeld, leidt in principe tot hogere uitgaven op het sociaal domein. Afwijkingen in uitgaven zijn daarom in grote mate het gevolg van verschillen in taakzwaarte. Om dit effect van 'taakzwaarte' te scheiden van eventuele krimpeffecten, is een correctie voor taakzwaarte toegepast op de uitgaven van de overige gemeenten. Voor deze correctie is gebruik gemaakt van de ijkpunten uit het gemeentefonds. Deze ijkpunten schatten het veronderstelde uitgavenniveau van gemeenten op basis van hun specifieke structuurkenmerken. Samen bepalen de ijkpunten de algemene uitkering van een gemeente. Het ijkpunt van een gemeente is daarmee indicatief voor de taakzwaarte van deze gemeente. De ijkpunten kunnen worden gebruikt om te corrigeren voor het verschil in taakzwaarte. **Na de correctie is het uitgavenniveau van de overige gemeenten op hetzelfde taakzwaarte-niveau gebracht** als waarmee het gemeentefonds rekening houdt voor de krimpgemeenten.

De correctie per taakgebied geldt ook voor de onroerendezaakbelasting (ozb) van het inkomstencluster.¹⁰ Het ijkpunt voor ozb vormt een weerspiegeling van het vermogen van een gemeente om ozb te heffen. Het ijkpunt is lager voor gemeenten met hoge WOZ¹¹-waarden en hoger voor gemeenten met lage WOZ-waarden.¹² Na correctie zijn daarom de ozb-inkomsten als het ware op eenzelfde WOZ-niveau gebracht.

een uniforme afwijking geeft een signaal

Krimpgemeenten zijn een voorbeeld van een groep gemeenten met een specifieke eigenschap. Zij hebben te maken met het 'fenomeen krimp'. Wanneer alle krimpgemeenten op een bepaald taakgebied hogere uitgaven hebben dan waar het ijkpunt rekening mee houdt, dan is dit **een signaal** dat dit ijkpunt onvoldoende rekening houdt met de invloed die de krimpproblematiek heeft op de uitgaven van deze gemeenten. De vergelijking is exclusief G4 uitgevoerd omdat het afwijkende uitgavenpatroon van de G4 de vergelijking verstoort.

aanvullende referentiegroepen om verschillen beter te duiden

Door het corrigeren voor taakzwaarte zijn de uitgaven van de overige Nederlandse gemeenten op hetzelfde taakzwaarteniveau gebracht als dat van de krimpgemeenten (het taakzwaarteniveau waar het gemeentefonds rekening mee houdt). Wanneer de uitgaven van de krimpgemeenten desondanks toch substantieel hoger liggen, dan lijkt dit erop te wijzen dat krimpgemeenten extra uitgaven moeten doen als gevolg van de krimpproblematiek.

Wel kan het zo zijn dat een waargenomen uitgavenverschil van de krimpgemeenten duidt op een probleem voor een bredere groep gemeenten met een andere gezamenlijke eigenschap, waarvan de krimpgemeenten

¹⁰ De correctie per taakgebied geldt overigens niet voor 'overige eigen middelen'. Dat komt omdat het ijkpunt 'overige eigen middelen' geen goede schatting vormt voor de overige eigen middelen. Dit ijkpunt is namelijk gebaseerd op de totale algemene uitkering en die is in principe niet gerelateerd aan de overige eigen middelen. Een correctie op deze (ongerelateerde) basis zou het beeld juist verstoren. Er is daarom voor gekozen om bij dit cluster de correctie niet toe te passen.

¹¹ "Waardering Onroerende Zaken". Is een indicatie van de gemeente voor de marktwaarde van onroerend goed.

¹² Het ijkpunt ozb is negatief en vormt derhalve een aftrek. Deze aftrek is groter voor gemeenten met hoge WOZ-waarden.

slechts onderdeel uitmaken. Als die bredere groep gemeenten, zonder krimp, hetzelfde hogere uitgavenpatroon hebben als de krimpgemeenten, dan lijkt het uitgavenverschil betrekking te hebben op een breder gedeelde eigenschap en niet op krimp.

Wanneer echter deze bredere groep gemeenten niet hetzelfde hogere uitgavenniveau van krimpgemeenten heeft, dan lijken de hogere uitgaven wél een gevolg te zijn van krimp.

In deze context is gesproken over het ‘nabuurchap’. Krimpgemeenten lijken overwegend plattelandsgemeenten te zijn.¹³ Mogelijk kijken mensen op het platteland meer naar elkaar om dan in meer stedelijke gebieden. Mogelijk leidt dit tot lagere uitgaven op de ‘zachte onderdelen’ (samenkracht en burgerparticipatie) van het sociaal domein dan men op basis van de bevolkingskenmerken zou verwachten. Dit zou bij krimpgemeenten op deze taakgebieden zichtbaar kunnen worden in de vorm van lagere uitgaven. Wanneer de lagere uitgaven het gevolg zijn van dit ‘nabuurchap’, dan zijn deze niet het gevolg van krimp. Andere niet-krimp-plattelandsgemeenten zouden dan eveneens lagere uitgaven op deze onderdelen moeten hebben. Een vergelijking met andere plattelandsgemeenten vormt daarmee een controle op de hypothese dat de lagere uitgaven het gevolg zijn van krimp.

Om te controleren of waargenomen verschillen bij krimpgemeenten niet samenhangen met een andere eigenschap (dan krimp) van krimpgemeenten, die ook voorkomt bij andere gemeenten, is ervoor gekozen om krimpgemeenten ook te vergelijken met twee specifieke groepen gemeenten. Er is gekozen voor de volgende groepen gemeenten:

- plattelandsgemeenten;
- gemeenten met weinig jongeren.

Plattelandsgemeenten zijn als extra referentiegroep gebruikt, onder meer vanwege het hiervoor benoemde (veronderstelde) fenomeen van ‘nabuurchap’. Daarnaast ondergaan alle plattelandsgemeenten een transitie waarbij allerlei voorzieningen zoals winkels verdwijnen. Mogelijk hebben dergelijke transities gevolgen voor het uitgavenniveau van alle plattelandsgemeenten. Door krimpgemeenten ook te vergelijken met plattelandsgemeenten wordt duidelijk of eventuele verschillen van toepassing zijn op het platteland als geheel.

Gemeenten met weinig jongeren zijn daarnaast gebruikt als extra referentiegroep om te controleren of het verschil in uitgaven van krimpgemeenten niet eenvoudigweg een gevolg is van weinig jongeren.

De plattelandsgemeenten zijn geselecteerd door te kijken naar de omgevingsadressendichtheid. Dit is een maatstaf die in het gemeentefonds wordt gebruikt om de mate van bevolkingsdichtheid te meten. De 25% gemeenten in de steekproef met de laagste omgevingsadressendichtheid (niet zijnde krimpgemeenten) zijn geselecteerd. Dit is een groep van 22 gemeenten.

De gemeenten met weinig jongeren zijn geselecteerd door te kijken naar het aandeel jongeren binnen de gemeente. De 25% gemeenten in de steekproef met het laagste aandeel jongeren (niet zijnde krimpgemeenten) zijn geselecteerd. Dit is eveneens een groep van 22 gemeenten.

vergelijking exclusief centrumgemeenten

Dit onderzoek beoogt het financiële beeld van krimpgemeenten af te zetten tegen het financiële beeld van alle overige Nederlandse gemeenten, exclusief de G4. Tijdens het onderzoek is echter duidelijk geworden

¹³ Weliswaar zijn er enkele stedelijke krimpgemeenten, maar het overgrote deel van de krimpgemeenten zijn plattelandsgemeenten.

dat de organisatie van de ‘zwaardere zorgvormen’¹⁴ een zinnige vergelijking op deze wijze in de weg staat. Daarom is ervoor gekozen om de vergelijking te maken **exclusief centrumgemeenten**.

De geëscaleerde zorg wordt vrijwel uitsluitend verleend door centrumgemeenten. Het is niet mogelijk om dit te corrigeren met indicatoren voor taakzwaarte. Voor deze zorg correspondeert het ijkpunt namelijk niet met de omvang van de uitgaven. De toekenning van deze middelen vindt plaats middels een ijkpunt voor alle gemeenten. De niet-centrumgemeenten hebben daardoor vrijwel geen uitgaven maar wel een ijkpunt. Tegelijkertijd is het ijkpunt van de centrumgemeenten laag ten opzichte van hun uitgaven. Een volledig ijkpunt per centrumgemeente is op dit moment niet voorhanden. Daarnaast kiezen sommige centrumgemeenten ervoor om een deel van hun budget door te sluisen naar de gemeenten in hun gebied, waardoor er nog een extra afwijking ontstaat tussen ijkpunt en uitgaven.

selectie van krimpgemeenten en overige gemeenten in de vergelijking

Onderstaande tabel 2.1 geeft een overzicht van het aandeel van de krimpgemeenten waarmee uiteindelijk de vergelijking is gemaakt. De selectie van de krimpgemeenten is gemaakt op basis van de steekproef in het herijkingsonderzoek (n=12). In het totaal zijn er 45 gemeenten in de door BZK aangewezen krimpregio's. Dit betekent dat circa 25% van het totaal aantal krimpgemeenten in de steekproef zit (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1: Aandeel per selectie krimpgemeenten

Selectie	aantal	inwoners 2018	ijkpunt 2018
Totaal krimpgemeenten	45	1,3 mln	2.417 mln
Steekproef herijking	12	0,4 mln	850 mln
Steekproef exclusief centrumgemeenten	11	0,3 mln	609 mln
Totaal krimpgemeenten	100%	100%	100%
Steekproef herijking	27%	31%	35%
Steekproef exclusief centrumgemeenten	24%	24%	25%

Het totale aantal inwoners van de krimpgemeenten is circa 1,3 miljoen. Dat betekent dat wanneer de bedragen per inwoner (zie volgende paragraaf) worden vermenigvuldigd met 1,3 miljoen dit een indicatie oplevert van de absolute financiële omvang van dit effect voor de krimpgemeenten (in miljoenen euro's).

onvoldoende betrouwbaar financieel beeld van de anticipeergemeenten

De uitgaven van de anticipeergemeenten binnen de steekproef zijn eveneens bekeken. Anticipeergemeenten zijn gemeenten die liggen in één van de elf anticipeerregio's. Hier blijken serieuze beperkingen van de steekproef van toepassing.

De steekproef bevat 9 van de 44 anticipeergemeenten. Van deze 9 gemeenten zijn 3 centrumgemeenten. Dit betekent dat slechts 6 gemeenten in de vergelijking kunnen worden betrokken. Van deze 6 gemeenten hebben 3 gemeenten substantiële eigen inkomsten uit toerisme. Dat betekent dat deze kleine steekproef niet representatief is voor de totale populatie van anticipeergemeenten.

Van de anticipeergemeenten kan op basis van de steekproef van de herijking van het gemeentefonds daarom geen betrouwbaar financieel beeld worden gegeven.

¹⁴ In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) wordt dit de geëscaleerde zorg genoemd: taakveld 6.8. Bijvoorbeeld: beschermd wonen, vrouwenopvang of maatschappelijke opvang met meervoudige problematiek.

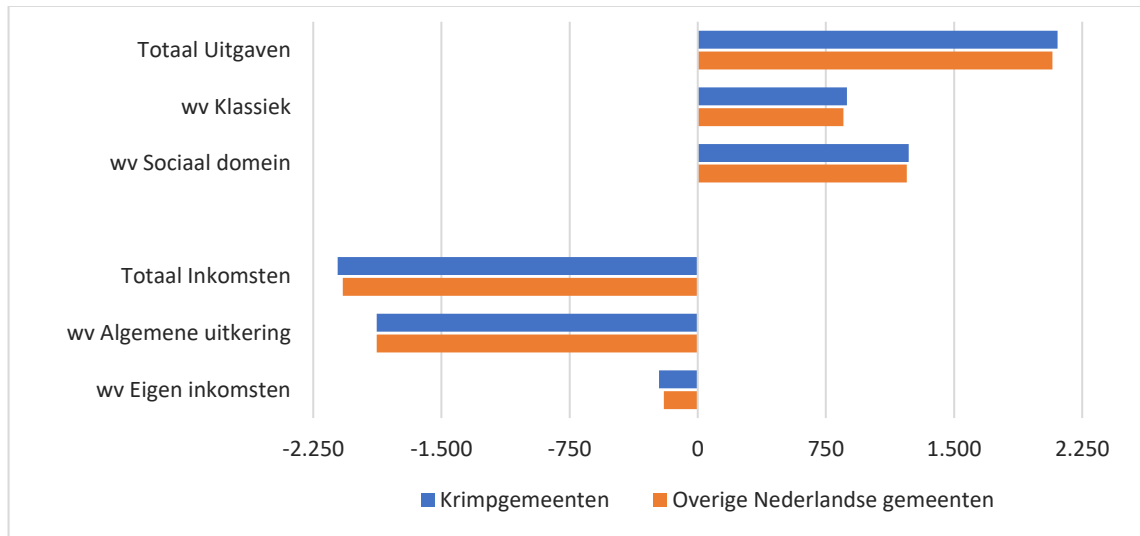
2.4 Financieel beeld krimpgemeenten versus overige Nederlandse gemeenten

totaalbeeld van uitgaven en inkomsten

In figuur 2.1 is het totaal van de uitgaven en de inkomsten van de krimpgemeenten (exclusief de centrumgemeenten) en de gecorrigeerde uitgaven en inkomsten van de overige Nederlandse gemeenten (exclusief centrumgemeenten en G4) opgenomen.

In de uitgaven is een splitsing gemaakt tussen het sociaal domein en de overige ‘klassieke’ taken in het gemeentefonds. De inkomsten zijn gesplitst in algemene uitkering en eigen inkomsten.

Figuur 2.1 Totaal aan inkomsten en uitgaven voor krimpgemeenten en de overige gemeenten – in euro/inw



Figuur 2.1 laat zien dat gemiddeld de uitgaven in het sociaal domein hoger liggen dan de uitgaven in het klassieke domein. Verder is te zien dat gemeenten voor het belangrijkste deel van hun inkomsten **afhankelijk zijn van de algemene uitkering**. De eigen inkomsten zijn in verhouding tot de algemene uitkering beperkt.

De figuur laat het totaal zien. In het vervolg gaan we hier dieper op in door naar onderliggende clusters te kijken.

Omdat de uitgaven van de krimpgemeenten hoger liggen, moeten de inkomsten van de krimpgemeenten ook hoger liggen. Uitgaven en inkomsten dienen immers gelijk te zijn. Omdat de algemene uitkering voor beide groepen gelijk is (als gevolg van het corrigeren van de overige gemeenten)¹⁵, moeten de eigen inkomsten van krimpgemeenten hoger zijn. Krimpgemeenten moeten extra uitgaven zelf bekostigen.

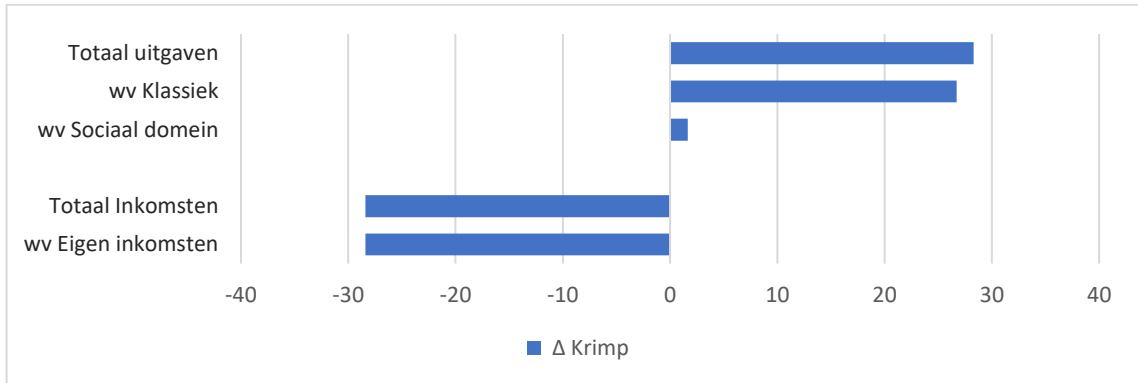
verschil in uitgaven en inkomsten

In het licht van de totale uitgaven en inkomsten, lijken de verschillen tussen krimpgemeenten en de overige gemeenten gering. In absolute zin zijn de verschillen echter substantieel.

Om de omvang van de verschillen beter in beeld te brengen, toont onderstaande figuur alleen **het verschil** tussen de uitgaven en inkomsten.

¹⁵ Door het corrigeren van de overige gemeenten naar het ijkpuntniveau van de krimpgemeenten, komt ook de algemene uitkering van beide groepen op hetzelfde niveau.

Figuur 2.2 Verschil in uitgaven en inkomsten van krimpgemeenten en de overige gemeenten – in euro's/inw

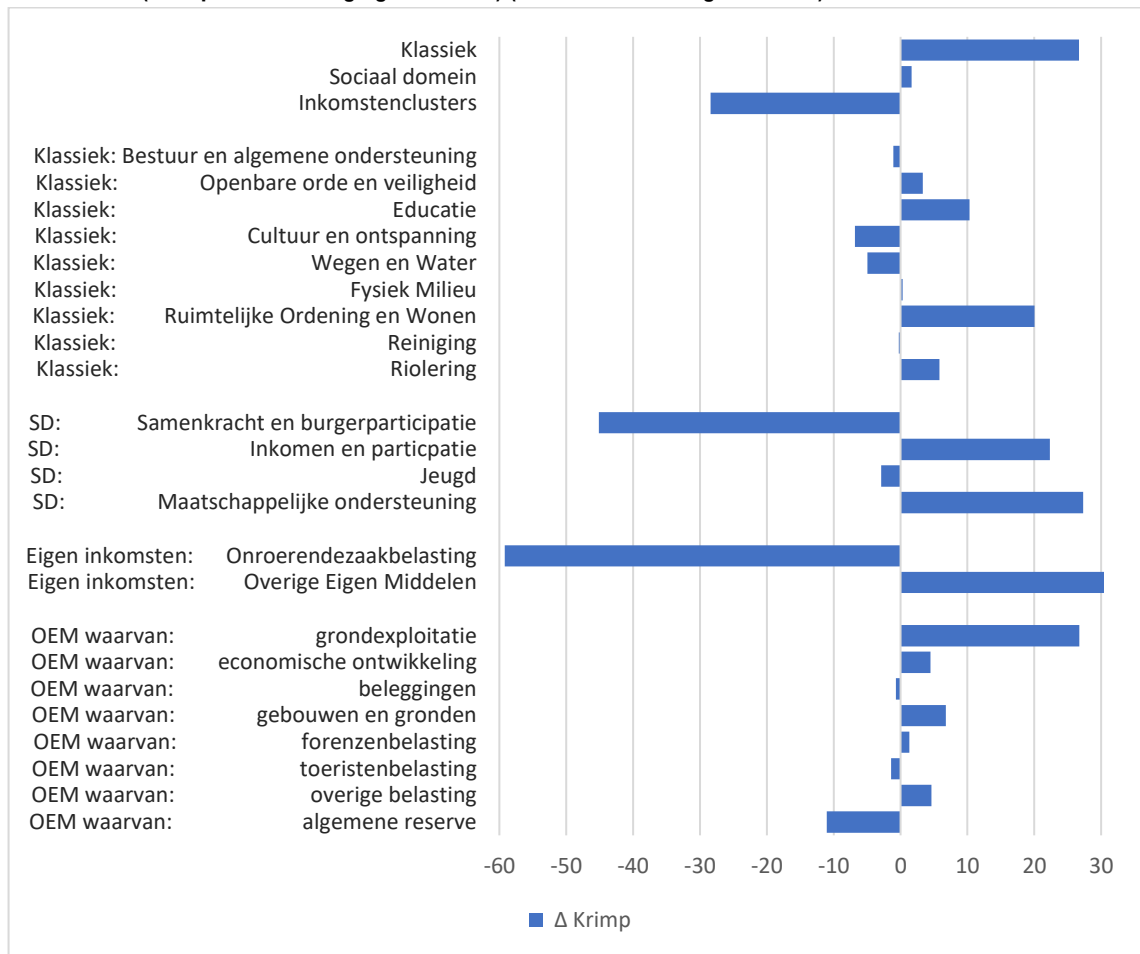


De figuur laat zien dat de totale uitgaven van krimpgemeenten bijna **30 euro per inwoner hoger liggen**. Dit verschil zit vooral in het klassieke domein. In het sociaal domein liggen de uitgaven van krimpgemeenten nagenoeg op hetzelfde niveau. De hogere uitgaven worden door krimpgemeenten gedekt door **extra eigen inkomsten van bijna 30 euro per inwoner** (onderste balk).

financieel beeld op onderdelen

Onder de totalen uit de voorgaande figuur gaat substantiële dynamiek schuil op de onderdelen. Onderstaande figuur 2.3 toont wederom het verschil van de krimpgemeenten ten opzichte van de overige Nederlandse gemeenten, maar dan voor de verschillende (beleids)onderdelen van het gemeentefonds. Bovenin worden de staafdiagrammen uit figuur 2.2 herhaald.

Figuur 2.3 Verschil in uitgaven en inkomsten per taakgebied tussen krimpgemeenten en overige gemeenten ('krimp minus overige gemeenten') (exclusief centrumgemeenten) – euro's/inw



Leeswijzer:

De figuur toont per onderdeel het verschil in het saldo van lasten en baten.

Op uitgavenonderdelen (zoals 'Wegen en Water') is het saldo voor individuele gemeenten positief. Gemeenten hebben hier per saldo uitgaven. Het verschil met krimpgemeenten is hier echter negatief (balkje naar links). Krimpgemeenten geven hier minder uit dan de andere gemeenten.

