

**Krimp als structureel probleem**  
**RAPPORTAGE TOPTEAM KRIMP**  
**VOOR GRONINGEN**  
November 2009



# Krimp als structureel probleem

**RAPPORTAGE TOPTEAM KRIMP  
VOOR GRONINGEN**

H.F. Dijkstal, J.H. Mans

November 2009

In opdracht van mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mr. E.E. van der Laan, Minister voor Wonen, Wijken en Integratie

<b>Samenvatting</b>	4
<b>1. Opdracht en werkwijze Topteam</b>	10
1.1 Opdracht	10
1.2 Werkwijze	12
1.3 Leeswijzer	13
<b>2. Krimp in Groningen</b>	14
2.1 Krimp gedefinieerd	14
2.2 Krimp in Nederland	15
2.3 Krimp in Groningen	16
<b>3. Bevindingen Topteam</b>	18
3.1 Thematische insteek	18
3.2 Wonen	19
3.3 Onderwijs	22
3.4 Economie, arbeidsmarkt en mobiliteit	25
3.5 Zorg en welzijn	27
3.6 Bestuurlijke samenwerking	29
3.7 Financiering	32
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	36
4.1 Hoofdconclusie	36
4.2 Conclusies per thema	37
4.3 Aanbevelingen	39
<b>Bijlagen</b>	47
1. Overzicht gesprekspartners	48
2. Documentenoverzicht	50
3. Bevolkingsontwikkeling 2006-2025 PBL/CBS (PEARL 2008)	51
4. Huishoudensontwikkeling 2006-2025 PBL/CBS (PEARL 2008)	52

## Samenvatting



### OPDRACHT

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben het 'Topteam Krimp' ingesteld. De opdracht aan het Topteam houdt in het analyseren van knelpunten en kansen, die bevolkings- en huishoudensdaling met zich meebrengen en het formuleren van oplossingsrichtingen en aanbevelingen.

Het Topteam heeft een onafhankelijk positie en heeft de volgende drie doelstellingen geformuleerd:

1. Het bevorderen van bewustwording en het gevoel van urgentie; omslag in denken en doen van groei naar krimp en van ontkenning naar erkenning.
2. Het formuleren van aanbevelingen voor het oplossen van problemen op korte termijn.
3. Het ontwikkelen van een perspectief en het voorstellen van structurele oplossingen voor de lange termijn.

Het Topteam is begin 2009 de werkzaamheden gestart voor de Regio Parkstad Limburg. In de zomer van 2009 is afgesproken de opdracht van het Topteam te verbreden naar de krimpregio's in Groningen en Zeeland. Deze rapportage heeft betrekking op de krimpsituatie in Groningen.

### WERKWIJZE

Een eerste ontmoeting met de bestuurlijke kernspelers uit Zeeland en Groningen vond plaats op 11 juni 2009 in Den Haag. Deze ontmoeting stond in het teken van het afstemmen van wederzijdse verwachtingen. Voor de uitvoering van de opdracht heeft het Topteam vervolgens een thematische insteek gehanteerd. In het onderzoek van het Topteam zijn als thema's aan bod gekomen: wonen, onderwijs, zorg, welzijn, economie, arbeidsmarkt, mobiliteit, bestuurlijke samenwerking en financiering.

Behalve met betrokkenen in de drie krimpregio's, heeft het Topteam gesprekken gevoerd met het DG Wijkenoverleg en met departementale krimpexperts. Tijdens de Bestuurdersconferentie Bevolkingsdaling op 17 juni 2009 presenteerde het Topteam de tussentijdse bevindingen en de voorlopige oplossingsrichtingen. De tussenstand op dat moment had met name betrekking op de situatie in Parkstad Limburg.

Met de bewindslieden, die als opdrachtgevers fungeerden, voerde het Topteam op verschillende momenten een voortgangsoverleg. Het Topteam nam kennis van vele schriftelijke documenten.

### KRIMP GEDEFINIEERD

Het type krimp, waarop het Topteam zich heeft gericht, laat zich als volgt typeren:

- Er is sprake van substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling, op regionaal schaalniveau (waarbij stedelijke gebieden onderdeel kunnen uitmaken van die regio).
- Dit betekent dat het Topteam zich heeft gericht op krimp op lange termijn, waarbij niet alleen sprake is van een daling van het aantal inwoners, maar ook van het aantal huishoudens.
- Dit type krimp heeft grote consequenties voor het voorzieningenniveau en het economisch perspectief van de regio, omdat het een aanslag doet op het noodzakelijke voorzieningenniveau en omdat het krimpgebied te maken krijgt met waardeverlies (omdat 'waardecreatie' niet langer te realiseren blijkt).

**Hoofdconclusie**

De krimpsituatie in de regio's Noordoost- en Oost-Groningen is urgent en bijzonder. De situatie in deze krimpregio's vereist een urgente en bijzondere aanpak, door gemeenten, de regio's, de provincie en het Rijk.

**Hoofdpijnen conclusies per thema**

- **Wonen:** Gevolgen van bevolkings- en huishoudensdaling zijn in Noordoost- en Oost-Groningen het meest prominent zichtbaar op de woningmarkt. De afgelopen tien jaar is al een forse transformatieopgave gerealiseerd. Ook de opgave voor de komende periode is fors.
- **Onderwijs:** Bevolkingsdaling heeft in Noordoost- en Oost-Groningen grote gevolgen voor het primair onderwijs. Deze gevolgen hebben betrekking op de financiën, de kwaliteit van het onderwijs en de opbouw van het personeelsbestand. Binnen de bestaande onderwijsregelgeving worden de financieringssystematiek en de fusietoets als belemmerend ervaren. Het waarborgen van kwaliteit en bereikbaarheid van onderwijs vereisen het ontwikkelen van een gezamenlijk toekomstperspectief.
- **Economie, arbeidsmarkt en mobiliteit:** Het bedrijfsleven in Noordoost- en Oost-Groningen is zich nog onvoldoende bewust van de gevolgen van bevolkingskrimp. Afname van de werkgelegenheid in deze regio's en daarmee de verslechtering van de economische situatie, maken deze regio's extra gevoelig voor krimp.
- **Zorg en welzijn:** Voor de thema's zorg en welzijn is de komende jaren vergrijzing de meest prominente ontwikkeling, met als gevolg een toenemende en veranderende zorgvraag en krapte op de arbeidsmarkt voor zorgpersoneel. Krimpgerelateerde knelpunten op de terreinen van zorg en welzijn zijn nog onvoldoende integraal geïnventariseerd. Ruimte is nodig om creatieve en lokale maatwerkoplossingen te kunnen invoeren. Streek- en stadsziekenhuizen kunnen de krachten bundelen om in overleg met het Ministerie van VWS te komen tot oplossingen voor de specifieke situatie in krimpregio's.
- **Bestuurlijke samenwerking:** Met het Pact Regio Eemsdelta en de regionale samenwerking in Oost-Groningen is een belangrijke basis aanwezig om vraagstukken die bevolkings- en huishoudensdaling met zich meebrengen, constructief en op regionale schaal aan te pakken. Op basis van het Pact Regio Eemsdelta dient een heldere opdracht te worden geformuleerd en een adequate samenwerkingsvorm te worden ingericht om daadwerkelijk te komen tot een woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan. Om de krimpopgave succesvol ter hand te nemen, kan de provincie Groningen nadrukkelijker de regierol vervullen.
- **Financiering:** De afgelopen jaren zijn door de betrokken gemeenten en corporaties reeds forse financiële bijdragen geleverd aan het transformeren van de woningvoorraad. Voor wonen is de omvang van de financiële opgave voor de komende periode globaal in beeld gebracht. Dit dient ook snel te gebeuren voor andere beleidsvelden, zoals onderwijs, zorg, welzijn, arbeidsmarkt en mobiliteit. De betrokken gemeenten in de Eemsdelta en de regio Oost-Groningen hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de financiële opgaven. Extra steun vanuit gemeente- en provinciefonds en via ISV, BLS en/of ILG is nodig. Daarnaast is van belang om mogelijkheden vanuit het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) en Pieken in de Delta slim te benutten.

### Hoofdlijn aanbevelingen

Gezien de bijzondere problematiek in Noordoost- en Oost-Groningen, adviseert het Topteam de provincie Groningen een Provinciaal Actieplan Krimp op te stellen. In dit plan dient niet alleen aandacht te zijn voor de krimpregio's in Groningen. Ook de samenhang en complementariteit met groeikernen en de gebieden, waarvoor een stabilisatie is voorzien, dienen hierbij aan bod te komen.

Op basis van dit actieplan dient de provincie een stevigere regierol te vervullen, door invulling te geven aan:

- het verder bevorderen dat gemeenten anticiperen op krimp en de intergemeentelijke samenwerking organiseren
- het aanbrengen van samenhang tussen de verschillende beleidsvelden
- formele sturing (via structuurvisie, financieel toezicht en versterking bestuurskracht)
- het initiëren en voeren van het debat over de consequenties van bevolkings- en huishoudensdaling.

Het succesvol vervullen van deze regierol vereist de betrokkenheid van het voltallige college van Gedeputeerde Staten.

Het Topteam adviseert de gemeenten in de Eemsdelta en de provincie Groningen om voor de ontwikkeling en uitvoering van het woon- en leefbaarheidsplan (zoals afgesproken in het Pact Regio Eemsdelta) een adequate samenwerkingsvorm in te richten, om daadwerkelijk te komen tot een woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan.

Daarnaast beveelt het Topteam de provincie Groningen aan de samenwerking in Oost-Groningen proactief te stimuleren.

### Hoofdlijn aanbevelingen aan de verschillende partijen

Het Topteam formuleert de volgende aanbevelingen voor de provincie Groningen:

- Bevorder en versterk bij het doorontwikkelen en uitvoeren van regionale woonplannen de samenhang en complementariteit tussen krimpregio's, groeikernen en gebieden waar sprake is van stabilisatie.
- Breng in een transformatieplan de sloop- en transformatieopgave preciezer in beeld en maak daarbij onderscheid tussen reguliere transformatieopgaven en krimpgerelateerde opgaven.
- Breng ook voor andere beleidsthema's dan voor het thema wonen in beeld met welke financiële opgave bevolkingskrimp gepaard gaat, zodat een totaalbeeld ontstaat van de daadwerkelijke kosten voor krimpgerelateerde opgaven.
- Breng, op basis van een helder overzicht van de financiële opgave, in beeld wat de regio zelf kan bekostigen. Dat dient als basis voor onderhandelingen met mede-overheden over financiële bijdragen.
- Ontwikkel op basis van het transformatieplan een financieel arrangement; een 'Transitiefonds Wonen' waarin gemeenten, provincie en rijksoverheid participeren en waarbij woningcorporaties en private partijen worden betrokken.
- Maak in een bestuursovereenkomst nadere afspraken over rollen en verantwoordelijkheden voor het ontwikkelen en het uitvoeren van het transformatieplan.

- Verken welke bijdragen de provincie Groningen kan leveren op het terrein van het onderwijs. Zie bij wijze van voorbeeld 'Dé OnderwijsAgenda' van de provincie Zeeland en de 'Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag' in Limburg.
- Betrek het bedrijfsleven nadrukkelijker bij discussies over gevolgen van bevolkingsdaling. Allereerst door het creëren van bewustwording bij het bedrijfsleven, bij het ontwikkelen van het Provinciaal Actieplan Krimp en vervolgens bij de uitvoering van maatregelen.
- Investeer in mobiliteit en infrastructuur ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs (leerlingenvervoer) en de bereikbaarheid van zorg en welzijn en verken, in samenwerking met het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, welke middelen vanuit het MIRT hiervoor beschikbaar kunnen worden gesteld. Betrek hierbij ook de investeringen in mobiliteit die nodig zijn voor het oplossen van de ruimtelijke mismatch tussen vraag en aanbod van arbeid.
- Verken de mogelijkheden voor het versterken van de economie, gericht op het behouden van hoger opgeleiden. Waarborg hiervoor de gelijke gerichtheid van keuzes op de terreinen van onderwijs, arbeidsmarkt, werkgelegenheid, wonen en mobiliteit.

Het Topteam formuleert de volgende aanbevelingen voor de gemeenten in de regio's Noordoost-Groningen en Oost-Groningen:

- Breng, op basis van een helder overzicht van de financiële opgave, in beeld wat de regio zelf kan bekostigen. Dat dient als basis voor onderhandelingen met mede-overheden over financiële bijdragen.
- Richt voor het ontwikkelen en uitvoeren van het woon- en leefbaarheidsplan Eemsdelta een adequate samenwerkingsvorm in, om daadwerkelijk te komen tot een woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan. Denk voor deze vorm van samenwerking aan:
  - een stuurgroep, bestaande uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten, de provincie, de corporaties en maatschappelijke organisaties
  - een ambtelijke projectgroep, onder leiding van een programmaleider.
- Laat de opdracht aan deze stuurgroep vaststellen door de gemeenteraden en Gedeputeerde Staten van Groningen, zodat de stuurgroep ruimte krijgt om aan de slag te gaan.

Het Topteam formuleert de volgende aanbevelingen voor de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven in de regio's Noordoost-Groningen en Oost-Groningen:

- Stel een nadere financiële raming op van de gevolgen van bevolkingsdaling voor het primair en het voortgezet onderwijs.
- Versterk de onderlinge samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven.
- Ontwikkel als verantwoordelijke onderwijsinstellingen een gezamenlijk toekomstperspectief (design) voor het waarborgen van kwaliteit en bereikbaarheid van onderwijs. Betrek hier ook het bedrijfsleven bij.
- Formuleer antwoorden op de vragen: Gegeven de demografische ontwikkelingen, welke voorzieningen zijn nodig, op welk schaalniveau en op welke termijn? Kom op basis van de antwoorden op deze vragen tot een integrale inventarisatie van krimpgerelateerde knelpunten op de terreinen van zorg en welzijn.
- Bundel als Ommelander Ziekenhuis Groep (OZG) de krachten met de ziekenhuizen in de stad Groningen om in overleg met het Ministerie van vws te komen tot oplossingen voor de specifieke situatie in de regio.



- Breng als Ministerie van vrom/wwi in beeld wat voor corporaties in krimpregio's belemmeringen zijn om de nodige maatregelen te treffen. Ontwikkel op basis daarvan specifiek beleid voor woningcorporaties in krimpregio's. Verken daarbij ook welke mogelijkheden er zijn om te komen tot solidariteitsafspraken tussen enerzijds corporaties in een groeikern en anderzijds corporaties in omliggende krimpregio's.
- Voer als Ministerie van ocw, in overleg met de betrokken partijen in Groningen, een vervolgonderzoek uit naar de vraag of het huidige stelsel voldoende soelaas biedt voor bijzondere krimpsituaties. Hierbij gaat het om de huidige wet- en regelgeving en de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld. Ga daarbij ook na welke (aanvullende) middelen beschikbaar zijn om snelle dalingen van aantallen leerlingen op te vangen.
- Breng als Ministerie van v&w, in samenwerking met de provincie Groningen, in beeld welke investeringen in mobiliteit nodig zijn voor het oplossen van de ruimtelijke mismatch tussen vraag en aanbod van arbeid, voor het garanderen van bereikbaarheid van onderwijs (leerlingenvervoer) en van zorg en welzijn. Verken welke middelen vanuit het MIRT hiervoor beschikbaar kunnen worden gesteld.
- Voer als Ministerie van vws een vervolgonderzoek uit naar de vraag of het huidige stelsel voldoende soelaas biedt voor bijzondere krimpsituaties.
- Vervul vanuit de rijksoverheid (BZK en vrom/wwi) een consistente faciliterende rol (op basis van het Provinciaal Actieplan Krimp, met aandacht van en regelmatige bezoeken door de bewindspersonen, waardoor versnelling wordt gerealiseerd).
- Verken als rijksoverheid de mogelijkheden voor extra financiële steun (zoals gemeentefonds, provinciefonds, ISV, BLS, ILG) en draag in financiële zin bij aan het aanpakken van gevolgen van bevolkingsdaling.

