

Regiestijl van krimpprovincies

Onderzoek naar de regiestijl en regie activiteiten van de provincies Groningen, Limburg en Zeeland op het dossier bevolkingsdaling.



Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Auteur	I.C.J. (Inge) Kouijzer
Studentennummer	336049
Opleiding	Bestuurskunde
Master	Public Management
Afstudeerorganisatie	PwC Advisory – Publieke Sector
Scriptiebegeleider EUR 1	H.L. (Henk) Klaassen
Scriptiebegeleider EUR 2	E.H. (Erik Hans) Klijn
Scriptiebegeleider PwC	N.O.M. (Neeltje) Schoenmakers
	R. (Rene) van Kuijk
Datum	8 November 2011

Voorwoord

Na ruim zes jaar studeren, waarvan de laatste twee jaar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit, is het nu gedaan met het studentenleven. Ik heb geen moment spijt gehad om de overstap te maken van het HBO naar de Universiteit, sterker nog; in de afgelopen twee jaar heb ik meer geleerd dan in de voorgaande vier jaar Management, Economie en Recht (MER). In heb tijdens mijn schakeljaar en master Publiek Management met veel plezier en interesse de colleges en werkgroepen gevolgd.

Ter afsluiting mijn master is deze scriptie geschreven. Nu het einde van het afstudeertraject is genaderd kan ik met tevredenheid terugkijken op deze scriptie en het onderzoek dat er voor nodig was. In de afgelopen zes maanden ben ik steeds meer in het krimp dossier gegroeid. Al snel bleek het onderwerp groter en interessanter dan ik aanvankelijk dacht. Dit bracht het probleem van afbakening met zich mee; alles was interessant. De keuze om de focus te leggen op de regiestijl en regie activiteiten van de provincie wees al snel uit dat het beleidsdomein wonen specifieke aandacht kreeg in dit onderzoek. Tijdens het onderzoek heb ik voornamelijk veel energie en motivatie gekregen van de interviews en de verkennende gesprekken. De zoektocht naar respondenten voor de online vragenlijst was soms enigszins demotiverend.

Het hele onderzoek was een proces van vallen en opstaan en kende voornamelijk een vliegende start. In de intervisiegroep werd tijdens de tweede bijeenkomst de vergelijking gemaakt met de schrijver Simon Vestdijk; iemand die sneller schrijft dan God kan lezen¹. Deze 'schrijfzucht' werd gelukkig door vele wat beperkt. Natuurlijk heb ik ook motivatieproblemen gekend en met het handen in het haar gezeten. Gelukkig waren er op dat soort momenten mensen die mij gestimuleerd hebben om door te zetten en te streven naar kwaliteit. Graag wil ik hiervoor een aantal mensen bedanken. In de eerste plaats wil ik graag mijn scriptie begeleider Henk Klaassen en de intervisiegroep (Hakim, Michiel, Robbert en Vincent) bedanken voor hun kritische en nuttige opmerkingen zodat de scriptie keer op keer kon worden bijgeschaafd. Ook wil ik mijn tweede lezer Erik Hans Klijn bedanken voor zijn scherpe en nuttige feedback. Daarnaast wil ik collega en mastergenoot Stefan Verhoef bedanken voor de gezellige, maar soms niet al te productieve werkuren. Je motto; je haalt eruit wat je erin stopt, zal ik niet vergeten. Neeltje Schoenmakers en Rene van Kuijk, bedankt voor de begeleiding binnen PwC. De 'duo-begeleiding' heb ik als positief ervaren omdat jullie vanuit verschillende expertise ondersteuning gaven. Bij Neeltje lag de nadruk op de leesbaarheid en kwaliteit van de analyse, terwijl Rene voornamelijk ondersteuning gaf bij het theoretisch kader en de onderzoeksmethode. Daarnaast wil ik PwC bedanken voor de mogelijkheid die ik heb gekregen om mee te werken aan enkele adviesopdrachten, al had dit aantal wat mij betreft meer mogen zijn. Ten slot wil ik mijn naaste omgeving bedanken, in het bijzonder mijn studiegenootjes, vrienden en ouders die me altijd hebben gesteund en vaak gefunctioneerd hebben als 'praatpaal'. Pa en Ma bedankt voor de investeringen en het vertrouwen in mij!

Veel leesplezier!

Inge Kouijzer
Rotterdam, November 2011.

¹ Simon Vestdijk was auteur van circa 200 boeken. Vanwege deze enorme productie noemde de dichter Adriaan Roland Holst hem "de man die sneller schrijft dan God kan lezen".

Inhoudsopgave

1. Inleiding	9
1.1 Bevolkingsdaling	9
1.2 Aanleiding onderzoek	10
1.3 Probleemstelling	12
1.4 Relevantie	13
1.5 Leeswijzer	13
2. Bevolkingsdaling	14
2.1 Typen bevolkingsdaling	14
2.2 Bevolkingsontwikkeling	14
2.3 Krimpregio's	16
2.3.1 Parkstad Limburg	16
2.3.2 Noordoost-Groningen	16
2.3.3 Zeeuws-Vlaanderen	16
2.4 Gevolgen van krimp	18
2.4.1 Wonen	18
2.4.2 Leefomgeving	20
2.4.3 Economie	20
2.4.4 Voorzieningen	21
2.5 Doorzettingsmacht van provincie	23
2.5.1 Wetgeving	23
2.5.2 Financiën	24
2.6 Conclusie	25
3. Regie volgens de theorie	27
3.1 Sturingsconcepten	27
3.2 Positionering provincies	29
3.2.1 Rol provincie in het verleden	29
3.2.2 Regierol provincie	31
3.3 Regie	32
3.4 Regiestijlen	34
3.5 Regie activiteiten	36
3.6 Conceptueel model	39
3.7 Conclusie	41
4. Operationalisatie	42
4.1 Regiestijlen	42
4.2 Regie activiteiten	44
5. Methodologische verantwoording	47
5.1 Onderzoekstrategie	47
5.2 Methode en technieken	47
5.2.1 Documentenanalyse	47
5.2.2 Interview	48
5.2.3 Vragenlijst	48
6. Zeeland	50
6.1 Doorzettingsmacht	50
6.1.1 Gemeenten en woningcorporaties	51
6.2 Beleidskader	51
6.2.1 Gemeenten en woningcorporaties	53
6.3 Stijl	53

6.3.1 Gemeenten en woningcorporaties	55
6.4 Overzicht	56
6.4.1 Deskundigheid	56
6.4.2 Actoren	56
6.4.3 Beleid	57
6.4.4 Gemeenten en woningcorporaties	57
6.5 Samenwerken	57
6.5.1 Meerdere actoren	57
6.5.2 Motiveren	58
6.5.3 Meerwaarde	59
6.5.4 Gemeenten en woningcorporaties	59
6.6 Verantwoording	59
6.6.1 Verantwoording	59
6.6.2 Controle	60
6.6.3 Gemeenten en woningcorporaties	60
6.7 Tevredenheid	61
6.8 Conclusie	61
7. Limburg	64
7.1 Doorzettingsmacht	64
7.1.1 Gemeenten en woningcorporaties	65
7.2 Beleidskader	66
7.2.1 Gemeenten en woningcorporaties	67
7.3 Stijl	68
7.3.1 Gemeenten en woningcorporaties	69
7.4 Overzicht	70
7.4.1 Deskundigheid	70
7.4.2 Actoren	70
7.4.3 Beleid	71
7.4.4 Gemeenten en woningcorporaties	71
7.5 Samenwerken	71
7.5.1 Meerdere actoren	72
7.5.2 Motiveren	72
7.5.3 Meerwaarde	72
7.5.4 Gemeenten en woningcorporaties	73
7.6 Verantwoording	73
7.6.1 Verantwoording	73
7.6.2 Controle	74
7.6.3 Gemeenten en woningcorporaties	74
7.7 Tevredenheid	75
7.8 Conclusie	76
8. Groningen	78
8.1 Doorzettingsmacht	78
8.1.2 Gemeenten en woningcorporaties	80
8.2 Beleidskader	80
8.2.1 Gemeenten en woningcorporaties	81
8.3 Stijl	82
8.3.1 Gemeenten en woningcorporaties	83
8.4 Overzicht	84
8.4.1 Deskundigheid	84
8.4.2 Gemeenten en woningcorporaties	85
8.5 Samenwerken	85
8.5.1 Meerdere actoren	86
8.5.2 Motiveren	86

8.5.3 Meerwaarde.....	87
8.5.4 Gemeenten en woningcorporaties	87
8.6 Verantwoording	88
8.6.1 Verantwoording	88
8.6.3 Gemeenten en woningcorporaties	88
8.7 Tevredenheid	89
8.8 Conclusie	90
9. Conclusies en aanbevelingen	92
9.1 Belangrijkste bevindingen	92
9.2 Regiestijl.....	93
9.3 Regie activiteiten.....	95
9.4 Aanbevelingen; verdiepen, verbreden en doorpakken!.....	97
9.5 Discussie	100
9.5.1 Beperkingen	100
9.5.2 Vervolgonderzoek.....	101
Literatuurlijst	102
Bijlage 1: Rollen provincie	107
Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde.....	108
Bijlage 3: Interviewhandleiding	109
Bijlage 4: Online vragenlijst	112
Bijlage 5: Respondenten	121
Bijlage 6: Gemeentefinanciën	122
Bijlage 7: Overzicht resultaten.....	124

Managementsamenvatting

Bevolkingsdaling treedt op wanneer het aantal huishoudens structureel daalt of als delen van de bevolking in omvang afnemen. Ontgroening, vergrijzing en selectieve migratie zorgen ervoor dat bevolkingsdaling optreedt in bepaalde regio's in Nederland. Het Rijk erkent Parkstad Limburg, Noordoost-Groningen, Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen als krimpregio's. De provincies waarin deze regio's liggen, Limburg, Groningen en Zeeland, staan centraal in dit onderzoek.

Bovengemeentelijke sturing van de provincie is vereist op het krimpvraagstuk door de tegenstrijdige gemeentelijke belangen en de grensoverschrijdende gevolgen. De regievoering is een veel genoemd sturingsconcept van de provincie in diverse landelijke adviezen. Dit onderzoek beoogt antwoord te krijgen op de centrale vraag: **Op welke wijze geven de provincies Limburg, Groningen en Zeeland momenteel invulling aan de regierol ten aanzien van het vraagstuk bevolkingsdaling en welke aanpassingen zijn nodig om deze regiefunctie te verbeteren?** De mate van tevredenheid over de rolinvulling volgens gemeenten en woningcorporaties wordt specifiek belicht. Dit ten einde aanbevelingen te doen om de provinciale regiefunctie te verbeteren en samenwerking tussen partijen te bevorderen.

De gevolgen van krimp manifesteren zich in iedere krimpregio en beleidsterrein op verschillende wijze omdat krimp per schaalniveau verschilt in snelheid en intensiteit. De gevolgen zijn vooral merkbaar en omvangrijk op het beleidsterrein wonen. Leegstand, verpaupering en een tekort/overschot aan bepaalde type woningen zijn momenteel merkbaar. De gemeenten overstijgende ruimtelijke gevolgen van krimp vragen om regionale afstemming en samenwerking van activiteiten zoals renovatie, sloop en herstructurering van woningen. De provincie kan regionale afstemming realiseren door de inzet van doorzettingsmacht op het beleidsterrein wonen met Wro instrumenten, toezicht op gemeentelijke financiën, de mogelijkheid om eigen beleid te ontwikkelen en de inzet van financiële middelen zoals ISV-gelden. De focus in dit onderzoek ligt daarom op het beleidsterrein wonen.

Theorie

Er zijn drie manieren waarop de overheid sturing kan geven aan de maatschappij volgens Hupe en Klijn; via het hiërarchie, markt of politiek-maatschappelijk besturingsparadigma. Het verschil in het sturingsconcept wordt bepaald door de context waarbinnen de overheid moet sturen. Er is momenteel sprake van samenwerking tussen publieke en private partijen in een netwerk om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken; het politiek-maatschappelijke besturingsparadigma. Gelijktijdig wordt de regisseursrol van de provincie geïntroduceerd op het ruimtelijk-economisch domein, een rol die past bij het laatst genoemde sturingsconcept. Het bestuursakkoord, minister Donner en de SER pleiten voor een versterking van provinciale regierol op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat. Pröpper e.a. onderscheiden een viertal regisseurs om te bepalen op welke wijze een bestuursorgaan invulling geeft aan zijn rol als regisseur.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Pröpper e.a. stellen dat ongeacht de regiestijl en het niveau waarop regie wordt gevoerd, succesvolle regie, altijd vraagt om een viertal aanwezige regie activiteiten. Namelijk; overzicht over het geheel, uitzetten van beleidslijnen, organiseren van samenwerken en verantwoording af leggen. De regie activiteit beleidslijnen wordt gelijk gesteld aan de component beleidskaders in dit onderzoek. In het conceptueel model wordt een verband gelegd tussen de regiestijlen en de mate waarin de provincie nadruk legt op één of twee regie activiteiten.

Onderzoeksopzet

Dit kwalitatieve onderzoek wordt uitgevoerd op basis van een case studie (most similar system design) met drie onderzoekseenheden; Zeeland, Limburg en Groningen. Er worden een drietal onderzoeksmethode toegepast om de betrouwbaarheid en geldigheid van de onderzoeksresultaten te waarborgen. De belangrijkste provinciale documenten op het gebied van bevolkingsdaling worden bestudeerd. Er wordt een diepte interview gehouden met de (oud)gedeputeerde van de provincie, de coördinator/projectleider krimp en een beleidsmedewerker wonen per provincie. Door middel van een online vragenlijst wordt de mening over de provinciale regiestijl en activiteiten in kaart gebracht van 23 krimp gemeenten en 19 woningcorporaties in de krimpregio's. In totaal heeft 76% van de respondenten gereageerd.

Conclusie

Op basis van het onderzoek blijkt dat er binnen de provincies geen helder en consistent beeld is van de gehanteerde regiestijl. Er wordt vaak een combinatie van regiestijlen aangewezen. Dit duidt erop dat de provincie bij het oppakken van de regierol geen expliciete keuze voor een bepaalde regiestijl heeft gemaakt. De provincies zijn zoekende naar de juiste mate en vorm van sturing. Te veel sturing kan zorgen voor spanningen of het 'achter over leunen' van partijen en regie staat haaks op de grote gemeentelijke verantwoording die wordt beoogd door de provincies. Te weinig regisserende activiteiten kunnen echter leiden tot geringe innovatie, intergemeentelijke concurrentie en een bovenmatige bouwontwikkeling. Wel kan geconcludeerd worden dat de provincies niet één keer worden getypeerd als een uitvoeringsgerichte regisseur door de provinciale ambtenaren, woningcorporaties en de gemeenten. De andere drie regiestijlen worden in zijn totaliteit gelijkmatig gekoppeld aan de provincies.

Er is ook geen consistent beeld over de provinciale regiestijl bij de ondervraagde woningcorporaties en gemeenten. Beide partijen hebben verschillende percepties en behoeften over de provinciale regierol. Woningcorporaties wensen zelfstandigheid, maar vragen om financiële ondersteuning van de provincies. Kleine landelijke gemeenten hebben behoefte aan coördinatie van de bouwontwikkeling en sturing in de beleidsontwikkeling. Woningcorporaties zijn minder tevreden over de provinciale regierol en de invulling daarvan dan krimp gemeenten. Ook beoordelen ze het belang van de regie activiteiten lager. Een verklaring hiervoor kan zijn dat woningcorporaties de provincie geen geschikte regisseur vinden en er kritiek is op de financiële verdeling en samenwerkingsintensiviteit. De respondenten van de provincie Groningen geven de hoogste beoordeling aan de regie activiteiten. De positieve beoordeling is deels gebaseerd op het feit dat de provincie ruimte overlaat aan andere partijen, agendabepalend is en goede samenwerkingsverhoudingen heeft met de ondervraagde respondenten.

Provincies maken mondjesmaat gebruik van hun juridische doorzettingsmacht, bang voor de negatieve gevolgen op de samenwerkingsverbanden en over te komen als autoritair leider. Provincies prefereren een zachte sturing door samenwerken, overleg, gebruik van positie en overtuiging met kennis en informatie. Deze angst blijkt onterecht, woningcorporaties en gemeenten vragen juist naar meer inzet van doorzettingsmacht en hechten hier belang aan. Provincies hebben aangegeven over te weinig financiële doorzettingsmacht te beschikken om de herstructureringsopgave te voltooien. De financiële doorzettingsmacht zal naar verwachting verminderen door landelijke bezuinigingen en het stopzetten van ISV-gelden in 2014. De faciliterende en visionaire regiestijl worden hierdoor meer aannemelijke regiestijlen en noodzaakt de provincie tot nadenken over de inzet van andere sturingsmiddelen.

De provincies zijn er in geslaagd om beleidskaders te ontwikkelen met daarin hoofdlijnen voor (toekomstig) beleid op het krimpvraagstuk. De gemeenten en woningcorporaties bevestigen dit. Uitwerking van de beleidskaders op detailniveau wordt overgelaten aan de krimpregio's, al houden provincies een 'vinger in de pap' door participatie in werk- en stuurgroepen. De keerzijde van deze 'rapportregen' is dat helderheid, integraliteit en consistentie nog wel eens ontbreekt.

De belangrijkste bevindingen over de regie activiteiten zijn:

- De provincies hebben sterk ingezet op het verkrijgen van **overzicht** op het krimpvraagstuk door onderzoek, prognoses en samenwerkingsverbanden. Alle provincies hebben het bewustwordingsproces hiermee succesvol versneld. De mate waarin de provincies zicht hebben op het beleid/doelen van partijen verschilt per regio.
- De provincies zijn van mening dat zij veel nadruk leggen op **samenwerken**. Dit beeld wordt deels weerlegd door woningcorporaties en gemeenten. De intensieve samenwerking met gemeenten is gebaseerd op afhankelijkheidsrelaties, historische basis en directe verbindingen. Er zijn voortdurend aantrekkende en terugtrekkende samenwerkingsbewegingen tussen partijen. Er is minder aandacht voor de samenwerking met partijen in de anticipeerregio's. De provincies hebben tevens minder frequent overleg met woningcorporaties. Woningcorporaties zoeken voornamelijk samenwerking vanuit financiële motieven.
- Uit de analyse blijkt dat veel provincies een matige **verantwoording** geven over eigen beleid en de samenwerkingsresultaten. De provincies leggen verantwoording af via de programmabegroting, het collegeprogramma of een voortgangsrapportage. Uit de interviews blijkt dat er behoefte is aan andere vormen van verantwoording zoals evaluatie van de samenwerking, werkbezoeken en themadagen voor gedeputeerden.

Aanbevelingen

Op basis van de analyse en conclusies zijn een drietal aanbevelingen geformuleerd;

- Door een **verdieping** in de huidige en gewenste regiestijl en activiteiten kan de provincie bewuster een passende sturingsrol kiezen. De provincies kunnen door intern overleg en visievorming bepalen welke regiestijl het meest toereikend is. Het is raadzaam om deze regiestijl en de invulling daarvan te communiceren naar externe partijen zodat verwachtingen en percepties helder zijn. Waar nodig kan de provincie haar regiestijl voor iedere partij en/of beleidsterrein afzonderlijk bepalen. Het is raadzaam dat de provincie Zeeland in de toekomst een faciliterende regisseursrol oppakt en dat provincie Limburg deze regiestijl blijft voortzetten. Het is raadzaam dat de provincie Groningen in de toekomst een uitvoeringsgerichte regisseursrol aanneemt.
- De provincies kunnen inzetten op het **verbreden** van aantal samenwerkingspartijen. De samenwerking met woningcorporaties kan intensiever. Om de samenwerking te versterken is zicht in het huidige en toekomstige beleid van beide partijen vereist en een pact te sluiten over meerjarige investeringen en financieringsstromen. Daarnaast is tijdige samenwerking en overleg met anticipeerregio's noodzakelijk om de bewustwording te vergroten voordat problemen als leegstand, overmatige bouwplannen en intergemeentelijke concurrentie zich voordoen. Daarbij is een evenwichtige financiële en personele provinciale ondersteuning gewenst tussen de regio's.
- Het is tijd om **door te pakken** naar de volgende fase; beleidsuitvoering, om concrete resultaten te bereiken. De provincie moet meer invloed uitoefenen op de realisatiesnelheid van projecten en programma's. De passende regiestijl zal voornamelijk kenmerken vertonen van de uitvoerende en faciliterende regisseur. De wens van gemeenten en woningcorporaties naar meer doorzettingsmacht, de urgentie van het vraagstuk en uitvoeringsfase, vragen om inzet van meer juridische doorzettingsmacht van de provincies. Hierbij kan gedacht worden aan provinciale verordeningen en aanwijzingen. Scherp toezicht op gemeentefinanciën is nodig om de risico's in de gemeentelijke grondexploitaties te monitoren.

Kortom; de provincies moeten verdiepen, verbreden en doorpakken op het krimpvraagstuk.

1. Inleiding

Verpauperde woningen, lege straten, sluiting van scholen en de zoveelste buurtsuper die de tent niet draaiende kan houden. Dit is het schrikbeeld dat gepaard gaat met bevolkingsdaling. Deze beelden kloppen niet met de Nederlandse realiteit. Toch is er een groeiende aandacht voor het fenomeen en is bevolkingsdaling een serieus bestuurlijk, sociaal en economisch vraagstuk. In dit hoofdstuk wordt een korte introductie gegeven van het fenomeen bevolkingsdaling, waarna wordt ingegaan waarom juist dit bestuurlijk vraagstuk gekozen is als onderzoeksonderwerp. De probleemstelling met de doelstelling, hoofdvraag en deelvragen komen aan bod in paragraaf 3. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek en een leeswijzer.

1.1 Bevolkingsdaling

De laatste jaren is er steeds meer bestuurlijke en politieke aandacht voor het fenomeen bevolkingsdaling. Het rapport van Derks, Hovens en Klinkers; *Structurele bevolkingsdaling* (2006) wordt door vele gezien als het startsein voor deze toenemende aandacht. Het rapport concludeert dat in de 21^{ste} eeuw er een overgang komt van een groeiende naar een krimpende wereldbevolking. Het rapport richt zich op structurele demografische krimp; bevolkingsdaling die zich voordoet over een langere termijn, waarbij niet alleen sprake is van een daling van het aantal inwoners maar ook van het aantal huishoudens.

Volgens de bevolkings- en huishoudenprognose van het Plan Bureau van de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal tot 2040 meer dan 1 op de 3 gemeenten in Nederland te maken krijgen met een afname van het aantal inwoners en ongeveer 1 op de 10 gemeenten krijgt tevens te maken met een afname van het aantal huishoudens. In 2025 heeft al ruim de helft van de gemeenten minder inwoners dan nu en krijgt 1 op de 5 gemeenten ook te maken met een dalend aantal huishoudens. Volgens de prognoses zal het aantal inwoners tot 2040 in ruim een kwart van de gemeenten met meer dan 2,5% afnemen; het gaat om een kwart miljoen inwoners. Het aantal regio's dat te maken krijgt met krimp zal in de toekomst dan ook sterk toenemen (PBL & CBS, 2010). Bevolkingsdaling is geen nieuw fenomeen, maar was in het verleden meestal een lokaal verschijnsel. Bevolkingsdaling doet zich steeds meer voor op regionale schaal en volgens de prognoses van het CBS is het tempo waarin de bevolkingsdaling zich voltrekt sneller dan in het verleden. Waar de prognose eerst uit gingen van 0,7% krimp per jaar is dit in 2005 bijgesteld naar 1,3% krimp per jaar (zie tabel 1).

	1975-2005	2005-2025
Aantal jaren	30 jaar	20 jaar
Daling inwonertal	-19,7%	-26,1%
Gemiddelde jaarlijkse daling	-0,7%	-1,3%

Tabel 1: Ontwikkeling bevolkingsprognose (Raad van het Openbaar Bestuur & Raad voor de Financiële Verhoudingen, 2008;28)

Hoewel dit een 'ver van mijn bed show' lijkt voor veel gemeenten is in een aantal regio's momenteel al sprake van structurele demografische krimp. Delen van provincie Limburg (Parkstad Limburg) kampen al sinds 1997 met een daling van de bevolking. In 2040 is de bevolking daar met 29,5% afgenomen (Topteam Krimp, 2009;16). Ook in de regio Noordoost-Groningen is krimp geen onbekend fenomeen. In de afgelopen 30 jaar heeft de regio haar inwonersaantal met 5% zien verminderen (Provincie Groningen, 2009a;6). Ook Zeeuws-Vlaanderen kampt met de gevolgen van krimp. Er is nog geen sprake van nationale krimp en in de toekomst zullen regionale verschillen blijven bestaan in de bevolkingsgroei. Wel zal in steeds meer regio's sprake zijn van een bevolkingsafname. De Rijksoverheid onderscheidt naast de drie krimpregio's ook tien anticiperregio's die in de nabije toekomst te maken krijgen met bevolkingsdaling zoals Drenthe, de Achterhoek, Twente en het Groene Hart.

Krimp doet zich vooral voor aan de randen van Nederland, in de centraal en stedelijke gelegen gebieden is er nog jaren sprake van bevolkingsgroei. De Sociaal Economische Raad (SER) gaat ervan uit dat krimp in steeds meer regio's een onomkeerbaar proces is. De SER ziet bevolkingsdaling als een transitieproces van een situatie waarin bevolkingsgroei een gemeengoed was naar een situatie waarin bevolkingskrimp geaccepteerd wordt (2011).

Bevolkingsdaling vraagt om een omslag van denken; van traditioneel groeidenken naar krimpdenken. Gemeenten, maar ook de provincies en het Rijk, moeten zich aanpassen aan de nieuwe situatie. De omslag in denken zorgt voor grote veranderingen omdat ons denkkader, de financieringsstromen en wet- en regelgeving gemaakt zijn voor groeiestrategieën. De eerste stap naar dit nieuwe denken bleek voor veel bestuurders moeilijk, maar het belang van de brede denkomslag wordt steeds meer erkend in bestuurlijk Nederland (Verwest e.a., 2010). Volgens wetenschappers, adviseurs en beleidsmakers moeten gemeenten en andere actoren zich bewust worden van de problematiek, deze erkennen en hierop anticiperen. De fundamentele houding van bestuurders is namelijk bepalend voor de beleidsreactie op bevolkingsdaling. De één ziet krimp als een bedreiging, de ander als kans. Veel huidige krimpregio's hebben bevolkingsdaling lange tijd gezien als een bedreiging of hebben het vraagstuk ontweken. Als er al gereageerd werd, was dat vooral in de vorm van een strategie die erop gericht was om de krimp te bestrijden (Verwest, e.a., 2010). Bijvoorbeeld door het aantrekken van nieuwe inwoners met grote woningbouwprojecten. Met dit type beleid werd geprobeerd de omvang van de bevolking en de huishoudens weer op te schroeven. Na enkele jaren werd duidelijk dat het bestrijden van krimp weinig succesvol en vooral risicovol is. Er ontstaat een concurrentiestrijd om inwoners van bepaalde regio's. De winst van de ene gemeente is het verlies van de ander. Vanuit dit oogpunt zijn steeds meer krimpregio's bevolkingsdaling gaan begeleiden. Dit beleid heeft tot doel om tijdig te anticiperen op demografische ontwikkelingen in de omgeving en transitieprocessen in gang te zetten en overinvesteringen te voorkomen. Een goed voorbeeld hiervan is het matigen van nieuwbouwplannen en herstructurering van bestaande woonwijken in Parkstad Limburg (Verwest e.a., 2008). Krimp wordt steeds minder als doemscenario gezien. Bevolkingsdaling kan ook aangrijpingspunten bieden voor nieuwe mogelijkheden zoals herstructurering van bepaalde type woningen en wijken, vergroening en economische nieuwe ontwikkelingen zoals bio-industrie en toerisme. Maar de kansen die bevolkingsdaling op lokaal niveau biedt zijn vooral afhankelijk van de beleidskeuzen die bestuursleden en andere belanghebbenden maken.

1.2 Aanleiding onderzoek

In 2008 concludeerden de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor de Financiële Verhoudingen (RFV) dat bevolkingsdaling niet alleen een vraagstuk is voor gemeenten. De provincie is, volgens de SER, de eerst opvolgende bestuurslaag boven gemeenten die zich bezig moet houden met bestuurlijke en financiële knelpunten op het krimpvraagstuk (2011;25). Daarnaast geeft het *Interbestuurlijke voortgangsrapportage bevolkingsdaling* aan dat de provincie een bovenregionale regiestaak vervult, op het ruimtelijk-economisch domein. Provincies sturen op de verschillende planologische opgave, stemmen af tussen partijen en brengen partijen bij elkaar, investeren en houden toezicht (Rijk e.a., 2011;13). Wanneer regionale samenwerking ontbreekt kunnen concurrentie en onrendabele investeringen het gevolg zijn. Krimpgemeenten kunnen elkaar beconcurreren om inwoners binnen de eigen grenzen te lokken en te behouden. De winst van de ene gemeente zal het verlies van de ander betekenen (SER, 2011;30). De uitdaging is om regionale oplossingen te ontwikkelen voor de lange termijn en bestuurlijke samenwerking te creëren. Ook het Topteam Krimp² heeft het belang onderstreept van regionale samenwerking in de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling.

² Een adviescommissie in opdracht van E.E. van der Laan, Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en A.T.B Bijleveld-Schouten, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestaande uit de heren Dijkstal en Mans.

Deze samenwerking vereist een duidelijke rolverdeling tussen de verschillende actoren om een effectieve aanpak te realiseren, dit komt de besluitvorming en samenwerking ten goede. Vragen als, welke bestuurslaag heeft welke rol en verantwoordelijkheid op welk beleidsterrein, moeten gesteld en vooral beantwoord worden.

Diverse rapporten gaan in op de rolverdeling van het Rijk, de provincies en gemeenten op het vraagstuk bevolkingsdaling. Hieronder een greep uit een aantal landelijke documenten;

- De SER (2011) ziet een belangrijke rol weggelegd voor de provincie in het krimpvraagstuk. De provincie is volgens de SER bij uitstek de aangewezen partij om samenhangend regionaal beleid te voeren.
- Kabinet Rutte ziet een belangrijke rol weggelegd voor de provincies op het gebied van ruimtelijke ordening, inrichting en financieel toezicht. Minister Donner meldt in februari 2011 tijdens een commissievergadering dat provincies de regie hebben op het terrein van bevolkingsdaling. Het Rijk past volgens Donner slechts een faciliterende en ondersteunende rol (*Donner: provincies hebben regie op bevolkingsdaling, Van meer naar beter, 18 maart 2011*).
- Uit het actieplan *Krimpen met Kwaliteit* blijkt dat de Rijksoverheid een belangrijke rol heeft in de agenda- en visievorming. Ze heeft de verantwoordelijkheid om na te gaan of de Rijksregelgeving en beleidsinstrumenten rekening houden met de specifieke krimpomstandigheden (2009;25).
- De VNG is van mening dat krimpproof beleid lokaal maatwerk is en ziet de rol van het Rijk en de provincies vooral als ondersteunend en faciliterend (2009;2).

Geconcludeerd kan worden dat verschillende rollen worden geprefereerd voor de diverse bestuurslagen. Er is voornamelijk onduidelijkheid over de rol van de provincie; ieder heeft een andere visie op de provinciale rol binnen het krimpvraagstuk en de invulling daarvan (zie bijlage 1). Wel kan uit de bestudeerde rapporten geconstateerd worden dat de regierol veelvuldig genoemd wordt als een wenselijk en denkbare positie van de provincie binnen het krimpvraagstuk. Regievoering is een opkomend sturingsconcept binnen het openbaar bestuur, vooral bij gemeenten. In nieuwe wetten zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning krijgen gemeenten vanuit de landelijke overheid steeds vaker een regierol toegewezen om oplossingen te vinden voor lokale vraagstukken. Over de betekenis en invulling van de regierol bestaat echter veel onduidelijkheid, zeker op provinciaal niveau. Regie is een in de praktijk vaak gebruikt containerbegrip. Er bestaat veel verwarring over de invulling en vormen van de regierol, ondanks diverse onderzoeken naar de gemeentelijke regierol (Span e.a. 2009).

Parallel aan dit krimpvraagstuk speelt de discussie over de rol en taakopvatting van de provincie als zelfstandig bestuursorgaan. Zowel burgers als het openbaar bestuur onderkennen niet altijd de toegevoegde waarde van de provincies. Dat de provincie vrij onzichtbaar is voor de burger blijkt uit de lage opkomst van stemgerechtigden (rond de 50%) bij de provinciale statenverkiezingen (*Provinciale statenverkiezingen, de laatste ronde, Binnenlands Bestuur, 4 maart 2011*). Door schaalvergroting en decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en WGR-plus regio's, is het takenpakket van de provincie verkleind en uitgehold (*Provincies kortwieken, Binnenlands Bestuur, 23 februari 2011*). Onder andere in de provincie Zuid-Holland leiden de kritiekpunten tot een herbezinning op de taak, rol en toegevoegde waarde van de provincie. Het bestuurlijke programma Provincie Nieuwe Stijl moet een antwoord bieden op deze ontwikkelingen. De provincie moet een krachtig en uitvoeringsgericht orgaan worden en wil haar visie, taak en rol duidelijk maken aan de samenleving (*Provincie Nieuwe Stijl, Provincie Zuid-Holland, 15 februari 2011*). Volgens de uitgangspunten van Provincie Nieuwe Stijl willen de provincies zich meer concentreren op hun rol als kadersteller, regisseur, toezichthouder en opdrachtgever en de nadruk leggen op de 'kerntaken' van de provincie. Deze kerntaken liggen voornamelijk in het ruimtelijk-economisch domein.

1.3 Probleemstelling

Wanneer beide vraagstukken worden samengevoegd lijkt het voor de hand te liggen dat de provincie een rol speelt op het vraagstuk bevolkingskrimp. Bovengemeentelijke sturing is vereist door de tegenstrijdige gemeentelijke belangen binnen een krimpregio en de grensoverschrijdende gevolgen van krimp. De regievoering is een veel genoemd sturingsconcept van de provincie in diverse landelijke adviezen over krimp. Ook in het nieuwe regeerakkoord wordt de regierol van provincies genoemd op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Uit empirische verkenning blijkt dat er veel onduidelijkheid is over de regievoering op provinciale niveau en hoe de provincie invulling kan geven aan deze rol. Door inzicht te krijgen in de regie activiteiten en de regiestijlen kan onderzocht worden in welke mate en op welke wijze momenteel invulling wordt gegeven aan de gewenste regierol van de provincie. Door een krachtige en duidelijke regierol kan de provincie een toegevoegde waarde realiseren in het vraagstuk bevolkingsdaling. Door een heldere, actieve en vooral gepaste positie in te nemen kan de provincie haar nut en noodzaak kenbaar maken aan burgers, belanghebbenden en andere bestuurslagen. Om in adviestermen te spreken; bevolkingsdaling is voor provincies de kans om zich op de bestuurlijke kaart te zetten en zich te profileren.

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan kennis over verschillende vormen van regievoering op provinciaal niveau met betrekking tot interbestuurlijke beleidsthema's zoals bevolkingsdaling. Het specifieke doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de wijze waarop de drie provincies momenteel invulling geven aan hun regierol en in welke mate van tevredenheid ze deze rol volgens andere belanghebbende uitoefent. Dit ten einde aanbevelingen te doen om de provinciale regiefunctie te verbeteren en samenwerking tussen en met andere partijen te bevorderen. Toch is enige bescheidenheid op zijn plaats; er worden geen instructies geformuleerd over hoe precies provincies moeten handelen binnen hun regierol. Het is niet mogelijk om een allesomvattend draaiboek af te leveren. Ook is het niet de intentie van het onderzoek om beoordelingen uit te spreken in termen van 'goed' of 'fout', leren staat centraal.

De centrale vraag die bij deze doelstelling hoort is:

Op welke wijze geven de provincies Zeeland, Limburg en Groningen momenteel invulling aan de regierol ten aanzien van het vraagstuk bevolkingsdaling en welke aanpassingen zijn nodig om de regiefunctie te verbeteren?

Deze vraag zal beantwoord worden aan de hand van een aantal theoretische en empirische deelvragen. Ook zijn er een tweetal contextuele deelvragen geformuleerd die bedoeld zijn om de specifieke casus van bevolkingsdaling beter te begrijpen. De empirische deelvragen moeten in combinatie met de theoretische kennis en de context leiden tot een beantwoording van de hoofdvraag.

Het fenomeen dat centraal staat in dit onderzoek is bevolkingsdaling. Om de empirische resultaten te kunnen begrijpen is het van belang te weten wat bevolkingsdaling is, wat de effecten zijn en op welke beleidsterreinen de provincie invloed kan uitoefenen. Het antwoord op de laatste vraag geeft de afbakening van het onderzoek aan.

- Wat zijn de effecten van bevolkingsdaling?
- Op welke beleidsterreinen kan de provincie een belangrijke rol spelen?

De centrale concepten die in dit onderzoek naar voren komen, worden aan de hand van bestaande literatuur uitgewerkt. Ten eerste is er literatuur te vinden over verschillende wijze waarop overheden invloed kunnen uitoefenen; zogenaamde sturingsconcepten. één van de sturingsconcepten is regievoering. Vanuit de theorie worden vervolgens verschillende stijlen van regie besproken en regie activiteiten.

- Welke sturingsconcepten bestaan er voor de provincie?
- Welke stijlen en activiteiten van regie zijn te onderscheiden?

De antwoorden op deze deelvragen moeten leiden tot een raamwerk waaraan getoetst kan worden welke regiestijl wordt gehanteerd door de provincie. Een conceptueel model legt een verband tussen de regiestijlen en regie activiteiten. Door middel van de operationalisering wordt de belangrijkste theoretische begrippen meetbaar gemaakt.

In de laatste hoofdstukken worden de resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd. De vragen die beantwoord worden zijn:

- Welke regiestijl passen de provincies, die te maken hebben met krimpregio's, toe en hoe geven ze daar feitelijke invulling aan?
- Welke regiestijl hanteren de provincies volgens krimpgemeenten en woningcorporaties en hoe worden de regie activiteiten gewaardeerd?
- Welke aanpassingen zijn nodig in de rolvervulling van de provincies om haar toegevoegde waarde als regisseur rondom het vraagstuk bevolkingsdaling te vergroten?

1.4 Relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in de kennis over wijze waarop provincies invulling geven aan hun regierol. In deze scriptie wordt gepoogd te achterhalen hoe provincies functioneren als regisseur en hoe zij invulling geven aan hun regierol op het gebied van bevolkingsdaling. Door hun handelingen en posities zo concreet mogelijk te beschrijven, kunnen er lessen uit dit onderzoek worden getrokken voor anticiperregio's. Het scheidt duidelijkheid over de positiebepaling richting de Rijksoverheid, gemeenten en maatschappelijke organisaties over de gehanteerde regiestijl. Van daaruit kan de provincie haar regiestijl desgewenst veranderen om tegemoet te komen aan eisen en wensen vanuit het bestuurlijk platform.

Op wetenschappelijk gebied valt op te merken dat er door de toenemende aandacht van regie al relatief veel onderzoek is gedaan naar deze sturingswijze. Er is voornamelijk aandacht voor de gemeentelijke regierol door de komst van wetten zoals de Wmo en WWB. Pröpper e.a. (2004) hebben onderzoek gedaan naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. In zijn promotiewerk onderzoekt Hendriksen (2008) coördinatiemechanismen bij het ontwikkelen van gebiedsgerichte arrangementen voor wonen, welzijn en zorg en heeft daarbij een aantal regiestijlen ontwikkeld voor gemeenten. Deze en andere bestaande onderzoeken kunnen worden gebruikt als theoretische bril om regiestijlen en activiteiten ten aanzien van bevolkingsdaling te ontdekken en te analyseren. Er is echter binnen de bestuurskundige literatuur weinig onderzoek gedaan naar de provinciale regiestijl rondom een bestuurskundig vraagstuk. Ook is er tot op heden weinig onderzoek gedaan naar het verband tussen regiestijlen en activiteiten. Dit onderzoek wil een bijdrage leveren om dit kennisgat te verkleinen.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt duidelijk wat bevolkingsdaling precies is, hoe het wordt veroorzaakt en wat de gevolgen kunnen zijn. Daarnaast wordt beschreven op welk beleidsterrein de provincie een rol kan spelen om bevolkingskrimp te begeleiden. In hoofdstuk 3 worden de centrale concepten van dit onderzoek uitgewerkt in het theoretisch kader. Vanuit een brede benadering van besturingsconcepten wordt ingezoomd op regiestijlen en regie activiteiten. In een conceptueel model wordt een verband gelegd tussen de theoretisch concepten. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste begrippen meetbaar gemaakt door de operationalisering. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de onderzoeksmethoden die worden gebruikt; documentanalyse, interviews en een online vragenlijst. In hoofdstuk 6, 7 en 8 worden respectievelijk de empirische resultaten gepresenteerd van de provincies Zeeland, Limburg en Groningen. Ieder hoofdstuk geeft inzicht in de gehanteerde regiestijl en de regie activiteiten volgens de provincie, woningcorporaties en krimpgemeenten. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie. Hoofdstuk 9 geeft een overall conclusie en aantal aanbevelingen voor alle provincies. De laatste paragraaf bevat suggesties voor vervolgonderzoek.

2. Bevolkingsdaling

Bevolkingsdaling is een demografisch fenomeen. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de verschillende typen bevolkingsdaling. Om meer zicht te krijgen op de onderzoekseenheden worden de krimpregio's nader beschreven in paragraaf 3. De belangrijkste gevolgen van bevolkingsdaling per beleidsterrein worden in de daarop volgende paragraaf toegelicht. Paragraaf 5 geeft antwoord op de vragen; welke doorzettingsmacht heeft de provincie en op welk beleidsterrein kan zij sturing geven? Het antwoord op deze vragen bepaald op welk beleidsterrein de regierol van de provincies nader wordt onderzocht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

2.1 Typen bevolkingsdaling

Bevolkingsdaling gaat over een demografische verandering in Nederland. Volgens de regionale prognose 2009-2040 van het PBL & CBS zal Nederland vanaf 2040 te maken krijgen met een afnemende bevolkingsomvang (2010). De publieke discussie gaat meestal over het afnemend totaal aantal inwoners in een bepaald gebied. Dit is echter een beperkte benadering.

Demografische krimp treedt namelijk ook op wanneer het aantal huishoudens daalt of als delen van de bevolking in omvang afnemen. Volgens het Topteam Krimp is er sprake van structurele bevolkingsdaling wanneer er zowel bevolkingsdaling als huishoudensdaling optreedt (2009). Structurele bevolkingsdaling houdt in dat het proces van demografische krimp onomkeerbaar is. Bevolkingsdaling kan dus worden gedefinieerd in termen van aantallen, bevolkingssamenstelling en huishoudensamenstelling. Onderscheid tussen deze aspecten is belangrijk omdat de gevolgen van elk fenomeen verschillen, daarover meer in paragraaf vier. Tabel 2 geeft inzicht in de verschillende typen krimp.

	Kwantitatieve daling	Kwalitatieve daling
Inwoners	Daling aantal inwoners: - meer sterfgevallen dan geboorten - negatief migratiesaldo	Wijziging samenstelling: - ontgroening - vergrijzing - verkleuring
Huishoudens	- Daling aantal huishoudens	Wijziging samenstelling: - verdunning - selectieve migratie

Tabel 2: Type bevolkingsdaling. (ROB & RFV 2008;27)

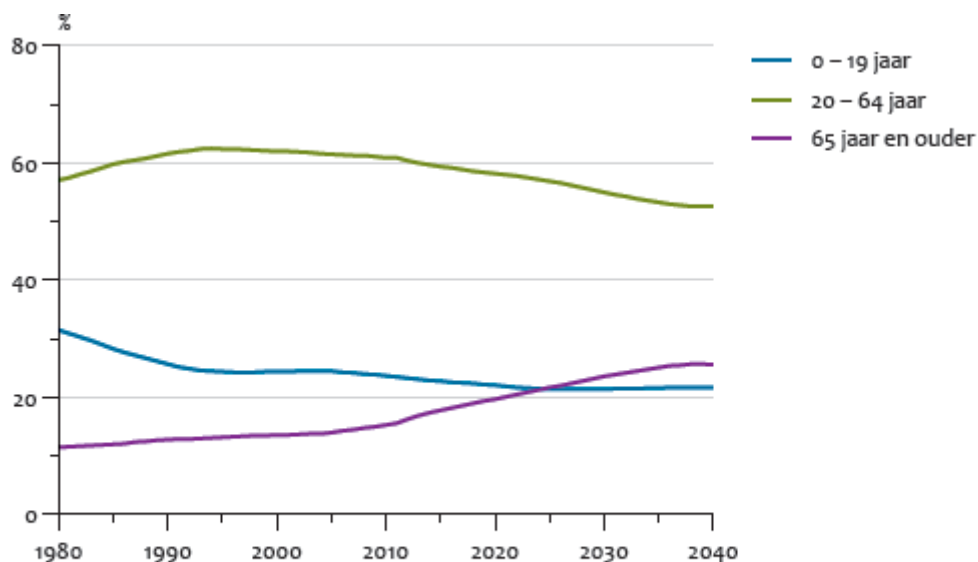
Dit onderzoek richt zich op de totale omvang van krimp, zowel daling in aantal huishoudens als in inwoners. Krimp van de beroepsbevolking wordt buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. Bij de bespreking van de gevolgen van krimp wordt een nuance in het type bevolkingsdaling aangebracht wanneer dit noodzakelijk is. Een deel van de oorzaken van bevolkingsdaling worden kort opgesomd in bovenstaande tabel. Paragraaf twee gaat nader in op de aspecten die invloed hebben op de bevolkingsontwikkeling van een land en daarmee van invloed zijn op bevolkingsdaling.

2.2 Bevolkingsontwikkeling

Om de bevolkingsomvang op hetzelfde niveau te houden moeten vrouwen gemiddeld 2,1 kinderen krijgen. In Nederland krijgen vrouwen de laatste jaren gemiddeld 1,7 kinderen. Er zijn een aantal sociaal culturele ontwikkelingen van invloed op het aantal geboorten. De emancipatie van vrouwen heeft gezorgd voor een daling van het vruchtbaarheidscijfer omdat steeds meer jonge vrouwen bewust kiezen om geen kinderen te krijgen of hun kindwens uitstellen. Vrouwen zijn gemiddeld op een steeds latere leeftijd gaan samenwonen of trouwen; vrouwen krijgen hun eerste kind op steeds latere leeftijd. Het afnemen van het aantal jongeren als geheel van de bevolking wordt ontgroening genoemd (Van Dam e.a., 2006). Volgens de huidige prognoses zal in 2032 het aantal sterfgevallen het aantal geboorten overtreffen (PLB & CBS &, 2010;5). In landelijke gemeenten neemt de bevolking van 0 tot 20 jaar aanzienlijk af tot

2025 met 21%. De omvang van de groep van 20 tot 65 jaar zal dalen met 9% (*Bevolgingskrimp vooral in landelijke gemeenten*, CBS, 27 juni 2011). Jongeren trekken weg naar centralere en stedelijke delen van Nederland voor hun werk of studie en krijgen daar vaak kinderen. Hierdoor worden in krimpregio's naar verhouding minder kinderen geboren dan in stedelijke gebieden. De trek naar de Randstad leidt tot een veranderende samenstelling en omvang van de bevolking in landelijke en stedelijke gebieden.

De leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking is drastisch gewijzigd sinds de Tweede Wereldoorlog. Als gevolg van de babyboomgeneratie kampt Nederland al enkele jaren met een toenemend aandeel ouderen. Niet alleen het ouder worden van de babyboomers speelt daarin mee, maar ook de toenemende levensverwachting. Het aantal oudere mensen groeit en neemt verhoudingsgewijs een steeds grote deel van de bevolking in beslag, waardoor de vergrijzing toeneemt. Volgens het CBS stijgt het aantal 65-plussers van 15% naar 26% in 2040 (zie figuur 1). Maar het tempo van vergrijzing verschilt per regio. In de studentensteden zoals Rotterdam en Utrecht zal het aantal ouderen in 2040 lager zijn dan in de rest van Nederland (CBS, 2010).



Figuur 1: Samenstelling bevolking 2008-2050. (PLB & CBS bevolkingsprognose 2009-2040, 2010;5)

Ten tweede heeft de economische conjunctuur invloed op de bevolkingsontwikkeling. Het vertrouwen dat mensen hebben in de economie en daarmee hun inkomen beïnvloedt het krijgen van kinderen. Naast het geboortecijfer is ook het migratiesaldo conjunctuurgevoelig. Migranten worden aangetrokken door regio's met een snelle economische groei. De laatste jaren is er in Nederland sprake van een negatief migratiesaldo (vertrekoverschot). Het aantal emigranten groeit door de economische laagconjunctuur en het groeiende aantal verhuizingen naar plaatsen net over de landsgrens (Van Dam e.a., 2006). Daarnaast is er sprake van selectieve migratie binnen Nederland omdat mensen met hogere inkomens en opleidingen vertrekken naar of woonachtig zijn in stedelijke gebieden. Landelijke gebieden blijven met minder koopkrachtige inwoners achter wat invloed heeft op de regionale economie. Economische krimp in een bepaald gebied gaat echter niet direct gepaard met bevolkingsdaling omdat het verdwijnen van werkplaatsen eerst resulteert in veranderingen in de arbeidsparticipatie en het werkloosheidscijfer. Daarnaast zijn de afstanden in Nederland beperkt waardoor verlies van werk niet direct leidt tot verhuizingen (men kan immers in de regio werk zoeken). Op nationaal niveau leiden economische ontwikkelingen tot demografische ontwikkelingen maar op regionaal niveau is er nog onduidelijkheid rond de relatie tussen economische en demografische ontwikkelingen (Van Dam e.a., 2006;28).

2.3 Krimpregio's

Hoewel Nederland tot 2040 nog te maken heeft met een groeiende bevolking, van 16,5 naar 17,5 miljoen, laten bevolkingsprognoses van het PBL & CBS zien dat in bepaalde delen van Nederland het aantal inwoners en huishoudens al afneemt (*Bevolking daalt in kwart Nederlandse gemeenten*, Planbureau voor de Leefomgeving, 27 juni 2011). Er zijn momenteel drie gebieden waar krimp zich in een bepaalde mate voordoet, deze worden door de Rijksoverheid erkend als krimpregio's en bestaan uit een aantal gemeenten die te maken hebben met bevolkingsdaling en mogelijk ook huishoudensdaling. De provincies waarin deze regio's liggen, staan centraal in het onderzoek.

2.3.1 Parkstad Limburg

De gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld, Nuth en Onderbanken vormen het samenwerkingsverband Parkstad Limburg. Deze regio kampt al sinds 1997 met een daling van de bevolking en is daarmee de eerste krimpregio in Nederland. De krimpsituatie in Parkstad is een urgent en bijzondere situatie. De prognoses voorspellen een afname van de bevolking met ruim 15% tot 2040. Voor de huishoudens wordt een afname verwacht van zo'n 9.000 huishoudens, een afname van circa 8% (Adviescommissie Deetman, 2011;57). Het dalend aantal inwoners heeft een aantal oorzaken. Veel kansrijke jongeren vertrekken naar de Randstad voor hun studie of werk. Ook Duitsland en België verwelkomen inwoners uit de regio door aantrekkelijke financiële regelingen. Dit zijn vooral mensen met een midden- en hoog inkomen. De krimpproblematiek wordt vergroot doordat er een hoge mate van vergrijzing is; zorgbehoevenden keren terug naar provincie Limburg (Topteam Krimp, 2009). In de periode tussen 2000 en 2035 verdubbelt in de provincie het percentage 65-plussers van 15,8% naar 29,3% (Taskforce Demografische Voorsprong, 2006;5). Ook economisch gezien gaat het minder goed met de regio omdat de werkloosheid relatief hoog is en het gemiddelde opleidingsniveau relatief laag. In vergelijking met de andere twee krimpregio's is Parkstad Limburg een vrij stedelijk gebied.