Op inkomstenonderdelen (zoals 'Overige Eigen Middelen') is het saldo negatief. Gemeenten hebben hier per saldo inkomsten. Het verschil met krimpgemeenten is hier echter positief (balkje naar rechts). Krimpgemeenten hebben hier minder inkomsten.

verschillen in het klassieke domein

Binnen het klassieke domein liggen de uitgaven vooral hoger bij 'ruimtelijke ordening en wonen', met circa 20 euro per inwoner, en bij het cluster 'educatie', met circa 10 euro per inwoner.

Bij het cluster 'ruimtelijke ordening en wonen' liggen de uitgaven vooral hoger in de sfeer van gebiedsontwikkeling. Daarnaast zien we hogere uitgaven op onderdelen: vergunningverlening, toezicht en handhaving, wonen en planvorming.

Bij het cluster 'educatie' kunnen eigen keuzes van gemeenten een aanzienlijke rol spelen in het waargenomen uitgavenniveau. Dit zijn vooral keuzes rond het afschrijven van investeringen. Op dit punt zien we zowel verhogende als verlagende keuzes bij de krimpgemeenten. Verder zijn sommige gemeenten bezig

met het vormen van brede scholen. Vooral voor een aantal (krimp)gemeenten in Limburg ligt het uitgaven-niveau hierdoor (tijdelijk) hoger. Daarnaast zien we bij overige educatie hogere lasten voor krimpgemeenten in de provincie Groningen (rond leerlingenvervoer en kinderopvang).

verschillen in het sociaal domein

Binnen het sociaal domein is sprake van aanzienlijke tegengestelde effecten. De uitgaven op de ‘zachtere’ taakvelden ‘samenkracht en burgerparticipatie’ liggen circa 45 euro per inwoner lager.¹⁶ De uitgaven op de ‘harde’ taakvelden ‘inkomen en participatie’ en ‘maatschappelijke ondersteuning’ liggen 25 tot 30 euro per inwoner hoger. De uitgaven op het taakveld ‘jeugd’ liggen iets lager.

De lagere uitgaven op het ‘zachte’ taakveld ‘samenkracht en burgerparticipatie’ geven de indruk dat op dit onderdeel door krimpgemeenten **op ‘samenkracht en burgerparticipatie’ wordt bezuinigd** om de hoge uitgaven op de ‘hardere’ taakvelden te bekostigen. Dit vermoeden wordt bevestigd in de gesprekken met de krimpregio’s:

“Nou dat is een groot probleem. Dat signaleren wij ook. Omdat er zo weinig geld is heb je heel weinig geld over voor het voorliggend veld. Zo noemen wij dat. Dat zijn de buurthuizen, de voorzieningen, de plekken waar we elkaar ontmoeten, waar ideeën ontstaan waar mensen gaan samenwerken. We hebben het geld gewoon niet meer straks om al de voorzieningen in stand te houden”.

afhankelijk van de algemene uitkering

Gemeenten zijn voor het overgrote deel van hun uitgaven afhankelijk van de uitkering uit het gemeentefonds (circa 90%). Het overige deel van hun uitgaven financieren zij met eigen inkomsten.

Dat betekent dat gemeenten die worden geconfronteerd met (exogene) verzwaringen van hun takenpakket, die niet worden gehonoreerd door het gemeentefonds, beperkte mogelijkheden hebben om extra uitgaven te doen. Bij een verzwaring van hun takenpakket met 10%, bijvoorbeeld, moeten zij hun eigen inkomsten al verdubbelen. De enige andere mogelijkheid is om te bezuinigen op andere uitgaven (tot beneden het niveau waar het gemeentefonds rekening mee houdt).

De eigen inkomsten van gemeenten zijn gebundeld in twee clusters, namelijk ‘overige eigen middelen’ en de onroerendezaakbelasting. Voor de inkomsten op de ‘overige eigen middelen’ zijn gemeenten vooral afhankelijk van hun ligging. De belangrijkste bronnen zijn hier grondexploitatie en toerisme. Alleen de inkomsten uit onroerendezaakbelasting zijn voor (krimp)gemeenten goed beïnvloedbaar.

minder inkomsten uit ‘overige eigen middelen’

Uit de vergelijking komt naar voren dat de inkomsten van krimpgemeenten op ‘overige eigen middelen’, ongeveer 30 euro per inwoner lager ligt. Dit komt vooral door lagere inkomsten uit de grondexploitatie, van circa 25 euro per inwoner. Daarnaast hebben krimpgemeenten meer uitgaven aan economische ontwikkeling, gebouwen en gronden en zijn de inkomsten uit ‘overige belastingen’ (zoals hondenbelasting of precario) lager.

De inkomsten uit toeristenbelasting en forensenbelasting liggen weliswaar op hetzelfde niveau als de overige gemeenten. Dit wordt echter veroorzaakt door de inkomsten van een enkele (toeristische) krimpgemeente binnen de steekproef. De inkomsten van de overige gemeenten zijn op dit punt nihil. Gemiddeld

¹⁶ ‘Zacht’ noemen we samenkracht, burgerparticipatie en wijkteams versus de ‘hardere’ onderdelen maatwerkvoorzieningen en maatwerkdienstverlening voor 18-min en 18-plus.

bedragen deze inkomsten van de overige gemeenten in Nederland circa 20 euro per inwoner. Dus in vergelijking met dit gemiddelde is het gebrek aan ‘overige eigen middelen’ voor de niet-toeristische krimp gemeenten nog circa 20 euro per inwoner hoger.

Ten slotte leunen krimp gemeenten zwaarder op hun reserves. Het algemene beeld dat naar voren komt uit de financiële gegevens is, zoals eerder genoemd, dat gemeenten conservatief begroten. Bepaalde inkomsten worden lager begroot en bepaalde uitgaven hoger. Dit leidt in de begroting voor veel gemeenten per saldo tot een onttrekking van de algemene reserve. In de jaarrekening, daarentegen, leidt dit voor veel gemeenten per saldo tot een storting in de algemene reserve. Daardoor is in de jaarrekening overwegend het saldo op de algemene reserve positief. Dit positieve saldo is echter bij de krimp gemeenten circa 10 euro per inwoner lager dan bij de overige gemeenten.

meer inkomsten uit onroerendezaakbelasting

Om de extra uitgaven in het klassieke domein (circa 30 euro per inwoner) en het beperktere inkomen uit ‘overige eigen inkomsten’ (circa 30 euro per inwoner) te dekken, heffen de krimp gemeenten meer onroerendezaakbelasting. **Krimp gemeenten innen bijna 60 euro per inwoner meer ozb** dan de overige gemeenten.¹⁷ Het gemiddelde ozb-tarief in de krimp gemeenten ligt circa 37% hoger dan in de overige gemeenten.¹⁸

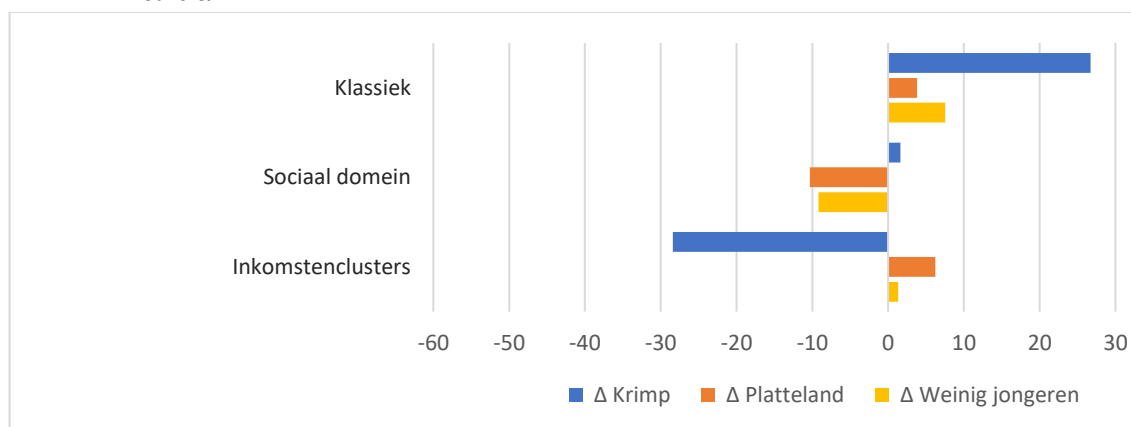
2.5 Verdieping financieel beeld krimp gemeenten met extra referentiegroepen

Om te controleren of de gevonden verschillen in het uitgavenpatroon van krimp gemeenten niet onderdeel zijn van een breder fenomeen bij een bepaalde groep gemeenten waarvan krimp gemeenten onderdeel uitmaken, worden de uitgaven van krimp gemeenten ook gespiegeld aan de uitgaven van twee aanvullende referentiegroepen, namelijk plattelandsgemeenten en gemeenten met weinig jongeren.

financieel beeld totaal domeinen

Onderstaande figuur toont de verschillen van de krimp gemeenten en de referentiegroepen, ten opzichte van de overige Nederlandse gemeenten.

Figuur 2.4 Verschil in uitgaven en inkomsten per domein van zowel krimp gemeenten als de referentiegroepen, ten opzichte van de overige Nederlandse gemeenten (exclusief centrumgemeenten en g4) – euro’s/inw



¹⁷ In deze vergelijking zijn de inkomsten van de overige gemeenten gecorrigeerd voor de ijkpuntomvang en daarmee voor het verschil in WOZ-waarde. Zie toelichting paragraaf 2.3 blz.8.

¹⁸ bron: Coelo

Figuur 2.4 laat zien dat het uitgavenniveau van de referentiegroepen binnen het klassieke domein hoger liggen. Het uitgavenniveau van de referentiegroepen ligt echter wel substantieel onder het niveau van de krimp gemeenten.

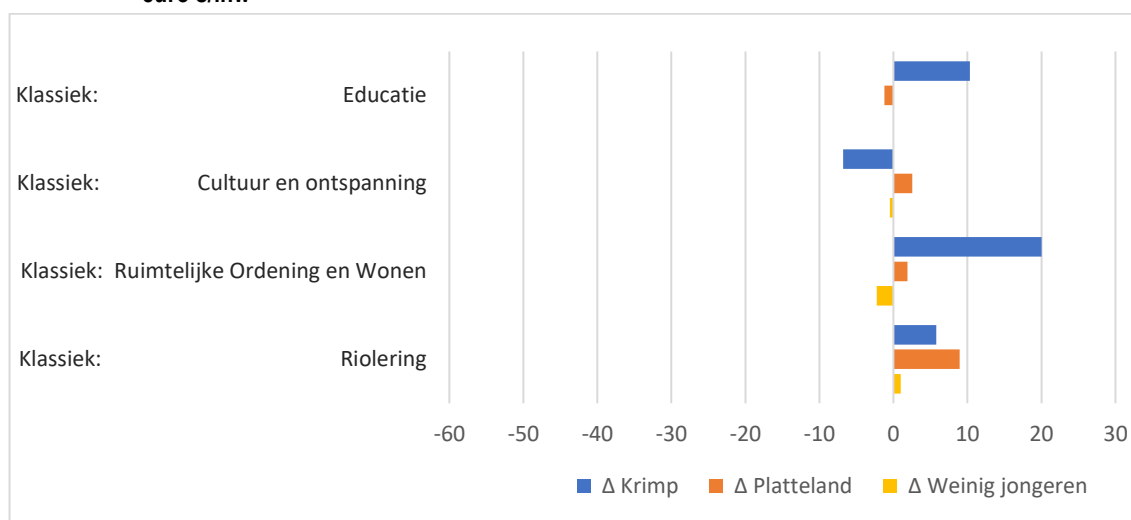
Binnen het sociaal domein liggen de uitgaven van de referentiegroepen ónder het niveau van de overige Nederlandse gemeenten. Deze lagere uitgaven in het sociaal domein dekken deels de hogere uitgaven van de referentiegroepen in het klassieke domein.

In tegenstelling tot de krimp gemeenten, waar de eigen inkomsten substantieel hoger liggen, liggen de eigen inkomsten van beide referentiegroepen (iets) lager dan het niveau van de overige Nederlandse gemeenten.

financieel beeld klassieke domein

Onderstaande figuur toont voor het klassieke domein de verschillen in de uitgaven van de krimp gemeenten en de referentiegroepen ten opzichte van de overige Nederlandse gemeenten. Dit wordt getoond voor de taakgebieden met een verschil van minimaal 5 euro per inwoner.

Figuur 2.5 Verschil in uitgaven en inkomsten in het klassieke domein van zowel krimp gemeenten als de referentiegroepen, ten opzichte van overig Nederland, (exclusief centrum gemeenten en g4) – euro's/inw

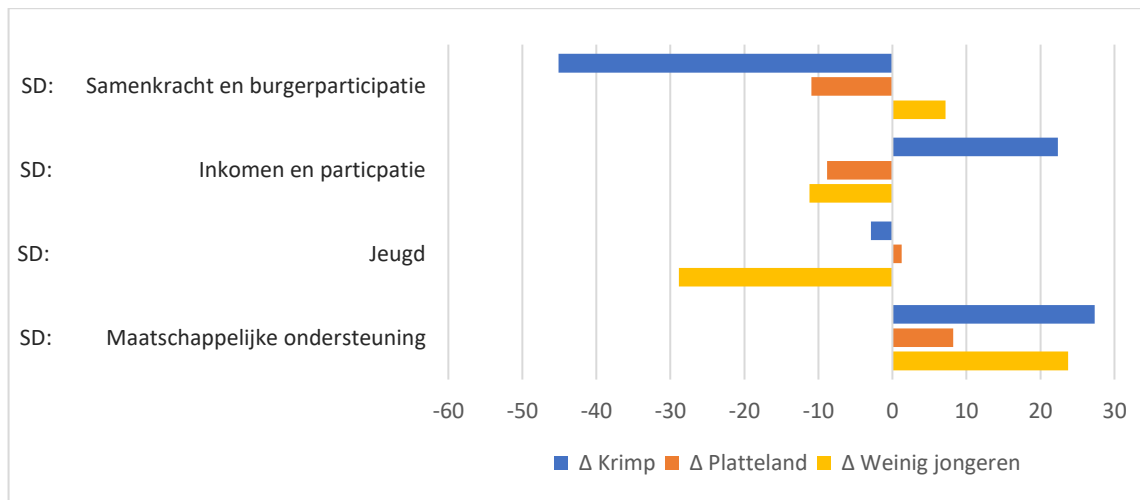


Figuur 2.5 laat zien dat uitgaven van de referentiegroepen nauwelijks verschillen ten opzichte van de overige gemeenten. Behalve bij riolering zijn de (per saldo) inkomsten van het platteland lager, net als bij de krimp gemeenten. De hogere uitgaven van de krimp gemeenten bij zowel educatie als bij ruimtelijke ordening zien we niet terug bij de referentiegroepen.

financieel beeld sociaal domein

Onderstaande figuur toont voor het sociaal domein de verschillen van de krimp gemeenten en de referentiegroepen ten opzichte van overig Nederland.

Figuur 2.6 Verschil in uitgaven en inkomsten in het sociaal domein van zowel krimpgemeenten als de referentiegroepen, ten opzichte van overig Nederland, (exclusief centrumgemeenten en g4) – euro's/inw



Figuur 2.6 laat bij ‘samenkracht en burgerparticipatie’ zien dat de besparingen van de krimpgemeenten niet dezelfde omvang hebben als bij de plattelandsgemeenten. Als er bij de plattelandsgemeenten al sprake is van een dominant effect als gevolg van ‘naberschap’, dan is dit effect hooguit beperkt tot circa 10 euro per inwoner.

Daarbij komt dat de bevolkingsdichtheid van krimpgemeenten nauwelijks afwijkt van die van de overige gemeenten in Nederland (exclusief centrumgemeenten). Daarentegen wijkt de bevolkingsdichtheid van de plattelandsgemeenten wel substantieel af van de overige gemeenten. Met andere woorden, de krimpgemeenten zijn niet zozeer plattelandsgemeenten. Indien er sprake is van een effect van naberschap, dan zou dit effect bij de krimpgemeenten even groot moeten zijn als bij de overige gemeenten.

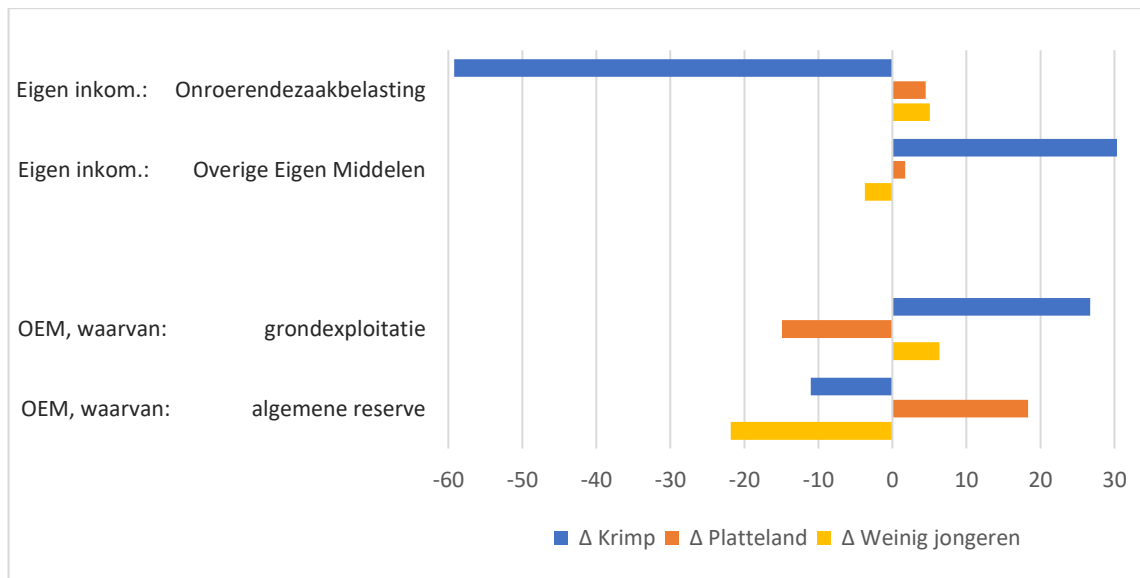
Verder laat figuur 2.6 bij inkomen en participatie zien dat de referentiegroepen juist minder uitgaven hebben dan overig Nederland. Bij jeugd zijn vooral de uitgaven van de gemeenten met weinig jongeren lager. Bij maatschappelijke ondersteuning zijn vooral de uitgaven van de gemeenten met weinig jongeren hoger¹⁹, al zijn de hogere uitgaven voor deze groep minder groot dan voor de krimpgemeenten.

financieel beeld eigen inkomsten

Onderstaande figuur toont de verschillen in de eigen inkomsten van de krimpgemeenten en de referentiegroepen ten opzichte van de overige Nederlandse gemeenten. Bij de onderdelen van ‘overige eigen middelen’ wordt dit alleen getoond voor onderdelen met een verschil van minimaal 5 euro per inwoner.

¹⁹ Mogelijk heeft de min (van gemeenten met weinig jongeren) bij jeugd een relatie met de plus bij mo. Dit kan het gevolg zijn van afbakeningsverschillen in de basisvoorzieningen (wijkteams) tussen jeugd en mo in de (oude) ijkpunten.

Figuur 2.7 Verschil in uitgaven en inkomsten in de eigen inkomsten van zowel krimpgemeenten als de referentiegroepen, ten opzichte van overig Nederland, (exclusief centrumgemeenten en g4) – euro's/inw



Figuur 2.7 laat zien dat de inkomsten van de referentiegroepen uit onroerendezaakbelasting op vrijwel hetzelfde niveau liggen als die van de overige Nederlandse gemeenten. Ditzelfde geldt voor de overige eigen middelen (oem).

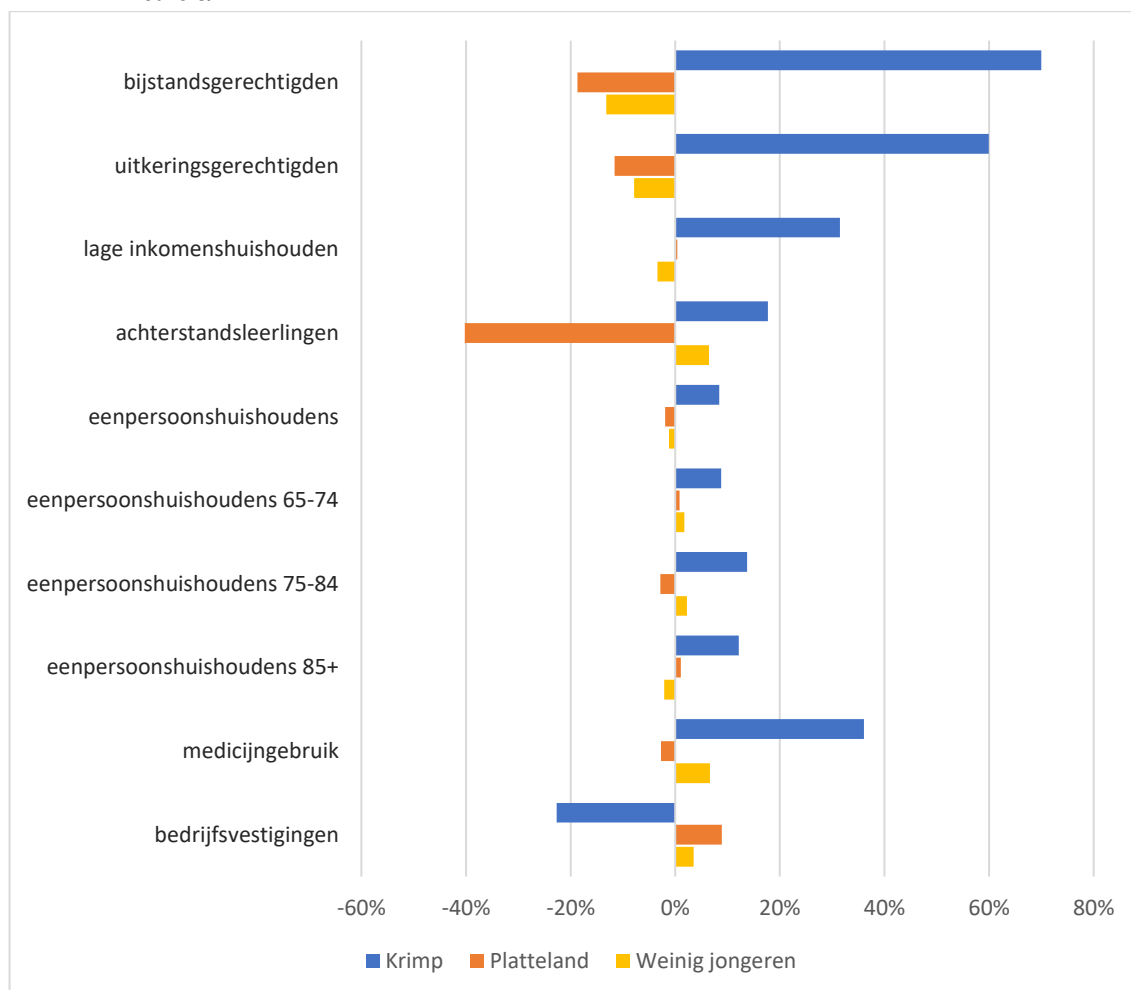
De geringere mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren en (mede daardoor) substantieel hogere ozhoeffing van krimpgemeenten, zien we dus bij de referentiegroepen niet terug.