# 1. Opdracht en werkwijze Topteam



## 1.1 OPDRACHT

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (wwI) en de Staatssecretaris van BZK hebben het 'Topteam Krimp' ingesteld dat bestaat uit Hans Dijkstal en Jan Mans.

Het Topteam is gevraagd een bijdrage te leveren aan het verkennen en analyseren van knelpunten en kansen, die bevolkingsdaling met zich meebrengen. Op basis van deze analyse van knelpunten en kansen wordt van het Topteam verwacht dat zij oplossingen voorstellen en aanbevelingen formuleren.

Het Topteam is begin 2009 de werkzaamheden gestart voor de Regio Parkstad Limburg. In de zomer van 2009 is afgesproken de opdracht van het Topteam te verbreden naar de krimpregio's in Groningen en Zeeland. Deze rapportage heeft betrekking op de krimpsituatie in Groningen. Het Topteam beoogt met deze rapportage de betrokken partners, zowel in Groningen als op nationaal niveau, handelingsperspectief te bieden voor het aanpakken van de opgaven die bevolkingsdaling met zich meebrengt.

### **Positie en doelstellingen Topteam**

Het Topteam heeft een onafhankelijke positie, zowel ten opzichte van de bewindslieden als ten opzichte van partijen in Den Haag en in de krimpregio's in Limburg, Zeeland en Groningen.

Het Topteam heeft de volgende drie doelstellingen geformuleerd:

1. Het bevorderen van bewustwording en het gevoel van urgentie; omslag in denken en doen van groei naar krimp en van ontkenning naar erkenning.
2. Het formuleren van aanbevelingen en oplossingen voor problemen op korte termijn.
3. Het ontwikkelen van een perspectief en het voorstellen van structurele oplossingen voor de lange termijn.

Deze doelstellingen zijn hierna kort nader toegelicht.

*Ad 1. Het bevorderen van bewustwording en het gevoel van urgentie; omslag in denken en doen van groei naar krimp en van ontkenning naar erkenning*

Het Topteam constateert dat lang niet alle partijen de ernst van het krimpvraagstuk onderkennen en streeft ernaar dat het gevoel van urgentie binnen de krimpregio's en bij de rijksoverheid gedeeld wordt en dat bij partijen de bereidheid ontstaat om tot actie over te gaan.

Het vraagstuk van krimp raakt vele beleidsterreinen. De betrokkenheid van verschillende departementen is daarom cruciaal. Het gaat dan om de Ministeries van WWI, BZK, VROM, EZ, SZW, OCW, VWS, V&W, Financiën, Justitie, LNV en het programmaministerie Jeugd en Gezin. Deze departementen werken mee aan het oplossen van vraagstukken of knelpunten. Met de verantwoordelijke directeuren-generaal is afgesproken dat "nee zeggen zonder alternatief" geen optie is. Het Topteam verwacht van de verantwoordelijken in de krimpregio's dat zij ook deze houding aannemen.

*Ad 2. Het formuleren van aanbevelingen en oplossingen voor problemen op korte termijn*

Het Topteam benadert het vraagstuk van krimp vanuit het regionale schaalniveau en richt zich op de (beleids)terreinen wonen, onderwijs, economie, arbeidsmarkt, mobiliteit, zorg, welzijn, financiën en bestuurlijke samenwerking. Op basis van een analyse, vanuit regionaal perspectief, formuleert het Topteam oplossingsrichtingen voor de korte termijn.

*Ad 3. Het ontwikkelen van een perspectief en het voorstellen van structurele oplossingen voor de lange termijn.*

Vanuit een visie op het krimpvraagstuk is het vervolgens de ambitie van het Topteam om een perspectief voor de krimpregio te formuleren. Krimpen kan mogelijk ook kansen bieden. Naar welke nieuwe wenselijke situatie kan de regio toegroeien?

Voor structurele oplossingen op lange termijn biedt het Topteam handreikingen om te komen tot regionale arrangementen om die nieuwe wenselijke situatie te realiseren. Als mogelijke handreikingen ziet het Topteam afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en bijdragen van de verschillende betrokken partijen.

## 1.2 WERKWIJZE

### **Afstemmen wederzijdse verwachtingen**

Een eerste ontmoeting met de bestuurlijke kernspelers uit Zeeland en Groningen vond plaats op 11 juni 2009 in Den Haag. Deze ontmoeting stond in het teken van het afstemmen van wederzijdse verwachtingen.

### **Thematische verdieping**

Vervolgens heeft het Topteam tijdens een bezoek aan Groningen op 24 en 25 augustus 2009 de krimpregio's bezocht en verdiepingsgesprekken gevoerd over de thema's:

- Wonen
- Onderwijs, zorg en welzijn
- Economie, arbeidsmarkt en mobiliteit
- Bestuurlijke samenwerking
- Financiering

Het overzicht van gesprekspartners van het Topteam is als bijlage 1 bij deze rapportage opgenomen.

### **Bevorderen bewustwording**

Ter bevordering van de bewustwording en het gevoel van urgentie van het krimpvraagstuk, sprak het Topteam met het DG Wijkenoverleg en organiseerde het Topteam een bijeenkomst met departementale krimpexperts.

Het Topteam nam deel aan het debat dat de VNG organiseerde over demografische krimp op 19 mei 2009, in Madurodam Den Haag.

### **Verbinding met Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling en Nationaal Actieplan**

Uiteraard staat de opdracht van het Topteam niet op zich. Om ervoor te zorgen dat verschillende initiatieven elkaar onderling kunnen versterken, is aansluiting gezocht bij andere relevante ontwikkelingen. Zo is aansluiting gezocht bij de interbestuurlijke aanpak vanuit het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. Dit netwerk organiseerde op 22 april 2009 een Expertmeeting en was verantwoordelijk voor de organisatie van de Bestuurdersconferentie Bevolkingsdaling op 17 juni 2009. Tijdens deze conferentie presenteerde het Topteam de tussentijdse bevindingen en de voorlopige oplossingsrichtingen. De tussenstand op dat moment had met name betrekking op de situatie in Parkstad Limburg.

De adviezen van het Topteam vormen bouwstenen voor het Nationaal Actieplan Bevolkingsdaling, dat vanuit het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling wordt opgesteld. De betrokken bewindslieden, Minister Van der Laan en Staatssecretaris Bijleveld, bieden dit actieplan in het najaar van 2009 aan aan de Tweede Kamer.

### **Voortgangsoverleg**

Over de voortgang van de opdracht sprak het Topteam op verschillende momenten tussentijds met de bewindslieden en hun topambtenaren, die bestuurlijk en ambtelijk als opdrachtgever van het Topteam fungeerden.

### **Documentenanalyse**

Het Topteam nam kennis van de vele schriftelijke documenten die aan het Topteam ter beschikking zijn gesteld. Het documentoverzicht is als bijlage 2 bij deze rapportage opgenomen.

## **1.3 LEESWIJZER**

Het volgende hoofdstuk bevat allereerst een nadere toelichting op het type krimp waarop het Topteam zich richt. Vervolgens is in hoofdstuk 2 beknopt de krimpsituatie in Nederland en in Groningen beschreven.

Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van het Topteam, geordend naar de thema's die door het Topteam zijn onderzocht.

In hoofdstuk 4 verwoordt het Topteam zijn conclusies en aanbevelingen.

Als bijlagen bij dit rapport zijn opgenomen het overzicht van gesprekspartners van het Topteam, het documentenoverzicht en enkele illustraties over bevolkingsdaling.

## 2. Krimp in Groningen



### 2.1 KRIMP GEDEFINIEERD

In dit hoofdstuk volgt allereerst een nadere toelichting op het type krimp waarop het Topteam zich richt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Met de definitie van krimp, zoals het Topteam deze verwoordt in deze paragraaf, sluit het Topteam zich aan bij de definitie zoals die gehanteerd wordt in de publicatie “Krimp en ruimte; Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid” van het Ruimtelijk Planbureau, 2006.

Het Topteam richt zich op substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling in een regio (waarbij stedelijke gebieden onderdeel kunnen uitmaken van die regio). Dit betekent dat het Topteam zich richt op krimp op lange termijn, waarbij niet alleen sprake is van een daling van het aantal inwoners, maar ook van het aantal huishoudens. Dit type krimp heeft grote consequenties voor het voorzieningenniveau en het economisch perspectief van de regio, omdat het een aanslag doet op het noodzakelijke voorzieningenniveau en omdat het krimpgebied te maken krijgt met waardeverlies (omdat 'waardecreatie' niet langer te realiseren blijkt).

Deze typering betekent dat het Topteam zich niet richt op teruggang van bevolking in afzonderlijke steden of gemeenten of op delen binnen die steden of gemeenten. Ook is de aandacht van het Topteam niet gericht op reguliere, voorspelbare demografische ontwikkelingen in wijken of dorpen (waar sprake is van een cyclus van eerst vergrijzing, daarna weer vergroening). Het Topteam is van mening dat elke gemeente incidenteel met dergelijke demografische ontwikkelingen te maken krijgt. Daarom is de specifieke inzet van het Topteam niet op dergelijke reguliere ontwikkelingen gericht. Ook de leegloop van het platteland beschouwt het Topteam als een ander vraagstuk.

Deze definitie en afbakening van het type krimp, betekent dat het Topteam zich in zijn werkzaamheden in de eerste helft van 2009 met name heeft gericht op de Regio Parkstad in Zuid-Limburg. In de tweede helft van 2009 deed het Topteam nader onderzoek naar krimpregio's in Groningen en Zeeland. De inzet van het Topteam heeft zich beperkt tot de krimpregio's in Parkstad Limburg, Groningen en Zeeland.

### **Bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing**

Het Topteam constateert vervolgens dat bevolkingsdaling als afzonderlijk verschijnsel moeilijk te isoleren is. Ontgroening, vergrijzing en bevolkingsdaling zijn ontwikkelingen die elkaar onderling versterken. Partijen dienen scherp in beeld te brengen welke vraagstukken daadwerkelijk krimpgerelateerd zijn. Het Topteam heeft de vraagstukken ook op deze wijze benaderd.

## **2.2 KRIMP IN NEDERLAND**

In deze paragraaf schetst het Topteam een beknopt beeld van de (krimp)situatie in Nederland. Vervolgens komt in paragraaf 2.3 de krimpsituatie in Groningen nader aan bod.

De prognoses van het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Bureau voor de Statistiek (PBL/CBS, PEARL 2008) gaan voor heel Nederland voor de periode van 1995 - 2025 uit van een bevolkingsgroei van 9,4%. Deze prognoses gaan er ook vanuit dat de totale Nederlandse bevolking tot 2038 nog zal toenemen. Daarna daalt de bevolking in Nederland, zo is de verwachting.

Uit het onderzoek (PEARL 2008) komt ook de verwachting naar voren dat in de periode van 2006 tot en met 2025 61% van de gemeenten te maken krijgen met bevolkingsdaling. Terwijl in deze zelfde periode 9% van de gemeenten te maken zullen krijgen met huishoudensdaling.

Er bestaan grote regionale verschillen. Delen van Nederland, vooral de steden, blijven de komende jaren groeien. In andere delen van ons land daalt de bevolking, vooral door een trek van het platteland naar de steden. In de bijlagen 3 en 4 zijn de afbeeldingen opgenomen die de regionale verschillen van bevolkings- en huishoudensdaling in de periode 2006 - 2025 illustreren.

### 2.3 KRIMP IN GRONINGEN

Terwijl voor Nederland voor de periode van 1995 - 2025 nog een groei van 9,4% van de bevolking wordt verwacht, gaan de prognoses (PEARL 2008) ervan uit dat gedurende deze periode de bevolking en het aantal huishoudens in bepaalde delen van Groningen afneemt. De prognoses van het PBL/CBS voor de periode 2008 - 2025 laten zich als volgt samenvatten.

	NOORDOOST-GRONINGEN (EEMSDDELTA *)	OOST-GRONINGEN (**)
Totale bevolking 2008	55.800	151.900
Totale bevolking 2025	46.700	138.900
Krimp	16%	9%
Totale huishoudens 2008	28.800	66.300
Totale huishoudens 2025	25.000	64.000
Krimp	13%	3%

\*) Eemsdelta bestaat uit de gemeenten: Appingedam, Delfzijl, Eemsum, Loppersum.

\*\*) De gemeenten: Bellingwedde, Menterwolde, Pekela, Reiderland, Scheemda, Stadskanaal, Veendam, Vlagtwedde, Winschoten vormen de regio Oost-Groningen

In de regio's Noordoost- en Oost-Groningen is sprake van het type krimp, zoals door het Topteam gedefinieerd in paragraaf 2.1 van deze rapportage.

Koploper in de Eemsdelta is de gemeente Delfzijl. Het inwonertal is daar in de afgelopen 30 jaar met 20% gedaald. Binnen de regio Oost-Groningen krimpt de gemeente Winschoten het hardst (13% in de afgelopen 30 jaar). De krimp in Noordoost- en Oost-Groningen manifesteert zich in een trek naar de stad Groningen. Voor de stad Groningen is voor de komende jaren nog een forse groei voorzien.

In de rapportage 'Krimp in Groningen' (juni 2009) signaleert de provincie Groningen het risico dat de krimpregio's in Noordoost- en Oost-Groningen terechtkomen in een neerwaartse spiraal. Als consequenties van krimp in deze regio's brengt de provincie Groningen de volgende punten naar voren:

- Leegstand, waardedaling van woningen en bedrijfspanden en het ontbreken van doorstroming binnen de woningmarkt.
- Sociale segregatie. Ouderen, werklozen en kansarmen blijven achter in minder aantrekkelijke dorpen en wijken. Beschikbare goedkope huurwoningen in deze dorpen of wijken worden verhuurd aan kwetsbare huishoudens van elders. Dat zorgt voor versterking van de sociale segregatie.



- Voorzieningen staan onder druk. Daling van het aantal inwoners betekent dat voorzieningen de deuren moeten sluiten. De dunbevolktheid van bepaalde krimpgebieden betekent dan lange afstanden tot voorzieningen.
- Verloedering van de openbare ruimte door leegstand, sociale segregatie en stagnerende nieuwbouw. Mogelijkheden om vrijkomende bedrijfspanden of kantoorlocaties te transformeren tot woonlocaties zijn beperkt.

In het Provinciaal Omgevingsplan 2009 - 2013 (vastgesteld op 17 juni 2009) verwoordt de provincie Groningen de krimpstrategie als volgt.

In de context van leefbaarheid worden wij geconfronteerd met een forse opgave als gevolg van de bevolkingsdaling in de Eemdelta en Oost-Groningen. Deze vraagt om een meer offensieve krimpstrategie in de komende periode. Een brede integrale aanpak is noodzakelijk om de leefkwaliteit in deze regio's in stand te houden. Wij zien dit als een majeure opgave in ruimtelijk, sociaal en economisch opzicht, inclusief de daarbij behorende aspecten van volkshuisvesting, arbeidsmarkt, onderwijs en mobiliteit. Vermeden moet worden dat sociale segregatie ontstaat, te veel voorzieningen verdwijnen en sociale problemen zullen toenemen.