2.3.2 Noordoost-Groningen

De provincie Groningen kan opgedeeld worden in twee krimpggebieden. Regio Eemsdelta met de gemeenten Delfzijl, Eemsum, Appingedam en Loppersum en regio Oost-Groningen met 8 andere gemeenten³. Ook gemeente de Marne is een krimpggebied. In deze regio's is krimp geen nieuw fenomeen. Binnen de provincie zijn zeven gemeenten aan te wijzen waar de laatste dertig jaar het aantal inwoners afnam. Koploper is de gemeente Delfzijl, het inwonersaantal is daar de afgelopen 20 jaar met 20% gedaald (Provincie Groningen, 2009a;6). In de provincie is sprake van een tweesporen fenomeen; de stad Groningen trekt voortdurend inwoners (vooral jongeren) aan uit de omgeving, waardoor haar inwonersaantal verder zal stijgen de aankomende jaren. Noordoost-Groningen telt volgens de prognose van het CBS in 2025 12.000 minder inwoners dan nu. Tot 2040 zal het inwonersaantal met bijna 15% krimpen. Naast een daling van het aantal inwoners heeft de regio ook te maken met een daling van het aantal huishoudens van meer dan 10% (PBL & CBS, 2010). Door het vertrek van inwoners naar de stad hebben de krimpregio's te maken met een negatief migratiesaldo en een sterke vergrijzing in de landelijke gebieden. Mensen uit Oost-Groningen trekken ook naar Duitsland. De gebieden trekken daar in tegen weinig inwoners aan van buiten de provincie.

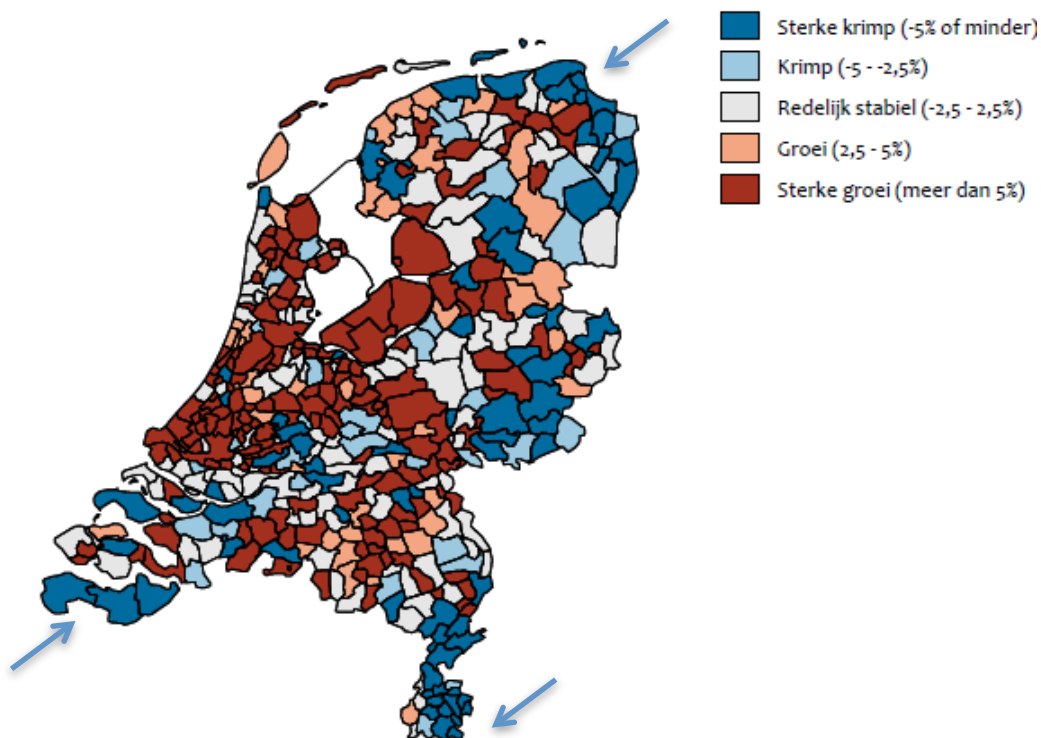
2.3.3 Zeeuws-Vlaanderen

Anders dan de bovenstaande regio's, is er op provinciaal niveau in Zeeland geen sprake van bevolkingskrimp. De situatie in Zeeland toont per regio grote verschillen. Gemeenten met een hoog geboorteoverschot en positief migratiesaldo zoals Kapelle, Borsele en Goes blijven groeien. Gemeenten met een sterfteoverschot als gevolg van de vergrijzingen krimpen na 2025.

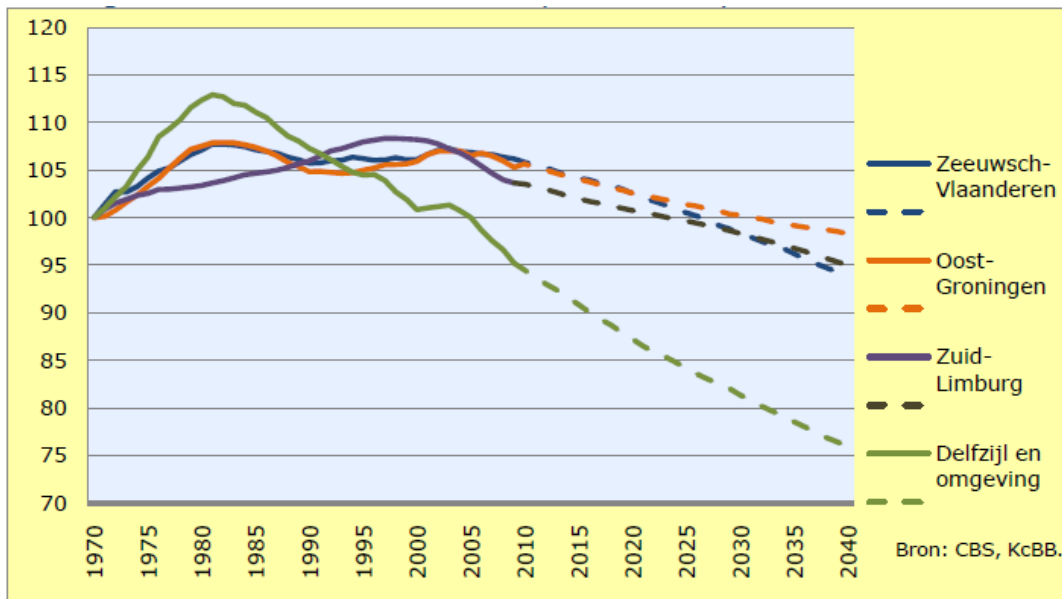
³ Bellingwedde, Menterwolde, Pekela, Stadskanaal, Veendam, Vlagtwedde en Oldambt vormen de regio Oost-Groningen.

Gemeenten Sluis, Terneuzen en Hulst zullen als eerste te maken krijgen met bevolkingsdaling (PLB & CBS, 2010). Krimp vindt momenteel al op kleine schaal plaats in een aantal Zeeuwse kernen zoals Terneuzen, Hulst, Veere en Sluis in Zeeuws-Vlaanderen. De prognoses tot 2025 laten in deze dorpen een verdere daling van de bevolking zien, voornamelijk in de gemeenten Sluis en Terneuzen. Er zijn uiteenlopende prognoses voor de provincie Zeeland van onder andere het CBS, IPB, Primos en de provincie Zeeland zelf. De krimp wordt veroorzaakt door een aantal specifieke factoren; Zeeuws-Vlaanderen vergrijsst sterker dan het Nederlandse gemiddelde en jongeren trekken weg naar buurgemeenten en de Randstad. De regio heeft van oorsprong een relatief lage bevolkingsdichtheid met veel kleine dorpen en landelijke gebieden waardoor de gevolgen van bevolkingsdaling sneller merkbaar zijn. De provincie Zeeland gaat bij het ontwikkelen van haar krimpbeleid uit van prognoses van het IPB. Uit deze cijfers komt naar voren dat in de periode 2010-2030 het aantal inwoners afneemt met 8% en het aantal huishoudens groeit met 2%. Pas in 2030 heeft Zeeuws-Vlaanderen minder huishoudens dan in 2010 (Topteam Krimp, 2009).

Onderstaande afbeelding geeft de krimpende regio's in Nederland weer. In delen van Groningen, Limburg en Zeeland is momenteel al sprake van sterke krimp (-5% of minder). Figuur 3 geeft zicht op bevolkingsontwikkeling in de krimpregio's tussen 1970 en 2040.



Figuur 2: Bevolkingsontwikkeling in Nederland per gemeente tussen 2008-2040. (PBL & CBS, 2010;12)



Figuur 3: Bevolkingsontwikkeling krimpregio's 1970-2040. (De jaren tachtig: tijdelijke daling aantal jongeren, Digitaal Basisboek Bevolkingsdaling, 17 maart 2011)

2.4 Gevolgen van krimp

Om aan te geven dat bevolkingsdaling grote impact heeft op diverse domeinen, worden de beleidsterreinen waarop bevolkingsdaling het meest effect heeft besproken. De gevolgen van krimp manifesteren zich in iedere krimpregio op verschillende wijze, dit omdat krimp per schaalniveau verschilt in snelheid en intensiteit.

2.4.1 Wonen

Voor het beleidsdomein wonen is het van belang om een onderscheid te maken tussen bevolkingsdaling en huishoudensdaling. De daling van het aantal huishoudens zal voorlopig niet plaatsvinden omdat de gemiddelde huishoudensomvang nog verder zal dalen tot 2,1 persoon per huishouden in 2030 (jongeren gaan eerder op zichzelf wonen en ouderen wonen langer zelfstandig wonen). Dit betekent dat de vraag naar *het aantal* woningen relatief gelijk blijft. De vraag naar *het type* woningen verandert wel door bevolkingsdaling en de verandering in de opbouw van de bevolking. Aanbieders van woningen dienen rekening te houden met de samenstelling van huishoudens. Vergrijzing in krimpregieden kan bijvoorbeeld zorgen voor een tekort aan levensloopbestendige woningen. Er ontstaan tekorten en overschotten van bepaalde type woningen (Verwest e.a., 2008).

Op termijn leidt bevolkingsdaling ook tot een daling van het aantal huishoudens, in sommige krimpregio's is daar nu al sprake van. Een dalend aantal huishoudens heeft kwantitatieve effecten op de woningmarkt; er treden ruimtelijke gevolgen op. De daling in het aantal huishoudens en dus de vraag naar woningen kan een positief effect hebben. Voor woningvragers betekent een meer ontspannen woningmarkt meer keuzevrijheid. De lage prijzen van koopwoningen biedt onder andere starters voordelen en de wachtlijsten voor (sociale) huurwoningen zijn korter (Verwest e.a., 2008). De nadelen van een overaanbod van woningen zijn vooral merkbaar voor de aanbieders. In de huursector leidt dit tot (langere) leegstand waardoor de inkomsten van verhuurders teruglopen. In de koopmarkt zorgt het overaanbod tot langere verkooptijden, lagere verkoopprijzen en leegstand. Vooral de lagere verkoopprijs scheidt problemen voor huiseigenaren die hun woning willen inruilen voor een andere woning en eerst hun woning willen verkopen voor dat zij een nieuwe woning kopen. Mensen zitten hierdoor 'vast' in hun huidige woning zodat de huizenmarkt geen natuurlijke doorstroom meer kent. Het is echter de vraag of krimp grote effecten heeft op de verkoopprijzen van woningen omdat

andere factoren ook invloed hebben op de woningprijs zoals de rentestand, conjuncturele ontwikkelingen en het consumentenvertrouwen.

Langdurige en grootschalige leegstand heeft een negatieve invloed op de fysieke uitstraling en het imago van de buurt, daarover meer in de volgende paragraaf. Vooral in vroeg-naoorlogse woongebieden komt leegstand voor of is de kans daarop groot. Deze woongebieden hebben een groot aandeel huurwoningen (woning kan snel worden opgezegd), voldoen niet meer aan de huidige kwaliteitseisen en hebben een laag wooncomfort (Verwest e.a., 2008). Ook goedkope koopwoningen zorgen voor problemen in krimpregio's, gezien het onttrekken van deze kleine en kwalitatief slechte woningen uit de markt moeizaam gaat.

Deze gevolgen vragen om herstructurering van de bestaande woningvoorraad om een nieuw evenwicht te creëren in de vraag- en aanbodverhouding in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht. Bijvoorbeeld door verbetering van de woningkwaliteit en woonomgeving. De dalende vraag naar woningen kan leiden tot selectieve sloop van woningen. Sloop wordt beschouwd als kapitaalvernietiging en kost veel geld en is daarom omstreden. Een beperking van de uitbreiding van de bestaande woningvoorraad is een meer geaccepteerde maatregel. Het matigen of afzwakken van nieuwbouwplannen is hier een voorbeeld van. Uit onderzoek van Verwest e.a. (2008) blijkt dat gemeenten en regio's bij de uitvoering van deze beleidsopties problemen ondervinden. Vooral de coördinatie en financieringsvraagstukken zijn struikelblokken voor gemeenten, provincies en woningcorporaties. Bijlage 6 gaat nader in op de gevolgen van bevolkingsdaling op de financiële positie van gemeenten. Onderstaande tabel geeft door middel van cijfers de omvang en ernst van de herstructureringsopgave weer per provincie.

Krimpregio	Wonen
Groningen	Krimp huishoudens tussen 3% en 13% tussen 2008-2025 (Topteam Krimp, 2009;16). 5.500 huurwoningen gesloopt en deels vervangen door nieuw woningen. Kosten herstructurering van woningvoorraad geschat op 750 miljoen euro, inclusief de aanpak van de openbare ruimte (Provincie Groningen, 2010b;8). In Oost-Groningen is 60% van de woningvoorraad in particulier bezit wat herstructurering bemoeilijkt (Topteam Krimp, 2009;31).
Limburg	Krimp huishoudens in Parkstad met 4,1% tussen 2008-2025. Daling van aantal huishoudens tussen 2008-2040 met ruim 18.000 in Parkstad. (Rijk, 2009;13). De leegstand in de woningmarkt is momenteel 4,9%, het landelijk gemiddelde ligt op 2% (Topteam Krimp, 2009;19). Geschat moeten 13.450 woning gesloopt worden en 14.600 moeten worden vervangen of verbeterd. Kosten herstructurering voor de periode 2010-2020 worden geraamd op 1,3 miljard euro. In Parkstad is 60% van de woning- en winkelvoorraad in particuliere handen, wat herstructurering bemoeilijkt (Topteam Krimp, 2009;20).
Zeeland	Tot 2030 geen krimp van huishoudens volgens het IPB model (Topteam Krimp, 2009;16). Daling aantal huishoudens van 4,6% tussen 2008-2040 volgens Primos (Rijk, 2009;13). Vervangingsopgave van 1.860 huurwoningen en 865 huurwoningen uit de markt nemen (Topteam Krimp, 2009;19). Kosten van de sloop- en transformatieopgaven voor sociale huursector worden geschat op 500 miljoen euro. In Zeeuws-Vlaanderen is 70% van de woningvoorraad in particulier bezit wat herstructurering bemoeilijkt (Topteam Krimp, 2009;20). Daarnaast dienen veel woningen in Zeeland als tweede huis.

Tabel 3: Gevolgen bevolkingsdaling op het beleidsterrein wonen.

2.4.2 Leefomgeving

De gevolgen van de bevolkingsdaling op de woningmarkt kunnen gekoppeld worden aan effecten op de fysieke en sociale leefomgeving⁴. De leegstand van woningen en (winkel)voorzieningen beïnvloedt de fysieke uitstraling en het imago van een wijk in negatieve zin. Er kan een negatieve spiraal ontstaan. Leegstand kan leiden tot verval en vandalisme, wat het gevoel van onveiligheid van de huidige bewoners doet toenemen. Inwoners die de mogelijkheid hebben om te verhuizen uit de verslechterende wijk doen dat. De leegstand zal hierdoor verder toenemen. Naast het aantal woningen is ook de samenstelling van de woningmarkt bepalend voor de fysieke leefomgeving. Uit onderzoek van het Ministerie van VROM blijkt dat bewoners van koopwoningen zich meer verantwoordelijk voelen voor de buurt en zich bekommeren om de fysieke leefomgeving dan bewoners van huurwoningen. Bewoners van koopwoningen zijn actief in het op peil houden van de buurt/woning omdat de kwaliteit van de leefomgeving effect heeft op de waarde van hun eigen bezit; de woning (Knol, 2005). Bevolkingsdaling kan ook kansen bieden voor de fysieke leefomgeving. Er ontstaat meer ruimte voor groenvoorzieningen door een afname van het aantal woningen. Leegstaande woningen kunnen afgebroken worden en vervangen door parken, plantsoenen, pleinen en speeltuinen.

Migratie is een selectief verschijnsel. Vooral kansrijke inwoners zoals jongeren en hoogopgeleiden vertrekken uit krimpende gebieden waardoor minder kansrijke statusgroepen achter blijven (zoals ouderen, armen en migranten). Zij zijn minder in staat om hun woonomgeving kwalitatief aantrekkelijk te houden, wat negatief effect heeft op de fysieke leefomgeving (Van Dam e.a., 2006;78). Het heeft tevens effect op de sociale leefomgeving van een woonwijk. De bevolkingssamenstelling van de wijk verandert waardoor de sociale cohesie kan worden aangetast. De samenstelling van de buurtbevolking is bepalend voor de sociale cohesie binnen een wijk. Inwoners met dezelfde achtergrond zullen eerder geneigd zijn om sociale contacten met elkaar te onderhouden dan groepen met totaal verschillende culturen. Maar gelijkgestemde inwoners (bijvoorbeeld laagopgeleiden) in een wijk kunnen de sociale status van de wijk echter ook negatief beïnvloeden.

2.4.3 Economie

Bij een vergrijzende en krimpende bevolking verandert het aantal en de samenstelling van het arbeidsaanbod. Ook de invloed van krimp op bedrijventerreinen komt aan bod.

Beroepsbevolking

Volgens prognoses van het CBS neemt het aantal inwoners in de leeftijd van 20 tot 65 jaar rond 2010 af door ontgroening en vergrijzing. De potentiële beroepsbevolking zal rond 2025 met 3% geslonken zijn. Het CBS verwacht een krimp van meer 3% van de beroepsbevolking tussen 2008 en 2020 in Groningen en Zeeland en meer dan 9% in Limburg. In 2020 zijn 3 op de 10 ambtenaren gepensioneerd, in totaal verlaten 275.000 overheidsmedewerkers de arbeidsmarkt. Bij het onderwijs en de rechterlijk macht slaat de vergrijzing het hardst toe (VSO e.a., 2010). Een dalende beroepsbevolking hoeft echter geen probleem te zijn wanneer de participatiegraad⁵ van arbeiders stijgt. Een dalende beroepsbevolking kan zelfs positieve effecten hebben zoals een daling van de werkloosheid; mits vraag en aanbod van arbeid goed op elkaar aansluiten. Opvallend is dat regio's die te maken hebben met een sterke daling van de potentiële beroepsbevolking ook te maken hebben met een gemiddeld lage bruto arbeidsparticipatiegraad (65% - 68%) ten opzichte van het landelijk gemiddelde (70%) (*Kerngegevens Limburg*, Provincie Limburg, 16 augustus 2011).

⁴ De fysieke leefomgeving omvat de fysieke staat van woningen en de openbare ruimte. De sociale leefomgeving omvat de sociale status van de buurt, sociale veiligheid en sociale samenhang in de buurt.

⁵ In welke mate personen behorend tot de potentiële beroepsbevolking kunnen/mogen werken en zich daarvoor ook daadwerkelijk beschikbaar stellen.

Regio's die te maken krijgen met een sterke daling van de potentiële beroepsbevolking zullen eerder met krimp dan met groei van het arbeidsaanbod worden geconfronteerd (Van Dam e.a., 2006;24). Uit onderzoek van het CPB blijkt dat bij een gebrek aan voldoende arbeidskrachten er een hogere prijs voor arbeid ontstaat. Op lange termijn kunnen hoge arbeidskosten leiden tot het verdwijnen van werkgelegenheid in de regio. Dit effect wordt versterkt door een afname van de lokale afzetmarkt. Werkgevers verhuizen naar goedkopere regio's met voldoende afzetmarkt. Of demografische krimp gevolgd wordt door economische neergang is afhankelijk van de economische structuur en ligging van de regio. Krimpende regio's kunnen bijvoorbeeld omringd worden door groeiregio's of de economische structuur biedt nieuwe kansen (Van Dam e.a., 2006;26).

Bedrijventerreinen

De structurele leegstand van Nederlandse bedrijventerreinen is een snel groeiend probleem volgens de Nederlandse Vereniging Makelaars (NVM) en Nicis. Om het probleem op te lossen moet schaarste worden gecreëerd door beperkt nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen. De afnemende vraag naar bedrijfspanden is volgens NVM toe te schrijven aan het kleiner worden van de beroepsbevolking en het opkomende thuiswerken. Landelijk gezien is er een te ruim aanbod van kantoorpanden, van de huidige voorraad kantoorruimte staat 13,9% langere tijd leeg (*Leegstand op Nederlandse bedrijventerrein & Structurele leegstand toenemend probleem*, NVM, 1 maart 2011). Derks e.a. (2006) concluderen dat een daling van de potentiële beroepsbevolking leidt tot krapte op de arbeidsmarkt en het vertrek van niet regio gebonden activiteiten naar lage loonlanden. Door de bevolkingsdaling kan de behoefte naar kantoorruimte en bedrijventerreinen verder dalen en de leegstandproblematiek toenemen. Ook Renes e.a. geven aan dat demografisch ontwikkelingen een rol spelen in de prognoses van de vraag naar bedrijventerreinen. Ten eerste kan bevolkingsdaling leiden tot een afname van de vraag naar producten en zo de vraag naar bedrijventerreinen beïnvloeden. Ten tweede spelen veranderingen in de beroepsbevolking ook een rol, dure arbeidskrachten of laag geschoolde, verminderen het vestigingsklimaat voor ondernemers. Ten derde kunnen verouderde bedrijventerreinen moeilijk getransformeerd worden in woonlocaties omdat de bevolkingsdaling leidt tot een dalende vraag naar woningen. In krimpregio's zal de leegstand van kantoorpanden toenemen bij een ongewijzigd bouwbeleid (2009;12).

2.4.4 Voorzieningen

Bevolkingsdaling kan tot gevolg hebben dat het voorzieningenniveau in bepaalde dorpen en regio's afneemt. Het leidt tot geringer draagvlak, met als mogelijk gevolg het verdwijnen van voorzieningen. Naast het sluiten of opheffen van voorzieningen kan door de daling van de financiële opbrengsten, de kwaliteit van de voorzieningen in gevaar komen. Voorzieningen zijn bepalend voor de mate van leefbaarheid in dorpen en dragen bij aan de sociale contacten van inwoners. Van Dam e.a. concluderen echter dat een vermindering van het draagvlak van voorzieningen en het verdwijnen daarvan vooral het gevolg zijn van een verandering in het consumentengedrag, het aantal gebruikers is veel minder van belang dan men dacht (2006;9). Bevolkingsdaling kan wel een versterkend effect hebben op bepaalde type voorzieningen. De belangrijkste voorzieningen komen aan bod.

Winkels

Door de vergrijzing zal de vraag naar winkels op korte afstand, groter worden. Buurtwinkels worden naast een noodzakelijke voorziening ook gezien als een ontmoetingsplaats voor ouderen. De laatste jaren is in de detailhandel echter sprake van een schaalvergroting, wat een sterke afname van het aantal (buurt)winkels tot gevolg heeft. Naar verwachting zal de afstand tussen winkels toenemen en detailhandel zich concentreren in stedelijke gebieden. De bevolkingsdaling heeft invloed op het in stand houden van winkels. Het wegtrekken van hoger opgeleiden zorgt bij commerciële voorzieningen voor minder koopkracht en een daling in de omzet van winkeliers. De direct link tussen de sluiting van (kleinere) winkels en bevolkingsdaling is echter moeilijk te leggen (Van Dam e.a., 2006).

Onderwijs

Onderwijsvoorzieningen zijn gevoelig voor bevolkingsontwikkeling en met name de groei en afname van het aantal kinderen. Ontgroening en migratie kunnen leiden tot een daling van leerlingenaantallen in het primair en secundair onderwijs (Van Dam e.a., 2006;44). In de krimpregio's van Groningen en Limburg is in 2025 het aantal leerlingen in het primair onderwijs gedaald met meer dan 24% (Topteam Krimp, 2009). Een daling van het aantal leerlingen en de toenemende leeftijd van leraren zorgt voor financieringsprobleem in het onderwijs. De financiering van scholen is grotendeels gebaseerd op het aantal leerlingen. Wanneer het aantal leerlingen daalt, dalen de kosten niet verhoudingsgewijs mee. Kleine scholen hebben 3 tot 4 keer meer kosten per leerling dan een grote school. Daarom besluiten steeds meer onderwijsinstellingen uit kostenoverwegingen, samen te werken met andere instellingen of noodgedwongen te fuseren. Deze schaalvergroting zal met name plaatsvinden in het basisonderwijs. Door de grote scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs is de impact van het dalende leerlingaantal beperkt en zullen effecten pas op langere termijn zichtbaar zijn (Themagroep Krimp en Onderwijs, 2010).

Kleinere scholen hebben moeite om de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden; minder middelen voor onderwijs, combinatieklassen, lerarenstop en de diversiteit komt in gevaar door sluiting van scholen. Hoge kwaliteit onderwijs is juist een voorwaarde om mensen te behouden in de regio en de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de regio op pijl te houden. Wanneer het aantal leerlingen onder een bepaalde grens komt (23 leerlingen), is het niet meer kwalitatief en financieel haalbaar om een school te laten voortbestaan. Het sluiten van een school beperkt de keuzevrijheid van ouders en leerlingen, kan zorgen voor langere reisafstanden en heeft een negatieve invloed op de sociale contacten in de buurt. Daarnaast zijn vrijgekomen schoolgebouwen lastig te transformeren tot nieuwe bestemmingen. De gemeente is eigenaar van de gebouwen, maar schoolbesturen hebben geïnvesteerd in de inrichting van de scholen. Het opheffen van scholen heeft substantiële desinvesteringen tot gevolg voor beide partijen.

Zorg en welzijn

Het aantal ouderen en 80-plussers van de totale bevolking stijgt en brengt een toenemende vraag naar gezondheidsvoorzieningen met zich mee. In 2040 zal het aantal ouderen zijn opgelopen tot 4,6 miljoen en de levensverwachting neemt toe (CBS, 2010). Vooral de betaalbaarheid van de gezondheidszorg en sociale voorzieningen staat hierdoor onder druk. De zorgvraag van ouderen, vaak met meervoudige ziektebeelden, neemt toe. De zorgmarkt is daarom een groeimarkt. Deze groeimarkt kan echter moeilijk gerealiseerd worden door de krapte op de arbeidsmarkt van zorgpersoneel. Er zijn onvoldoende 'handen aan het bed', wat versterkt wordt door de dalende beroepsbevolking in de krimpregio's. De krapte op de arbeidsmarkt en het gemiddeld lage opleidingsniveau zijn een groot probleem in de krimpregio's. De kwaliteit en snelheid van zorg komt daarmee in het geding (Topteam Krimp Limburg, 2009;25-26).

Het in stand houden van streekziekenhuizen in krimpregio's is van belang omdat anders de afstanden tot zorg te groot worden. De instandhouding van zorg- en welzijnsinstellingen staat echter onder druk door lage bevolkingsdichtheid, marktwerking, korting op financiën en prestatie-indicatoren op basis van het aantal behandelingen en de toenemende kwaliteitseisen. De daling van het inwonersaantal zorgt voor een stijging in de kosten van zorg- en welzijnsinstellingen. Het decentraal aanbieden van diensten en beschikbaarheidsfuncties wordt hierdoor steeds duurder (Topteam Krimp Zeeland, 2009;25). Lokale huisartsenpraktijken worden bijvoorbeeld te klein en onrendabel in dorpen. Voor welzijnsvoorzieningen is het noodzakelijk om hun diensten te consenteren om te kunnen overleven (Topteam Krimp Groningen, 2009;27).

Openbaar vervoer

Het aanbod van openbaarvervoersvoorzieningen is gevoelig voor veranderingen in de vraagzijde. Deze wordt vooral beïnvloed door de mate van autobezit en in beperkte mate door veranderingen in de samenstelling van de bevolking (ouderen reizen verhoudingsgewijs veel met het openbaar vervoer). In regionale gebieden met weinig vraag naar openbaar vervoer door een daling van het aantal inwoners zal de kwaliteit en frequentie van het openbaar vervoer onder druk komen te staan (Van Dam e.a., 2006;88). In landelijke gebieden is het aanbod van openbaar vervoer al afgenomen vanwege het geringe aantal reizigers en bezuinigingsmaatregelen. Bereikbaarheid van voorzieningen en sociale activiteiten is juist in krimpende gebieden een belangrijke voorwaarden om verdere uitstroom van inwoners te beperken. Als er geen goede verbindingen zijn met economische centra vertrekken inwoners uit de regio richting stedelijke gebieden. Hoogwaardig openbaar vervoer is daarnaast belangrijk voor de bereikbaarheid van onderwijs (leerlingenvervoer), welzijn en zorg (Topteam Krimp, 2009). De rol van de overheid in de bekostiging van het vervoer speelt een belangrijke factor in aanbod en gebruik van openbaar vervoer.

2.5 Doorzettingsmacht van provincie

De vraag is op welk beleidsterrein de provincie een eigen verantwoordelijkheid heeft en toegevoegde waarde kan bieden op het krimpvraagstuk. De provincie kan regio's ondersteunen met regionale ontwikkelen die inspelen op de gevolgen van krimp. De provincie heeft echter niet de wettelijke bevoegdheden en financiële middelen om op alle genoemde beleidsterreinen een rol van betekenis te spelen. Provincies hebben een aanjagende functie en regierol ten aanzien van hun kerntaken op het krimpvraagstuk (Rijk e.a., 2011;5). De kerntaken van de provincie liggen op het terrein van ruimte, economie en natuur en is verantwoordelijk voor het omgevingsbeleid door middel van gebiedsregie, zo blijkt uit het nieuwe bestuursakkoord (2008).

2.5.1 Wetgeving

Met de komst van de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) heeft de provincie een aantal beleidsinstrumenten tot haar beschikking gekregen om actief invloed uit te oefenen op het beleidsterrein ruimtelijke ordening, natuur en economie. Belangrijk is dat de provincie op deze drie terreinen een expliciete doorzettingsmacht heeft. Gemeenten zijn als eerste verantwoordelijk om het ruimtelijk beleid aan te passen aan een krimpende bevolking. Maar als er sprake is van strijdige lokale belangen, die niet leiden tot een optimale afweging van bovenlokale en regionale belangen, kan de provincie ingrijpen met middelen en instrumenten die zij ter beschikking heeft vanuit de Wro.

Voor regionale afstemming en toezicht op ruimtelijke plannen is de provincie van belang. Zij kan erop toezien dat gemeenten hun ruimtelijke orderingsbeleid daadwerkelijk afstemmen op de regionaal gemaakte afspraken. In de nieuwe Wro vervalt de goedkeuringsbevoegdheid van gemeentelijke plannen. Dit betekent dat de provincie op een andere wijze haar sturende rol moet invullen (*Nieuwe Wet ruimtelijke ordening*, Provincie Zeeland, 25 juni 2011). De Wro geeft de mogelijkheid aan provincies om een structuurvisie te ontwikkelen, dit strategische beleidsdocument moet duidelijkheid bieden over de provinciale belangen en de inzet van instrumenten. De uitdaging is om samen met gemeenten, woningcorporaties, bedrijven en burgers te zorgen voor commitment met deze visie zodat samenwerkingsvormen ontstaan die bijdragen aan de realisatie van de visie. De provincie moet erop toezien dat er binnen krimpregio's tussen gemeenten samenwerkingsverbanden ontstaan, zodat schaalnadelen, capaciteits- en kwaliteitsproblemen op het gebied van wonen worden voorkomen. Met een structuurvisie kan de provincie aangeven wat haar strategie is op het krimpvraagstuk, aangeven wat er verwacht wordt van iedere partij en haar speerpunten aangeven (*De structuurvisie*, De Wro, 25 juni 2011). Waar nodig moet de provincie hiertoe het initiatief nemen door bijvoorbeeld bestemmingsplannen te ontwikkelen in de vorm van een inpassingsplan. Daarmee kunnen ze direct en juridisch bindend de bestemming van een gebied en het gebruik ervan vastleggen. De provincie kan hiermee bijvoorbeeld aangeven in welke kernen van een krimpgemeenten er wel of niet gebouwd mag worden.

Met een provinciale verordening kan de provincie algemene regels opstellen over de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen en projectbesluiten. De provincie schrijft voor welke onderwerpen de gemeenten moeten opnemen in hun bestemmingsplannen en op welke manier. Een voorbeeld hiervan is een bouwplafond. Deze verordening kan een doorwerking van de structuurvisie verzekeren. Tot slot kunnen de Gedeputeerde Staten, gemeenteraden een (bindende) aanwijzing geven om binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan volgens de afgegeven inhoudelijke voorschriften vast te stellen. Deze aanwijzing kan proactief zijn; een afwijkend bestemmingsplan voorkomen, of reactief; een afwijkend bestemmingsplan corrigeren (ROB & RFV, 2008;45). Dit geeft de provincie een middel in handen om gemeentelijke plannen 'van tafel' te vegen wanneer de nieuwbouwplannen de toekomstige woningvraag overstemmen of in strijd zijn met de herstructureringsplannen.

De nieuwe Wro biedt de provincie een meer ontwikkelende rol aan. Ze kunnen zelf sturen in de realisatie van beleid door de inpassingsplannen, projectprocedures of grondbeleid. De provincie Groningen zet deze rol bijvoorbeeld vooral in wanneer bovengemeentelijke belangen in het geding zijn door bijvoorbeeld risicodragend deel te nemen aan projecten door een financiële bijdrage te leveren (Provincie Groningen, 2009b;25).

2.5.2 Financiën

De provincie beschikt over financiële middelen welke ze kan inzetten voor krimpbeleid binnen bepaalde regio's. Provincies krijgen geld van het Rijk vanuit het provinciefonds en hebben eigen inkomsten bijvoorbeeld via de motorrijtuigenbelasting en aandelen of verkoop van energiebedrijven (*Provincies*, Rijksoverheid, 13 juni 2011). De drie provincies met krimpregio's stellen financiële middelen beschikbaar in de vorm van fondsen en reserves zoals stimuleringsfondsen, herstructureringsfondsen, leefbaarheidsfondsen en projectsubsidies. Ook kan de provincie gelden ontvangen van Europese fondsen zoals het budget DC NOISE of het Programma Landelijk Gebied welke beschikbaar is voor sociaal economische vitalisering.

Daarnaast ontvangen de provincies extra geld om specifiek beleid van het rijk uit te voeren, door middel van specifieke uitkeringen. Een voorbeeld daarvan is het investeringsbudget Inrichting Landelijk Gebied (ILG) en subsidies herstructurering topprojecten bedrijventerreinen. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV 3) is een speciale brede doeluitkering van het Rijk die voortvloeit uit de Wet Stedelijke Vernieuwing (WSV) en is gericht op structurele kwaliteitsverhoging van de woon- en leefomgeving in stedelijk gebied. De provincie is budgethouder van de ISV-middelen voor de niet-rechtstreekse gemeenten in de provincie en kent de budgetten toe aan gemeenten en legt hierover verantwoording af. De provincie adviseert en beoordeelt programma's en projecten van gemeenten aan de hand van het provinciaal beleid en de Rijksdoelen (Provincie Groningen, 2010;9). Het ISV-budget is opgedeeld over drie doelen; wonen, bodem en geluid. Delen van het budget wonen worden in de drie provincies ingezet ter ondersteuning van beleidsacties voor krimpregio's en herstructureringsplannen. Het Rijk stelt tevens 31 miljoen euro beschikbaar voor de aanpak van de woningvoorraad in de krimpgebieden. Parkstad Limburg en Noordoost-Groningen krijgen elk een bedrag van 14,75 miljoen euro en 1,5 miljoen euro gaat naar de gemeente Sluis in Zeeuws-Vlaanderen. Voorwaarde van deze kapitaal toezegging is wel dat lokale partijen meebetalen aan de regionale transformatieplannen zoals sloop en herstructurering van woningen (*Ruim 90 miljoen voor aanpak leegstand krimpregio's*, Rijksoverheid, 5 april 2011).

De provincie moet er ook op toezien dat alle gemeenten er financieel gezond voor staan. Gemeenten worden op afstand gevolgd als de begroting of meerjarenraming in evenwicht is of een overschot heeft. De provincie stelt preventief toezicht in wanneer een gemeente een tekort op haar begroting heeft en herstel binnen korte termijn niet haalbaar is. Gezien de omvang van de herstructureringsopgave hebben gemeenten meer uitgaven en minder inkomsten uit WOZ waarde en grondverkoop (zie bijlage 7). De kans op een begrotingstekort groeit door de krimpopgave. Bij financiële problemen gaat de provincie zich meer bemoeien met het financiële beleid van gemeente.

De gemeente mag dan zonder provinciale toestemming geen verplichting aangaan (*Toezicht gemeentefinanciën*, Provincie Groningen, 6 juli 2011). Tegen het advies van de RFV en ROB in, introduceert het kabinet in 2011 een tijdelijke krimpmaatstaf voor gemeenten in Groningen, Limburg en Zeeland. Het ministerie van BZK schat dat in 2011 zo'n 15 miljoen euro gemoeid is met de verdeelmaatschap van het gemeentefonds. Alleen gemeenten waarvan het inwonertal in het uitkeringsjaar tenminste 1% lager ligt dan zeven jaar ervoor komen in aanmerking voor de krimpmaatstaf (*Geld uit gemeentefonds voor krimpgemeenten*, VNG, 17 maart 2011). Uit de praktijk blijkt dat de provincie vraagt aan gemeenten de inzet van deze gelden te verantwoorden in de begroting of een beleidsnota.

De provincie heeft voornamelijk financiële en juridische doorzettingsmacht op het gebied van ruimtelijke ordening op gemeentelijke grondgebied. De Wro instrumenten, ISV gelden en financieel toezicht zijn hier voorbeelden van. Er zijn geen tot weinig wettelijke instrumenten om maatschappelijke organisaties (zoals woningcorporaties) onder druk te zetten. Bij de toedeling van bovengenoemde financiële middelen kan de provincie enige doorzettingsmacht tonen door verplichte voorwaarde en beleidslijnen op te stellen om zo sturing te geven aan project- en subsidie aanvragen.

2.6 Conclusie

In deze paragraaf worden de volgende deelvragen beantwoord; *wat zijn de effecten van bevolkingsdaling en op welke beleidsterreinen kan de provincie een belangrijke rol spelen?*

Bevolkingsdaling treedt op wanneer het aantal huishoudens structureel daalt of als delen van de bevolking in omvang afnemen. Ontgroening, vergrijzing en selectieve migratie zorgen ervoor dat bevolkingsdaling optreedt in bepaalde regio's in Nederland. De Rijksoverheid erkent Parkstad Limburg, Noordoost-Groningen, Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen als krimpregio's. De provincies waarin deze regio's liggen, Limburg, Groningen en Zeeland, staan centraal in het onderzoek. De omvang en mate van krimp verschilt per regio, net zoals de oorzaken ervan.

De gevolgen van bevolkingsdaling zijn merkbaar op diverse beleidsterreinen. Een vergrijzende en krimpende bevolking leidt tot een daling van de potentiële beroepsbevolking als de participatiegraad gelijk blijft. Krimp is ook één van de redenen waarom de vraag naar bedrijventerreinen in de krimpregio's lager is dan het huidige aanbod en leegstand van winkels en kantoren ruim 13% is. De invloed van bevolkingsdaling op het voorzieningenniveau is gering; het welvaartsniveau en consumentengedrag zijn minstens zo belangrijk. Wel kan bevolkingsdaling een versterkend effect hebben op voorzieningen. Onderwijsvoorzieningen krijgen door de daling van het aantal leerlingen financieringsproblemen en hebben moeite om de kwaliteit van het onderwijs op pijl te houden, sluiting van scholen kan het gevolg zijn. Door de vergrijzing neemt de zorgvraag toe en komt de betaalbaarheid van de gezondheidszorg (verder) onder druk te staan. Er zijn onvoldoende handen aan het bed door de krapte op de arbeidsmarkt. Lokale zorginstellingen hebben moeite rendabel te blijven voortbestaan. Ook het aanbod van openbaarvervoersvoorzieningen is gevoelig voor bevolkingsdaling. Terwijl bereikbaarheid van voorzieningen een belangrijke voorwaarde is om uitstroom van bevolking te beperken. Voor deze voorzieningen kan gesteld worden dat bevolkingsdaling kan leiden tot onzekerheden om de voorziening op hetzelfde kwaliteit- en schaalniveau te laten voortbestaan.

De gevolgen van bevolkingsdaling zijn vooral merkbaar en omvangrijk op het beleidsterrein wonen. Met name het aantal en de samenstelling van de huishoudens heeft effect op de woningmarkt en leefomgeving in de krimpregio's. Op termijn leidt bevolkingsdaling tot een daling van het aantal huishoudens; er kan een overaanbod aan woningen ontstaan en een tekort aan bepaalde type woningen. Effecten als leegstand en verpaupering zijn momenteel (en in de toekomst) merkbaar. Deze ruimtelijke gevolgen van krimp vragen om regionale afstemming en samenwerking van activiteiten zoals renovatie, sloop en herstructurering van woningen. De gevolgen van de woningmarkt hebben effect op de mate van de fysieke en sociale leefomgeving zoals verval, onveiligheid en selectieve migratie.

De provincie heeft drie sturingsinstrumenten voor de totstandkoming van bovenlokale afstemming op het beleidsterrein wonen; wettelijke instrumenten zoals de Wro, financieel toezichthouder van gemeentelijke financiën en eigen beleid zoals regelgeving en provinciale notities. Daarnaast kan de provincie financiële middelen ter beschikking stellen. De provincie kan op het gebied van ruimtelijke ordening de tegenstrijdige gemeentelijke belangen verminderen, initiatieven financieren en als toezichthouder functioneren. De provincie kan door middelen zoals structuurvisies, verordeningen, aanwijzingen en fondsen zorgen dat regionaal woonbeleid binnen krimpregio's op elkaar worden afgestemd. De provincie kan haar doorzettingsmacht inzetten voor de realisatie van de herstructureringsopgave waar krimpregio's mee te maken hebben. De provincie heeft dus voornamelijk doorzettingsmacht op het beleidsterrein van ruimtelijke ordening. De provincie heeft dan ook een gebiedsregie volgens het regeerakkoord en diverse andere adviezen. Het begrip ruimtelijke ordening kent echter geen eenduidige definitie. Ruimtelijke ordening gaat over de gestructureerde inrichting en de planmatige benutting van ruimte, hierbij kan gedacht worden aan water, wegen en woningbouw. Er wordt gestreefd naar het op elkaar aanpassen van de samenleving en beschikbare ruimte.

De gevolgen van bevolkingsdaling zijn voornamelijk merkbaar en urgent op het beleidsterrein wonen. De provincie heeft door middel van diverse sturingsinstrumenten doorzettingsmacht op de ruimtelijke ordening, waarvan het beleidsterrein wonen een belangrijk onderdeel is. Deze beide conclusies leiden er toe dat dit onderzoek de focus legt op de provinciale regierol op het beleidsterrein wonen binnen het vraagstuk bevolkingsdaling.

3. Regie volgens de theorie

Provincies kunnen op verschillende wijze sturing geven aan maatschappelijke vraagstukken zoals bevolkingsdaling. Een drietal sturingsconcepten komen aan bod in de eerste paragraaf. In de daarop volgende paragraaf wordt beschreven welke sturingsconcepten van toepassing zijn geweest voor de provincie en welk sturingsconcept het beste aansluit bij het krimpvraagstuk. In paragraaf 3 wordt het begrip regie gedefinieerd. Daarna wordt ingegaan op de diverse registijlen die te onderscheiden zijn. Paragraaf vijf gaat in op de wijze waarop de provincie invulling kan geven aan haar regierol; de regie activiteiten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model waarin de registijlen en de regie activiteiten met elkaar in verband worden gebracht.

3.1 Sturingsconcepten

Door middel van beleid probeert een overheid sturing te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken. De term 'openbaar bestuur' geeft immers aan dat er richting/sturing wordt gegeven door de overheid aan de maatschappij. Het verschil tussen de sturingsconcepten wordt bepaald door de wijze waarop de overheid invloed uitoefent en sturing geeft aan lagere overheden en maatschappelijke organisaties om maatschappelijke problemen te kunnen oplossen. Of met andere woorden; de context waarbinnen de overheid moet sturen, beïnvloedt welke sturingsrol de overheid hanteert. Hupe en Klijn (1997) spreken in een bestuurskundige studie naar de gemeentelijke rol binnen preventief jeugdbeleid over drie bestuursparadigmata; de hiërarchie, markt en politiek maatschappelijke bestuursparadigma. Volgens de auteurs is een bestuursparadigma een wijze waarop overheden naar tijd en plaats wisselend besturen. Elk bestuursparadigma heeft een eigen karakter en dus een eigen wijze van sturing. De kern van besturen is in ieder paradigma verschillend (zie tabel 4).

Hiërarchie

De coördinatie van de inhoud van specifiek beleid staat centraal in dit bestuursparadigma. De besluitvorming over het beleid wordt als belangrijkste beslissing gezien; de uitvoering komt vanzelf wel. De bestuurder ziet zichzelf als planner van de gehele beleidscyclus met als belangrijke activiteiten; strategieformulering, organisatie van de uitvoering, leiding geven en de inzet van hulpbronnen organiseren. De bestuurder heeft zeggenschap over de inhoud van de taken, de wijze waarop ze worden verricht en de institutionele structuur. Er is vooral sprake van een top-down sturing waarin wet- en regelgeving belangrijk zijn. Dit sturingsconcept is sterk intern gericht en uit zich in het opleggen van regelgeving en beleidsmaatregelen. Dit wordt ook wel command and control genoemd (Bekkers, 2007; 95-98). Het doel van de bestuurder is om een optimale taakverdeling te bepalen en bevoegdheden toe te delen aan andere actoren. Dat kan ook, omdat een beleidsproces gezien wordt als een patroon met duidelijke hiërarchische verhoudingen, waarin elke stap beheersbaar is. Dit sturingsconcept kan alleen gehanteerd worden als er adequate kennis en informatie is over het specifieke beleid, er een goede basis voor macht en samenwerking is en andere actoren gehoorzamen. De maatschappelijke problemen moeten niet te complex zijn en de samenleving moet vrij stabiel blijven.

Markt

De kans is groot dat er niet voldaan wordt aan de bovenstaande drie voorwaarden en dat het beleidsproces meer incrementeel is. De bestuurder moet zijn ambities dan bijstellen. Hij neemt een laissez faire houding aan en vertrouwt op de zelfsturing van de markt. Het doel is om organisaties zich te laten aanpassen aan hun omgeving en in te spelen op de vragen die daar vandaan komen. Beleid is hierdoor het resultaat van alle handelingen van actoren in en tussen organisaties. Beleid komt niet stapsgewijs maar inductief tot stand. De kernactiviteit van de bestuurder is vooral gericht op het creëren van kaders en institutionele structuren waarbinnen marktpartijen kunnen bewegen, bijvoorbeeld door wetgeving en het uitoefenen van toezicht. De bestuurder is alleen betrokken bij het begin en aan het einde van de bestuurlijke cyclus. Hij brengt bijvoorbeeld de noodzakelijke partijen bij elkaar en controleert de eindproducten en

diensten van de markt op kwaliteit, prijs en omvang. New Public Management, een bedrijfsmatige vorm van werken, is een vorm die voldoet aan deze sturingsstrategie. Sturing vanuit de overheid krijgt hierdoor een scheiding in beleid en uitvoering. De bestuurders stelt prestatie indicatoren vast en meet de prestaties terwijl de uitvoering wordt overgelaten aan uitvoerende diensten op afstand door decentrale verantwoordelijkheden (Hood,1991).

Politiek-maatschappelijk

Sturing en beleid overlaten aan de markt kan voor problemen zorgen omdat de markt ‘niet alles’ oppakt. De bestuurder heeft hoge ambities van sturing waarin maatschappelijke dynamiek het vertrekpunt is, maar is afhankelijk van andere actoren voor het realiseren van deze ambities. Er is hierdoor behoefte aan een derde vorm van sturing; indirecte sturing. Een sturing die ook wel interactief genoemd kan worden omdat communicatie en participatie van groot belang zijn. Bestuurders zien andere actoren als potentiële partners, dit kunnen bedrijven, maatschappelijke organisatie, burgers of medeoverheden zijn. Het doel van de bestuurder is om iedereen een bijdrage te laten leveren (in vorm van belangen en verantwoordelijkheid) om een gemeenschappelijk doel te realiseren. De bestuurder richt zich op visieontwikkeling en het creëren van draagvlak. Het beleid wordt bottom-up bepaald, maar de bestuurlijke koers en richting worden aangegeven door de bestuurder, hij wordt ook wel regisseur genoemd. De regisseur is een intermediair tussen verschillende betrokken organisaties, die interacties tussen actoren binnen het netwerk probeert te verbeteren. Door wederzijdse afhankelijkheden onderstaan er netwerken rondom complexe maatschappelijke problemen waarin verschillende actoren, problemen, percepties en afhankelijkheden samenkomen (Koppenjan en Klijn, 2004;135). De belangrijkste activiteiten zijn het identificeren en betrekken van organisaties, het zoeken naar overeenstemming en het onderhouden van communicatiekanalen (Hupe en Klijn,1997;20-30). Agranoff en McGuire (2003) beschrijven met hun concept ‘collaborative management’ het proces van facilitering en uitvoeren van multi-organisatie arrangementen die problemen oplossen die niet door enkele organisatie opgepakt kan worden.

	Hierarchie	Markt	Politiek-maatschappelijk
Aard koppeling tussen actoren	Centrale coördinatie	Onzichtbare hand	Strategische interactie
Kern van besturen	Optimale taakverdeling	Aanpassen aan omgeving	Uitnodiging tot aandeel in gedeelde verantwoordelijkheid
Bepaling inhoud beleid	Vooraf en centraal bepaalde doelen	Resultaat van handelen afzonderlijke actoren	Resultaat van gestuurde interactie
Kern van besluitvorming	Vorbereiding besluit	Aggregatie beslissingen afzonderlijke actoren	Vervlechting reeks beslissingen
Sturingsdoel	Controle via regulering	Zelfsturing	Via initiatief uitnodigen tot bijdrage aan collectief doel
Metafoor	Regelsysteem	Markplaats	Netwerk
Rol bestuurder	Planner	Marktpartij	Regisseur

Tabel 4: Drie bestuursparadigmata. (Hupe en Klijn, 1997;22)



Bovenstaand schema geeft een overzicht van kernmerken per bestuursparadigma, maar bepaalt niet welke rol door de bestuurder in de praktijk daadwerkelijk wordt toegepast. De auteurs onderscheiden een viertal factoren die van belang zijn om te bepalen welk bestuursparadigma passend is voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken;

- de mate van betrokkenheid van aantal actoren;

- de mate van verscheidenheid aan bestuurlijke regimes⁶;
- de mate van machtsverschillen tussen actoren;
- de mate waarin sprake is van collectieve doeleinden (doelen van de gemeenschap als geheel of doelen die twee of meerdere organisaties delen).

Afhankelijk van de waarden die onderstaande vier factoren aannemen, kan het ene of de andere bestuursparadigma passend worden geacht (1997;21). Maar Hupe en Klijn achten geen van de drie bestuursparadigmata overal en altijd passend.

	Hiërarchie	Markt	Politiek-Maatschappelijk
Variëteit aan actoren	Groot	Groot	Groot of klein
Verscheidenheid bestuurlijke regimes	Gering: beheersing	Gering: ruil	Groot
Machtsongelijkheid tussen actoren	Groot	Gering	Groot of klein
Sturingsambities gericht op collectieve doeleinden	Hoog	Gering	Hoog

Tabel 5: Kenmerken per bestuursparadigmata. (Hupe en Klijn, 1997;21)

Uit de volgende paragraaf blijkt dat er inderdaad geen passende bestuursparadigma is; de provincie heeft door de tijd heen op verschillende wijze invloed uitgeoefend binnen het bestuurlijk stelsel. Het gehanteerde bestuursparadigma is daarmee tijds- en contextafhankelijk.