Bij de onderdelen van de overige eigen middelen (oem) zien we bij plattelandsgemeenten juist hogere inkomsten uit grondexploitaties dan bij de overige Nederlandse gemeenten. Bij de algemene reserve zien we alleen bij de gemeenten met weinig jongeren een groter beroep op de reserves. De plattelandsgemeenten doen een kleiner beroep op de algemene reserve dan de overige gemeenten.

2.6 Structuurverschillen tussen krimpgemeenten en de referentiegroepen

In de vergelijking van de uitgaven tussen krimpgemeenten en overige referentiegroepen is een correctie voor taakzwaarte toegepast zodat groepen vergelijkbaar zijn. Dit laat onverlet dat krimpgemeenten onderling en in vergelijking met andere gemeenten verschillen ten aanzien van exogene structuurkenmerken. Deze exogene structuurkenmerken (kostendrijvers) zijn relevant voor de middelen die krimpgemeenten momenteel ontvangen uit het gemeentefonds. Onderstaande figuur toont het procentuele verschil voor een selectie van deze structuurkenmerken van de krimpgemeenten en de referentiegroepen ten opzichte van de overige gemeenten in Nederland.

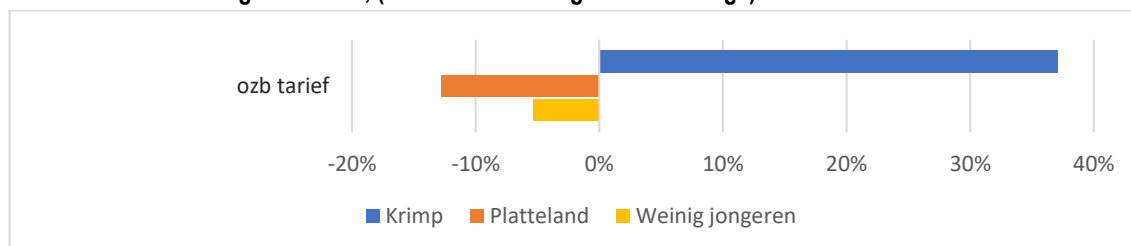
Figuur 2.8 Procentuele verschil in exogene (sociale) structuurkenmerken tussen krimpgemeenten en de referentiegroepen, ten opzichte van overig Nederland, (exclusief centrumgemeenten en g4) – euro's/inw



Figuur 2.8 laat zien dat de krimpgemeenten substantieel slechter scoren op sociale en demografische kenmerken dan de overige Nederlandse gemeenten (en de referentiegroepen). In krimpgemeenten wonen relatief meer uitkeringsgerechtigden, achterstandsleerlingen en ouderen. Dit zijn voor krimpgemeenten belangrijke maatstaven in huidige algemene uitkering.

Onderstaande figuur toont het procentuele verschil in het ozb-tarief van de krimpgemeenten en de referentiegroepen ten opzichte van de overige gemeenten in Nederland.

Figuur 2.9 Procentuele verschil in ozb-tarief tussen krimpgemeenten en de referentiegroepen, ten opzichte van overig Nederland, (exclusief centrumgemeenten en g4) – euro's/inw



Figuur 2.9 laat zien dat het ozb-tarief van de krimpgemeenten substantieel hoger ligt dan dat van de overige gemeenten in Nederland. Het ozb-tarief van de referentiegroepen ligt daarentegen lager dan dat van de overige gemeenten.

2.7 Samenvattend: het financiële beeld van krimpgemeenten

Het getoonde financiële **beeld** van de krimpgemeenten is de afgelopen jaren tamelijk **robust**. De omvang van de afwijking komt in de drie onderzochte jaren op alle onderdelen in ongeveer dezelfde omvang naar voren.

Wel zijn er binnen de steekproef van krimpgemeenten substantiële verschillen tussen de gemeenten. Zo wijkt bijvoorbeeld één gemeente af in de eigen inkomsten als gevolg van substantiële inkomsten uit toerisme. Ook zijn er substantiële verschillen in het inkomen van gemeenten uit de grondexploitatie. Daarnaast zijn er binnen taakgebieden afwijkingen tussen krimpgemeenten in het uitgavenniveau, hetgeen nogmaals bevestigt dat de ene krimpregio de andere niet is.

Uit het financiële beeld van krimpgemeenten blijkt dat zij **circa 30 euro per inwoner meer uitgeven**. Daarnaast hebben zij voor het cluster 'overige eigen middelen' **circa 30 euro minder inkomsten** per inwoner, vooral in samenhang met opbrengsten uit grondexploitatie. Deze verschillen worden gedekt met hogere ozb-inkomsten van **circa 60 euro per inwoner**. Verder voegen krimpgemeenten in vergelijking met andere gemeenten **circa 10 euro per inwoner** minder toe aan reserves.

Binnen het sociaal domein is sprake van substantiële dynamiek. Op de 'harde' onderdelen liggen de uitgaven **circa 45 euro per inwoner hoger**.²⁰ Op de 'zachte' onderdelen liggen de uitgaven **circa 45 euro per inwoner lager**.²¹ De veronderstelling dat dit laatste samenhangt met nabuurschap wordt niet ondersteund.

Opgemerkt wordt dat de ruimte die gemeenten hebben om extra uitgaven te doen (boven het niveau waar het gemeentefonds rekening mee houdt) beperkt is. Circa 10% van de gemeentelijke uitgaven wordt gedekt met eigen inkomsten. Deze eigen inkomsten zijn daarbij gedeeltelijk niet te beïnvloeden voor gemeenten. Naast het verhogen van de onroerendezaakbelasting kunnen gemeenten daardoor vrijwel alleen extra uitgaven doen door op andere taakgebieden de uitgaven te verlagen (tot beneden het niveau waar het gemeentefonds rekening mee houdt).

Krimpgemeenten financieren het financiële nadeel van circa 60 euro per inwoner in het klassieke domein zelf, door middel van hogere ozb-heffing. Binnen het sociaal domein lijken gemeenten een nadeel van circa 45 euro per inwoner te financieren door besparingen op 'zachte uitgaven'.

²⁰ De clusters 'werk en inkomen', 'maatschappelijke ondersteuning' en 'jeugd' samen.

²¹ Het cluster 'samenkracht en burgerparticipatie'.

3 DU-inzet en opbrengsten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de terreinen waarop de regio's krimpogaven hebben geformuleerd en waarvoor ze de DU hebben gebruikt. Allereerst is nagegaan voor welke **specifieke opgaven** de krimpregio's de afgelopen 5 jaar hebben gestaan. Vervolgens is bekeken bij welke krimp-specifieke opgaven de **DU** Bevolkingsdaling is **ingezet**. In hoeverre zijn ze regionaal en integraal ingezet? Zijn ze herkenbaar ten behoeve van bepaalde projecten of taken ingezet, of vormen ze onderdeel van middeleninzet die ook vanuit andere bronnen afkomstig is? In het kader van dit onderzoek gaat het niet om verantwoording van middeleninzet, maar om het creëren van inzicht in het gevoerde beleid.

deskresearch

Hiertoe is gebruik gemaakt van de **voortgangsrapportages** Actieplan Bevolkingsdaling, van door het ministerie bij krimpregio's verzamelde informatie en van specifiek voor dit onderzoek bij krimpregio's opgevraagde informatie te weten:

- 1) een overzicht van de inzet van de DU, waarin bedragen en bestedingsdoelen/projecten zijn opgenomen;
- 2) het plan (beleidsnotitie) voor de 'krimpaanpak' waarbij de DU een rol speelt;
- 3) resultaatmeting van de DU-inzet.

In bijlage B is een overzicht opgenomen van de bestudeerde documenten. De gevraagde informatie bleek in wisselende mate aanwezig. Alle regio's op één na hebben een plan (of 'agenda') voor de krimpaanpak waarbij de DU wordt ingezet. Een concreet overzicht met ingezette bedragen respectievelijk een vorm van resultaatmeting kon door vier regio's worden geleverd. De beperktere beschikbaarheid van dit soort gegevens heeft voor een belangrijk deel te maken met de wijze waarop middelen worden ingezet: van een project tot en met deelname aan een fonds (zie paragraaf 3.3).

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de beleidsterreinen waarop een relatie met de DU door de regio's is gelegd (paragraaf 3.2), de wijzen waarop de DU is ingezet (paragraaf 3.3), de concrete besteding van de DU-gelden (paragraaf 3.4) en de effecten die de DU heeft gegenereerd (paragraaf 3.5).

3.2 Terreinen van krimpogave

Doelen en krimpogaven worden door de krimpregio's op verschillende beleidsterreinen in de stukken benoemd. Het betreft onder andere (zie ook Actieplan Bevolkingsdaling):

- Ruimte en wonen: wonen, ruimte en mobiliteit;
- Voorzieningen: onderwijs en sociaal domein/zorg;
- Economische vitaliteit en arbeidsmarkt.

ad a) ruimte en wonen

In de krimpregio's is veelal sprake van een overaanbod van woningen. Bovendien is er een **kwalitatieve mismatch** tussen het woningaanbod en de vraag van de bevolking. Dit is gerelateerd aan van demografische ontwikkelingen: vergrijzing, ontgroening, huishoudensverduunning. Met name de particuliere woningvoorraad laat problemen zien doordat vooral daar leegstand en verloedering aan de orde zijn.

Binnen dit beleidsterrein gaat het om het bredere regionaal ruimtelijk beleid, herbestemming van grond en transformatie van vastgoed. Voorts gaat het om het verbeteren van de regionale **bereikbaarheid** van de regio's, bijvoorbeeld een grensoverschrijdende verbinding. Krimpregio's worden gekenmerkt door een perifere ligging in Nederland.

ad b) voorzieningen: onderwijs en sociaal domein/zorg

Bevolkingsdaling uit zich direct in een relatief sterke **afname** van het aantal **schoolgaande leerlingen**. In combinatie met 'ontgroening' (wegtrekken jongvolwassenen) wordt dit effect versterkt. Zorgen voor voldoende onderwijs dat kwalitatief goed is en voldoende gevarieerd, is daarmee een belangrijk thema in de krimpaanpak.

Bevolkingsdaling gaat gepaard met **vergrijzing** en ontgroening, hetgeen leidt tot verandering van de zorgvraag. Voldoende en vooral passend aanbod en de bereikbaarheid van zorg- en ondersteuningsvoorzieningen vormen daarom ook één van de thema's van een regionale krimpaanpak.

ad c) economische vitaliteit en arbeidsmarkt

Economische vitaliteit wordt gezien als een belangrijke pijler voor de leefbaarheid van een regio. Dit thema heeft bij uitstek niet alleen betrekking op het keren van negatieve effecten van krimp (voorkomen werkloosheid), maar ook op het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden, het benutten en creëren van kansen en het versterken van ondernemingsklimaat. Dit betekent niet alleen aansluiten bij nieuwe ontwikkelingen maar soms ook een voortrekkersrol oppakken, bijvoorbeeld op het gebied van energietransitie, duurzaamheid en digitale economie.

Naast deze algemene thema's, die in alle krimpregio's spelen, zijn er ook regio-specifieke thema's. Hierop komen we nog terug bij de verdieping in hoofdstuk 4.

3.3 Wijze van inzet DU

Voor de negen krimpregio's is nagegaan voor welke terreinen de DU Bevolkingsdaling is gebruikt. De mate waarin dat te achterhalen is, is vooral afhankelijk van de manier waarop de DU Bevolkingsdaling wordt 'uitgegeven'. In deze paragraaf schetsen we daarom eerst de verschillende wijzen van inzet van de DU.

omvang DU per regio

De omvang van het bedrag is bepaald op basis van kenmerken (maatstaven) van de regio. De omvang verschilt derhalve per regio, zowel in miljoenen euro's als in relatie tot het aantal inwoners. Tabel 3.1 geeft een overzicht.

Tabel 3.1: Omvang DU per regio (euro)

<i>Krimregio</i>	<i>Inwoners (2018)</i>	<i>DU 5 jaar, totaal</i>	<i>DU per jaar, totaal</i>	<i>DU per jaar, per inwoner</i>
<i>Eemdelta</i>	46.396	7.549.120	1.509.824	33
<i>Oost-Groningen</i>	134.770	11.214.025	2.242.805	17
<i>Hoogeland</i>	25.611	1.183.195	236.639	9
<i>Parkstad Limburg</i>	244.447	19.553.935	3.910.787	16
<i>Maastricht-Mergelland</i>	207.829	4.223.810	844.762	4
<i>Westelijke Mijnstreek</i>	146.749	3.826.150	765.230	5
<i>Zeeuws-Vlaanderen</i>	105.438	1.978.335	395.667	4
<i>Achterhoek</i>	298.534	5.061.200	1.012.240	3
<i>Noordoost Fryslân</i>	123.996	1.632.855	326.571	3
Totaal	1.357.805	56.222.625	11.244.525	8

Het jaarlijks te besteden DU-bedrag varieert van circa 240.000 euro tot circa 3,9 miljoen euro, en van 3 euro per inwoner tot circa 33 euro per inwoner.

regionaal te besteden versus lokaal te besteden

Sommige regio's zetten de gehele DU in regionaal verband in, dat wil zeggen dat er regionale plannen of regionale afwegingen worden gemaakt voor de besteding van de DU-middelen. Er zijn ook drie regio's die kiezen voor een verdeling: een deel wordt regionaal ingezet en een deel wordt toegekend aan gemeenten, die er eigen projecten mee kunnen financieren binnen een aangegeven beleidsterrein (bijvoorbeeld wonen of herstructurering).

In de **Limburgse regio's Parkstad en Westelijke mijnstreek** wordt 75% van de DU regionaal besteed en wordt 25% ter beschikking gesteld aan individuele gemeenten.

In Oost-Groningen is de verhouding 50%-50%. 50% van de DU wordt naar rato van inwonertal verdeeld over gemeenten. Gemeenten kunnen dan kiezen tussen het geheel zelf uitvoeren van lokale projecten (de gemeentelijke 50%) dan wel participeren in project in regionaal kader (met bijbehorende criteria) waarmee ook een beroep op de regionale middelen kan worden gedaan (gebruik van de regionale 50%). "Gemeenten houden volgens deze verdeelsleutel beleidsvrijheid om eigen, lokale afwegingen te maken, maar worden beloond als zij hun middelen in de vorm van cofinanciering inbrengen in projecten die voortkomen uit de Menukaart (multipliereffect)."

Voorts is er een regio waar de middelen worden verdeeld over de inliggende gemeenten naar rato van het inwonertal.

In de regio **Maastricht-Mergelland** zijn regionaal doel (transformatie maatschappelijk vastgoed) en toetsingscriteria voor te honoreren projecten vastgesteld. De DU-middelen zijn verdeeld over de gemeenten naar rato van inwonertal. Binnen deze budgetten doen gemeenten aanvragen die aan de regionaal vastgestelde criteria worden getoetst.

grotendeels herleidbare inzet

Een viertal regio's heeft inzicht gegeven in de inzet van de DU, door middel van (interne) overzichten, in sommige gevallen specifiek voor het onderzoek gereed gemaakt en alleen ten behoeve van algemene rapportage in het onderzoek. Deze overzichten zijn geanalyseerd op doel (thema) en wijze van DU-inzet. Aan de hand daarvan blijkt dat – in deze regio's – de inzet van de middelen plaatsvindt op de volgende manieren:

- op *projecten*: als volledige financiering van een project of als 'aanjaagfinanciering' waar andere financiering aan moet worden toegevoegd (cofinanciering door gemeenten of derden). Aangezien de investeringsbereidheid van derden in krimpgebieden meestal laag is, wordt DU-geld – in combinatie

met gerichte inspanningen – ingezet om investeringen van derden op gang te brengen. De DU fungeert dan als ‘aanjaaggeld’ of ‘triggermoney’.

- op het vormgeven van een *regionaal plan*, uitvoeringsagenda of regionaal afwegingskader voor honoreringsprojecten.

In alle regio's op één na is, mede of geheel met behulp van de DU, een regionaal uitvoeringsplan of toetsingskader opgesteld. In Noordoost Fryslân is dat 'ANNO II, De Agenda voor noordoost Fryslân'. In Noord-Groningen is het Woon- en Leefbaarheidsplan 2017-2021 'Noord-Groningen Leeft!' opgesteld, als opvolger van WLP 2011, gezamenlijk met maatschappelijke organisaties. Parkstad Limburg heeft een 'Ontwikkelagenda' gemaakt.

Oost-Groningen heeft een 'Menukaart' opgesteld, waarin de algemene doelen van de krimpaanpak concreet zijn uitgewerkt in concrete projecten, gefinancierd vanuit het 'Regiofonds' waarvan de DU-middelen deel uitmaken.

Aan deze programma's zijn concrete plannen en projecten gekoppeld, inclusief financiering, waaraan verschillende partijen bijdragen.

Alleen in de regio Zeeuws-Vlaanderen is tot nu toe geen regionaal afwegingskader vastgesteld. Daar is men momenteel bezig met de ontwikkeling van een regionale visie

- voor regionale *coördinatie* en/of lobby voor de regio. Dit betreft organisatiekosten om te zorgen dat er gezamenlijk regionaal beleid kan worden gevoerd. Voorbeelden zijn: een programmabureau, een regiocoördinator, een lobbyist, een subsidieadviseur.
- als *cofinanciering* voor projecten (al dan niet in het kader van een regiodeal met het Rijk of anderszins gesubsidieerde projecten) of ter aanvulling van een financieringsstekort. Hiermee wordt bijgedragen aan het kunnen laten doorgaan van projecten waarvoor de financiering niet rond kwam. Een voorbeeld is de Buitenring Parkstad.
- als *startkapitaal*. Dit gebeurt in de Westelijke Mijnstreek voor de oprichting van een Woonbedrijf. Op die manier wil men effectief de particuliere woningvoorraad aanpakken.

meer verscholen inzet

De volgende manieren van inzet zijn toegepast, waarbij de DU is opgegaan in een breder fonds en het moeilijker is de inzet afzonderlijk in beeld te houden:

- onderbrenging *in een fonds* dat mede wordt gevoerd door andere bronnen. Onder 'andere bronnen' vallen in het algemeen in elk geval provinciale middelen (fondsen voor bepaalde doelstellingen, zoals transitie van de particuliere woningvoorraad, verbetering van leefbaarheid), maar ook middelen uit Rijksregelingen (bijvoorbeeld Regiodeals).

In de regio *Achterhoek* is een Regionaal investeringsfonds ingesteld, waar de DU-middelen in zijn gestort. Dit fonds is bedoeld voor regionale projecten die bijdragen aan de ontwikkeling van de Achterhoek. Dit fonds wordt ook door andere middelen gevoerd, waardoor er geen strikte scheiding te maken is welke projecten met de DU-middelen zijn medefinancierd.

In Eemsdelta en Hoogeland zijn de DU-middelen onderdeel van een 'krimpfonds', waaruit de krimppogaven worden bekostigd. In het krimpfonds zijn ook provinciale bijdragen, bijdragen van gemeenten, van corporaties en bedrijven gestort.

- Storting in specifieke of algemene reserve om te kunnen aanwenden voor projecten.

Hoogeland

In de (voormalige) gemeente Eemsmond werd de DU in een specifieke reserve gestort. In de (voormalige) gemeente de Marne werd de DU toegevoegd aan de algemene reserve, waardoor de specifieke uitgaven niet terug te halen zijn, maar in principe gebruikt werd om het Woon- en Leefbaarheidsplan uit te voeren.

- Voeding voor Dorpsontwikkelingsmaatschappijen (DOM), ter ondersteuning van leefbaarheid in dorpen.

Bestedingen vanuit fondsen of reserves kunnen bij deze vormen van inzet niet één op één worden gekoppeld aan de DU. De DU speelt echter wel een rol in het totaal van de ‘krimp-projecten’ die worden uitgevoerd.