*Bron: Provinciaal Omgevingsplan 2009 - 2013 (17 juni 2009)*

## 3. Bevindingen Topteam



### 3.1 THEMATISCHE INSTEELK

Zoals in het eerste hoofdstuk aangegeven, heeft het Topteam een thematische insteek gekozen. Aan de hand van de gekozen thema's, komen in dit hoofdstuk achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod:

- Wonen (paragraaf 3.2)
- Onderwijs (paragraaf 3.3)
- Economie, arbeidsmarkt en mobiliteit (paragraaf 3.4)
- Zorg en welzijn (paragraaf 3.5)
- Bestuurlijke samenwerking (paragraaf 3.6)
- Financiering (paragraaf 3.7)

### **Gevolgen van krimp voor woningmarkt**

De bevolkingskrimp en met name de afname van het aantal huishoudens heeft gevolgen voor de woningmarkt. In de regio's Noordoost- en Oost-Groningen zijn de gevolgen van deze ontwikkeling al tientallen jaren zichtbaar.

Zoals hiervoor al opgemerkt, is in Noordoost- en Oost-Groningen sinds lange tijd sprake van een krimpende bevolking. De afgelopen periode zijn in deze gebieden reeds de nodige maatregelen getroffen. Zo zijn in de afgelopen tien jaar in de regio's Eemsdelta en Oost-Groningen in totaal 5.500 sociale huurwoningen gesloopt. Dat aantal betreft 20% van de totale sociale huurvoorraad. In de regio Oost-Groningen bedroeg dit percentage 16%, in de Eemsdelta maar liefst 31%. Voor Nederland als geheel geldt hiervoor een gemiddelde van 5%. Deze cijfers laten zien dat in de krimpregio's Noordoost- en Oost-Groningen de afgelopen jaren een transformatie in de sociale huursector is gerealiseerd, die voor Nederlandse begrippen uniek is qua omvang.

### **Financiële consequenties transformatieopgave**

Deze transformatie is gepaard gegaan met forse investeringen. Uit de RIGO-rapportage 'Evaluatie woonplannen provincie Groningen' (november 2004) blijkt dat gemeenten en corporaties in Oost-Groningen en in de Eemsdelta een gezamenlijk verlies hebben geleden van € 185 miljoen. Van dit verlies hebben de gemeenten € 50 miljoen voor hun rekening genomen, de corporaties € 135 miljoen.

Voor de komende tien jaar voorzien de betrokken partijen een transformatieopgave in de regio's Eemsdelta en Oost-Groningen die minstens zo groot is als de afgelopen tien jaar. Dit blijkt uit woningmarktanalyses en onderzoeken naar woningbehoeften, die recentelijk zijn uitgevoerd voor de Eemsdelta (bureau Companen) en Oost-Groningen (ABF Research). De voorziene opgave voor de komende tien jaar vereist bovendien forsere investeringen dan die de afgelopen periode zijn gedaan, aldus de betrokken partijen in Groningen. Reden daarvoor is dat de opgave voor de komende tien jaar voor een belangrijk deel betrekking heeft op de goedkope particuliere woningvoorraad.

De maatregelen, die de afgelopen periode getroffen zijn en de investeringen die gepleegd zijn, betekenen dat de financiële mogelijkheden van gemeenten en corporaties in deze regio's naar eigen zeggen zijn uitgeput. De sloopopgaven zijn betaald vanuit de verkoop van woningen. Nu is echter het punt bereikt dat de woningen niet meer verkocht worden. De opbrengsten vanuit de verkoop van sociale huurwoningen zijn inmiddels opgedroogd, de financiële continuïteit van de betrokken corporaties is in het geding.

De kosten van de transformatieopgave in de regio's Noordoost- en Oost-Groningen voor de periode tussen 2010 en 2020 zijn door de provincie Groningen geraamd op een bedrag van circa € 890 miljoen. Als aandeel van de overheden in dit totaalbedrag wordt uitgegaan van een bedrag van € 560 miljoen<sup>2</sup>. Voor dit aandeel is een inschatting gemaakt op basis van ervaringsgegevens.

---

2 'Krimp in Groningen', provincie Groningen (juni 2009).

De provincie Groningen heeft deze raming als volgt opgebouwd:

Herstructurering woningvoorraad (sloop, vervangende nieuwbouw, herinrichting vrijkomende grond)	€ 544 miljoen
Voorzieningen (concentratie scholen en andere voorzieningen, investeringen in accommodaties)	€ 156 miljoen
Aanpak openbare ruimte, inclusief herinrichting wegen en saneren bedrijfspanden	€ 190 miljoen

De totale investeringen voor de aanpak van de stedelijke vernieuwingsopgaven in de regio's Noordoost- en Oost-Groningen zijn geraamd op een bedrag van ruim € 1 miljard. Dit bedrag heeft betrekking op de transformatiekosten, waarbij de bestaande situatie wordt gewijzigd naar een nieuwe technische en planologische situatie van waaruit verdere exploitatie mogelijk is.

De betrokken partijen relateren het volledige sloopprogramma in de regio's aan de gevolgen van demografische krimp. Het effect van demografische krimp op de herstructurering van de woningvoorraad is op basis daarvan geraamd op het hiervoor genoemde bedrag van € 544 miljoen.

Het Topteam is van mening dat het onderscheid tussen enerzijds de reguliere transformatieopgave van verouderd woningbezit en anderzijds de daadwerkelijk krimpgerelateerde transformatieopgave zorgvuldiger gemaakt moet worden. Naast de afname van de bevolking en het aantal huishoudens, verandert de samenstelling van de bevolking in de krimpregio's in Groningen. Het aantal jongeren daalt en het aantal ouderen stijgt. Ook dit vraagt om aanpassing van het woningaanbod. Het Topteam is van mening dat het aanpassen van het woningaanbod als gevolg van een veranderende bevolkingssamenstelling een reguliere opgave is, waarmee verschillende regio's in Nederland geconfronteerd worden. Het Topteam acht het daarom niet terecht het volledige sloopprogramma te wijten aan de gevolgen van demografische krimp. Van belang is om zorgvuldiger onderscheid te maken tussen enerzijds reguliere demografische ontwikkelingen en anderzijds bevolkingskrimp, om zo scherp in kaart te kunnen brengen welke ontwikkelingen en opgaven daadwerkelijk krimpgerelateerd zijn.

### Helderheid over sloop en behoud

Tijdens de gesprekken met het Topteam is ook naar voren gebracht dat van belang is op korte termijn duidelijk te maken welke woningen in aanmerking komen voor sloop en welke woningen behouden blijven. Gevolg van onzekerheid hierover is dat woningen, waarvan niet duidelijk is of deze gesloopt gaan worden, niet langer onderhouden worden door hun bewoners. Het scheppen van duidelijkheid hierover draagt bij aan de kwaliteit van de woningen die behouden blijven.

### Bijdragen corporaties

Zoals het Topteam ook heeft beschreven in de rapportage voor Parkstad Limburg (september 2009) worden woningcorporaties momenteel geconfronteerd met de volgende maatregelen:

- Aanscherping criteria van het Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Betalen van vennootschapsbelasting.
- Bijdragen aan de financiering van de krachtwijken (in het kader van de Vogelaarheffing).
- Noodzaak tot sloop en aanpassing woningen als gevolg van een veranderende bevolkingssamenstelling.

Voor woningcorporaties in krimpregio's komt daar het probleem van toenemende leegstand bij. Gezien de financiële situatie van woningcorporaties in krimpregio's, kunnen zij de sloop van woningen als gevolg van bevolkingsdaling niet eigenstandig financieren. Deze situatie is nadrukkelijk ook aan de orde in de krimpregio's in Noordoost- en Oost-Groningen.

Zoals eerder opgemerkt, is op verschillende plekken in Noordoost- en Oost-Groningen ervaring opgedaan met het onttrekken van woningen uit de woningvoorraad. De transformatieopgave wordt deels al uitgevoerd. Tijdens de gesprekken met het Topteam is aangegeven dat van de zes aanwezige corporaties in deze regio's, met name één van hen een actieve bijdrage levert aan de transformatieopgave. Voor deze corporatie geldt dat fors ingeteerd wordt op het eigen vermogen en dat de bodem van beschikbare middelen in zicht komt. Over de overige vijf corporaties wordt in de gesprekken aan de orde gesteld dat zij zich betrekkelijk stil houden. De betrokken overheden (provincie en gemeenten) verwoorden een gevoel van onmacht om hierin te kunnen interveniëren.

Opvallend is ook dat de corporatie, die actief bijdraagt aan de transformatie, tijdens de gesprekken met het Topteam inbrengt voor het eerst te zijn uitgenodigd voor een gesprek met meerdere partijen binnen het thema 'wonen', over het onderwerp bevolkingskrimp. De gesprekspartners spreken in dit verband de behoefte uit aan 'een hogere regie'. Het Topteam benadrukt het belang van afstemming en samenwerking van de corporaties in Groningen om de krimpopgave goed aan te pakken.

### **Bijdrage provincie Groningen**

Voor de provincie Groningen geldt het Provinciaal Omgevingsplan (zie ook paragraaf 2.3) als formeel bestuurlijk kader. Vanuit dit kader wordt ingezet op regionale samenwerking en zitten gemeenten en provincies om één tafel. De transformatie van de woningvoorraad is één van de onderwerpen die aan deze tafel besproken worden. De provincie geeft aan daarmee zoveel mogelijk de samenwerking tussen gemeenten in de regio's te bevorderen en zet in op het creëren van een samenhangend geheel van woningen en voorzieningen. De provincie benut daarnaast het instrument van woningcontingentering. Door de provincie zelf wordt dit beschouwd als ondankbaar werk. De gesprekspartners van het Topteam spreken zich echter in positieve zin uit over de contingentering door de provincie.

### **Krimp en groei in Groningen**

Zoals ook opgemerkt in paragraaf 2.3 is voor de stad Groningen voor de komende jaren nog een forse groei voorzien. In paragraaf 3.4 komt het belang van de stad Groningen als economische motor voor de regio nader aan de orde. In relatie tot het thema wonen acht het Topteam het van belang dat woonmilieus in de regio complementair zijn aan het aanbod in de stad Groningen. De trek van het platteland naar de stad is een ontwikkeling die gaande is. Een aantrekkelijke stad met een aanzuigende werking heeft consequenties voor de omliggende regio's op thema's als wonen, onderwijs, arbeidsmarkt, zorg en welzijn.

Bij verdere ontwikkeling en uitvoering van regionale woonplannen verdienen de onderlinge samenhang en complementariteit van een groeikern en omliggende krimpregio's blijvend nadrukkelijk de aandacht. Daarnaast is het Topteam van mening dat verkend moet worden welke mogelijkheden er zijn om te komen tot solidariteitsafspraken tussen enerzijds corporaties in een groeikern en anderzijds corporaties in de omliggende krimpregio's.

#### Conclusies over het thema 'Wonen':

- Gevolgen van bevolkings- en huishoudensdaling zijn in Noordoost- en Oost-Groningen het meest zichtbaar op de woningmarkt.
- De afgelopen tien jaar is al een forse transformatieopgave gerealiseerd. Gemeenten en corporaties geven aan dat daardoor hun financiële mogelijkheden zijn uitgeput, terwijl ook de opgave voor de komende periode fors is.
- Het onderscheid tussen reguliere transformatieopgave en krimpgerelateerde opgaven moet zorgvuldiger worden gemaakt. Om zo scherp in kaart te kunnen brengen welke ontwikkelingen daadwerkelijk krimpgerelateerd zijn.
- Het ontbreekt de betrokken overheden (provincie en gemeenten) aan instrumenten om te interveniëren wanneer corporaties achterstanden in de transformatieopgave laten oplopen.
- Voor de verdere doorontwikkeling van regionale woonvisies is complementariteit tussen krimpregio's en de groeiende stad Groningen van belang.

### 3.3 ONDERWIJS

#### Gevolgen van krimp voor onderwijs

Ook op het terrein van het onderwijs zijn de gevolgen van bevolkingsdaling zichtbaar. De toestroom in het primair onderwijs loopt in de komende jaren drastisch terug.

De Stichting Marenland bestuurt 28 openbare basisscholen, op 30 locaties in Noordoost-Groningen (de gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, Loppersum en Ten Boer). Marenland verzorgt het onderwijs aan ongeveer 3.400 leerlingen. Tijdens het gesprek met het Topteam bracht de vertegenwoordiger van deze stichting naar voren dat in 2030 het aantal leerlingen met 50% gedaald zal zijn.

De rapportage 'Demografische voorsprong: Kwaliteitsslag onderwijs' (maart 2008)<sup>3</sup> geeft aan dat ook andere regio's in Nederland te maken krijgen met een daling van het aantal leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. In deze rapportage wordt op nationaal niveau voor de periode 2006-2025 uitgegaan van een afname van het aantal jeugdigen (0- tot 20-jarigen) met 7%. Tegenover een groei van de jeugdige bevolking in grootstedelijke regio's (en Flevoland), staat een afname in meer perifere gebieden. Deze rapportage geeft aan dat de voorziene krimp in Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen vergelijkbaar is met de Zuid-Limburgse situatie. Zoals beschreven in het rapport van het Topteam voor Parkstad Limburg (september 2009), is de verwachting in Zuid-Limburg dat tot 2025 het aantal leerlingen in het primair onderwijs daalt met 34% (gemiddeld 3% per jaar). Uitgaande van de rapportage 'Demografische voorsprong: Kwaliteitsslag onderwijs' is de verwachting voor de regio Oost-Groningen tot 2025 een daling van circa 34%.

#### Financiële knelpunten

De gesprekspartners van het Topteam geven aan dat het belangrijkste knelpunt ligt in de kosten die een school maakt. Er zijn veel vaste lasten, terwijl de financiering is gebaseerd op het aantal leerlingen. Als het aantal leerlingen daalt, blijven de kosten vrijwel hetzelfde. Het gebouw verandert immers niet en de kosten verbonden aan het in stand houden van een gebouw ook niet.

<sup>3</sup> Onderzoek van het economisch advies- en onderzoeksbureau APE naar de gevolgen van de demografische veranderingen voor het onderwijs, in opdracht van de provincie Limburg, enkele schoolbesturen, de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) en de Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg (SVO PL).

De betrokken partijen in Groningen presenteren in relatie tot dit onderwerp de volgende berekeningen. Directeuren van grote fusiescholen op het platteland geven aan dat een kleine school gemiddeld 3 tot 4 keer zoveel kosten maakt per leerling als een grote school. De grotere scholen houden de kleine scholen in stand. Op het moment dat de grotere scholen ook minder leerlingen krijgen, kan naar de mening van onderwijsinstellingen in Groningen dit systeem niet in stand blijven. De gesprekspartners van het Topteam baseren zich op onderzoeken, die aangeven dat rond de 125 tot 150 leerlingen het bedrijfseconomisch omslagpunt ligt. Daaronder lijdt een school verlies.

Een ander knelpunt dat partijen in de gesprekken met het Topteam aan de orde stellen, betreft de financiële situatie bij de betrokken gemeenten. Opgemerkt is in de gesprekken dat gemeenten financiële problemen hebben en te weinig geld beschikbaar stellen voor onderwijs.