3.2 Positionering provincies

Maatschappelijke problemen, zoals bevolkingsdaling, houden zich meestal niet aan de bestuurlijke grenzen. Sommige problemen zijn voor gemeenten te groot en voor provincies te klein. Als gevolg hiervan wordt gesproken van een regionaal gat; het ontbreken van een bestuurslaag op bovengemeentelijke niveau (Burkens, 2006;324). De matige afstemming en coördinatie tussen gemeente en provincie is de reden waarom er al meer dan een eeuw wordt nagedacht over de rol die de provincie moet hebben in het bestuurlijk stelsel en op welke wijze de provincie invloed kan uitoefenen binnen het huis van Thorbecke (Peters, 2007;46). Om inzicht te krijgen in de huidige rol en de gehanteerde bestuursparadigma van de provincie is het noodzakelijk om een stap terug in de tijd te zetten.

3.2.1 Rol provincie in het verleden

De politiek-bestuurlijke opvattingen over de rol van de provincie en over de relatie tussen de overheid en de samenleving zijn de afgelopen jaren aan veranderingen onderhevig geweest (Hupe en Klaassen, 2001;2). Van oudsher heeft de provincie vooral een rol als *toezichthouder en controleur* ten opzichte van gemeenten en waterschappen. Deze rol komt voort uit de wettelijke taken van de provincie. De provincie heeft een toezichthoudende rol bij gemeentelijke rampenplannen en externe veiligheidsbeleid en een controlerende taak op de gemeentefinanciën. Tijdens de ontzuiling tot de jaren '70 krijgen de provincies sterke planningstaken opgedragen op het gebied van ruimtelijke ordening. Bijvoorbeeld bij de spreiding van bejaardentehuizen en op het gebied van openbaar onderwijs. Tot slot is er de *verdelende* rol; het doorgeefluik. Op een aantal beleidsterreinen is de provincie door de Rijksoverheid aangewezen om subsidies te verdelen onder gemeenten (gelden voor monumentenzorg en investeringsbudget landelijk gebied gelden) (Peters, 2007;46). Deze rollen passen prima in het maakbaarheidsdenken van die tijd waarin een hiërarchisch sturingsparadigma wordt gehanteerd en de beleid gemaakt wordt via een stappenplan waarvan

⁶ Bestuurlijk regime; de samenhang van enerzijds de relaties van een organisatie met haar externe omgeving en anderzijds de structuur, cultuur en werkwijze, waarmee die organisatie haar taken vervult (Hupe en Klijn, 1997;21).

de provincie de opdrachtgever en toezichhouder is. Nadruk wordt gelegd op regelgeving, beleidsdocumenten en kennis. Deze opvattingen tonen kenmerken van bureaucratie. Meier en Hill (Ferlie e.a., 2007) geven aan dat hiërarchie met structuren tussen leidinggevende en onderdanige, regelgeving, beleidsdocumenten en kennis karakteristiek zijn van bureaucratisch bestuur.

Door verandering in de maatschappij en bestuurlijke wensen zijn er veranderingen ontstaan in het bestuursparadigma en de rolverwachtingen van de provincie. In de samenleving zorgen de toenemende individualisering en het groeiende vertrouwen in de marktwerking ervoor dat de rol van planner niet langer gehandhaafd kan worden. Het wordt steeds moeilijker om vooruit te plannen door de onvoorspelbaarheid van de maatschappelijke ontwikkelingen zoals ontkerkelijking en immigratie (ROB, 1999). Eind jaren '70 wordt ook wel gesproken over de crisis van de verzorgingsstaat. De overheid dreigt ten onder te gaan aan haar eigen drang tot sturing. Naar aanleiding hiervan vindt er een herbezinning plaats op de mogelijkheden van overheidssturing. De overheid moet zich beperken tot sturing op hoofdlijnen; sturen op doelen en randvoorwaarden. De overheid treedt terug en maatschappelijke vraagstukken worden via de markt opgelost. De veronderstelling is dat de markt beter en sneller kan inspelen op de veranderingen in de samenleving die gekenmerkt worden door dynamiek tussen maatschappelijke vraagstukken (Hupe en Klaassen, 2001).

In de jaren '90 heeft de overheid vooral te maken met horizontalisering⁷ en verplaatsing van de politiek. Door het gebrek aan overheidsaandacht ontstaan er nieuwe problemen. Zo komt halverwege de jaren '90 het armoedebeleid op de politieke agenda en is er toenemende criminaliteit en ook zorg, welzijn en onderwijs komt op de provinciale agenda. Bij verschillende maatschappelijke vraagstukken ontbreekt actieve beleidsvoering en ontstaan monopolistische en quasi-marktsituaties waardoor een optimale marktwerking uitblijft (Hupe en Klaassen 2001;4). Men ziet in dat ook andere maatschappelijke partijen naast de markt, een bijdrage moeten leveren aan de oplossing van vraagstukken. Maar het openbaar bestuur kan niet alleen sturing geven omdat zij steeds meer gefragmenteerd en gedifferentieerd raakt omdat ze zich op allerlei vraagstukken moet richten. De maatschappelijke en individuele belangen zijn uiteenlopend, waardoor de diversiteit aan probleempercepties en oplossingsrichtingen van vraagstukken toeneemt. Door bovenstaande ontwikkelingen kan de overheid maar ook de markt, minder dan voorheen inhoudelijk sturen op de samenleving (ROB, 1999;17-23). Er is momenteel sprake van samenwerking tussen publieke of tussen publieke en private partijen in de beleidscyclus om maatschappelijke vraagstukken op te pakken. Nationale en internationale literatuur spreken ook wel over public-private partnerships (PPS). PPS constructies combineren de middelen van overheid met die van private organisaties om sociale doelen te bereiken (Ferlie e.a., 2007;347) Besluitvorming vindt plaats in netwerken met afhankelijke samenwerkingsverbanden in plaats van in hiërarchische georganiseerde overheidsverbanden. Die combinatie impliceert dat het politiek-maatschappelijk bestuursparadigma passend kan worden genoemd.

De bestuurlijke rollen en taken van de provincie zijn door bovenstaande ontwikkelingen langzaam ingewisseld voor nieuwe rollen die passen bij modern bestuur en aansluiten op de nieuwe wensen. Maatschappelijke vraagstukken vragen steeds vaker om bovenlokale aanpak en bestuursautoriteit omdat de vervlechten en complexiteit van vraagstukken toeneemt. Internationale literatuur van Goldsmith en Eggers (2004) ondersteunt dit door te stellen dat bestuurders steeds meer te maken krijgen met private organisaties, meerdere samenwerkende overheidslagen, digitale revolutie en toenemende eisen van burgers over keuzevrijheid en mogelijkheden. Deze trends zorgen voor een nieuwe vorm van besturen; governing by network, ter vervanging van hiërarchische bureaucratie.

⁷ Er is een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers en de overheid; de hiërarchische houding verandert in een meer gelijkwaardige houding.

Het InterProvinciaal Overleg (IPO) pleit voor een ingrijpende wijziging van de rolopvattingen binnen de provincie omdat daar duidelijk behoefte aan is. De rolverandering werd gekarakteriseerd als: van makelaar naar regionale probleemoplosser, van cliëntèleorganisatie naar bestuurlijke kwaliteitsbewaker, van planner en toezichthouder naar scheppend coördinator en regisseur en van bestuurlijke reserve naar politiek-bestuurlijke partner (2002;46). De *regisseursrol* voor de provincie wordt geïntroduceerd, een rol die past bij het heersende politiek-maatschappelijke bestuursparadigma volgens het model van Hupe en Klijn. De regisseur brengt en houdt relevante partijen bij elkaar, hierin is de provincie meestal een coördinator. Daarnaast is de regisseur verantwoordelijk voor het gehele beleidsproces en in de meest ruime definities zorgt de regisseur ook voor de integrale visieontwikkeling helemaal aan het begin van het proces. Een lichte variant van de regisseur is die van de facilitator. De provincie ondersteunt de betrokken partijen met kennis, regels en middelen (Peters, 2007;47-48).

Een andere typering van de nieuwe taakopvattingen binnen het politiek-maatschappelijke bestuursparadigma van de provincies wordt gemaakt door de commissie Geelhoed in 2002. Volgens de commissie moeten provincies hun rol als *opdrachtgever* vergroten ten opzichte van gemeenten en andere partijen in de regio. Met een duidelijke visie, geld en instrumenten moet de provincie onwenselijke ontwikkelingen tegengaan en voorzieningen realiseren. Bij ruimtelijke voorzieningen en projecten van regionale betekenis zou de provincie als opdrachtgever en ontwikkelaar een belangrijke rol moeten spelen (IPO, 2002;35).

Commissie Ladders adviseert dat de provincie zich vooral moet concentreren op het ruimtelijk-economisch domein. Volgens de commissie is een duidelijke rol van elke bestuurslaag noodzakelijk voor een goed functionerende overheid en kan dit bereikt worden door provincies zowel *opdrachtgever* te maken voor de uitvoering van regionale projecten en als *opdrachtnemer* van het Rijk voor regie op de uitvoering van rijksprojecten op regionaal niveau (Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 2008). De commissie heeft een visie en perspectief geformuleerd voor het Rijk en de provincie wat als basis dient voor het nieuwe bestuursakkoord tussen beide. De verantwoordelijkheid van omgevingsbeleid kan gerealiseerd worden door *gebiedsregie*; provincies schetsen het perspectief voor de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkelingen en zorgen ervoor dat deze daadwerkelijk plaatsvinden. Voor deze regionale gebiedsregie is een stevig bondgenootschap met de gemeenten van belang (Rijk, 2008;3). Het nieuwe kabinet zet voort op deze rol van de provincie door in het regeerakkoord te benadrukken dat de kerntaken van de provincie liggen op de gebied van ruimte, economie en natuur. Het toezicht van de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaat naar de provincies (VVD-CDA Regeerakkoord, 2010;5).

Kortom; de provincie heeft door de tijd heen verschillende bestuursparadigma gehanteerd en haar sturingsstijl aangepast aan maatschappelijke en politieke verschuivingen en wensen. De politiek-maatschappelijke sturing is het meest recente bestuursparadigma, waarin de provincie voornamelijk functioneert als (gebied)regisseur en opdrachtgever op het ruimtelijk-economische domein. De vraag is echter hoe het vraagstuk bevolkingsdaling zich verhoudt tot de verschillende bestuursparadigmata en wat dit betekent voor de rol van de provincie. De volgende paragraaf geeft antwoord op deze vragen met behulp van kenmerken in tabel 5.

3.2.2 Regierol provincie

Binnen het krimpvraagstuk is er een grote variëteit aan actoren. Zowel het rijk, als provincies, gemeenten, woningcorporaties, instellingen en burgers hebben te maken met bevolkingsdaling en de gevolgen daarvan. Er is sprake van een complex netwerk waarin allerlei actoren hun taken vervullen, eigen belangen hebben en verschillende strategieën volgen. Ook de omvang per actor kan verschillen, zelfs per krimpregio. Als voorbeeld kan de schaal van woningcorporaties en kringgemeenten worden genomen. Daardoor kan ook de ongelijkheid qua macht in het netwerk variëren. De aanwezigheid van organisaties met meer of minder middelen, of krachtige rol van leiding hebben invloed op de machtsverhoudingen binnen een netwerk. Geen enkele actor heeft echter de totale macht, er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid voor het realiseren van doelstellingen.

De inzet van alle partijen zal uiteindelijk moet leiden tot de realisering van gezamenlijke doelen, hoewel eigen doelen niet altijd losgelaten worden.

De genoemde kenmerken wijzen uit dat er voor het vraagstuk krimp sprake is van een *politiek-maatschappelijk bestuursparadigma*. De passende rol voor de bestuurder in dit bestuursparadigmata is *regisseur* (zie tabel 4). De regisseursrol is een opkomend sturingsconcept. Het voeren van regie is te beschouwen als een metafoor voor een wijze van besturen tussen hiërarchisch streven naar regulering en een *laissez faire* houding van de bestuurder. De provincie als regisseur is een intermediair tussen verschillende organisaties, die probeert de interacties tussen hen te verbeteren. De regisseur heeft als taak om de diverse belangen, doelstellingen en taken van actoren binnen het netwerk op elkaar af te stemmen om gemeenschappelijke doelen en initiatieven tot stand te laten komen (Hupe & Klijn, 1997;30). Doordat de provincie hiërarchisch machtsmiddelen heeft, kan zij andere organisaties overtuigen en aansporen. Dit kan door beleidsinitiatieven te ondernemen waar andere organisaties ook het belang van inzien en zullen aansluiten met eigen activiteiten. De regisseur kan hen beïnvloeden met informatie, discussie, beleidsnota's en eigen inspanningen te ontplooiën. Het Rijk kiest voor een provinciale regierol als sturingsconcept op het vraagstuk bevolkingsdaling. Minister Donner onderstreept deze rol van de provincie tijdens de commissievergadering over krimp in februari 2011. De opkomende regierol als sturingsconcept voor provincies staat om deze redenen centraal in dit theoretische kader.

3.3 Regie

Regievoering bevindt zich in het spectrum van sturingsconcepten van het openbaar bestuur. Het begrip regie is een populair woord binnen het openbaar bestuur en wordt steeds vaker gebruikt. Er is echter geen eenduidige definitie van regie. Het gebruik van deze metafoor uit de toneelwereld roept een aantal vragen op. Gaat dit onderzoek uit van een toneelregisseur die met een script strenge regels geeft over de invulling van de personages en karakters? Of gaat het om een regisseur die alle spelers de vrijheid geeft om te improviseren en invulling te geven aan hun personages? Regie is een containerbegrip waar iedereen op zijn eigen wijze invulling aan kan geven en dit gebeurt dan ook in de praktijk. Het begrip regie wordt eerst vanuit verschillende bestuurskundige invalshoeken beschreven. Dit draagt aan inzicht op dit specifieke sturingsconcept en leidt uiteindelijk tot een selectie van de definitie die gebruikt wordt gedurende dit onderzoek.

- Regie is een gerichte beïnvloeding van het gedrag van individuen, groepen of organisaties, of van hun onderlinge relaties (Koppenjan e.a., 1990).
- Regie wordt opgevat als het afgewogen gebruiken van bestuurlijke (juridische, economische en communicatieve) instrumenten waarbinnen beleid niet tot stand komt door centrale sturing, maar door interactie en communicatie met de vele partners die in de beleidssector actief zijn (Hupe en Klijn, 1997).
- Het faciliteren en beheersen van de samenwerking tussen de betrokken partijen, het bewaken van het algemeen belang en het zorgen voor een eerlijke verdeling van de aangeboden dienst (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999).
- Binnen een regierol moeten doelstelling vastgelegd worden, er moet een gewenste kwaliteit gedefinieerd zijn en partners dienen uitgenodigd te worden om hun toegevoegde waarde bij het bereiken van deze doelen aan te geven (Van der Ham, 2002).
- **Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat (Pröpfer e.a., 2004;17).**

Net als de bestuursparadigmata wordt in dit onderzoek uitgegaan van regie als sturingsconcept van de overheid waarbij meerdere actoren uit het netwerk bij zijn betrokken. Regie gaat over een doelgerichte invloedsuitoefening waarbij afstemming van afzonderlijke delen tot een geheel centraal staat. De regiedefinitie van Pröpfer e.a. (2004) sluit goed aan bij het bestuurlijk vraagstuk over bevolkingsdaling en wordt daarom gebruikt in dit onderzoek.

In hoofdstuk 1 is immers vastgesteld dat bij het begeleiden van krimp een groot aantal actoren zijn betrokken en dat regionale samenwerking noodzakelijk is voor een effectieve en efficiënte beleidsreactie van verschillende bestuurslagen. Daarbij is het streven naar dezelfde doelen en niet tegenstrijdige beleidsacties van groot belang. Regie wordt hierbij gezien als een vorm van afstemming en sturing voor maatschappelijke vraagstukken, zodat alle 'neuzen dezelfde kant op staan'. De regie richt zich volgens Pröpper e.a. niet alleen op de beleidsvorming maar ook op de uitvoering. Naast de meest actuele is dit ook de meest complete definitie. Tevens gaat de definitie van Pröpper e.a. niet direct uit van een gemeentelijke regierol en staat bij de definitie nog open wie of welk bestuursorgaan de regie gaat voeren. Pröpper e.a. geven in hun onderzoek ook duidelijk aan, aan welke voorwaarden een regisseur moet voldoen en welke verschijningsvormen er van regie zijn. Deze kennis is bruikbaar voor de operationalisatie en geeft duidelijke handvatten om empirische onderzoeksgegevens te analyseren.

Wat opvalt is dat bij sommige definities meer het accent ligt op samenwerken en bij andere meer op faciliteren, beheersen of beïnvloeden. Regie kan betrekking hebben op een heel netwerk, organisatie of slechts een team mensen. Kortom; uit deze definities valt af te leiden dat regie vele vormen kent. Span e.a. (2009) hebben gepoogd om een algemene omschrijving van het begrip regie te geven. Een algemene regieomschrijving was niet mogelijk, maar aan de hand van twaalf regiedefinities blijkt dat er een aantal gezamenlijke kenmerken zijn die de regierol nader typeren.

- Meerdere actoren: bij regie is er sprake van meerdere actoren. De meeste definities geven neutrale termen zoals actoren of partijen.
- Sturing: voor sommige auteurs staat regie gelijk aan een bijzondere vorm van sturing. Andere zien sturing eerder als een instrument om regie uit te voeren. Regie is sterk verwant met sturing en management aspecten.
- Randvoorwaarden: de vrijheid van de verschillende actoren wordt ingekaderd bijvoorbeeld door prestaties te benoemen.
- Visie: is een startpunt voor de doeldefiniëring of invulling van beleid, het kan van belang zijn welke actoren door de regisseur worden betrokken bij de visievorming.
- Afhankelijkheid: wanneer er in de definitieformulering de term bevoegdheden of beïnvloeding voorkomt, duiden die op macht en afhankelijkheid tussen actoren.
- Afstemming: gaat over welke actor welke dienst moet inbrengen om het eindresultaat te behalen. Afstemming kan door een publieke actor worden opgelegd of tussen de partijen zelf tot stand komen.
- Doel: het doel dat de regisseur opstelt is het eindresultaat waartoe de regie en het invullen van de voorwaarden moeten leiden. De randvoorwaarden om dit te bepalen worden doelstellingen genoemd.
- Verantwoordelijkheid: het kan gaan over gedeelde verantwoordelijkheid met alle actoren of de verantwoording van bijvoorbeeld de provincie voor de totstandkoming van beleid.
- Monitoring: is het in kaart brengen en houden van diverse relevante aspecten van het geregisseerde proces. Een beeld hebben van de situatie is soms al voldoende om effectief te beïnvloeden (2009;93-96).

Naast bovenstaande kenmerken van regie maakt de Raad van het Openbaar Bestuur een onderscheid tussen regie in brede en in enge zin. Regie in brede zin verwijst naar de interactieve en onderhandelende overheid. Er is sprake van een materiële sturing waarbij de overheid zelf inhoudelijke keuzes maakt en in interactie met de samenleving draagvlak wil creëren voor haar beleidsvisies. Bij regie in enge zin wordt het bestuur gezien als drager van het algemeen belang. Ze kan geen formele bevoegdheid inzetten maar moet met overtuiging en argumenten het maatschappelijk probleem zien op te lossen. Zij is afhankelijk van anderen voor haar doelbereiking en het is de uitdaging om de aanwezige kennis en vaardigheden van andere partijen voor de oplossing van het maatschappelijke probleem beschikbaar te krijgen (1999;30). Het gaat hierbij vooral om een procedurele beïnvloeding en de regisseur wordt gezien als medespeler in het netwerk.

3.4 Regiestijlen

Om handvatten te geven voor de empirische vraag hoe de provincie vorm geeft aan haar rol als regisseur is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de verschillende regiestijlen en in welke context en situatie deze stijlen gewenst zijn.

Pröpper e.a. onderscheiden een viertal typen regisseurs op basis van een tweetal invalshoeken. De eerste invalshoek is de mate waarin de regisseur beschikking heeft over **doorzettingsmacht**. Dit is de mate waarin hij andere partijen zijn wil kan opleggen en medewerking kan afdwingen. Wanneer de doorzettingsmacht beperkt is kan de regisseur alleen zijn wil opleggen op basis van concessie. Bij een totale afwezigheid van doorzettingsmacht kan de regisseur op basis van argumenten en zijn visie andere actoren overtuigen om hun medewerking in te zetten voor een bepaald resultaat. Hierbij kan een vergelijking worden gemaakt met regie in enige zin. Volgens Rainey (2009) hebben bestuurders formele autoriteit en informele invloed welke zij in kunnen zetten als sturingsmiddel. Met formele macht, bijvoorbeeld budget beheer regisseert hij overheidsacties door ondervraging en onderzoek. De tweede invalshoek is de mate van vrijheid om een eigen **beleidskader** te ontwikkelen. Wanneer de regisseur hier in grote mate over beschikt kan hij het script zelf ontwikkelen en aanpassen en moeten andere actoren dit accepteren. Hier kan een vergelijking worden getrokken met regie in ruime zin. Het beleidskader kan ook worden opgelegd, bijvoorbeeld door de Rijksoverheid of Europa. Wanneer beide invalshoeken tegen elkaar worden afgezet ontstaan een viertal type regisseurs, die hieronder nader worden toegelicht (2004:14-18).

Hier kan overlap worden geconstateerd met de twee visies op bestuurskracht die door Teisman (2007) worden onderscheiden; doorzettingsmacht of ontwikkelend vermogen door samenwerking. Teisman ziet doorzettingsmacht als een soort supermacht die wordt ingezet door een dominante organisatie zoals een provincie of stad om bestuurskracht te realiseren. Er ontstaat echter een paradox; hoewel er behoefte bestaat een doorzettingsmacht, schrikken bestuurders ervoor terug deze in te zetten. De inzet van dit soort macht zorgt voor bijkomende effecten in afhankelijkheidsrelaties zoals;

- Na gebruik is er geen ander drukmiddel meer, het wordt gebruikt als powerplay.
- Zet de provincie onder druk, zij moet waarmaken waartoe andere niet bereid zijn. Als dit alsnog niet lukt moet een hogere macht worden ingeroepen.
- Partijen zijn ook in andere domeinen van elkaar afhankelijk en kan in een ander 'spel' voor problemen zorgen (2007;36).

Andere bestuurders zetten meer in op het vermogen om 'er samen uit te komen' om zodoende de bestuurskracht te verhogen. Verschillende partijen brengen middelen kennis bijeen om meerwaarde te creëren. Bijvoorbeeld in het samen ontwikkelen van beleidskaders. De bestuurder moet een strategie aannemen die ervoor zorgt dat de urgentie van het vraagstuk zichtbaar wordt, afspraken maken over verantwoordelijkheden en overgaan tot communicatie, visies en financiële strategieën.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Figuur 4: Overzicht type regisseurs. (Pröpper e.a., 2004;19)

- Beheersingsgerichte regisseur: deze regisseur heeft een sterke positie door zijn doorzettingsmacht en de mogelijkheid om zelf een beleidskader te schrijven. De regisseur kan op basis van diverse machtsbronnen zoals hiërarchische positie en bevoegdheden, actoren dwingen om mee te doen in het vraagstuk. Het eigen script komt daarbij als een extra machtsbron. Een voorbeeld hiervan is het provinciale inpassingsplan op basis van de Wro.
- Uitvoeringsgerichte regisseur: de regisseur ontleent zijn sterke positie aan de hand van zijn doorzettingsmacht. Maar hij voert het beleid van een andere uit, bijvoorbeeld van de Rijksoverheid. Er bestaat dan een verticale verhouding tussen beide partijen. Er kan wel sprake zijn van een zekere mate van beleidsruimte omdat de Rijksoverheid bijvoorbeeld alleen de kaders aangeeft, zoals in Nota Ruimte. Het kan ook voorkomen dat de regisseur het beleid uitvoert wat voortvloeit uit een samenwerkingsverband. De doorzettingsmacht komt tot uitdrukking in een algemeen verbindend verklaring van een convenant of overeenkomst van een samenwerkingsverband.
- Visionaire regisseur: de regisseur heeft grote beleidsvrijheid om een eigen beleidskader te schrijven en deze aan te passen op de wensen van de lokale situatie maar het ontbreekt hem aan de machtsbronnen om zijn doelen en wensen bij andere actoren af te dwingen. Dit kan voor problemen zorgen omdat hij voor de uitvoering van het beleidskader afhankelijk is van deze actoren. Maar met dit beleidskaders hij partijen mobiliseren, enthousiasmeren en tot actie laten komen. De regisseur kan medewerking van de andere actoren krijgen door zijn eigen beleidsvrijheid gedeeltelijk op te geven ten gunste van de andere actoren om op deze manier compromissen te sluiten en medewerking van anderen te krijgen. Een voorbeeld hiervan is de structuurvisie.
- Faciliterende regisseur: de positie van de regisseur is hier zwak. Hij stelt zich dienstbaar op, om samen te werken met andere partijen. Zijn eigen visie en beleidskaders staan niet op de voorgrond. Hij ondersteunt andere eerder bij het ontwikkelen van hun eigen beleid. Hij heeft ook niet veel andere keus omdat er weinig doorzettingsmacht ter beschikking staat. Hij treedt namens andere partijen bijvoorbeeld op als woordvoerder, organisator of coördinator (Pröpper e.a., 2004;18).

Uit een onderzoek van de ROB naar de gemeentelijke regisseur blijkt dat er een grote verscheidenheid is de wijze is waarop invulling wordt gegeven aan de regierol en daarmee de gehanteerde regiestijl. Die verscheidenheid kan verklaard worden door de invulling die het bestuurlijke orgaan geeft aan haar politiek-bestuurlijke rol en de relatie met de samenleving. Ten tweede wordt de regiestijl sterk bepaald door de mate van verkokering in beleidsprocessen en lokale bestuurlijke relaties. De wijze van regie wordt daarnaast bepaald door de schaal van de provincie, de beleidsterreinen waarop het bestuur een regierol aanneemt, de aard en omvang van de maatschappelijke problemen en bestuursstijlen (1999;34). Ook Span e.a. (2009) en Korthals e.a. (2004) geven aan dat gemeenten bij het ontwerpen en uitvoeren van haar regierol verschillende keuzes moet maken. De gekozen regiestijl hangt af van de relatie tussen het bestuurlijk orgaan en andere actoren en de vorm van samenwerking met andere actoren.

De regiestijl die provincies kunnen aannemen hoeft niet altijd te passen bij de situatie of het bestuurlijk vraagstuk wat leeft. Er bestaat niet één type regisseur. Provincies kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om geen doorzettingsmacht of beleidskader in te zetten, terwijl ze hier wel over beschikken. De provincie kan besluiten op voorhand alleen een faciliterende functie te vervullen binnen het netwerk. Indien de samenwerking stopt of niet de goede resultaten oplevert kan de provincie alsnog haar doorzettingsmacht aanwenden door actief in te grijpen. Daarnaast kan de feitelijke situatie anders zijn dan de gewenste situatie. In de Nota Ruimte geeft de Rijksoverheid de provincie bijvoorbeeld veel beleidsruimte maar het kan de provincie bijvoorbeeld ontbreken aan doorzettingsmacht en beleidsinstrumenten om doelen te realiseren. De vorm van regievoering zal ook sterk afhangen van het onderwerp waarop de regie betrekking heeft (Korthals e.a., 2004;13). Zo kan de regie betrekking hebben op een ruimtelijke project met een duidelijke afbakening of een proces dat gaat om het samenbrengen van

partijen, doelen en ambities om uiteindelijk te resulteren in een project. Bij het doorlopen van diverse beleidsfasen van ruimtelijke ontwikkeling kan de regietype ook per fase verschillen. Hendrixen (2008) ondersteunt dit feit door te concluderen dat de gemeente ontwikkelingstrajecten opdeelt in een aantal fasen, waarin haar registijl verschuift gedurende het traject. In de initiatieffase ligt de nadruk op het bij elkaar brengen van partijen, belangen en visies. Hierbij past vooral een visionaire of faciliterende regisseur. In de tweede fase van het proces; het ontwikkelen van plannen en vormgeving daarvan, past de stijl van faciliterende en beheersingsgerichte regisseur. In een latere fase, bijvoorbeeld tijdens de uitvoeringsfase, kan er juist behoefte zijn aan de uitvoeringsgerichte regisseur. Waarbij de focus ligt op doorzettingsmacht en duidelijkheid voor het realiseren van projecten en het implementeren van werkprocessen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de inzet van doorzettingsmacht en de ontwikkeling van beleidskaders niet de enige invalshoeken zijn die bepalend zijn voor de registijl. Maar doorzettingsmacht en beleidskaders zijn wel belangrijke invalshoeken voor de mate waarin sturing kan worden gegeven en geven enig inzicht in hoe sturing wordt gegeven.

Ondanks dat het toeschrijven van verschillende registijlen aan een vraagstuk in de praktijk lastig is en de keuze wordt beïnvloed door interne en externe factoren, scheidt het onderscheiden van registijlen duidelijkheid over de rollen en taken van de verschillende spelers in het netwerk. Het bovenstaande figuur biedt houvast om te bepalen welke registijl provincies hanteren en hoe invulling wordt gegeven aan de twee belangrijke invalshoeken.

3.5 Regie activiteiten

Elke provincie geeft op een andere wijze invulling aan zijn regisseursrol. De regie activiteiten per regisseur zijn verschillend. Een aantal auteurs hebben een bundeling gemaakt van de belangrijkste activiteiten die een regisseur moet beheersen en kan uitoefenen. Hupe en Klijn formuleren vijf uitgangspunten voor het bestuurlijk handelen van een regisseur. Elk lokaal netwerk heeft zijn eigen kenmerken en karakteristieken van actoren en startcondities. Ook bij het krimpvraagstuk is dit het geval. Suggesties voor bestuurlijk handelen van de regisseur moet daarom ook lokaal worden ingevuld. Beide auteurs spelen hierop in door vijf uitgangspunten te ontwikkelen voor het bestuurlijk handelen van een regisseur; aangeduid als de vijf S-en van lokale regie. De uitgangspunten en suggesties staan hieronder geclusterd.

- Stimuleren: de regisseur moet een actieve rol spelen in het initiëren van nieuwe ontwikkelingen en het creëren van voldoende variëteit.
- Situeren: de regisseur heeft een visie op de sterke en zwakke kanten van het netwerk maar ook kennis en overzicht van de lopende initiatieven die zich afspelen.
- Steun creëren: de steun van de betrokken organisatie in het netwerk is belangrijk voor de realisatie van uitkomsten en het creëren van draagvlak. De regisseur moet deze steun bevorderen en onderhouden.
- Structureren: de regisseur moet het netwerk vormen en in stand houden. Het onderhouden en veranderen van netwerken kost veel tijd. Grote beleidsveranderingen kunnen kansen bieden om veranderingen te introduceren.
- Sturen: door het slim, flexibel en creatief gebruiken van sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën kan de regisseur het bereiken van de gewenste uitkomsten vergroten.

Alleen als actoren elkaar nodig hebben voor het bereiken van doelen en er dus een afhankelijkheidsrelatie is, blijven actoren duurzaam contact met elkaar onderhouden. Dit uitgangspunt moet goed in de gaten worden gehouden bij het bestuurlijk handelen van de regisseur. De verschillende uitgangspunten hangen sterk met elkaar samen. De regisseur kan bijvoorbeeld alleen sturen als hij ook oog heeft voor de bestaande mogelijkheden en onmogelijkheden binnen het netwerk (situeren). De uitgangspunten kunnen ook volgtijdelijk gebruikt worden. Bij het opzetten van nieuw beleid kan de regisseur vooral initiatief tonen (stimuleren), vanuit het beoordelen van de sterke en zwakke kanten van een netwerk (situeren) worden bepaalde sturingsinstrumenten ingezet en voorgesteld door de regisseur (sturen) (Hupe en Klijn, 1997;47-48).

Pröpper e.a. (2004) stellen dat ongeacht het type regie en het niveau waarop regie wordt gevoerd, succesvolle regie, altijd vraagt om een regisseur die onderstaande regiecomponenten beheerst. Bij elk van deze componenten horen een aantal regie activiteiten. De volgende vier regie activiteiten moet een regisseur beheersen.

- **Overzicht** over de gehele situatie. De regisseur moet een goed en omvattend beeld hebben van de situatie in het netwerk en het maatschappelijke vraagstuk.
- Het uitzetten of organiseren van **beleidslijnen** ten aanzien van het geheel. De regisseur moet een bepaalde koers uitstippelen ten aanzien van krimp; wat is het doel, de randvoorwaarden, welke middelen worden ingezet en wanneer? De regisseur kan deze koers zelf bepalen of zorgen dat andere dit doen, eventueel met ondersteuning van de regisseur. Deze regie activiteit heeft overeenkomsten met de component beleidskader, welke bepalend is voor de registijl.
- Het organiseren van **samenwerking** met het oog op het geheel. De regisseur moet alle relevante partijen motiveren om een bijdrage te doen aan het geheel. Partijen moeten met elkaar samenwerken om bepaalde doelstellingen te behalen.
- **Verantwoording** afleggen over het geheel. De regisseur is bereid en blijkt in staat te zijn om verantwoording, rekenschap, uitleg of toelichting te bieden voor het handelen en de resultaten van alle actoren die onder de regie van de regisseur vallen binnen het maatschappelijke vraagstuk, ongeacht of de regisseur daarvoor bevoegd is of niet (Pröpper e.a. 2004;17-20).

In de praktijk zal het lastig zijn om alle handelingen en percepties van regisseurs onder te brengen in clusters. De regisseur zal voortdurend schakelen tussen verschillende registijl en activiteiten naar gelang de verschillende posities in het netwerk en betrokken partijen. Maar het onderscheid in regie activiteiten maakt inzichtelijk welke bevoegdheden en speelruimte de provincie inzet en welke tactiek ze hanteren om medewerking van andere partijen te krijgen.

Wanneer gekeken wordt naar de kenmerken van een regisseur van Span e.a., de regie activiteiten van Hupe en Klijn en Pröpper e.a. kan een overlap gevonden worden in diverse begrippen. Deze overlap wordt hieronder kort toegelicht.

Pröpper e.a.	Hupe en Klijn	Span e.a.
Overzicht	Situieren	Monitoring
Beleidslijnen	Structureren Sturen	Visie Doel Sturing
Samenwerking	Steun creëren Stimuleren	Afhankelijkheid Afstemming Meerdere actoren
Verantwoording		Verantwoordelijkheid Randvoorwaarden

Tabel 5: Samenhang tussen theoretische begrippen.

De regisseur moet een goed en omvattend beeld hebben van de situatie, de relevante problemen en ontwikkelingen in het vraagstuk (Pröpper e.a.). Ook Hupe en Klijn geven aan dat inzicht in de kenmerken van het netwerk een belangrijke voorwaarde is om de juiste initiatieven te nemen. In overeenstemming met Pröpper e.a. moet de regisseur volgens hen zicht hebben op de posities van partijen, onderlinge relaties (omgangsvormen) en inbreng die actoren hebben (beschikbare middelen). Beide auteurs zijn van mening dat bestaand beleid aandacht vereist en als vertrekpunt functioneert voor nieuwe initiatieven. Pröpper e.a. voegen daar aan toe dat de regisseur inzicht moet hebben in de doelen en belangen van de partijen en actoren moeten vragen naar relevante informatie op al deze vlakken. Deze activiteit heeft raakvlak met de monitoring van het proces van Span e.a.

De regisseur moet een bepaalde koers uitstippelen en deze onder woorden brengen met daarin een doel (Pröpper e.a.), welke volgens Span e.a. dient als randvoorwaarden. Zowel Pröpper als Span e.a. geven aan dat de regisseur visievorming stimuleert. De regisseur formuleert beleidslijnen over de inzet van middelen. Hupe en Klijn zijn van mening dat inzet van middelen en beleid kan zorgen voor prikkels om initiatief te nemen. De regisseur moet toezicht houden op de voortgang van het beleid, resultaten terugkoppelen en waar nodig bijsturen. Hupe en Klijn gaan hier verder op in door te stellen dat omgangregels noodzakelijk zijn om conflicten te reguleren en procesuitkomsten te evalueren. Het tweetal legt vooral nadruk op het onderhouden en vormen van relaties tussen organisaties door organisatorische voorzieningen, als voorwaarde voor nieuwe beleidslijnen.

Pröpper e.a. zijn van mening dat de regisseur publieke en private partijen moet motiveren bij te dragen aan het geheel en moeten samenwerken om beleidslijnen te realiseren. Dit komt overeen met het stimuleren van verbindingen tussen beleid en beleidsterreinen van Hupe en Klijn. De diverse actoren en afhankelijkheidsrelaties (op basis van informele en formele macht) vragen om afstemming in beleid; welke partijen gaat welke dienst of middelen inbrengen? Afstemming kan tot stand komen door samenwerking, volgens Span e.a. De regisseur moet steun creëren door partijen te betrekken in het vraagstuk. De regisseur moet kaders voor overleg scheppen, partijen met elkaar in contact brengen en van onderop gemeenschappelijke doelen formuleren. Span e.a. leggen in tegenstelling tot de andere auteurs minder nadruk op samenwerking maar maakt wel de link hier na toe door de afhankelijkheidsrelaties tussen meerdere actoren te benoemen. Pröpper e.a. geven als enige aan dat de regisseur toezicht moet houden op de inzet en inbreng van alle actoren en op de samenwerkingsresultaten.

Hupe en Klijn gaan in tegenstelling tot de andere auteurs niet expliciet in op verantwoording. Span e.a. geven aan dat randvoorwaarden en maatschappelijke prestaties gesteld moeten worden om richting te geven aan de inbreng van partijen. De vrijheid van actoren wordt hiermee ingekaderd. Ook geven ze aan dat de regisseur verantwoordelijkheid heeft over alle actoren en het beleid. Daar sluiten Pröpper e.a. bij aan. Ze leggen echter meer de nadruk op het afleggen van verantwoording van het handelen en de resultaten van alle actoren die onder de regie van de regisseur vallen en het tonen van betrokkenheid bij het geheel. Ondanks de overlap van begrippen, zorgen de verschillen voor een keuzemogelijkheid in de clustering van regie activiteiten. In dit onderzoek zijn de regie activiteiten van Pröpper e.a. leidend. Hiervoor zijn een aantal redenen. Ten eerste sluiten deze regie activiteiten aan bij de gekozen regiedefinitie. De gekozen regiedefinitie gaat er van uit dat regie een speciale vorm van sturen is terwijl Span e.a. en Hupe en Klijn sturen of sturing bestempelen als een regie activiteit en daarmee als uitingvorm van regie in plaats van vorm van regie. Ten tweede heeft het Rijk en de SER aangegeven samenwerking tussen partijen en overheden zeer belangrijk te vinden op het vraagstuk bevolkingsdaling. De regie activiteiten van Pröpper e.a. geven gehoor aan deze urgentie en zien samenwerking als expliciete regie activiteit, in tegenstelling tot de andere twee auteurs. Ten derde sluiten deze regie activiteiten aan op de registijltypering, de regie activiteit beleidslijnen kan gelijk gesteld worden aan de component beleidskader. Daarnaast gaan Pröpper e.a. in op verantwoording; een belangrijk aspect van een bestuursorgaan. Het gaat er immers om wat gekozen bestuurders doen en laten en niet louter hun eigen aandeel verantwoorden maar medeverantwoordelijkheid nemen tijdens de gehele samenwerking. Bij de regie activiteiten van Hupe en Klijn blijft veel ruimte over voor de interpretatie welke activiteiten vallen onder welke activiteit. Vallen beleidsdocumenten over krimp onder structureren of sturen? Kan de regisseur steun creëren door financiële middelen of beperkt hij zich tot onderhandelingen en samenwerking stimuleren? Tot slot beschrijven Span e.a. een groot aantal kenmerken in plaats van regie activiteiten. Met kenmerken van een registijl kan moeilijk worden aangegeven hoe een regisseur invulling geeft aan zijn registijl. De clustering is minder geschikt voor dit onderzoek.

3.6 Conceptueel model

Nu zicht is op de diverse regiestijlen en activiteiten van een bestuursorgaan is het interessant om te bekijken of er in de empirie een mogelijk verband bestaat tussen de regiestijl en activiteiten van een bestuursorgaan op een maatschappelijk vraagstuk. Dit onderzoek richt zich op het verband tussen de provinciale regiestijlen en de regie activiteiten op het vraagstuk bevolkingsdaling (zie figuur 5). Om demografische ontwikkelingen te begeleiden zal de provincie bepaalde regie activiteiten ontplooiën en voor zichzelf bepalen hoe vorm wordt gegeven aan de regisseursrol, door middel van een regiestijl. Er kan bekeken worden welke regie activiteiten meer de nadruk krijgen binnen een bepaalde regiestijl dan andere.

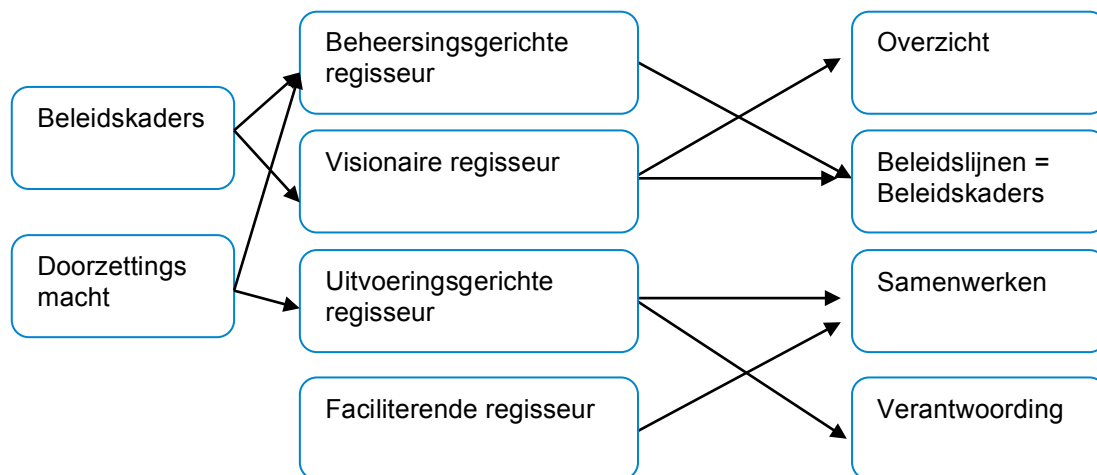
De **beheersingsgerichte regisseur** heeft in sterke mate een beleidskader ontwikkeld en maakt relatief veelvuldig gebruik van zijn doorzettingsmacht. Deze regisseur zet sterk in op de regie activiteit **beleidslijnen**. Door het ontwikkelen van beleidsnotities met daarin doelen, uitgangspunten en tijdschema's wil de provincie sturing geven aan het krimpvraagstuk. Door concrete verwachtingen en inzet van middelen te noteren wil de provincie druk uitoefenen op het beleid van andere partijen (bijvoorbeeld met een bouwprogramma). Doorzettingsmacht in de vorm van wettelijke regels en financiële middelen worden gebruikt om overeenstemming in onderling beleid te realiseren. Het resultaat is een duidelijk actieplan per beleidsdomein met inbreng van diverse partijen. De provincie is eigenaar van de actieplannen en beleidsnotitie die leidend zijn binnen het vraagstuk.

De **visionaire regisseur** heeft in sterke mate een beleidskader ontwikkeld maar maakt relatief weinig gebruik van zijn doorzettingsmacht. Deze regisseur zet sterk in op de regie activiteiten **beleidslijnen en overzicht**. De nadruk ligt bij het ontwikkelen van een visie, doelbepaling en denkkaders in de vorm van uitgangspunten van het (toekomstig) provinciaal beleid. In de beleidsnotities ligt de nadruk op lange termijn perspectieven en het stimuleren van een gezamenlijke toekomstwens. Om deze toekomstlijnen uit te zetten zal de provincie sterk inzetten op het vergaren van informatie, prognoses en meningen van andere partijen. Het starten van een kosten-batenanalyse of onderzoek naar de financiële positie van woningcorporaties zijn hier voorbeelden van. De provincie probeert overzicht te krijgen van partijen die nodig zijn voor de doelrealisering en van het huidige beleid van deze partijen. Ook moet zij inzicht hebben op de problematiek en de gevolgen, voordat zij doelen en beleidskaders kan opstellen.

De **uitvoeringsgerichte regisseur** heeft weinig beleidskaders ontwikkeld maar maakt relatief veel gebruik van zijn doorzettingsmacht. Deze regisseur richt zijn activiteiten op **samenwerken en verantwoording**. De provincie ziet er op toe dat andere partijen beleidsacties ondernemen, al dan niet in samenwerking met de provincie. De provincie brengt de juiste partijen en middelen bij elkaar voor de realisering van genoemde doelen en programma's. De provincie motiveert partijen om een bijdrage te leveren aan het geheel. Door middel van overleg, bindende voorwaarden en het financieren van projecten zet de provincie haar doorzettingsmacht in. Om de voortgang van beleidsacties en besteding van financiële middelen te controleren wordt sterk ingezet op de regie activiteit verantwoording. Samenwerkingspartners wordt gevraagd naar de voortgang van projecten en resultaten van de samenwerking. Actielijsten worden geactualiseerd en evaluatierapporten worden geschreven bij ieder afgerond project. Al dan niet onder dwang waakt de provincie voor een snelle en juiste uitvoering van beleidsacties en programma's die andere partijen hebben opgesteld.

De **faciliterende regisseur** maakt zowel weinig gebruik van eigen beleidskaders als van haar doorzettingsmacht. Deze regisseur legt de focus op de regie activiteit **samenwerken**. De provincie geeft sturing aan het krimpvraagstuk door de juiste partijen bij elkaar te brengen welke gezamenlijk de krimpogave moeten aanpakken, bijvoorbeeld op het gebied van herstructurering. De provincie schept de randvoorwaarden voor onderlinge samenwerking, maakt koppelingen tussen beleidsterreinen en kan functioneren als aanjager van nieuwe samenwerkingsvormen. De provincie waakt voor het regionale belang en voorkomt

intergemeentelijke concurrentiestrijd. Ze ondersteund partijen bij het realiseren van beleid en uitvoeren van programma's, bijvoorbeeld met inzet van provinciale kennis en het faciliteren van onderzoeken. Tevens kan de provincie een voorzittersrol en uitnodigende rol hebben voor overleggen en stuurgroepen. Door het ontbreken van doorzettingsmacht zal de provincie sturing geven door middel van overleg, positie en financiële middelen.



Figuur 5: Conceptueel model.

Dit onderzoek poogt te achterhalen op welke regie activiteiten de provincies zich focussen en tot welk regiestijl de inzet van onder andere verantwoordelijkheden, middelen, beleidskaders en doorzettingsmacht moet leiden. De omstandigheden en context waar binnen de provincie haar regiestijl hanteert wordt ook meegenomen in de empirische analyse. Op voorhand kan niet gesteld worden welke regiestijl het meest passend is binnen het vraagstuk bevolkingsdaling per provincie. Wel blijkt uit verschillende adviesrapporten dat samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen en maatschappelijke organisaties erg belangrijk is. Samenwerking is noodzakelijk om de herstructureringsopgave in de verschillende krimpregio's succesvol op te starten. De uitvoerende en faciliterende regisseurs zijn met de inzet van hun middelen gericht om deze samenwerkingsverbanden tot stand te laten komen.

Het opleggen van provinciaal beleid, voorschriften en denkkaders kan weerstand oproepen bij andere partijen omdat hiermee de autonomie in gevaar komt. Tevens zijn provinciale beleidskaders niet altijd afgestemd op regionale en lokale behoefte. Leidend beleid van de provincie kan beleidsontwikkeling en inzet van andere partijen ontmoedigen en een demotiverende werking hebben. Daar tegenover staat dat beleidskaders voor helderheid in beleidsacties, verantwoordelijkheden en rollen kunnen zorgen. De visionaire en beheersingsgerichte regisseurs die sterk de nadruk leggen het ontwikkelen van beleidskaders en geen draagvlak en commitment zoeken bij de uitvoerende partijen, begeven zich daarmee op glad ijs.

3.7 Conclusie

Op basis van het theoretisch kader worden de volgende deelvragen beantwoord: *welke sturingsconcepten bestaan er en welke stijlen en activiteiten van regie zijn te onderscheiden?*

Er zijn in drie manieren waarop de overheid sturing kan geven aan de maatschappij volgens Hupe en Klijn (1997); via het hiërarchie, markt en politiek-maatschappelijk besturingsparadigma. Het verschil in het sturingsconcept wordt bepaald door de context waarbinnen de overheid moet sturen. Door veranderingen in de maatschappij en bestuurlijke wensen zijn er verschuivingen ontstaan in het gehanteerde provinciale besturingsparadigma door de tijd heen. Zo is het hiërarchische besturingsparadigma van de provincie met voornamelijk een toezichhoudende, planningsgerichte en verdelende rol, verandert in een markt besturingsparadigma door de individualisering en het groeiende vertrouwen in de marktwerking. Doordat maatschappelijke vraagstukken in de jaren '90 gefragmenteerd en gedifferentieerde belangen en oplossingen eisten konden zowel de private als de publieke partijen minder inhoudelijk sturen. Er is momenteel sprake van een samenwerking tussen beide partijen in een netwerk om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken, het politiek-maatschappelijke bestuursparadigma is passend te noemen. Gelijktijdig wordt de regisseursrol van de provincie geïntroduceerd, een rol die past bij het laatst genoemde sturingsconcept. De regierol van de provincie wordt door commissie Ladders en het bestuursakkoord benadrukt op het ruimtelijk-economische domein. Het regeerakkoord geeft de provincie een regiefunctie voor bovenregionale vraagstukken zoals bevolkingsdaling. Minister Donner onderstreept deze rol van de provincie normaal tijdens een commissievergadering krimp.

Regie is een containerbegrip waar iedereen op zijn eigen wijze invulling aan kan geven. In dit onderzoek wordt regie getypeerd als een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat (Pröpper e.a., 2004;17). Regie wordt gezien als een vorm van afstemming en sturing voor maatschappelijke vraagstukken. Span e.a. (2009) proberen ter vergeefs een algemene omschrijving te geven van het begrip regie. Wel hebben ze een aantal gezamenlijke kenmerken gevonden in twaalf regiedefinities. Bij regie gaat het bijvoorbeeld om meerdere actoren, sturing, visie, doel, verantwoordelijkheid en afstemming.

Om te bepalen hoe de provincie invulling geeft aan haar rol als regisseur is het nuttig om verschillende regiestijlen te typeren. Propper e.a. (2004) onderscheiden een viertal regisseurs op basis van een tweetal invalshoeken; doorzettingsmacht (de mate waarin de regisseur andere partijen zijn wil kan opleggen en medewerking kan afdwingen) en de mate van vrijheid om eigen beleidskaders te ontwikkelen. Wanneer beide invalshoeken tegen elkaar worden afgezet ontstaan een viertal regiestijlen; de beheersingsgerichte regisseur, uitvoeringsgerichte regisseurs, visionaire regisseur en faciliterende regisseur (zie figuur 4). Een provinciale regiestijl is lastig te typeren door een overlap van stijlen, de feitelijke situatie kan anders zijn dan de gewenste en de regiestijl kan verschillen per beleidsfase. Het verschilt per provincie hoe invulling wordt gegeven aan de regisseursrol. Om te bepalen hoe de provincie invulling geeft aan de regiestijl wordt naar een bundeling gezocht van activiteiten en handelingen. Hupe en Klijn formuleren vijf uitgangspunten voor het bestuurlijk handelen van een regisseur; aangeduid als de 5 s-en; stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen. Ook Propper e.a. stellen dat ongeacht de regiestijl, succesvolle regie, altijd vraagt om een viertal aanwezig componenten; overzicht, beleidslijnen, samenwerken en verantwoording. De regie activiteiten van Propper e.a. zijn leidend in dit onderzoek. Er kan een overlap worden geconstateerd tussen de regie activiteit beleidslijnen en de component beleidskader, welke bepalend is voor de typering van de regiestijl. Beide theoretische concepten worden aan elkaar gelijkgesteld. Naar verwachting zal er een verband zijn tussen de regiestijl en de mate waarin de provincie de nadruk legt op één de vier regie activiteiten. Om dit verband inzichtelijk te maken is een conceptueel model gemaakt (zie figuur 5).