3.4 Besteding DU

Uit de voorgaande beschrijving van de verschillende bestedingsvormen van de DU, blijkt dat lang niet altijd traceerbaar is waarvoor de DU precies is ingezet. Vier regio’s konden inzicht bieden in de verdeling van de DU over projecten.

traceerbare DU-inzet naar thema’s

Uit de vier regio’s die inzicht in de DU-besteding hebben kunnen geven, komen de volgende beelden naar voren:

Oost-Groningen

Alle met DU-middelen bekostigde projecten op het beleidsterrein (a) ‘Ruimte en wonen’ liggen. Het betreft driekwart van de DU. De overige kwart is besteed aan regionale organisatie en het ontwikkelen van regionaal beleid.

Parkstad Limburg

Van de regionaal ingezette DU (75%) is circa 85% ingezet op het beleidsterrein (a) ‘Ruimte en wonen’. Hiervan heeft een groot deel betrekking op mobiliteit: fietsverbindingen, rail- en weginfrastructuur (bijdrage DU aan grotere projecten). De overige circa 15% is besteed aan (c) economie, projecten die de regio economisch aantrekkelijker moeten maken, met name op het terrein van vrijetijdsbesteding.

Westelijke Mijnstreek

Van de regionaal ingezette DU (75%) is verreweg het meest DU-geld ingezet op (a) de woningmarkt: herstructurering / sloop particuliere woningvoorraad en aanpassing woningvoorraad op veranderende vraag in verband met vergrijzing, en voor het aantrekkelijker maken van de regio als woongebied. Daarbij wordt ook toekomstgericht rekening gehouden met energietransitie en klimaatadaptatie.

Noordoost Fryslân

De DU-middelen zijn ingezet op verschillende projecten, veelal in de sfeer van verkenningen en analyses en opstellen van visies en agenda’s. Deze zijn verspreid over de thema’s (a) Wonen en ruimte, (b) Voorzieningen en (c) Economie. Ook is een kwart besteed aan regionale coördinatie en lobby, gericht op het binnenhalen van financiering. Voor enkele grote projecten is de DU ingezet als cofinanciering; kleinere zijn geheel uit de DU bekostigd.

Bovenstaande vier voorbeelden laten zien dat de DU in deze regio’s vooral is aangewend voor (a) **Ruimte en wonen** (inclusief mobiliteit). Daarnaast is ook toekomstgericht ingezet op het **economisch aantrekkelijker maken van de regio**, aansluitend op de thema’s met betrekking tot **duurzaamheid**, zoals energietransitie en klimaatadaptatie.

Voorts is er een regio -**Maastricht-Mergelland**- die, expliciet heeft gekozen voor één thema *transformatie van maatschappelijk vastgoed*. Onderwijsgebouwen, gymzalen, buitensportaccommodaties en gemeenschapsvoorzieningen die leegstaan ten gevolge van de krimp, worden getransformeerd naar nieuwe bestemmingen. De DU-gelden hebben een hefboomfunctie voor het realiseren van deze projecten.

“Door voor één thema te kiezen wordt er inhoudelijke focus aangebracht en worden geld en menskracht gebundeld en kunnen we dus het meest efficiënt en effectief werken.”

DU-inzet naar thema – globale duiding

In de overige vier regio's is geen 1:1-relatie tussen de inzet van DU-middelen en de bestedingsrichting zichtbaar. Wel komen algemene beelden naar voren:

Eemsdelta en Hoogeland

De DU-middelen worden mede ingezet binnen regionale uitvoeringsprogramma's van het Woon- en Leefbaarheidsplan. Die programma's hebben betrekking op (a) leefbaarheid, woningmarkt, (b) versterken van de regionale voorzieningenstructuur, zorgvoorzieningen en onderwijs, ook recreatie en sportvoorzieningen.

Zeeuws-Vlaanderen

Om de omvang van de opgaven op het terrein van wonen en voorzieningen inzichtelijk te maken, is eind 2013 voor Zeeuws-Vlaanderen een maatschappelijke kosten-batenanalyse verricht. Uit de analyse komen drie centrale beleidsopgaven naar voren, namelijk omvangrijke en kostbare herstructurering van de woningvoorraad, concentratie van voorzieningen en herbestemming van bestaand vastgoed.

De DU-middelen zijn ingezet bij (a) *Ruimte en wonen*: de aanpak van de particuliere woningvoorraad (aankoop en sloop van verpauperde panden), (b) *onderwijsvoorzieningen*: voorschoolse educatie en onderzoek naar mogelijkheden voor clustering van voorzieningen en voor (c) *economie*: bijdrage aan het Sectorbureau grensarbeid. Het betreft een kleine bijdragen vanuit de DU aan projecten met hoge kosten.

Achterhoek

De DU is ondergebracht in een regionaal investeringsfonds. Hieruit is vooral ingezet op het thema (a) wonen, transformatie van vastgoed en buitengebied, leefbaarheid en (c) economie met projecten op het gebied van circulaire economie en energietransitie en van smart werken en innovatie.

3.5 Samenvattend: werking DU

Uit het deskresearch komt naar voren dat er een verscheidenheid is aan manieren waarop de DU een rol speelt voor het aanpakken van krimpproblematiek. Regio's zijn daar creatief in gebleken: voor ondersteuning en coördinatie, voor beleidsvoorbereidende projecten (onderzoek, verkenning, uitvoeringsagenda opstellen), voor het aanjagen of geheel uitvoeren van nieuwe projecten, voor bijdrage aan bestaande projecten (triggermoney, rondkrijgen financiering of niet specifiek herkenbaar doordat de DU deel uitmaakt van een breder samengesteld fonds) en als startkapitaal voor een woonbedrijf. De DU blijkt dus op velerlei wijzen een bijdrage te leveren aan het stimuleren van regionale krimpaanpak.

De DU vormt in veel gevallen **niet de enige financieringsbron** van projecten.

Bij sommige ('recentere') krimpregio's ligt meer nadruk op het opzetten van samenwerking, het laten doen van onderzoek en verkenningen, het ontwikkelen van een regionaal afwegingskader en/of uitvoeringsprogramma. Bij één van de krimpregio's komt de gezamenlijke visievorming binnen de regio nu op gang. De DU heeft (samen met andere middelen) een stimulerende, aanjagende en versterkende rol gespeeld voor het regionaal aanpakken van krimpproblematiek.

Bij andere ('oudere') krimpregio's was al meer verkend en uitgewerkt en hadden samenwerkingsstructuren al vorm; daar wordt meer ingezet op uitvoering van concrete projecten, waarbij de DU als aanjaaggeld, cofinanciering of – soms – aanvullend dekkingsmiddel dient. De DU-middelen hebben dan vooral een rol gespeeld bij het tot uitvoering laten komen van regionale projecten.

De inzet van de DU gebeurt op verschillende **beleidsterreinen**: ruimte en wonen, voorzieningen en economie. Bij de meeste regio's is de inzet op ruimte en wonen, met nadruk op herstructurering van de particuliere woningvoorraad, dominant. Maar ook inzet op voorzieningen en op transformatie van leeggekomen maatschappelijk vastgoed is kenmerkend voor de DU-inzet. Voorts is er expliciete aandacht voor recente ontwikkelingen, met name op het gebied van duurzaamheid en met betrekking tot verandering in bevolkingssamenstelling, waarop men, met behulp van de DU-inzet, inspeelt.

4 Leren van negen krimpregio's

4.1 Inleiding

De bevindingen uit de kwantitatieve analyse en documentenanalyse is aangevuld met kwalitatief onderzoek bij de negen krimpregio's. Hieruit zijn niet alleen 'verhalen achter de cijfers' ontleend maar is ook input gehaald voor **toekomstbeelden** van de krimpregio's. De transitie biedt namelijk ook kansen voor de krimpregio's. In de evaluatie diende daarom ook te worden bekeken welke kansen voor de toekomst er worden gezien voor de krimpregio's, op welke manieren krimpregio's zich aantrekkelijk kunnen maken of aantrekkelijk kunnen blijven.

Er is gekozen voor een 'lerende evaluatie', die erop is gericht om samen met regionale stakeholders de feiten te duiden, oog te krijgen voor andere visies om vandaaruit een realistisch regionaal perspectief te kunnen schetsen. Doel was dat zowel de krimpregio's als het rijk leren van de opgedane ervaringen met de DU Bevolkingsdaling.

Per krimpregio zijn gesprekspartners gezocht ten behoeve van de evaluatie. Hierbij is steeds gestreefd naar een combinatie van direct bij krimpbeleid betrokkenen en zogenaamde 'non-usual suspects'. Deze non-usual suspects, waaronder bijvoorbeeld lokale journalisten en vertegenwoordigers van bewonersgroeperingen, dienden vooral ook om te voorkomen slechts 'politiek gewenste' antwoorden te krijgen. De gesprekken vonden allen plaats via een Ms-Teams meeting, duurden ruim anderhalf uur en hadden een half open karakter. Dat wil zeggen dat er weliswaar een itemlijst was van thema's die in ieder geval aan de orde moesten komen, maar dat er volop ruimte was voor de deelnemers zelf om onderwerpen in te brengen. Omdat het onderzoek plaatsvond in vakantietijd was het niet mogelijk alle respondenten tegelijk in één meeting te verzamelen. Daarom zijn ook individuele interviews op afstand afgenomen.

clustering regio's in drie bijeenkomsten

Krimpregio's hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken (bevolkingsdaling over een langere periode en een perifere ligging in Nederland ten opzicht van de Randstad). Daarnaast hebben regio eigen, specifieke problematiek die vaak samenhangt met de historisch gegroeide sociaal-economische structuur van de regio (zie ook paragraaf 2.6). Sommige regio's lijken op elkaar in hun specifieke kenmerken, bijvoorbeeld ten aanzien van stedelijkheid, aard van de werkgelegenheid of potentie (aantrekkelijkheid) van de omgeving. Er zijn ten behoeve van de verdiepingsslag drie clusters van krimpregio's samengesteld met per cluster (deels) overeenkomstige kenmerken en problematiek.

1. **Eemsdelta, Oost-Groningen, Hoogeland**. Deze krimpregio's liggen alle drie in Groningen. Tijdens de evaluatie van de DU zal ook zeker de aardbevingenproblematiek aan de orde komen die tot nieuwe opgaven en uitdagingen op het gebied van krimp heeft geleid.
2. **Parkstad Limburg, Maastricht-Mergelland, Westelijke Mijnstreek**. Deze krimpregio's liggen alle drie in Zuid-Limburg. Het bijzondere aan deze regio is het stedelijke karakter, waardoor de opgaven rond krimp deels anders zijn dan in meer rurale krimpregio's.
3. **Zeeuws-Vlaanderen, Achterhoek, Noordoost Fryslân**. Deze krimpregio's liggen perifeer in ons land, maar hebben alle drie een gecombineerd industrieel-toeristisch profiel. Daarnaast hebben de regio's middelen ontvangen in het kader van de Regiodeal.

Teneinde onze bevindingen uit de groepsgesprekken te toetsen en om het lerende aspect van de evaluatie nog beter uit de verf te laten komen, is na de drie groepsessies een afsluitende online-bijeenkomst gehouden. Om de bevindingen in een mogelijke breder perspectief te plaatsen is daaraan ook deelgenomen door een vertegenwoordiger van de samenwerkende plattelandsgemeenten (P10). Een lijst van organisaties waaruit de deelnemers afkomstig zijn in de bijlage opgenomen.

Voordat we de bevindingen uit de kwalitatieve analyse presenteren (in paragraaf 4.3 tot en met paragraaf 4.7) wordt in paragraaf 4.2 kort ingegaan op enkele demografische ontwikkelingen op basis van CBS-data.

4.2 Demografische ontwikkelingen krimpregio's

De krimpregio's worden hierna kort getypeerd met behulp van rechtstreeks bij het CBS beschikbare data.²² Bevolkingsdaling is een kwantitatief gegeven. De daling van het aantal inwoners gebeurt echter niet gelijkmatig over de hele linie van alle bevolkingscategorieën. In documenten en interviews is naar voren gekomen dat er verandering plaatsvindt in de samenstelling van de bevolking; bepaalde categorieën nemen sterker af dan andere, of sommige nemen zelfs toe. Er is daarom gericht gekeken naar cijfermatige duiding van genoemde aspecten, voor zover uit direct beschikbare data mogelijk.

Verfijnder inzicht kan op basis van deze gegevens niet worden geboden. In hoeverre er bijvoorbeeld selectiviteit is naar opleidingsgraad van vertrekkenden, van sociaal-economische status van vestigers, of hoeveel 'terugkeerders' er zijn onder de vestigers (in de regio geboren personen), zal met onderstaande cijfers niet in beeld komen. Dit vormen interessante thema's voor nadere uitdieping.

Hierna worden de volgende kenmerken in beeld gebracht, waarbij de krimpregio's telkens worden vergeleken met de overige Nederlandse gemeenten, exclusief de vier grote steden:

- de ontwikkeling van het aantal **inwoners** (meting bevolkingsdaling) en het aantal **huishoudens**;
- de ontwikkeling van het aandeel **jongeren** respectievelijk het aandeel ouderen;
- de ontwikkeling van het aantal inwoners met een **migratie-achtergrond**;
- de verhouding tussen **natuurlijke bevolkingsontwikkeling** (geboorteoverschot of -tekort) en **migratiesaldi**.

De genoemde kenmerken van de krimpregio's worden als totaal en per afzonderlijke krimpregio in beeld gebracht. Hierdoor wordt een duidelijke typering op hoofdlijnen per regio en voor de krimpgemeenten in het totaal verkregen.

inwoners en huishoudens

In de eerste plaats is gekeken naar de bevolkingsdaling: de ontwikkeling van het aantal inwoners in de periode 2015-2019. Hiernaast zijn de cijfers van de ontwikkeling van het aantal huishoudens gezet.

²² Uitgebreidere typering, zoals op basis van specifiek bij het CBS op te vragen microdata, valt buiten de context van het onderhavige onderzoek en is daarom niet gedaan.

Tabel 4.1: Ontwikkeling aantal inwoners en aantal huishoudens (2015-2019²³)

Krimregio	Inwoners				Huishoudens		
	2020	2015	2019	2015-2020	2015	2019	2015-2019
Eemsdelta	45.857	47.560	46.051	-3,2%	21.504	21.384	-0,6%
Oost-Groningen	135.208	136.769	134.822	-1,4%	61.888	61.993	0,2%
Hoogeland²⁴	47.801	50.142	47.888	-4,5%	21.882	21.391	-2,2%
Parkstad Limburg	257.069	259.730	256.863	-1,1%	124.555	125.793	1,0%
Maastricht-Mergelland	206.814	207.236	206.954	-0,1%	105.838	107.899	1,9%
Westelijke Mijnstreek	133.301	135.072	133.551	-1,1%	63.311	64.085	1,2%
Zeeuws-Vlaanderen	105.192	105.684	105.499	-0,2%	48.792	49.575	1,6%
Achterhoek	298.804	297.696	298.788	0,4%	126.105	129.156	2,4%
Noordoost Fryslân	124.045	124.555	123.736	-0,7%	51.610	52.280	1,3%
Totaal krimregio's	1.354.091	1.364.444	1.354.152	-0,8%	625.485	633.556	1,3%
Rest NL excl. G4	13.626.145	13.241.841	13.529.729	2,2%	5.849.372	6.052.628	3,5%

Bron: CBS. Bewerking Cebeon

- De krimregio's hebben gemiddeld per saldo *0,8% van het aantal inwoners verloren* tussen 2019 en 2015, terwijl de overige gemeenten in Nederland zijn gegroeid met 2,2%.
- De mate van bevolkingsdaling *verschilt per regio²⁵*, tussen -0,1% (Maastricht-Mergelland) en -3,2% (Eemsdelta), terwijl de bevolking in de Achterhoek licht is toegenomen met 0,4%.
- Kijken we naar het *aantal huishoudens*, dan zien we een toename van gemiddeld 1,3% in de krimregio's, tegenover 3,5% voor de rest van Nederland. De algemene tendens van huishoudensverdunding doet zich in de krimregio's dus ook voor.
- Ook ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal huishoudens zijn er verschillen tussen de regio's. Deze liggen in lijn met de ontwikkeling van het aantal inwoners.

leeftijdsspecifieke kenmerken

Vervolgens is gekeken naar het aandeel jongeren respectievelijk het aandeel ouderen in de bevolking, en de ontwikkeling daarin sinds 2015, uitgedrukt in 'groene druk' en 'grijze druk'.

'Groene druk' is de verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. Dit cijfer geeft inzicht in de verhouding van de jeugd tot het (potentieel) werkende deel van de bevolking.

'Grijze druk' is de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar.

²³ Het aantal huishoudens per 1-1-2020 is nog niet beschikbaar bij het CBS. Daarom is de periode 2015-2019 in beeld gebracht.

²⁴ Bij de gemeentelijke herindeling van Het Hogeland in 2019 is een deel van de voormalige gemeente Winsum (Ezinge) niet meegegaan, maar onderdeel geworden van de gemeente Westerkwartier. Dit verklaart de ogenschijnlijk sterke bevolkingsdaling van 2018 naar 2019.

²⁵ Hoogeland laten we buiten beschouwing bij de vergelijking tussen regio's vanwege het effect van de gemeentelijke herindeling.

Tabel 4.2: Groene en grijze druk (verhouding t.o.v. 20-65-jarigen; 2015-2020)

Krimpregio	Inwoners	Groene druk			Grijze druk		
		2015	2020	2015-2020	2015	2020	2015-2020
<i>Eemdelta</i>	45.857	0,37	0,36	-2%	0,40	0,45	13%
<i>Oost-Groningen</i>	135.208	0,37	0,36	-3%	0,40	0,44	13%
<i>Hoogeland</i>	47.801	0,41	0,40	-2%	0,36	0,43	19%
<i>Parkstad Limburg</i>	257.069	0,31	0,31	0%	0,38	0,43	15%
<i>Maastricht-Mergelland</i>	206.814	0,30	0,29	-3%	0,36	0,41	13%
<i>Westelijke Mijnstreek</i>	133.301	0,32	0,31	-5%	0,37	0,43	17%
<i>Zeeuws-Vlaanderen</i>	105.192	0,35	0,34	-3%	0,42	0,47	11%
<i>Achterhoek</i>	298.804	0,39	0,37	-5%	0,37	0,42	14%
<i>Noordoost Fryslân</i>	124.045	0,43	0,42	-2%	0,35	0,39	14%
Totaal krimpregio's	1.354.091	0,35	0,34	-3%	0,37	0,43	14%
Rest NL excl. G4	13.626.145	0,39	0,38	-3%	0,31	0,35	12%

Bron: CBS. Bewerking Cebeon

Conclusies groene druk:

- In de krimpregio's is in 2020 de groene druk lager dan gemiddeld in de overige Nederlandse gemeenten: 0,34 in de krimpregio's ten opzichte van 0,38 in de overige gemeenten. *Er zijn in 2020 in krimpregio's dus minder jongeren in de bevolking dan in de rest van het land.*
- Ook in 2015 was dit het geval. De groene druk in de krimpregio's is zelfs iets afgenomen in die periode (met 3%). De afname was echter even sterk als in de overige gemeenten. *In de ontwikkeling van de groene druk onderscheiden krimpregio's zich dus niet van de overige gemeenten.*
- Tussen krimpregio's is er verschil: met name in de *drie Zuid-Limburgse regio's is de groene druk laag*. Wel zijn de ontwikkelingen verschillend: met name in de Westelijke Mijnstreek is sprake van een relatief sterke daling.
- Er zijn ook krimpregio's met een bovengemiddelde groene druk: Hoogeland (0,40) en Noordoost Fryslân (0,42).

Conclusies grijze druk:

- In de krimpregio's is in 2020 de *grijze druk hoger* dan gemiddeld in de overige Nederlandse gemeenten: 0,43 in de krimpregio's ten opzichte van 0,35 in de overige gemeenten. Er zijn in 2020 in krimpregio's dus duidelijk meer ouderen in de bevolking dan in de rest van het land. Dit geldt ook voor elke krimpregio afzonderlijk.
- Ook in 2015 was dit het geval. De *grijze druk in de krimpregio's is toegenomen* in die periode (met 14%, meer dan in de overige gemeenten (12%)). *De vergrijzing was in de krimpregio's al groter en neemt ook nog eens sneller toe.*
- Twee krimpregio's springen eruit wat betreft de snelheid van vergrijzing: Hoogeland (+19%) en de Westelijke Mijnstreek (+17%) in deze periode.

kenmerkende migratieachtergrond

Er is nagegaan wat het aandeel personen met een migratie-achtergrond is en wat de aard van die migratie-achtergrond is: niet-westers of westers.

'Migratieachtergrond' is een kenmerk dat weergeeft met welk land een persoon is verbonden op basis van het geboorteland van de ouders of van zichzelf.

Als 'westerse' achtergrond geldt verbondenheid met een land in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië, en Indonesië en Japan.

Als ‘niet-westerse’ achtergrond geldt verbondenheid met een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije.