### **Omvang scholen en kwaliteit van onderwijs**

Tijdens de gesprekken met het Topteam is naar voren gebracht dat in Groningen relatief veel kleine basisscholen zijn. Onderzoeken van de Onderwijsinspectie tonen weliswaar geen directe relatie aan tussen de omvang van een school en de kwaliteit van het onderwijs. Wel wordt een kleine school als veel kwetsbaarder beschouwd. Bovendien wijst het onderzoek van de Onderwijsinspectie uit dat de kwaliteit van onderwijs in Noord-Nederland niet hoog is.

In relatie tot kwaliteit van onderwijs is in de gesprekken met het Topteam ook aandacht gevraagd voor de druk op kwaliteit als een derde van het personeel moet afvloeien. Gevaar is dat jonge medewerkers afhaken en oudere leerkrachten en ouder onderwijspersoneel aanblijven. Als mogelijke oplossing suggereren de gesprekspartners dat ruimte geboden wordt, om te mogen afwijken van regels om jonge mensen te kunnen behouden.

### **Concentratie van onderwijs**

Op het platteland bedraagt de opheffingsnorm van een school 23 leerlingen. Het in stand houden van kleine scholen is een dure oplossing. Dat betekent ofwel concentratie van onderwijs (met als aandachtspunt de vervoerskosten) of het verstrekken van extra middelen om kleine scholen in stand te houden. Vanwege financiële redenen is concentratie te verkiezen. Tegelijkertijd leidt fuseren tot vermindering van de kleine-scholentoeslag.

Belangrijker is dat bij grotere scholen de kwaliteit van het onderwijs beter gewaarborgd kan worden. De nieuwe kabinetsmaatregel, om schoolfusies moeilijker te maken, wordt door de betrokken partijen in Groningen als contraproductief gezien in gebieden met bevolkingsdaling en ontgroening. Deze fusietoets is gebaseerd op groei en werkt belemmerend in krimpregio's, wanneer vanuit kwaliteitsoverweging het voorstel is scholen samen te voegen.

### **Bundelen van functies**

De partijen in Groningen zoeken naar mogelijkheden om opvang en scholing voor 0- tot 12-jarigen te bundelen. Daarbij wordt ook gezocht naar een stevigere vorm van samenwerking in een geïntegreerde organisatie. In relatie tot deze zoektocht geven de gesprekspartners van het Topteam aan dat wet- en regelgeving het organiseren van deze grotere eenheden bemoeilijkt. Zo gelden bijvoorbeeld voor peuterspeelzalen en voor kinderopvang verschillende regels, die op hun beurt weer afwijken van de regelgeving voor het basisonderwijs.

### **Het huidige stelsel en nader onderzoek**

In het overleg van het Topteam met de departementale krimpexperts (10 juni 2009) zijn knelpunten, zoals die op het terrein van onderwijs ervaren worden, aan de orde geweest. Het Ministerie van ocw brengt naar voren dat het huidige stelsel veel voorzieningen kent. In zijn algemeenheid voorzien de onderwijswetten in het oplossen van problemen door terugloop van leerlingen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat scholen onder de opheffingsnorm in stand gehouden worden. De vraag is echter of dit voor de situatie in krimpregio's de passende oplossing is.

Het Ministerie van ocw heeft aangegeven nader te willen onderzoeken of het huidige stelsel ook voldoende soelaas biedt voor de situatie van soms snelle en langdurige daling van de bevolking.<sup>4</sup>

### **Waarborgen kwaliteit en bereikbaarheid van onderwijs**

Verschillende partners uit het onderwijsveld doen onderzoek naar hoe omgegaan moet worden met de dalingen van het aantal leerlingen in het onderwijs. Zoals ook blijkt uit het voorgaande in deze paragraaf, groeit in het onderwijsveld de bewustwording van problemen die bevolkingsdaling met zich meebrengt. Deze gesprekspartners achten het van groot belang de kwaliteit en bereikbaarheid van het onderwijs te waarborgen. Zij geven aan dat allereerst van belang is de kwaliteit van het basisonderwijs te verhogen. Wanneer daar achterstanden worden opgelopen, vereist dat reparatie in het voortgezet onderwijs. Dat is een kostbare aangelegenheid, volgens de gesprekspartners van het Topteam.

Voor de bereikbaarheid van onderwijs is het faciliteren van de infrastructuur een onderwerp dat aandacht vraagt. In de gesprekken met het Topteam is aangegeven dat bij leerlingen van HBO of universitair onderwijs wel de bereidheid is om daarvoor de reizen. Juist bij MBO-leerlingen is er onvoldoende bereidheid om te reizen voor onderwijs. Wanneer dit zou leiden tot lagere opleidingsniveaus in de regio, ontstaat een neerwaartse spiraal. Het organiseren van leerlingenvervoer kan een bijdrage leveren om dit te voorkomen.

De gesprekspartners van het Topteam stellen aan de orde dat kwaliteit en bereikbaarheid van onderwijs vereisen dat zij hiervoor gezamenlijk een design ontwikkelen. De provincie Groningen heeft in de gesprekken met het Topteam aangegeven de schoolbesturen te willen faciliteren bij het uitvoeren van verkenningen en het ontwikkelen van een toekomstperspectief. Daarbij benadrukt de provincie ook dat dit weliswaar een heel kwetsbaar proces is, maar cruciaal is voor de leefbaarheid van de regio.

Het Topteam onderschrijft het belang van kwaliteit en bereikbaarheid van onderwijs. Het faciliteren van de infrastructuur en het verkennen van mogelijkheden van leerlingenvervoer verdienen zeker aandacht.

### **Samenwerking onderwijs en bedrijfsleven**

Daarnaast adviseert het Topteam de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven te versterken om zo onderwijs en arbeidsmarkt nadrukkelijker op elkaar af te stemmen. In dit verband wil het Topteam de partijen in Groningen graag attenderen op de wijze waarop het ROC Westerschelde en het bedrijfsleven in Terneuzen invulling geven aan dergelijke samenwerking. Zo investeerde DOW Terneuzen in vijf jaar tijd een miljoen euro in scheikundeapparatuur op verschillende middelbare scholen. Die investeringen hebben veel succes gehad. In een paar jaar tijd groeide het aantal aanmeldingen voor een

<sup>4</sup> Brief van Staatssecretaris Dijkzma aan Tweede Kamer 'Bekostiging primair onderwijs in relatie tot bevolkingsdaling', 9 juli 2009.



chemisch-technische studie van 10 naar 60. Ook in Groningen zijn dergelijke voorbeelden onder de aandacht van het Topteam gebracht, zoals de bedrijvenpool in Veendam en het expertisecentrum werk en scholing in de Eemsdelta.

### **Toekomstperspectief voor onderwijs**

Het Topteam staat positief tegenover het voorstel van de onderwijsinstellingen een gezamenlijk design te ontwikkelen. De bereidheid van de provincie om het ontwikkelen van een toekomstperspectief te faciliteren, is daarvoor van grote betekenis. Weliswaar hebben provincies formeel gezien op het gebied van onderwijs geen wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Wel kan de provincie een toegevoegde waarde leveren in het bijeen brengen van partijen en het aanbrengen van samenhang tussen onderwijs en andere relevante thema's als arbeidsmarkt, economie, mobiliteit en wonen. Om zo ook te bevorderen dat keuzes voor het onderwijs worden gemaakt in samenhang met werkgelegenheid en bereikbaarheid.

#### *Conclusies over het thema 'Onderwijs':*

- Bevolkingsdaling heeft in Noordoost- en Oost-Groningen grote gevolgen voor het primair onderwijs (afname van 34 tot 50% in 2030). Deze gevolgen hebben betrekking op de kwaliteit van het onderwijs in kleine scholen en de opbouw van het personeelsbestand. Daarnaast heeft een daling van het aantal leerlingen financiële consequenties.
- Binnen de bestaande regelgeving worden de financieringssystematiek voor het voortgezet onderwijs en de fusietoets als belemmerend ervaren. Het Ministerie van ocw gaat onderzoeken of de huidige regelgeving voldoende soelaas biedt voor regio's met structurele bevolkingsdaling.
- Goed onderwijs is cruciaal voor het vestigingsklimaat en de leefbaarheid van de regio. Leerlingenvervoer in relatie tot onderwijs vraagt nadrukkelijker de aandacht.
- Het waarborgen van kwaliteit en bereikbaarheid van onderwijs vereist het ontwikkelen van een gezamenlijk toekomstperspectief (design). De onderwijsinstellingen dienen hiertoe het initiatief te nemen. De provincie Groningen kan op dit punt een belangrijke toegevoegde waarde leveren. Het bedrijfsleven dient hier nadrukkelijk bij te worden betrokken.

## **3.4 ECONOMIE, ARBEIDSMARKT EN MOBILITEIT**

### **Stad Groningen als economische motor**

Zoals eerder in dit rapport aangegeven, fungeert de stad Groningen als economische motor voor de regio. Om als regio optimaal te kunnen profiteren van deze krachtige economische motor, zijn goede verbindingen cruciaal. In de gesprekken met het Topteam is daarnaast gesuggereerd om vanuit de Regio(visie) Groningen Assen te bezien wat gedaan kan worden richting de 'Ommelanden'. Om zo ook te zorgen voor complementariteit en wederzijdse versterking van stad en ommeland.

### **Voor bedrijfsleven is krimp nog ver weg**

Op basis van de gevoerde gesprekken constateert het Topteam dat bedrijven zich nog onvoldoende bewust zijn van de gevolgen van bevolkingskrimp op het vestigingsklimaat. Het onderwerp krimp is voor het bedrijfsleven nog ver weg. De gesprekspartners van het Topteam geven aan dat draagvlak bij het midden- en kleinbedrijf (MKB) en de samenwerking met overheden zich nog verder moet ontwikkelen.

De ‘Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning (NAV) 2008 - 2009’<sup>5</sup> bevat de uitkomsten van onderzoek naar economische en demografische ontwikkelingen in het Noorden van ons land. Deze verkenning geeft aan dat de werkgelegenheid in Noord-Nederland zich voor het allergrootste deel concentreert in het MKB. Vanwege nieuwe technologieën, ontwikkelen de productieprocessen in deze bedrijven zich naar een hoger niveau. Daardoor sluiten vraag naar en aanbod van personeel niet meer op elkaar aan. Zoals ook opgemerkt in paragraaf 3.3 is het noodzakelijk de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te versterken.

Overigens verschillen de problemen rondom de werkgelegenheid sterk per sector. De vergrijzing betekent immers een groei van de zorgeconomie. Deze vergrijzing doet zich in het Noorden eerder en sterker voor dan in de rest van Nederland. De NAV 2008 - 2009 geeft aan dat de arbeidsparticipatie zal moeten stijgen om de werkzame beroepsbevolking op peil te houden. Uit deze verkenning blijkt ook dat de werkgelegenheidsontwikkeling in de Eemsdelta en in Oost-Groningen de afgelopen jaren (2002 - 2007) negatief is geweest.

Voor hoger opgeleiden is naar de mening van de gesprekspartners van het Topteam in de regio echter weinig plaats. Zij willen bij aansprekende bedrijven werken en trekken weg naar de Randstad, terwijl een deel van hen wel in Groningen zou willen blijven. De gesprekspartners typeren dit als een ‘braindrain’ die er ook voor zorgt dat de woningmarkt wordt ‘uitgehold’.

Van belang is voor deze hoger opgeleiden ook aanbod van werkgelegenheid te hebben. In de gesprekken is aangegeven dat het MKB “te weinig smoel” heeft. Terwijl daar juist wel veel mogelijkheden zijn, ook voor hoger opgeleiden (zie ook de opmerking hiervoor dat processen in het MKB zich ontwikkelen naar een hoger niveau). Het versterken van de economie voor hoger opgeleiden in de regio dient dan samen op te gaan met de versterking van de woonfunctie voor deze doelgroep.

De gevolgen van krimp voor het bedrijfsleven en de (voorzien) mismatch tussen vraag en aanbod dienen veel hoger op de agenda van het MKB te staan.

### **Mobiliteit**

De gesprekspartners van het Topteam vragen ook aandacht voor het probleem van lange reistijden. Terwijl de ruimtelijke mismatch van vraag en aanbod juist met mobiliteit op te lossen zou moeten zijn. Het gebied wordt door de gesprekspartners als “ijl” getypeerd. Daarbij is de infrastructuur in Groningen erg centrumgericht. Verplaatsen in het gebied van noord naar zuid is vooral met het openbaar vervoer erg lastig. Daardoor neemt het zoekgebied van werkzoekenden af. Bovendien staat (de betaalbaarheid van) het openbaar vervoer door de krimp onder druk.

Het schaarser worden of concentreren van voorzieningen, vergroot de noodzaak tot mobiliteit en maakt de behoefte aan openbaar vervoer groter. De gesprekspartners van het Topteam geven aan dat zij het openbaar vervoer in stand kunnen houden, door in te spelen op de doelgroep. Zo worden nu oplossingen gezocht in doelgroepenvervoer in lege gebieden. Dat vereist het bundelen van geldstromen om dit betaalbaar te houden en het investeren in bereikbaarheid vanuit de provincie.

---

<sup>5</sup> Opgesteld door CAB (bureau voor beleidsonderzoek en beleidsadvies) in opdracht van CWI Noord-Nederland en de provincies Drenthe, Friesland en Groningen, december 2008.

### Gelijke gerichtheid van keuzes

De gesprekspartners benadrukken het belang van een gelijke gerichtheid van keuzes bij gemeenten en provincies. Keuzes dienen in samenhang te worden gemaakt, op de gebieden van onderwijs, arbeidsmarkt, werkgelegenheid, wonen en mobiliteit. Er is nu nog te veel sprake van onwetendheid en van onderlinge concurrentie, aldus de gesprekspartners.

#### *Conclusies over thema's 'Economie, arbeidsmarkt en mobiliteit':*

- Het bedrijfsleven in Noordoost- en Oost-Groningen is zich nog onvoldoende bewust van de gevolgen van bevolkingskrimp.
- De werkgelegenheid in de Eemsdelta en in Oost-Groningen is de afgelopen jaren afgenomen. De verslechterde economische situatie, maakt deze regio's extra gevoelig voor bevolkingskrimp.
- Er is sprake van een mismatch tussen vraag naar en aanbod van personeel.
- Versterking van economie (het MBK smoel geven) biedt kansen voor het behouden van hoger opgeleiden. Dit vereist gelijke gerichtheid van keuzes op de terreinen van onderwijs, arbeidsmarkt, werkgelegenheid, wonen en mobiliteit.

## 3.5 ZORG EN WELZIJN

### Toename en verandering zorgvraag

Op het gebied van zorg geven de gesprekspartners van het Topteam aan dat de vraag naar zorg de komende jaren zal toenemen. De vergrijzing is daar de oorzaak van. In 2030 is 60% van de inwoners in Noordoost-Groningen 50+. Het veranderen van de samenstelling van de bevolking betekent ook dat de behoefte aan zorg verandert. De vertegenwoordiger van de Ommelander Ziekenhuis Groep (OZG) heeft de gevolgen van bevolkingskrimp (en van het veranderen van de samenstelling van de bevolking) in beeld gebracht. In het gesprek met het Topteam brengt hij naar voren dat de bevolking van Noordoost- en Oost-Groningen zich kenmerkt door relatief veel overmatige en zware drinkers en mensen met ernstig overgewicht (onderzoek CBS/RIVM Zorgatlas). De zorgvraag van ouderen, vaak met meervoudige ziektebeelden, neemt toe. Door de vergrijzing is de zorgmarkt een groeimarkt. Zo stijgt de oncologie bij de OZG met 50% per jaar. Tegelijkertijd heeft de kinder- en kraamafdeling van de OZG zeer lage productiecijfers.