4. Operationalisatie

Nu de regierol van de provincie is behandeld in het theoretisch kader is de volgende stap de overgang van theorie naar empirie. Daarvoor moeten de belangrijkste theoretische begrippen uit bovenstaand hoofdstuk meetbaar worden gemaakt. In dit onderzoek ligt de nadruk op de registijl en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze regierol; de regie activiteiten. De operationalisatie van de begrippen begint met een definitie bepaling, zodat het begrip wordt afgebakend. Om de begrippen meetbaar te maken zullen de uitingsvormen, oftewel de variabelen die het begrip beïnvloeden, worden aangegeven (Van Thiel, 2007;50).

4.1 Regiestijlen

Pröpper e.a. (2004) onderscheiden aan de hand van tweetal invalshoeken een viertal typen regisseurs. De registijl wordt bepaald door;

- de mate van doorzettingsmacht;
- mogelijkheid tot het schrijven van een eigen script of beleidskader.

Onder doorzettingsmacht kan de mogelijkheid van de regisseur om medewerking van andere partijen af te dwingen, worden verstaan. Als de regisseur over veel doorzettingsmacht beschikt, kan hij partijen ondanks hun bezwaren en tegenwerkingen zijn wil opleggen en eenzijdig de medewerking van andere partijen afdwingen. Wanneer de regisseur over weinig doorzettingsmacht beschikt, kan hij op basis van argumenten en visie andere partijen overtuigen. Doorzettingsmacht kan gezien worden als een maatregel van een hogere overheid om een lagere overheid ergens toe te dwingen door middel van het inzetten van machtsbronnen. Door het mobiliseren van machtsbronnen worden de afhankelijkheidsrelaties tussen partijen beïnvloed. Er zijn diverse machtsbronnen te onderscheiden. De provincie heeft bijvoorbeeld door middel van instrumenten uit de Wro doorzettingsmacht op het beleidsterrein wonen. Daarnaast kan gedacht worden aan kapitaal, kennis en positie- of functiemacht. In dit onderzoek is vooral **de mate van gebruik van doorzettingsmacht** bepalend voor de registijl van de provincie. De beschikbaarheid over doorzettingsmacht is immers voor iedere provincie ongeveer gelijk.

Doorzettingsmacht	
Definitie: Het inzetten van middelen van de provincie om andere partijen hun wil op te leggen en medewerking af te dwingen.	
Indicatoren	Issue
Wetgeving	Inzet van formele juridische bevoegdheden en instrumenten om andere partijen te beïnvloeden en haar wil af te dwingen.
Kapitaal	Financiële bronnen gebruiken om andere partijen te ondersteunen/sturen.
Positie	Positie en functie in netwerk gebruiken om te kunnen instrueren tot handelingen, samenwerking en om toezicht te houden.
Argumenten	Inzet van heldere en duidelijke argumenten om andere partijen te overtuigen, ten aanvulling of vervanging van andere middelen.

Doorzettingsmacht kent dus verschillende vormen en is bepalend voor de registijl van de provincie. Om te bepalen welke vorm van doorzettingsmacht ingezet wordt door de provincie en in welke mate die gebeurt worden een aantal items gesteld in de online vragenlijst, er zijn twee antwoordschalen met vier antwoordmogelijkheden (zie bijlage 4). Omdat doorzettingsmacht een negatieve associatie heeft, wordt in de online vragenlijst gesproken over instrumenten. Vraag 24 t/m 27 bepalen in welke mate de provincie gebruikt maakt van haar doorzettingsmacht volgens de gemeenten en woningcorporaties.

- De provincie maakt waar nodig gebruik van formele juridische bevoegdheden om medewerking van relevante partijen te krijgen.
- De provincie maakt waar nodig gebruik van haar financiële middelen om relevante partijen te ondersteunen.

- De provincie maakt waar nodig gebruik van haar persoonlijke middelen (positie, imago, relaties) om medewerking te krijgen.
- De provincie overtuigt relevante partijen, wanneer nodig, met sterke en heldere argumenten.

Tevens wordt de vorm van doorzettingsmacht bevraagd in de interviews door middel van de volgende items;

- Hoe geeft de provincie sturing aan het krimpvraagstuk? (samenwerking,
- Waar zou u de provincie typeren in onderstaande matrix? (aanwijzen, tekenen) en kunt u uw keuze onderbouwen?
- Welke middelen gebruikt de provincie om invloed uit te oefenen op de andere partijen (macht, ISV gelden, Wro regels, argumenten etc.)? kunt u hier voorbeelden van geven?
- Hoe reageren andere partijen op de inzet van deze middelen?
- Wanneer besluit de provincie om haar doorzettingsmacht in te zetten? (strategie, voorbeeld noemen).
- Gebruikt de provincie naar uw mening voldoende haar doorzettingsmacht? (waarom wel of niet?)

De mate waarin de provincie een eigen script kan schrijven is verder bepalend voor de regiestijl. De definitie van script; geheel van instructies, is te globaal voor dit onderzoek. Pröpper e.a. (2004) geven aan dat een beleidskader als vervanging kan worden gebruikt. In een beleidskader zijn de hoofdlijnen opgenomen van het (toekomstig) beleid ten aanzien van bevolkingsdaling. Het beleidskader verschaft duidelijkheid over de doelstellingen die de provincie nastreeft voor de aankomende jaren en hetgeen wat de provincie qua middelen nodig acht voor het behalen van deze doelstellingen. Beleidskaders bouwen vaak voort op bestaand landelijk beleid en wetgeving. Ze bevatten specifieke en strategische richtingen van de globale nationale beleidsplannen en voorstellen. Een beleidskader is een leidraad voor al het beleid dat in de aankomende jaren wordt opgesteld door de provincie zelf of door andere partijen in de het netwerk zoals gemeenten. Een beleidskader bevat een visie, uitgangspunten en strategie om het krimpvraagstuk aan te pakken en hoe om te gaan met een krimpend aantal inwoners en huishoudens. In dit onderzoek is vooral **de wil om en de mate waarin een beleidskader ontwikkeld is** bepalend voor de gehanteerde regiestijl. Dit komt onder meer tot uiting in beleidsnota's, visienota's en rapporten. Uit deze omschrijving blijkt dat beleidskaders gelijk gesteld kunnen worden aan de regie activiteit beleidslijnen. Beleidslijnen gaan immers ook in op doelstellingen, de randvoorwaarden en de middelen die worden ingezet op het vraagstuk bevolkingsdaling. Vanaf nu wordt het theoretische begrip beleidslijnen vervangen door het begrip beleidskader. Wel zal, waar nodig, het onderscheid worden gemaakt tussen beleidskaders als component ter bepaling van de regiestijl of als regie activiteit.

Beleidskader (= beleidslijnen)	
Definitie: Het opstellen van een koersbepaling en hoofdlijnen voor (toekomstig) beleid over de concretisering en verwezenlijking van doelstellingen.	
Indicatoren	Issue
Afstemming	Dialogo met partijen over gewenst gedrag en koers, voortgang en waar nodig sturing in de bestaande en toekomstige beleidslijnen.
Visie	Schriftelijke verwoording van het gezamenlijke langetermijnperspectief en uitgangspunten van het beleid.
Doel	Concrete beschrijving van de gewenste situatie en ambities waar naar toe moet worden gewerkt.
Beleidsplan	Schriftelijk plan met een overzicht van de inzet van middelen van partijen uit het netwerk, door de tijd heen. In dit schriftelijk plan staan ook de visie en doelen vermeld en de strategie om deze te behalen.
Consistentie	Het handelen en denken van de provincie is in overeenstemming met de ontwikkelde beleidskaders.

Tabel 6: Operationalisatie regiestijlen. (Op basis van Pröpper e.a., 2004)

Beleidskaders zijn schriftelijke plannen met betrekking tot krimp binnen dit onderzoek en is bepalend voor de regiestijl maar wordt ook gezien als een regie activiteit. De items 11 t/m 15 in de online vragenlijst vormen de criteria waarmee bepaald wordt of en in welke mate de provincie beleidskaders heeft.

- De provincie stimuleert in voldoende mate een gezamenlijke visievorming op het vraagstuk krimp.
- De provincie gaat voldoende met relevante partijen in gesprek over de gewenste beleidskoers en stuurt waar nodig bij.
- Het is in voldoende mate duidelijk welke doelen de provincie nastreeft voor de aankomende jaren op het vraagstuk krimp.
- De provincie heeft heldere provinciale beleidslijnen ontwikkeld door middel van beleidsplannen en notities.
- De provincie handelt voldoende in overeenstemming met het geformuleerde beleidskader.

In de interviews wordt opgedane kennis uit de documentenanalyse verwerkt in de items en getoetst tijdens het gesprek. De algemene items zijn;

- Hoe is de beleidskoers en visie tot stand is gekomen? (in samenspraak met welke partijen, wie nam de leiding?)
- Bij wie ligt de verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleidslijnen? Heeft deze partij voldoende vrijheid om dit te doen (beperking vanuit het Rijk)?
- In welke mate zijn de beleidslijnen leidend voor andere partijen? (convenanten, wie is de 'baas'?)
- Hoe geeft de provincie invulling aan het geformuleerde beleid en worden doelen volgens u binnen acceptabele periode gehaald?
- Hoe zorgt de provincie er volgens u voor dat gemeenten en corporaties het beleidsplan steunen voor de genoemde doelen en plannen? (uitwisselen middelen, convenant, gezamenlijke ontwikkeling)
- Zijn er volgens u voldoende beleidskaders ontwikkeld en zijn ze helder voor andere?

4.2 Regie activiteiten

Regievoeren is specifieke vorm van sturing ten aanzien van het geheel. De bepaling van de kernopgave kan per situatie verschillen en is ook afhankelijk van het ambitieniveau en de beschikbare middelen van de regisseur. Omdat de provincie geen sturing kan geven aan het gehele krimpvraagstuk zal zij het krimpvraagstuk moeten afbakenen. In deze scriptie wordt een deel van de regievoering al begrensd doordat specifiek gekeken wordt naar de regievoering op het beleidsterrein wonen. De afbakening vindt ook plaats door enkel te kijken naar de krimp gemeenten en woningcorporaties die werkzaam zijn binnen de provincie. Daarmee worden andere partijen uit het netwerk niet betrokken in bij de kernopgave.

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat ongeacht het type regisseur en de gekozen kernopgave er een aantal algemene componenten zijn waaraan de feitelijke invulling van een regierol moet voldoen om de regisseur als succesvol te kunnen typeren. Door een viertal regie activiteiten kan worden beoordeeld in welke mate en hoe de provincie haar regiefunctie vervuld (Pröpper e.a. 2004). De regie activiteiten worden meetbaar en herkenbaar gemaakt door middel van de operationalisering van de theoretische begrippen **overzicht, beleidslijnen, samenwerken en verantwoorden**. Bij de conceptualisering is tevens gebruik gemaakt van de regie kenmerken van Span e.a. (2006). De regie activiteit beleidslijnen kan gelijk gesteld worden aan het theoretisch concept beleidskader uit de vorige paragraaf. In de empirie worden de regie activiteiten zo veel mogelijk onderbouwd met concrete activiteiten en beleidsinitiatieven van de drie provincies.

Overzicht	
Definitie: Een totaalbeeld over alle partijen in het netwerk en krimpvraagstuk.	
Indicatoren	Issue
Deskundigheid	Voldoende kennis over de oorzaken en gevolgen van bevolkingsdaling per beleidsterrein binnen de provincie.
Actoren	Inzicht hebben in de relevante partijen met hun doelen/belangen en hun onderlinge relaties in kaart hebben.
Beleid	Het huidige beleid van de belangrijkste actoren in beeld hebben.

De provincie heeft overzicht over het geheel wanneer zij voldoet aan de bovenstaande criteria. De mate waarin de provincie deze regie activiteit voldoende uitvoert volgens de gemeenten en woningcorporaties wordt gemeten aan de hand van de items 5 t/m 10.

- De provincie heeft voldoende kennis van het vraagstuk krimp en de actuele problemen die daarbinnen spelen.
- De provincie heeft voldoende zicht op alle relevante partijen die betrokken zijn bij krimp.
- De provincie heeft voldoende zicht op het samenspel tussen de relevante partijen.
- De provincie heeft voldoende zicht op de doelen en belangen van de relevante partijen.
- De provincie heeft voldoende zicht op het huidige krimpbeleid van alle relevante partijen.
- De provincie vraagt in voldoende mate om actuele informatie van partijen.

In de interviews worden een viertal items gesteld over deze regie activiteit. Er wordt ingegaan op welke wijze de provincie zorgt voor een overzicht van het geheel.

- Hoe zorgt de provincie voor inzicht in de actuele problemen en acties die er spelen binnen het vraagstuk krimp? (feitennotitie, databank, overleggen)
- Hoe heeft de provincie bepaald op welke gebieden zij de regierol wil vervullen? Op welke beleidsterreinen ligt de nadruk? (nadruk leggen op wonen en RO)
- Welke acties onderneemt de provincie om inzicht te krijgen in de belangen, agenda's en beleid van krimp gemeenten en woningcorporaties? (overleg, trajectbegeleiders)
- Heeft de provincie volgens u voldoende inzicht in het krimpvraagstuk en de belangrijkste partijen?

Samenwerken	
Definitie: Bijdrage van andere partijen en de provincie om met elkaar, door optimale afstemming, tot een gemeenschappelijk (beleids)doel te komen en deze te realiseren.	
Indicatoren	Issue
Meerdere actoren	De juiste partijen worden bij elkaar brengen voor een (mogelijke) samenwerking.
Motiveren	Partijen mobiliseren om middelen in te zetten voor het gezamenlijke doel en erop toe zien dat iedere partij een afgesproken inbreng en inzet geeft.
Meerwaarde	De samenwerking tussen partijen levert meer op dan de opstelsom van de aparte handelingen per partij.

Samenwerking tussen de provincie, woningcorporaties en gemeenten is belangrijk binnen het vraagstuk krimp. Hoewel een groot aantal vragen over deze activiteit gesteld kunnen worden, gaan alleen items 16 t/m 19 uit de vragenlijst in op deze regie activiteit. Deze items bepalen in welke mate de provincie voldoende samenwerkt met belangrijke partijen.

- De provincie brengt in voldoende mate de juiste partijen bij elkaar.
- De provincie motiveert partijen voldoende om bij te dragen aan het (gezamenlijke) beleid en de samenwerking.
- De provincie spreekt partijen in voldoende mate aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking.

- De samenwerking tussen de betrokken partijen leidt in voldoende mate tot voordelen voor alle relevante partijen.

In de interviews wordt vooral nadruk gelegd op de vormen en kwaliteit van samenwerking met partijen waarbij de nadruk ligt op gemeenten en woningcorporaties. De volgende items zijn van belang:

- Hoe geeft de provincie sturing aan de samenwerking tijdens beleidsontwikkeling en uitvoering van de plannen? (controle op afspraken, financiering, stuurgroep?)
- Hoe denkt u dat andere partijen de rol van de provincie ervaren tijdens de samenwerking? (juiste partijen om tafel, effectief, positieve feedback)
- Kunt u voorbeelden noemen waar de provincie partijen moest aanspreken op hun inzet en manier van samenwerking? (botsingen, meelifters gedrag)
- Hoe zou u de kwaliteit van de samenwerking beoordelen, wat levert het samenwerken met deze partijen voor concrete voordelen op voor de provincie en de rest?
- Werkt de provincie volgens u voldoende samen met andere partijen en heeft u het idee dat deze samenwerking wordt gewaardeerd?

Verantwoording	
Definitie: Toelichting en informatieverschaffing over het handelen en de resultaten van de provincie en alle partijen die onder de regie vallen van de provincie.	
Indicatoren	Issue
Verantwoording	Schriftelijke publieke verantwoording afleggen over het geheel van samenwerking tussen partijen en eigen beleid van de provincie.
Controle	Bevragen partijen over de voortgang, resultaten en de samenwerking en zich verbinden aan deze resultaten waar nodig.

Tabel 7: Operationalisatie regie activiteiten. (Op basis van Pröpper e.a. 2004)

Verantwoording is een regie activiteit die over het algemeen minder aandacht krijgt van de regisseur, maar is daarom niet minder belangrijk. Of de provincie voldoende verantwoording aflegt volgens gemeenten en woningcorporaties wordt gemeten door de items 20 t/m 23 in de online vragenlijst.

- De provincie geeft voldoende terugkoppeling van de samenwerkingsresultaten aan alle relevante partijen
- De provincie legt voldoende verantwoording af aan andere partijen over haar eigen handelen.
- De provincie vraagt voldoende naar het verloop van de samenwerking en de resultaten daarvan.
- De provincie verbindt zich voldoende aan de resultaten en acties van relevante partijen.

In de interviews ligt de nadruk op de wijze waarop de provincie verantwoording aflegt en wat andere partijen daarvan vinden. De mate van verantwoording wordt bepaald door de frequentie, hoeveelheid en mate van openbaarheid van de verantwoording. De items die gesteld zijn in de interviews zijn;

- Op welke wijze legt de provincie verantwoording af over haar eigen handelen, op welke frequentie en is deze informatie openbaar?
- Hoe beoordelen andere partijen de kwaliteit en compleetheid hiervan?
- Legt de provincie ook verantwoording af over de resultaten van de samenwerking tussen alle partijen? En zo ja op welke wijze? (woordvoerder zijn)
- Op welke wijze controleert de provincie de voortgang en resultaten van zichzelf en andere partijen? (gezamenlijke succescriteria, prestatiecontracten, projectleider).
- Wordt er ook geëvalueerd op de voortgang en de samenwerking? Zoja hoe?
- Legt de provincie volgens u voldoende verantwoording af aan anderen?

5. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zal de onderzoeksmethodologie worden behandeld. De keuze voor de onderzoekstrategie wordt in de eerste paragraaf behandeld. De gekozen onderzoeksmethode en technieken komen in de tweede paragraaf aan bod. Per methode wordt de validiteit en betrouwbaarheid verhoogd door een aantal onderzoekstappen.

5.1 Onderzoekstrategie

Er is gekozen om kwalitatief onderzoek te doen omdat de er weinig empirische kennis beschikbaar is over de regierol van de provincies en het verband tussen regiestijl en regie activiteiten weinig tot niet is belicht in de theorie. Een flexibele manier van informatieverzameling, bijvoorbeeld door semigestructureerde interviews, is gepast. Om de centrale vraag van het onderzoek te beantwoorden is gekozen voor een multiple casestudie. Een casestudie betreft een aantal situaties die zeer uitgebreid bestudeerd worden. Het verschijnsel wat in deze casestudy wordt onderzocht is de regiestijl en de regie activiteiten van provincies die te maken hebben met krimpende regio's. Dit verschijnsel wordt bestudeerd aan de hand van de casus bevolkingsdaling met een focus op het beleidsterrein wonen. Er is gekozen voor een casestudie omdat krimp een bestuurskundig uniek onderwerp is en een complexe situatie bevat met vele actoren, gevolgen en beleidsterreinen.

Er is gekozen om in het onderzoek aan te sluiten bij de provincies die te maken hebben met krimpregio's, welke benoemd worden door de Rijksoverheid. Het aantal onderzoekseenheden is daarmee beperkt tot drie; provincie Zeeland, Limburg en Groningen. Uit voorgaande paragrafen blijkt dat deze provincies te maken hebben met een bepaalde mate van bevolkingsdaling. Uit een combinatie van rapporten blijkt echter dat de drie provincies niet met precies dezelfde problematiek kampen omdat krimp verschillende vormen, gevolgen en snelheden kent. De drie provincies hebben gemeen dat ieder in een bepaalde mate te maken heeft met een daling van het bevolkingsaantal / huishoudens en daarvoor financiële steun krijgen van het Rijk waardoor de cases met overeenkomstig effect zijn geselecteerd (most similar system design). Door de unieke context en specifieke invulling van de provinciale regiestijl kunnen de bevindingen van dit onderzoek moeilijk worden gegeneraliseerd naar andere beleidsvraagstukken en provincies. Provincies kunnen wel lering trekken uit de onderzoeksresultaten.

5.2 Methode en technieken

In dit onderzoek worden een drietal onderzoeksmethoden toegepast; documentenanalyse, interviews en een vragenlijst. Door de informatie vanuit diverse bronnen te halen (triangulatie genoemd), wordt de betrouwbaarheid en geldigheid van de onderzoeksresultaten verhoogd (Van Thiel, 2007;60). Tevens kunnen bevindingen gecontroleerd worden en kan informatie ter aanvulling dienen op eerdere resultaten die verkregen zijn.

5.2.1 Documentenanalyse

In de verkenningsfase van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van desk research om een algemeen beeld te krijgen van bevolkingsdaling en regievoering. Ten eerste is literatuur gezocht over de oorzaken en gevolgen van bevolkingsdaling op verschillende beleidsterreinen. Deze literatuur is door middel van een digitale catalogus gezocht. Trefwoorden waren bevolkingsdaling, krimp, demografische verandering en bevolkingsafname. Deze informatie is verwerkt in de eerste twee hoofdstukken. Vervolgens is literatuur over positieverandering van de provincie en regie gezocht. In deze zoektocht waren vooral literatuursuggesties van andere deskundigen en scripties relevant. Ook bestaande studieboeken en artikelen die verwezen naar relevante literatuur in de bestuurswetenschap zijn gebruikt. Deze informatie vormt de input van de hoofdstukken 3 en 4. Na de verkennende fase wordt in de verdiepende fase een parallel spoor uitgezet. De empirie wordt onderzocht door middel van interviews en vragenlijsten.

Ter voorbereiding van de interviews worden de belangrijkste provinciale documenten op het gebied van bevolkingsdaling bestudeerd van de periode 2006 t/m 2011, waarbij de nadruk wordt gelegd op het domein wonen. Hierbij kan gedacht worden aan adviesrapporten, beleidsplannen en woonvisies. Ook documenten die in opdracht van of in samenwerking met de provincie zijn gemaakt worden geanalyseerd. Via een documentenanalyse worden percepties van de drie provincie herleid over de regiestijl en hoe ze daar invulling aan geven. Belangrijke informatie uit deze documenten wordt meegenomen in de analyses.

5.2.2 Interview

Bij elke provincie wordt gestreefd om een viertal diepte interviews te houden met informanten met diverse functies om inzicht te krijgen in de regiestijlen en regie activiteiten van de provincie rondom het thema bevolkingsdaling. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de geïnterviewde. Er wordt een interview gehouden met een (oud)gedeputeerde van de provincie, de coördinator/projectleider krimp en een beleidsmedewerker wonen of demografische ontwikkelingen, per provincie. Wanneer er wijzigingen hebben plaatsgevonden in het college wordt de voorkeur gegeven aan een interview met een gedeputeerde uit het collegejaar 2007-2011, gezien de omvang van zijn/haar dossierkennis en ervaring met het krimpvraagstuk. De respondenten zijn geselecteerd op basis van functie, deskundigheid en bereidheid tot medewerking (elite interview en sleutelpersonen). Niet bij elke provincie is het gelukt om een (oud) gedeputeerde te spreken, dit in verband met politieke wisselingen rond de provinciale verkiezingen en tijdsdruk door politieke ontwikkelingen.

De interviews worden gebruikt om meningen, opvattingen, voorbeelden en relaties te achterhalen. Het doel van de interviews is ook om de visie, ambities en veronderstellingen te achterhalen van de drie provincies. Kortom; door middel van deze methode wordt getracht deelvraag vijf te beantwoorden. De interviews hebben een semigestructureerd karakter, waarbij gebruik wordt gemaakt van een interviewhandeling (zie bijlage 3). Hierin staan de topics en vragen die aan iedere respondent gesteld worden, om de betrouwbaarheid van de resultaten te verhogen. De resultaten van het interview worden door middel van een member check, des gewenst, teruggekoppeld aan de respondent. De informatie die wordt verkregen uit de interviews wordt anoniem verwerkt in de analyse.

5.2.3 Vragenlijst

In navolging op het onderzoek van Pröpper e.a. (2004) wordt een online schriftelijke vragenlijst met overwegend gesloten vragen ontwikkeld over provinciale regie (zie bijlage 4). Het doel van deze online vragenlijst is om de mening en verwachtingen van relevante partijen in beeld te krijgen over de regierol en regie activiteiten van de provincie en daarmee antwoord te krijgen op deelvraag 6. Uit de online vragenlijst komt naar voren welke regiestijl en activiteiten de provincie hanteert volgens de ondervraagde krimp gemeenten en woningcorporaties uit de drie provincies. Per item worden twee antwoordschalen met 4 antwoordmogelijkheden gegeven. De antwoorden worden numeriek geanalyseerd.

Schaal	Cijfer	Schaal	Cijfer
Geheel oneens	4	Onbelangrijk	4
Gedeeltelijk oneens	3	Minder belangrijk	3
Gedeeltelijk eens	2	Belangrijk	2
Geheel eens	1	Heel belangrijk	1

Tabel 8: Overzicht antwoordschalen van online vragenlijst.

Een deel van de stellingen is afkomstig uit eerder onderzoek van Pröpper e.a. (2004), deze gaan voornamelijk over de regie activiteiten. Het voordeel hiervan is dat de validiteit en het ontwerp van de items voldoen aan methodologische eisen, wat de betrouwbaarheid van de uitkomsten vergroot. Om de registijl te achterhalen zijn een aantal items over doorzettingsmacht en beleidskaders aan de bestaande lijst toegevoegd. De vragenlijst bevat tevens een beperkt aantal open vragen. De stellingen uit de vragenlijst zijn gekoppeld aan de 5 theoretische begrippen uit de operationalisatie. Per begrip wordt het gemiddelde berekend van de twee doelgroepen per provincie. Gezien er geen nulpunt bestaat (0 is geen optie) ligt het gemiddelde op 2,5 bij iedere antwoordschaal. Wanneer gelijk en lager dan het gemiddelde wordt gescoord (< 2,5) is er voldoende aandacht voor een bepaald concept. Wanneer hoger dan het gemiddelde wordt gescoord (> 2,5) is er niet voldoende aandacht voor het concept. Bij een score rond de 2,5 is er een neutrale mening (zie de rode streep in de grafieken). Deze vragenlijst kan niet gezien worden als een aanzet tot een grootschalig onderzoek. Het dient als vervanging van interviews, die qua omvang van de groep en tijdsdruk niet gerealiseerd konden worden. Vanwege het kleine aantal respondenten en de onzekere interne betrouwbaarheid van de schaal is de vragenlijst niet geschikt voor statische analyse die verder gaan dan het gemiddelde per doelgroep.

De respondenten van de online vragenlijst zijn medewerkers werkzaam bij krimp gemeenten en woningcorporaties die bezit hebben binnen deze krimpregio's. De gemeenten die genoemd worden in de rapportages van het Topteam Krimp zijn benaderd voor het onderzoek, gezien zij al merkbare gevolgen ervaren van de bevolkingsdaling op diverse domeinen. De respondenten worden telefonisch benaderd. De respondent moet kennis hebben van het krimp vraagstuk en inzicht hebben in de relatie tussen de organisatie en de provincie. Hierbij kan gedacht worden aan beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening/wonen of projectmanagers. Bij de kleinere woningcorporaties zal de directie de vragenlijst invullen. In totaal worden 23 krimp gemeenten en 23 woningcorporaties benaderd met verzoek tot medewerking aan het onderzoek (zie bijlage 5). De non-respons wordt beperkt door na het telefonisch contact direct een e-mail te sturen met de online vragenlijst. Respondenten worden na twee weken herinnerd aan het onderzoek, met het verzoek alsnog mee te doen als ze dit nog niet gedaan hebben. Wanneer na de herinnering er geen respons komt, wordt binnen twee weken telefonisch contact opgenomen met de respondent. De resultaten worden anoniem, maar wel geclusterd per doelgroep, verwerkt in de analyse per provincie. De conclusies van de resultaten worden vastgelegd in een respondentenrapport, dat naar alle respondenten wordt verzonden die aan hebben gegeven zo'n rapport te willen ontvangen.

Niet alle woningcorporaties die benaderd zijn, hebben ingestemd met medewerking aan het onderzoek. De redenen die hieraan ten grondslag liggen zijn verschillend, maar vooral praktisch van aard. Voornamelijk tijdsgebrek, onbereikbaarheid en weinig contact met de provincie zijn redenen om geen medewerking te verlenen aan het onderzoek. In totaal hebben 4 woningcorporaties aangegeven niet mee te willen werken aan het onderzoek. In totaal hebben 23 krimp gemeenten en 19 woningcorporaties de vragenlijst toegezonden gekregen. Uiteindelijk hebben 21 van de 23 krimp gemeenten de online vragenlijst ingevuld. Bij woningcorporaties waren dit 11 van de 19. De respons van de krimp gemeenten komt daarmee op 91%. De respons van de woningcorporaties is beduidend lager, namelijk 57%. De totaal respons van de uitgezette vragenlijsten komt op (32 van de 42) 76%. Hieronder wordt een overzicht gegeven van het aantal beantwoorde vragenlijsten per provincie, per doelgroep.

Provincie	Gemeenten	Woningcorporaties	Totaal
Groningen	10	4	14
Limburg	7	4	11
Zeeland	4	3	7

Tabel 9: Aantal respondenten per provincie van online vragenlijst.

6. Zeeland

In dit hoofdstuk komen de resultaten van de documentenanalyse, interviews en online vragenlijst samen tot een analyse. De eerste drie paragrafen gaan in op de regiestijl van de provincie Zeeland. De mate van doorzettingsmacht en beleidskader ontwikkeling wordt besproken. Paragraaf 4, 5 en 6 laten zien hoe de provincie invulling geeft aan haar regierol. De informatie wordt gestructureerd aan de hand van de operationalisering. Iedere paragraaf wordt afgesloten met de resultaten van de online vragenlijst die is ingevuld door 4 gemeenten en 3 woningcorporaties. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de volgende deelvragen worden beantwoord;

- *Welke regiestijl passen de provincies die te maken hebben met krimpregio's toe en hoe geven ze daar feitelijke invulling aan?*
- *Welke regiestijl hanteren de provincies volgens krimpgemeenten en woningcorporaties en hoe beoordelen ze de regie activiteiten?*

A. Regiestijl

De regiestijl van de provincie wordt bepaald door de mate waarin de provincie gebruik maakt van haar doorzettingsmacht en beleidskaders heeft. Bij doorzettingsmacht is gekeken naar de inzet van juridische bevoegdheden, financiële bronnen, positie in het netwerk en het overtuigend inzetten van argumenten. Met deze middelen kan de provincie, waar nodig, andere partijen haar wil opleggen en medewerking afdwingen. Voor de mate van beleidskader ontwikkeling is de visievorming, doelbepaling en het opstellen van beleidsplannen van belang. Beide componenten komen in onderstaande twee paragrafen aan bod. Deze sectie sluit af met een typering van de regiestijl van de provincie Zeeland.

6.1 Doorzettingsmacht

De provincie prefereert sturen met de zachte hand boven het tonen van juridische doorzettingsmacht, dit om autoritair gedrag te voorkomen. *'Slikken of stikken beleid' wordt niet gewaardeerd in gemeenteland'* (respondent provincie Zeeland). Sturing vindt voornamelijk plaats door andere te overtuigen met kennis en informatie, samenwerken en de aanwezigheid van prominente provincieleden bij bijeenkomsten. Zeeuwse gedeputeerden profileren zich prominent in overleggen met het college van burgemeester en wethouders in krimpgemeenten. Gemeenten krijgen waar nodig een 'tik op de vinger' in bestuurlijke overleggen. De provincie grijpt in met een proactieve aanwijzing wanneer overleg geen resultaat heeft. *'De wetenschap dat inzet van provinciale doorzettingsmacht mogelijk is of dreiging van inzet hiervan is vaak voldoende om gemeentelijk beleid te laten afstemmen op provinciaal beleid'* (respondent provincie Zeeland).

De provincie maakt gebruik van haar wettelijke doorzettingsmacht in de vorm van een provinciale verordening. Daarin is opgenomen dat elke regio een woningbouwprogramma moet opstellen met inachtneming van provinciale bevolkings- en huishoudenprognoses. Tevens is een kwantitatief plafond gesteld voor het aantal nieuwe woningen dat gebouwd mag worden in de aankomende jaren en een bundelingspercentage gegeven (50% bundeling woningen in steden). Gemeenten moeten onderling bepalen waar, wat gebouwd gaat worden. In de praktijk blijkt dat het bepalen van de bouwopgave per gemeente een langdurig proces is. *'De provincie kan meer doorzettingsmacht inzetten door een tijdslimiet te geven voor de intergemeentelijke afstemming van de bouwopgave, zoals in Noord-Holland'* (respondent provincie Zeeland)

Wettelijke doorzettingsmacht wordt zo laat mogelijk ingezet. De kans op het creëren van draagvlak en implementatie van beleid is volgens de provincie groter wanneer door middel van financiële middelen en overtuiging anderen partijen verleid worden zich in te spannen voor het krimpvraagstuk. Goede initiatieven van gemeenten en woningcorporaties worden ondersteund met personeel en kapitaal. Provincie medewerkers stellen zich een aantal uur per week beschikbaar en ondersteunen gemeenten met kennis en advies.

Bijvoorbeeld bij hun zoektocht naar Europese subsidies en het maken van een plan van aanpak. Daarnaast geeft de provincie sturing door te functioneren als coördinator en informatiedeler binnen het netwerk.

Financiële ondersteuning krijgt vorm door het reserveren van ISV-gelden. Circa 50% van de ISV-gelden Wonen wordt momenteel geïnvesteerd in de krimpregio's. De gelden worden voornamelijk ingezet voor de cofinanciering van herstructureringsprojecten. Daarnaast wordt onderzoek gefinancierd wat kan bijdrage aan inzichten in de gevolgen van krimp op bepaalde beleidsdomeinen. De beschikbare financiële middelen zijn gering in vergelijking met de omvang van het krimpopgave, daarom wordt door de provincie gezocht naar stimuleringsmaatregelen en subsidieverstrekking om herstructurering te realiseren. Het blijkt niet duidelijk uit de analyse welke andere financiële middelen beschikbaar zijn gesteld voor de krimpregio's.

6.1.1 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten hebben een neutrale mening over de inzet van doorzettingsmacht door de provincie Zeeland. Er is een gemiddelde score van **2,56** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). Deze score ligt dichtbij het neutrale punt van 2,50 waardoor geen expliciet oordeel gegeven kan worden. Wel blijkt dat gemeenten van mening zijn dat de provincie niet voldoende gebruik maakt van haar formele juridische bevoegdheden, maar wel voldoende gebruik maakt van haar persoonlijke middelen om medewerking te verkrijgen van andere partijen. De gemeenten vinden het belangrijk dat de provincie doorzettingsmacht gebruikt. Er is een gemiddelde score van **1,81** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). De inzet van financiële middelen wordt belangrijk geacht.

De woningcorporaties zijn van mening dat de provincie Zeeland niet voldoende doorzettingsmacht gebruikt, wanneer dit nodig is. Er is een gemiddelde score van **3,00** (gedeeltelijk oneens 3 – geheel oneens 4). De respondenten zijn van mening dat de provincie niet voldoende gebruik maakt van haar financiële middelen om partijen te steunen en partijen niet voldoende overtuigt met sterke en heldere argumenten. De woningcorporaties vinden het belangrijk dat de provincie doorzettingsmacht gebruikt waar nodig. Er is een gemiddelde score van **1,92** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). Net als gemeenten vinden de woningcorporaties de inzet van financiële doorzettingsmacht belangrijk.

6.2 Beleidskader

In 2004 is een **Provinciale woonvisie** opgesteld waarin de Zeeuwse woonopgave wordt vastgesteld met vier speerpunten waarop de provincie zich richt. Stimuleren van de herstructurering is één van de speerpunten. De provincie geeft aan hoe zij op dit speerpunt faciliterend, stimulerend en sturend optreedt (Provincie Zeeland, 2004;5). Het begrip krimp en bevolkingsdaling worden echter niet genoemd. Van een regionale visievorming op het gebied van ruimte is geen sprake. Wel is voor heel Zeeland een regionaal woningbouwprogramma opgesteld. In dit programma is een bouwplafond gesteld van 1,3 keer de berekende groei van de woningbehoefte.

Rond 2008 komt het krimpvraagstuk hoger op de politieke agenda bij de provincie Zeeland en worden een aantal opeenvolgende beleidskaders ontwikkeld. De agendavormende notitie **Onverkende Paden** (Provincie Zeeland, 2008) start deze rapportenreeks met een analyse van de bevolkingsontwikkelingen, uitdagingen voor de provincie en de gevolgen per beleidsterrein. In navolging van deze notitie gaat de provincie in de dialoog **Nieuw!Zeeland** in gesprek met bewoners en deskundigen over de gewenste beleidskoers van het krimpvraagstuk. Er is een speciale website ontwikkeld voor inwoners, er zijn regiobijeenkomsten georganiseerd en reclamespotjes gelanceerd om inwoners aan te sporen mee te denken over de demografische ontwikkeling en gevolgen daarvan binnen de provincie. In een voorbereidende fase zijn plenaire vergaderingen en regiobijeenkomsten georganiseerd met 100 à 150 deskundigen van diverse beleidsterreinen. De resultaten van deze gesprekken zijn samengekomen in 15 reflexen in de

notitie Op Pad (Provincie Zeeland, 2009). De notitie functioneert als een gezamenlijk startpunt en basis voor de beleidsuitvoering voor alle partijen. Als gevolg van de notitie is een integrale provinciale projectgroep gestart om de acties uit deze notitie in gang te zetten en te coördineren. Per beleidsterrein is een provinciale medewerker actief in de projectgroep. Tijdens overleggen staat informatie uitwisseling centraal, net zoals het creëren van dwarsverbanden tussen beleidsterreinen.

De notitie **Op pad** kan gezien worden als een provinciale visie op het krimpvraagstuk. De opgave die bevolkingsdaling met zich meebrengt is verspreid over meerdere collegeperiodes, waardoor een lange termijn visie noodzakelijk is. Een respondent vat de visie van de provincie als volgt samen *'Wat we belangrijk vinden is dat Zeeland een aantrekkelijk gebied blijft voor mensen om te wonen en waarin bedrijven een goed vestigingsklimaat zien voor de ontplooiing van hun economische activiteiten. De leefbaarheid van de omgeving (en het op peil houden daarvan) vervult daarin een stuwende kracht'*. De aanpak om tot een gemeenschappelijke visie te komen is tweeledig. De provincie heeft door NieuwZeeland met veel partijen vanaf het begin samengewerkt aan een visievorming. De vertaling van de reflexen naar uitgangspunten vindt echter intern plaats. Vervolgens worden de uitkomsten voorgelegd aan een beperkt aantal externe partners zoals VZG, SER, PCO⁸. De belangrijkste uitgangspunten op het gebied van wonen zijn:

- Er moet gestreefd worden naar behoud van vastgoedwaarde: sloop, opknappen en selectief bijbouwen;
- Uitgaande pendel en deeltijd wonen moeten tegengegaan worden.

Daarnaast is een belangrijk uitgangspunt dat gemeenten en provincie samen een sterke regie gaan voeren op de ruimte in Zeeland (Provincie Zeeland, 2009;13-15), waarbij een heldere verdeling van verantwoordelijkheden wordt vastgelegd. De provincie acht het van belang om duidelijkheid te scheppen wie de regie voert. De provincie ziet zichzelf als partij tussen de andere partijen, maar zal het niet nalaten om keuzes te maken wanneer dit noodzakelijk is voor korte termijn oplossingen die een bijdrage leveren aan het realiseren van een lange termijn visie (2009;34). De provincie heeft aangegeven dat de provinciale uitgangspunten moeten worden meegenomen in de ontwikkeling van gemeentelijk krimpbeleid, aldus een respondent. De provinciale krimpnota's en woonvisie hebben invloed op het ruimtelijk beleid van gemeenten. gemeente Middelburg heeft bijvoorbeeld haar groeiscenario's genuanceerd en kwaliteitsverbetering voorop gezet.

Het Routepad is een plan van aanpak voor de demografische veranderingen met actiepunten voor de periode 2010-2012. De notitie sluit de drieluk van provinciale krimpbeleidskaders (voorlopig) af. De provincie wil

- nieuwe uitgangspunten verankeren in provinciaal beleid en het bevorderen van meer samenhang tussen de verschillende beleidsvelden;
- vasthouden en versterken van de brede bewustwording;
- experimenteren met innovatieve oplossingen;
- uitvoeren van landelijke en interprovinciale acties (Provincie Zeeland, 2010;21).

Er worden een aantal acties genoemd waarbij de provincie Zeeland betrokken is, zoals de herstructurering en transformatie van de woningvoorraad in de wijk Oostburg (gemeente Sluis) en het Masterplan Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen (2010;49). In deze notitie geeft de provincie duidelijk aan wat haar rol en verantwoordelijkheden zijn ten aanzien van het krimpvraagstuk. Binnen het regionale vraagstuk van bevolkingsdaling vervult de provincie, als gebiedsregisseur, een proactieve en faciliterende rol richting haar partners. De provincie kan een coördinerende rol vervullen door gemeenten, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld te stimuleren om in hun beleidsontwikkeling rekening te houden met bevolkingsdaling en hen te ondersteunen bij de aanpak van de (bovenlokale) gevolgen (2010;24).

⁸ De Vereniging van Zeeuwse Gemeenten, De Sociaal Economische Raad Zeeland en De Provinciale Commissie Omgevingsbeleid.

De drie krimpnotities van de provincie zijn niet altijd consistent in de visie en oplossingsrichtingen. In de notitie Onverkende Paden wordt beargumenteerd waarom overplanning van woningen geen discussiepunt vormt. De woningbehoefte groeit met 1.000 eenheden per jaar (Provincie Zeeland, 2008;46) en in de meeste gemeenten is sprake van een woningtekort. De rol van provincie blijft onbesproken. In de notitie Op pad spreekt de provincie over selectief bijbouwen en regionale woningbouwafspraken (Provincie Zeeland, 2009;15). Oplossingsrichtingen verschuiven van een herstructureringsfonds naar het storten van verwijderingsbijdrage voor elke nieuwbouwwoning. In de notitie heeft de provincie de regie naar zich toetrokken op een aantal onderwerpen, hetzij in samenwerking met andere partijen. In het Routepad wordt expliciet gesproken over een afname van huishoudens in Sluis en Terneuzen en wordt de woningmarkt getypeerd als ontspannen (Provincie Zeeland, 2010;49).

Daarnaast blijkt uit de interviews dat afstemming tussen beleidsdomeinen ontbreekt. Een integrale aanpak van demografische ontwikkelingen vraagt om een duidelijk bestuurlijke inrichting en organisatie binnen de provincie en heldere beleidskaders. Daarvan is momenteel geen sprake volgens de respondenten. Het krimpvraagstuk is bijvoorbeeld verspreid over diverse portefeuilles binnen de Gedeputeerde Staten.

Op het gebied van ruimte en wonen krijgt demografische ontwikkelingen een steeds prominentere rol. Dit blijkt uit de opeenvolgende beleidskaders die in een tijdsbestek van 4 jaar zijn ontwikkeld en uit het nieuwe omgevingsplan (klaar in 2012). In het **Omgevingsplan 2012-2018** komt het thema krimp en vergrijzing veelvuldig aan bod. De provincie wil haar rol als regisseur en gebiedsontwikkelaar voortzetten met aandacht voor samenwerking, afstemming en uitvoeringsgerichtheid (Provincie Zeeland, 2011a;13).

6.2.1 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten zijn van mening dat de provincie Zeeland voldoende beleidskaders heeft ontwikkeld met een koersbepaling op het krimpvraagstuk. Er is een gemiddelde score van **2,40** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De provincie heeft voldoende heldere beleidlijnen en handelt in overeenstemming met deze beleidskaders. De respondenten geven aan deze activiteit zeer belangrijk te vinden. Er is een gemiddelde score van **1,20** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). Respondenten vinden het zeer belangrijk dat de provincie duidelijk maakt welke doelen zij nastreeft in de aankomende jaren.

De woningcorporaties zijn van mening dat de provincie Zeeland niet voldoende beleidskader heeft. Er is een gemiddelde score van **2,60** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De provincie handelt niet voldoende in overeenstemming met het geformuleerde beleidskader, aldus de woningcorporaties. De respondenten geven aan deze activiteit belangrijk te vinden. Er is een gemiddelde score van **1,73** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). Woningcorporaties hechten veel belang aan het feit dat de provincie voldoende met relevante partijen in gesprek gaat over de gewenste beleidskoers.

6.3 Stijl

Provincie Zeeland is van mening dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de leefomgeving en behoud van de vastgoedwaarde van woningen. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten afwachtend zijn in beleidsontwikkeling. *'Partijen komen vaak in beweging zodra de provincie de regie naar zich toetrekt en een aanjagende functie bekleed, als het gaat om bovenlokale opgave zoals bevolkingsontwikkeling'* (respondent provincie Zeeland). Partijen kijken in de richting van de provincie wanneer het gaat om het ontwikkelen en uitvoeren van experimenten; *'ze wordt als natuurlijk voorzitter gezien door haar objectiviteit'* (respondent provincie Zeeland). Daarnaast komt uit Nieuw!Zeeland campagne de oproep aan de provincie om naar voren te komen en een regisseursrol te bekleden. Beide aspecten geven aanleiding voor de provincie om in samenwerking met gemeenten beleid te ontwikkelen en de regierol op zich te nemen.

Gemeenten zijn echter niet gecharmeerd van teveel bemoeienis van de provincie, waardoor het voor de provincie aftasten is in welke mate en vorm zij de functie als regisseur moet en kan oppakken, aldus een respondent.

De regisseursrol is geen nadrukkelijk gewenste positie van de provincie maar ze vertoont in de praktijk wel kenmerken van een regisseur, aldus een respondent. De provincie wil door een specifieke invulling van de regierol, bewustwording vergroten, processen versnellen en partijen in beweging krijgen. Gedeputeerden hebben bijvoorbeeld door dialogen met gemeenteraden het bewustwordingsproces versneld. Al zijn er wel regionale verschillen in de vorm en snelheid van krimp en daarmee ook de acceptatie van bevolkingsdaling. De positie, bevoegdheid en het aanzien van provinciale bestuurders is bepalend voor de mate waarin de provincie invulling kan geven aan deze vorm van regie.

De provincie vindt zichzelf geen dominante en autoritaire regisseur. De provincie ziet andere partijen als haar gelijke maar heeft wel een overall visie. *'Het gaat bij dit dossier niet om wie de baas is. In tegenstelling tot Limburg en Groningen heeft Zeeland vooral een faciliterende en coördinerende functie'* (respondent provincie Zeeland). Dit uit zich onder andere door inspanningen om partijen op een gelijkmatig niveau van informatievoorziening te krijgen en partijen bij elkaar te brengen. De provincie acht het van belang vooruit te lopen op beleidsontwikkelingen. Visievorming is een belangrijk aspect van de provincie als regisseur. Toch wil de provincie waken voor een te grote rol als regisseur en coördinator omdat andere partijen dan de neiging krijgen *'achter over te leunen'* (respondent provincie Zeeland).

Door politieke verandering kan de regiestijl van de provincie anders worden ingevuld. *'De gedeputeerde ruimtelijke ordening wil dat de provincie een laissez faire rol inneemt op het krimp dossier'* (respondent provincie Zeeland). Het college ziet het als de rol van de provincie om te signaleren, agenderen, stimuleren, coördineren en bevorderen van bovenlokale samenwerking. Ook kennisdeling, binnen en buiten Zeeland, acht het college daarbij van belang (VVD e.a., 2011;15). Naar verwachting krijgen gemeenten en woningcorporaties meer beleidsvrijheid en wordt de sturing op het domein arbeid en economie vergroot. Deze twee onderwerpen krijgen veel aandacht in het collegeprogramma. De provincie is geconfronteerd met bezuinigingen en kortingen op rijksuitkeringen (17,7 miljoen euro in 4 jaar), waardoor de financiële positie van de provincie is verslechterd. Ook de afschaf van ISV-gelden in 2014 maakt het sturen via financiële middelen op het krimpvraagstuk moeilijker. Daar komt bij dat provincie Zeeland, in tegenstelling tot Limburg en Groningen, haar Delta aandelen nog heeft en dus geringe investeringsgelden heeft. Financiële middelen zijn nodig om partijen in beweging te krijgen en beleidsacties te realiseren. Minder financiële middelen zal de doorzettingsmacht van de provincie verminderen en daarmee de regiestijl van de provincie beïnvloeden. Naar verwachting zal de provincie in de toekomst getypeerd worden als een visionaire of faciliterende regisseur.

Er is bij de vier respondenten geen eenduidig beeld van de stijl van de provincie als regisseur. De volgende stijlen passeren de revue;

- Provincie Zeeland is voornamelijk een beheersingsgerichte regisseur. Ze heeft een duidelijk beleidskader en maakt waar nodig gebruik van haar doorzettingsmacht.
- De provincie moet een beheersingsgerichte regisseur zijn maar is deels ook een visionaire regisseur. De provincie zet sterk in op het ontwikkelen van beleid. De respondent geeft duidelijk aan dat de provincie naar verwachting snel de omslag maakt richting een faciliterende rol.
- De provincie is zowel een visionair als faciliterende regisseur. De beleidsnota Op pad geeft een provinciale visie op het krimpvraagstuk. Op advies van het Topteam Krimp stelt de provincie zich faciliterend op, zoals het ondersteunen van experimenten met financiële middelen. De provincie geeft instrumenten en informatie over de toekomst en schetst scenario's. Het verzamelen van cijfers en prognoses wordt gezien als

provinciale taak. Net zoals het waarborgen van de woningkwaliteit en de hoogte van het voorzieningenniveau.

- In een politiek bestuurlijke organisatie zijn stijlen en rollen nooit statisch, deze zijn deels afhankelijk van de politieke constellatie. Daarnaast verschilt de regiestijl van de provincie per beleidsterrein en is deze stijl afhankelijk van de ambities van het college. Er kan hierdoor geen eenduidige stijl worden aangewezen, volgens de respondent.

		Eigen 'script' of beleidskader			
		Ja		Nee	
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	2x	Uitvoeringsgerichte regisseur	
	Nee	Visionaire regisseur	2x	Faciliterende regisseur	1x

Figuur 6: Regiestijl volgens provincie Zeeland.

6.3.1 Gemeenten en woningcorporaties

Wanneer de scores van de vorige twee componenten (doorzettingsmacht & beleidskaders) per doelgroep tegen elkaar worden afgezet kan de regiestijl bepaald worden. De scores liggen erg dicht tegen het neutrale punt aan waardoor geen expliciete regiestijl geduid kan worden. De gemeenten hebben een neutrale houding over de mate van doorzettingsmacht dat gebruikt wordt door de provincie (score 2,56) en zijn van mening dat de provincie voldoende beleidskaders heeft ontwikkeld (score 2,40). Deze score wijst in de richting van beheersingsgerichte en visionaire regisseur. De woningcorporaties zijn van mening dat de provincie haar doorzettingsmacht niet voldoende gebruikt (score 3,00) en niet voldoende beleidskaders heeft ontwikkeld (score 2,60). Deze score wijst in de richting van een faciliterende regisseur.

		Eigen 'script' of beleidskader			
		Ja		Nee	
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	1x	Uitvoeringsgerichte regisseur	
	Nee	Visionaire regisseur	1x	Faciliterende regisseur	1x

Figuur 7; Regiestijl volgens gemeenten en woningcorporatie in Zeeland.

B. Regie activiteiten

Nu in beeld is welke regiestijl de provincie Zeeland hanteert wordt gekeken hoe de provincie invulling geeft aan deze stijl door middel van de regie activiteiten overzicht, samenwerken en verantwoording. In hoofdstuk 3 en 4 is gesteld dat de regie activiteit beleidslijnen gelijk is aan de component beleidskaders, daarom wordt voor deze activiteit verwezen naar paragraaf 2. Iedere paragraaf start met een conclusie waarna dieper wordt ingegaan op de bevindingen die voortkomen uit de interviews en documentenanalyse. Elke paragraaf wordt afgesloten met de resultaten uit de online vragenlijst van de gemeenten en woningcorporaties.

6.4 Overzicht

De provincie probeert via verschillende wegen een totaalbeeld te krijgen van alle partijen in het netwerk en het vraagstuk krimp. Uit onderstaande analyse blijkt dat de provincie relatief veel aandacht besteedt aan het verkrijgen van kennis over de oorzaken en gevolgen van krimp (deskundigheid). Door samenwerking met de bevolking en partijen heeft de provincie zicht op de belangen en agenda's van partijen, al is actualisering hiervan noodzakelijk (actoren). Het is echter niet met zekerheid te zeggen of de provincie zicht heeft op alle beleidsontwikkelingen in heel Zeeland, aldus een respondent (beleid).