Tabel 4.3: Aandeel inwoners met migratieachtergrond, onderscheiden naar westers en niet-westers (% t.o.v. 1-1-2020; 2015-2020)

Krimpregio	2020	2015			2020		
	Inwoners	Totaal	waarvan westers	waarvan niet-westers	Totaal	waarvan westers	waarvan niet-westers
<i>Eemsdelta</i>	45.857	14%	7%	7%	15%	7%	8%
<i>Oost-Groningen</i>	135.208	10%	6%	4%	11%	6%	5%
<i>Hoogeland</i>	47.801	6%	4%	2%	8%	4%	3%
<i>Parkstad Limburg</i>	257.069	24%	19%	5%	25%	18%	7%
<i>Maastricht-Mergelland</i>	206.814	24%	17%	7%	27%	19%	8%
<i>Westelijke Mijnstreek</i>	133.301	19%	14%	5%	20%	14%	6%
<i>Zeeuws-Vlaanderen</i>	105.192	25%	20%	5%	28%	22%	6%
<i>Achterhoek</i>	298.804	11%	7%	4%	11%	7%	5%
<i>Noordoost Fryslân</i>	124.045	5%	3%	2%	5%	3%	3%
Totaal krimpregio's	1.354.091	17%	12%	5%	18%	12%	6%
Rest NL excl. G4	13.626.145	18%	9%	9%	20%	9%	11%

Bron: CBS. Bewerking Cebeon

- Uit de bovenstaande tabel blijkt dat in 2020 het aandeel personen met een *migratieachtergrond in de krimpregio's iets lager is* (18%) dan in de overige Nederlandse gemeenten (20%).
- Ook in 2015 was er een klein verschil (17% versus 18%). De toename van personen met een migratieachtergrond is in de krimpregio's minder snel gegaan (+1%-punt) dan in de overige gemeenten (+2%-punt).
- Er blijkt een duidelijk verschil in herkomstlanden tussen krimpregio's en de rest van Nederland: *in krimpregio's betreft het veel meer westerse landen* (12% westers, versus 6% niet-westers) dan in de rest van Nederland (9% westers, versus 11% niet-westers).
- In zowel krimpregio's als de rest van Nederland is het aandeel personen met een niet-westerse achtergrond gestegen tussen 2015 en 2020. *Daarin onderscheiden krimpregio's zich niet van de rest van het land.*
- Tussen krimpregio's bestaan opvallende verschillen ten aanzien van personen met westerse migratieachtergrond. Alleen de *drie Zuid-Limburgse regio's en Zeeuws-Vlaanderen* hebben een hoog aandeel van deze categorie, met percentages tussen 14% en 22%. *De overige vijf krimpregio's hebben juist een relatief klein* deel personen met westerse migratieachtergrond.
- Wel geldt voor elke krimpregio dat het aandeel personen met *niet-westerse migratieachtergrond laag* is.

bevolkingsontwikkeling: betekenis van natuurlijke ontwikkeling en migratie

Toename of daling van het totaal aantal inwoners is de resultante van de natuurlijke bevolkingsontwikkeling (het aantal geboorten minus het aantal sterfgevallen) en migratie (het aantal vestigers minus het aantal vertrokken personen). In onderstaande tabel is aangegeven hoe de uiteindelijke bevolkingsontwikkeling tot stand is gekomen voor de periode 2015 tot en met 2018. Er zijn op dit moment nog geen cijfers over buitenlandse migratie beschikbaar over het jaar 2019.

Tabel 4.4: Samenstelling bevolkingsontwikkeling²⁶: geboorteoverschot, binnenlands migratiesaldo, buitenlands migratiesaldo (per 1.000 inwoners op 1-1-2020; 2015-2018)

Krimregio	2020	2015 - 2018			
	Inwoners	Geboorte-overschot	Binnenlands migratiesaldo	Buitenlands migratiesaldo	Bevolkings-ontwikkeling
<i>Eemsdelta</i>	45.857	-17	-35	19	-33
<i>Oost-Groningen</i>	135.208	-16	-142*	143*	-14
<i>Hoogeland</i>	47.801	-6	-12	3	-15
<i>Parkstad Limburg</i>	257.069	-18	0	7	-11
<i>Maastricht-Mergelland</i>	206.814	-15	-17	30	-1
<i>Westelijke Mijnstreek</i>	133.301	-14	2	1	-11
<i>Zeeuws-Vlaanderen</i>	105.192	-14	-9	22	-2
<i>Achterhoek</i>	298.804	-8	-4	17	4
<i>Noordoost Fryslân</i>	124.045	-1	-7	1	-7
Totaal krimregio's	1.354.091	-13	-20	27	-6
Rest NL excl. G4	13.626.145	3	4	13	21

Bron: CBS. Bewerking Cebeon

*) De binnenlandse en buitenlandse migratiesaldi zijn sterk beïnvloed door de aanwezigheid van het AZC in Ter Apel.

- De krimregio's worden, niet verrassend, gekenmerkt door een *bevolkingsdaling* (-6 pro mille), terwijl in de overige gemeenten een stijging is (+21 pro mille).
- De bevolkingsdaling is de uitkomst van een geboortetekort (13 pro mille, waar de rest van Nederland een positief geboorteoverschot heeft), een binnenlands vertrekoverschot (20 pro mille, waar de rest van Nederland een vestigingsoverschot heeft) en – een de andere kant op werkend – buitenlands vestigingsoverschot van 27 pro mille, waar dat in de rest van Nederland 13 pro mille is.
- *Alle krimregio's hebben een geboortetekort*. De omvang ervan varieert echter. Bij drie regio's is het tekort betrekking laag (Hoogeland, Achterhoek, Noordoost Fryslân), in de overige zes regio's is het tekort veel forser, tussen 14 en 18 pro mille.
- *Alle krimregio's hebben een positief buitenlands migratiesaldo*²⁷. Dit is echter in vier regio's betrekkelijk laag (Hoogeland, Parkstad Limburg, Westelijke Mijnstreek, Noordoost Fryslân, namelijk 1-7 pro mille). In de overige vier regio's (*Eemsdelta, Maastricht-Mergelland, Zeeuws-Vlaanderen en Achterhoek*) is er een *substantieel buitenlands migratiesaldo, dat bijvoorbeeld hoger is dan het geboortetekort* in deze regio's.
- Ten aanzien van de rol van binnenlandse migratie is er een sterk wisselend beeld tussen de krimregio's onderling. Er is, met uitzondering van twee regio's (Parkstad Limburg en Westelijke Mijnstreek), een vertrekoverschot: *er trekken meer mensen weg naar elders in Nederland dan er zich vestigen in de krimregio's*. Dit gebeurt in *Eemsdelta, Maastricht-Mergelland en ook Hoogeland* in sterke mate.

Al met al laat tabel 4.4 zien, dat achter een simpel getal van 'bevolkingsdaling' verschillende bewegingen schuil gaan, van *geboortetekort en (over het algemeen) binnenlands vertrekoverschot enerzijds*, en *buitenlands vestigingsoverschot anderzijds*. De mate waarin deze drie factoren invloed op de uiteindelijke bevolkingsontwikkeling hebben, verschilt echter sterk tussen de individuele krimregio's.

²⁶ De bevolkingsontwikkeling is berekend op basis van de drie gepresenteerde variabelen geboorteoverschot, binnenlands en buitenlands migratiesaldo, zonder administratieve correcties. Er zijn daardoor kleine afwijkingen ten opzichte van de verschillen in inwonertallen op 1 januari van elk jaar

²⁷ De regio Oost-Groningen laten we met betrekking tot migratiecijfers buiten beschouwing, aangezien hier de invloed van de aanwezigheid van het Asielzoekerscentrum in Ter Apel een grote invloed op de migratiecijfers heeft.

samenvattend

Als algemene typering van krimpregio's geldt, dat

- de **bevolkingsdaling** tussen 2015 en 2019 0,8% was, terwijl de overige Nederlandse gemeenten zijn gegroeid met 2,2%;
- er **meer vergrijzing** is en deze sneller toeneemt dan in de overige Nederlandse gemeenten;
- er relatief iets **minder jongeren** zijn, maar dat **de ontwikkeling niet afwijkt** van de rest van Nederland
- er iets **minder personen met een migratieachtergrond** zijn, maar relatief meer een westerse achtergrond hebben in vergelijking met de rest van Nederland (exclusief G4). Er zijn echter grote verschillen tussen regio's.
- de bevolkingsdaling een resultante is van geboortekort en binnenlands vertrekoverschot enerzijds en buitenlands vestigingsoverschot anderzijds. Dit geldt echter niet voor alle regio's. Ook de mate waarin de drie factoren een rol spelen verschilt sterk per regio.

Er is dus sprake van verschillen in demografische ontwikkeling tussen krimpregio's en de rest van Nederland (exclusief G4). Voor de krimpregio's zelf geldt dat het beeld divers is. Er zijn verschillen maar ook duidelijke overeenkomsten. De demografische analyse onderstreept de diversiteit in de uitgangspositie waarmee krimpregio's te maken hebben gehad in de periode van de decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling.

We gaan hierna per regio dieper in op de verhalen achter de cijfers en toekomstbeelden.

4.3 Groningen

DU Bevolkingsdaling: koppelkansen en experimenten

De DU Bevolkingsdaling, jaarlijks circa € 4 miljoen, heeft volgens de betrokken partijen in Groningen een positieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de regio. In het gebied waar de aardbevingen plaatsvonden bood het geld van het Nationaal Programma Groningen veel **koppelkansen** met de krimpgelden. Zo konden scholen zowel fysiek opgeknapt worden (aardbevingsgeld) als ook onderwijsinhoudelijk worden vernieuwd (krimpgelden).

In Oost Groningen, waar geen aardbevingsgelden naartoe gaan, hebben de DU-middelen een belangrijke bijdrage geleverd aan de financiering van het **Regionaal Woon en Leefbaarheidsplan (RWLP)**²⁸. Dit RWLP wordt door meer betrokkenen aangewezen als 'topper' in de regio. Er zit veel kwaliteit in dit plan en men werkt hierbij effectief en over grenzen (sectoraal en geografisch) heen. In het RWLP werd in 2016 de 'menukaart particuliere woningvoorraad' gepresenteerd met daarin 'keuzegerechten': projecten die als laaghangend fruit kunnen worden gezien omdat ze op korte termijn tegen bescheiden middelen tot duidelijke resultaten kunnen leiden.

Onder meer via het RWLP heeft de DU geleid tot meer **experimenten** en een groeiend bewustzijn van de problematiek. De pilot 'energiecoaches' in Musselkanaal en Westerwolde zijn voorbeelden van experimenten die zijn geïnitieerd door het RWLP. Hierin zijn huishoudens bezocht voor een gesprek en advies over energiegebruik. Experimenteren is zinvol, want het levert inzichten op over succes- en faalfactoren en zo verbetering van de aanpak/methodiek, maar na het experiment is het geld op voor een vervolg.

²⁸ Circa een derde van de begroting van het RWLP, wat neerkomt op 50% van de krimpgelden voor Oost Groningen.

Een nadeel van de DU is dus dat het om geringe bedragen gaat. *‘Maar als ik bijvoorbeeld kijk naar Stads-kanaal of Veendam waar dezelfde problematiek is, maar geen aardbevingsgelden, dan kom je met de DUGelden tot een gesprek en een conferentie en dan is het geld gewoon op’.*

De krimpgelden vanuit de DU zijn nuttig geweest, maar alleen in combinatie met andere geldstromen, zoals provinciaal en gemeentelijk geld, aangevuld met bijdragen van corporaties en andere partijen in de regio. In de delen van de regio met aardbevingen lopen de geldstromen ook door elkaar heen: *‘In dit gebied zijn aardbeving en krimp totaal met elkaar verweven... af en toe zit ik ook te denken van, God waar wordt dat nu uit betaald? Krimpgelden of aardbeving?’*

Dilemma: integraal of sectoraal?

In de voormalige gemeente De Marne (nu onderdeel van gemeente Het Hogeland) is krimp vanouds integraal benaderd, want wonen is nu eenmaal moeilijk te scheiden van vraagstukken als leefbaarheid, onderwijs en zorg. De krimpgelden die hierheen vloeiden kwamen hier op een grote hoop terecht en konden mooi gecombineerd worden met provinciaal en gemeentelijk geld, aangevuld met bijdragen van corporaties en andere partijen in de regio. Binnen de gemeente Het Hogeland is er nu echter een tendens om weer meer sectoraal te gaan denken, naar voorbeeld van Oost Groningen. Daar huldigt men het credo *‘integraal denken werkt het best, maar heeft als risico dat je maar blijft praten met elkaar’*. Uiteindelijk is sectoraal denken voor een bestuurder makkelijker, want het leidt sneller tot tastbaar resultaat). Het levert een dilemma op: sectoraal ga je sneller, maar integraal kom je verder. Dit blijft een lastig issue.

woningproblematiek: van kwantiteit naar kwaliteit

Er is lange tijd ingezet op het terugbrengen van de voorraad woningen, op de **kwantiteit** dus. Daarvoor werd in Oost Groningen bijvoorbeeld het Sloop- en Transitiefonds ingezet. Nu is er steeds **meer aandacht voor kwaliteit**. *‘Waar wij 8 jaar geleden dachten dat het probleem zat in de huursector, zit die nu vooral in de goedkope particuliere sector’* (uitgeponte huurwoningen). Eigenaren kunnen het onderhoud niet opbrengen. *“Je gunt deze eigenaren een woningcorporatie!”*²⁹ Corporaties moeten volgens enkele betrokkenen een rol krijgen om particuliere eigenaren te helpen hun bezit waarde te laten houden. Nieuwe concepten zijn nodig (zie ook noot 2). Maar de onrendabele top is gigantisch. In het aardbevingsgebied kun je dat slim oplossen, maar elders kan dat niet, omdat er te weinig geld is.

Aandacht voor kwaliteit is ook van belang om trek uit de stad Groningen te faciliteren. Huishoudens, met name gezinnen, verlaten de stad Groningen vanwege oplopende huizenprijzen. De oververhitte woningmarkt drukt woningzoekenden uit de stad, een proces dat bij meer populaire steden in ons land waarneembaar is, zoals Amsterdam of Utrecht. *‘Laatst kwamen er op een oud-schoolpand in Zuidwolde dat te koop stond dertig gegadigden af. Dat was acht jaar geleden ondenkbaar geweest’.*

De groepen die de stad Groningen willen verlaten, zoeken in de omliggende regio **naar kwalitatief goede, maar betaalbare woningen**. De voorraad in de krimpregio’s moet dus ook vernieuwing kennen. Probleem is dat (betaalbare) nieuwbouw bijna niet rendabel is. Dus vanuit de markt gebeurt het bijna niet. Er zouden daarom nieuwbouwsubsidies overwogen kunnen worden naast de reeds bestaande sloopsubsidies. *‘Dat die nieuwbouw niet op gang komt is een doodsteek op langere termijn voor de regio’s’.*

Hierbij gaat voornamelijk wel vooral om de dorpen die vlak bij de stad liggen: Bedum en Winsum liggen dicht bij de stad Groningen en zijn meer in trek bij gezinnen. De Marne en Eemsummond liggen verder weg. Daar is nog wel leegstand, waarbij het in De Marne meevalt. Dit past in beeld dat dorpen bij de stad het beter doen dan afgelegen dorpen. Deze ‘tweede’ ring kent soms nog gebreken in de infrastructuur, zoals snel internet.

²⁹ Met het ‘Inpondfonds’ koopt men binnen het RWLP goedkope koopwoningen op en brengt ze terug in de sociale huurvoorraad. Op termijn volgt dan vaak sloop. Het is één van de keuzegerechten.

Lokale verschillen binnen herindelingsgemeenten

In dorpen in de voormalige gemeente De Marne heeft de krimpaanpak door de jaren heen zijn vruchten afgeworpen. Het beleid was integraal opgezet en werd in samenspraak met de bewoners ontwikkeld (*'We hebben onze ideeën nooit over de schutting gegooid, maar hebben inwoners eerst gevraagd wat ze ervaren, om daarna samen op te trekken'*). Met de herindeling van Bedum, Winsum, De Marne en Eemsmond tot de nieuwe gemeente Het Hogeland in 2019 is de succesvolle krimpaanpak van De Marne voor het hele gebied van toepassing verklaard. De gemeente werkt met een **'dorpenbudget'**: elk dorp kan initiatieven indienen. Door de ervaring met dit beleid loopt dit in De Marne beter dan in de rest van het gebied. Daarom houdt een dorpencoördinator nu in de gaten of het uitblijven van initiatieven in dorpen zijn oorzaak vindt in een gebrek aan noodzaak ('het gaat goed in het dorp') of juist in onwetendheid of apathie bij de inwoners.

wat blijft zijn 'zorgen over zorg'

Bij de gesprekspartners bestaat veel bezorgdheid over de toekomst van de regio waar het gaat om de **groeiende zorgvraag**. Er is een aantal ontwikkelingen waar te nemen:

- Vergrijzing. Die levert een steeds grotere zorgvraag op, terwijl:
- Vrijwilligers die zorg verlenen ook steeds ouder worden: *'In sommige dorpen doen 70-plussers de boodschappen voor 80-plussers'*. Jonge vrijwilligers hebben een ander tijdbestedingspatroon, hun inzet is meer selectief en gericht op eigen interesses.
- Import van sociale problemen uit andere delen van het land:

'Ik ken praktijkvoorbeelden dat vanuit de sociale dienst in Rotterdam is gezegd: goh, zou je niet in Groningen gaan wonen, want voor de prijs van je kelderbox hier kun je een huis kopen in Nieuw-Beerta....en inmiddels zitten drie kinderen in de jeugdzorg, twee kinderen in de bijstand en kost het gezin ons 60.000 euro per jaar'

Volgens de demograaf van de provincie ondersteunen de cijfers dit betoog: wat je nu ziet, is dat de krimp is gestopt. Vanaf 2016 is er een **'indrukwekkende migratieomslag in Oost Groningen'**. Dat betreft zowel binnenlandse als buitenlandse migratie.

Allereerst het binnenland: *'Niet alleen vanuit de stad maar vanuit heel Nederland komen er mensen op Oost Groningen af'* Verklaring: woningnood in grote delen van Nederland. In Oost Groningen is er voorraad; je ziet er **bevolkingsgroei zonder nieuwbouw**. Hier komen goedkope koopwoningen vrij door sterfte. De overleden alleenstaande eruit – gezinnetje erin. *'Maar als je kijkt wie er dan op die woningen afkomen; dat zijn niet altijd de meest draagkrachtige en kansrijke mensen'* Er komen veelal **kwetsbare groepen** wonen. Ook trekt het relatief goedkope vastgoed (lege scholen, kerken) marktpartijen in de zorg aan die daar ruimtes in zien voor klinieken e.d. Zo moest één gemeente een initiatief afwijzen om een groep gameverslaafde allochtone jongeren uit de Randstad te huisvesten. *'En dan zegt men in Den Haag: nou er komen dan wel mensen bij jullie wonen; daar moet je toch blij mee zijn?'* Voor deze problematiek is er in de huidige aanpak nog weinig aandacht.

Verder is er **influx van buitenlandse werknemers**, vooral arbeidskrachten uit Oost-Europa die bijvoorbeeld in de Eemshaven werken. Bewoners vinden dat een zorgelijke ontwikkeling. In sommige gevallen kopen werkgevers of vastgoedpartijen voor de buitenlandse werknemers hele complexen woningen op. Deze groep nieuwkomers heeft andere leefpatronen dan de oorspronkelijke bewoners, wat ervoor zorgt dat overlast wordt ervaren. Als voorbeeld werd genoemd dat deze bewoners hun tuin slecht onderhouden. De huisvesting van buitenlandse werknemers in Groningen wordt nu dus vooral benaderd vanuit thema overlast. Voor het behoud en groei van regionale werkgelegenheid is deze groep echter van belang. Wanneer er geen voldoende arbeidsaanbod is, vestigen nieuwe bedrijven zich niet. Voldoende goede woonruimte voor deze groep is van belang voor het economisch vestigingsklimaat. *'Houd je omgeving aantrekkelijk voor deze arbeiders'*, zo stelt een betrokkene.

Het **grootste probleem** vormt echter het feit dat de actieve, hoger opgeleide, jongere mensen wegtrekken en dat mensen met minder kansen achterblijven en binnenkomen. Door deze selectieve migratie blijft er in de Groningse krimpregio's een bevolking over die relatief oud en ongezond is en te kampen heeft met veel (structurele) werkloosheid.

toekomst: geen sprintje, maar een marathon

Vanuit het perspectief van bevolkingsdaling gloort er hoop aan de Groninger horizon: met de aantallen bewoners gaat het wel goed. Maar qua samenstelling van de bevolking en de aardbevingenproblematiek zijn er zorgen. *'Het gaat hier in Groningen om bestaanszekerheid en dat is een basisvoorwaarde. Als dat niet op orde hebt, en dat hebben we soms niet, dan komen we niet verder dan wonen werken en welzijn; de basis drie. En daar zijn we hier heel druk mee bezig.'* Dat betekent dat de **'weg omhoog'** nog ver weg is. De regio voelt behoefte aan langjarige financiële ondersteuning, waarmee men **'rustig kan bouwen'**.

Financiering via Regiodeals en dergelijke stimuleringsmiddelen hebben nadelen: *'Goede manier om op programmatische wijze extra geld naar binnen te fietsen, maar aan de andere kant vind ik het ook wel wat bezwaarlijk dat het een soort van schoonheidswedstrijd is wie de beste lobby heeft en het leukste plan'*. Het leidt er ook toe dat lokale bestuurders zich soms schoothondjes van het rijk voelen. *'Ik ben echt voor 20 minuten soms naar Den Haag gereden, om half 9 op woensdagochtend. En dat deed je dan he, want er lagen miljoenen op de plank'* en *'Ik dacht, het gaat om 12,5 miljoen, nou dan schrijf ik ook iets over agro'*. Wel is de eis van regionale samenwerking bij krimpgebieden belangrijk in een regio waar kerktoerenpolitiek vanouds veel voorkomt: *'Ik heb van dichtbij meegemaakt hoe iedere gemeente bezig was een zo groot mogelijk deel van de beschikbare middelen binnen te harken. Men vond elkaar in samenwerkingsverbanden omdat dergelijke verbanden de garantie vormden voor het succesvol binnenhalen van middelen. Maar over de verdeling werd eindeloos gesteggeld'*. Regionale samenwerking komt niet vanzelf tot stand.

Maar wat echt nodig is, is een langjarig, bestendig programma *'zonder te hoeven zeggen kijk es hoe leuk, hoe zelig of hoe innovatief of hoe dan ook, dat kost zoveel energie en kracht, ook van partners in de regio'*. Werken aan Groningen is geen sprintje, maar een marathon.