De gesprekspartners van het Topteam constateren ook de krapte op de arbeidsmarkt voor zorgpersoneel. In het gesprek is aangegeven dat in de toekomst 60 tot 70% van het arbeidspotentieel zou moeten werken in de zorg, om voldoende "handen aan het bed" te bieden.

In de gesprekken in Groningen met de vertegenwoordigers van het thema zorg is niet aan de orde geweest welke acties ondernomen worden om aan de veranderende zorgvraag en het gebrek aan personeel te kunnen voldoen. In de gesprekken van het Topteam in de Regio Parkstad Limburg is melding gemaakt van twee acties. De eerste actie in Parkstad Limburg heeft betrekking op het ontwikkelen van een zorgacademie, waarin herintreden en carrièreswitches gestimuleerd worden. Ook lijkt het in Parkstad noodzakelijk om arbeidskrachten uit het buitenland naar Nederland te halen om in de zorgvraag voor de komende jaren te voorzien. De tweede actie in Parkstad Limburg is gericht op het doelmatiger maken van de zorg door technologische ontwikkeling. Hierbij wordt opgemerkt dat de mogelijkheden en impact van technologische ontwikkeling vaak worden overschat. Zorg blijft toch mensenwerk. Het Topteam adviseert de partijen in Groningen te verkennen welke passende acties ondernomen

kunnen worden om aan de toenemende en veranderende zorgvraag te kunnen voldoen. Mogelijk bieden de voorbeelden uit Parkstad daarvoor relevante aanknopingspunten. In het gesprek met het Topteam is voorgesteld dat de ontwikkeling van robotica in de zorg een pilotproject zou kunnen zijn in deze regio's.

### **Knellende regelgeving**

De OZG is gevestigd op twee locaties, locatie Delfzicht (Delfzijl) en locatie Lucas (Winschoten). De vertegenwoordiger van de OZG benadrukt het belang van het in stand houden van deze streekziekenhuizen, omdat anders de afstanden tot zorg te groot worden. De OZG ervaart Haags beleid hiervoor als belemmerend. Als voorbeelden worden in de gesprekken met het Topteam genoemd: de financiering van gezondheidszorg op basis van gemiddelden (dat geldt ook voor vergoedingen door zorgverzekeraars), het mogelijk afschaffen van de beschikbaarheidtoeslag en de prestatie-indicatoren op basis van het aantal handelingen per locatie, in plaats van op basis van het aantal handelingen door een arts die op meerdere locaties werkzaam kan zijn. Over de marktwerking in de zorg geven de gesprekspartners aan dat dat goed werkt in groeiregio's, maar belemmerend werkt in krimpgebieden.

Ter illustratie hieronder een concreet voorbeeld van (een indirect gevolg van) bevolkingskrimp in Delfzijl, zoals verwoord door de OZG.

Een concreet voorbeeld (indirect gevolg) van de bevolkingskrimp in de regio Delfzijl is de (voorgenomen) sluiting van de klinische afdelingen kindergeneeskunde en gynaecologie op de locatie Delfzicht van de Ommelander Ziekenhuis Groep. Weliswaar is de directe aanleiding het niet kunnen vervullen van specialistenplaatsen gynaecologie, maar in feite het gevolg van (toenemende) kwaliteitseisen die vanuit de beroepsgroep (en vanuit de Inspectie Gezondheidszorg) worden gesteld. Deze eisen betreffen het (minimale) aantal handelingen (bijvoorbeeld het aantal klinische bevallingen per jaar) dat een specialist moet uitvoeren. Als nu als gevolg van bevolkingskrimp het beroep op bepaalde specialistische zorg (in casu gynaecologie en kindergeneeskunde) afneemt en daarmee het aantal handelingen afneemt, zal men deze zorg gezien de kwaliteitseisen, moeten gaan concentreren. In dit voorbeeld zal de klinische gynaecologie en kindergeneeskunde worden geconcentreerd op locatie Lucas van de Ommelander Ziekenhuis Groep. Eenzelfde gevolg zal dit kunnen hebben voor andere zorg, bijvoorbeeld huisartsenzorg. Een huisarts heeft een minimum aantal patiënten nodig, zeker ook voor voldoende inkomen.

In het gesprek met het Topteam is ook naar voren gebracht dat de samenwerking tussen de streekziekenhuizen en de ziekenhuizen in de stad Groningen in opkomst is. Dat gaat goed en zal de komende periode verder worden uitgebouwd. Het Topteam acht het verstandig de samenwerking tussen de OZG en de ziekenhuizen in de stad Groningen in de toekomst verder te versterken. Bepaalde specialismen zullen per ziekenhuis georganiseerd moeten worden, met aandacht voor de reisafstand van Noordoost-Groningen naar de stad Groningen.

De OZG ervaart ongenueanceerde regelgeving als bedreiging voor het kunnen garanderen van bereikbare en adequate zorg. Zo bestaan er bij de OZG zorgen over het open kunnen houden van de afdeling spoedeisende hulp, de intensive care en kinder- en verloskundige zorg, wanneer de beschikbaarheidstoeslag door de Rijksoverheid wordt afgeschaft. Het Topteam adviseert de OZG om de krachten te bundelen met de stadsziekenhuizen en in gesprek te blijven met het Ministerie van vws over het garanderen van bereikbaarheid van zorg en over nader onderzoek naar hoe het huidige stelsel en de voorgenomen maatregelen uitwerken in krimpregio's. De partijen in Groningen zouden graag zien dat vanuit 'Den Haag' creatieve

en lokale oplossingen worden aangemoedigd. De uitnodiging aan vws is om actief mee te denken over de maatwerkoplossingen die in Noordoost- en Oost-Groningen nodig zijn.

### Welzijn

Over welzijnsvoorzieningen is in de gesprekken met het Topteam aangegeven dat de realisatie ervan niet langer te financieren is vanuit grondopbrengsten in de regio. De noodzaak tot concentreren van voorzieningen betekent dat grote afstanden overbrugd moeten worden om deze voorzieningen te bereiken. Zoals ook opgemerkt in de vorige paragraaf, zijn de verbindingen in het gebied van noord naar zuid zwak.

Ook op het terrein van welzijn wordt gewerkt aan creatieve en lokale oplossingen. Zo pleiten de partijen in Groningen voor het synchroniseren van geldstromen vanuit de wmo en de AWBZ. Daarnaast is het voornemen om samen met marktpartijen woon- en zorgvoorzieningen te realiseren die zoveel mogelijk mensen kunnen bedienen. Met ondersteuning van corporaties willen de partijen in Groningen bewerkstelligen dat mensen, met zorg op afroep, langer thuis kunnen blijven wonen.

### Het passende schaalniveau

Bij de thema's zorg en welzijn benadrukt het Topteam het belang om voor elk thema het passende schaalniveau te hanteren. De regio's Noordoost- en Oost-Groningen dienen voor de thema's zorg en welzijn antwoorden te formuleren op de volgende vragen: Gegeven de verwachte demografische ontwikkelingen, welke voorzieningen zijn nodig, op welk schaalniveau? En wat is nodig op welke termijn?

#### *Conclusies over thema's 'Zorg en welzijn':*

- In relatie tot de thema's zorg en welzijn is vergrijzing de meest prominente ontwikkeling in Noordoost- en Oost-Groningen, met als gevolg een toenemende en veranderende zorgvraag en krapte op de arbeidsmarkt voor zorgpersoneel.
- De Ommelander Ziekenhuis Groep heeft in beeld gebracht wat de gevolgen van krimp zijn voor de zorg.
- Krimpgerelateerde knelpunten op de terreinen van zorg en welzijn zijn nog onvoldoende integraal geïnventariseerd. De vragen welke voorzieningen nodig zijn, op welk schaalniveau en op welke termijn - gegeven de demografische ontwikkelingen - dienen snel van een antwoord te worden voorzien.
- Ruimte is nodig om creatieve en lokale maatwerkoplossingen te kunnen invoeren. De ozg en de ziekenhuizen in de stad Groningen kunnen de krachten bundelen om in overleg met het Ministerie van vws te komen tot oplossingen voor de specifieke situatie in krimpregio's.

## 3.6 BESTUURLIJKE SAMENWERKING

### Provincie Groningen

De provincie Groningen pakt het onderwerp bevolkingsdaling actief op. In paragraaf 2.3 kwam reeds de rapportage 'Krimp in Groningen' (juni 2009) aan de orde. Daarin signaleert de provincie Groningen het risico dat de krimpregio's in Noordoost- en Oost-Groningen terechtkomen in een neerwaartse spiraal. Ook de consequenties van krimp komen in deze rapportage aan bod. Hiermee initieert de provincie het debat en bevordert de provincie de bewustwording van bevolkings- en de huishoudensdaling en de gevolgen daarvan. Daarnaast heeft de provincie Groningen bijgedragen aan het agenderen van het onderwerp op de landelijke politieke agenda.

In paragraaf 3.2 staat de rol van de provincie beschreven in het kader van de woningcontingentering. Daar is ook benoemd dat voor de provincie Groningen het Provinciaal Omgevingsplan geldt als formeel bestuurlijk kader om in te zetten op regionale samenwerking. De inzet is daarmee gericht op het komen tot een samenhangend geheel van woningen en voorzieningen. Regionale samenwerking blijkt in de praktijk weerbarstig. Gemeenten benadrukken hun eigen verantwoordelijkheid en geven aan zich te storen aan een provincie die zich bemoeit met details. Terwijl anderen aangeven dat de provincie het heel goed doet en te bescheiden is over de bijdrage die zij levert. Ook geven gesprekspartners aan dat de provincie in het samenbrengen van partijen een nadrukkelijker rol kan vervullen. De roep wordt gedaan naar 'een hogere regie'. Het Topteam acht de tijd rijp dat de provincie Groningen nadrukkelijker de regierol gaat vervullen om de krimpopgave succesvol ter hand te nemen.

Behalve het stimuleren van bewustwording, is voor de provincie een rol weggelegd via de formele sturingsinstrumenten van de ruimtelijke structuurvisie, het financieel toezicht en de versterking van bestuurskracht. Eerder in deze rapportage is de gelijkgerichtheid van keuzes aan de orde geweest. Dit vraagt van de provincie het aanbrengen van samenhang tussen de verschillende beleidsvelden. In de gesprekken met het Topteam is aangegeven dat dit de bestuurskracht van de betrokken gemeenten te boven gaat.

De provincie Groningen stelt in de gesprekken met het Topteam aan de orde dat voor het verder bevorderen van bewustwording nog het nodige moet gebeuren. Krimp en de gevolgen daarvan zitten nog lang niet bij iedereen tussen de oren. Ook binnen het provinciebestuur dient deze bewustwording verder verbreed te worden.

### **Pact Regio Eemsdelta**

Op 15 september 2009 is het Pact Regio Eemsdelta ondertekend. Belangrijk uitgangspunt van dit pact is het woningaanbod aanpassen aan de wensen van de consument. Dit betekent dat de betrokken gemeenten (Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum), de provincie Groningen, woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen zich de komende jaren inspannen om de leefbaarheid en de kwaliteit van wonen en leefomgeving in de regio in stand te houden of zelfs te verbeteren, ondanks de bevolkingsdaling waarmee de regio Eemsdelta te maken heeft.

Het Topteam beschouwt het Pact Regio Eemsdelta als een relevante stap om de samenwerking tussen de betrokken gemeenten, de provincie, corporaties en zorg- en welzijnsinstellingen steviger vorm te geven. Het aanpassen van het woning- en voorzieningenaanbod, op basis van de wensen van de consument vindt het Topteam een logisch en goed uitgangspunt.

De uitvoering van dit Pact zal in de praktijk weerbarstig en een kwestie van lange adem zijn. Bovendien ervaren gemeentebestuurders dat daadkrachtig optreden een lastige opgave is, omdat voor gemeenteraden de urgentie nog niet altijd even goed voelbaar is. Dat vereist dat op basis van dit Pact een heldere opdracht wordt geformuleerd en een adequate samenwerkingsvorm wordt ingericht om daadwerkelijk te komen tot een woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan. Het Topteam adviseert de betrokken partijen een dergelijke opdracht te laten vaststellen door de gemeenteraden en Gedeputeerde Staten van Groningen, zodat ook ruimte en draagvlak ontstaat om hiermee aan de slag te gaan.

## **Regio Oost-Groningen**

De gemeenten in Oost-Groningen werken samen in het verband van de Streekraad Oost-Groningen. In Oost-Groningen is de krimp nog minder voelbaar en zichtbaar. Ten opzicht van de Eemsdelta is daarom het bewustwordingsproces in Oost-Groningen minder vergevorderd. Ook de problemen tussen de Eemsdelta en Oost-Groningen zijn verschillend van aard. In Oost-Groningen speelt specifiek de problematiek van de particuliere woningvoorraad. 60% van de woningvoorraad in Oost-Groningen is particulier bezit. Dat maakt de transformatieopgave lastiger. De provincie Groningen overweegt hier een pilot voor in te richten om hiermee ervaring op te doen.

De regio Oost-Groningen ontwikkelt op dit moment een regionaal woonplan. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in een plan voor voorzieningen en leefbaarheid van het gebied. In de gesprekken met het Topteam is aangegeven dat het risico van onderlinge concurrentie tussen gemeenten aanwezig is.

Eén van de initiatieven van de Streekraad Oost-Groningen is het uitwisselen van kennis over krimp met Duitsland, bijvoorbeeld in relatie tot leerlingenvervoer.

## **Maatschappelijke organisaties**

Ook andere partijen zien zich geconfronteerd met vragen die krimp met zich meebrengt. Te denken valt aan corporaties, onderwijsinstellingen en organisaties op het terrein van zorg, cultuur en welzijn. Onderlinge ontmoetingen tussen deze partijen over de opgave die bevolkingsdaling met zich meebrengt zijn van groot belang en kunnen vaker dan nu georganiseerd worden.

## **Rol rijksoverheid**

Met het instellen van het Topteam Krimp hebben de Minister voor wwi en de Staatssecretaris van BZK het aanbod gedaan aan Groningen om bij te dragen aan de analyse van knelpunten en kansen. Daarnaast is de opdracht van het Topteam gericht op het formuleren van oplossingsrichtingen (zie ook hoofdstuk 1).

Om de vereiste regierol nadrukkelijker te kunnen oppakken, verwacht de provincie Groningen de actieve steun van de Rijksoverheid, met name op volgende twee punten:

- De mogelijkheid om daadkrachtiger te kunnen optreden in de samenwerking tussen provincie, corporaties en gemeenten. De provincie wil het 'Besluit beheer sociale huursector' (BBSH) hiervoor nadrukkelijker benutten.
- Het veranderen van de financieringsregelgeving voor de woningcorporaties in krimp-regio's. Vanuit het Waarborgfonds en het Centraal Fonds Volkshuisvesting dienen voor corporaties in krimpregio's andere criteria te worden gehanteerd.