6.4.1 Deskundigheid

De provincie heeft met de agendavormende notitie **Onverkende Paden** (Provincie Zeeland, 2008) in kaart gebracht welke uitdagingen de provincie te wachten staan per beleidsterrein en de actuele problemen die daarbinnen spelen. Prognoses en ontwikkelingen zijn vertaald in gevolgen per beleidsterrein in overleg met diverse provinciale ambtenaren. De belangrijkste uitdaging op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling is een kwaliteitsslag op de woningmarkt en werklocaties te realiseren. De volgende doelstelling is daaraan gekoppeld; kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van vraag en aanbod voor de woningconsument en het aantal woningen (2008;9). Aanvankelijk stonden beleidsacties opgenomen in deze notitie, op aanraden van een gedeputeerde, is de notitie omgevormd tot feiten analyse.

Het masterplan **Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen** (Hospitality Consultants, 2011) geeft een prognose van de vraag naar voorzieningen op gemeenten- en kernniveau tot 2021. Er is een inventarisatie gemaakt van 800 voorzieningen in 41 kernen. Tevens heeft de provincie door het onderzoek inzicht in de ontwikkeling van de vraag en aanbod naar voorzieningen.

Scoop heeft op basis van gegevens van het WoOn2009 (onderzoek naar de woonkwaliteit en woonbehoefte in Nederland) de dynamiek op de Zeeuwse woningmarkt in beeld gebracht en de opgave die dat meebrengt beschreven in de notitie **Om de kwaliteit van het wonen**. Er wordt ingegaan op de bouw- en sloopopgave. Door dit onderzoek is overzicht gekregen in de kwaliteit van de woningvoorraad, woningbehoefte, verhuismobiliteit en bedreigingen van de vastgoedwaarde in Zeeland (2010;9).

Uit de gesprekken en beleidsnotities blijkt dat er geen adequaat prognosesysteem is. Er zijn tegenstellingen tussen de prognoses en voorspellingen van het CBS, Primos en provinciale voorspellingen. De provincie heeft een eigen prognose systeem ontwikkeld, welke volgens geïnterviewde nauwkeuriger is dan landelijke systemen. Coördinatie en overzicht van cijfermateriaal en prognoses is gewenst en moet gecoördineerd worden door het Rijk, vinden de provinciale medewerkers.

6.4.2 Actoren

Op initiatief van de Provinciale Staten is de provincie in 2008/2009 een maatschappelijk dialoog met de Zeeuwse samenleving en strategische partners aangegaan over de demografische ontwikkelingen, onder de naam **Nieuw!Zeeland**. Deze campagne had als doel de Zeeuwse samenleving te informeren over krimp en vergrijzing, om bewustzijn te creëren en op zoek te gaan naar meningen en ideeën. De actie is erop gericht partijen te betrekken bij het vinden van nieuwe oplossingen en kansrijke initiatieven. De percepties, meningen en ideeën uit deze dialoog zijn opgenomen in de notitie *Op Pad*. Het groot aantal betrokken partijen geeft aan dat de provincie zich inspant om voldoende zicht te krijgen op alle belanghebbenden, hun visie en mening. Na deze dialoog is echter weinig aandacht besteed aan het (grootschalig) in kaart brengen van belangen, ideeën en agenda's van partijen. De kleinschaligheid van de provincie zorgt voor persoonlijke contacten en korte communicatielijnen binnen een relatief kleine groep sleutelpersonen (circa 50). De provincie ontvangt veel informatie van andere partijen zoals beleidsnotities en onderzoeksresultaten. De provincie is een spin in het web van overlegstructuren en functioneert als doorgeefluik van informatie en ervaringen.

6.4.3 *Beleid*

De provincie heeft door snelle informatievoorzieningen en deelname aan werk- en stuurgroepen zicht op het beleid en de programma's van andere partijen in Zeeuws-Vlaanderen. *'In andere regio's is het overzicht op krimpbeleid en belangen minder aanwezig, de regierol van de provincie is hier ook minder sterk'* (respondent provincie Zeeland). Op hoofdlijnen heeft de provincie overzicht op de beleidsacties van andere partijen omdat deze zijn beschreven in beleidsnotities zoals Het Routepad en de gemeentelijke woonvisie.

De gevolgen van krimp op provinciaal beleid worden in kaart gebracht door een demografische paragraaf op te nemen in nieuwe beleidsnotitie van de provincie met daarin antwoord op de vraag; hoe verhoudt dit beleid zich tot de demografische ontwikkelingen? Tevens worden de huidige beleidskaders van het provinciaal krimpbeleid meegenomen in toekomst beleid, zoals het nieuwe omgevingsplan.

6.4.4 *Gemeenten en woningcorporaties*

De gemeenten zijn van mening dat de provincie voldoende overzicht heeft over de partijen in het netwerk en het vraagstuk krimp. Er is een gemiddelde score van **1,75** (geheel eens 1 – gedeeltelijk eens 2). Al vraagt de provincie niet altijd om relevante informatie bij partijen. De respondenten geven aan deze regie activiteit zeer belangrijk te vinden. Er is een gemiddelde score van **1,33** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). De gemeenten hechten vooral veel belang aan het feit dat de provincie voldoende zicht heeft op het samenspel tussen partijen en zicht heeft op het beleid van andere partijen.

De woningcorporaties hebben een neutrale mening over de mate waarin provincie Zeeland overzicht heeft over alle partijen en het vraagstuk. Er is een gemiddelde score van **2,50** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). Deze score ligt op het neutrale punt, waardoor geen expliciet oordeel gegeven kan worden. De provincie heeft niet voldoende zicht op het samenspel tussen de relevante partijen, maar wel voldoende zicht op alle relevante partijen. De respondenten geven aan deze regie activiteit belangrijk te vinden, dit heeft voornamelijk betrekking op de kennisontwikkeling, zicht op relevante partijen en het samenspel tussen deze partijen. Er is een gemiddelde score van **1,83** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

6.5 *Samenwerken*

De provincie kiest niet voor vaste werkgroepen maar voor een netwerkbenadering met wisselende partners (Provincie Zeeland, 2010;17). De provincie werkt samen met diverse partijen en participeert in verschillende samenwerkingsverbanden (meerdere actoren) om met elkaar, door optimale afstemming, tot een gemeenschappelijk doel te komen en deze te realiseren. *Met zo min mogelijk regels, wil de provincie door samenwerking, zo veel mogelijk realiseren'* (respondent provincie Zeeland). De provincie spant zich in om partijen te mobiliseren en onderlinge samenwerking te stimuleren, maar de samenwerking is vooral vrijblijvend (motiveren). De provincie weet goed de voordelen van de samenwerking te omschrijven (meerwaarde).

6.5.1 *Meerdere actoren*

'Er wordt op informele wijze bepaald wie met wie samenwerkt en welke partijen met elkaar in contact worden gebracht' (respondent provincie Zeeland). De provincie werkt in wisselende samenstelling met partijen uit de publieke en private sector aan oplossingen voor het krimpvraagstuk. De samenwerkingsintensiviteit verschilt per partij. Krimp staat bij iedere gemeente immers anders op de politieke agenda. De provincie is van mening dat de bestuurlijke binding met het krimpvraagstuk onder andere te bepalen is door de aanwezigheid van partijen en zijn/haar positie binnen de organisatie tijdens bijeenkomsten.

Samen met Groningen en Limburg is de provincie een samenwerking aangegaan met de Rabobank. De Rabobank heeft belang bij het waardenbehoud van woningen en is betrokken bij het midden- en kleinbedrijf. Er vindt overleg plaats met de provincie en de regionale bankdirecteuren, hierbij staat meedenken en innovatie voorop. In de toekomst wordt meer samenwerking met banken en financiële instellingen verwacht door de respondenten.

De provincie heeft minder frequent overleg met woningcorporaties dan met krimpgemeenten. Via ambtelijke contacten vindt wel informatie uitwisseling plaats. Woningcorporaties zijn meer gericht op een actieve samenwerking dan krimpgemeenten, gezien de financieringsbehoefte voor de herstructureringsopgave maar de vanzelfsprekende verbindingslijnen ontbreken. De afhankelijkheidsrelatie is minder sterk dan die tussen gemeenten en de provincie.

De provincie focust zich in de samenwerking voornamelijk op partijen in Zeeuws-Vlaanderen. Er wordt sturing gegeven in deze regio door middel van een stuurgroep Zeeuws-Vlaanderen waarin provinciale en gemeentelijke bestuurders participeren. Deze stuurgroep krijgt input van een voorbereidende club met daarin gemeentesecretarissen, gemeente- en provinciale ambtenaren. In de ambtelijke werkgroepen functioneert de provincie als voorzitter en heeft een proactieve ondersteunende rol. De provincie heeft minder intensief contact met gemeenten buiten Zeeuws-Vlaanderen, gezien krimp minder urgent is in deze regio's. Uit de interviews blijkt dat de provincie wel moet waken voor tijdige investering in de samenwerking met anticiperregio's om vergelijkbare situaties als in Zeeuws-Vlaanderen en kennisachterstand te voorkomen. Momenteel richt de focus van de provincie zich op het bevorderen van meer regionale samenwerking met de anticiperregio's, bijvoorbeeld tussen krimp- en groeigemeenten zoals Middelburg, Vlissingen en Veere.

6.5.2 Motiveren

'Binnen het krimpvragestuk loopt de provincie een marathon. Het is noodzakelijk om voortdurend met andere partijen te overleggen en elkaar te betrekken bij krimpgerelateerde vraagstukken, zowel bestuurlijk als ambtelijk' (respondent provincie Zeeland). Hierdoor ontstaat een gedragen visie en denkkaders wat kan leiden tot beleidsacties. De provincie ervaart dat andere partijen snel kunnen terugvallen in oude reflexen van groeidenken en waakt hierdoor door overleggen en presentaties te organiseren. Daarnaast wordt aangegeven dat wisselingen in gemeenteraden leiden tot discontinuïteit van de beleidsuitvoering. Na de gemeenteraadsverkiezingen moest de provincie raadsleden opnieuw informeren en overtuigen van de noodzaak tot beleidsacties en samenwerking. Intergemeentelijke spanningen tussen college van B&W en gemeenteraad kunnen het draagvlak en de intensiviteit van de samenwerking verminderen.

Uit een bestuurskrachtonderzoek blijkt dat de provincie en gemeenten binnen Zeeland relatief 'dichtbij elkaar staan'. Positief is dat partijen elkaar eenvoudig kunnen vinden. Tegelijkertijd bestaat het risico dat eenvoudig blokkades en impasses ontstaan. Topteam Krimp (2009) merkt op dat de onderlinge samenwerking niet officieel is geregeld in Zeeuws-Vlaanderen. De samenwerking is vrijblijvend en kan hierdoor onvoldoende adequaat zijn om de krimpopgave aan te pakken. Momenteel wordt bij sommige projecten afgeweken van de prestatie afspraken en uitstel gegeven van termijnen. Partijen worden niet altijd aangesproken op nalatigheid en onverantwoord gedrag, volgens de provincie. Scherpere afspraken en controle vanuit de provincie geeft duidelijkheid aan alle partijen en voorkomt meelifters gedrag van samenwerkingspartijen.

6.5.3 Meerwaarde

'In Zeeland heerst er een traditie van samenwerken' (respondent provincie Zeeland). De kwaliteit van de samenwerking wordt als ruim voldoende ervaren, maar is een schommelend proces. De fase van bewustwording is een proces wat niet altijd verloopt zoals je wilt, aldus een respondent. *'Je hebt altijd te maken met lokale belangen versus het lokaal overstijgende belang. De kunst is om samen meerwaarde te creëren door niet alleen te focussen op wat nu belangrijk is, maar wat Zeeland over 20 jaar nog steeds aantrekkelijk maakt. Daar is soms lef en bestuurskracht voor nodig'*. De samenwerking tussen de provincie, gemeenten en woningcorporaties leidt tot een vergroting van de provinciale bestuurskracht en versnelt de besluitvorming en slagvaardigheid van alle partijen. Daarnaast wordt samenwerken gezien als een noodzaak om gestelde doelen te bereiken, gezien er een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen de partijen in het netwerk.

De provincie krijgt positieve reacties van haar samenwerkingspartijen op haar sturing in het bewustwordingsproces en de lobby activiteiten bij de Rijksoverheid, wat heeft geleid tot financiële middelen en een structurele aanpak van het krimpvraagstuk. Er zijn ook enkele kritische geluiden. Gemeenten zijn bang voor een self fulfilling prophecy, aangezien krimp een negatieve uitstraling heeft op een regio. Wanneer de provincie zich profileert in het krimpvraagstuk wordt weinig nuancering gemaakt in de vorm en mate van krimp per gemeenten. Meer nadruk op regio specifieke prognoses en kenmerken is daarom gevraagd.

6.5.4 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten zijn van mening dat provincie Zeeland niet voldoende samenwerkt met andere partijen om tot een optimale afstemming te komen. Er is een gemiddelde score van **2,63** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De provincie spreekt partijen niet voldoende aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking. De respondenten geven aan deze activiteit belangrijk te vinden. Dit geldt voornamelijk voor het feit dat de provincie partijen moet motiveren om bij te dragen aan het gezamenlijke beleid en de samenwerking. Er is een gemiddelde score van **1,75** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

De woningcorporaties delen de mening van de gemeenten. Er is een gemiddelde score van **3,0** (gedeeltelijk oneens 3 – geheel oneens 4). De provincie brengt onvoldoende de juiste partijen bij elkaar en de samenwerking leidt niet tot voordelen voor alle partijen. De respondenten geven aan deze activiteit belangrijk te vinden, dit geldt voornamelijk op de bovengenoemde twee punten waarop de provincie slecht scoort. Er is een gemiddelde score van **1,83** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

6.6 Verantwoording

'Verantwoording en evaluatie zijn aspecten die weinig aandacht krijgen' (respondent provincie Zeeland). Verantwoording gaat over het toelichten en informeren van andere over de beleidsacties van de provincie en andere partijen. Hoewel specifieke verantwoording over het krimpvraagstuk uit blijft zijn er een aantal voorbeelden van verantwoording te noemen (verantwoordelijkheid). Daarnaast blijkt dat de provincie informeert naar de voortgang en resultaten van beleid (controle).

6.6.1 Verantwoording

In de notitie Het Routepad wordt teruggeblikt op experimenten die gestart zijn voor 2010, zoals het slopen en herbouwen van woningen in Aardenburg, de in dienst stelling van een huizenmakelaar en het project Renaissance Sas van Gent. Er worden een aantal leermomenten genoemd en de provincie geeft verantwoording over het verloop van deze projecten en verbeterpunten (Provincie Zeeland, 2010;51). De provincie gaat niet in op haar bijdrage en het verloop van de samenwerking.

In Het Routepad worden eindtermijnen per actie of plan aangegeven, waardoor verantwoordelijke partijen een deadline krijgen en voortgang moeten rapporten aan de provincie. Het blijft volgens een respondent echter een aandachtspunt om na een X-periode afstand te nemen van projecten en andere partijen te informeren over de genomen acties per project. Dit is noodzakelijk om verkokering van beleid te voorkomen en informatie te verschaffen aan andere partijen.

In de programmabegroting en het collegeprogramma worden doelen en beoogde effecten opgenomen die de provincie wil bereiken, al dan niet in samenwerking met andere, op het gebied van demografische ontwikkelingen. Er wordt verantwoording afgelegd door middel van begrotingen en de jaarrekening, welke onderdeel zijn van de interne planning- en controlecyclus. *'Bevolkingsdaling is geen begrotingspost en verantwoording vindt versnipperd plaats via andere posten zoals meetpunten uit het omgevingsplan. Het gehele provinciaal bestuur heeft de complete verantwoording voor het krimpvraagstuk'* (respondent provincie Zeeland). In de verantwoordingsprocessen ligt de nadruk op eigen doelen en prestaties en minder op de samenwerkingsresultaten. Er is eenmalig een mondelinge evaluatie geweest over de samenwerking en rolverdeling in de stuurgroep Zeeuws-Vlaanderen, na aanleiding van belemmeringen in de beleidsuitvoering en informatietekort van wethouders.

6.6.2 Controle

De voortgang van de benoemde acties in Het Routepad worden deels beoordeeld via bestaande rapportagemomenten. Over de voortgang van de overige acties wordt het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten halfjaarlijkse geïnformeerd (Provincie Zeeland, 2010;57). In maart 2011 is de eerste **Voortgangsrapportage bevolkingsontwikkeling Zeeland** gepubliceerd (Provincie Zeeland, 2011b). De acties die worden uitgevoerd in samenwerking met provincie Groningen en Limburg worden besproken net zoals de voortgang van de acties per beleidsthema. Op het domein Wonen zijn relatief weinig acties voltooid (2 van de 7). De voortgang van de acties worden intern geactualiseerd via het intranet. Diverse projectleiders geven periodiek een update van lopende acties, bij politiek gevoelige problemen volgt een brief naar de Provinciale Staten.

Bij een relatief matige urgentie van het krimpvraagstuk, is de noodzaak tot juridische afspraken klein, aldus een respondent. Op het convenant voor de wijk Oostburg na, heeft de provincie geen convenanten of overeenkomsten getekend welke gecontroleerd worden op (juridische) naleving. Er zijn tevens weinig schriftelijke vastleggingen over de taak- en rolverdeling tussen de diverse samenwerkingspartijen. *'Er zijn in de toekomst meerdere trajecten die vragen om convenanten en intentieverklaringen'* (respondent provincie Zeeland).

6.6.3 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten zijn van mening dat provincie Zeeland niet voldoende verantwoording aflegt over het eigen handelen en de resultaten van de samenwerking. Er is een gemiddelde score van **2,69** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De provincie vraagt onvoldoende naar het verloop van de samenwerking en de resultaten daarvan. De respondenten geven aan deze regie activiteit belangrijk te vinden. De gemiddelde score is **1,88** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). Vooral de terugkoppeling van de samenwerkingsresultaten en interesse in het verloop van de samenwerking wordt belangrijk geacht.

De woningcorporaties zijn ook van mening dat de provincie Zeeland niet voldoende verantwoording aflegt over de resultaten van de provincie en de samenwerkingsresultaten. Er is een gemiddelde score van **3,33** (gedeeltelijk oneens 3 – geheel oneens 4). Respondenten geven aan deze activiteit minder belangrijk te vinden. Er is een gemiddelde van **2,00** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). Alle verantwoordingsactiviteiten worden even belangrijk geacht door de respondenten.

6.7 Tevredenheid

De provincie geeft zichzelf een **7,0 tot 7,5** als rapportcijfer voor haar rol als regisseur. De gemeenten geven de provincie ongeveer hetzelfde cijfers; een **7,6**. Een respondent geeft aan dat het afhankelijk is van de individuele ambtenaar hoe invulling wordt gegeven aan de regierol van de provincie. Er heerst tevredenheid over de kennisvergaring en het bewustwordingsproces dat de provincie stimuleert. De provincie heeft een duidelijke beleidslijn uitgezet, het is echter niet helemaal duidelijk hoe de provincie actoren en activiteiten stimuleert en motiveert. Een andere respondent gaat hier verder op in door te stellen *'dat de provincie, gemeenten onvoldoende aanspreekt om maatregelen te nemen op het krimpvraagstuk'*. De provincie doet er verstandig aan om partijen meer aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en individueel gedrag. Daarnaast moet de provincie stoppen met het sturen op details en het 'pappen en nathouden' van partijen, aldus de respondenten.

Alle gemeenten geven aan dat de regierol vervuld zou moeten worden door de provincie. één respondent geeft aan dat deze regierol gedeeld moet worden met gemeenten. De antwoorden op de vraag wie momenteel daadwerkelijk de regierol vervult variëren. De provincie en gemeente worden genoemd als regisseur, volgens sommige heeft momenteel niemand de regie op het krimpvraagstuk.

De woningcorporaties geven de provincie gemiddeld een **6,0** voor de algemene invulling van de regierol op het vraagstuk bevolkingsdaling. Een respondent geeft aan zeer tevreden te zijn over de aanpak van de provincie in het bewustwordingsproces. Dit is onder andere terug te zien in betrokkenheid van inwoners, de discussies en visievorming die gestart zijn naar aanleiding van de notities Onverkende paden en Op pad. Daarnaast zijn er ook kritische geluiden; *'het tempo ligt erg laag en op financieel gebied gebeurt er nagenoeg niets'*. Woningcorporaties geven aan dat de provincie de focus moet leggen op overleg en communicatie met alle partijen uit het netwerk en deze partijen moet ondersteunen bij het maken van een integrale visie voor Zeeuws-Vlaanderen.

Alle woningcorporaties geven aan dat de regierol vervuld zou moeten worden door meerdere partijen; de provincie wordt consequent als één van de partijen genoemd. De meningen over wie momenteel feitelijk de regierol vervult, zijn verdeeld; niemand, het rijk in samenwerking met de provincie en de gemeente in samenwerking met woningcorporaties. Een respondent geeft aan dat als de provincie een actieve regierol wil spelen op dit vraagstuk ze *'veel meer op moeten pakken'*.

6.8 Conclusie

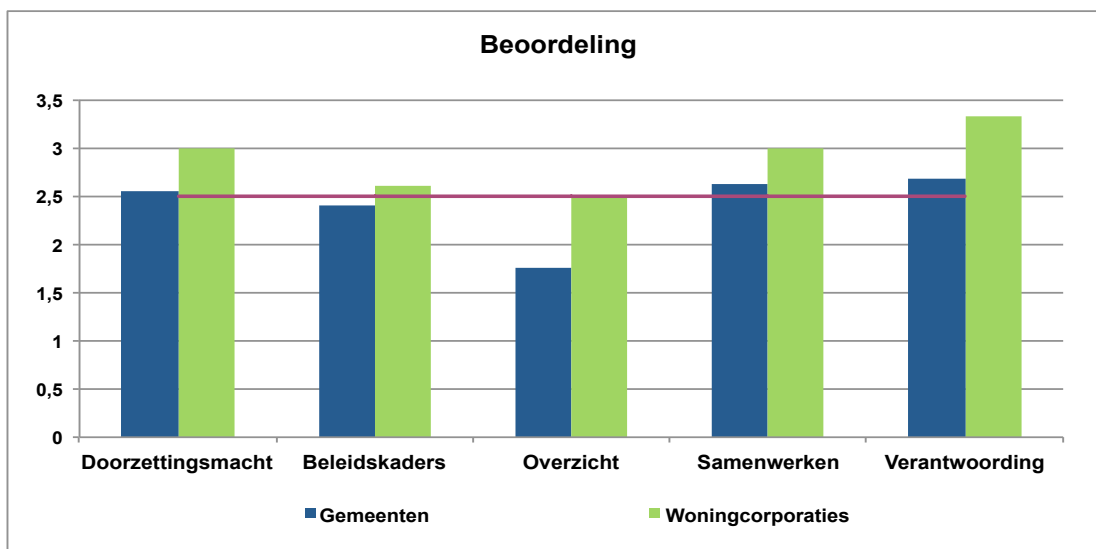
Door te bepalen in welke mate provincie Zeeland gebruik maakt van haar doorzettingsmacht en beleidskaders heeft ontwikkeld kan bepaald worden welke regiestijl het meest van toepassing is. Deze conclusie wordt getrokken op basis van bovenstaande analyse.

De provincie prefereert sturen met een zachte hand boven het tonen van juridische doorzettingsmacht, dit om autoritair gedrag te voorkomen. Er is wel een provinciale verordening met een bouwplafond en bundelingspercentage. Sturing wordt voornamelijk gegeven via het gebruik van positie en gezag tijdens bestuurlijke overleggen en financiële ondersteuning van herstructureringsprojecten. Daarnaast wordt advies en ondersteuning gegeven aan gemeenten door provincied medewerkers. Dit beeld wordt bevestigd door de krimpgemeenten die stellen dat de provincie niet voldoende gebruik maakt van haar juridische doorzettingsmacht maar wel voldoende persoonlijke middelen gebruikt om medewerking te verkrijgen van partijen. De woningcorporaties zijn van mening dat de provincie in zijn geheel niet voldoende gebruik maakt van haar doorzettingsmacht.

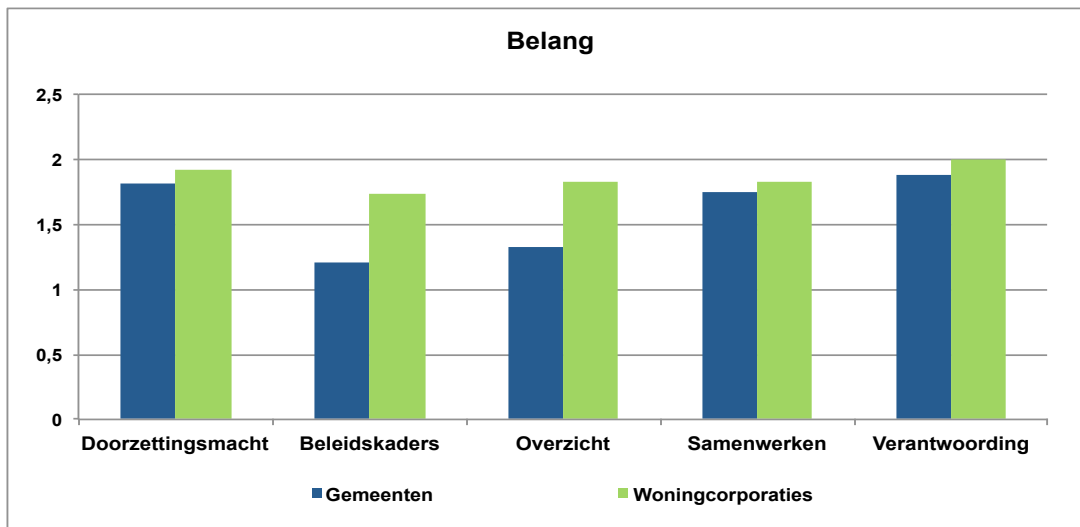
De provincie heeft door middel van een aantal beleidsnotities een beleidskader geformuleerd. De reeks beleidsnotities *Onverkende Paden* (probleemanalyse), *Op Pad* (visievorming) en *Het Routepad* (actieplan) geven een duidelijk beeld van de gewenste koers en beleid van de provincie Zeeland. De provincie geeft in de notities ook haar rol en functie aan en de toekomstige beleidsacties die genomen worden. De krimpnotities zijn echter niet altijd consistent qua visie en oplossingsrichtingen.

Op basis van deze analyse kan de provincie Zeeland getypeerd worden als een **visionaire regisseur**. Kijkend naar het conceptueel model zal de provincie vanuit deze regiestijl relatief veel aandacht besteden aan de regie activiteit **beleidskaders en overzicht**. Deze verwachting wordt bevestigd in de analyse. De provincie besteedt relatief veel aandacht aan het verkrijgen van kennis over de gevolgen van krimp en van de partijen in Zeeuws-Vlaanderen, de notitie *Onverkende Paden* en *Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen* zijn voorbeelden hiervan. De campagne *Nieuw!Zeeland* heeft de belangen van vele partijen inzichtelijk gemaakt, wat bevorderd wordt door de kleinschaligheid en persoonlijke contacten in Zeeland. De provincie heeft echter niet geheel in beeld wat de belangen en het beleid is van partijen buiten Zeeuws-Vlaanderen.

Naast de analyse hebben de provincie (interviews), gemeenten en woningcorporaties (online vragenlijst) de regiestijl van de provincie getypeerd. Uit de resultaten blijkt dat er geen consistent beeld is over de provinciale regiestijl. Wel kan geconcludeerd worden dat geen van de partijen de provincie typeert als een uitvoeringsgerichte regisseur. De kringgemeenten typeren de provincie Zeeland als een beheersingsgerichte en visionaire regisseur. De woningcorporaties typeren de provincie als een faciliterende regisseur. De provincie zelf is het meest diffuus wanneer het gaat om de typering; er worden drie verschillende regiestijlen aangewezen, variërend van beheersingsgerichte en visionaire regisseur tot faciliterende regisseur. Een aantal respondenten geeft een combinatie van regiestijlen aan. In de toekomst zal de regiestijl van de provincie wijzigen door de beperking van financiële middelen en politieke veranderingen, aldus de respondenten. Deze verandering zal de doorzettingsmacht verminderen waardoor de faciliterende en visionaire regiestijl meer aannemelijk wordt voor de provincie Zeeland.



Figuur 8: Resultaten gemeenten en woningcorporaties over beoordeling van regie activiteiten provincie Zeeland.



Figuur 9: Resultaten gemeenten en woningcorporaties over belang van regie activiteiten provincie Zeeland.

Uit bovenstaande figuren blijkt dat de Zeeuwse woningcorporaties minder tevreden zijn over de provinciale regierol en de invulling daarvan dan de ondervraagde krimp gemeenten (zie figuur 8; groene scores zijn hoger dan de blauw scores). Dit is ook terug te zien in het lagere rapportcijfer. De regie activiteit verantwoording is volgens beide partijen het minst voldoende, de provincie legt onvoldoende verantwoording af over haar eigen handelen en de samenwerkingsresultaten (scores overstijgen de rode lijn). Dit is opvallend omdat uit de analyse blijkt dat er verantwoording wordt afgelegd door middel van de begroting en het collegeprogramma, hoewel dit versnipperd is. Ook is een voortgangsrapportage gemaakt over de resultaten van lopende programma's en beleidsacties. Beide ondervraagde doelgroepen achten deze regie activiteit het minst belangrijk (zie figuur 9; scores zijn het hoogst op deze activiteit bij beide doelgroepen).

De krimp gemeenten zijn van mening dat de provincie voldoende overzicht heeft op het krimp vraagstuk en partijen in het netwerk. Ook de woningcorporaties bestempelt deze regie activiteit als de activiteit waar de provincie het beste in is, hoewel er een neutrale score is van 2,50 (zie figuur 8; scores blijven onder de rode lijn). Daarnaast is het opvallend dat beide doelgroepen de regie activiteit beleidskaders na overzicht als meest voldoende bestempelen. De provincie heeft voldoende beleidskaders ontwikkeld met een koersbepaling en doelstellingen. Deze beoordelingen bevestigen het beeld van het conceptueel model dat de provincie Zeeland een sterke focus legt en relatief veel aandacht besteed aan de regie activiteit overzicht en beleidskaders. Het conceptueel model wordt tevens bevestigd wanneer wordt gekeken naar het belang dat de doelgroepen hechten aan de regie activiteiten. Zowel de ondervraagde woningcorporaties als de gemeenten zijn van mening dat het ontwikkelen van beleidskaders erg belangrijk is, gevolgd door het hebben van overzicht op alle partijen en het krimp vraagstuk (zie figuur 9; de staven zijn relatief klein).

7. Limburg

In dit hoofdstuk komen de resultaten van de documentenanalyse, interviews en online vragenlijst samen tot een analyse. De eerste drie paragrafen gaan in op de regiestijl van de provincie Limburg. De mate van doorzettingsmacht en beleidskader ontwikkeling wordt besproken. Paragraaf 4, 5 en 6 laten zien hoe de provincie invulling geeft aan haar regierol. De informatie wordt gestructureerd aan de hand van de operationalisering. Iedere paragraaf wordt afgesloten met de resultaten van de online vragenlijst die is ingevuld door 7 gemeenten en 4 woningcorporaties. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de volgende deelvragen worden beantwoord;

- *Welke regiestijl passen de provincies die te maken hebben met krimpregio's toe en hoe geven ze daar feitelijke invulling aan?*
- *Welke regiestijl hanteren de provincies volgens krimpgemeenten en woningcorporaties en hoe beoordelen ze de regie activiteiten?*

A. Regiestijl

De regiestijl van de provincie wordt bepaald door de mate waarin de provincie gebruik maakt van haar doorzettingsmacht en beleidskaders heeft. Bij doorzettingsmacht is gekeken naar de inzet van juridische bevoegdheden, financiële bronnen, posities in het netwerk en het overtuigend inzetten van argumenten. Met deze middelen kan de provincie, waar nodig, andere partijen haar wil opleggen en medewerking afdwingen. Voor de mate van beleidskader ontwikkeling is de visievorming, doelbepaling en het opstellen van beleidsplannen van belang. Beide componenten komen in onderstaande twee paragrafen aan bod. Deze sectie sluit af met een typering van de regiestijl van de provincie Limburg.

7.1 Doorzettingsmacht

De provincie toont haar doorzettingsmacht door middel van afdwingbare juridische wetgeving zo min mogelijk. *'Stille diplomatie heeft momenteel de primaire voorkeur boven harde regie, om samen tot een oplossing te komen'* (respondent provincie Limburg). De provincie geeft voorkeur om langs de lijn van verleidingen en overleg sturing uit te oefenen op het beleid van partijen. Een typerend voorbeeld is het reduceren van de handleiding bestemmingsplannen. De provincie heeft vanuit deze gedachtlijn besloten om geen provinciale verordening te ontwikkelen. Het **collegeakkoord 2011-2015** geeft echter aan dat de provincie haar wettelijke doorzettingsmacht wel wil inzetten: de provincie zet in op een maximale benutting van de beschikbare wettelijke instrumentarium om de woningmarkt in Limburg kwantitatief en kwalitatief in overeenstemming te brengen met de vraag (PVV e.a., 2011;13). In het **Provinciaal omgevingsplan** wordt aangegeven dat de provincie een inpassingsplan opgesteld of reactieve aanwijzing geeft als gemeenten in gebreke blijven met beleidsontwikkeling/uitvoering en lokaal beleid niet aansluit op de provinciale visie (Provincie Limburg, 2006a).

De provincie zet ook financiële middelen in om haar doorzettingsmacht te tonen. De regio wordt daarmee gestimuleerd om samen tot een beleidsplan en cofinanciering te komen, als voorwaarde om aanspraak te maken op provinciale gelden. *'De provincie beschikt over een investeringsfonds van 160 à 200 miljoen euro. Partijen zoeken samenwerking met de provincie voor financiële ondersteuning'* (respondent provincie Limburg). Deze miljoenen worden verdeeld over diverse fondsen. Provinciale gelden worden in principe niet ingezet voor het slopen van corporatiebezit maar wel voor krimpgelateerde projecten van gezamenlijke partijen. Door het Rijk, de provincie en gemeenten wordt bijvoorbeeld een transformatiefonds van 44 miljoen euro ingesteld voor de aanpak van de herstructurering in Parkstad Limburg (Provincie Limburg, 2010a;16). Provincie Limburg heeft een totaal budget van 16,2 miljoen euro voor stadsvernieuwing en herstructurering door middel van ISV-gelden (Provincie Limburg, 2010b;19). In vorige collegeperiode had de provincie beschikking over een regiofonds waarin door zowel Parkstad als de provincie in 4 jaar in totaal 25 miljoen euro werd ingebracht

(Parkstad Limburg, 2010a;13). De regiofondsen zijn afgeschaft door het nieuwe college. In plaats hiervan worden beleid specifieke fondsen opgericht zoals het leefbaarheidsfonds. *'Er is momenteel weinig zicht op de toekomstige financiële inbreng van de provincie'* (respondent provincie Limburg). Er worden diverse bedragen genoemd, maar het is onduidelijk hoeveel geld beschikbaar is voor krimpgerelateerde projecten. De provincie geeft aan dat de huidige financiële middelen niet toereikend zijn voor de herstructureringsopgave die noodzakelijk is in de provincie Limburg. De provincie geeft tevens sturing via de lijn van financieel toezicht op gemeentelijke financiën. 21 Limburgse gemeenten ontvangen een krimpbijdrage uit het gemeentefonds. De provincie heeft aangegeven voorkeur te hebben voor een krimp paragraaf in de gemeentebegroting om zicht te krijgen op de kostenopgave van krimpende gemeenten. Door inzage in financiële bestedingen van deze bijdrage kan de provincie ingrijpen bij 'verkeerde' of onverantwoordelijke uitgaven.

De provincie kan doorzettingsmacht tonen op basis van strategische grondposities. De provincie heeft door middel van een speciaal grondbedrijf grondposities geworven binnen Limburg. Uitrust en verkoop van gronden geeft de provincie een sturingsmiddel in handen, voornamelijk op het gebied van ruimtelijke ordening.

Uit de interviews blijkt dat de provincie via de zachte benadering sturing geeft aan partijen in het krimp vraagstuk. Door middel van gezag, positie en interventie oefent de provincie invloed uit tijdens overleggen. De provincie zit nadrukkelijk aan tafel bij grootschalige gebiedsontwikkeling (17 beeldbepalende ontwikkelingen) voor de beleids- en investeringsbepalingen. Bij project Greenport is bijvoorbeeld een gedeputeerde voorzitter van de stuurgroep. De provincie biedt ondersteuning aan gemeenten en woningcorporaties door middel van onderzoek en kennisdeling. Zo is er een (leer)traject gestart om gemeenten te ondersteunen bij ruimtelijke plannen. Elk van de vier stedelijke gemeenten in Parkstad kunnen eenmalig beroep doen op de kennis van de provincie voor een businesscasus. De provincie rekent wel op professionele inzet van gemeentelijke medewerkers om zodoende een leereffect te creëren. Wanneer gemeenten en andere partners niet tijdig de juiste/complete gegevens aanleveren kan de provincie er voor kiezen niet aanwezig te zijn bij het betreffende overleg. Hiermee 'dwingt' de provincie professionaliteit af op gezamenlijke projecten. De provincie kan op basis van detailinformatie helpen bij het ontwikkelen van een intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst en realisatieovereenkomst. Een tweetal provinciale projectmanagers en deskundige uit de vastgoedmarkt ondersteunen het ontwikkelen van de herstructureringsopgave op wijkniveau bij een aantal projecten in Parkstad. Deze initiatieven zijn ontwikkeld vanuit de filosofie van grote gemeentelijke verantwoordelijkheid op het gebied van ruimtelijke ordening.

7.1.1 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten zijn van mening dat provincie Limburg niet voldoende gebruik maakt van haar doorzettingsmacht. Er is een gemiddelde score van **2,79** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De gemeenten zijn van mening dat de provincie niet voldoende gebruik maakt van haar formele juridische bevoegdheden om medewerking van relevante partijen te krijgen. De respondenten vinden het belangrijk dat de provincie doorzettingsmacht toont en gebruikt, voornamelijk door financiële middelen. Er is een gemiddelde score van **1,64** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

De woningcorporaties delen de mening van de gemeenten. Er is een gemiddelde score van **3,00** (gedeeltelijk oneens 3 – geheel oneens 4). De respondenten zijn van mening dat de provincie niet voldoende gebruik maakt van haar formele juridische bevoegdheden om medewerking van relevante partijen te krijgen. De woningcorporaties hechten minder belang aan doorzettingsmacht dan gemeenten, hoewel ze dit nog wel belangrijk vinden. Er is een gemiddelde score van **2,00** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). De inzet van juridische doorzettingsmacht wordt belangrijk gevonden.

7.2 Beleidskader

De provincie en Parkstad Limburg hebben een veelvoud aan beleidsnotities gepubliceerd met daarin de koersbepaling voor het krimpvraagstuk. De provincie besteedt in vergelijking met Parkstad Limburg relatief weinig aandacht aan concrete beleidsformulering en acties op het gebied van wonen.

In het **coalitieakkoord 2007-2011** is demografie genoemd als verbindingslijn; een onderwerp wat op alle beleidsterreinen en in de vijf programma's is terug te vinden. Het college heeft een aanzet gegeven om via thematisch werken binnen de provincie bovensectorale belangen te verbinden en met andere partijen tot een gezamenlijke agendering te komen van vraagstukken die belangrijk zijn, zoals demografie en internationalisering (CDA e.a., 2007).

Het uitgangspunt van de provincie is om bevolkingsdaling te zien als kans om de provinciale sociale en economische structuur te verbeteren. De doelstelling is om bevolkingsdaling in Limburg aan te wenden om verdere groei in ruimtelijke, economische en sociale kwaliteit te realiseren. De vrijkomende ruimte moet kwaliteit toevoegen aan de leefomgeving in de betreffende krimpregio's. De pocketparkjes in Heerlen zijn hier een goed voorbeeld van. *'De provincie stuurt op kwalitatieve herstructurering en herhaalt haar visie consequent en wil daarmee andere partijen verleiden om de provinciale visie over te nemen in regionale plannen'* (respondent provincie Limburg). Deze visie is uitgewerkt in drie subdoelen in de notitie **Ruimte voor vernieuwing**:

- De provincie agendeert het vraagstuk bij overheden en maatschappelijke instellingen en eist een nationale voorlopers rol voor Limburg op.
- De provincie zorgt ervoor dat inzicht in de ontwikkelingen en de gevolgen van bevolkingsdaling voor de Limburgse samenleving, verworven en ontsloten wordt.
- De provincie ontwikkelt samen met de partners een strategie voor de krimpvraagstukken en werkt deze uit tot een gezamenlijke agenda (Provincie Limburg, 2008;3).

Provincie Limburg gericht zich op een goede samenhang tussen de regionale woningbouwprogramma's en de herstructureringsopgave. Dit wordt nader uitgewerkt in de provinciale en regionale woonvisies. *'Het provinciaal omgevingsplan kan als leidend worden beschouwd voor gemeentelijke beleid, maar woonvisies worden niet direct gestuurd door de provincie'* (respondent provincie Limburg). De **Provinciale woonvisie Limburg** geeft het provinciaal beleid aan op het terrein van volkshuisvesting, bouwen en wonen. De provincie typeert zichzelf als aanjager, regisseur, stimulator en intermediair tussen diverse partijen. De provincie ziet een belangrijke taak voor zichzelf weggelegd om tot een goede afstemming te komen voor woningbouwafspraken op bovenlokaal niveau. De provincie voert hierbij de regie tot het realiseren van gezonde marktverhoudingen en onnodige concurrentie tussen regio's te voorkomen. Ook geeft de provincie aan dat als nieuwbouwplannen strijdigheid tonen met het provinciaal belang, de provincie tegen dit plan kan optreden voor middel van Wro-instrumenten (Provincie Limburg, 2011). De **Regionale Woonvisie** vormt het kader voor de bovenlokale afstemming van de lokale woningbouwprogramma's, borgt samenwerking met woningcorporaties en marktpartijen, stuurt op kwaliteit en geeft de bandbreedte voor het indicatieve programma van de regio aan (Parkstad Limburg, 2006;6). Afstemming tussen Parkstad en de provincie wordt gewaarborgd doordat de provincie geen planologische medewerking geeft aan projecten die niet het fiat van de regio Parkstad hebben (Parkstad Limburg, 2006;34). Op basis van de regionale en gemeentelijke woonvisie worden afspraken gemaakt met woningcorporaties over de herstructurering – en sloopopgave.

Er is veel onduidelijkheid over de manier en in welke vorm de visie op het krimpvraagstuk tot stand komt. *'Visievorming en beleidsontwikkeling met betrekking tot krimp, wordt zoveel mogelijk samen met andere gemeenten en woningcorporaties gemaakt'* (respondent provincie Limburg). Een andere respondent zegt echter; *'De provincie schrijft vaak zelfstandig een visie en wil andere partijen overtuigen van de juistheid ervan.'*

Het is aan te raden om met andere partijen te overleggen als basis voor een visie- en gedachtevorming'. In de notitie Ruimte voor Vernieuwing staat dat de provincie rond 2008 gemeenten meer verantwoording heeft gegeven als het gaat om de inrichting van de ruimte en demografische ontwikkelingen (Provincie Limburg, 2008;8). De visievorming en beleidsinvulling wordt grotendeels overgelaten aan gemeenten. De vraag is of deze filosofie kan worden voortgezet in de toekomst. De provincie merkt dat bovenlokale belangen uit het oog worden verloren en gemeenten proberen krimp te keren door te zoeken naar woningbouwmogelijkheden, wat mogelijk leidt tot intergemeentelijke concurrentie. Gemeentelijke bestuurders zijn wel in staat een visie te vormen op het krimpvraagstuk maar worden gehinderd door electorale afstraffing van inwoners wanneer bovengemeentelijke prestaties zijn opgenomen in de visie; 'slopen voor de burens verkrijgt geen steun van inwoners en levert geen stemmen op' (respondent provincie Limburg).

Om invulling te geven aan de visie en de beleidsuitvoering is een Verzilveringsagenda opgesteld waarop projecten staan die kunnen bijdrage om de kansen van vergrijzing en bevolkingskrimp op te pakken (Provincie Limburg, 2006b;13). Deze agenda is wel enigszins gedateerd. Bij elk van de 9 programma's wordt de concrete acties op korte termijn belicht. De provincie wil urgente lokale vraagstukken koppelen aan provinciaal sectoraal beleid. Bijvoorbeeld het selecteren van 5 wijken in Parkstad voor de Limburgse Wijkaanpak. De provincie kan zich echter nog meer richten op integraal beleid, zonder dat wettelijke bevoegdheden en taken daarin een rol spelen. *'Je gaat erover, of niet, gaat hier niet op'* (respondent provincie Limburg). Er is geen concreet actieplan voor bevolkingsdaling waarin de provincie de beleidsuitvoering, programma's en tijdslijnen uitzet.

De commissie Deetman heeft een toekomstperspectief neergezet voor de provincie Limburg in de notitie **Ruimte voor waardevermeerdering**. Deze commissie is aangesteld omdat de provincie voornamelijk aan de slag is gegaan met korte termijn vraagstukken. Deetman adviseert de provincie zich te richten op een viertal punten; een vitale economie, toekomstbestendig en kwalitatief hoogwaardig onderwijs, een goed werkende woningmarkt en zorg op maat (Adviescommissie Deetman, 2011;11). De provincie moet een sturende rol hebben in het maken van afspraken over een systeem van woningbouwcontingentering. Er wordt advies gegeven per regio, de commissie adviseert de provincie hetzelfde te doen; meer nadruk leggen op gedifferentieerde benadering per regio en ook anticiperregio's betrekken in de samenwerking.

7.2.1 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten hebben een neutrale mening over de mate waarin de provincie Limburg voldoende beleidskaders heeft ontwikkeld met een koersbepaling op het krimpvraagstuk. Er is een gemiddelde score van **2,51** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). Deze score ligt dichtbij het neutrale punt van 2,50 waardoor geen expliciet oordeel gegeven wordt. Het blijkt dat de provincie niet voldoende met relevante partijen in gesprek gaat over de gewenste beleidskoers maar wel voldoende een gezamenlijke visievorming stimuleert. De respondenten geven aan deze activiteit belangrijk te vinden. Dit heeft voornamelijk betrekking op het feit dat de provincie in overstemming moet handelen met de geformuleerde beleidskaders. Er is een gemiddelde score van **1,57** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

De woningcorporaties zijn van mening dat provincie Limburg niet voldoende beleidskaders heeft met daarin hoofdlijnen om bepaalde doelstellingen te verwezenlijken op het krimpvraagstuk. Er is een gemiddelde score van **2,90** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). Ook deze respondenten vinden dat de provincie niet voldoende met relevante partijen in gesprek gaat over de gewenste beleidskoers en niet handelt in overeenstemming met het geformuleerde beleidskaders. De respondenten geven aan deze activiteit minder belangrijk te vinden. Er is een gemiddelde score van **2,10** (belangrijk 2 – minder belangrijk 3).

7.3 Stijl

Het krimpvraagstuk ligt op diverse bestuursniveaus en is dermate complex dat er volgens de provincie Limburg geen sprake is van provinciale sturing of regievoering. De complexiteit en gelaagdheid van het vraagstuk eist samenwerking van meerdere partijen en diverse bestuurslagen. *'Krimp leidt tot een opwaartse druk van het schaalniveau, dit kan een verklaring zijn voor het feit dat de regierol van de provincie veel wordt benadrukt. Het woord regie suggereert autoritair gedrag, dit is het niet geval in Limburg'* (respondent provincie Limburg). In Limburg zorgt een te strakke regierol voor spanningen. Er is deels behoefte aan een regisseur, maar de provincie heeft een traditie om gemeenten te erkennen als gelijkwaardige partner en bevoegdheden / verantwoordelijkheid te verdelen. De provincie gaat bij haar sturingsstrategie uit van een grote gemeentelijke verantwoordelijkheid op het krimpvraagstuk. Het is echter niet vanzelfsprekend dat deze partij het krimpvraagstuk oppakt.

De mate en vorm van regie wordt bepaald door het functioneren van de regio's. De provincie geeft weinig sturing zolang gemeenten en woningcorporaties voldoende beleid ontwikkelen en samenwerken. Parkstad heeft bijvoorbeeld de bevoegdheden van gemeenten overgenomen met betrekking tot gemeentelijke woningbouwplannen om zo tot snelle beleidsvorming en uitvoering te komen. Gemeenten zijn zich ervan bewust dat de provincie en de Rijksoverheid kunnen ingrijpen wanneer beleidsvorming en overeenstemming tussen partijen uit blijft en voelen dit als druk om zelf actie te ondernemen. Daarnaast is de mate van regie afhankelijk van het beleidsterrein, de complexiteit van het vraagstuk en de fase van bewustwording waarin de partijen verkeren. De provincie neemt meer regie zodra het vraagstuk betrekking heeft op meerdere partijen en eigen belangen worden verdedigd terwijl regionale afstemming vereist is. Wanneer partijen de urgentie van de herstructureringsopgave inzien en bewustwording aanwezig is, zal de sturing van de provincie minder groot zijn. Ook de sturing vanuit ministeries is bepalend; bij aandacht vanuit het Rijk voor knelpunten in de krimpregio's, zal de provincie een stapje terug doen.

De mate van sturing wordt gekenmerkt door een golfbeweging. In het verleden werd strikte sturing gegeven op het ruimtelijke domein (richtcijfers voor woningbouwplanning). In de vervolgperiode is de verantwoordelijkheid weggelegd bij de regio's. Met de groeiende bewustwording van krimp en het bundelingsbeleid⁹ is de vraag naar provinciale regie gegroeid, voornamelijk bij kleinere gemeenten. *'Op het beleidsterrein wonen vraagt de ontwikkeling om de discussie te heropenen om de regierol te laten toenemen'* (respondent provincie Limburg). Het **coalitieakkoord 2011-2015** gaat in op de (toekomstige) rol van de provincie; de provincie streeft naar meer sturing op het punt van volkshuisvesting en zet in op een maximale benutting van beschikbare wettelijke instrumentarium om de woningmarkt in overeenstemming te brengen met de vraag. De provincie wil een goede afstemming met woningcorporaties in het bestaande transformatiefonds (PVV e.a., 2011;13). In tegenstelling tot de vorige collegeperiode is er momenteel geen coördinerend gedeputeerde voor demografische ontwikkelingen. Demografie is ingebed in de beleidsportefeuilles van alle gedeputeerden.

De provinciale regiestijl wordt momenteel getypeerd door een bottom-up benadering; samenwerking met en inbreng van partijen is van groot belang. De provincie werkt er naar toe om andere partijen in staat te stellen beter met het krimpvraagstuk om te gaan, aldus een respondent. *'De gewenste vorm van sturing is samenwerking met andere partijen op basis van gelijkheid en vanuit een gezamenlijk gevoelde urgentie'* (respondent provincie Limburg).

Er is bij de drie respondenten een vrij eenduidig beeld van de rol van de provincie als regisseur.

- De provincie Limburg is voornamelijk een visionaire regisseur. De provincie richt zich op resultaten en spreekt partijen aan op verantwoordelijkheden. De provincie maakt hierbij gebruik van haar financiële middelen.

⁹ Bundeling van woningbouw in centrum/bebouwde kernen.

- De provincie is een visionaire regisseur. De provincie moet een bepaalde visie hebben en haar inzet moet ergens toe leiden. Bovengemeentelijke belangen worden gewaarborgd door een lange termijn visie. Sectoroverstijgend denken en handelen is een taak van de provincie. De respondent is van mening dat de provincie zich in de toekomst mogelijk meer zal profileren als uitvoeringsgerichte regisseur.
- De provincie Limburg hanteert een mengvorm van diverse regiestijlen, afhankelijk van de beleidsfase. In de beginfase is vooral de visionaire regiestijl van toepassing geweest, onder andere om bewustwording bij andere partijen te creëren.

		Eigen 'script' of beleidskader			
		Ja		Nee	
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)		Uitvoeringsgerichte regisseur	
	Nee	Visionaire regisseur	3x	Faciliterende regisseur	

Figuur 10: Regiestijl volgens provincie Limburg.