4.4 Zuid-Limburg

DU Bevolkingsdaling: hefboom voor investeringen

De DU Bevolkingsdaling, jaarlijks circa € 5,5 miljoen, heeft volgens de betrokken partijen een **positieve bijdrage geleverd** aan de ontwikkeling van Zuid-Limburg. Het zwaartepunt van de krimpgebieden lag bij de regio Parkstad Limburg, waar de gelden zijn ingezet voor leefbaarheidsdoelen, grootschalige fysieke herstructurering en economisch structuurversterking. De middelen uit de DU zijn op verschillende wijze aangewend, als **trigger-geld of hefboom om grotere investeringen** aan te jagen.

De triggerfunctie van de krimpgebieden zie je zowel in de stedelijke als landelijke kernen terug. In Parkstad Limburg met zijn stedelijke karakter heeft men het zelfs over een **multiplier** van 22. *'Bijvoorbeeld in Rol-duckerveld (Kerkrade-Oost), daar is € 5,5 miljoen subsidie ingegaan en daar wordt € 117 miljoen geïnvesteerd'*. Maar het geld hielp ook bij het financieren van kleinere projecten in kleinere kernen, omdat ze zorgden voor draagvlak voor krimpbeleid onder de bevolking. Ook in combinatie met andere middelen (bijv. Regiodeal) zijn de krimpgebieden effectief gebleken. Zo bood de DU uitkomst om het gat te dichten in de financiering van de Buitenring, een ringweg om het stedelijk gebied van Parkstad. Als zeer positief hierbij ervoer men het feit dat het langjarige financiering betrof; het bood de kans iets op te bouwen.

Ook heeft de DU regionale samenwerking bevorderd, wat zeker in Zuid-Limburg niet vanzelfsprekend was. Het belangrijkste effect van de middelen is volgens de meeste betrokkenen echter de erkenning die de regio heeft gekregen vanuit het rijksbeleid.

weer op de radar van de rijksoverheid

Jarenlang hing over de regio een grauwsliuier, zo stellen diverse respondenten. Dat geldt met name voor de Oostelijke Mijnstreek, waar onder de bevolking lange tijd het **gevoel** leefde **min of meer vergeten** te zijn: *'We hadden het idee dat we eigenlijk niet meer op de radar stonden bij de overheid'*. 'Zij in Den Haag' hadden geen enkele aandacht voor de regio die vroeger als steenkolenproducent zo belangrijk was voor het hele land, zo was het gevoel. In de twee andere regio's in Zuid-Limburg was de bevolkingsdaling en economische teruggang minder heftig. Zo is het dal in de Westelijke Mijnstreek – waar altijd veel werkgelegenheid was bij bedrijven als DSM, Sabic en VDL – nooit zo diep geweest.

Het krimpbeleid, dat rond 2010 is ingezet, heeft in het defaitisme in de Oostelijke Mijnstreek verandering gebracht. Met name in de gebieden waar massief is geïnvesteerd, zoals Heerlen en Kerkrade is de stemming aan het omslaan: *'Er is een hele andere dynamiek ontstaan in die wijken'* en *'Mensen hadden gewoon het idee, we doen er weer toe'* (Kerkrade). De metamorfose van Heerlen is symbolisch voor die omslag.

De gelden van de DU zijn echter ook **juist regionaal**, in kleine kernen in de Oostelijke en Westelijke Mijnstreek en het Heuvelland ingezet, ten behoeve van verbetering leefbaarheid. Dat had belangrijk effect bij lokale bevolking, het zorgde ervoor niet vergeten te zijn: Anders hoorde men al snel *'Ja, dat geld gaat allemaal naar Kerkrade of Heerlen'*.

zelfbewustzijn en regionale samenwerking

Parallel aan de looptijd van het krimpbeleid in ons land lijkt er de afgelopen tien jaar een sterker zelfbewustzijn in Zuid-Limburg te zijn ontstaan. De trots op de eigen identiteit is toegenomen, waarbij ook de aandacht voor Limburgse muziek in de rest van het land een rol gespeeld zou kunnen hebben.

Uit de **Parkstad Monitor** blijkt ook dat de mensen positiever worden, juist in wijken met transformatie. In het begin was men sceptisch, maar later tevreden. Wat positief bijdraagt is dat in sommige krimpprojecten ook een **duurzaamheidsaanpak** mee loopt. Nieuwe woningen zijn veel energiezuiniger en dat merken mensen ook in hun beurs. En dat bevalt goed. De aandacht voor de regio met de middelen die daaraan gepaard gingen brengt een respondent er zelfs toe om te stellen: *'Krimp bracht veel goeds'*.

Op ambtelijk niveau wijzen de gesprekspartners uit Zuid-Limburg erop dat de krimp gelden een **sterke impuls** gaven aan regionale samenwerking en coördinatie tussen overheden. De gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein hebben hun krachten bijvoorbeeld gebundeld in de oprichting van het Participatiebedrijf Westelijke Mijnstreek.

Meer samenwerking in Zuid-Limburg

Niet alleen binnen elk van de drie regio's, maar ook tussen de drie krimpregio's in Zuid-Limburg is er de laatste jaren meer samenwerking. Dit is opvallend, omdat er binnen de regio verschillen zijn in omvang en aard van de problematiek. Zo is er in de Westelijke Mijnstreek op dit moment nog geen uitgebreide leegstand, terwijl Maastricht altijd een beetje een dubbele houding heeft ingenomen (*'Zo van, wij hebben geen krimp, niets aan de hand hier'*). Regionale samenwerking op de schaal van Zuid-Limburg *'blijkt onder meer uit de gezamenlijke structuurvisies die we hebben opgesteld rond wonen, ruimte en economie. En we leren van elkaar. Belangrijk daarbij is de regiocoördinatiefunctie, die we mede uit de DU-gelden betaalden'*. Die bereidheid tot samenwerking wordt als zeer positief ervaren, hoewel er op dit vlak nog veel te winnen valt. Of zoals Peter Bertholet, één van de gesprekspartners, het in een gelijknamig artikel in *Ruimte + Wonen* (dec. 2019, pp. 40-49) onder woorden brengt: *'Uiteindelijk is de regio van niemand'*.

migratie uit de regio, maar ook terugkeer

Er was lange tijd sprake van een **selectieve migratie** uit Zuid-Limburg: jongeren en hoger opgeleiden vertrokken uit de regio. Dit verlies aan inwoners die belangrijk zijn voor de toekomstkracht van de regio blijft aandacht vragen. Respondenten constateren echter ook een (begin van) ommekeer. **Steeds meer jongeren komen na hun opleiding terug naar de regio**. Men gaat wonen in bijvoorbeeld Sittard. Daar is sprake van

een stedelijke sfeer, maar toch in de ‘eigen’ omgeving. Pendelen naar onder meer Eindhoven is geen uitzondering.

Ook voor sommige ouderen (pensionado’s) lonkt Limburg weer. Voor hen voelt het als terug naar ‘huis’, terug naar de geborgenheid van vroeger. Maar Limburgers die de regio hebben verlaten zien ook dat er steeds meer faciliteiten zijn in de regio. Men ziet de stad Heerlen hipper worden, mede door het opknappen van de openbare ruimte. Alles in de stad wordt aantrekkelijker gemaakt. *‘Heerlen is lange tijd niet zo leefbaar geweest’.*

toekomst: lange weg vereist lange adem

Het gaat goed in Zuid-Limburg, maar tegelijkertijd is er in de regio nog veel te doen. Er zijn **drie punten** die volgens de gesprekspartners om blijvende aandacht vragen.

Om te beginnen constateren de betrokkenen een noodzaak tot het **verbreden van de transitieagenda**. Er dringen zich urgente sociale vraagstukken op. Nog steeds is er sprake van intergenerationele armoede. Die concentreert zich vaak in bepaalde wijken/buurtten (*multi-problem-wijken*), met name in de steden. Hier is overheidsinterventie in structurele zin gewenst. De vergelijking met het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid dringt zich op. *‘In het fysieke vlak hebben we behoorlijke paradepaardjes weten te realiseren. Maar nu is aandacht nodig voor de sociaaleconomische aspecten. Vergelijk het met de Rotterdam-Zuid-aanpak’.* Een respondent vat dit punt als volgt samen: *‘Uiteindelijk zit het probleem niet in de stenen maar in de mensen. Daarin moet je structureel gaan investeren.’*

Verder vragen de betrokkenen aandacht voor het feit dat bovengenoemde problematiek na **de decentralisatie van het sociaal beleid** op het bordje van de gemeente terecht zijn gekomen. Lokale vertegenwoordigers stellen vast dat de gemeenten deze opgave niet of nauwelijks meer aan kunnen; het water staat ze aan de lippen. Of zoals een gesprekspartner het ondiplomatiek stelt als de financiële huishouding van de gemeente ter sprake komt: *‘Die is gewoon zwaar klote. We redden het niet’.* Een collega heeft dezelfde boodschap, maar zegt het wat keuriger: *‘Ik houd mijn hart vast als de rekening voor de corona wordt neergelegd bij de gemeentebegrotingen, wat er dan overblijft van ons sociaal beleid.’*³⁰

Ten slotte wijzen lokale bestuurders op het feit dat – ondanks de verbeterde aandacht voor de regio – Zuid-Limburg voor de rijksoverheid nog steeds **een relatief vergeten hoek van Nederland** vormt: *‘De regio wordt niet gezien als een krachtbron’.* Een pregnant voorbeeld is het uitblijven van het doortrekken van de spoorlijn Randstad-Heerlen-Aken. Zo’n rechtstreekse verbinding zou het veel makkelijker maken om te profiteren van de ligging van Zuid-Limburg in de Euregio, want: *‘Wij zijn een doodlopende straat in Nederland, maar om ons heen leeft het. Maar we hebben geen toegang’.*

Zuid-Limburg centraal in de Euregio

Menig respondent stoort zich aan het gebrek aan aandacht vanuit het rijk voor de positie van grensregio’s. *‘Alleen vanuit Den Haag bezien zijn we Randland. We liggen hier midden in de Euregio’.* En die grensligging biedt kansen voor het lokale bedrijfsleven. Zo loopt net over de grens van Zuid-Limburg op dit moment het grootste economische structuurversterkingsprogramma van Europa, *Strukturwandel im Rheinischen Revier* (herstructurering van de bruinkoolindustrie). Om daarvan te kunnen profiteren, heeft Zuid-Limburg goede verbindingen nodig. Maar daar is op nationaal niveau nauwelijks aandacht voor. *‘Als je vier jaar geleden op de NS-routeplanner ‘Heerlen-Aken’ intikte, kreeg je een route waarmee je 3,5 uur onderweg was. Lopend ging sneller.’* Maar niet alleen naar Aken wenst men betere verbindingen, ook naar Luik, Hasselt en bijvoorbeeld Brussel. *‘Aken en Luik hebben geen krimp, hè. Trek die trein eens door naar Aken, aub’.* Een gesprekspartner verzucht dan ook *‘Mensen in de Randstad kunnen zich niets voorstellen bij een grensregio’.*

³⁰ Deze problematiek komt ook naar voren uit de kwantitatieve analyse van dit onderzoek. De krimpgemeenten geven veel meer uit aan sociaal domein dan niet-krimpgemeenten.

Al met al constateert men in Zuid-Limburg dat veel ontwikkelingen de goede kant op gaan. Maar, zo wordt er telkens aan toegevoegd: in dit deel van het land is er nog een lange weg te gaan en dat vereist een lange adem van alle betrokkenen. Blijvende aandacht, gepaard gaande met inzet van extra middelen vanuit het rijk, ziet men als hoogst noodzakelijk.

4.5 Zeeuws-Vlaanderen

DU Bevolkingsdaling: druppel op de gloeiende plaat in een grensregio

De DU Bevolkingsdaling, jaarlijks bijna 400.000 euro, is volgens de betrokken partijen in Zeeuws-Vlaanderen niet meer dan *'een druppel op de gloeiende plaat. Je kunt er een woning mee opkopen, maar daar houdt het mee op'*. Die kwalificatie heeft te maken met de relatief geringe omvang van het bedrag (van alle krimpregio's het laagste bedrag, als je Noordoost Fryslân en De Marne – nu deel van Het Hogeland waarin ook Eemdelta zit – niet meerekent) gekoppeld aan de grote herstructureringsopgave in de regio, met name in de woningmarkt. Volgens adviesbureau Ecorys, dat in 2013 een MKBA heeft gemaakt, bedragen de kosten minimaal 100 miljoen euro, in het meest extreme scenario zelfs 200 miljoen euro. Als Zeeuws-Vlaanderen de krimpgelden niet had ontvangen, had het maar weinig verschil gemaakt. De saneringsopgave in de woningvoorraad is daar simpelweg te groot voor.

Toch heeft de DU volgens de gesprekspartners wel positieve effecten gehad voor Zeeuws-Vlaanderen. De ontvangende gemeente Terneuzen (die het geld heeft verdeeld over de rest van de regio) heeft een deel van de DU ingezet om drie panden aan te kopen en te saneren. Een ander deel van het geld is gebruikt om een sectorbureau op te tuigen dat zich richt op het verbinden en uitbouwen van grensoverschrijdende activiteiten op het gebied van de arbeidsmarkt – een thema dat in dit deel van Zeeland erg relevant is.

Het belang van Vlaanderen

Het woord 'Vlaanderen' in Zeeuws-Vlaanderen zegt het al: deze regio is van oudsher sterk gericht op België. Jongeren gaan bijvoorbeeld voor middelbaar onderwijs naar Vlaamse scholen, terwijl het ziekenhuis van Brugge ook in het *daily urban system* van veel inwoners zit. Daarnaast pendelen redelijk veel Zeeuws-Vlamingen over de grens voor hun werk. Vandaar dat de regio zich al jaren hard maakt voor hulp bij het oplossen van arbeidsmarktvaagstukken – er liggen met name veel juridische barrières. Op hun beurt komen de Belgen graag naar Zeeuws-Vlaanderen, en niet alleen om te winkelen in Sluis. Ze kopen bijvoorbeeld woningen die ze in familieverband opknappen. Dat levert een kwaliteitsimpuls op in de dorpen waar die woningen staan. Dat grensoverschrijdende verkeer beoordeelt men in de regio positief: *'Wij moeten ons gezicht meer richten naar het zuiden, naar België, dan naar het noorden. Daar ligt de potentie'*.

toekomst: trots op onderwijs, maar ook zorgen

In Zeeuws-Vlaanderen is men trots op de ontwikkeling van de organisatie van het voortgezet onderwijs over de afgelopen jaren. Door een teruglopend aantal leerlingen moesten **scholen** noodgedwongen **samenwerken**, maar dat is gelukt en levert resultaat op. Aan deze ontwikkeling hebben de krimpgelden van het rijk overigens niet bijgedragen.

Tegelijkertijd hebben de betrokkenen ook zorgen over de toekomst van de regio. Zeeuws-Vlaanderen kampt met meerdere uitdagingen, aldus de gesprekspartners:

- **Woningmarkt** De noodzakelijke sanering van de woningvoorraad loopt in de miljoenen (zie hiervoor) en vraagt daarom veel financiële inspanningen. Zolang het geld er niet is, kan de regio geen stappen op dit terrein zetten. Afgezien hiervan speelt het probleem van de verduurzaming. Met

name ouderen en eigenaren van tweede woningen hebben hier niet veel zin in en vragen zich af of investeringen wel nut hebben. Juist in een vergrijzende regio levert dit problemen op.

- **Bereikbaarheid** De regio is via de Westerscheldetunnel (6,6 kilometer) verbonden met Zuid-Beveland. Er wordt tol geheven, wat de bereikbaarheid van de sowieso perifeer gelegen regio niet ten goede komt. *'Zeeuws-Vlaanderen is nog erger dan een dierentuin. Voor een dierentuin hoef je alleen te betalen als je erin gaat. Voor Zeeuws-Vlaanderen ook als je eruit gaat.'* Overigens gaat er via de tunnel meer verkeer uit dan erin komt – Zuid-Beveland trekt meer dan Zeeuws-Vlaanderen.
- **Aantrekkelijkheid** Zeeuws-Vlaanderen mag dan een toeristengebied zijn, veel jongeren verlaten de regio om hun heil ergens anders te zoeken. *'De dynamiek die zit er bij ons niet in, hè. Als je hier op zaterdagmiddag op het marktplein in Oostburg loopt dan, zitten er een paar mensen op het terras en dat is het dan. Je merkt echt dat de jeugd weggetrokken is, dat we daar een aderlating doen'.*

Niet krimp, maar ontwikkeling!

In Zeeuws-Vlaanderen zijn burgers en bestuurders het label 'krimp' beu. *'We schieten in ons eigen voet om regio als topkrimpg gebied te verkopen'*. De regio heeft dan ook de wens om haar kansen uit te venten. Er is evengoed een positief en toekomstgericht verhaal te vertellen, bijvoorbeeld op het gebied van industriële ontwikkeling, toenemende belangstelling van de regio vanuit Vlaanderen en internationale werknemers die het gebied weten te vinden. Afgaande op het demografische profiel mag Zeeuws-Vlaanderen dan een krimpregio zijn, tegelijkertijd is het een regio met ontwikkelingspotentieel.

hartenkreet vanuit Zeeuws-Vlaanderen naar Den Haag

Zeeuws-Vlaanderen pleit voor een **ontwikkelgerichte benadering van de regio**. Het liefst zouden de inwoners en bestuurders het 'krimplabel' van zich afschudden. Natuurlijk sluit men de ogen niet voor zaken die aandacht behoeven (wonen, onderwijs, infrastructuur, arbeidsmarkt), maar dat kan ook vanuit een positiever perspectief. Drie wensen:

- **Van krimp- naar aandachtsgebieden** De framing van Zeeuws-Vlaanderen moet anders. 'Krimpg gebied' als term werkt niet, maak er 'aandachtsgebied' van.
- **Geef corporaties een rol** Voor de saneringsopgave op de woningmarkt in de regio is veel geld nodig. In de bestaande regionale setting is het een illusie dat dit geld uit de markt komt – in Zeeuws-Vlaanderen wordt het gat dat is ontstaan niet opgevuld door projectontwikkelaars. Kijk daarbij ook eens naar corporaties als partners, zij kunnen een nuttige rol vervullen bij de aanpak van de particuliere woningvoorraad. *'Ik zou er voor willen pleiten dat corporaties meer armslag krijgen om in onze regio zich ook vrij te kunnen begeven op de particuliere woningvoorraad'*.
- **Ruimte voor regionaal maatwerk** Het rijk zou meer oog en oor moeten hebben voor regionale verschillen. Dat geldt zeker voor grensregio's. Met een uniform beleid kan Zeeuws-Vlaanderen niet uit de voeten. Bied daarom mogelijkheden voor maatwerk. Een generalistische aanpak werkt niet, laat ruimte voor een regionale invulling.

4.6 Achterhoek

smart governance en regionaal 'investeringsfonds'

In de Achterhoek hebben overheid, ondernemers en maatschappelijke organisaties sinds enkele jaren de handen ineen geslagen om de regionale ontwikkeling te stimuleren. Samenwerking tussen de drie o's (*triple helix*) zien we overal, maar de Achterhoek gaat er een stuk verder in: daar is het een nieuw 'democratisch

model', waarin de acht gemeenten via de Achterhoek Raad het mandaat geven aan de Achterhoek Board om aan de hand van Thematafels projecten uit te voeren om de regio als geheel verder te brengen. Deze nieuwe bestuurlijke samenwerking – die naast publieke samenwerking dus ook publiek-private samenwerking omvat – noemt men in de *Achterhoek smart governance*.

De Achterhoek Board baseert zijn beleid op een Achterhoek Visie 2030 getiteld 'Ruimte voor innovatie, groeien in kwaliteit'. Deze strategische agenda is leidend en bestrijkt niet alleen de terreinen ruimte en economie, maar ook wonen, gezondheid en duurzaamheid. Met de strategische opgaven als uitgangspunt wordt per project gekeken welke financieringsbron het beste past. Soms is dat EU-geld, dan weer een provinciale subsidie of geld uit het bedrijfsleven. In die constellatie moeten we ook de DU Bevolkingsdaling zien die voor de Achterhoek ruim een miljoen euro per jaar bedraagt: het is één van de vele geldstromen die samen een soort Achterhoeks *sociaaleconomisch 'investeringsfonds'* vormen. Juist in hun combinatie leveren de diverse financieringsbronnen een multiplier op. Op deze wijze heeft de Achterhoek onder meer drie innovatiecentra kunnen co-financieren: De Marke in Hengelo voor landbouw, De Steck in Doetinchem voor duurzame economie en CIVON Smart Business Centre in Uft voor innovatie in de *smart industry*. Gemeenschappelijk aan deze hotspots is 'open innovatie'. Maar de krimpgelden hebben bijvoorbeeld ook bijgedragen aan de opzet van het Grenslandcollege, een Associate Degree-instelling van het Graafschap College, de HAN en Saxion dat vanaf 2021 modulair en hybride onderwijs in deeltijd aanbiedt om tegemoet te komen aan de veranderende eisen op de regionale arbeidsmarkt.