#### Conclusies over de bestuurlijke samenwerking:

- Vraagstukken die bevolkings- en huishoudensdaling met zich meebrengen, vereisen een constructieve en niet-vrijblijvende samenwerking op regionaal schaalniveau. Met het Pact Regio Eemsdelta en de samenwerking in Oost-Groningen is hiervoor een basis aanwezig.
- Op basis van het Pact Regio Eemsdelta dient een heldere opdracht te worden geformuleerd en een adequate samenwerkingsvorm te worden ingericht om daadwerkelijk te komen tot een woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan. Deze opdracht dient vastgesteld te worden door de gemeenteraden en Gedeputeerde Staten van Groningen, zodat ruimte en draagvlak ontstaat om hiermee aan de slag te gaan.
- Om de krimpopgave succesvol ter hand te nemen, kan de provincie Groningen nadrukkelijker de regierol vervullen. Die rol dient invulling te krijgen in:
  - het bevorderen van samenhang en complementariteit tussen groei- en krimpregio's in Groningen
  - het proactief faciliteren van de uitvoering van het Pact Regio Eemsdelta
  - het proactief stimuleren van de samenwerking en het tegengaan van de onderlinge concurrentie in Oost-Groningen
  - het bijeenbrengen van relevante partijen, het aanbrengen van samenhang tussen beleidsvelden en het bevorderen van gelijkgerichtheid van keuzes
  - het versterken van de bestuurskracht van de betrokken gemeenten
- Het succesvol vervullen van deze regierol vereist de betrokkenheid van het voltallige college van Gedeputeerde Staten.

### 3.7 FINANCIERING

#### Afname verdien capaciteit

In veel van de gesprekken van het Topteam is het onderwerp 'Financiering' aan de orde geweest. De gedeelde opvatting is dat krimp geld kost. Immers de bron van inkomsten, die gepaard gaat met kwantitatieve groei, droogt op in een situatie van krimp. Acceptatie en erkenning van krimp betekent investeren in kwaliteit en in leefbaarheid. Het is dan de vraag of groei in kwaliteit het opdrogen van inkomsten bij kwantitatieve groei voldoende kan compenseren.

#### Financiële raming van de gevolgen van krimp

Voor het thema 'wonen' zijn de financiële consequenties van de transformatieopgave globaal in kaart gebracht (paragraaf 3.2). Naar eigen zeggen van de betrokken gemeenten en corporaties zijn na de maatregelen, die de afgelopen periode getroffen zijn en de investeringen die gepleegd zijn, de financiële mogelijkheden uitgeput. Ook het rapport 'Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën', van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (maart 2008) concludeert dat krimp-gemeenten voor herstructureringsopgaven kunnen komen te staan die hun financiële en organisatorische draagkracht te boven gaan.

Voor andere thema's als onderwijs, zorg en welzijn geldt minder nadrukkelijk dat een financiële raming van de opgave is gemaakt.

Het Topteam is van mening dat een transparante en complete financiële raming van de opgaven die gepaard gaan met bevolkingsdaling essentieel is. Daarbij acht het Topteam het van belang helder onderscheid te maken naar de transitieopgave voor de korte termijn en naar de meer structurele opgave voor de lange termijn.



### **Eigen verantwoordelijkheid gemeenten**

In het rapport 'Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën', van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (maart 2008) is één van de conclusies dat gemeenten allereerst zelf verantwoordelijk zijn voor het oppakken van de vraagstukken, waar bevolkingdaling hen voor stelt. In het gesprek met het Topteam merkte de Raad voor financiële verhoudingen op dat gemeenten zelf betrekkelijk laat zijn geweest met het onderkennen van de krimpproblematiek en het ontwikkelen van visies.

Het Topteam onderschrijft dat de gemeenten een eigen verantwoordelijkheid hebben, ook in financiële zin, en constateert bij de betrokken gemeenten ook de bereidheid deze verantwoordelijkheid te nemen. Zoals ook aangegeven in paragraaf 3.2, hebben de betrokken gemeenten de afgelopen jaren al forse financiële bijdragen geleverd.

### **Nuancering onderzoek COELO**

Zoals ook beschreven in de rapportage van het Topteam voor Parkstad Limburg (september 2009) concludeert het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO) in een recente rapportage 'Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën' (juni 2009) dat er geen aanwijzingen zijn dat de algemene middelen zich voor krimpgemeenten nadelig ontwikkelen. Het COELO heeft geen aanwijzingen gevonden dat een terugloop van de bevolking de uitgaven per inwoner van krimpgemeenten extra heeft doen toenemen. Ook zijn er geen aanwijzingen gevonden dat bevolkingskrimp leidt tot een grotere inzet van reserves.

Voor het COELO staat echter niet vast dat bevolkingskrimp geen financiële problemen gaat opleveren. Denkbaar is dat bepaalde uitgavencategorieën in de toekomst wel problemen gaan geven. Daarbij constateert het COELO ook dat verschillen tussen krimpgemeenten groot zijn. Maatwerk zal dus nodig zijn.

De vraag bij deze studie is in hoeverre op basis van onderzoek van begrotingen uit het verleden (in plaats van op basis van daadwerkelijke uitgaven), conclusies voor de toekomst zijn te formuleren. In combinatie met de opmerking van de Rfv, dat gemeenten zelf betrekkelijk laat zijn geweest met het onderkennen van de krimpproblematiek, ligt het voor de hand om aan te nemen dat de financiële consequenties van de krimpproblematiek onvoldoende adequaat verwerkt zijn in gemeentelijke begrotingen uit het verleden.

Bovendien is in het onderzoek van het COELO de financiële huishouding bij grondbedrijven of ontwikkelingsmaatschappijen buiten beschouwing gebleven. Dat realisatie van woningbouw niet langer gezien kan worden als verdiencapaciteit en dat financiering voor voorzieningen vanuit woningbouw wegvalt in een situatie van krimp, heeft in het COELO-onderzoek geen aandacht gekregen.

Het Topteam is van mening dat meer integraal, op het schaalniveau van de regio, naar dit onderwerp gekeken moet worden. Dat wil zeggen op het totale niveau van de financiële huishouding. Zo zijn inkomsten (en met name de derving daarvan) bij grondbedrijven of ontwikkelingsmaatschappijen in krimpregio's van grote betekenis voor de financiële huishouding. Zoals hiervoor aangegeven is dit buiten beschouwing gebleven bij de analyse van de algemene uitkeringen door het COELO. Een ander aandachtspunt hierbij is dat vanuit de algemene uitkeringen onvoldoende aandacht is voor frictiekosten. Algemene en specifieke uitkeringen zijn volgend in krimpsituaties. Terwijl in een transitieproces bij een krimpsituatie juist geanticipeerd moet kunnen worden.

### **Mogelijkheden vanuit het gemeentefonds**

In de gesprekken met het Topteam is aanpassing van het gemeentefonds voor het opvangen van krimp niet benoemd als meest wenselijke optie. Het gemeentefonds is bedoeld voor structurele opgaven, niet voor transitie- of herstructureringsopgaven.

Ook de Rob/Rfv concludeert dat aanpassing van de verdeelsleutel binnen het gemeentefonds niet is aan te bevelen. Deze raden achten een hardheidsclausule meer voor de hand liggend. Een dergelijke clausule betreft een vangnetconstructie, die het mogelijk maakt in bijzondere gevallen een extra financiële bijdrage te vragen. Dit betekent dat maatwerk mogelijk is, zonder dat de urgentie om als gemeente zelf actie te ondernemen, minder wordt. Het Topteam onderschrijft deze aanbeveling. In de bijzondere situatie, die substantiële en structurele bevolkingskrimp betreft, met grote consequenties voor het voorzieningenniveau en het economisch perspectief van de regio (zie ook paragraaf 2.1), zijn bijzondere maatregelen legitiem en nodig.

Van de betrokken gemeenten vereist dit de gevolgen van bevolkingsdaling ook in financiële zin te kunnen vertalen en de consequenties daarvan (de benodigde investeringen voor de transitieopgave) te verwerken in de gemeentelijke begrotingen. Wanneer gemeenten in hun begrotingen zichtbaar kunnen maken welke uitgaven gepaard gaan met het aanpakken van krimpproblemen (bijvoorbeeld transitieopgaven), kan het gemeentefonds hier op passende wijze op reageren. Het Topteam is van mening dat vanuit het gemeentefonds en het provinciefonds meer flexibiliteit mogelijk is dan wordt verondersteld.

### **Extra steun voor bijzondere omstandigheden**

Behalve mogelijkheden langs de reguliere weg van het gemeentefonds en het provinciefonds, zijn zoals gezegd voor bijzondere omstandigheden bijzondere maatregelen legitiem en nodig. Deze bijzondere steun kan bijvoorbeeld invulling krijgen door mogelijkheden om het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) te kunnen inzetten voor het realiseren van de transformatieopgave, bijvoorbeeld voor de verbetering van de particuliere woningvoorraad; de 'goedkope koop'. Dit is met name in Oost-Groningen een gecompliceerde opgave.

Een andere mogelijke invulling van bijzondere steun kan geboden worden via het BLS (Besluit Locatiegebonden Subsidies). Dit instrument kan, net als het ISV, meer gericht worden op schaalverkleining. Daarnaast is van belang om andere mogelijkheden die er nu al zijn, bijvoorbeeld vanuit het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied), het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) en Pieken in de Delta, slim te benutten.

*Conclusies over financiering:*

- Krimp kost geld. De afgelopen periode zijn door de betrokken gemeenten en corporatie reeds forse financiële bijdragen geleverd aan het transformeren van de woningvoorraad.
- Voor het thema 'wonen' is de omvang van de financiële opgave voor de komende periode globaal in beeld gebracht. Die is fors en niet te dragen door partijen die de afgelopen 10 jaar al fors geïnvesteerd hebben.
- Voor andere beleidsvelden, zoals onderwijs, zorg, welzijn, arbeidsmarkt en mobiliteit zijn de financiële consequenties van bevolkingskrimp nog niet in beeld gebracht.
- Substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling is een bijzondere situatie, die bijzondere maatregelen vereist en legitimeert. Dit vraagt om commitment van gemeenten, provincie en rijksoverheid.
- Extra steun uit gemeente- en provinciefonds, via ISV, BLS en/of ILG is nodig. Daarnaast is van belang om de mogelijkheden die er nu al zijn vanuit het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) en Pieken in de Delta slim te benutten.

## 4. Conclusies en aanbevelingen



### 4.1 HOOFDCONCLUSIE

Een krimpende bevolking op langere termijn, waarbij sprake is van een geleidelijke teruggang van het aantal huishoudens, is geen groot probleem. In de komende jaren kan daar geleidelijk en weloverwogen rekening mee worden gehouden.

Indien die krimp zowel betrekking heeft op bevolkingsdaling als op huishoudensdaling, heel snel gaat, substantieel en structureel is en zeer bijzondere kenmerken heeft, dan zijn de problemen urgent. Die situatie doet zich voor in Noordoost- en Oost-Groningen.

Urgente, bijzondere problemen vereisen een urgente en bijzondere aanpak, door gemeenten, de regio, de provincie en het Rijk. Het commitment van een tiental departementen is dan ook van grote betekenis. Commitment van het gehele kabinet is gewenst. De leidende rol van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, samen met de Staatssecretaris van BZK, is hoopgevend. De directe betrokkenheid van de ministers van LNV en VROM beschouwt het Topteam als noodzakelijk om de vraagstukken, die krimp met zich meebrengt, adequaat aan te pakken. Het Topteam acht nadere betrokkenheid nodig van de bewindslieden van OCW, VWS, EZ, SZW en V&W.

De partijen in Groningen (provincie, regio, gemeenten en corporaties) hebben de afgelopen tien jaar zelf al succesvol de nodige maatregelen getroffen. In de krimpregio's Noordoost- en Oost-Groningen is de afgelopen jaren een transformatie in de sociale huursector gerealiseerd, die voor Nederlandse begrippen uniek is qua omvang.

## 4.2 CONCLUSIES PER THEMA

In het voorgaande hoofdstuk heeft het Topteam per thema de bevindingen en conclusies geformuleerd. Deze paragraaf bevat de weergave van de conclusies, zoals die ook in hoofdstuk 3 in de kaders aan het eind van elke paragraaf zijn geformuleerd.

### Conclusies over thema 'Wonen' (paragraaf 3.2)

- Gevolgen van bevolkings- en huishoudensdaling zijn in Noordoost- en Oost-Groningen het meest zichtbaar op de woningmarkt.
- De afgelopen tien jaar is al een forse transformatieopgave gerealiseerd. Gemeenten en corporaties geven aan dat daardoor hun financiële mogelijkheden zijn uitgeput, terwijl ook de opgave voor de komende periode fors is.
- Het onderscheid tussen reguliere transformatieopgave en krimppgerelateerde opgaven moet zorgvuldiger worden gemaakt. Om zo scherp in kaart te kunnen brengen welke ontwikkelingen daadwerkelijk krimppgerelateerd zijn.
- Het ontbreekt de betrokken overheden (provincie en gemeenten) aan instrumenten om te interveniëren wanneer corporaties achterstanden in de transformatieopgave laten oplopen.
- Voor de verdere doorontwikkeling van regionale woonvisies is complementariteit tussen krimpregio's en de groeiende stad Groningen van belang.

### Conclusies over thema 'Onderwijs' (paragraaf 3.3)

- Bevolkingsdaling heeft in Noordoost- en Oost-Groningen grote gevolgen voor het primair onderwijs (afname van 34 tot 50% in 2030). Deze gevolgen hebben betrekking op de kwaliteit van het onderwijs in kleine scholen en de opbouw van het personeelsbestand. Daarnaast heeft een daling van het aantal leerlingen financiële consequenties.
- Binnen de bestaande regelgeving worden de financieringssystematiek voor het voortgezet onderwijs en de fusietoets als belemmerend ervaren. Het Ministerie van OCW gaat onderzoeken of de huidige regelgeving voldoende soelaas biedt voor regio's met structurele bevolkingsdaling.
- Goed onderwijs is cruciaal voor het vestigingsklimaat en de leefbaarheid van de regio. Leerlingenvoer in relatie tot onderwijs vraagt nadrukkelijker de aandacht.
- Het waarborgen van kwaliteit en bereikbaarheid van onderwijs vereist het ontwikkelen van een gezamenlijk toekomstperspectief (design). De onderwijsinstellingen dienen hiertoe het initiatief te nemen. De provincie Groningen kan op dit punt een belangrijke toegevoegde waarde leveren. Het bedrijfsleven dient hier nadrukkelijk bij te worden betrokken.

**Conclusies over thema's 'Economie, arbeidsmarkt en mobiliteit' (paragraaf 3.4)**

- Het bedrijfsleven in Noordoost- en Oost-Groningen is zich nog onvoldoende bewust van de gevolgen van bevolkingskrimp.
- De werkgelegenheid in de Eemsdelta en in Oost-Groningen is de afgelopen jaren afgenomen. De verslechterde economische situatie, maakt deze regio's extra gevoelig voor bevolkingskrimp.
- Er is sprake van een mismatch tussen vraag naar en aanbod van personeel.
- Versterking van economie (het MBK smoel geven) biedt kansen voor het behouden van hoger opgeleiden. Dit vereist gelijke gerichtheid van keuzes op de terreinen van onderwijs, arbeidsmarkt, werkgelegenheid, wonen en mobiliteit.

**Conclusies over thema's 'Zorg en welzijn' (paragraaf 3.5)**

- In relatie tot de thema's zorg en welzijn is vergrijzing de meest prominente ontwikkeling in Noordoost- en Oost-Groningen, met als gevolg een toenemende en veranderende zorgvraag en krapte op de arbeidsmarkt voor zorgpersoneel.
- De Ommelander Ziekenhuis Groep heeft in beeld gebracht wat de gevolgen van krimp zijn voor de zorg.
- Krimperelateerde knelpunten op de terreinen van zorg en welzijn zijn nog onvoldoende integraal geïnventariseerd. De vragen welke voorzieningen nodig zijn, op welk schaalniveau en op welke termijn - gegeven de demografische ontwikkelingen - dienen snel van een antwoord te worden voorzien.
- Ruimte is nodig om creatieve en lokale maatwerkoplossingen te kunnen invoeren. De ozg en de ziekenhuizen in de stad Groningen kunnen de krachten bundelen om in overleg met het Ministerie van vws te komen tot oplossingen voor de specifieke situatie in krimpregio's.