7.3.1 Gemeenten en woningcorporaties

Wanneer de scores van de vorige twee componenten (doorzettingsmacht & beleidskaders) per doelgroep tegen elkaar worden afgezet kan de regiestijl bepaald worden. De scores liggen erg dicht tegen het neutrale punt aan waardoor geen expliciete regiestijl geduid kan worden. De gemeenten zijn van mening dat de provincie niet voldoende doorzettingsmacht inzet (score 2,79) en hebben een neutrale houding ten opzichte van de mate waarin voldoende beleidskaders zijn ontwikkeld (score 2,51). Deze score wijst in de richting van een visionaire regisseur en faciliterende regisseur.

De woningcorporaties zijn van mening dat de provincie haar doorzettingsmacht niet voldoende inzet (score 3,00) en niet voldoende beleidskaders heeft ontwikkeld (score 2,90). Deze score wijst in de richting van een faciliterende regisseur.

		Eigen 'script' of beleidskader			
		Ja		Nee	
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)		Uitvoeringsgerichte regisseur	
	Nee	Visionaire regisseur	1x	Faciliterende regisseur	2x

Figuur 11: Regiestijl volgens gemeenten en woningcorporaties in Limburg.

B. Regie activiteiten

Nu in beeld is welke regiestijl de provincie Limburg hanteert wordt gekeken hoe de provincie invulling geeft aan deze stijl door middel van de regie activiteiten overzicht, samenwerken en verantwoording. In hoofdstuk 3 en 4 is gesteld dat de regie activiteit beleidslijnen gelijk is aan de component beleidskaders, daarom wordt voor deze regie activiteit verwezen naar paragraaf 2. Iedere paragraaf start met een conclusie waarna dieper wordt ingegaan op de bevindingen die voortkomen uit de interviews en documentenanalyse.

7.4 Overzicht

De overheid moet streven naar een totaal beeld van alle acties en informatie, maar dit is onbereikbaar gezien de omvang van het vraagstuk, aldus een respondent. Uit onderstaande analyse blijkt dat de provincie via verschillende wegen een totaalbeeld probeert te krijgen van het vraagstuk krimp. Er wordt bijvoorbeeld veel onderzoek gedaan om informatie te verzamelen en kennis te vergaren (deskundigheid). Door de hoeveelheid aan partijen heeft de provincie moeite om alle belangen en agenda's in kaart te brengen (actoren). Er wordt relatief weinig aandacht besteedt aan het inzichtelijk maken van beleid van andere partijen (beleid).

7.4.1 Deskundigheid

Sinds 2006 heeft de provincie haar focus gelegd op het vergaren en samenbrengen van kennis over bevolkingsdaling. De website www.vanmeernaarbeter.nl is één de van instrumenten die daarvoor wordt gebruikt. De provincie stimuleert partijen om acties, pilots en bijeenkomsten te melden op de website zodat informatie toegankelijk wordt. Als voorloper van de website is een groep van circa 80 deskundigen bij elkaar gebracht in het kennisknooppunt krimp om inzicht te krijgen in het krimpvraagstuk en de gevolgen per beleidsterrein te analyseren. Afhankelijk van de agenda komen diverse deskundigen en de provincie tweemaandelijks samen. Landelijke en regionale gebeurtenissen worden besproken. De verspreiding van kennis en informatie kan echter beter. Tijdens ambtelijke overleggen blijkt dat partijen zoals gemeenten, niet op de hoogte zijn van lopende acties en programma's. De oplossing moet gezocht worden in de richting van persoonlijk contact, bijvoorbeeld door groei- en krimp bijeenkomsten en dus niet zozeer in online hulpmiddelen, aldus een respondent.

De provincie Limburg heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op onderzoek en analyse om de gevolgen van krimp in beeld te krijgen. Door objectiveren wordt het krimpvraagstuk verzakelijkt en wordt inzicht gekregen in feiten en cijfers. De provincie gaat systematisch te werk door middel van de XYZ methode. X = wat is het probleem? Y = wat kan de provincie in samenspel met gemeenten doen? Z = wat zijn de vraagstukken? Er is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de financiële situatie van woningcorporaties in samenwerking met het Rijk, gemeenten en woningcorporaties. Het rapport **Limburg transformeert** gaat in op de maatschappelijke opgave van woningcorporaties en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. Dit onderzoek geeft inzicht in de herstructureringsopgave, de investeringsvoornemens en mogelijkheden van de woningcorporaties en de gewenste rolverdeling tussen de drie partijen (Provincie Limburg, 2007). Voor Parkstad is een maatschappelijke kosten batenanalyse opgesteld die inzicht geeft in de krimp op de opgave op het beleidsterrein wonen. Zo blijkt dat zonder maatregelen de leegstand in sommige wijken kan oplopen tot 30% en de prijzen van goedkope koopwoningen kunnen dalen tot 20%. Belangrijk inzicht is dat een transformatieprogramma van de woningmarkt een maatschappelijke opbrengst heeft van 1,2 miljard (Provincie Limburg, 2010a;31). *Het is uit de MKBA gebleken dat investeren in krimp regio's uiteindelijk goedkoper is dan struisvogel politiek toepassen*' (respondent vragenlijst). Samen met Parkstad en het Rijk is een MIRT-onderzoek¹⁰ gestart naar innovatieve instrumenten om de gevolgen van krimp aan te pakken. Er wordt onderzoek gedaan naar het intrekken en wegbestemmen van onbenutte bouwtitels, samenvoegen van woningen en optimaliseren van financieringsstromen. Een onderzoeksbureau inventariseert momenteel welke woonbestemmingen in aanmerking komen om opgeheven te worden en welke strategie daarvoor gevolgd kan worden (Provincie Limburg, 2010a;16).

7.4.2 Actoren

De provincie Limburg krijgt zicht op de belangen en meningen van gemeenten en woningcorporaties door middel van informele contacten. *'De ambtelijke en bestuurlijke lijnen zijn kort waardoor problemen snel gesignaleerd worden'* (respondent provincie Limburg). Contactpersonen per regio dragen hier aan bij. Ook betreft de provincie andere partijen om tot

¹⁰ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

een overzicht aan opgave en ideeën te komen, verschillende onderzoeken zijn daarvan het voorbeeld. Daarnaast is de provincie actief in diverse bestuurlijke en ambtelijke werkgroepen waardoor ze inzicht krijgt in de belangen en agenda's van partijen. Gezien het grote aantal partijen is het echter de vraag of de provincie een compleet actueel beeld heeft van alle actoren en zich niet te sterk richt op Parkstad Limburg.

7.4.3 Beleid

Inzicht in beleidsacties wordt verkregen via de krimpparagrafen van gemeentelijke begrotingen (besteding rijks gelden) en via de regionale en gemeentelijke woningbouwplannen. De provincie ziet erop toe dat in de krimpparagraaf het extra rijks geld voor de krimp regio's wordt toegeschreven aan acties die bedoeld zijn om de noodzakelijke transitie waar te maken. Via de gemeentefinanciën probeert de provincie samenhang in beleid tussen diverse gemeenten te ontdekken. Ze brengt gemeenten bij elkaar die afzonderlijke gelijksoortige beleidsplannen ontwikkelen. De provincie heeft een uitnodigende rol in deze intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Het thematiseren van beleid en strijdige belangen tussen gemeenten is een veelgenoemde activiteit van de provincie.

Op verzoek van de provincie is een **Regioprogramma Parkstad** opgesteld met daarin voorgenomen activiteiten van de regio op het krimp vraagstuk. In het programma komen ambities, strategieën en projecten samen voor een tijdshorizon van 2014, 2020 en 2040. Voor de pijlers herstructurering en economische structuurversterking wordt een overzicht gegeven van de opgave, hoe deze worden vormgegeven in programma's en met welke partijen wordt samengewerkt (Parkstad Limburg, 2010b). De provincie heeft hierdoor zicht op het beleid en de programma's van Parkstad Limburg. Het is niet met zekerheid te zeggen of dat ze ook over een totaal beeld van andere regio's beschikt. De provincie heeft wel bij alle regio's sterk ingezet op gebiedsagenda's. In deze agenda's worden een aantal prioriteiten per regio aangewezen.

7.4.4 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten zijn van mening dat de provincie Limburg voldoende overzicht heeft over de partijen in het netwerk en het vraagstuk krimp. Er is een gemiddelde score van **2,17** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De provincie heeft vooral voldoende overzicht van alle relevante partijen die betrokken zijn bij het krimp vraagstuk. De respondenten geven aan deze regie activiteit belangrijk te vinden. Er is een gemiddelde score van **1,64** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). De gemeenten hechten vooral veel belang aan het feit dat de provincie voldoende zicht heeft op alle relevante partijen.

De woningcorporaties zijn van mening dat de provincie niet voldoende overzicht heeft van de partijen in het netwerken en het vraagstuk krimp. Er is een gemiddelde score van **2,83** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De provincie heeft niet voldoende zicht op het samenspel tussen de relevante partijen en op het krimp beleid van partijen. De respondenten geven aan deze regie activiteit belangrijk te vinden, dit heeft voornamelijk betrekking op het feit dat de provincie de relevante partijen in beeld moet hebben, net zoals de doelen en belangen van de meest relevante partijen. Er is een gemiddelde score van **1,88** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

7.5 Samenwerken

Uit onderstaande analyse blijkt dat de provincie met een grote hoeveelheid partijen samenwerkt (meerdere actoren). De mate van inspraak en betrokkenheid verschilt per samenwerkingsvorm. Uit het rapport van commissie Deetman blijkt de provincie het aantal samenwerkingspartners kan vergroten door de focus te leggen op de hele regio Zuid-Limburg in plaats van de proefregio Parkstad Limburg. De provincie spant zich relatief weinig in om partijen te motiveren voor de samenwerking (motiveren). De provincie is tevreden over de kwaliteit van de diverse samenwerkingsvormen en kan zowel plus- als minpunten opsommen van de samenwerking (meerwaarde).

7.5.1 Meerdere actoren

Woningcorporaties werken samen met de provincie omdat de herstructureringsopgave gepaard gaat met hoge kosten en inzet van financiële middelen van de provincie wordt gevraagd. Daarnaast waakt de provincie over de samenwerking tussen woningcorporaties. *'De eerste woningcorporatie die beweegt, verliest het meest'. De woningcorporaties die als eerst begint met slopen, is af'* (respondent provincie Limburg) omdat de frictielegstand voor de totale woningmarkt daalt en andere woningcorporaties wel de baten hebben (huurinkomsten), maar (nog) niet de lasten van de sloopopgave. Daarnaast worden omliggende woningen meer waard door sloopactiviteiten. De provincie waakt voor bovenmatige benadeling van de ene corporatie boven de ander en stimuleert samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten.

Er zit verschil in de vorm en mate van samenwerking tussen diverse regio's. Regio Parkstad, met daarin 7 gemeenten, is sterk georganiseerd door middel van een bestuursraad en stuurgroepen en heeft (nog) een WGR+ status. Dit zorgt voor een sterke samenwerking tussen de gemeenten. Regio Heuvelland heeft nauwelijks een infrastructuur voor samenwerking, in tegenstelling tot de Westelijke Mijnstreek. Deze regio heeft een aantal domeinen aangewezen waarop wordt samengewerkt.

De provincie participeert in regionaal overleg van Parkstad Limburg maar niet in de bestuursraad. De provincie en Parkstad hebben in februari 2010 een samenwerkingsovereenkomst ondertekend. De inhoud van de overeenkomst vormt de regiovisie **Wij zijn wat we delen, wij zijn Parkstad**. In dit document is de wijze en inhoud van samenwerking vastgelegd tussen beide partijen. Op 5 tophema's is vastgelegd welke resultaten behaald moeten worden. De overeenkomst houdt in dat beide partijen kapitaal inbrengen en een gemeenschappelijke stuurgroep in het leven roepen om het programma tot uitvoering te brengen (Parkstad Limburg en Provincie Limburg, 2008). De verhouding tussen beide partijen is de afgelopen periode verscherpt. Parkstad krijgt een compliment voor haar aanpak, maar stelt zich echter vaker afhankelijk op en vraagt vaker om financiële steun dan andere partijen, aldus een respondent.

7.5.2 Motiveren

De provincie wil met meer nadruk dan voorheen de woningcorporaties aanspreken op hun taken. Daarom is de provincie enkele jaren geleden gestart met het proces Limburg Transformeert, *'waarbij zij met representatieve vertegenwoordiging van de Limburgse woningcorporaties spreekt over de toekomstige inzet en investeringen'* (respondent provincie Limburg). Deze dialoog over de inzet van de woningcorporaties, met name vanwege de omvangrijke herstructureringsopgave, wordt nog steeds gevoerd.

Na een 'rustperiode' wordt momenteel weer samenwerking gezocht met de steden Heerlen, Sittard, Geleen en Maastricht om ontwikkelen op elkaar af te stemmen. De gouverneur bespreekt in een Taskforce met de burgermeesters van de steden over een vijftal onderwerpen; economie, onderwijs, woningmarkt, zorg en governance. Op deze onderwerpen zijn ook werkgroepen van start gedaan om een plan van aanpak op te stellen voor Zuid-Limburg. Deze taskforce wordt ondersteund door een programmaleider en een ambtelijke task force. De programmaleider is verantwoordelijk voor de opzet en uitvoering van het krimpprogramma. De ambtelijke task force heeft tot taak om de programmaleider te ondersteunen en om zorgt te dragen voor de coördinatie van alle programma's en deze met elkaar te verbinden. In deze groepen participeren voornamelijk sleutelpersonen uit diverse beleidsdomeinen en gemeenten (Provincie Limburg, 2006b;10).

7.5.3 Meerwaarde

De tevredenheid van de samenwerking met de provincie verschilt per partij, aldus de provincie. Gemeente Venlo ervaart het als vervelend dat Limburg getypeerd wordt als krimpprovincie. Venlo ziet alle kans (dichtbij Eindhoven) om als stad te groeien en streeft hier ook naar.

Bij het presenteren van gemeentelijke plannen wordt de stad geassocieerd met de krimpregio's en krijgt hierdoor kritische vragen. Kleinere gemeenten zijn tevreden met de regisserende rol van de provincie en vragen om een regisseur uit angst om 'onder de voet' gelopen te worden door grotere stedelijke gemeenten. De provincie ervaart ook een minder gewenste vorm van waardering bij gemeenten, waarbij gemeenten veel verantwoordelijkheid bij de provincie neerleggen. Als de provincie de gevraagde regierol op zich neemt, leidt dit tot een contra reactie. Gemeenten komen terug op het verzoek en geven de voorkeur aan een eigen regierol. Dit kan leiden tot spanningen binnen de samenwerking.

De kwaliteit van samenwerking is voldoende, volgens de provincie. Partijen gaan met elkaar in gesprek over belangrijke ontwikkelingspunten. De provincie merkt echter dat gemeenten proberen eigen prioriteiten in te schuiven in bestaande regio agenda's en gezamenlijke programma's. Het belang van regionale afstemming en samenwerking verdwijnt hierdoor naar de achtergrond. De meerwaarde van de samenwerking komt hiermee in het geding.

7.5.4 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten hebben een neutrale mening over de mate waarin provincie Limburg voldoende samenwerkt met andere partijen en samenwerking tussen partijen stimuleert om tot een optimale afstemming te komen. Er is een gemiddelde score van **2,57** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). Deze score ligt dicht bij het neutrale punt van 2,50 waardoor geen expliciet oordeel gegeven kan worden. De respondenten geven aan deze activiteit belangrijk te vinden. Dit geldt voornamelijk voor het feit dat de samenwerking tot voldoende voordelen voor alle partijen moet leiden. Er is een gemiddelde score van **1,89** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

De woningcorporaties zijn van mening dat de provincie niet voldoende samenwerkt met andere partijen. Er is een gemiddelde score van **3,06** (gedeeltelijk oneens 3 – geheel oneens 4). De samenwerking leidt tot onvoldoende voordelen voor alle partijen en de provincie spreekt partijen in onvoldoende mate aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking. De respondenten geven aan deze activiteit belangrijk te vinden. Dit geldt net als bij de gemeenten voor het feit dat de samenwerking tot voldoende voordelen voor alle partijen moet leiden. Er is een gemiddelde score van **1,81** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

7.6 Verantwoording

Verantwoording gaat over het toelichten en informeren van andere over de beleidsacties van de provincie en samenwerkingspartijen. Er zijn een aantal voorbeelden te noemen waaruit blijkt dat de provincie verantwoording aflegt over haar eigen beleid en resultaten van de samenwerking (verantwoording). Uit onderstaande analyse blijkt echter dat de provincie relatief weinig inspanning levert om activiteiten en programma's te controleren en de voortgang te rapporteren (controle).

7.6.1 Verantwoording

De provincie legt interne verantwoording af via de lijn van de provinciale begroting. Omdat demografie een verbindingslijn is legt iedere afdeling afzonderlijk verantwoording af aan een gedeputeerde over de eigen inspanningen ten aanzien van krimp in relaties tot het beleid van de afdeling. In de vorige collegeperiode was er een bestuurlijk verantwoordelijk gedeputeerde aangesteld voor de coördinatie van de verbindingslijn demografie. De ambtelijke organisatie legde tweemaandelijks verantwoording af over de activiteiten tijdens voortgangsoverleggen met de gedeputeerde. Landelijk wordt verantwoording afgelegd in het kader van het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling. In Limburg lopen een aantal experimenten¹¹ die gekoppeld zijn aan dit actieplan. Er is een voortgangsrapportage opgesteld voor de Tweede Kamer.

¹¹ Integraal meerjarenplan commissie Deetman, MKBA Parkstad Limburg, Handboek krimp voor het onderwijs, uitvoeringsprogramma arbeidsmarkt, project ter verlichting van werkdruk in zorg etc.

In 2010 heeft de provincie een **Voortgangsverslag demografische proefregio** gepresenteerd van de demografische verandering in Limburg. De voortgang van de drie subdoelstellingen worden hierin besproken. Er wordt een overzicht gegeven van de voorgenomen en uitgevoerde acties per beleidsdomein. Per beleidsdomein wordt kort ingegaan op de opgave van de provincie (Provincie Limburg, 2010a).

‘Andere vormen van verantwoording zijn gewenst, zoals een mondelinge verantwoording tijdens een Statencommissie of themadagen en werkbezoeken voor gedeputeerden’ (respondent provincie Limburg). Schriftelijke verantwoording aan het provinciaal bestuur kan daarnaast dienen als traditionele vorm. Er is weinig ruimte voor lerend evaluatie onderzoek volgens een respondent. Diverse beleidsplannen lopen in elkaar over, waardoor er weinig tijd is om lerend vermogen te creëren en evaluatie onderzoek te verrichten.

7.6.2 Controle

Op de regionale agenda's is herstructurering prominent aanwezig. Dit noodzaakt om de voortgang met partijen te bespreken. In Parkstad is dit vorm gegeven in een ambtelijke en bestuurlijke werkgroep en een stuurgroep die overzicht heeft over de gehele regionale agenda. In de vorige collegeperiode zijn een aantal regiobijeenkomsten georganiseerd met beleidsevaluatie als doelstelling; welke doelen zijn behaald en waar moet het nieuwe college zich op richten? *‘Met respect voor ieders verantwoordelijkheid worden andere partijen bevraagd over de voortgang van programma's en beleid’* (respondent provincie Limburg).

Daarnaast wordt controle uitgeoefend op de voortgang van diverse fases zoals bewustwording, beleidsontwikkeling en uitvoering. Parkstad heeft na de bewustwordingsfase veel beleidsplannen ontwikkeld. Het is momenteel afwachten in hoeverre deze plannen tot uitvoering komen. *‘De provincie staat op de vooravond van de realisatiefase en beleidsuitvoering’* (respondent provincie Limburg). Er is veel geld ter beschikking gesteld maar nu pas worden de eerste aanvragen en besluiten genomen voor de daadwerkelijke toewijzing van financiële middelen aan projecten. Krimp is echter een complex vraagstuk en regionale gevolgen van provinciaal ingrijpen worden doorberekend voor de aankomende 10 jaar. Het is daarom niet verwonderlijk dat een complex vraagstuk veel tijd in beslag neemt van bewustwording tot beleidsacties. *‘Dankzij onderzoek, overzicht en agendering zal in de toekomst naar verwachting beleidsontwikkeling en realisering sneller plaatsvinden’* (respondent provincie Limburg).

7.6.3 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten zijn van mening dat de provincie Limburg niet voldoende verantwoording aflegt over het eigen handelen en de samenwerkingsresultaten. Er is een gemiddelde score van **2,71** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De provincie geeft niet voldoende terugkoppeling van de samenwerkingsresultaten. De respondenten geven aan deze regie activiteit belangrijk te vinden. Vooral de verbinding van de provincie aan de resultaten en acties wordt belangrijk geacht. De gemiddelde score is **1,93** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

De woningcorporaties zijn ook van mening dat de provincie Limburg niet voldoende verantwoording aflegt. Er is een gemiddelde score van **3,44** (gedeeltelijk oneens 3 – geheel oneens 4). Net als de gemeenten vinden de woningcorporaties dat de provincie niet voldoende terugkoppeling geeft van de samenwerkingsresultaten en ook niet van haar eigen handelen. Respondenten geven aan deze activiteit minder belangrijk te vinden. Er is een gemiddelde van **2,25** (belangrijk 2 - minder belangrijk 3). De woningcorporaties hechten het meeste belang aan het feit dat de provincie zich moet verbinden aan de resultaten en acties van andere partijen.

7.7 Tevredenheid

De provincie geeft zichzelf een **7,5** als rapportcijfer voor haar rol als regisseur op het krimpvraagstuk. De gemeenten geven de provincie gemiddeld een lager cijfer; een **6,3**. Respondenten geven diverse onderbouwingen voor dit cijfer. Zo zijn de intenties van de provincie goed maar mist ze 'slagkracht'. *'Het stop zetten van bureaucratische rompslomp kan helpen'*. De provincie verbindt partijen met elkaar en de betrokkenheid van de provincie bij de gemeentelijke wijkontwikkelingsplannen is goed. De provincie heeft zitting in de regiegroep en stuurt vanuit deze rol mede op de inhoud van wijkontwikkelingsplannen. Deze rol geldt nu slechts voor enkele prioritaire wijken, maar zal in de toekomst voor de overige wijken moeten worden opgepakt en gecontinueerd, aldus een respondent. De respondent met het laagste cijfer is van mening dat de provincie niet eenduidig en duidelijk is in haar omgang van de ruimtelijke ordening. Er is bijvoorbeeld geen duidelijk krimpbeleid voor Noord- en Midden Limburg. De provincie kan de verdeling van bouwopgave verbeteren in deze regio's; *nu al voorsorteren op toekomstige krimp en niet laten doorbouwen in deze regio's!*. De provincie Limburg ziet het belang en de urgentie van het krimpvraagstuk in maar de gemeente merkt nog weinig naar haar regiefunctie en momenteel heeft de regio Parkstad een voorsprong, aldus een respondent. Het is raadzaam dat de provincie start met een onderzoek naar de Europese woningmarkt rond Zuid-Limburg en manieren zoekt voor de financiering van de transformatieopgave. *Als de provincie een regierol wil moet zij meer oppakken, de inbreng van de provincie is nu te verwaarlozen.*

Bijna alle gemeenten geven aan dat de regierol door één partij gevuld moet worden. De helft van de respondenten geeft aan dat de provincie de regierol moet vervullen. De andere helft is van mening dat de regio de regierol moet vervullen. Er zijn verschillende partijen die momenteel de regierol daadwerkelijk vervullen, aldus de respondenten. De provincie wordt tweemaal aangewezen als daadwerkelijke regisseur. Het merendeel van de respondenten is van mening dat de regio (Parkstad Limburg) de regie momenteel heeft.

De woningcorporaties geven de provincie gemiddeld een **5,3** voor de invulling van de regierol. Dit lage cijfer wordt veroorzaakt doordat de provincie Limburg volgens de respondenten wel veel gepionierd en zich profileert met in het oog springende voorbeeldprojecten maar weinig uitvoert, controleert en bijgestuurd. *'Wachten op beter weer is geen oplossing, het is hoog tijd voor instrumenten, heldere afspraken en een continue dialoog tussen de relevante partijen en daar horen de particuliere huizenbezitters ook bij'* (respondent vragenlijst). De provincie moet starten met het ontwikkelen van instrumenten, assertief richting geven aan andere beleidsbeslissers en een Plan, Do, Control, Act cyclus hanteren voor verantwoording en het bijsturen op krimpbeleid. Daarnaast geven respondenten aan dat de provincie meer nadruk kan leggen op belangenbehartiging bij het Rijk en verantwoordelijkheden moet neerleggen bij de regio's zodat de provincie op afstand kan sturen.

Opvallend is dat de woningcorporaties de provincie niet aanwijzen als gewenste regisseur op het krimpvraagstuk. Vooral het Rijk, de gemeenten en de regio/gewest worden genoemd als gewenste regisseur. Momenteel heeft Parkstad Limburg volgens de respondenten daadwerkelijk de regie op het krimpvraagstuk, al dan niet in samenwerking met de provincie.

7.8 Conclusie

Door te bepalen in welke mate provincie Limburg gebruik maakt van haar doorzettingsmacht en beleidskaders heeft ontwikkeld kan bepaalt worden welke regiestijl het meest van toepassing. Deze conclusie wordt getrokken op basis van bovenstaande analyse.

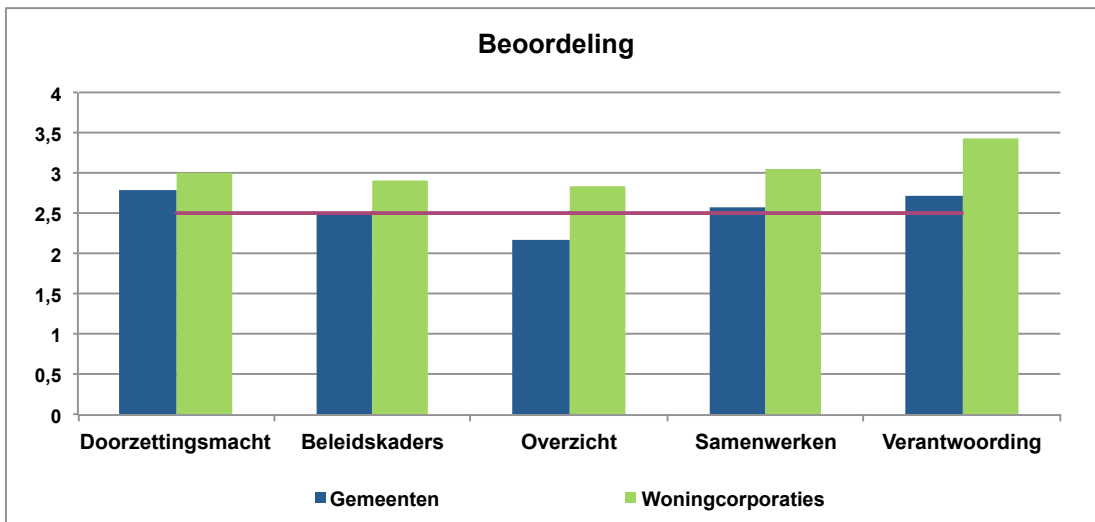
De provincie Limburg heeft een voorkeur om langs de lijn van verleiding en overleg sturing uit te oefenen op het beleid van andere partijen. De provincie maakt weinig gebruik van haar juridische doorzettingsmacht; ze heeft bijvoorbeeld geen provinciale verordening. Door middel van stille diplomatie wordt tijdens overleggen sturing gegeven. Daarnaast biedt de provincie ondersteuning aan partijen door inzet van projectmanagers en deskundige. Financiële doorzettingsmacht wordt getoond door de inzet van ISV middelen en cofinanciering. Het is niet duidelijk aan welke projecten en in welke krimpregio's hoeveel wordt bijgedragen. De aankoop en verkoop van strategische grondposities wordt gezien als sturingsmiddel. Woningcorporaties en krimp gemeenten zijn van mening dat de provincie niet voldoende gebruik maakt van haar doorzettingsmacht. De gemeenten beoordelen deze component zelfs als minst voldoende.

De provincie heeft een veelvoud aan beleidsnotities gepubliceerd maar heeft in vergelijking met Parkstad Limburg weinig concrete doelstellingen en actieplannen. De visie van de provincie is geformuleerd in de notitie Ruimte voor Vernieuwing, waaruit blijkt dat Limburg bevolkingsdaling als kans moet aangrijpen. In de notitie Demografische voorsprong wordt een overzicht gegeven van 9 projecten die kunnen bijdrage om de kansen van vergrijzing, ontgroening en bevolkingsdaling op te pakken. Dit is echter geen recent beeld en de beleidsacties worden vrij beknopt weergegeven. De gemeenten bestempelen beleidskaders als de meest belangrijkste regie activiteit.

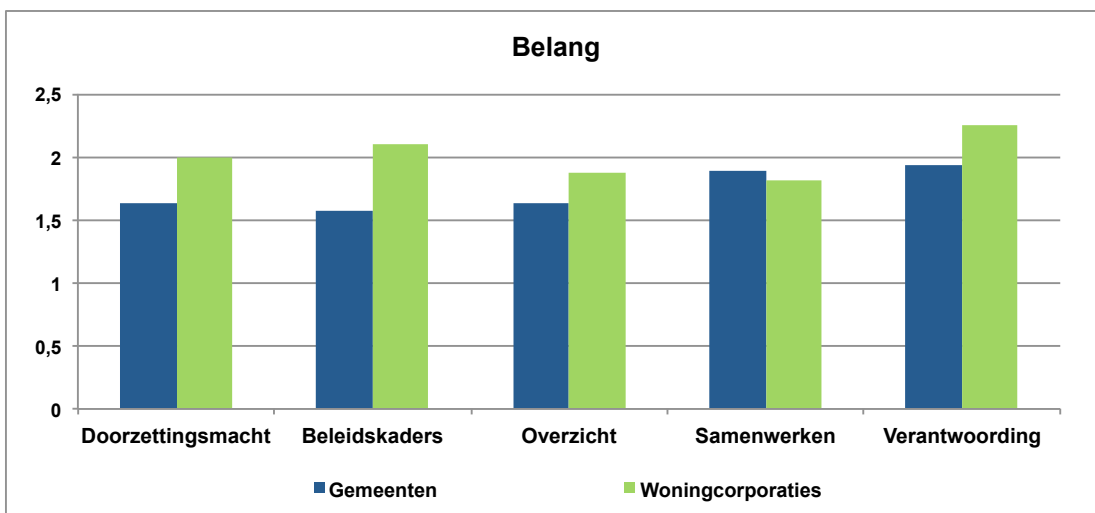
Op basis van de analyse kan de provincie Limburg getypeerd worden als een **faciliterende regisseur**. Volgens het conceptueel zal de faciliterende regisseur zich sterk richten op de regie activiteit **samenwerken**. Uit de analyse blijkt dat dit verband niet sterk aanwezig is in deze casus. De provincie werkt met verschillende partijen samen maar de mate en betrokkenheid verschillen per samenwerkingsvorm. De provincie legt sterk de nadruk op de regio Zuid-Limburg. De tevredenheid en meerwaarde van de samenwerking verschilt per partij. Zo zijn de verhoudingen met Parkstad Limburg verscherpt in de afgelopen periode maar zijn kleinere gemeenten tevreden over de samenwerking. De provinciale respondenten geven zelf aan dat de samenwerking en inbreng van partijen van groot belang is op het krimpvraagstuk. Ook de Limburgse woningcorporaties achten de regie activiteit samenwerken het belangrijkste.

Naast de analyse hebben de provincie (interviews), gemeenten en woningcorporaties (online vragenlijst) de regiestijl van de provincie getypeerd. Er is een vrij consistent beeld bij alle partijen over de regiestijl van de provincie Limburg. Er kan geconcludeerd worden dat alle partijen van mening zijn dat de provincie weinig tot geen gebruik maakt van haar doorzettingsmacht, waardoor de regiestijlen beheersingsgerichte en uitvoerende regisseur niet genoemd worden. De Limburgse gemeenten typeren de provincie als een visionaire of faciliterende regisseur. De woningcorporaties typeren de provincie als een faciliterende regisseur. De provincie is zelf echter van mening dat zij vooral een visionaire regiestijl hanteert. Wel hebben de provinciale medewerkers moeite om de regiestijl van de provincie te typeren.

Uit onderstaande grafieken blijkt dat de Limburgse woningcorporaties minder tevreden zijn over de provinciale regie en de invulling daarvan dan de ondervraagde gemeenten. Alle regie activiteiten scoren niet voldoende volgens de woningcorporaties (zie figuur 12). Dit is ook terug zien in het lagere rapportcijfer. De regie activiteit verantwoording is volgens de woningcorporaties het minst voldoende. De provincie legt onvoldoende verantwoording af over haar eigen handelen en samenwerkingsresultaten. Uit de analyse blijkt dat de controle op resultaten en voortgang inderdaad weinig aandacht krijgt. Er wordt wel verantwoording afgelegd door middel van een recent voortgangsverslag en via de provinciale begroting. Gemeenten en woningcorporaties hechten het minste belang aan deze regie activiteit (zie figuur 13).



Figuur 12: Resultaten gemeenten en woningcorporaties over beoordeling van regie activiteiten provincie Limburg.



Figuur 13: Resultaten gemeenten en woningcorporaties over belang van regie activiteiten provincie Limburg.

De gemeenten zijn van mening dat de provincie Limburg voldoende overzicht heeft op het krimpvraagstuk en de partijen in het netwerk. Ook de woningcorporaties bestempelen deze regie activiteit als meest voldoende, al is de score laag en boven de rode lijn (zie figuur 12). Uit de analyse blijkt dat de provincie sterk inzet op onderzoek om de gevolgen van bevolkingsdaling in beeld te krijgen. Bijvoorbeeld via online informatiedeling, MKBA onderzoek, het rapport Limburg Transformeert en groei- en krimpbijeenkomsten. Door middel van informele contacten en participatie in overleggen krijgt men zicht op de belangen en doelen van partijen, al is dit beeld niet compleet. De mate waarin de provincie dus aandacht besteedt aan de regie activiteit overzicht is bijna net zoveel, als het niet meer is, als de regie activiteit samenwerken. Dit bevestigt het beeld dat het conceptueel model nauwelijks bevestigd wordt in deze casus.

8. Groningen

In dit hoofdstuk komen de resultaten van de documentenanalyse, interviews en online vragenlijst samen tot een analyse. De eerste drie paragrafen gaan in op de regiestijl van de provincie Groningen. De mate van doorzettingsmacht en beleidskader ontwikkeling wordt besproken. Paragraaf 4, 5 en 6 laten zien hoe de provincie invulling geeft aan haar regierol. De informatie wordt gestructureerd aan de hand van de operationalisering. Iedere paragraaf wordt afgesloten met de resultaten van de online vragenlijst die is ingevuld door 10 gemeenten en 4 woningcorporaties. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de volgende deelvragen worden beantwoord;

- *Welke regiestijl passen de provincies die te maken hebben met krimpregio's toe en hoe geven ze daar feitelijke invulling aan?*
- *Welke regiestijl hanteren de provincies volgens krimpgemeenten en woningcorporaties en hoe beoordelen ze de regie activiteiten?*

A. Regiestijl

De regiestijl van de provincie wordt bepaald door de mate waarin de provincie gebruik maakt van haar doorzettingsmacht en beleidskaders heeft. Bij doorzettingsmacht is gekeken naar de inzet van juridische bevoegdheden, financiële bronnen, positie in het netwerk en het overtuigend inzetten van argumenten. Met deze middelen kan de provincie, waar nodig, andere partijen haar wil opleggen en medewerking afdwingen. Voor de mate van beleidskader ontwikkeling is de visievorming, doelbepaling en het opstellen van beleidsplannen van belang. Beide componenten komen in onderstaande twee paragrafen aan bod. Deze sectie sluit af met een typering van de regiestijl van de provincie Groningen.

8.1 Doorzettingsmacht

Overleg en financiële ondersteuning krijgen primair de voorkeur boven de inzet van wettelijke middelen om doorzettingsmacht te tonen. *'Het is wel goed dat gemeenten bewust zijn van het feit dat de provincie doorzettingsmacht heeft'* (respondent provincie Groningen). Dit bewustzijn zorgt voor een bepaalde druk bij partijen om haar handelen en beleid af te stemmen met de provincie. De provincie vindt het belangrijk dat er draagvlak is voor beleid en afstemming is over de herstructureringsopgave. Hoewel doorzettingsmacht volgens respondenten in spaarzame mate wordt gebruikt zijn er toch voorbeelden te noemen.

De provincie kan sturing geven door de inzet van financiële middelen, dit wordt gezien als een middel om druk te houden op de beleidsuitvoering. Er wordt geld toegezegd aan partijen wanneer zij zich inspinnen voor het beleidsdossier krimp en samenwerking zoeken met anderen. De provincie stelt bijvoorbeeld een budget beschikbaar uit de bestemmingsreserve leefbaarheid krimpgebieden voor de uitwerking van de woon- en leefbaarheidsplannen per regio. Deze reserve wordt de aankomende 10 jaar gevoed met 3 miljoen euro per jaar. Daarvan gaat het merendeel naar de krimpgemeenten en een klein deel van dit bedrag wordt ter beschikking gesteld aan woningcorporaties en maatschappelijke organisaties. *'Het beschikbaar stellen van 3 miljoen euro voor het krimpvraagstuk, in tijden van bezuiniging, is toonaangevend voor de urgentie van het vraagstuk'* (respondent provincie Groningen). Voor 2011/2012 gelden overgangsregelingen waarin partijen aanvragen kunnen indienen voor financiële ondersteuning. Na sluiting van de tender in mei 2011 blijken er veel aanvragen te zijn voor de herstructurering van dorpscentra. De provincie wil andere doeluitkeringen en fondsen zoveel mogelijk geconcentreerd inzetten in de krimpgebieden. Het ISV-budget Wonen van 15,2 miljoen euro voor de periode 2010-2014 wordt volledig ingezet in de krimpregio's. 3 miljoen euro van dit budget is expliciet bestemd voor de verbetering van de particuliere woonvoorraad. De inzet van de ISV middelen worden gekoppeld aan de woon- en leefbaarheidsplannen, volgens het **beleidskader ISV 2010-2014** (Provincie Groningen, 2010a). De provincie geeft hiermee steun aan de plannen en programma's die meerwaarde hebben en waarop ze invloed kunnen uitoefenen.

De regio Eemsdelta krijgt 14,25 miljoen euro voor de herstructurering van woonwijken van het Rijk. Voor deze regio is een financieel arrangement ontwikkeld met daarin een verdeelsleutel van kapitaalbreng per gemeente. Dit is een langdurig proces geweest, waarin de provincie een 'zware' rol had. Er wordt momenteel uitgewerkt hoe invulling wordt gegeven aan de toezegging van financiële middelen. Een stuurgroep zal waarschijnlijk een advies uitbrengen aan de Gedeputeerde Staten voordat zij een besluit neemt over de verdeling van de financiële middelen.

Naast financiële middelen geeft de provincie sturing door middel van kennis en personele ondersteuning. Er zijn binnen de provincie twee medewerkers die ondersteuning verlenen aan de woon- en leefbaarheidsplannen. Het betreft hier het begeleiden en initiëren van onderzoek, informatievoorziening, advisering van de stuurgroep en meedenken met procesontwikkelingen.

Doorzettingsmacht is terug ook te vinden in wettelijke instrumenten. *'Juridische doorzettingsmacht wordt pas aan het eind van het traject ingezet'* (respondent provincie Groningen). De gemeente Delfzijl heeft bijvoorbeeld in het verleden haar bevoegdheden op het gebied van het transformatieproces overgedragen aan OntwikkelingsMaatschappij Delfzijl, waarin de provincie participeerde. Ook in de laatste fase van onderhandelingen kan doorzettingsmacht effectief worden ingezet; *'als gemeenten er na lange tijd niet uitkomen dan neemt de provincie wel een besluit'* (respondent provincie Groningen). De provincie heeft een omgevingsverordening waarin wordt aangegeven welke nieuwbouwruijme de gemeente kan benutten tot 2020. Gemeentelijke bestemmingsplannen worden getoetst aan eerder gemaakte plannen van gemeenten en provincie. Wanneer het aantal nieuwbouwwoningen niet overeenkomt met de provinciale contingenten stuurt de provincie aan op samenwerking tussen gemeenten en woningcorporaties. Door middel van overtuiging en argumentatie wordt invloed uitgeoefend op het gemeentebestuur. Er wordt pas akkoord gegeven wanneer een gelijksoortige aantal woningen zijn opgenomen in de sloopopgave van woningcorporaties. *'Deze bestuurlijke aanpak is echter niet lang vol te houden door de negativiteit en het geringe draagvlak bij gemeenten; er ontstaat bestuurlijke moeheid. Het is echter wel voorgekomen dat de provincie delen van bouwplannen en projectontwikkelingen van tafel heeft geveegd om leegstand te voorkomen, de provincie is niet bang om in te grijpen'* (respondent provincie Groningen). Het afkeuren van bouwplannen wordt door een respondent niet gezien als doorzettingsmacht omdat deze sturing plaats vindt op het niveau van projectontwikkeling. Dit betekent dat de provincie, gemeenten heel concreet terugfluit, terwijl op het niveau van regionale beleidsafstemming en beleidsontwikkeling weinig (juridische) doorzettingsmacht wordt gebruikt en voornamelijk samenwerking wordt gezocht met partijen.

Het **Provinciaal omgevingsplan 2009-2013** geeft aan dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor verbetering van de leefbaarheid, de sociale infrastructuur, een visie en zelf een concrete aanpak moeten ontwikkelen op het krimpvraagstuk. De provincie wil met de drie krimpregio's de visie en aanpak op het kripmdossier vastleggen in woon- en leefbaarheidsplannen. Mocht een regio er niet in slagen tijdig afspraken te maken over de nieuwbouwruijme per gemeente dan neemt de provincie haar verantwoordelijkheid door voor elke gemeente zelf de nieuwbouwruijme vast te stellen (Provincie Groningen, 2009b;195).

De provincie is van mening dat ze te weinig sturings- en financiële middelen heeft om de opgedragen regierol naar behoren te kunnen invullen. De provincie geeft aan instrumenten te missen om woningcorporaties te sturen die structureel geen verantwoordelijkheid nemen in de krimpregio's. Daarnaast beschikt de provincie over te geringe financiële middelen om de sociale segregatie, armoede en werkloosheid in krimpgebieden te bestrijden, aldus de provincie.

8.1.2 Gemeenten en woningcorporaties

Gemeenten zijn van mening dat de provincie Groningen voldoende doorzettingsmacht gebruikt wanneer dit nodig is. Er is een gemiddelde score van **1,80** (geheel eens 1 – gedeeltelijk eens 2). De gemeenten zijn van mening dat de provincie voldoende gebruikt maakt van de financiële middelen om partijen te ondersteunen. Ze zijn minder tevreden over de mate waarin de provincie andere partijen overtuigd met sterke en heldere argumenten. De gemeenten vinden het belangrijk dat de provincie doorzettingsmacht gebruikt. De gemiddelde score is **1,78** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). De respondenten vinden het voornamelijk belangrijk dat de provincie voldoende financiële middelen inzet om partijen te ondersteunen.

De woningcorporaties zijn ook van mening dat de provincie voldoende doorzettingsmacht gebruikt wanneer dit nodig is. Er is een gemiddelde score van **2,06** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De respondenten zijn van mening dat de provincie voldoende gebruik maakt van haar persoonlijke middelen om medewerking te verkrijgen. De respondenten zijn minder tevreden over de mate waarin de provincie gebruik maakt van haar formele juridische positie en financiële middelen. De woningcorporaties vinden het belangrijk dat de provincie doorzettingsmacht gebruikt waar nodig, maar minder dan de gemeenten. Er is een gemiddelde score van **1,81** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). Net als de gemeenten vinden woningcorporaties de inzet van financiële middelen zeer belangrijk.

8.2 Beleidskader

Afstemming tussen gemeenten en provincie op het gebied van woningbouw vindt al sinds de jaren '90 plaats. Gemeentelijke bestemmingsplannen worden getoetst door de provincie aan de demografische ontwikkelingen. Sinds 1998 mag er alleen nog worden gebouwd om de groei van huishoudens op te vangen. Er is een koppeling gekomen tussen het goedkeuren van nieuwbouwplannen en de sloopopgave van woningcorporaties. De provincie heeft met alle gemeenten meerjarenafspraken gemaakt over de invulling van de bestaande bouwcapaciteit en sloopopgave. Deze afspraken worden vastgelegd in de omgevingsverordening. De afstemming en herstructurering van de bouwopgave heeft geleid tot spanningen en impopulariteit van de provincie. Er wordt opgemerkt dat gemeenten moeite hebben om bouwbeleid af te stemmen op de transitieopgave die nodig is in de sociale huursector. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat krimp geen positieve bijdrage heeft op de verkiesbaarheid van gemeentelijke bestuurders.

In samenwerking met de drie krimpregio's heeft de provincie een **Actieplan bevolkingsdaling 2010-2013** opgesteld met daarin 27 actiepunten. Dit actieplan bevat een krimpstrategie voor de aankomende drie jaar. In iedere regio is voorafgaand een bijeenkomst georganiseerd met gemeenten en maatschappelijke organisaties (Provincie Groningen, 2010b). Doel hiervan was het creëren van draagvlak en het verkrijgen van input voor het actieplan. Vervolgens zijn alle deelnemers uiteengegaan in themagroepen (wonen, onderwijs, zorg, etc.) om te discussiëren over de gevolgen en opgave van krimp per beleidsterrein. Hierdoor ontstaat een gezamenlijke beleidsagenda in de vorm van een actieplan waarop verschillende acties van samenwerkende partijen staan. De provincie ziet het actieplan bevolkingsdaling als uitgangspunt voor (toekomstig) krimpbeleid. Opvallend is echter dat in dit actieplan geen expliciete beschrijving wordt opgenomen van de provinciale visie en doelen op het krimpvraagstuk. Wel blijkt uit een interview dat *'de provincie krimp ziet als een integraal vraagstuk met zowel een fysieke als sociale component. De provincie wil naast de sloopopgave in de huursector nadruk leggen op de herstructurering van de koopsector'* (respondent provincie Groningen). **Het Provinciaal omgevingsplan** gaat in op de krimpstrategie; krimp vraagt om een meer offensieve krimpstrategie in de komende periode. Een brede integrale aanpak is noodzakelijk om de leefbaarheid in stand te houden. De provincie ziet dit als een majeure opgave in ruimtelijk, sociaal en economisch opzicht. Sociale segregatie moet vermeden worden (Provincie Groningen, 2009b;190).

De proactieve houding en lange termijn focus van de provincie kan leiden tot spanningen tussen gemeenten en provincie. *'Daar hebben we de provincie weer, wat willen ze nu weer?* (respondent provincie Groningen). De provincie neemt door haar lange termijn visie en strategische houding het voortouw in bestuurlijke vraagstukken. De provincie moet zich er van bewust zijn dat gemeenten minder ver zijn in de ontwikkeling van visie en beleid. Het creëren van bewustwording is een cruciale stap in de krimpproblematiek voordat kan worden overgegaan op beleidsontwikkeling en actie.

Momenteel ontwikkelt iedere regio een **woon- en leefbaarheidsplan** met daarin praktische programma's en projecten voor de krimpgebieden. Er worden afspraken gemaakt over de verdeling van woningbouw- en sloopopgave per gemeente. Na de voltooiing van deze plannen wil de provincie met de drie regio's bestuursakkoorden sluiten over de uitvoering en inzet van middelen. De provincie geeft ondersteuning aan dit proces door middel van onderzoek, procesinrichting en samenwerking. Het moet uit de woon- en leefbaarheidsplannen blijken in welke mate provinciaal beleid overeenstemt met regionaal beleid. De aankomende periode is cruciaal voor de beleidsuitvoering en doelrealisering. Alle beleidsnotities en onderzoeken moeten nu uitmonden in daadwerkelijke acties, aldus de provincie. Ook de woningcorporaties zitten in de fase waar intenties verzilverd moeten worden (voornamelijk in regio Eemsdelta). De kans is aanwezig dat dit niet gaat gebeuren; *'het wordt lastig om alle kikkers in de kruiwagen te houden'* (respondent provincie Groningen). Er zijn momenteel signalen dat woningcorporaties om uitstel vragen en meer onderzoek willen. Gemeenten in Eemsdelta en de provincie hebben een **Pact Eemsdelta** (Gemeente Appingedam e.a., 2009) opgesteld met daarin afspraken over de woningbouw- en transformatieopgaven als gevolg van krimp. Daarnaast zijn afspraken gemaakt om voorzieningen te concentreren. De concrete uitvoering van dit pact wordt verwerkt in de woon- en leefbaarheidsplannen per regio.

De provinciale beleidsuitvoering is niet altijd in overeenstemming met de visie en doelstellingen van de provincie, een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van BlauweStad in een regio waar sprake is van bevolkingsdaling. Deze tegenstrijdigheden kunnen er toe leiden dat de provinciale visie niet helder is voor andere partijen. *'De ontwikkeling van grote bouwprojecten kan de positie van de provincie ondermijnen'* (respondent provincie Groningen). De provincie moet een voorbeeldfunctie vervullen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, duidelijke beleidskaders formuleren over nieuwbouw en hier vervolgens naar handelen.

8.2.1 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten zijn van mening dat de provincie Groningen voldoende beleidskaders heeft ontwikkeld met een koersbepaling op het krimpvraagstuk. Er is een gemiddelde score van **1,86** (geheel eens 1 – gedeeltelijk eens 2). De provincie stimuleert voornamelijk gezamenlijke visievorming op het krimpvraagstuk. De respondenten geven aan deze activiteit belangrijk te vinden, vooral de gezamenlijke visievorming. Er is een gemiddelde score van **1,68** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

De woningcorporaties zijn van mening dat de provincie Groningen voldoende beleidskaders heeft op het krimpvraagstuk. Er is een gemiddelde score van **2,15** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De provincie stimuleert gezamenlijke visievorming meer dan voldoende. Het is echter niet voldoende duidelijk welke doelen de provincie nastreeft voor de aankomende jaren. De respondenten geven aan deze activiteit belangrijk te vinden. Er is een gemiddelde score van **1,60** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). De respondenten achten het belangrijk dat de provincie gezamenlijke visievorming stimuleert, provinciale beleidslijnen ontwikkelt door middel van beleidsplannen en hierna handelt.

8.3 Stijl

'Het krimp dossier biedt de provincie aanknopingspunten om te coördineren op vele beleidsdomeinen, de provincie kan een aanjagende rol hebben' (respondent provincie Groningen). Sturing en coördinatie van de provincie is voornamelijk terug te zien op het beleidsterrein wonen, onderwijs en arbeidsmarkt. Er zijn wettelijke taken op deze beleidsterreinen en goede contacten met andere partijen. De ontwikkelingen in Ganzendijk, BlauweStad en Meerstad vormen de aanleiding van de toenemende sturende rol van de provincie binnen het krimp vraagstuk, aldus de provincie. De provincie ziet zichzelf als een partner naast andere partijen en verbindt diverse beleidsterreinen als regisseur. *'Regie gaat over mensen bij elkaar brengen. Het agenderen en aansporen tot denken is één van de taken van de provincie binnen het krimp vraagstuk'* (respondent provincie Groningen). De regisseursrol van de provincie wordt als volgt getypeerd; coördineren, verbindingen leggen vanuit een objectieve rol, overtuigen en faciliteren door middel van financiën en ambtelijke ondersteuning. Een bottom-up benadering is typerend door de samenwerking met andere partijen. *'Er wordt vanuit gezamenlijk belang geopereerd'* (respondent provincie Groningen).

Het Actieplan bevolkingsdaling gaat in op de rolverdeling tussen de provincie, gemeenten, het Rijk en maatschappelijk middenveld. De provincie vervult een coördinerende, faciliterende en regisserende rol. Ze wil integraliteit tussen beleidssectoren bevorderen en een centrale agenda neerzetten (Provincie Groningen, 2010b;15). Uit het actieplan blijkt dat ook andere partijen dan de provincie de regie voeren in de drie krimpgebieden. In de regio Eemsdelta voert bijvoorbeeld de groep Wonen & Voorzieningen de regie over het vraagstuk van bevolkingsdaling, waarin zowel de gemeenten als provincie participeren. In gemeente de Marne speelt de gemeentelijke werkgroep Krimp een leidende rol. De provincie heeft een faciliterende rol (Provincie Groningen, 2010b;16-17). Ook het nieuwe coalitie akkoord gaat in op de rol van de provincie. De provincie legt nadruk op samenwerking, wegnemen van obstakels in wet- en regelgeving en bovenlokale monitoring (PvdA e.a., 2011;10). Regie is in de ogen van gemeenten een subjectief en negatief begrip; *'er ontstaat de indruk dat men niets meer te vertellen heeft'* (respondent provincie Groningen). Het woord regie ligt in het politiek taalgebruik daarom gevoelig. Gemeenten zijn tevreden met de regierol van de provincie maar geven de regie niet eenvoudig uit handen. Als de provincie teveel 'ingrijpt' ontstaat er een contra reactie van gemeenten, wat de samenwerking bemoeilijkt.