Voorbeeld: CIVON Smart Business Centre

Vanuit de DRU-fabriek in Uft bevordert CIVON innovatie, talent- en kennisontwikkeling op het gebied van High Tech Systemen en Materialen. CIVON werkt marktgericht en ondersteunt innovatievragen van bedrijven en maakt daarbij waar mogelijk koppelingen met het middelbaar en hoger onderwijs (Graafschap College, HAN en UT). Daartoe beschikt het CIVON over 3D-printers, co-werkplekken en dergelijke. Tijdens de coronacrisis is het CIVON online gaan werken door zich aan te sluiten bij het initiatief 'Achterhoek Verbindt', waarin vraag en aanbod van het bedrijfsleven bij elkaar is gebracht door wekelijkse videobelsessies. Ook andere organisaties uit de regio zijn aangesloten, zoals VNO-NCW en 8rhoek Ambassadeurs.

van krimp naar groei, ook dankzij nieuwkomers

Uit het bovenstaande blijkt dat de Achterhoek *regionaal-economische ontwikkeling als de methode* ziet om bevolkingsdaling tegen te gaan. Of er sprake is van een causaal verband, is niet te zeggen, maar de Achterhoek als *geheel krimpt niet meer*. Er is wel krimp in enkele individuele gemeenten, maar als je de cijfers bij elkaar optelt is er sprake van een lichte bevolkingsgroei. 'Krimp, ik zie het niet als ik rondfiets door de Achterhoek. Goed, in kleine dorpen staat er wel eens wat leeg, maar dat heeft ook met andere dingen te maken, zoals online winkelen.' Opvallend is dat vooral Doetinchem als de grootste stad van de regio in trek is. Tussen 2010 en 2019 zijn er in de gemeente ruim 2.000 woningen gebouwd. Alleen al in 2019 is de Doetinchemse bevolking met zo'n 450 inwoners gegroeid. Ruim de helft van deze nieuwe inwoners komt uit een andere Achterhoekse gemeente, de rest uit een ander deel van het land. De prijsverschillen van het vastgoed in de Randstad versus het oosten maakt dat mensen anders gaan denken over afstanden op het gebied van woon-werk verkeer. De coronacrisis en het online thuiswerken zwengelt die trend alleen maar aan, zo wordt verwacht. Behalve de prijsverschillen speelt de kwaliteit van de woonomgeving een rol. Voor een provincie stad heeft Doetinchem redelijk veel voorzieningen te bieden. Anders dan in andere krimpregio's gaat het om nieuwkomers die hier uit volle overtuiging willen wonen – dus er is geen instroom van gezinnen uit sociaal zwakke wijken uit het westen van het land. Arbeidsmigranten wonen vaak buiten de regio, onder meer in Duitsland.

Nederland is te klein voor grote verschillen

De Achterhoek ziet de toekomst best rooskleurig in. Er wordt op gewezen dat de regio eigenlijk heel centraal in Nederland ligt. Binnen een uurtje ben je in Utrecht en binnen driekwartier in Oberhausen. Vanuit dat perspectief kan de Achterhoek relatief gemakkelijk bijdragen aan de druk op de woningmarkt in het Westen. *‘Bouw een deel van de anderhalf miljoen woningen hier!’* De regio sluit zich dan ook aan bij deskundigen en studies die aangeven dat het wel eens slim zou kunnen zijn om meer in het oosten te gaan bouwen. Wat is ervoor nodig om die toekomstvisie realiteit te laten worden? Naast krimpgelden (relatief beperkte bedragen) is het vooral belangrijk dat het rijk alle regio’s in het land ‘erbij houdt’. ‘Nederland is te klein voor grote verschillen’, stelt het rapport *Helemaal Nederland* van de K6 (2020) volgens de Achterhoekse partijen terecht *‘Zorg bijvoorbeeld voor goede infrastructuur naar en in de Achterhoek’*. De regio vraagt vooral aandacht voor de op sommige onderdelen **beperkte infrastructuur** (zoals de A18) en het ontbreken van dubbel spoor tussen Doetinchem en Arnhem. Ook de **beperkte beleidsruimte** die er op sommige punten (woningbouw, bedrijventerreinen) is om te kunnen groeien, wordt als een probleem ervaren. *‘Zorg ervoor dat je krimpgebieden niet op voorhand op slot zet!’*

frame: brede welvaart in plaats van krimp

Niet alleen genoeg beleidsruimte is belangrijk, maar ook het juiste frame: een krimpgebied heeft een negatieve connotatie, daar wil je als regio uiteindelijk niet mee geassocieerd worden. Kansrijker is het om de ‘brede welvaart’ oftewel de **kwaliteit van leven in de regio** te benadrukken. De Achterhoek laat op dit punt een hoge score zien, het staat van de 45 gebieden in ons land op de 4e plek qua brede welvaart. *‘Alleen geld verdienen is in de huidige tijd niet meer het enige wat telt. In de Achterhoek snappen en voelen we dat al een tijdje’*. Dat betekent niet dat ondernemers rustig achteroverleunen en zich geen zorgen maken. Vanouds zitten hier veel innovatieve maakbedrijven met internationale afzetmarkten die – corona of niet – nog steeds op zoek zijn naar gekwalificeerd personeel. *‘Talent is voor de Achterhoek het krimpprobleem voor de toekomst’*. Bedrijven leggen hun werknemers dan ook in de watten. Werknemers krijgen de vrijheid om het werk naar eigen inzicht in te richten en met nieuwe oplossingen te komen. Daarbij past dat de Achterhoek een experimenteerregio is, bijvoorbeeld op het gebied van kringloplandbouw.

verre toekomst: de Achterhoek als ‘place to be’

Op termijn zou de Achterhoek vanwege de kwaliteit van leven wel eens een *place to be* kunnen worden. Uit onderzoek van de Wageningen Universiteit (2019) blijkt dat je in de Achterhoek goed zit in tijden van klimaatverandering. Door de stijgende zeespiegel zouden steden als Doetinchem wel eens in trek kunnen komen – daar houd je zeker droge voeten. Dit is natuurlijk wel een ontwikkeling die speelt op de lange termijn (de onderzoekers hebben het over zelfs over 2120). Maar nu al geldt dat stedelingen het platteland steeds meer waarderen. Tegelijkertijd is er een toenemend besef dat je veel problemen kunt oplossen door de natuur erbij te betrekken. De Achterhoek biedt daarvoor een prachtige proeftuin met zijn combinatie van **innovatievermogen** en het groene landschap. Zo zou de regio zich kunnen richten op het bouwen van ‘natuurpluswoningen’.

Natuurpluswoningen voor meer biodiversiteit

Innovatie, natuur en wonen gaan prima samen. Dankzij het grote areaal landbouwgrond (lees: weilanden) in de Achterhoek liggen er kansen voor nieuwe manieren van bouwen: net zoals het nu al mogelijk is ‘energieplus-woningen’ te maken (woningen die per saldo meer energie opwekken dan ze verbruiken), kan de Achterhoek een experimenteerregio worden voor ‘natuurplus’-woningen: weilanden die in bebouwde vorm meer natuurwaarde opleveren dan nu, bijvoorbeeld door het gebruik van natuurlijke materialen en maatregelen gericht op meer biodiversiteit. Het lijkt utopisch, maar wie had er in 2000 geleden gedacht wat er nu op digitaal en duurzaam gebied mogelijk zou zijn? *‘Blijf geloven in innovatie!’*

hartenkreet vanuit de Achterhoek: haak ons aan!

‘Alleen krimp-geld is niet genoeg. Dat kan helpen om projecten te starten en zaken aan te jagen. Zorg er breder voor dat alle gebieden letterlijk en figuurlijk aangehaakt zijn op het land dat we met z’n allen maken.’

4.7 Noordoost Fryslân

DU Bevolkingsdaling: triggerwerking en regionale samenwerking

In de regio Noordoost Fryslân is de DU Bevolkingsdaling (DU; ca. 325.000 euro per jaar) vooral gebruikt als **strooigeld** om processen op gang te brengen die bijdragen aan het behoud en de versterking van de leefbaarheid van dorpen. Zo is een deel van de kringgelden ingezet om een projectvoorstel DOM 2.0 op te stellen (zie kader hieronder). Zo beschouwd hebben de kringgelden dan ook triggerwerking: de regio doet er extra dingen mee en benut het niet om de begroting rond te krijgen of gaten te dichten. Dat laatste zou ook helemaal niet kunnen, omdat het bedrag van de DU daarvoor simpelweg te laag is.

De kringgelden zijn ook nuttig omdat ze regionale samenwerking stimuleren. De middelen worden pas uitgegeven wanneer alle deelnemende gemeenten belang hebben bij een project. Over die regionale samenwerking tussen gemeenten – die plaatsvindt onder de vlag van het begrip ‘ANNO’ – zijn de gesprekspartners zeer te spreken. ANNO II heeft veel gebruik gemaakt van de DU-gelden. *‘Ik denk dat het heel belangrijk is geweest voor de voortzetting van de regionale samenwerking bij ons in Noordoost Friesland dat die gelden er waren want zo had je gelden waarmee je allerlei projecten kon opzetten’*. Een voorbeeld is een woningmarktonderzoek dat binnen ANNO II is opgezet. Dat onderzoek is waardevol omdat het goed inzicht geeft in de regionale situatie en lokale verschillen. Het biedt de corporatie bijvoorbeeld de mogelijkheid om gericht te investeren in kernen die waarschijnlijk gaan krimpen. Ook hier zie je de triggerwerking van de DU terug: het geld ging niet zitten in de uitvoering, maar in het bedenken en organiseren van zo’n project.

Wat zou er zonder de kringgelden in de regio niet gebeurd zijn (de what if?-vraag). In de flyer ‘Krimpmiddelen Rijk versterken regio Noordoost Fryslân’ van Netwerk Noordoost uit juli 2019 worden diverse projecten genoemd. Naast de DOM’s, die ‘rotte kiezen’ in dorpen hebben opgeknapt, wordt bijvoorbeeld ook de mobiliteitscentrale genoemd die gericht is op het slim gezamenlijk organiseren van personenvervoer. Ook wijzen de gesprekspartners op de ontwikkeling van allerlei activiteiten die voorafgingen aan de Regiodeal Noordoost Fryslân (de term ‘regiodeal’ is nota bene ontstaan in ANNO II-verband).

Dorpsontwikkelingsmaatschappijen

In vier dorpen van de gemeente Dongeradeel zijn al jaren dorpsontwikkelingsmaatschappijen (DOM's) actief. Zo'n DOM ontwikkelt relatief zelfstandig initiatieven die de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid in dorpen verbeteren. Het interessante is dat de DOM's uit betrokken dorpsbewoners bestaan die daarvoor de handen uit de mouwen willen steken. Ze krijgen bij het maken van keuzes ondersteuning van professionals. In Noordoost Fryslân was het succes van de DOM's in Dongeradeel aanleiding om er meer mee te doen. Daarom is met ondersteuning van de kringgelden een projectvoorstel DOM 2.0 geschreven om het concept in de hele regio toe te passen. Dorpen in heel Noordoost Fryslân krijgen de mogelijkheid een DOM op te richten. En mogelijk wordt de Dongeradeelse aanpak in de toekomst Friesland-breed toegepast.

De betrokkenen zijn dus tevreden over de rol en inzet van de DU in Noordoost Fryslân. Wel zijn er twee belangrijke aandachtspunten voor de toekomst.

aandachtspunt 1: particuliere woningvoorraad

Door een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens komt er in de regio nog een kleine piek in de vraag naar huizen. Dit maakt de omgang met de particuliere woningvoorraad tot een relevant vraagstuk: wat wordt gesloopt, wat blijft staan, wat wordt verduurzaamd? Hier spelen drie problemen die ertoe leiden dat er op dit vlak maar weinig voortgang wordt geboekt. Om te beginnen vinden bestuurders het lastig om zich met krimp te profileren. Verder is er geen geld voor de uitvoering, omdat een grootschalig transitiefonds ontbreekt. En ten slotte is het mandaat onduidelijk: is de overheid wel de partij om zich met de woningmarkt te bemoeien, ook al werkt die in deze regio niet goed?

Dat de woningmarkt hier niet optimaal werkt, zie je aan een aantal zaken. Weliswaar zijn de woningen heel betaalbaar, maar dat heeft een keerzijde: het heeft ertoe geleid dat veel mensen met lage inkomens in een koopwoning wonen. Van deze doelgroep woont de helft in een koopwoning. De bewoners hebben weinig te besteden voor onderhoud. Ook komen er kwetsbare groepen naar de regio. Die komen niet alleen af op de particuliere voorraad, maar zeker ook op de sociale huurwoningen. *'Reacties uit Emmeloord, Lelystad, Enkhuizen... Dat zijn vaak wel mensen met een rugzak, met sociale problemen. Dan wordt de sociale problematiek in die kleine kernen meteen heel groot. En vaak zie je dat die mensen daar dan maar heel kortstondig wonen. Dus ook geen binding hebben met het dorp'. De vraag is dan, wat moet je met dat soort woningen met deze kwetsbare groepen van buiten. 'Moeten we dat willen, is dat voor zo'n dorp nog acceptabel? Maar je kunt niet tegen mensen zeggen jij mag daar niet wonen, dus het is wel even zoeken, hoe ga je daar mee om hè?'*

In de transitie naar een nieuwe woningvoorraad wordt soms gekozen voor sloop, maar ook voor 'teruggroeien'. In dat geval worden bijvoorbeeld acht woningen 'uit de markt gehaald' om er twee betere huizen voor terug te bouwen. Voor de corporatie is dat een financiële uitdaging. Met een transitiefonds zou je zo'n operatie kunnen financieren.

aandachtspunt 2: voorzieningen in de regio

In een dunbevolkt gebied als Noordoost Fryslân zijn basisvoorzieningen cruciaal, juist ook om het gebied voor de toekomst leefbaar te houden. Infrastructuur - zowel fysiek als digitaal - is een randvoorwaarde. Mensen die geen auto hebben zijn aangewezen op andere vormen van mobiliteit. In de regio is daartoe de mobiliteitscentrale Noordoost Fryslân opgezet, ook wel 'Jobinder' genoemd (Fries voor: 'U bent gearriveerd'). De regio van het doelgroepenvervoer (leerlingen- en Wmo-vervoer) en vraagafhankelijk openbaar vervoer (Opstapper³¹), zijn samengevoegd. Het proces om daartoe te komen is gefinancierd uit de DU. Goed openbaar vervoer blijft echter een zorgpunt. Daar wordt ook op geanticipeerd in de regio. Zo staat in het pakket van eisen voor aanbesteding van het openbaar vervoer de eis om te overleggen met het voortgezet onderwijs als scholen fuseren of veranderen van locatie.

Het woord 'krimp' valt niet overal in de regio goed. Maar waar men het echt voelt, zoals rondom de zeedijk, vinden de mensen het goed dat er oog voor is. Op het gebied van voorzieningen (de bakker om de hoek verdwijnt) verwacht de gemiddelde Fries weinig van de overheid en gaat men ook bij zichzelf te rade. Een zorgpunt dat door meerdere gesprekspartners wordt gedeeld is de ongelijkheid tussen dorpen. Niet alle dorpen zijn even actief, sommige dorpen missen burgerkracht. *'Hoe zorgen we ervoor dat we ook die dorpen mee krijgen en ook daar een ontwikkeling op gang krijgen?'*

³¹ Dit is een systeem waarbij mensen van huis naar het dichtstbijzijnde Opstapperknooppunt worden gebracht vanwaar ze met de bus of trein verder kunnen reizen. Via dit systeem worden mensen ook weer thuisgebracht.

De Friese paradox

Stilzwijgend gaan we ervan uit dat economische welvaart bepalend is voor geluk. Het begrip 'brede welvaart' dat tegenwoordig in zwang is, vraagt ook aandacht voor minder 'harde' zaken in iemands gelukbeleving zoals de kwaliteit van de leefomgeving en de aanwezigheid van rust en ruimte. In Noordoost Fryslân is er in het kader van de vitaliteitsscans met inwoners gesproken. Daaruit blijkt de relevantie van het brede welvaartsbegrip, net zoals in de rest van de provincie. Men spreekt wel van de 'Friese paradox': Friezen zijn gelukkiger dan verwacht mag worden op basis van hun inkomen en opleiding. De waarde van rust en ruimte zou in de toekomst wel eens aan belang kunnen winnen. Maar tegelijkertijd gaat de Friese paradox niet voor elke Fries op – denk aan mensen die in zwakke buurten in de steden wonen. Verder zijn niet alle dorpen even actief, niet overal kunnen ze het op eigen kracht. Dat is een extra argument om aandacht te houden voor de basisvoorwaarden in de regio, zoals goede fysieke en digitale infrastructuur.

toekomst: vertrouwen, maar roep om transitiefonds

In Noordoost Fryslân ziet men de toekomst met vertrouwen tegemoet. Rust en ruimte worden meer gewaardeerd dan in het verleden. *'Ik denk dat als we één ding hebben geleerd van deze tijd is dat het leven in dunner bevolkte gebieden zo slecht nog niet is!'*. De betrokkenen geven aan dat het nu de tijd is om vanuit het **woonbeleid van de rijksoverheid** te kijken naar meer spreiding over het land. Er zijn grenzen aan de groei in het westen en Noordoost Fryslân is echt niet zover weg. Men zou graag snellere verbindingen (waaronder een Lelylijn) vanuit de Randstad naar de regio zien. *'Groei en krimp zijn twee kanten van dezelfde medaille. Tot nu toe hebben we te veel beleid gemaakt op enerzijds groei, en anderzijds krimp, alsof het twee verschillende dingen zouden zijn, maar het zijn communicerende vaten'* Zo moet je er in beleid naar kijken.

Wel vraagt men aandacht voor de **herstructureringsopgave** van de woningvoorraad – die is enorm. Wil je die opgave echt aanpakken, bijvoorbeeld met een opkoop-sloop-regeling, dan is een ruimhartig transitiefonds nodig. Sowieso is er door opkomend populisme meer feeling voor het krimpvraagstuk bij raden en bestuurders gewenst. Alleen al daarom moet de DU blijven bestaan: het geld is belangrijk om nieuwe processen en projecten op te zetten en aan te jagen. Goed, het bedrag is beperkt en bij lange na niet genoeg om wat te doen in de herstructurering van de woningvoorraad – maar het werkt als een trigger.

4.8 Samenvattend: leren van de negen regio's

De analyse toont dat de regio's in ruimtelijke, economische en demografische omstandigheden (knelpunten en kansen) sterk verschillen: hoewel 'bevolkingskrimp' een gemeenschappelijk kenmerk was van deze regio's, zijn er duidelijke verschillen in fasering en (daarmee) ook in oplossingsrichtingen en aanpakken. Bij de verschillende aanpakken speelt naast de fase waarin een regio zich bevindt, vooral de aanwezige financiële ruimte naast de DU (vanuit de DU circa 11,2 miljoen euro per jaar).

Voor een krimpregio heeft bevolkingsdaling niet alleen demografische, maar ook grote sociale, economische en ruimtelijke consequenties. Dat impliceert dat beleid niet alleen op krimp gericht kan zijn, maar een breder sociaal economisch perspectief verdient. Bovendien kent elke regio (en binnen regio's ook weer subregio's) eigen wortels, waardoor van generiek 'krimpleid' geen sprake kan zijn. Succesvol beleid laat zich niet geïsoleerd beschouwen zoals dat in een laboratoriumsetting wel mogelijk is. Dit laat onverlet dat alle regio's alleen al de aandacht voor die via de DU aan hen werd gegeven als zeer waardevol hebben ervaren.

De evaluatie heeft niet alleen successen en mislukkingen in beeld maar ook mogelijke verbeteringen. Door stakeholders aan het woord te laten zijn scherpere handelingsperspectieven voor de toekomst te formuleren. Het probleem is dat dit zich niet in een kookboek laat vatten. Het recept van Zuid-Limburg is niet zondermeer bruikbaar in Oost-Groningen, of andersom. Wel zijn er verschillende ingrediënten te benoemen. De kansrijke ideeën en lessen voor de toekomst zijn opgesloten in de analyses zoals in dit hoofdstuk gepresenteerd. De oplossingsrichtingen zijn dan ook divers en een samenvatting kan daar onvoldoende recht aan doen, zonder alles weer te herhalen. Hoe vervolgens de oplossingen kunnen worden geïmplementeerd is niet van boven af te kondigen. De *couleur locale* bepaalt in sterke mate de mogelijke wegen en doelen.

Daarvoor bieden de casestudies duidelijke aanknopingspunten om van elkaar te leren:

- gezamenlijke regionale probleemanalyse en aanpak (zie Limburg);
- bredere benadering dan alleen bevolkingsdaling (Zeeuws Vlaanderen);
- positieve framing van opgaven en kansen (zie Achterhoek);
- regionale samenwerking en koppelkansen (zie Groningen);
- opstellen menukaart met concrete projecten (smart; Groningen);
- hefboom of trigger money om lokale en regionale projecten een duwtje in de rug te geven (Noordoost Fryslân);
- hefboom voor investeringen (zie multipliereffecten Zuid-Limburg).

5 Conclusies

5.1 Financieel beeld van krimpgemeenten

Uit de **financiële inventarisatie** komt naar voren dat krimpgemeenten **circa 30 euro per inwoner meer dan andere gemeenten uitgeven**. Daarnaast hebben zij bij het cluster ‘overige eigen middelen’ **circa 30 euro minder inkomen** per inwoner, vooral uit grondexploitatie. Deze verschillen worden gedekt met een hogere onroerendzaakbelasting van **circa 60 euro per inwoner**. Verder voegen zij **circa 10 euro per inwoner** minder toe aan reserves. In de vergelijking tussen krimpgemeenten en andere gemeenten is de DU Bevolkingsdaling niet meegenomen en zijn de andere gemeenten gecorrigeerd voor taakzwaarte zodat ze 1 op 1 vergelijkbaar zijn met de krimpgemeenten.

De hogere uitgaven in het klassieke domein liggen vooral in de sfeer van **ruimtelijke ordening en wonen en educatie**. Binnen het sociaal domein is sprake van substantiële dynamiek. Op de ‘harde’ onderdelen van het sociaal domein liggen de uitgaven circa 45 euro per inwoner hoger.³² Op de ‘zachte’ onderdelen liggen de uitgaven circa 45 euro per inwoner lager.³³ Krimpgemeenten lijken op de ‘zachte’ onderdelen te bezuinigen om de hogere uitgaven op de ‘harde’ onderdelen te kunnen bekostigen. De veronderstelling dat de lagere uitgaven samenhangen met nabuurschap blijkt niet uit de cijfers.