**Conclusies over 'Bestuurlijke samenwerking' (paragraaf 3.6)**

- Vraagstukken die bevolkings- en huishoudensdaling met zich meebrengen, vereisen een constructieve en niet-vrijblijvende samenwerking op regionaal schaalniveau. Met het Pact Regio Eemsdelta en de samenwerking in Oost-Groningen is hiervoor een basis aanwezig.
- Op basis van het Pact Regio Eemsdelta dient een heldere opdracht te worden geformuleerd en een adequate samenwerkingsvorm te worden ingericht om daadwerkelijk te komen tot een woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan. Deze opdracht dient vastgesteld te worden door de gemeenteraden en Gedeputeerde Staten van Groningen, zodat ruimte en draagvlak ontstaat om hiermee aan de slag te gaan.
- Om de krimpopgave succesvoller hand te nemen, kan de provincie Groningen nadrukkelijker de regierol vervullen. Die rol dient invulling te krijgen in:
  - het bevorderen van samenhang en complementariteit tussen groei- en krimpregio's in Groningen
  - het proactief faciliteren van de uitvoering van het Pact Regio Eemsdelta
  - het proactief stimuleren van de samenwerking en het tegengaan van de onderlinge concurrentie in Oost-Groningen
  - het bijeenbrengen van relevante partijen, het aanbrengen van samenhang tussen beleidsvelden en het bevorderen van gelijkgerichtheid van keuzes
  - het versterken van de bestuurskracht van de betrokken gemeenten
- Het succesvol vervullen van deze regierol vereist de betrokkenheid van het voltallige college van Gedeputeerde Staten.

**Conclusies over 'Financiering' (paragraaf 3.7)**

- Krimp kost geld. De afgelopen periode zijn door de betrokken gemeenten en corporatie reeds forse financiële bijdragen geleverd aan het transformeren van de woningvoorraad.
- Voor het thema 'wonen' is de omvang van de financiële opgave voor de komende periode

globaal in beeld gebracht. Die is fors en niet te dragen door partijen die de afgelopen 10 jaar al fors geïnvesteerd hebben.

- Voor andere beleidsvelden, zoals onderwijs, zorg, welzijn, arbeidsmarkt en mobiliteit zijn de financiële consequenties van bevolkingskrimp nog niet in beeld gebracht.
- Substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling is een bijzondere situatie, die bijzondere maatregelen vereist en legitimeert. Dit vraagt om commitment van gemeenten, provincie en rijksoverheid.
- Extra steun uit gemeente- en provinciefonds, via ISV, BLS en/of ILG is nodig. Daarnaast is van belang om de mogelijkheden die er nu al zijn vanuit het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) en Pieken in de Delta slim te benutten.

### 4.3 AANBEVELINGEN

In deze paragraaf formuleert het Topteam de aanbevelingen. Deze zijn geordend naar de thema's die door het Topteam zijn onderzocht. Daarnaast zijn de aanbevelingen geadresseerd aan betrokkenen en voorzien van een tijdsindicatie.

#### Hoofdlijn aanbevelingen

Gezien de bijzondere problematiek in Noordoost- en Oost-Groningen, adviseert het Topteam de provincie Groningen een Provinciaal Actieplan Krimp op te stellen. In dit plan dient niet alleen aandacht te zijn voor de krimpregio's in Groningen. Ook de samenhang en complementariteit met groeikernen en de gebieden, waarvoor een stabilisatie is voorzien, dienen hierbij aan bod te komen.

Op basis van dit actieplan dient de provincie een stevigere regierol te vervullen, door invulling te geven aan:

- het verder bevorderen dat gemeenten anticiperen op krimp en de intergemeentelijke samenwerking organiseren
- het aanbrengen van samenhang tussen de verschillende beleidsvelden
- formele sturing (via structuurvisie, financieel toezicht en versterking bestuurskracht)
- het initiëren en voeren van het debat over de consequenties van bevolkings- en huishoudensdaling.

Het succesvol vervullen van deze regierol vereist de betrokkenheid van het voltallige college van Gedeputeerde Staten.

Het Topteam adviseert de gemeenten in de Eemsdelta en de provincie Groningen om voor de ontwikkeling en uitvoering van het woon- en leefbaarheidsplan (zoals afgesproken in het Pact Regio Eemsdelta) een adequate samenwerkingsvorm in te richten, om daadwerkelijk te komen tot een woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan.

Daarnaast beveelt het Topteam de provincie Groningen aan de samenwerking in Oost-Groningen proactief te stimuleren.

In de overzichten hierna zijn de aanbevelingen per thema nader uitgewerkt.

## Aanbevelingen per thema

AANBEVELINGEN THEMA 'WONEN'	GEADRESSEERDEN	TIJDSINDICATIE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevorder en versterk bij het doorontwikkelen en uitvoeren van regionale woonplannen de samenhang en complementariteit tussen krimpregio's, groeikernen en gebieden waar sprake is van stabilisatie. Breng dit samen in het Provinciaal Actieplan Krimp.</li> </ul>	Provincie Groningen, in samenwerking met gemeenten en corporaties	Komende jaren
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breng in een transformatieplan de sloop- en transformatieopgave preciezer in beeld en maak daarbij onderscheid tussen reguliere transformatieopgaven en krimperelateerde opgaven.</li> </ul>	Provincie Groningen, in samenwerking met gemeenten en corporaties	Periode van zes maanden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkel op basis van dit transformatieplan een financieel arrangement; een 'Transitiefonds Wonen' waarin gemeenten, provincie en rijksoverheid participeren en waarbij woningcorporaties en private partijen worden betrokken. (Zie ook hierna bij 'Aanbevelingen voor financiering').</li> </ul>	Provincie Groningen, in samenwerking met gemeenten, rijksoverheid, corporaties en private partijen	Periode van zes maanden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maak in een bestuursovereenkomst nadere afspraken over rollen en verantwoordelijkheden voor het ontwikkelen en het uitvoeren van het transformatieplan.</li> </ul>	Provincie Groningen, in samenwerking met gemeenten en rijksoverheid	Periode van zes maanden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hanteer het transformatieplan als basis voor het bepalen van de benodigde herstructureringsmiddelen. Om te komen tot een financieel arrangement, acht het Topteam een uit meerdere bronnen gefinancierd 'Transitiefonds Wonen' nodig, waarmee de nader in kaart te brengen financiële problemen kunnen worden aangepakt en waarmee de betrokken woningcorporaties en particulieren zo nodig kunnen worden bijgestaan. Dit betekent dat dit Transitiefonds kan worden benut in aanvulling op wat corporaties zelf ondernemen. (Zie ook hierna bij 'Aanbevelingen voor financiering'.)</li> </ul>	Provincie Groningen, in samenwerking met gemeenten en rijksoverheid	Periode van zes maanden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezien de opgave in krimpregio's en de financiële positie van woningcorporaties, dient het Ministerie van VROM/WWI in beeld te brengen wat voor corporaties in krimpregio's belemmeringen zijn om de nodige maatregelen te treffen. Op basis daarvan dient het Ministerie van VROM/WWI specifiek beleid te ontwikkelen voor de woningcorporaties in krimpregio's. (Zie ook hierna bij 'Aanbevelingen voor financiering'.)</li> </ul>	Ministerie VROM/WWI	Periode van drie maanden (eind 2009)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verken welke mogelijkheden er zijn om te komen tot solidariteitsafspraken tussen enerzijds corporaties in een groeikern en anderzijds corporaties in de omliggende krimpregio's. Deze verkenning dient onderdeel te zijn van het door het Rijk te ontwikkelen beleid voor corporaties in krimpgebieden.</li> </ul>	Ministerie VROM/WWI, in samenwerking met provincie Groningen	Periode van drie maanden (eind 2009)



AANBEVELINGEN THEMA 'ONDERWIJS'	GEADRESSEERDEN	TIJDSINDICATIE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stel een verdere financiële raming op van de gevolgen van bevolkingsdaling voor het primair en het voortgezet onderwijs.</li> </ul>	Betrokken onderwijsinstellingen, in samenwerking met gemeenten	2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterk de onderlinge samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven.</li> </ul>	Betrokken onderwijsinstellingen, in samenwerking met bedrijfsleven	2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkel als verantwoordelijke onderwijsinstellingen een gezamenlijk toekomstperspectief (design) voor het waarborgen van kwaliteit en bereikbaarheid van onderwijs. Betrek hier ook het bedrijfsleven bij.</li> </ul>	Betrokken onderwijsinstellingen, in samenwerking met bedrijfsleven	2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verken welke bijdragen de provincie Groningen kan leveren aan: <ul style="list-style-type: none"> <li>- het opstellen van bovengenoemde financiële raming</li> <li>- het versterken van de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven</li> <li>- het ontwikkelen van een gezamenlijk toekomstperspectief voor het onderwijs.</li> </ul> <p>Zie bij wijze van voorbeeld 'Dé OnderwijsAgenda' van de provincie Zeeland en de 'Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag' in Limburg.</p> </li> </ul>	Provincie Groningen	2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voer als Ministerie van ocw, in overleg met de betrokken partijen in Groningen, een vervolgonderzoek uit naar de vraag of het huidige stelsel voldoende soelaas biedt voor bijzondere krimpsituaties. Hierbij gaat het om de huidige wet- en regelgeving en de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld. Daarbij dient ocw ook na te gaan welke (aanvullende) middelen beschikbaar zijn om snelle dalingen van aantallen leerlingen op te vangen. Hierbij adviseert het Topteam niet als uitgangspunt te hanteren het laagste niveau (aantal leerlingen) waarop een school open mag blijven. Kies voor kwaliteit. Dit is voor economische structuurversterking van de regio essentieel.</li> </ul>	Ministerie van ocw	Voorjaar 2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verken de mogelijkheden van leerlingenvervoer als oplossing voor het behouden van kwaliteit van onderwijs.</li> </ul>	Provincie Groningen, in samenwerking met gemeenten en onderwijsinstellingen	Voorjaar 2010

AANBEVELINGEN THEMA'S 'ECONOMIE, ARBEIDSMARKT EN MOBILITEIT'	GEADRESSEERDEN	TIJDSINDICATIE
<ul style="list-style-type: none"> <li>Betrek het bedrijfsleven nadrukkelijker bij discussies over gevolgen van bevolkingsdaling. Allereerst door het creëren van bewustwording bij het bedrijfsleven, bij het ontwikkelen van het Provinciaal Actieplan Krimp en vervolgens bij de uitvoering van maatregelen.</li> <li>Bevorder de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, om zo vraag en aanbod van arbeid beter op elkaar te laten aansluiten. (Zie ook bij 'Aanbevelingen voor thema 'Onderwijs'.)</li> <li>Verken de mogelijkheden voor het versterken van de economie (geef het MBK smoel), gericht op het behouden van hoger opgeleiden. Waarborg hiervoor de gelijke gerichtheid van keuzes op de terreinen van onderwijs, arbeidsmarkt, werkgelegenheid, wonen en mobiliteit.</li> <li>Breng in beeld welke investeringen in mobiliteit nodig zijn voor het oplossen van de ruimtelijke mismatch tussen vraag en aanbod van arbeid. Investeer daarnaast in mobiliteit en infrastructuur ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs (leerlingenvervoer) en de bereikbaarheid van zorg en welzijn en verken welke middelen vanuit het MIRT hiervoor beschikbaar kunnen worden gesteld.</li> </ul>	<p>Provincie Groningen</p> <p>Betrokken onderwijsinstellingen, in samenwerking met bedrijfsleven</p> <p>Provincie Groningen</p> <p>Provincie Groningen en Ministerie van v&amp;w</p>	<p>Binnen periode van zes maanden en continueren</p> <p>2010</p> <p>2010</p> <p>Voorjaar 2010</p>

AANBEVELINGEN THEMA'S 'ZORG EN WELZIJN'	GEADRESSEERDEN	TIJDSINDICATIE
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formuleer antwoorden op de vragen: Gegeven de demografische ontwikkelingen, welke voorzieningen zijn nodig, op welk schaalniveau en op welke termijn? Kom op basis van de antwoorden op deze vragen tot een integrale inventarisatie van krimpgerelateerde knelpunten op de terreinen van zorg en welzijn.</li> <li>Bundel als Ommelander Ziekenhuis Groep (OZG) de krachten met de ziekenhuizen in de stad Groningen om in overleg met het Ministerie van vws te komen tot oplossingen voor de specifieke situatie in de regio.</li> <li>Voer als Ministerie van vws een vervolgonderzoek uit naar de vraag of het huidige stelsel voldoende soelaas biedt voor bijzondere kripsituaties.</li> </ul>	<p>Zorg- en welzijnsinstellingen, in samenwerking met provincie Groningen</p> <p>OZG, ziekenhuizen in stad Groningen, in overleg met Ministerie van VWS</p> <p>Ministerie van vws, in samenwerking met OZG</p>	<p>Periode zes maanden</p> <p>2010</p> <p>Periode van zes maanden</p>



AANBEVELINGEN VOOR FINANCIERING	GEADRESSEERDEN	TIJDSINDICATIE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breng bij de financiële raming van de sloop- en transformatieopgave scherp in beeld wat daadwerkelijk krimpgelateerd is.</li> </ul>	Provincie Groningen, in samenwerking met gemeenten en corporaties	Periode van zes maanden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breng ook voor andere beleidsthema's dan voor het thema wonen in beeld met welke financiële opgave bevolkingskrimp gepaard gaat, zodat een totaalbeeld ontstaat van de daadwerkelijke kosten voor krimpgelateerde opgaven.</li> </ul>	Provincie Groningen, in samenwerking met maatschappelijke partners	Periode van zes maanden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breng, op basis van een helder overzicht van de financiële opgave, in beeld wat de regio zelf kan bekostigen. Dat dient als basis voor onderhandelingen met mede-overheden over financiële bijdragen.</li> </ul>	Provincie Groningen, in samenwerking met gemeenten en corporaties	Periode van zes maanden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verken als rijksoverheid de mogelijkheden voor extra financiële steun (zoals gemeentefonds, provinciefonds, ISV, BLS, ILG) en draag in financiële zin bij aan het aanpakken van gevolgen van bevolkingsdaling, waarbij de rijksoverheid als voorwaarden kan formuleren: <ul style="list-style-type: none"> <li>- georganiseerde bestuurskracht (in de vorm van een stuurgroep voor het vervolg op het Pact Regio Eemsdelta en een stevige samenwerking voor de regio Oost-Groningen)</li> <li>- de beschikbaarheid van uitvoeringsgerede plannen</li> <li>- heldere afspraken over samenwerking tussen partijen</li> <li>- bereidheid tot en afspraken over cofinanciering.</li> </ul> </li> </ul>	Ministerie VROM/WWI, in samenwerking met BZK	Periode van zes maanden (najaar 2009 - voorjaar 2010)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoals ook aanbevolen bij het thema 'Wonen': creëer een 'Transitiefonds Wonen'. Het Topteam stelt daarvoor de volgende een tripartiete constructie voor: 1/3 regio, 1/3 provincie, 1/3 Rijk. Voor de uitvoering van een op te stellen transformatieplan, kunnen naast reguliere middelen, ook de middelen uit dit fonds worden ingezet. Dit zorgt voor snelheid en het voorkomt dat partijen op basis van individuele projecten middelen beschikbaar stellen.</li> </ul>	Regio's Eemsdelta en Oost-Groningen Provincie Groningen en Ministerie van VROM	Periode van zes maanden

### TOT SLOT

Tot besluit wil het Topteam hier benadrukken dat deze rapportage specifiek is toegesneden op de krimpsituaties in Noordoost- en Oost-Groningen. Dat betekent dat de hier aangereikte aanbevelingen niet per definitie ook voor andere krimpregio's de meest adequate voorstellen of oplossingen zijn.