De respondenten geven aan dat de bestuursstijl van de provincie gedurende de tijd meer corporatief is geworden. *'De hogere overheid die het vingertje opsteekt is veranderd in een samenwerkingspartner'* (respondent provincie Groningen). Ook de coördinerende rol komt meer tot ontwikkeling op het krimp vraagstuk. Veranderingen in de regiestijl hebben te maken met persoonlijke kenmerken van provinciale bestuurders. Het ambtelijk beleid van de provincie zal zich naar verwachting richten op een beheeringsgerichte regierol; het controleren en sanctioneren van partijen. Provinciale ambtenaren hebben de neiging invloed uit te oefenen op basis van hun (machts)positie. *'Provinciale ambtenaren voelen zich altijd net even beter en machtiger dan gemeente ambtenaren'* (respondent provincie Groningen). Provinciale bestuurders kunnen en moeten dat deels corrigeren tijdens bestuurlijke overleggen met wethouders om de samenwerking soepel te laten verlopen. Respondenten verwachten geen grote veranderingen in de regiestijl van de provincie door de beperkte doorzettingsmacht die ontstaat door vermindering van financiële middelen. De vraag is echter welke regiestijl de provincie moet aannemen als de huidige regiestijl niet tot de juiste resultaten leidt. Inzetten van juridische doorzettingsmacht is immers niet gewenst en andere middelen, zoals financiële ondersteuning, worden al volop gebruikt.

Er is geen eenduidig beeld van de regiestijl van de provincie op het krimp vraagstuk, de volgende stijlen passeren de revue tijdens de vier interviews:

- De provincie is voornamelijk een visionaire en faciliterende regisseur. Ze richt zich op agendering van het vraagstuk en zet andere partijen aan tot nadenken. De provincie geeft regie aan het proces van bewustwording en visievorming.

- De provincie heeft in het verleden vooral een beheersingsgerichte regierol gehad. Momenteel kan de provincie getypeerd worden als een faciliterende regisseur. Samenwerken met andere partijen staat centraal. Voorwaarde van deze regiestijl is dat woningcorporaties en gemeenten overgaan tot beleidsacties.
- De provincie ondersteunt de uitvoering van beleid omdat gemeenten en maatschappelijke organisaties eerst verantwoordelijk zijn. De provincie heeft veel aandacht besteed aan beleidsontwikkeling waardoor de beheersingsgerichte regisseur van toepassing kan zijn. In de beginfase lag de nadruk op de visionaire rol van de provincie.
- De regiestijl van de provincie is lastig te definiëren. De provincie faciliteert veel partijen en schets de randvoorwaarden waarbinnen partijen kunnen bewegen door middel van het actieplan. Zowel de faciliterende als visionaire regisseur zijn van toepassing.

		Eigen 'script' of beleidskader			
		Ja		Nee	
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	2x	Uitvoeringsgerichte regisseur	
	Nee	Visionaire regisseur	3x	Faciliterende regisseur	3x

Figuur 14: Regiestijl volgens provincie Groningen.

8.3.1 Gemeenten en woningcorporaties

Wanneer de scores van de vorige twee componenten (doorzettingsmacht & beleidskaders) per doelgroep tegen elkaar worden gezet kan de regiestijl bepaald worden. De scores liggen erg dicht tegen het neutrale punt aan waardoor een expliciete regiestijl niet geduid kan worden. De gemeenten zijn van mening dat de provincie voldoende doorzettingsmacht gebruikt (score 1,80) en zijn van mening dat de provincie voldoende beleidskaders heeft ontwikkeld (score 1,86). Deze score wijst in de richting van een beheersingsgerichte regisseur. De woningcorporaties zijn ook van mening dat de provincie haar doorzettingsmacht voldoende inzet (score 2,06) en voldoende beleidskaders heeft ontwikkeld (score 2,15). Deze score wijst ook in de richting van een beheersingsgerichte regisseur.

		Eigen 'script' of beleidskader			
		Ja		Nee	
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	2x	Uitvoeringsgerichte regisseur	
	Nee	Visionaire regisseur		Faciliterende regisseur	

Figuur 15: Regiestijl volgens gemeenten en woningcorporaties in Groningen.

B. Regie activiteiten

Nu in beeld is welke regiestijl de provincie Groningen hanteert wordt gekeken hoe de provincie invulling geeft aan deze stijl door middel van de regie activiteiten overzicht, samenwerken en verantwoording. In hoofdstuk 3 en 4 is gesteld dat de regie activiteit beleidslijnen gelijk is aan de component beleidskaders, daarom wordt voor deze regie activiteit verwezen naar paragraaf 2. Iedere paragraaf start met een conclusie waarna dieper wordt ingegaan op de bevindingen die voortkomen uit de interviews en documentenanalyse.

8.4 Overzicht

'De provincie Groningen heeft de neiging tot vluchten in onderzoek en gegevens verzamelen uit angst voor de vervolgstap; beleidsontwikkeling en uitvoering' (respondent provincie Groningen). Uit onderstaande analyse blijkt dat de provincie relatief veel aandacht besteedt aan het verkrijgen van inzicht in het krimpvraagstuk en de gevolgen van bevolkingsdaling (deskundigheid). Door de hoeveelheid partijen heeft de provincie moeite om inzicht te krijgen in belangen en agenda's, de onderling relaties per krimpregio zijn wel helder (actoren). Het is echter niet met zekerheid te zeggen of de provincie zicht heeft op alle beleidsontwikkelingen en acties van andere partijen, aldus een respondent (beleid).

8.4.1 Deskundigheid

Van de drie krimpregio's wordt voornamelijk in Eemsdelta sterk ingezet op het verkrijgen van inzicht in de problematiek en gevolgen van bevolkingsdaling. Organisatie Companen heeft een uitgebreid onderzoek gedaan naar **wonen en voorzieningen** in de regio (Companen, 2009). Hierbij is gekeken naar woonkeuzes, gebruik van voorzieningen en de transformatieopgave. De uitkomsten van dit onderzoek vormen de basis van het Pact Eemsdelta. Het RIGO (2010) heeft op verzoek van zeven woningcorporaties in de Eemsdelta een contra expertise uitgevoerd waarbij wordt ingegaan op prognoses van de woningvraag en scenario's worden geschetst. De voorraadstrategie uit het Pact Eemsdelta wordt als niet adequaat beschouwd en prognoses als niet kloppend. De woningcorporaties kunnen de afspraken uit dit pact niet op eigen kracht uitvoeren, aldus het rapport **Groei en Krimp in het Noorden** (RIGO, 2010). Er is dus enige discussie over de correctheid van de cijfers en prognoses en daarmee wordt de kwaliteit van het eerste onderzoek in twijfel getrokken.

De provincie heeft een aantal acties ondernomen om bestaande gegevens te herinterpreteren en nieuwe inzichten te ontwikkelen, voornamelijk op het terrein van wonen en onderwijs. Het rapport **Het geld geteld** (ABF Research, 2009) geeft bijvoorbeeld inzicht in de effecten van krimp voor woningcorporaties, bewoners en gemeenten op het gebied van de woningmarkt (2009). Door het rapport **Groeidocument krimp** zijn de demografische ontwikkelingen in kaart gebracht en de gevolgen daarvan op diverse beleidsterreinen zoals arbeidsmarkt, voorzieningen en mobiliteit (Bureau PAU en Louter, 2010). Op andere terreinen heeft de provincie voornamelijk een stimulerende rol gespeeld in kennisvergaring. De provincie werkt gericht samen met initiatieven voor onderzoek en geeft financiële ondersteuning. De provincie is voornemens om in samenwerking met woningcorporaties in de krimpregio's de kwetsbare woningvoorraad in kaart te brengen.

8.4.2 Actoren

De provincie zoekt voornamelijk samenwerking met andere partijen op de beleidsterreinen waar zij weinig tot geen wettelijke bevoegdheden heeft, zoals onderwijs en economie. In krimpregio de Marne is er voldoende overzicht van het aantal partijen, gezien de geringe hoeveelheid ervan. In de regio Eemsdelta is door het grote aantal partijen inzicht in beleid en lopende programma's lastig. Er is daarom gekozen om een kwartiermaker aan te stellen, iemand die namens alle woningcorporaties spreekt en verantwoordelijk is voor het inzichtelijk maken van belangen en beleid. De kwartiermaker kan echter niet voldoende zicht krijgen op alle belangen en agenda's van partijen. Tijdens de onderhandelingsfase wordt de functie en kwaliteit van de kwartiermaker door sommige partijen dan ook ter discussie gesteld.

8.4.3 Beleid

Aanwezigheid in de ambtelijke werkgroepen zorgt ervoor dat de provincie op de hoogte is en blijft van actuele vraagstukken en beleidsontwikkelingen bij gemeenten. Tevens participeert de provincie in de stuurgroepen van de woon- en leefbaarheidsplannen waardoor ze inzicht krijgt in toekomstig beleid en programma's van de krimpregio's. De krimpopgave op het gebied van wonen wordt in overleg met andere bepaald waardoor informatie boven tafel komt. Deze informatie is regelmatig de basis voor beleidsnotities.

'Ieder actiepunt uit het actieplan bevolkingsdaling is verbonden aan een provinciale medewerker, welke functioneert als trekker en contactpersoon van het project' (respondent provincie Groningen). Tweewekelijks komen diverse interne sleutelpersonen en de projectmanager krimp bij elkaar voor informatie uitwisseling in ambtelijke werkgroepen zodat inzicht wordt verkregen van lopende programma's en de voortgang hiervan. Uit de interviews blijkt echter dat deze overleggen niet garant staan voor een inter-ambtelijke samenwerking binnen de provincie. Er wordt nog teveel in beleidskokers gedacht en samenhang tussen beleidsdomeinen en acties wordt over het hoofd gezien. *'Er moet een cultuuromslag komen die staat voor gedeelde belangen en samenwerking. De directie van de provincie kan de vrijblijvendheid in sectorale samenwerking verminderen door strenger beleidseisen te stellen'* (respondent provincie Groningen).

Nieuwe prognoses van het CBS worden vertaald richting provinciaal beleid zodat prognoses en cijfers actueel blijven. Er zijn monitoren op het gebied van zorg, onderwijs en wonen; genaamd Gebiedsatlas. Er is tevens een leefbaarheidsmonitor gestart. De universiteit Groningen levert op verzoek van de samenwerkingspartijen veel gegevens en prognoses aan. Deze informatie dient als basis voor iedere processtap. Er zijn echter verschillende perspectieven over de feitelijke cijfers, wat kan leiden tot discussie tussen partijen. In Eemsdelta zijn bijvoorbeeld drie soorten prognoses. De provincie gaat in overleg met diverse partijen (gemeenten en woningcorporaties) en legt de nadruk op de trends in de cijfers. Ook kan een bandbreedte worden aangegeven waarbinnen de cijfers mogen verschillen om zodoende tot een overeenstemming te komen.

8.4.2 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten zijn van mening dat de provincie Groningen voldoende overzicht heeft over het krimpvraagstuk en de actoren. Er is een gemiddelde score van **1,77** (geheel eens 1 - gedeeltelijk eens 2). De provincie heeft voldoende zicht op de partijen in het krimpvraagstuk, ze vraagt echter minder voldoende naar relevante en actuele informatie. De gemeenten vinden het belangrijk dat de provincie overzicht heeft. Er is een gemiddelde score van **1,72** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). De respondenten vinden het belangrijk dat de provincie voldoende kennis heeft van het vraagstuk en zicht heeft op het samenspel tussen partijen.

De woningcorporaties zijn van mening dat de provincie Groningen voldoende overzicht heeft over de partijen en het vraagstuk. Er is een gemiddelde score van **2,00** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). Er is voldoende kennis over het vraagstuk, de actuele problemen en op het samenstel tussen partijen. De respondenten geven aan deze regie activiteit belangrijk te vinden. Er is een gemiddelde score van **1,58** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

8.5 Samenwerken

Samenwerking tussen partijen is van belang om een kwaliteitsslag te realiseren. De provincie werkt met een gemiddelde hoeveelheid partijen samen (meerdere actoren). Uit interviews blijkt dat de provincie diverse middelen inzet om afwachende partijen aan te spreken, al gaat dit moeizaam bij woningcorporaties (motiveren). De provincie kan de tevredenheid en kwaliteit van samenwerking tussen en met andere partijen verwoorden. De voordelen van samenwerking blijven relatief onderbelicht (meerwaarde).

8.5.1 Meerdere actoren

Op landelijk niveau neemt de provincie deel aan het interprovinciaal overleg. Vanaf het beginstadium is samenwerking gezocht met gedeputeerde van Limburg en Zeeland, voor een gezamenlijke lobby richting het Rijk. Door de afhankelijkheidsrelatie tussen gemeenten en provincie is er veel samenwerking tussen beide partijen. Voor de ontwikkeling van de woon- en leefbaarheidsplannen zijn bijvoorbeeld stuurgroepen in het leven geroepen. De groep bestaat uit wethouders, burgemeesters en een verantwoordelijk gedeputeerde. De provincie is aanwezig tijdens overleggen maar heeft niet altijd een uitnodigende rol. Daarnaast organiseert de coördinerend gedeputeerde eens per kwartaal een overleg met de burgermeesters van de krimpgemeenten. De samenwerkingsintensiviteit is vooral hoog met de gemeenten uit de drie krimpregio's. De samenwerking met woningcorporaties is lastig te initiëren door het ontbreken van een rechtstreekse verbindingslijn met de provincie. Desondanks stimuleert provincie de samenwerking met woningcorporaties door corporatiedirecteuren uit te nodigen voor bijeenkomsten. De provincie geeft bijvoorbeeld financiële steun bij onderzoek naar de toekomstige woningvraag. Wel blijkt de provincie weinig middelen te hebben om woningcorporaties aan te spreken op ongewenst gedrag. Ook de onderlinge samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten is gering. Qua omvang en bestuurskracht zijn zij groter dan kleine gemeenten. *'Gemeenten zijn geen partij voor deze grote jongens'* (respondent provincie Groningen).

Er is op diverse dossiers intergemeentelijke samenwerking. Maar wie gaat samenwerken met wie en op welke terrein? Er zijn aantrekkende en terugtrekkende bewegingen in de samenwerkingsvormen. *'Dit heeft te maken met het feit dat iedere gemeente aanvoelt dat gemeentelijke herindeling onvermijdelijk is'* (respondent provincie Groningen). Gemeenten moeten zelf initiatief nemen in samenwerkingsvormen maar de provincie kan informeel sturen door support te geven aan bepaalde samenwerkingen. De toekomstige gemeentelijke herindeling is van invloed op de gezochte samenwerking op het gebied van bevolkingsdaling. Recent is door de provincie een bijeenkomst georganiseerd tussen krimp- en groeigemeenten om de intergemeentelijke samenwerking te stimuleren. Door partijen met elkaar te laten spreken wordt een poging gedaan om de concurrentie te verminderen.

Groningen zoekt internationaal aansluiten bij andere Europese regio's die met bevolkingsdaling te maken hebben in Change Regions Network. Daarnaast geven respondenten aan dat het krimpvraagstuk van dusdanige omvang is dat het de mogelijkheden van de provincie overstijgt en Rijksingrijpen vereist. De provincie zal waar mogelijk samenwerking opzoeken met diverse ministeries en de Europese Unie. Een voorbeeld hiervan is het aankaarten van belemerende regelgeving voor krimpregio's en de zoektocht naar Europese subsidies.

8.5.2 Motiveren

'In Groningen kan in zijn algemeenheid gesteld worden dat maatschappelijke organisaties actiever en bewuster bezig zijn met het krimpvraagstuk dan gemeenten' (respondent provincie Groningen). Dit is vooral zichtbaar in de betrokkenheid van deze organisaties bij bijeenkomsten en conferenties. De zorgsector is bijvoorbeeld al enige tijd bezig met innovatieve ontwikkelingen om de groeiende zorgvraag op te vangen met minder personeel.

De provincie stimuleert samenwerking tussen diverse partijen door het organiseren van thema bijeenkomsten. De provincie heeft in het kader van DC NOISE¹² een krimpconferentie georganiseerd in 2010. De conferentie is georganiseerd voor professionals die werkzaam zijn in onderwijs, zorg, welzijn, wonen, arbeidsmarkt en mobiliteit. De conferentie had als doel om de gevolgen van bevolkingsdaling te bespreken in workshops en lopende initiatieven kenbaar te maken. Verschillende partijen en deskundigen werden samengebracht om elkaar te inspireren.

¹² Demographic Change New Opportunities in Shrinking Europe; samenwerkingsverband met 9 regio's uit 5 Europese landen die samenwerken om de gevolgen van krimp op te vangen.

Participatie van de provincie is noodzakelijk voor een constructieve samenwerking door de wetenschap van andere partijen dat de provincie enige kennis en doorzettingsmacht bezit en deze eventueel ook kan inzetten wanneer samenwerking uitblijft.

De provincie besteedt bilaterale aandacht aan individuele gemeenten wanneer de inzet en bewustwording achterblijft. Het is verstandig om samenwerking en hulp aan te bieden aan deze partij in plaats van een leslezende houding aan te nemen. De provincie geef extra aandacht wanneer de inzet van bepaalde partijen onvoldoende is. Bijvoorbeeld met een wethouder naar projecten gaan, op werkbezoek gaan, projecten openen etc. Het aanhalen van contacten en bieden van hulp is meestal voldoende om de inzet van partijen te laten groeien.

8.5.3 Meerwaarde

Grote woningcorporaties voelen zich gesteund door de provincie in het transformatieproces, kleinere woningcorporaties ervaren de provinciale aandacht als bemoeienis. Bij gemeenten wisselt de tevredenheid over de provincie per dossier. *'Er is een spanningsveld tussen de provincie als bemoeial en de provincie als medestander in het bereiken van doelen'* (respondent provincie Groningen). Waardering is ook afhankelijk van persoonlijke eigenschappen zoals politieke scoringsdrift. Gemiddeld zijn gemeenten tevreden met de aanwezigheid van de provincie op het krimpvraagstuk, er zijn echter uitschieters. Regionale samenwerking is een proces van vallen en opstaan. Spanningen leiden echter nooit tot een breuk of impasse door de afhankelijkheidsrelatie tussen beide partijen. *'Beide partijen zijn tot elkaar veroordeeld'* (respondent provincie Groningen). De provincie is van mening dat andere partijen de participatieve houding van de provincie waarderen omdat ze *'diep betrokken wordt in het proces van beleidsontwikkeling en uitvoering met anderen partijen'* (respondent provincie Groningen). De provincie heeft meer bestuurskracht door de samenwerking. Door een bundeling van bestuurslagen en partijen ontstaan er regiovoordelen en kennisuitwisseling. Daarmee vergroot de provincie haar deskundigheid op het krimpvraagstuk.

De kwaliteit van de samenwerking wordt getypeerd als bovengemiddeld door de geïnterviewde, maar verschilt per regio. De kwaliteit wordt verslechterd door de matige financiële mogelijkheden van diverse partijen en is daarom kwetsbaar. In regio Eemsdelta bestaat al een bestuursakkoord tussen gemeenten en de provincie op allerlei beleidsterreinen, het krimpdossier is hieraan toegevoegd. In Oost-Groningen was weinig intergemeentelijke samenwerking, de aanwezige Streekraad functioneerde onvoldoende. De politieke cultuur is niet gericht op samenwerking, er is een historie van bestuurlijke onmin en conflicten. Bij het ontwikkelen van de woon- en leefbaarheidsplannen wordt momenteel wel steeds meer samenwerkt. Krimpregio de Marne heeft een integraal beleidskader, maar moet waken voor isolering, door de geringe samenwerkingspartijen. Ze moet verder kunnen kijken dan de eigen gemeentegrenzen. Voor elke regio geldt dat de noodzaak en urgentie tot samenwerking met andere snel werd ingezien door krimp gemeenten en woningcorporaties. Volgens een respondent is iedere partij van het feit doordrongen *'dat ze samen sterk staan en eenlingen weinig bereiken'*. Er worden constructieve gesprekken gevoerd, al is de vertaling naar concrete uitvoeringsplannen soms lastig, aldus de provincie.

8.5.4 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten zijn van mening dat provincie Groningen voldoende samenwerkt met andere partijen en samenwerking tussen partijen stimuleert. Er is een gemiddelde score van **1,90** (geheel eens 1 - gedeeltelijk eens 2). De samenwerking tussen de partijen leidt voldoende tot voordelen van alle partijen. De provincie motiveert partijen minder voldoende om bij te dragen aan het beleid en de samenwerking. De respondenten geven aan deze activiteit belangrijk te vinden, dit geldt voornamelijk voor het feit dat de samenwerking van de betrokken partijen moet leiden tot voldoende voordelen van alle partijen. Er is een gemiddelde score van **1,70** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

De woningcorporaties delen de mening van gemeenten. Er is een gemiddelde score van **2,00** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De provincie spreekt partijen minder voldoende aan op hun mate van inzet en inbreng in de samenwerking. De respondenten geven aan deze activiteit zeer belangrijk te vinden. Er is een gemiddelde score van **1,44** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2). De woningcorporaties vinden het ook belangrijk dat de samenwerking leidt tot voordelen voor alle partijen.

8.6 Verantwoording

Verantwoording gaat over het toelichten en informeren van andere over beleidsacties van de provincie en samenwerkingspartijen. De provincie legt verantwoording af aan de Provinciale Staten over de plannen, voortgang en beleidsacties (verantwoording). Er zijn weinig tot geen voorbeelden waaruit blijkt dat de provincie vraagt naar de voortgang van de samenwerkingsresultaten.

8.6.1 Verantwoording

Het jaarlijks monitoren van de woon- en leefbaarheidsplannen wordt van belang geacht door de provincie. De snelheid en vormen van bevolkingsdaling moet aansluiten op de beleidsacties waardoor actuele prognoses en cijfers van belang zijn. Een aantal keer per jaren worden actuele cijfers gepresenteerd door de provincie, in samenwerking met de universiteit Groningen. Van het Actieplan bevolkingsdaling wordt jaarlijks een voortgangsrapportage gemaakt (in juni) waardoor verantwoording wordt afgelegd aan de Provinciale Staten. Naar verwachting zal voor de grotere projecten een aparte financiële rapportage worden gemaakt, aldus een respondent.

De Provinciale Staten zijn geïnteresseerd in de voortgang van het krimpvraagstuk en de resultaten die worden behaald. De provincie heeft voortdurend gesprekken over de voortgang van het actieplan en ontwikkelingen op het krimpgebied met de Gedeputeerde en Provinciale Staten, aldus een respondent. Wanneer de provincie aanwezig is bij overleggen en daaruit een notitie naar voren komt, wordt deze voorgelegd aan de Provinciale Staten. Er volgt hierop een debat aan de hand van de plannen en zienswijze van deze acties. De provincie geeft haar mening en visie over de plannen en geeft waar nodig ondersteuning aan de initiërende partijen.

8.6.2 Controle

Het Actieplan wordt jaarlijks geactualiseerd (in december) zodat de voortgang en resultaten van de programma's inzichtelijk worden gemaakt. De provincie vraagt partijen de procesresultaten te vermelden en gaat hierover in gesprek. De provincie verbindt zich publiekelijk aan resultaten en onderzoeken die positief en succesvol zijn zoals het Pact Eemsdelta. Naar verwachting wordt ook de publiciteit gezocht bij de voltooiing van de woon- en leefbaarheidsplannen.

8.6.3 Gemeenten en woningcorporaties

De gemeenten zijn van mening dat provincie voldoende verantwoording aflegt over het eigen handelen en de resultaten van de samenwerking. Er is een gemiddelde score van **1,93** (geheel eens 1 - gedeeltelijk eens 2). De provincie geeft voldoende terugkoppeling van de samenwerkingsresultaten. De provincie verbindt zich echter niet voldoende aan de resultaten en acties. De respondenten geven aan deze regie activiteit belangrijk te vinden. De gemiddelde score is **1,85** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

De woningcorporaties zijn ook van mening dat de provincie Groningen voldoende verantwoording aflegt. Er is een gemiddelde score van **2,25** (gedeeltelijk eens 2 – gedeeltelijk oneens 3). De provincie vraagt voldoende naar het verloop van de samenwerkingsresultaten maar legt minder voldoende verantwoording af over haar eigen handelen aan andere partijen. Respondenten geven aan deze activiteit belangrijk te vinden. Dit heeft voornamelijk betrekking op het feit dat de provincie zicht moet verbinden aan de resultaten en acties. Er is een gemiddelde van **1,50** (zeer belangrijk 1 – belangrijk 2).

8.7 Tevredenheid

De provincie geeft zichzelf een **7,0** als rapportcijfer voor haar rol als regisseur. De gemeenten geven de provincie gemiddeld een hoger cijfer; een **7,5**. Volgens een respondent heeft de provincie duidelijk de regie maar laat ze wel ruimte voor andere partijen. De provincie moet vooral doorgaan de bewustwording bij partijen te vergroten. De respondent met de hoogste waardering zegt; *'Ik vind de Provincie een uitstekende partner in de projecten waarin zowel de Provincie als de gemeente zitting heeft'*. Daarnaast zijn er ook een aantal kritische geluiden zoals; er is soms nog teveel aandacht voor kwantiteit in plaats van kwaliteit, het provinciaal beleid is soms onduidelijk en er wordt veel gewerkt met inhuur waardoor de proceskosten vrij hoog zijn. De provincie wordt door de respondenten daarom aangeraden te stoppen met onderzoeken *'want de problematiek en mogelijke oplossingen zijn relatief eenvoudig in de praktijk te brengen. Dat vraagt wel om politieke en bestuurlijke moed'* (respondent vragenlijst). Het is mogelijk en noodzakelijk om met meerdere partijen samen te werken zoals banken, makelaars, toerisme etc. Wat ook beter kan is de evenwichtige financiële en personele ondersteuning aan de verschillende krimp gemeenten, er ligt nu veel nadruk op de regio Eemsdelta, aldus een respondent. De provincie kan meer verantwoordelijkheid nemen bij knellende vraagstukken tussen partijen en *'meer concrete doorkijkjes geven naar de toekomst'* (respondent vragenlijst). Net als bij de vorige analyses wordt ook in Groningen een bureaucratisch obstakel gezien bij de verdeling van geld, waardoor gelden niet bij de juiste partijen komt.

De meeste respondenten geven aan dat de regierol van het krimp vraagstuk bij de provincie moet liggen, maar ook het Rijk en de gemeente worden genoemd als regisseur. Een tweetal respondenten geven aan dat de regierol verdeeld moet worden over meerdere partijen. Het merendeel van de respondenten is ook van mening dat de provincie daadwerkelijk de regierol vervult binnen het krimp vraagstuk, waarvan een enkeling zegt dat de regisseursrol momenteel ligt bij de provincie en de gemeente.

De woningcorporaties geven de provincie gemiddeld een **7,0** voor de algemene invulling van de regierol. Volgens een respondent is de provincie initiërend en agendabepalend op het krimp vraagstuk ten behoeve van gemeenten en maatschappelijke organisaties. De respondent met het laagste cijfer is echter van mening dat *'het proces te ingewikkeld is, partijen zijn te laat betrokken zijn en organisatie en procesafspraken te laat zijn gemaakt, de aanpak is te centralistisch en te veel gericht op de overheidsinterventie'*. Er wordt een suggestie gedaan dat de provincie zich moet richten op het faciliteren en stimuleren van partijen om goede inhoudelijke afspraken te maken met elkaar. Een andere woningcorporatie is van mening dat de provincie regionaal onderzoek moet stimuleren. De provincie wordt ook aangeraden door te gaan met haar controlerende functie richting gemeenten en samenwerking te stimuleren tussen regionale organisaties en gemeenten.

De woningcorporaties hebben een diffuus beeld van welke partij de regierol zou moeten vervullen op het krimp vraagstuk. Een deel van de respondenten geeft een samenwerking aan tussen het Rijk, de provincie, gemeenten, woningcorporaties en overige belanghebbende sectoren. Daarnaast geeft iemand aan dat er een wisselende regie moet zijn met wisselende coalities in de netwerksamenleving. Maar één respondent heeft de provincie aangewezen als gewenste regisseur. Alle respondenten noemen de provincie, als gevraagd wordt naar de daadwerkelijke regisseur van het krimp vraagstuk, zij het in samenwerking met andere partijen.

8.8 Conclusie

Door te bepalen in welke mate provincie Groningen gebruik maakt van haar doorzettingsmacht en beleidskaders heeft, kan bepaalt worden welke regiestijl het meest van toepassing is op de provincie. Deze conclusie wordt getrokken op basis van bovenstaande analyse.

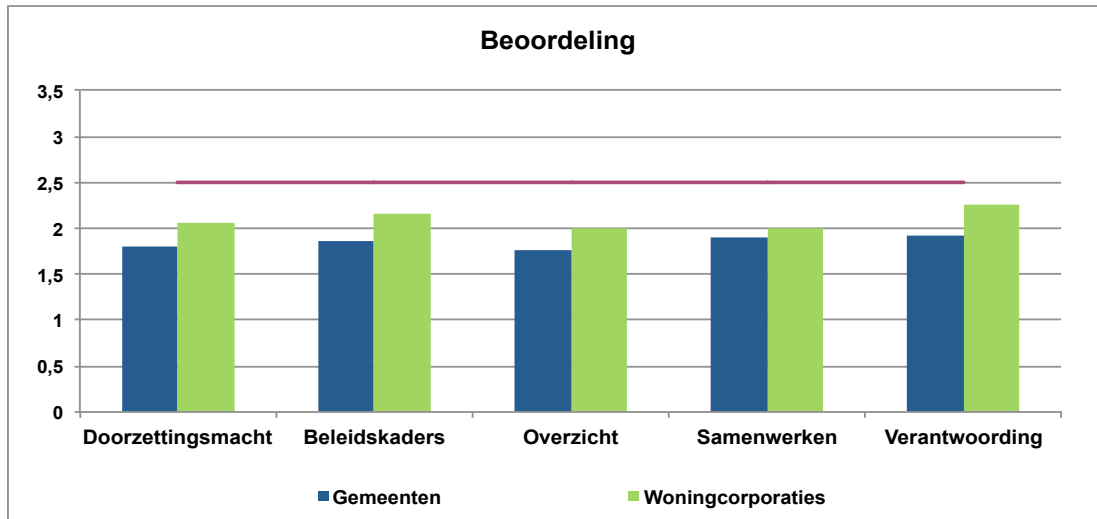
Overleg met partijen en financiële ondersteuning krijgen primair de voorkeur boven de inzet van wettelijke middelen om doorzettingsmacht te tonen. Toch is de provincie niet angstig om juridische bevoegdheden te gebruiken, blijkt uit de omgevingsverordening, toetsingskader en bouwplafond. De provincie heeft inzichtelijk gemaakt welke bedragen naar welke programma's gaan; zo wordt het volledige ISV-Wonen budget ingezet in de krimpregio's. Er wordt ook sturing gegeven door de inzet van provinciale medewerkers bij de regionale woon- en leefbaarheidsplannen. De provincie geeft aan te weinig doorzettingsmacht te hebben om woningcorporaties te sturen. De woningcorporaties vinden het echter het minst belangrijk of de provincie voldoende doorzettingsmacht gebruikt. De provincie heeft duidelijke en heldere beleidskaders. De provincie maakt al jaren afspraken over de bouwcapaciteit met gemeenten in de omgevingsverordening en bouwnota's. Er is een actieplan opgesteld met de drie krimpregio's met daarin een strategie en beleidsagenda per beleidsterrein. Iedere regio ontwikkelt momenteel een woon- en leefbaarheidsplan met daarin programma's en projecten. De provinciale beleidsuitvoering is niet altijd consistent met de beleidskaders, de ontwikkeling van Blauwestad en Meerstad zijn daar het bewijs van.

Op basis van de analyse kan provincie Groningen getypeerd worden als een **beheersingsgerichte regisseur**. Door de grote provinciale vertegenwoordiging in de stuurgroepen en nadruk op de woon- en leefbaarheidsplannen heeft de regie van de provincie veel weg van een inhoudelijk beheersingsgerichte regisseur. Kijkend naar het conceptueel model zal de provincie vanuit deze regiestijl relatief veel aandacht besteden aan de regie activiteit **beleidskaders**. Uit de analyse blijkt dat het conceptueel model bevestigd wordt, al is het minder sterk dan bij de provincie Zeeland. De provincie heeft in het verleden veel sturing gegeven met verschillende bouwnota's en heeft in het Actieplan bevolkingsdaling gemaakt. Het actieplan geeft duidelijk zicht op de lopende en toekomstige acties maar geeft niet expliciet een visie en doelstelling. De specifieke beleidskaders worden naar verwachting geformuleerd in de regionale woon- en leefbaarheidsplannen. De ondervraagde doelgroepen geven aan dat de provincie voldoende beleidskaders heeft ontwikkeld maar deze regie activiteit scoort niet het hoogst. Het ontwikkelen van beleidskaders is wel de belangrijkste regie activiteit volgens de ondervraagde gemeenten.

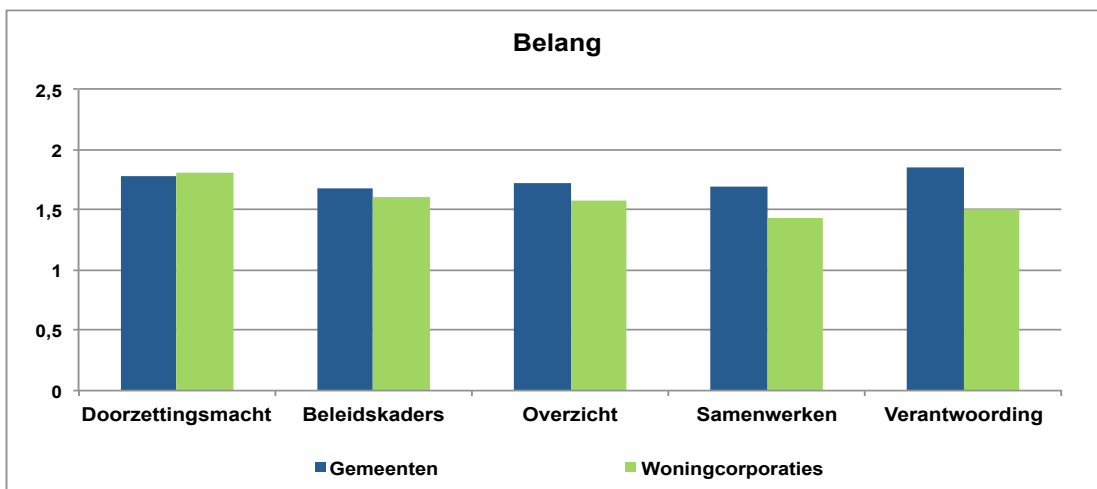
Naast de analyse hebben de provincie (interviews), gemeenten en woningcorporaties (online vragenlijst) de regiestijl van de provincie getypeerd. Uit de resultaten blijkt dat er geen consistent beeld is over de regiestijl van de provincie Groningen. Wel kan geconcludeerd worden dat geen van de partijen de provincie typeert als een uitvoeringsgerichte regisseur. De gemeenten en woningcorporaties zijn eensgezind in hun typering. Beide partijen zijn van mening dat de provincie een beheersingsgerichte regisseur is. De provincie geeft zelf een combinatie van diverse regiestijlen aan, waardoor een diffuus beeld ontstaat. De faciliterende regisseur wordt het meest genoemd. Maar ook de visionaire en beheersingsgerichte regisseur wordt geassocieerd met de provincie Groningen. Geconcludeerd wordt dat alle respondenten de faciliterende regisseur aanwijzen, vaak in combinatie met een andere (wisselende) regiestijl.

De gemeenten en woningcorporaties zijn zeer positief over de invulling van de provinciale regisseursrol. Op alle activiteiten scoort de provincie Groningen hoger dan de andere twee provincies, zowel qua belang als de mate waarin de provincie voldoende invulling geeft aan de regie activiteiten (alle scores blijven onder de rode lijn). Groningen is ook de enige provincie waar woningcorporaties meer belang hechten aan de regie activiteiten dan gemeenten (zie figuur 17). Uit figuur 16 blijkt dat de Groningse woningcorporaties minder tevreden zijn over de provinciale regisseursrol en de invulling daarvan dan de gemeenten. Dit is ook terug te zien in het lagere rapportcijfer. De regie activiteit verantwoording is volgens beide partijen het minst

voldoende. De provincie legt onvoldoende verantwoording af over haar eigen handelen en de samenwerkingsresultaten (zie figuur 16). Uit de analyse blijkt dat de provincie zich relatief weinig inspant voor deze regie activiteit. Wel wordt jaarlijks een voortgangsrapportage gemaakt van het actieplan en wordt het actieplan jaarlijks geactualiseerd. De gemeenten zijn van mening dat deze regie activiteit het minst belangrijk is (zie figuur 17).



Figuur 16: Resultaten gemeenten en woningcorporaties over beoordeling van regie activiteiten provincie Groningen.



Figuur 17: Resultaten gemeenten en woningcorporaties over belang van regie activiteiten provincie Groningen.

De gemeenten en woningcorporaties zijn van mening dat de provincie voldoende overzicht heeft over het krimpvraagstuk en de partijen in het netwerk (zie figuur 16). Uit de analyse blijkt dat de provincie sterk inzet op het verzamelen van gegevens en informatie door middel van onderzoek. Door participatie in werk- en stuurgroepen blijft de provincie op de hoogte van actuele vraagstukken en beleidsontwikkelingen bij gemeenten, bij woningcorporaties is dit lastiger. Door de specifieke regio's heeft de provincie zicht op de meest relevante partijen, al is dit lastig in de regio Eemsdelta. De woningcorporaties zijn van mening dat de samenwerking tussen partijen en de provincie zeer belangrijk is (zie figuur 17). Ze achten het voornamelijk belangrijk dat alle partijen voordeel halen uit de onderlinge samenwerking.

9. Conclusies en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk zijn in de eerste paragraaf de conclusies uit eerdere hoofdstukken samengebracht om zo antwoord te verkrijgen op de eerste zes deelvragen. In de volgende twee paragrafen wordt het eerste deel van de hoofdvraag beantwoord. Als eerste wordt ingegaan op de regiestijl die de provincies hanteren, daarna worden conclusies getrokken over de regie activiteiten. In paragraaf 4 zullen aanbevelingen voor de praktijk worden gedaan, waarmee tevens de laatste deel van de hoofdvraag beantwoord wordt. De laatste paragraaf gaat in op de beperkingen van het onderzoek en geeft aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

9.1 Belangrijkste bevindingen

Ontgroening, vergrijzing en selectieve migratie zorgen er voor dat in de provincies Zeeland, Limburg en Groningen sprake is van een bepaalde mate van bevolkingsdaling en daling van het aantal huishoudensdaling. Binnen het krimpvraagstuk is bovengemeentelijke sturing vereist door de tegenstrijdige gemeentelijke belangen binnen een krimpregio en de grensoverstijgende gevolgen. Regievoering is een veel genoemd sturingsconcept voor provincies op het gebied van ruimtelijke ordening binnen het krimpvraagstuk. Dit onderzoek geeft inzicht in welke mate en op welke wijze invulling wordt gegeven aan de provinciale regierol door middel van regiestijlen en regie activiteiten. Dit ten einde om aanbevelingen te doen om de provinciale regiefunctie te verbeteren en de samenwerking met gemeenten en woningcorporaties.

Deelvraag 1; Wat zijn de effecten van bevolkingsdaling?

De invloed van bevolkingsdaling op het voorzieningenniveau is gering; het welvaartsniveau en consumentengedrag zijn minstens zo belangrijk. Wel kan bevolkingsdaling een versterkend effect hebben. De gevolgen zijn vooral merkbaar en omvangrijk op het beleidsterrein wonen. Op termijn leidt bevolkingsdaling tot een daling van het aantal huishoudens; er kan een overaanbod aan woningen ontstaan, met als gevolg lagere verkoopprijzen, geen doorstroom in de huizenmarkt en langere verkooptijden. Ook kan er een tekort en overschot aan bepaalde type woningen ontstaan. Effecten als leegstand en verpaupering worden steeds grotere problemen. De gevolgen van de woningmarkt heeft effect op de fysieke en sociale leefomgeving zoals verval van de omgeving, onveiligheid en selectieve migratie.

Deelvraag 2; Op welke beleidsterreinen kan de provincie een belangrijke rol spelen?

De provincie heeft doorzettingsmacht bij de totstandkoming van bovenlokale afstemming op het beleidsterrein wonen door wettelijke instrumenten zoals de Wro, financieel toezichthouder van gemeentelijke financiën en eigen beleid zoals regelgeving en provinciale notities. Daarnaast kan de provincie financiële middelen ter beschikking stellen (zoals ISV-gelden) om regionaal ruimtelijke beleid binnen krimpregio's op elkaar af te stemmen en herstructurering te financieren. Deze beide conclusies leiden er toe dat dit onderzoek de focus legt op de provinciale regierol op het beleidsterrein wonen binnen het vraagstuk bevolkingsdaling.

Deelvraag 3; Welke sturingsconcepten bestaan er voor de provincie?

Er zijn in drie manieren waarop de overheid sturing kan geven aan de maatschappij volgens Hupe en Klijn (1997); via hiërarchie, markt en politiek-maatschappelijk besturingsparadigma. Het verschil in het sturingsconcept wordt bepaald door de context waarbinnen de overheid moet sturen. Door veranderingen in de maatschappij en bestuurlijke wensen zijn er verschuivingen ontstaan in het gehanteerde provinciale besturingsparadigma door de tijd heen. Er is momenteel sprake van een samenwerking tussen publieke en private partijen in een netwerk om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken, het politiek-maatschappelijke bestuursparadigma is passend te noemen. Gelijktijdig wordt de regisseursrol van de provincie geïntroduceerd, een rol die past bij het laatst genoemde sturingsconcept. De regierol van de provincie wordt door commissie Ladders, het bestuursakkoord en regeerakkoord benadrukt op het ruimtelijk-economisch domein. In dit onderzoek wordt regie getypeerd als een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot

een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat (Pröpper e.a., 2004;17).

Deelvraag 4; Welke stijlen en activiteiten van regie zijn te onderscheiden?

Pröpper e.a. (2004) onderscheiden een viertal type regisseurs op basis van een tweetal invalshoeken; doorzettingmacht (de mate waarin de regisseur andere partijen zijn wil kan opleggen en medewerking kan afdwingen) en de mate van vrijheid om eigen beleidskaders te ontwikkelen. Wanneer beide invalshoeken tegen elkaar worden afgezet ontstaan een viertal registijlen; de beheersingsgerichte regisseur, uitvoeringsgerichte regisseurs, visionaire regisseur en faciliterende regisseur. Pröpper e.a. stellen dat ongeacht de registijl, succesvolle regie altijd vraagt om een viertal aanwezige regie activiteiten; overzicht, beleidslijnen, samenwerken en verantwoording. Er kan een overlap worden geconstateerd tussen de regie activiteit beleidslijnen en de component beleidskader, welke bepalend is voor de typering van de registijl. Beide worden in het onderzoek aan elkaar gelijk gesteld.

Deelvraag 5; Welke registijl passen de provincies toe en hoe geven ze hier invulling aan?

Provincie Zeeland kan op basis van de analyse getypeerd worden als een visionaire regisseur die relatief veel aandacht besteed aan de regie activiteit beleidskaders en overzicht. De provincie zelf is erg diffuus over de regie typering; alle registijlen passeren de revue behalve de uitvoeringsgerichte regisseur. Provincie Limburg kan op basis van de analyse getypeerd worden als een faciliterende regisseur, die tegen de verwachting van het conceptueel model in, vooral focust op de regie activiteit overzicht in plaats van samenwerken. De provincie zelf is van mening dat zij voornamelijk een visionaire registijl hanteren. Provincie Groningen kan op basis van de analyse getypeerd worden als een beheersingsgerichte regisseur met een focus op de regie activiteit beleidskaders. De provincie zelf heeft een diffuus beeld over haar eigen registijl; de faciliterende regisseur wordt vaak geassocieerd met de provincie maar ook de visionaire en beheersingsgerichte regisseur passeren de revue.

Deelvraag 6; Welke registijl hanteren de provincies volgens krimp gemeenten en woningcorporaties en hoe worden de regie activiteiten gewaardeerd?

Gemeenten typeren de provincie Zeeland als een beheersingsgerichte of visionaire regisseur. De woningcorporaties typeren de provincie als een faciliterende regisseur. De regie activiteit verantwoording is volgens beide het minst ontwikkeld maar wordt ook het minst belangrijk geacht. De ontwikkeling van beleidskaders wordt het meest belangrijk geacht. Gemeenten typeren de provincie Limburg als een visionaire of faciliterende regisseur, de woningcorporaties bestempelen de provincie als een faciliterende regisseur. De gemeenten zijn van mening van de provincie onvoldoende gebruik maakt van haar doorzettingmacht maar wel voldoende overzicht heeft. Ook de woningcorporaties beoordelen deze laatste regie activiteit als meest voldoende. De regie activiteit verantwoording is het minst ontwikkeld volgens de woningcorporaties, maar beide groepen vinden deze regie activiteit ook het minst belangrijk. Woningcorporaties hechten veel belang aan de regie activiteit samenwerken en gemeenten aan de ontwikkeling van beleidskaders. Gemeenten en woningcorporaties zijn beide van mening dat de provincie Groningen een beheersingsgerichte regisseur is. Beide partijen zijn, in vergelijking met andere provincie, erg tevreden over de invulling van de provinciale regierol. Beide bestempelen de regie activiteit overzicht als meest voldoende en verantwoording als minst voldoende. De gemeenten hechten weinig belang aan verantwoording en juist veel aan de ontwikkeling van beleidskaders. Woningcorporaties hechten veel belang aan samenwerking en weinig aan de inzet van doorzettingmacht.

9.2 Registijl

Nu antwoord is gekregen op de eerste zes deelvragen kan het eerst deel van de hoofdvraag beantwoord worden; *op welke wijze geven de provincies Zeeland, Limburg en Groningen momenteel invulling aan de regierol ten aanzien van het vraagstuk bevolkingsdaling*. Het tweede deel van de hoofvraag; *welke aanpassingen zijn nodig om de regiefunctie te verbeteren*, wordt beantwoord in paragraaf 4 en is tevens ook het antwoord op de laatste deelvraag.

De regiestijl van de provincie wordt getypeerd via een drietal wegen in dit onderzoek. De analyse van doorzettingmacht en beleidskaders bepaalt welke regiestijl de provincie heeft volgens de onderzoeker. Tevens wordt een conclusie gegeven over de opvattingen van de geïnterviewde provincieleden. Tijdens de interviews hebben zij expliciet een regiestijl van de provincie verwoord. Tot slot wordt een regiestijl bepaald op basis van de opvattingen uit de online vragenlijst van de ondervraagde gemeenten en woningcorporaties.

Regiestijl volgens analyse

- *Alle provincies hebben een verschillende regiestijl.*

Provincie Zeeland heeft voornamelijk kenmerken van een visionaire regisseur waarbij relatief veel aandacht wordt besteed aan de regie activiteiten beleidskaders en overzicht. De provincie heeft drie opeenvolgende beleidsnotities gepubliceerd en heeft veel gedaan om inzicht te krijgen in de gevolgen van krimp en de percepties van andere partijen. Provincie Limburg heeft voornamelijk kenmerken van een faciliterende regisseur. Het conceptueel model wordt hier niet expliciet bevestigd omdat de provincie in gelijke mate aandacht besteed aan de regie activiteit samenwerken als aan overzicht. Limburg werkt met veel partijen samen maar de mate van betrokkenheid verschilt. De provincie zet sterk in op onderzoek, informatiedeling en overzicht in belangen van partijen. De provincie Groningen heeft voornamelijk kenmerken van een inhoudelijk beheersingsgerichte regisseur met een focus op het ontwikkelen van beleidskaders. De provincie geeft sturing met bouwnota's, het actieplan bevolkingsdaling en spoort aan tot ontwikkeling van regionale woon- en leefbaarheidsplannen voor lokaal beleid.

Regiestijl volgens provincie

- *Binnen de provincies is geen helder beeld van de gehanteerde regiestijl.*

Elke geïnterviewde typeert de regiestijl van de provincie anders. Respondenten wijzen vaak een combinatie van regiestijlen aan, al wordt de uitvoerende regisseur nooit genoemd. Dit duidt erop dat de provincie bij het oppakken van de regierol geen expliciete keuze voor een bepaalde regiestijl heeft gemaakt. De provincies zijn zoekende naar de mate van sturing en welke regiestijl gewenst is. Te veel sturing kan zorgen voor spanningen of het 'achter over leunen' van partijen. Daar komt bij dat regie soms haaks staat op de grote gemeentelijke verantwoording die wordt beoogd door de provincies. Te weinig regie kan echter zorgen voor geringe innovatie, intergemeentelijke concurrentie en een bovenmatige bouwontwikkeling.

Regiestijl volgens gemeenten en woningcorporaties

- *Er is ook geen consistent beeld van de provinciale regiestijl bij de ondervraagde gemeenten en woningcorporaties.*

Gemeenten en woningcorporaties zijn niet eensgezind over de provinciale regierol, de partijen in Groningen vormen hier een uitzondering op. Ook de wens naar soort regiestijl verschilt. Woningcorporaties wensen zelfstandigheid, maar vragen om financiële ondersteuning van de provincies. Kleine landelijke gemeenten hebben juist behoefte aan coördinatie van bouwontwikkeling en beleidsondersteuning van de provincie. Wel kan geconcludeerd worden dat de uitvoeringsgerichte regisseur niet één keer wordt genoemd door de woningcorporaties en gemeenten. Dit kan deels verklaard worden doordat alle partijen van mening zijn dat gemeenten en maatschappelijke organisaties verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering.

Kortom; er is geen consistent en helder beeld van de provinciale regiestijl binnen en over de provincie. Dit versplinterde beeld kan leiden tot verwarring bij maatschappelijke organisaties en gemeenten. In de samenwerking kan onduidelijkheid zijn over de rolverdeling, verantwoordelijkheden en verwachtingen. Ook kan de beleidsuitvoering minder effectief en efficiënt verlopen of investeringsbeslissingen worden niet genomen.

Doorzettingmacht

- *Provincies tonen een aversie tegen het gebruik van juridische doorzettingmacht.*
- *Gemeenten en woningcorporaties vragen juist om meer doorzettingmacht.*

- *De financiële doorzettingsmacht zal afnemen in de toekomst.*

De paradox van Teisman (2007) wordt bevestigd; hoewel er behoefte is aan doorzettingsmacht, schrikken bestuurders terug deze in te zetten. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat de inzet van doorzettingsmacht samenwerkingsrelaties kunnen verstoren en als autoritair gedrag kan overkomen. Het woord 'verleiden' wordt veelvuldig gebruikt ter vervanging van politiek beladen woorden zoals sturing en doorzettingsmacht. De provincies prefereren een zachte benadering van sturing door middel van personele inzet bij gemeenten, samenwerking en partijen te overtuigen met argumenten, feitelijke kennis of gebruik te maken van gezag, positie en kennis.

Gemeenten en woningcorporaties zijn van mening dat de provincies onvoldoende gebruik maken van hun juridische bevoegdheden om medewerking van partijen te verkrijgen (score 2,63). De angst om als autoritaire regisseur te worden beoordeeld lijkt dus onterecht. Meer inzet van juridische doorzettingsmacht is gewenst door beide partijen.

Alle provincies geven aan over te weinig financiële doorzettingsmacht te beschikken om de herstructureringsopgave te kunnen voltooien. De inzet van financiële middelen wordt zeer belangrijk geacht door gemeenten en woningcorporaties (score 1,44). Naar verwachting zal deze vorm van doorzettingsmacht afnemen door het stopzetten van de ISV gelden in 2014 en de nationale bezuinigingen. De economische recessie zal de financiële doorzettingsmacht beperken maar mogelijk ook vragen om herziening van de beleidskaders. De faciliterende en visionaire regiestijl worden hierdoor meer aannemelijke regiestijlen en noodzaakt de provincie tot nadenken over de inzet van andere sturingsmiddelen.