Het is belangrijk op te merken dat gemeenten beperkte ruimte hebben om extra uitgaven te doen (boven het niveau waar het gemeentefonds rekening mee houdt). Slechts 10% van de gemeentelijke uitgaven wordt gedekt met (deels beïnvloedbare) eigen inkomsten. Naast het verhogen van de onroerendzaakbelasting kunnen gemeenten alleen extra uitgaven dekken door uitgaven op andere taakgebieden te verlagen (soms tot beneden het niveau waar het gemeentefonds rekening mee houdt).

Krimpgemeenten vormen geen homogene groep. Dit zien we terug in de uitgaven en inkomsten. Waarbij ook de potentie om inkomsten te genereren tussen krimpgemeenten verschilt.

Het financiële nadeel van circa 60 euro per inwoner vertaalt zich via 1,3 miljoen inwoners voor de krimpgemeenten tezamen in een bedrag van **circa 75 miljoen euro**. In de bestuurlijke afweging over dit financiële nadeel dient de inzet van de DU Bevolkingsdaling en de inzet van andere regionale middelen door het Rijk worden meegewogen.

5.2 Bijdrage aan bevordering regionale en integrale aanpak krimpproblematiek?

financiële vormgeving inzet DU

De DU is op verschillende manieren aangewend in de regio's:

- op *projecten*: als volledige financiering van een project of als ‘*aanjaagfinanciering*’ waar andere financiering aan moet worden toegevoegd (cofinanciering door gemeenten of derden);
- op het vormgeven van een *regionaal plan*, uitvoeringsagenda of regionaal afwegingskader voor honoreren projecten;

³² De clusters werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning en jeugd samen.

³³ Het cluster ‘samenkracht en burgerparticipatie’.

- voor regionale *coördinatie* en/of lobby voor de regio;
- als *cofinanciering* voor projecten (al dan niet in het kader van een regiodeal met het Rijk of anderszins gesubsidieerde projecten) of ter aanvulling van een financieringstekort;
- als *startkapitaal* voor specifieke projecten;
- in een *fonds of reserves* die mede worden gevoed door andere bronnen.

Bij meer algemene vormen zijn de DU-middelen vermengd met andere middelen, waardoor **niet te achterhalen is voor welke doelen de DU is ingezet**.³⁴ De middelen van de DU worden dan ingezet in **combinatie** met andere fondsen, afkomstig van het rijk (Regiodeals), provincie en/of gemeenten of uit andere bronnen (markt, woningbouwcorporaties). De DU kan dan als hefboom (*'trigger'*) functioneren, waarmee andere financieringsbronnen worden aangeboord. In enkele regio's zoals Parkstad Limburg en de Achterhoek spreekt men in dat verband over *'multipliereffecten'* (zie hoofdstuk 4 voor enkele aansprekende voorbeelden).

regionaal en integraal

In een aantal regio's is de DU mede gebruikt voor het mogelijk maken of bevorderen van **regionale samenwerking**. Een deel is dan besteed aan coördinatie, probleemanalyse, opstellen van uitvoeringsagenda of van een regionaal afwegingskader. Daar is mede dankzij de DU de regionale samenwerking en integrale aanpak op gang gebracht. Overigens is telkens een beperkt deel van de DU naar ondersteuning van de regionale samenwerking gegaan. Het meeste is geïnvesteerd in projecten.

Bij een enkele regio is de regionale afstemming – vooralsnog – minder dan was beoogd (Zeeuws-Vlaanderen), maar daar wordt inmiddels gewerkt aan een **regiovisie**. De samenwerking in regio's als Groningen en Noordoost Friesland kan daarbij als inspiratie en voorbeeld dienen.

Daarbij speelt ook een rol dat de krimpproblematiek bij de ene regio recenter is dan bij de andere. Met name in Limburg is er reeds lang sprake van krimp en krimpproblematiek en dateert regionale samenwerking (zeker in de regio Parkstad) al van ver vóór de instelling van de DU in 2016. De DU landde daar in een bestaande regionale setting. Ook in Groningen sloot de toekenning van de DU aan op reeds bestaande regionale samenwerking tussen gemeenten in de krimpregio's en de provincie.

In de kwalitatieve verdieping is dit beeld bevestigd. Daar is aangegeven dat een belangrijk effect van de DU-middelen de **sterke impuls** is, die ze hebben gegeven aan regionale samenwerking en regionale coördinatie tussen overheden, bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw en voorzieningen. Dat geldt niet alleen binnen regio's, maar ook tussen regio's. Zonder de DU hadden lokale partijen minder op regionale schaal ondernomen. Zeker in Groningen is dit effect niet te onderschatten. De samenwerking in ANNO (Agenda voor Noordoost Fryslân) bijvoorbeeld, kreeg een sterke impuls door de DU. Maar het wordt ook sterk onderstreept door respondenten uit Zuid-Limburg.

thema's

In de evaluatie van de voormalige krimpproblematiek in het gemeentefonds, die een vervolg heeft gekregen in de instelling van de DU Bevolkingsdaling, is geconstateerd dat gemeenten met sterke krimp in met name het cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing relatief hoge kosten hebben. Uit de analyse van de actuelere gemeenterekeningen (2017-2019) komt ongeveer hetzelfde beeld naar voren. Daarnaast zijn er meerkosten geconstateerd op onderdelen binnen in 2015 gedecentraliseerde taken in het sociaal domein (met name Wmo en Participatie). Hierbij moet worden aangetekend dat krimpgemeenten op 'samenkracht en burgerparticipatie' minder uitgeven. Dit doet vermoeden dat op dit onderdeel door

³⁴ De middelen zijn niet geïdentificeerd en dus vrij inzetbaar. Daarnaast heeft de evaluatie niet het karakter van een verantwoording waarbij precies wordt nagegaan waaraan het geld is besteed.

krimpgemeenten wordt bezuinigd om de hoge uitgaven op de ‘hardere’ taakvelden (binnen de Jeugd, Wmo en Participatie) te bekostigen.

In de kwalitatieve verdieping is voorts naar voren gekomen dat er **diversiteit in opgaven** is, hetgeen zijn weerslag vindt in de besteding van de DU. Niet altijd is ‘krimp’ de noemer waaronder het beleid wordt uitgevoerd.

5.3 Behulpzaam bij realiseren van de krimpspecifieke opgaven?

DU Bevolkingsdaling: zowel erkend als gewaardeerd

In alle regio’s wordt het **belang** van de gelden die via de DU naar het gebied vloeien **erkend** en **gewaardeerd**. Het belang dat de regio’s aan de DU toekennen varieert wel; in sommige regio’s is er namelijk sprake van substantiële overige geldstromen, zoals in het aardbevingsgebied in Noordoost Groningen. De betekenis van de DU is dan relatief beperkt.

bijdrage aan realisatie opgaven

Het feit dat DU-gelden veelal zijn ingezet in combinatie met andere financiële stromen maakt het aanwijzen van concrete effecten niet eenvoudig. Zo zijn de krimp-gelden in de Achterhoek opgegaan in een regionaal **investeringsfonds**. Ook de brede invulling die de regio’s hebben gegeven aan de DU zorgt ervoor dat de relatie tussen oorzaak en gevolg van het beleid minder duidelijk is te leggen. De door enkele regio’s genoemde multipliereffecten onderstrepen het belang van de DU.

Uit de kwalitatieve verdieping bleek bovendien dat de DU ook de mogelijkheid heeft gecreëerd om lokaal met beleidsinitiatieven te **experimenteren** en via projecten draagvlak voor krimpbeleid te vergroten of de zelfredzaamheid van bewoners te stimuleren. Een voorbeeld zijn de Dorpsontwikkelingsmaatschappijen (DOM’s) in Noordoost Fryslân. Naast ‘trigger money’ wordt daarom ook regelmatig de term ‘*strooigeld*’ gebruikt: geld om activiteiten te organiseren die vervolgens lokaal verder worden opgezet.

waardering DU Bevolkingsdaling: koppelkansen, lange termijn en erkenning

Juist de mogelijkheid die de DU biedt om ook andere **fondsen te activeren** en overige initiatieven uit te breiden of te combineren (**‘koppelkansen’**) kan op brede waardering rekenen, hoewel het bedrag zo beschouwd wel als ‘druppel op de gloeiende plaat’ wordt gezien (vgl. Zeeuws-Vlaanderen). Een tweede punt van waardering is het meerjarige karakter van de uitkering. De zekerheid van vijf jaar onafgebroken financiering geeft de ontvangende partijen meer mogelijkheden voor regionaal en lokaal beleid. Een derde pluspunt is de beleving dat de DU een erkenning vormt van de regionale problematiek. Die problematiek, zo is de ervaring in diverse regio’s, wil niet altijd even goed doordringen tot ‘Den Haag’: *‘We hadden het idee dat we eigenlijk niet meer op de radar stonden bij de rijksoverheid’*.

Een belangrijk effect van de middelen is volgens menig gesprekspartner dan ook de **aandacht die de regio heeft gekregen vanuit het rijksbeleid**. In Zuid-Limburg heeft dat er bijvoorbeeld toe geleid dat de negatieve stemming onder de bevolking (‘grauwsluier’) is omgeslagen. *‘Er is een hele andere dynamiek ontstaan in die wijken’* en *‘Mensen hadden gewoon het idee, we doen er weer toe’*.

5.4 Nieuwe inzichten en kansen voor de toekomst

toekomst: positief, maar ‘van stenen naar mensen’

In de negen krimpregio's zijn diverse ontwikkelingen en opgaven waarneembaar die het beleid daar de komende jaren zullen domineren. Qua belang en zwaarte van de trends en problematiek zien we echter aanzienlijke verschillen tussen de regio's.

Positief in een aantal regio's, zoals de Achterhoek en delen van Zuid-Limburg, is dat er op dit moment geen sprake meer is van absolute krimp (daling van de bevolking en huishoudens)³⁵. De regio raakt in trek bij economisch sterke **nieuwkomers** van buiten. Daarbij gaat het zowel om bewoners als om bedrijven. *'Ik denk dat als we één ding hebben geleerd van deze tijd, is dat het leven in dunner bevolkte gebieden zo slecht nog niet is!'* Ook gebieden buiten de Randstad worden aantrekkelijker. Dat draagt bij aan de **regionale ontwikkeling**. In enkele regio's, zoals de Achterhoek, dreigt de positieve economische trend verzwakt te worden door het gebrek aan gekwalificeerd arbeidsaanbod.

Ook hebben de meeste regio's een substantiële **impuls** gegeven aan de gebouwde omgeving (sloop, (ver)nieuwbouw, openbare ruimte) en is veel aandacht uitgegaan naar het in stand houden van voorzieningen zoals onderwijs en streekvervoer. Dat biedt, als we even afzien van de mogelijke effecten van de coronacrisis, een goede positie voor de toekomst.

Maar er zijn ook **serieuze opgaven** die zich aandienen. Om te beginnen is de transitie van de woningvoorraad in de meeste regio's nog verre van voltooid. Daarbij verschuift de aandacht enigszins van de huursector naar de particuliere voorraad. *'Waar wij acht jaar geleden dachten dat het probleem zat in de huursector, zit die nu vooral in de goedkope particuliere sector'* (uitgeponte huurwoningen). Eigenaren kunnen het onderhoud niet opbrengen. *'Je gunt deze eigenaren een woningcorporatie!'*³⁶ Breed wordt de wens geuit woningcorporaties meer mogelijkheden te geven om hierbij een rol te kunnen spelen.

Opvallend daarbij is dat in de regio's ook de behoefte aan nieuwbouw gevoeld wordt. Nieuwbouw is van belang om nieuwkomers voor de regio te interesseren of jongeren te verleiden in de regio te blijven wonen. Nieuwbouw naast sloop en onderhoud derhalve.

Los van de 'stenen' baren sociale problemen in verschillende regio's grote zorgen. De demografische ontwikkeling heeft geleid tot een veranderde bevolkingssamenstelling (relatieve krimp). Met name het achterblijven van sociaal kwetsbare groepen – ouderen en lager opgeleiden – is problematisch. *'Het grootste probleem vormt het feit dat de actieve, hoger opgeleide en jongere mensen wegtrekken en dat mensen met minder kansen achterblijven. Resultaat: een bevolking die relatief oud en ongezond is en veel (structurele) werkloosheid.'*

Dit beeld wordt versterkt in een aantal krimpregio's in zowel het noorden als het zuiden van het land: daar zie je een **influx van sociaal zwakkere groepen** vanuit de rest van Nederland. Aangetrokken door lage woonkosten en beschikbare woningen komen mensen de (krimpregio's binnen, zowel om te kopen als om te huren: *'Dat zijn vaak wel mensen met een rugzak, met sociale problemen, dan wordt de sociale problematiek in die kleine kernen meteen heel groot. En vaak zie je dat die mensen daar dan maar heel kortstondig wonen. Dus ook geen binding hebben met het dorp.'* In het urbane deel van Parkstad Limburg 'gaan deze mensen op' in de anonimiteit van stadswijken. Maar de komst van de sociaal zwakkere groepen leidt overal tot een extra beroep op gemeentelijke middelen uit het sociaal domein, zoals jeugdzorg en Wmo. Door de hoge uitgaven aan deze 'verplichte posten' neemt de ruimte af om te investeren in 'zachtere' delen van het sociaal domein, zoals in voorliggende voorzieningen waar bijvoorbeeld burgerparticipatie wordt geënta-meerd, actieve burgers ondersteuning kunnen krijgen en mantelzorg kan worden georganiseerd.

³⁵ In diverse regio's wijzen de demografische prognoses overigens wel weer op absolute krimp in de toekomst.

³⁶ Met het 'Inpondfonds' koopt men in Oost Groningen goedkope koopwoningen op en brengt ze in de sociale huurvoorraad. Op termijn volgt dan vaak sloop. Het is één van de keuzes in de 'menukaart particuliere woningvoorraad'.

Deze sociale problematiek is ook in de verstedelijkte delen van de negen regio's een punt van aandacht en zorg. *'Uiteindelijk zit het probleem niet in de stenen, maar in de mensen. Daarin moet je structureel gaan investeren.'* De regio's vrezen echter dat het beroep op gemeentelijke fondsen tegen grenzen aanloopt. *"We redden het niet".* En: *'Ik houd mijn hart vast als de rekening voor de corona wordt neergelegd bij de gemeentebegrotingen, wat er dan overblijft van ons sociaal beleid.'*³⁷

In dit kader vielen ook de voornemens van de gemeente Den Haag om daklozen te laten verhuizen naar onder meer Heerlen slecht in die regio, evenals het feit dat Staatssecretaris Blokhuis deze plannen steunde.

DU Bevolkingsdaling in de toekomst – verder kijken dan krimp

Alle regio's geven aan dat aandacht vanuit het rijk voor hun specifieke problematiek in de toekomst noodzakelijk blijft. Daarbij gaat het om het verder stimuleren van positieve (economische) ontwikkelingen én om het ondersteunen bij de **transitieopgave** en bij het omgaan met de dreigende sociale problematiek.

Over één ding zijn bijna alle geïnterviewden het ook eens; **men wil af van het label 'krimp'**. Voor de meeste regio's dekt die term overigens ook de lading niet meer, omdat er (tijdelijk) een einde is gekomen aan de bevolkingsdaling. Ook roept de term 'krimp' beelden op die moeilijk zijn te verenigen met de economische dynamiek die het merendeel van de regio's laat zien. Evenmin doet het generieke label 'krimp' recht aan de verscheidenheid tussen de regio's en de behoefte aan maatwerk. Dit laat overigens onverlet dat de lange termijn tendens nog steeds wijst op bevolkingsdaling met alle consequenties van dien.

De krimpregio's liggen bijna allemaal aan de grens met het buitenland. Dat leidt tot kansen, maar kent ook belemmeringen. Vanuit de regio's wordt met klem gevraagd om specifieke aandacht voor die situatie: *'Mensen in de Randstad kunnen zich niets voorstellen bij een grensregio. Als je het positief wilt framen, bijvoorbeeld door te zeggen 'wij maken Nederland groter', zie je dat we steeds worden afgeschreven. Je komt er niet doorheen.'*

Wat blijft in de regio's die we aan het woord hebben gelaten, is de behoefte aan erkenning van de sociaal-economische problemen in de gebieden – die verdienen op maat gesneden, langjarig en structureel aandacht. De Regiodeals kunnen op waardering rekenen, maar worden tevens als 'schoonheidswedstrijden' gezien. Er gaat heel veel energie zitten in het aantonen dat men aanspraak kan maken op middelen: *'Goede manier om op programmatische wijze extra geld naar binnen te fietsen, maar aan de andere kant vind ik het ook wel wat bezwaarlijk dat het een soort van schoonheidswedstrijd is wie de beste lobby heeft en het leukste plan'* en *'Ik ben echt voor 20 minuten soms naar Den Haag gereden, om half 9 op woensdagochtend. En dat deed je dan hè, want er lagen miljoenen op de plank'*

Vanuit de regio's wordt gevraagd om **regionaal beleid dat investeert in de grote opgaven** op zowel het fysieke terrein (sloop, herbouw) als op het sociale terrein. Ondersteund door een dergelijk beleid kan men in de geografische periferie van ons land weer met vertrouwen naar de toekomst kijken. Noem het toekomstkracht, ontwikkeling vanuit het regionale DNA, endogeen beleid, het maakt niet uit. Maar zo'n aanpak is van belang voor heel Nederland.

³⁷ Deze problematiek komt ook naar voren uit de kwantitatieve analyse van het evaluatieonderzoek; de krimpgemeenten geven veel meer uit aan het sociaal domein dan niet-krimpgemeenten.

Bijlagen

A Respondenten aanvullend kwalitatief onderzoek

Hieronder geven we een overzicht van de organisaties waar de respondenten uit afkomstig zijn.

Groningen

Teams-meeting:

- Woonstichting Groninger Huis (oud-wethouder gemeente Oldambt)
- beleidsmedewerker provincie Groningen
- projectleider Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland
- gebiedsontwikkelaar adviesbureau Rizoem
- bestuurslid Bewonersbedrijf Delfzijl-Noord
- jongeren netwerk Ommekracht, Groningen

1 op 1:

- Weusthuis en Partners adviesbureau (betrokken bij Eemsdelta)
- beleidsmedewerker wonen gemeente Het Hogeland

Zuid-Limburg

Teams-meeting:

- directielid Parkstad Limburg
- senior-adviseur gemeente Maastricht
- beleidsmedewerker gemeente Stein
- regiocoördinator wonen Westelijke Mijnstreek
- raadslid gemeente Landgraaf
- wethouder gemeente Kerkrade

1 op 1:

- bestuurder schutterij Spaubeek, gemeente Beek
- oud-journalist bij De Limburger en L1

Zeeuws Vlaanderen, Noordoost Fryslân en Achterhoek

Teams-meeting:

- projectleider krimp provincie Fryslân
- beleidsadviseur gemeente Sluis
- coördinatie vastgoedsturing woningcorporatie Thús Wonen

1 op 1:

- voormalig lobbyist – adviseur Krimp Regio Noordoost Fryslân
- burgemeester gemeente Oude IJsselstreek
- voorzitter college van bestuur Graafschap College
- senior beleidsmedewerker gemeente Terneuzen
- verbinder in opdracht van CIVON en 8rhoek Ambassadeurs
- journalist Doetinchems Vizier en Achterhoek Nieuws

Reflectiemeeting

Teams-meeting:

- directielid Parkstad Limburg
- projectleider Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland
- adviseur P10 (samenwerkingsverband plattelandsgemeenten)

1 op 1:

- voorzitter college van bestuur Graafschap College

B Documenten van krimpregio's

Eemsdelta / Hoogeland

- Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan 2017-2021 'Noord-Groningen Leeft!' (incl. raadsvoorstel, uitvoeringsprogramma, globale investeringen) (december 2016)
- Regionaal prestatiekader Gemeenten en corporaties 2015-2020: prestatieafspraken met corporaties en huurdersorganisaties (september 2015)
- Evaluatie krimpbeleid Provincie Groningen; Stec Groep (aan provincie Groningen). (Concept, 30-8-2019)

Oost-Groningen

- Menukaart Oost-Groningen (30 maart 2016)
- Prestatiekader RWLP 2018-2023 (juni 2018)
- RWLP Overzicht financiën 2017 t/m 2019 (intern)

Parkstad Limburg

- Ontwikkelagenda Parkstad Limburg (3 maart 2015)
- Overzicht projecten DU Bevolkingsdaling (intern)
- Regionaal Actieplan Bevolkingsdaling Parkstad Limburg (juli 2010)

Maastricht-Mergelland

- Voortgangsoverzicht Leegstand maatschappelijk vastgoed (juli 2016)

Westelijke Mijnstreek

- Collegevoorstel 'Decentralisatie uitkering bevolkingsdaling' (juni 2017)
- DUB middelen 09032020_Cebeon (intern)
- Transformatievisie (en samenvatting BNSP)

Zeeuws-Vlaanderen

Achterhoek

- Uitvoeringsagenda 2.0 Achterhoek 2020 (mei 2016)
- Achterhoek Visie 2030 (mei 2019)

Noordoost Fryslân

- ANNO II, De Agenda voor noordoost Fryslân 2016-2020 (december 2015)
- Krimpmiddelen verdeling middelen (intern)
- Voorbeelden besteding krimpmiddelen in Noordoost Fryslân (Netwerk Noordoost, juli 2019)

Overige

- E-mailberichten van de krimpregio's met specifieke informatie t.b.v. het onderzoek
- Actieplan Bevolkingsdaling en drie voortgangsrapportages
- Samenvatting informatieverzameling onder krimpregio's, ministerie BZK