# Bijlage 1

## OVERZICHT GESPREKSPARTNERS

- De heer M.J. van den Berg Provincie Groningen, Commissaris van de Koningin
- De heer B. Boersma Regio Groningen-Assen, Programmaleider bereikbaarheid
- De heer H.J. Bolding Provincie Groningen, Provinciesecretaris
- De heer P. de Bruijne Provincie Groningen, Gedeputeerde
- De heer J. Cooijmans Ommelander Ziekenhuis Groep, Delfzijl en Winschoten, Voorzitter Raad van Bestuur RUG
- Mevrouw K. van Dam Bureau Companen, Adviseur
- De heer D. Depenbrok Gemeente Eemsmond, Wethouder
- De heer J. Dobma CAB Groningen, Directeur
- De heer J.D. Gardenier Provincie Groningen, Gedeputeerde
- De heer J.C. Gerritsen Gemeente Delfzijl, Burgemeester
- De heer E. Groot Provincie Groningen, Beleidsmedewerker afdeling Ruimtelijke plannen
- De heer H. Hanssen Stichting Marenland (basisonderwijs), Algemeen Directeur
- De heer A. ten Hoeve Gemeente Reiderland, Wethouder
- De heer D.A. Hollenga Provincie Groningen, Gedeputeerde
- De heer J. Huiszoon Adviseur voor de regio Eemsdelta
- De heer M.J. Jager Provincie Groningen, Gedeputeerde
- De heer H. Jansema Gemeente Winschoten, Wethouder
- Mevrouw M. Joustra Provincie Groningen, Beleidsmedewerker afdeling Economische zaken
- De heer J.W. Kok Streekraad Oost Groningen, Directeur
- De heer J. van de Kolk Gemeente Stadskanaal, Wethouder
- De heer E. Koole Provincie Groningen, Projectleider Bevolkingsdaling
- De heer H. Kremer Wooncorporatie Acantus, Directeur
- De heer W.J. Moorlag Provincie Groningen, Gedeputeerde
- Mevrouw T. Mulder CMO Groningen, Directeur
- Mevrouw C. Mulder-Otten Provincie Groningen, Bestuursadviseur
- Mevrouw R. Pot Gemeente Appingedam, Burgemeester en voorzitter portefeuillehoudersoverleg wwz Thuiszorg
- De heer S. Ruddijs Provincie Groningen, Hoofd afdeling Ruimtelijke Plannen
- De heer M. Schollema Gemeente Pekela, Burgemeester
- Mevrouw A. van Schreven Provincie Groningen, Lid MT
- De heer R.A.C. Slager Provincie Groningen, Gedeputeerde
- De heer K. Slagter Noorderpoort en Fivelcollege, Rector
- De heer E. Stuij Provincie Groningen, Medewerker afdeling Mobiliteit
- De heer R. van der Velde UWV
- De heer C. Weusthuis Weusthuis Advies, partner
- De heer L. van Wissen RUG, Hoogleraar Economische Demografie
- De heer L. Zwiers VNO-NCW Noord, Algemeen Secretaris

- De heer L. van Halder (voorzitter) Ministerie van VROM/WWI
- Mevrouw R. Bergkamp Ministerie van EZ
- De heer B. van Burken Ministerie van Financiën
- De heer F. Dingelshoek  
(i.p.v. mevrouw J. Lazeroms) Ministerie van OCW
- De heer M. van Gastel Ministerie van VWS
- De heer H. de Goeij Ministerie van VWS
- Mevrouw B. Steenbergen Ministerie van BZK
- Mevrouw P. Lugtenburg  
(i.p.v. mevrouw J. Hilgersom) Ministerie van SZW
- De heer J. van der Vlist Ministerie van Justitie
- Mevrouw A. Wouters Ministerie van LNV

**DEELNEMERS OVERLEG INTERDEPARTEMENTALE KRIMPEXPERTS, 10 JUNI 2009**

- Mevrouw R. Daniëls Ministerie van BZK
- De heer R. Dooms Ministerie van VROM/WWI
- De heer B. Dunsbergen Ministerie van VROM/WWI
- De heer H.J. Heeres Ministerie van Financiën
- Mevrouw F. Hofman Ministerie van VWS
- Mevrouw C. Klapwijk Ministerie van EZ
- De heer M. Schallenberg Ministerie van VROM/WWI
- De heer W. Segers Ministerie van BZK
- De heer H. Soorsma Ministerie van LNV
- De heer H. Swarts Ministerie van OCW

## Bijlage 2

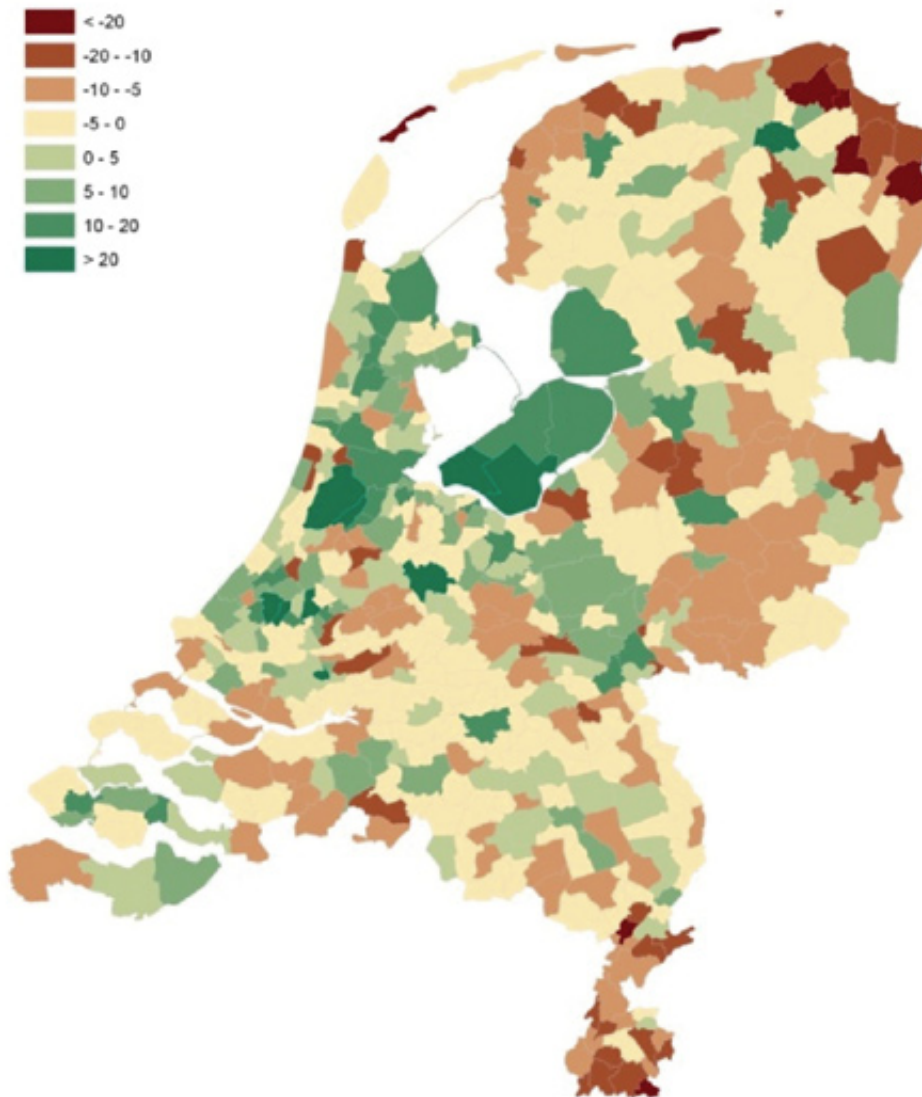
### DOCUMENTENOVERZICHT

- Acantus en de bevolkingsdaling, *Acantusgroep*, augustus 2009
- Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën, *Centrum voor Onderzoek van de Economie van lagere Overheden (COELO)*, juni 2009
- Bevolkingsdaling in cijfers, *VROM / WWI, BZK, IPO, en VNG*, juni 2009
- Bevolkingsdaling; gevolgen voor bestuur en financiën, *Rob Rfv*, maart 2008
- Bevolkingskrimp en waardecreatie (concept), *H&S Adviseurs*, mei 2009
- CWI Arbeidsmarktprognoses 2008 - 2013, *Centrum voor Werk en Inkomen*, juni 2008
- De sociale pijler en demografische krimp, *Nol Reverda*, maart 2009
- Demografische krimp, presentatie voor Ministerie WWI, *Co Westerweel, Centrale Strategie en Kenniseenheid*, februari 2009
- 'Evaluatie woonplannen provincie Groningen', *Provincie Groningen en RIGO*, november 2004
- Het geld geteld, investeringen tegen de achtergrond van de Krimp en de Goedkope Koop Problematiek in Oost-Groningen, *ABF Research*, juni 2009.
- Krimp als Kans, *Adviesbureau Gerrichhauzen en Partners*, juni 2007
- Krimp als structureel probleem, rapportage voor Parkstad Limburg, *Topteam Krimp*, september 2009
- Krimp in Groningen, het andere gezicht van de ruimtelijk ontwikkeling, *Provincie Groningen*, juni 2009
- Krimp... een groeiende opgave, position paper, *Aedes*, juni 2008
- Krimpen en Groeien in Delfzijl, *Gemeente Delfzijl*, mei 2009
- Krimp en ruimte; Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid, *Ruimtelijk Planbureau*, 2006
- Krimpen zonder klein te worden, *Christen Demografische Verkenningen*, herfst 2008
- Krimp en de Regels, over beleid en regels die het bestrijden van effecten van bevolkingsdaling hinderen, *Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid*, juni 2009
- Kwaliteitssturing regionale woningmarkt, van zeef naar zwengel, uitwerking van de regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010, *Parkstad Limburg*, februari 2009
- Motie Van Heugten plus briefwisseling met provincies en de minister voor WWI over de motie, november 2007
- Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning Hoofdrapportage 2008-2009, *Cab in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen*, december 2008
- Onverkende Paden, uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw, *Provincie Zeeland*, februari 2008
- Ommelander Ziekenhuis Groep, PowerPoint presentatie Krimp, *drs. J.R.M.F. Cooijmans*, augustus 2009
- Ruimte maken voor krimp, ontwerpen voor minder mensen, Resultaten en aanbevelingen uit Ontwerplab Krimp, *BNA*, mei 2009
- Van de politiek van de groei naar de politiek van de krimp, uitgave bij rondetafelgesprek over krimp te Madurodam, *VNG*, mei 2009
- Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte, *Ministerie van VROM, directie Nationale Ruimtelijke Ordening*, juni 2009
- Wie betaalt bij Krimp? (concept), *Adviesbureau ABF research*, mei 2009



## BEVOLKINGSONTWIKKELING 2006-2025 PBL/CBS (PEARL 2008)

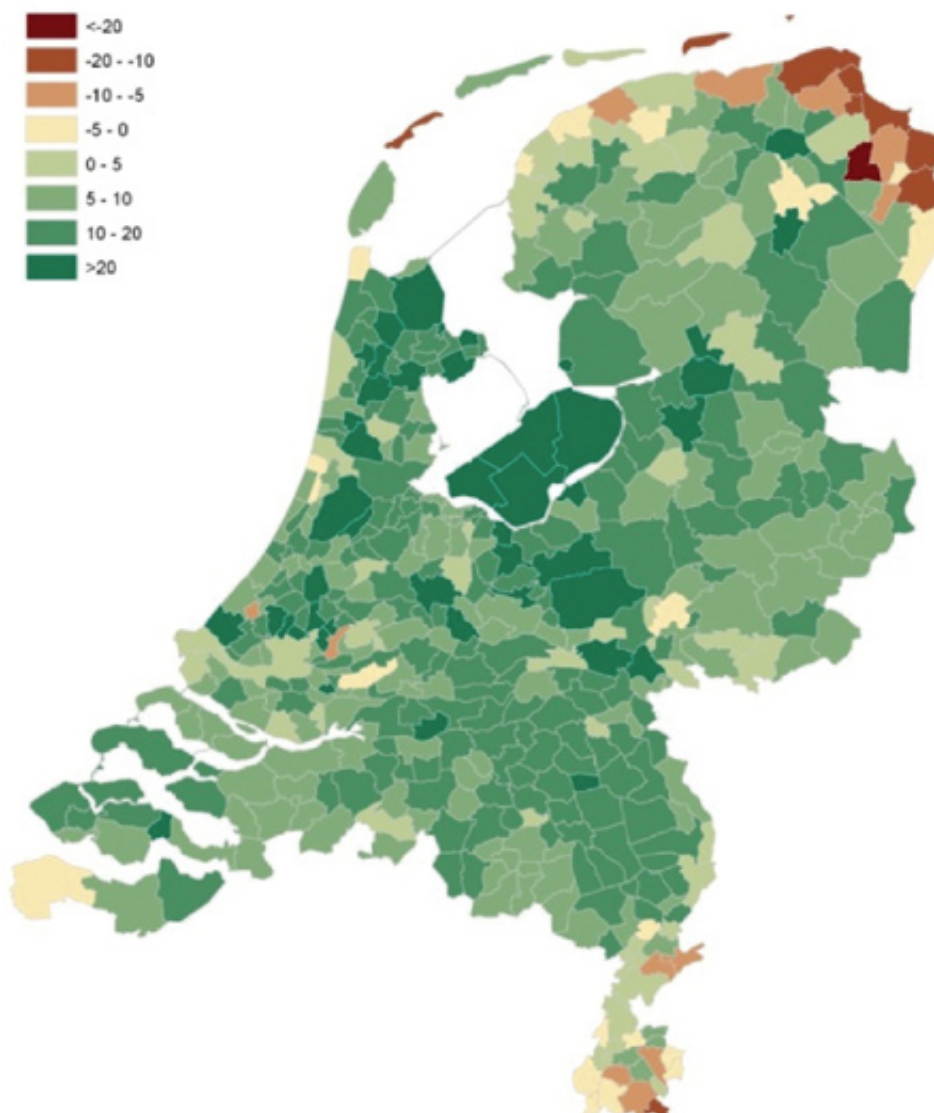
Procentuele ontwikkeling van het aantal inwoners 2006-2025 (PEARL prognose 2008)



## Bijlage 4

### HUISHOUDENSONTWIKKELING 2006-2025 PBL/CBS (PEARL 2008)

Procentuele ontwikkeling van het aantal huishoudens 2006-2025 (PEARL prognose 2008)



**Tekst**

Topteam Krimp : Hans Dijkstal, Jan Mans

Lysias Advies B.V. : Carla de Rie (projectleiding), Frank van Busse, Thijs Jagersma

**Ontwerp en vormgeving**

Johan van den Tol, Dordrecht

**Drukwerk**

AVANT GPC, Werkendam

Reacties naar [Topteamkrimp@lysiasgroup.com](mailto:Topteamkrimp@lysiasgroup.com)