Beleidskaders

- *De provincies zijn er in geslaagd om beleidskaders te ontwikkelen met daarin hoofdlijnen voor (toekomstig) beleid op het krimpvraagstuk.*

De fase van beleidsontwikkeling is succesvol doorlopen. De gemeenten en woningcorporaties bevestigen deze conclusie. Uitwerking van de beleidskaders op detailniveau wordt overgelaten aan de krimpregio's. Al houden provincies een 'vinger in de pap' door participatie in werk- en stuurgroepen. De keerzijde van deze 'rapportregen' is dat helderheid, integraliteit en consistentie in het beleid nog wel eens ontbreekt. Het is voor gemeenten en woningcorporaties niet altijd duidelijk welke doelen de provincie nastreeft en integraliteit tussen diverse beleidsdomeinen komt niet expliciet naar voren. Dit wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van sturing en overall view bij de provincie en de verdeling van het krimpvraagstuk over meerdere portefeuilles van gedeputeerde. De gemeenten en woningcorporaties achten de ontwikkeling van heldere beleidskaders het meest belangrijk van alle regie activiteiten (score 1,64).

Tevredenheid

- *Woningcorporaties beoordelen de provinciale invulling van de regiestijl minder positief dan gemeenten en hechten ook minder belang aan de regie activiteiten.*
- *Provincie Groningen krijgt de beste beoordeling.*

Uit de analyse blijkt dat alle woningcorporaties de provincies een minder hoog schoolcijfer toebedelen dan de gemeenten. Ze zijn over het algemeen negatiever over het belang en het succes van de provinciale regierol en de regie activiteiten. Het feit dat woningcorporaties de provincie niet expliciet zien als gewenste regisseur kan deels een verklaring zijn voor deze lagere beoordeling. Woningcorporaties hebben kritiek op provinciaal financieringsbeleid binnen het krimpvraagstuk. Tevens is er meer vraag naar slagkracht (last van bureaucratische obstakels) en samenwerking tussen en met woningcorporaties. Gemeenten zijn positiever over de samenwerking met provincies en hechten veel belang aan provinciale beleidslijnen. De respondenten van de provincie Groningen geven de hoogste beoordeling aan de regie activiteiten. De positieve beoordeling is deels gebaseerd op het feit dat de provincie Groningen ruimte overlaat aan andere partijen, agendabepalend is geweest en goede samenwerkingsverhoudingen heeft met de ondervraagde respondenten.

9.3 Regie activiteiten

Wanneer de resultaten van de online vragenlijst (bijlage 7) en de analyse van elke provincie naast elkaar worden gelegd kan een aantal conclusies worden getrokken.

Overzicht

- *Er is voldoende overzicht bij alle provincies door onderzoek en samenwerking.*

De provincies hebben tijdens de bewustwordingsfase sterk ingezet op onderzoek en samenwerking met gemeenten, maatschappelijke instellingen en burgers. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de campagne Nieuw!Zeeland en de MKBA analyse voor Parkstad Limburg. Alle provincies hebben het bewustwordingsproces hiermee succesvol versneld. Provincies zien het als hun taak om kennis te vergaren en te verspreiden binnen het netwerk. De gemeenten en woningcorporaties bevestigen bovenstaand beeld; de regie activiteit overzicht scoort het hoogst in alle provincies (score 2,08). Beide doelgroepen hechten ook betrekkelijk veel belang aan deze regie activiteit (score 1,67). De mate waarin de provincies overzicht hebben op het beleid van andere partijen verschilt per provincie. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat beleid in de huidige krimpgebieden goed in beeld is, dit is voornamelijk te danken is aan de onderlinge persoonlijke relaties en kleinschaligheid van de krimpregio's. Het betrekken van burgers en anticipeerregio's bij het krimpvraagstuk blijft voor alle provincies nog een aandachtspunt.

Samenwerken

- *Provincies spannen zich niet bovenmatig in voor samenwerking, hoewel de provincies veel belang hechten aan samenwerking.*
- *De intensiviteit van samenwerking met gemeenten en woningcorporaties verschilt.*
- *Er zijn voortdurend aantrekkende en terugtrekkende samenwerkingsbewegingen.*

De provincies zijn van mening dat zij veel nadruk leggen op de regie activiteit samenwerken. Sommige provincies stellen zelfs dat het krimpvraagstuk dermate complex is dat samenwerking met andere partijen en tussen bestuurslagen een basisvoorwaarde is om de krimpopgave aan te pakken. Uit de analyse komt echter niet sterk naar voren dat de provincies zich relatief bovenmatig inspannen voor deze regie activiteit. Dit beeld wordt bevestigd door de gemeenten en woningcorporaties, die aangeven dat de provincie niet hoog scoort op deze activiteit (score 2,40). Sommige respondenten geven aan dat partijen te laat betrokken zijn, dat evenwichtige personele en financiële ontbreekt en samenwerking tussen partijen intensiever kan. Een verklaring voor de relatief matige score kan zijn dat de provincie onvoldoende tijd en capaciteit heeft om met alle belangrijke partijen intensief samen te werken. Samenwerking komt wel terug in andere regie activiteiten zoals beleidskaders en overzicht.

De intensiviteit van samenwerking met gemeenten en woningcorporaties verschilt. De focus van samenwerking ligt sterk op de regio's waar nu al sprake is van bevolkingsdaling. De urgentie en omvang van het vraagstuk is in deze regio's immers ook het grootst. Er wordt minder aandacht gegeven aan gemeenten en maatschappelijke organisaties in anticipeerregio's. Er is meer samenwerking met gemeenten dan met woningcorporaties. De samenwerking tussen de provincie en gemeenten is gebaseerd op grote afhankelijkheidsrelaties, historische basis en directe verbindingen. De samenwerkingsintensiviteit met kleine landelijke gemeenten is groter dan met stedelijke gemeenten en zij wensen provinciale sturing wensen uit angst om 'overlopen te worden' door grotere gemeenten. De provincies hebben minder frequent overleg met woningcorporaties. Dit wordt veroorzaakt door een minder sterke afhankelijkheidsrelatie, de woningcorporaties zoeken voornamelijk samenwerking vanuit financiële motieven. Opvallend is wel dat de woningcorporaties de regie activiteit samenwerken belangrijk achten maar een negatieve beoordeling heeft. Hieruit kan opgemaakt worden dat de samenwerking tussen woningcorporaties en provincies een aandachtspunt is.

Er zijn voortdurend aantrekkende en terugtrekkende samenwerkingsbewegingen tussen partijen. Limburg heeft na een rustperiode weer samenwerking gezocht met Heerlen, Sittard, Geleen en Maastricht. De mogelijk toekomstige herindeling van Groningse gemeenten zorgt

ook voor verschuivingen in samenwerking. De kwaliteit van samenwerking wordt door de provincies als voldoende ervaren, hoewel dit een schommelt proces is. Het is noodzakelijk om voortdurend overleg en samenwerking te hebben met alle partijen om hen te motiveren en terugval in oude reflexen van groeidenken te voorkomen. Vooral bestuurlijke wisselingen worden als een bedreiging ervaren van dit proces. De tevredenheid over de samenwerking verschilt per partij. Groeigemeenten ervaren de regierol van de provincie als bemoeizuchtig, terwijl kleinere gemeenten tevreden zijn met de regisserende rol van de provincie.

Verantwoording

- *Provincies geven een matige verantwoording over hun eigen beleid en de samenwerkingsresultaten.*

De provincies leggen voornamelijk verantwoording af via de programmabegroting en het collegeprogramma, waarin de beoogde doelen met betrekking tot bevolkingsontwikkeling zijn opgenomen verdeeld over diverse beleidsterreinen. Verantwoording vindt hierdoor versnipperd plaats. De voortgang van het actieplannen worden in de provincies (half)jaarlijks gerapporteerd waaruit wordt opgemaakt in welke fase elk project zit en welke resultaten zijn behaald. In Zeeland en Limburg is dit jaar een voortgangsrapportage gepubliceerd. Uit de interviews blijkt dat er behoefte is aan andere vormen van verantwoording zoals evaluatie van de samenwerking, werkbezoeken en themadagen voor gedeputeerden. Deze regie activiteit wordt het minst voldoende beoordeeld door gemeenten en woningcorporaties (score 2,55). De doelgroepen hechten echter ook het minst belang aan deze regie activiteit (score 1,89).

9.4 Aanbevelingen; verdiepen, verbreden en doorpakken!

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de tweede helft van de hoofdvraag en tevens de laatste deelvraag; *welke aanpassingen zijn nodig in de rolvervulling van de provincie om haar toegevoegde waarde als regisseur rondom het vraagstuk bevolkingsdaling te vergroten?* Op basis van conclusies worden een aantal aanbevelingen gegeven voor de praktijk.

Verdiepen van de regiestijl

Een expliciete regiestijl van de provincie die past bij de kenmerken van de krimpopgave kan bijdrage aan het effectiever regisseren van het krimpvraagstuk. Per provincie wordt een advies gedaan voor een toekomstige regiestijl en hoe bestuursleden zich hierin kunnen verdiepen.

- *Provincie Zeeland moet een faciliterende regisseursrol oppakken.*

De geringe financiële doorzettingsmacht, voldoende beleidskaders en voorkeur voor overleg en samenwerking vormen de basis van dit advies. De provincie moet streven naar meer duidelijkheid over de beschikbare financiële middelen, bijvoorbeeld door middel van een financieringsplan of het uitschrijven van een tender voor herstructureringsopdrachten (zoals in Groningen). De beleidskaders zijn voldoende ontwikkeld maar een gezamenlijk regionaal actieplan kan bijdrage aan commitment, monitoring en meer samenwerking. De regie activiteit samenwerking zal door dit type regisseur benadrukt worden (op basis van het conceptueel model). Bijvoorbeeld door Nieuw! Zeeland voort te zetten in anticipeerregio's om de samenwerkingspartijen te vergroten. De provincie kan aansturen op professionalisering van de samenwerking door werkafspraken en concrete actieplannen te laten maken tussen partijen. Tevens kan de provincie woningcorporaties en gemeenten stimuleren om gezamenlijk een integrale visie en probleemdefinitie te ontwikkelen zodat gedeelde percepties en doelen ontstaan per project. Daarnaast is het belangrijk dat de provincie zorgt voor duidelijkheid over taken, rollen en bevoegdheden van elke partij. De provincie kan de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren vergroten door gezamenlijke financieringsstromen, uitruil van bezit tussen woningcorporaties en gezamenlijke beleidsuitvoering te stimuleren.

- *Provincie Limburg moet haar faciliterende regisseursrol blijven voortzetten.*

Dit is mede gebaseerd op de historische nadruk op gemeentelijke verantwoordelijkheid, de prominente positie van Parkstad Limburg en de waarde die de provincie hecht aan samenwerken. Ondanks dat de provincie weinig gebruik maakt van haar doorzettingsmacht is

het raadzaam om duidelijkheid te scheppen over de situaties wanneer juridische doorzettingsmacht wordt ingezet en hoe de verdeling van financiële middelen is geregeld over verschillende fondsen en projecten in de toekomst. De faciliterende regisseur zal de nadruk leggen op de regie activiteit samenwerken. Nieuwe gedeputeerden staan voor de taak de samenwerking met Parkstad Limburg weer aan te halen door vertrouwen te creëren. Percepties en verwachtingen moeten naar elkaar uitgesproken worden, net als inzage in toekomstig woon- en financieel beleid. Daarbij is het belangrijk om duidelijke afspraken te maken over procesverantwoordelijkheid in de gezamenlijke herstructureringsplannen. De provincie moet voorkomen om constant te wisselen van prioriteiten en doelen. Limburg moet sturen op een duidelijke visie en doelstellingen van samenwerkende partijen voor de lange termijn.

- *Provincie Groningen moet een uitvoeringsgerichte regisseursrol aannemen.*

De provincie is niet angstig om haar juridische doorzettingsmacht te tonen en laat de detail uitvoering van de provinciale plannen over aan de krimpregio's. De provincie heeft een duidelijk provinciaal actieplan opgesteld en is duidelijk hoe zij haar financiële middelen inzet. De uitvoeringsgerichte regisseur zal nadruk leggen op de regie activiteit samenwerken en verantwoording. De provincie moet aansturen op het koppelen van samenwerkingspartijen. Er kan een link gelegd worden tussen toekomstige herindeling van gemeenten en samenwerkingsprojecten op het gebied van krimp. Om woorden om te zetten in daden moet de provincie niet schromen om tijdslimieten, financieringsvoorwaarde en haar doorzettingsmacht te gebruiken. Succesvolle prestaties kunnen beloond worden met aandacht, financiering of meer beleidsvrijheid. Het is raadzaam dat de provincie ook een Pact sluit met de andere krimpregio's net zoals zij heeft gedaan in regio Eemsdelta. De precieze uitwerking van het pact komt terug in de woon- en leefbaarheidsplannen. Om de voortgang hiervan te bewaken moet de provincie een limiet stellen aan de realiseringperiode van de woon- en leefbaarheidsplannen en de beleidsuitvoering monitoren op resultaat en kwaliteit. Bijvoorbeeld door elk jaar een voortgangsrapportage te vragen van de krimpregio's. De beleidsuitvoering moet een collectief karakter krijgen. Lokale partijen kunnen bijvoorbeeld deels gefinancierd worden op grond van het collectieve resultaat. De provincie kan jaarlijks bijeenkomsten organiseren met alle krimpregio's voor de evaluatie en verantwoording van de resultaten op basis van gezamenlijk geformuleerde indicatoren.

- *Waar nodig kunnen de provincies hun regiestijl en regie activiteiten voor iedere partij en beleidsterrein afzonderlijk bepalen, mits dit duidelijk en expliciet kenbaar wordt gemaakt.*

De provincies kunnen door intern overleg en visievorming bepalen welke verantwoordelijkheden ze willen nemen in het krimpvraagstuk. Daarna kan overlegt worden welke middelen de provincie daarvoor beschikbaar wil stellen. Hierbij kan gedacht worden aan verschillende vormen van doorzettingsmacht en het ontwikkelen van beleidskaders. Het conceptueel model kan de provincies hierbij ondersteunen en aangeven welke regiestijl volgens de literatuur het meest geschikt is. De provincie heeft duidelijk welke regiestijl feitelijk wordt toegepast en welke gewenst is op basis van de situatie en provinciale ambities. Vervolgens kan ze de regiestijl en de invulling daarvan communiceren naar externe partijen zodat een heldere en consequente positionering ontstaat. Het is raadzaam om de wensen en percepties van belangrijke partijen mee te nemen in dit proces, dit wordt management van verwachtingen genoemd. Het concept van Nieuw! Zeeland kan mogelijk op kleinere schaal worden voortgezet met de belangrijkste samenwerkingspartijen binnen elke provincie.

Verbreden van de samenwerking

- *Intensiveren van de samenwerking met woningcorporaties.*

Het is raadzaam dat de provincies in de toekomst meer nadruk leggen op de samenwerking met woningcorporaties en deze samenwerking intensiveren. Dit is noodzakelijk aangezien woningcorporaties cruciale partners zijn in de herstructureringsopgave gezien hun woningbezit. De woningcorporaties hebben op hun beurt belang bij financiële provinciale ondersteuning, waardoor de afhankelijkheidsrelatie versterkt wordt tussen beide partijen.

Om de samenwerking te versterken is inzicht in het huidige en toekomstige beleid van beide partijen vereist; een coöperatieve instelling. Uit de analyse blijkt dat de mate van juridische doorzettingsmacht een beperking kan vormen voor de samenwerking. De provincie zal voornamelijk op basis van persoonlijke middelen (gezag en positie), kennis en financiële middelen sturing kunnen geven aan de woningcorporaties en ze aanspreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De samenwerking kan versterkt worden door samen een pact te sluiten over meerjarige investeringen en financieringsstromen. De samenwerking tussen woningcorporaties onderling kan versterkt worden als de provincie een analyse maakt van beleidsplannen/ projectontwikkeling en deze naast elkaar legt om overlap te constateren.

- *Tijdige samenwerking met anticipeerregio's is noodzakelijk.*

Uit ervaring weet de provincie dat het bewustwordingsproces langdurig kan zijn. Tijdige samenwerking en overleg met anticipeerregio's is noodzakelijk om bewustwording te vergroten en 'struisvogelpolitiek' te voorkomen, voordat problemen als leegstand, overmatige bouwplannen en intergemeentelijke concurrentie zich voordoen. Daarbij is ook een evenwichtige financiële en personele ondersteuning gewenst tussen de regio's. Zeeland moet haar focus niet alleen richten op Zeeuws-Vlaanderen maar ook op Schouwen-Duiveland en Goeree-Overflakkee. Limburg moet de focus verbreden naar Midden- en Noord-Limburg. In Groningen zullen de huidige krimpregio's zich naar verwachting uitbreiden waardoor continue aandacht moet zijn voor nieuwe samenwerkingspartners. Handvatten voor de regisseurs liggen in voorbeelden zoals de publieke dialoog Nieuw!Zeeland, ontwikkeling van een gezamenlijke visie, financiering van onderzoek naar toekomstige woonwensen en aanmoedigen van samenwerkingsverbanden. De samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten wordt verder gestimuleerd door de nieuwe Woningwet, deze legt een relatie tussen de gemeentelijke woonvisie en de bijdrage aan de uitvoering daarvan door woningcorporaties. Overleg en prestatieafspraken zijn hierdoor noodzakelijk tussen beide partijen. De provincie kan de uitvoering van de Woningwet evalueren waardoor ze haar band met beide partijen versterkt.

Doorpakken naar de uitvoering en doorzettingsmacht

- *Tijd om door te pakken naar de fase van beleidsuitvoering door de uitvoerende en faciliterende regisseur.*

Er is voldoende onderzoek gedaan naar de gevolgen, de herstructureringsopgave en er zijn talloze overleggen en samenwerkingsvormen gestart. Kortom; het is nu tijd om door te pakken naar de volgende fase; beleidsuitvoering, om concrete resultaten te bereiken. De provincie moet meer invloed uitoefenen op de realisatiesnelheid van projecten en programma's. Deze wens wordt ook kenbaar gemaakt door diverse respondenten. De overgang naar een volgende fase vraagt om een specifieke provinciale regiestijl. De toekomstige regiestijl zal voornamelijk kenmerken vertonen van de uitvoerende en faciliterende regisseur. De uitvoeringsgerichte regisseur staat voor het motiveren van andere partijen om uitvoering te realiseren en te versnellen door samenwerkingsvormen aan te gaan. De provincie stuurt aan op onderlinge samenwerking, stelt deadlines, zorgt voor resultaatafspraken en controleert de voortgang van de programma's. De regie activiteiten samenwerken en verantwoording, uit het conceptueel model, komen sterk terug in deze regiestijl. De faciliterende regisseur stelt middelen beschikbaar waardoor de beleidsuitvoering wordt versneld en vereenvoudigd. Hierbij kan gedacht worden aan het gefaseerd toewijzen van financiële middelen waarbij projectrealisatie een vereiste is voor nieuwe ondersteuning. Het beschikbaar stellen van financiële middelen kent echter beperkingen in tijden van bezuinigingen en is afhankelijk van politieke keuzes. Maar ook het versnellen van juridische procedures en wettelijke beperkingen verminderen is een provinciale taak.

- *De provincie moet meer gebruik maken van haar juridische doorzettingsmacht.*

Het is gezien de wens van gemeenten en woningcorporaties, de urgentie van het vraagstuk en de uitvoeringsfase raadzaam dat de provincie meer gebruik maakt van haar juridische doorzettingsmacht. Door open en transparant naar samenwerkingspartijen te communiceren onder welke omstandigheden juridische doorzettingsmacht wordt ingezet, kunnen negatieve

gevolgen voor de samenwerking beperkt blijven. Vooroverleg staat centraal om afspraken te maken over de wijze waarop gemeenten het provinciale beleid (structuurvisie) overnemen en omgaan met de herstructureringsopgave. Als dit niet de gewenste uitkomst heeft kan de provincie een verordening, proactieve aanwijzing of zienswijze geven. In de provinciale verordening worden woningbouwafspraken per regio vastgelegd en welke soort woning, in welke periode gebouwd mag worden. De verordening kan ook artikelen bevatten over de sloopopgave. Wanneer de verordening en proactieve aanwijzing niet voldoende is kan de provincie gebruik maken van het indienen van een zienswijze. Het is aan te bevelen dat de provincies scherp toezicht houden op de gemeentefinanciën (meerjarenbegroting) om de risico's in de gemeentelijke grondexploitaties nauwkeurig te monitoren. Door meer gebruik te van maken van juridische instrumenten kan de provincie naast sturing ook invloed uitoefenen op de snelheid van de beleidsrealisatie.

9.5 Discussie

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de beperkingen van het onderzoek. Er volgt een terugblik van de keuzes die zijn gemaakt in het theoretisch kader en de rest van het onderzoek. Daarna worden aanbevelingen gegeven voor vervolgonderzoek.

9.5.1 Beperkingen

Gaandeweg het onderzoek is duidelijk geworden dat bevolkingsdaling een complex verschijnsel is wat diverse beleidsterreinen raakt en op veel terreinen ingrijpende gevolgen heeft. Om praktische redenen is het beleidsterrein wonen gekozen als centraal domein om de provinciale regiestijl en regie activiteiten te onderzoeken. Deze afbakening zorgt voor enkele beperkingen; er zijn diverse dwarsverbanden tussen beleidsdomeinen waardoor gevolgen en effecten per beleidsdomein slecht te isoleren zijn. Daarnaast kunnen de regiestijl en regie activiteiten per beleidsdomein verschillen dan wel gelijk zijn, dit is echter niet onderzocht, wat kan zorgen voor een eenzijdig beeld.

Ook met betrekking tot het theoretisch kader zijn bepaalde afbakening gemaakt. Er is gekozen om de regierol en invulling daarvan te typeren aan de hand van een viertal regisseursstijlen van Pröpper e.a. (2004). Uit empirisch materiaal blijkt dat de regiestijl naast de mate van doorzettingsmacht en beleidskaders nog van een aantal andere factoren afhankelijk is. De belangrijkste factoren die naar voren komen zijn; de persoonlijke eigenschappen en kenmerken van de provinciale bestuurders, de mate van samenwerking en beleidsontwikkeling van gemeenten en maatschappelijke organisaties en afhankelijk is van de beleidsfase waarin het vraagstuk zich bevindt. Tevens is het vooral bepalend in welke *mate* de provincies gebruik maken van hun doorzettingsmacht en beleidskaderontwikkeling en niet de *mogelijkheid* tot het gebruik hiervan, deze is voor alle onderzoekseenheden nagenoeg gelijk.

Uit de analyse blijkt dat de regie activiteit verantwoording niet van belang wordt geacht door gemeenten, woningcorporaties en provincies en dus kan impliceren dat deze component overbodig is. Als vervanging kan monitoring en evaluatie meer aandacht krijgen als regie activiteit, gezien hier veel behoefte aan is door gemeenten en woningcorporaties. Hierbij kan gedacht worden aan het in kaart brengen van resultaten en de samenwerkingskwaliteit, dit is nodig om het proces te kunnen beïnvloeden als regisseur. Samenwerking komt veelvoudig aan bod in de empirie, zoals verwacht. Een uitsplitsing in samenwerkingsvormen en intensiviteit is echter gewenst om inzicht te krijgen in deze regie activiteit. Als onderdeel van samenwerken moet naar mijn mening ook meer nadruk worden gelegd op steun creëren (Hupe & Klijn) gezien draagvlak voor beleidsplannen noodzakelijk is door de afhankelijkheidsrelaties tussen de bestuurslagen en maatschappelijke organisaties. Ook blijkt dat steun creëren belangrijk is na bestuurlijke wisselingen, zoals verkiezingen. Afhankelijkheden blijven in de theorie van Pröpper e.a. onterecht onderbelicht. Verschillen in macht, (financiële) middelen en bevoegdheden zorgen voor afhankelijkheden tussen partijen en dus voor het realiseren van resultaten. Deze afhankelijkheden vormen de basis van vele samenwerkingsvormen.

Dit onderzoek heeft een nieuw model ontwikkeld waarin een verband wordt verondersteld tussen de regiestijlen en regie activiteiten. Daarbij is gesteld dat de component beleidskaders gelijk is aan de regie activiteit beleidslijnen. Het conceptueel model is sterk gebaseerd op het krimpvraagstuk en de verbanden kunnen verschillen op andere dossiers. De relatie tussen de gehanteerde regiestijl en nadruk op bepaalde regie activiteiten kan niet bepaald worden op basis van drie casestudies. Het verband tussen deze begrippen is ook niet onderzocht op basis van statistische gegevens. Om het verband tussen regiestijlen en regie activiteiten expliciet aan te tonen is verder onderzoek nodig dat zich specifiek richt op het leggen van causale verbanden.

Het vergaren van het empirisch materiaal heeft niet tot optimale resultaten geleid, gezien de informatieverstrekking deels afhankelijk is van de medewerking van andere partijen. De non-respons onder de doelgroep woningcorporaties is bijvoorbeeld vrij hoog. In totaal hebben 11 woningcorporaties de online vragenlijst ingevuld, van de 19 woningcorporaties die zijn benaderd. Gezien het geringe aantal zijn de resultaten van deze doelgroep minder betrouwbaar en valide dan de resultaten van de krimpgemeenten. In de provincie Limburg is niet gesproken met een gedeputeerde of oud-gedeputeerde. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat kort voor de aanvang van de interviewfase er een nieuw provinciaal college is aangesteld, welke vele personele en politieke wisselingen heeft veroorzaakt binnen het provincie bestuur. De analyse die aangeeft op welke wijze invulling wordt gegeven aan de regie activiteiten is niet uitputtend en compleet. Er is gekozen om representatieve voorbeelden te geven per regie activiteit, welke zijn aangedragen door respondenten en voortkomen uit de documentenanalyse. Door deze focus is het niet mogelijk een compleet beeld te geven over de mate waarin de provincie aandacht besteed aan een bepaalde regie activiteit.

9.5.2 Vervolgonderzoek

Er zijn een aantal aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Dit onderzoek heeft de nadruk gelegd op het beleidsterrein wonen. Toekomstig onderzoek kan de regiestijl en activiteiten op andere beleidsdomeinen onderzoeken zoals onderwijs en economie. Uit de interviews blijkt namelijk dat de provincies ook veel onderzoek doen op het terrein van onderwijs en samenwerken met onderwijsinstellingen. Dit is opmerkelijk gezien de provincie zeer geringe wettelijke taken en bevoegdheden heeft op dit beleidsterrein. Vanuit het empirisch materiaal is het interessant om nader onderzoek te doen naar de effecten van een bepaalde regiestijl op de uitvoeringsgerichtheid en aanpak van de krimp opgave. Heeft de gekozen regiestijl effect op de snelheid van beleidsuitvoering en samenwerkingsvormen en zo ja wat is dat effect? Gezien meer gebieden in Nederland met bevolkingsdaling te maken krijgen is het ook interessant om de samenwerking en rolverdeling tussen de provincies en het Rijk te bestuderen.

De verzameling van empirische gegevens in vervolgonderzoek kan worden verbeterd om een completer beeld te krijgen van de regiestijl en de invulling hiervan. Een onderzoek met veel middelen kan de vragenlijst uitzetten onder meerdere respondenten. Hierdoor kan de statistische analyse uitgebreid worden met bijvoorbeeld differentiatie en correlatie van de antwoorden (aantoonbaar maken van verbanden). Nu blijft de interne validiteit een aandachtspunt vanwege het relatief kleine aantal respondenten. Wel zijn in het huidige onderzoek de juiste respondenten benaderd die betrokken zijn bij het krimpvraagstuk op ruimtelijke ordening én zicht hebben op de regiestijl en regie activiteiten van de provincie. De hoeveelheid specifieke informatie in de open vragen van de vragenlijst en functies van de respondenten bevestigen dit. In het onderzoek zijn niet alle doelgroepen benaderd met dezelfde onderzoeksmethode. Om een volledig beeld te krijgen, kan in vervolgonderzoek de online vragenlijst worden voorgelegd aan de geïnterviewde respondenten. Dit maakt vergelijking van beoordelingen per regie activiteit mogelijk. Bij voldoende tijd en middelen kunnen krimpgemeenten en woningcorporaties geïnterviewd worden zodat verklaringen gevonden worden voor de beoordelingen en percepties en een minder eenzijdige analyse tot stand komt, dan nu het geval is.

Literatuurlijst

Boeken

- ABF Research. (2009). *Het geld geteld*. Delft. ABF research. Uitgevoerd in opdracht van SEV, Provincie Groningen, Streekraad en Woningcorporaties Oost-Groningen.
- Adviescommissie Deetman. (2011). *Ruimte voor waardevermeerdering. Eindrapportage Adviescommissie Deetman, Bevolkingskrimp Limburg*.
- Agranoff, R. en M. McGuire (2003). *Collaborative Public Management: new strategies for local governments*. Georgetown University press, Washington D.C.
- Bureau PAU en bureau Louter. (2010). *Groeidocument Krimp. Demografische ontwikkelingen in Groningen en de gevolgen*. Uitgevoerd in opdracht van de provincie Groningen.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag. Lemma.
- Burkens, M.C., Kummeling, H.R.B.M., Vermeulen, B.P., Widdershoven, R.J.G.M. (2006). *Beginnelen van de democratische rechtsstaat; Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse Staats- en bestuursrecht*. Utrecht. Kluwer.
- CDA, PvdA en PNL. (2007). *Investeren en verbinden. De mens centraal in een vertrouwde omgeving*. Maastricht. Provincie Limburg.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2010). *Bevolkingsprognoses 2010-2060; sterke vergrijzing, langere levensduur*.
- Companen. (2009). *Onderzoek wonen en voorzieningen regio Eemsdelta*. Arnhem. Companen.
- Dam, F., van, Groot, C. de, Verwest, F. (2006). *Krimp en ruimte: bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Rotterdam/Den Haag. NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Derks, W., Hovens, P., Klinkers, L.E.M. (2006). *Structurele bevolkingsdaling: een urgent nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag. In opdracht van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en van de VROMRaad.
- Ferlie, E, Lynn, L, Pollitt, C. (2007). *The Oxford Handbook of public management*. New York. Oxford University.
- Gemeente Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum en provincie Groningen. (2009). *Pact regio Eemsdelta. Regionaal beleid wonen en voorzieningen*.
- Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies. (Commissie Lodders). (2008). *Ruimte, regie en rekenschap*.
- Goldsmith, S., Eggers, W, D. (2004). *Governing by network. The new shape of the public sector*. Washington D.C. The Brookings Institution.
- Ham, W. van der, Publiek-private samenwerking. *Maar hoe zit het met de regie?* In B en G, 2002, nr. 29, pp. 28-30.
- Hendrixen, P. (2008). *Reflecten op regie; een staalkaart van stijlen. Over gemeentelijke regie bij de ontwikkeling van woonservicegebieden*. Arnhem. Provincie Gelderland; Programma ontgroening en vergrijzing.
- Hospitality Consultants in samenwerking met Scoop. (2011). *Nu 2021.NL, Masterplan voorzieningen Zeeuws Vlaanderen*. Voor de provincie Zeeland en gemeenten Hulst, Terneuzen en Sluis. Amersfoort. Hospitality Consultants.
- Hood, C. (1991). *A new public management for all seasons*, in: Public Administration, 1991, pp. 3-19.
- Hupe, P.L., Klaassen, H.L. (2001). *De zichtbare staat. Drie prescriptieve modellen van overheidsbeleidsvoering*. In Openbaar Bestuur nr. 6.
- Hupe, P.L., Klijn, E.H. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid. Projectgroep ontwikkeling preventief lokaal jeugdbeleid*. Utrecht. Sardes.
- InterProvinciaal Overleg. (2002). *Op schaal bewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*. Den Haag. Interprovinciaal overleg.

- Knol, F. (2005). *Wijkkwaliteiten. De kwaliteit van de fysieke woonomgeving 1994-2002*. Werkdocument 11, Den Haag. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koppenjan, J.F.M. (1990). *De 'mismatch' tussen sturingsstijl en omgevingskenmerken als verklarende factor bij het paspoortdebaacle*. In J. Hufen en A. Ringeling, *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. VUGA uitgeverij. B.V., 's-Gravenhage, 1990, pp. 137-156.
- Koppenjan, J.F.M., Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen and New York. Routledge Taylor&Francis Group
- Korthals Altes, W., Nieuwenhuizen, S., Stevens, M., Harkers, N. (2004). *Organisatie van prestatie. Regie in de stedelijke ontwikkeling*. Den Haag. VNG uitgeverij.
- Parkstad Limburg. (2006). *Regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010. Parkstad Limburg geeft Ruimte!* Heerlen. Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg en Provincie Limburg. (2008). *Wij zijn wat we delen: wij zijn Parkstad! Radiodialog Parkstad Limburg-Provincie Limburg*. Heerlen. Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg. (2010a). *Jaarplan 2010, Parkstad Limburg, mensen, middelen en mandaat*. Heerlen. Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg. (2010b). *Naar een duurzaam vitale regio, regioprogramma*. Heerlen. Parkstad Limburg.
- Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam. Uitgeverij Boom.
- Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek. (2010). *Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp*. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pröpfer, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught. Partners+ Pröpfer. Aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Provincie Groningen (2010b). *Krimp in Groningen, Provinciaal actieplan bevolkingsdaling 2010-2013*. Groningen. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2009a). *Krimp in Groningen, ruimtelijke plannen*. Groningen. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2009b). *Provinciaal omgevingsplan 2009-2013*. Groningen. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2010a). *Beleidskader stedelijke vernieuwing 2010-2014, ruimte voor vernieuwing*. Groningen. Provincie Groningen.
- Provincie Limburg (2010a). *Voortgangsverslag demografische proefregio Limburg: Ruimte voor vernieuwing*. Maastricht. Provincie Limburg afdeling Strategie en Innovatie.
- Provincie Limburg (2011). *Provinciale Woonvisie*. Maastricht. Provincie Limburg, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.
- Provincie Limburg. (2006a). *Provinciaal omgevingsplan Limburg, Plan en kaarten*. Maastricht. Provincie Limburg.
- Provincie Limburg. (2006b). *Demografische Voorsprong Limburg. Sonderende Nota*. Maastricht. Taskforce Demografische voorsprong.
- Provincie Limburg. (2007). *Limburg transforMEERt*. Maastricht. Provincie Limburg RO groep.
- Provincie Limburg. (2008). *Demografische proefregio Limburg; ruimte voor vernieuwing. Over de vernieuwingsvraagstukken die demografische verandering in Limburg met zich mee brengen*. Maastricht, Provincie Limburg.
- Provincie Limburg. (2010b). *Beleidskader ISV 3 (2010-2014). Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing*. Maastricht. Provincie Limburg.
- Provincie Zeeland. (2004). *Provinciale Woonvisie. Bouwsteen voor het Omgevingsplan*. Middelburg. Provincie Zeeland directie Ruimte.
- Provincie Zeeland. (2008). *Onverkende Paden. Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw*. Middelburg. Provincie Zeeland Directie Ruimte, Milieu en Water.

- Provincie Zeeland. (2009). *Op Pad! Reflexen doorbreken om te kunnen anticiperen op de demografische veranderingen in Zeeland*. Middelburg. Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland. (2010). *Het Routepad. Plan van aanpak voor de gevolgen van de demografische veranderingen in Zeeland 2010-2012*. Middelburg. Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland. (2011a). *Omgevingsplan 2012-2018, discussienota*. Middelburg. Provincie Zeeland Directie Ruimte, Milieu en Water.
- Provincie Zeeland. (2011b). *Voortgangsrapportage bevolkingsontwikkeling Zeeland. Stand van zaken acties tegen de gevolgen van bevolkingsdaling en veranderende bevolkingssamenstelling in Zeeland*. Middelburg. Provincie Zeeland.
- PvdA, VVD, D66 en GroenLinks. (2011). *Energiek en scherp aan de wind; op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen! Coalitieakkoord van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks. Provincie Groningen 2011-2015*. Groningen. Provincie Groningen.
- PVV, CDA en VVD. (2011). *Coalitieakkoord 2011-2015. Meer Limburg, minder overheid*. Maastricht. Provincie Limburg.
- Raad van de Financiële Verhoudingen. (2010). *Advies tijdelijke krimpmaatstaf gemeentefonds*. Den Haag. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Raad van het Openbaar Bestuur. (1999). *Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen. (2008). *Bevolkingsdaling; gevolgen voor bestuur en financiën*.
- Rainey, Hal G (2009). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco. Jossey-Bass.
- Renes, G., Weterings, A., Gordijn, H. (2009). *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.
- RIGO. (2010). *Groei en krimp in het Noorden. Opgaven en armslag van de woningcorporaties in de drie noordelijke provincies*. Amsterdam. RIGO Research en Advies BV.
- Rijk (2008). *Bestuursakkoord rijk - provincies 2008-2011*. Den Haag. Rijksoverheid.
- Rijk (Ministerie van BZK en VROM), VNG en IPO. (2009). *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling*. Den Haag. De Rijksoverheid.
- Rijk (Ministerie van BZK en VROM), VNG en IPO. (2011). *Interbestuurlijk voortgangsrapportage bevolkingsdaling*. Den Haag. De Rijksoverheid.
- Scoop. (2010). *Om de kwaliteit van het wonen, analyse van het WoOn 2009*. Middelburg. Scoop.
- Sociaal Economische Raad. (2011). *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*. Uitgebracht aan de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en de minister en staatssecretaris van economische zaken, landbouw en innovatie.
- Span, K., Luijkx, K., Schols, J., Schalk, R. (2009). *De regierol van gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur*. In Vrij Bestuurskunde nr. 1 pp. 92-100.
- Taskforce Demografische Voorsprong. (2006). *Demografisch Voorsprong Limburg, sonderende nota*.
- Teisman, G.R. (2007). Tussen eenheid en eendracht: regionale bestuurskracht door netwerkvorming. *Bestuurskunde, nr. 2*, p.34-45
- Themagroep Krimp en Onderwijs, Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. (2010). *Positionpaper Krimp en Onderwijs*.
- Topteam Krimp. (Dijkstal, H.F. en Mans, J.H.) (2009). *Consequenties van demografische ontwikkelingen in Zeeland*. In opdracht van E.E. van der Laan, Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en A.T.B. Bijleveld-Schouten, staatssecretaris van Binnenlandse
- Topteam Krimp. (Dijkstal, H.F. en Mans, J.H.) (2009). *Krimp als structureel probleem. Rapportage topteam krimp voor parkstad Limburg*. In opdracht van E.E. van der Laan, Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en A.T.B. Bijleveld-Schouten,

- staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Topteam Krimp. (Dijkstal, H.F. en Mans, J.H.) (2009). *Krimp als structureel probleem. Rapportage voor Groningen*. In opdracht van E.E. van der Laan, Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en A.T.B. Bijleveld-Schouten, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussem. Uitgeverij Coutinho.
- Verwest, F., Sorel, N., Buitelaar, E. (2008). *Regionale krimp en woningbouw; omgaan met een transformatieopgave*. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving. Rotterdam. NAI Uitgevers.
- Verwest, F., Van Dam, F. (2010). *Van bestrijden naar begeleiden; demografische krimp in Nederland. Beleidstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.
- VNG. (2009). *Position Paper VNG. Demografische krimp; een (inter)nationaal vraagstuk met een lokale transformatieopdracht. Kansen voor betere verdeling van kwaliteit en vitaliteit*.
- VSO, SCO en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*. Den Haag.
- VVD en CDA. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag.
- VVD, PvdA, CDA en SGP. (2011). *Stuwende krachten, Collegeprogramma 2011-2015*. Middelburg. Provincie Zeeland.

Website

- Binnenlands Bestuur. *Provinciale Statenverkiezingen; de laatste ronde*. [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/provinciale-statenverkiezingen-de-laatste-ronde.800336.lynkx>]. 4 maart 2011.
- Binnenlands Bestuur. *Provincies kortwieken*. [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/provincies-kortwieken.251779.lynkx>]. 23 februari 2011.
- DeWro. *De Structuurvisie*. [<http://wetr ruimtelijkeordering.net/page.php?2>]. 25 juni 2011.
- CBS. *Bevolgingskrimp vooral in landelijke gemeenten*. [<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2621-wm.htj>]. 27 juni 2011.
- Digitaal basisboek bevolkingsdaling. *De jaren tachtig: tijdelijke daling aantal jongeren*. [http://www.bevolkingsdaling.nl/basisboek/de_jaren_tachtig.aspx]. 17 maart 2011.
- NVM. *Leegstand op Nederlandse bedrijventerreinen*. [<http://nieuws.nvm.nl/business/marktinformatie/leegstand.aspx>]. 1 maart 2011.
- NVM. *Structurele leegstand toenemend probleem*. [<http://nieuws.nvm.nl/business/marktinformatie/leegstand.aspx>]. 1 maart 2011.
- Planbureau voor de Leefomgeving. *Bevolking daalt in kwart Nederlandse gemeenten*. [<http://www.regionalebevolkingsprognose.nl/gebruikershandleiding/persbericht.pdf>]. 27 juni 2011.
- Provincie Groningen. *Toezicht gemeentefinanciën*. [<http://www.provinciegroningen.nl/bestuur/financien/toezicht-gemeentefinancien/>]. 6 juli 2011.
- Provincie Limburg. *Kerngegevens Limburg*. [<http://kerngegevens.limburg.nl/index.php?id=76&sid=12>]. 16 augustus 2011.
- Provincie Zuid Holland. *Provincie Nieuwe Stijl*. [http://www.zuid-holland.nl/bestuur_en_politiek/c_e_bestuur_gs-provincie_nieuwe__stijl.htm]. 15 februari 2011.
- Provincie Zeeland. *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening*. [<http://provincie.zeeland.nl/wonen/omgevingsplan/wro>]. 25 juni 2011.

- Rijksoverheid. *Provincies*.
[<http://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/provinciale-financien/financiele-functie>]. 13 juni 2011.
- Rijksoverheid. *Ruim 90 miljoen voor aanpak leegstand krimpregio's*.
[<http://www.Rijksoverheid.nl/nieuws/2010/12/02/ruim-90-miljoen-euro-voor-aanpak-leegstand-krimpregio-s.html>]. 5 april 2011.
- Vanmeernaarbeter. *Donner: provincies hebben regie op bevolkingdaling*.
[<http://www.vanmeernaarbeter.nl/nieuws/donner-provincies-hebben-regie-op-bevolkingdaling>]. 18 maart 2011.
- VNG. *De gemeente en haar financiën*.
[http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeentefinanci%C3%ABn/Gemeentefinanci%C3%ABn%202010/De_gemeente_en_haar_financi%C3%ABn.pdf]. 1 maart 2011.
- VNG. *Geld uit gemeentefonds voor krimpgemeenten*.
[<http://raadsverkiezingen.nl/smartsite.dws?ch=,tkm&id=97467>]. 17 maart 2011.

Bijlage 1: Rollen provincie

Overzicht van genoemde rollen die provincies kunnen/moeten aannemen in verschillende documenten:

Rol provincie	Uitspraak van
<p>De provincie Groningen moet nadrukkelijker de regierol vervullen.</p> <p>De provincie Zeeland kiest voor een stimulerende en faciliterende rol en neemt waar nodig de regierol op zich. Er is overkoepelende regie nodig. Op elk beleidsterrein een andere rol voor de provincie.</p> <p>In Limburg ontbreekt krachtige regie.</p>	Topteam Krimp
<p>Provincie moet zorgen voor bovenlokale afstemming, heeft een regiefunctie en is financiële toezichthouder van gemeenten.</p> <p>Actievere rol voor provincie door eigen beleid te ontwikkelen</p>	Rijk, VNG, IPO
<p>De provincie kan, mag en moet een signalerende, agenderende en in uiterste geval sturende rol vervullen.</p> <p>Toezichthouder op gemeentefinanciën.</p> <p>Provincie kan met kennis, kunde en capaciteit tijdelijk ondersteunen.</p>	Raad van het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen
<p>De provincie moet een regisserende rol spelen.</p> <p>Provincies dienen de regionale samenwerking te faciliteren.</p> <p>De provincie heeft volgens de SER vier rollen; regisseur, intermediair, investeerder en kennismakelaar.</p>	Sociaal Economische Raad
<p>Ruimtelijk en economisch beleid wordt overgelaten aan de provincies.</p> <p>Ruimtelijke ordening meer overlaten aan provincies; gebiedsregie. Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaat naar de provincies. Provincies hebben een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten.</p>	Kabinet Rutte, regeerakkoord.
<p>Bij regionale krimp dient de provincie krachtig op te treden.</p> <p>De provincie is zoekende naar haar rol en houding bij krimp.</p> <p>Ze moeten erop toezien dat gemeenten hun ruimtelijke orderingsbeleid afstemmen op regionaal gemaakte afspraken.</p> <p>De provincie kan een meer actieve en sturende rol hebben.</p>	Verwest, Sorel en Buitelaar
<p>De provincie is budgetbeheerder en coördinator van samenwerkingen en denkt mee met oplossingen.</p>	Van Dam, De Groot en Verwest
<p>Regierol en informerende taak voor provincie.</p> <p>Het Kabinet ziet grotere rol weggelegd voor provincies bij het sturen van regionale ruimtelijke ontwikkeling.</p>	Nicis
<p>De provincie als regisseur, toezichthouder, opdrachtgever en kadesteller.</p>	Provincie Zuid-Holland

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde

Naam	Functie
Ben van Essen Monique Steijvers Mathieu Spierts	Programmableider demografische ontwikkeling Strategisch beleidsadviseur Programmamanagers herstructurering woonwijken
Garib Bouziani Leon Kaagman Harry van Waveren George van Heukelom	Projectmanager demografische ontwikkelingen Beleidsmedewerker planologie Oud gedeputeerde ruimtelijke ontwikkeling, wonen en stedenbeleid Gedeputeerde leefbaarheid en demografie
Aukje Smedes Huub Hanssen Pim de Bruijne Marianne Besselink	Secretaris project bevolkingsdaling Projectleider ruimtelijke ordening Oud gedeputeerde krimp Gedeputeerde krimp, leefbaarheid en wonen

Ter verkenning van het krimpvraagstuk hebben gesprekken plaatsgevonden met onderstaande personen

Naam	Functie
Rob Bogman Nienke Broekema Kim den Boer Gijsbert Borgman	Senior adviseur Pröpper en Partners Adviseur Wonen IPO Adviseur provincie PwC Advisory Projectleider bevolkingsdaling ministerie I en M

Bijlage 3: Interviewhandleiding

Introductie

- Onderzoek: Bedankt voor uw tijd → Bestuurskunde studente Erasmus → doe een afstudeeronderzoek naar de regierol van de provincies op het gebied van bevolkingsdaling → onderzoek naar regie stijl die provincie aanneemt en hoe ze invulling geeft aan deze rol op het gebied van wonen → doel is om aanbevelingen te geven om de regisseursrol te verbeteren en de samenwerking tussen provincie, gemeenten en woningcorporaties te verbeteren → input van specialisten en mensen die deze regisseur rol uitdragen is belangrijk om goed beeld te krijgen van regierol → daarom interview met u → ervaringen en verwachtingen van krimp gemeenten en corporaties over de provincies ook gemeten door online vragenlijst hierdoor kan een verschillen- en overeenkomstenanalyse worden gemaakt.
- Verloop interview: maximaal 60 minuten (bij duo ongeveer 1,5 uur) → vragen die verband houden met de rol van de provincie als regisseur en de regie activiteiten die uit worden gevoerd door de provincie → eerst wat algemene vragen om kennis te maken + oriëntatie op regierol → hierna vragen over regie activiteiten zoals overzicht, beleidslijnen, samenwerking en verantwoordten → onduidelijkheden graag direct aangeven.
- Behandeling resultaten: de informatie dient als bron voor het onderzoek → uw uitspraken blijven anoniem → wellicht zal ik een aantal citaten uit het gesprek verwerken om resultaten te onderbouwen → stelt u het op prijs als een samenvatting van dit gesprek naar u wordt verzonden voordat informatie verwerkt wordt in het onderzoek?
- Opname: vindt u het een probleem als ik dit interview opneem?

Interviewvragen

- Vragen naar voorbeelden, waar uit blijkt dat/dit?
- Vragen naar onderbouwingen, waarom wel of niet?
- Hoe wordt daar invulling aan gegeven, wat kan beter en hoe?
- Vindt u dat de provincie daar een verantwoordelijkheid in heeft (per activiteit)
- Samenvatten na ieder hoofditem.

Hoofditem 1: Kennismaking

- Wat is/was uw functie en op welke wijze bent u betrokken bij het krimpvraagstuk?
- Hoe geeft de provincie sturing aan het krimpvraagstuk?
- Wat vindt u van het voorstel dat de provincie een regisserende rol moet vervullen (van minister Donner) op het vraagstuk bevolkingsdaling? Is de provincie het juiste orgaan hiervoor? (of is het rijk, gemeenten meer geschikt)

In dit onderzoek staan 4 regie activiteiten centraal; overzicht, beleidslijnen, samenwerking en verantwoording. Hierover wil ik u een aantal vragen stellen.

Hoofditem 2: Overzicht

- Hoe zorgt de provincie voor inzicht in de actuele problemen en acties die er spelen binnen het vraagstuk krimp? (feitennotitie, databank)
- Hoe heeft de provincie bepaald op welke gebieden zij de regierol wil vervullen? Op welke beleidsterreinen ligt de nadruk? (nadruk leggen op wonen en RO)
- Welke acties onderneemt de provincie om inzicht te krijgen in de belangen, agenda's en beleid van krimp gemeenten en woningcorporaties? (overleg, trajectbegeleiders)

Hoofdditem 3: Beleidslijnen (specificeren bij provincie)

- Wat is de beleidskoers en visie die de provincie heeft uitgestippeld? Hoe is deze tot stand is gekomen? (in samenspraak met welke partijen, wie nam de leiding?)
- Bij wie ligt de verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleidslijnen? Heeft de provincie voldoende vrijheid om dit te doen (beperking vanuit het Rijk)?
- In welke mate zijn de beleidslijnen leidend voor andere partijen? (convenanten?)
- Hoe zorgt de provincie er volgens u voor dat gemeenten en corporaties het beleidsplan steunen en zich willen inspannen voor de genoemde doelen en plannen? (uitwisselen middelen, convenant, gezamenlijke ontwikkeling)
- Hoe geeft de provincie invulling aan het geformuleerde beleid en worden doelen volgens u binnen acceptabele periode gehaald?

Hoofdditem 4: Samenwerking

- Hoe geeft de provincie sturing aan de samenwerking tijdens beleidsontwikkeling en uitvoering van de plannen? (controle op afspraken, financiering, is er een stuurgroep gekomen die voorgesteld is door topteam krimp)
- Hoe denkt u dat andere partijen de rol van de provincie ervaren tijdens de samenwerking? (juiste partijen, effectief)
- Kunt u voorbeelden noemen waar de provincie partijen moest aanspreken op hun inzet en manier van samenwerking? (botsingen, meelifters gedrag)
- Hoe zou u de kwaliteit van de samenwerking beoordelen, wat levert het samenwerken met deze partijen voor concrete voordelen op voor de provincie en de rest?

Hoofdditem 5: Verantwoording

- Op welke wijze legt de provincie verantwoording af over haar eigen handelen? En hoe beoordelen andere partijen de kwaliteit en compleetheid hiervan?
- Legt de provincie verantwoording af over de resultaten van de samenwerking tussen alle partijen? En zo ja op welke wijze? (woordvoerder zijn)
- Op welke wijze controleert de provincie de voortgang en resultaten van zichzelf en andere partijen? (gezamenlijke succescriteria, prestatiecontracten, projectleider).

Naast de regie activiteiten van de provincie is het voor het onderzoek ook interessant om te weten op welke wijze de provincie sturing geeft aan andere partijen en het vraagstuk; dit wordt registijl genoemd.

Hoofdditem 6: Regiestijl

- Hoe zou u in zijn totaliteit de regiestijl van de provincie omschrijven/typeren?
- Welke veranderingen hebben er plaatsgevonden in de rol en de manier van sturen van de provincie op het gebied van krimp? Wat zijn de verwachtingen met de nieuwe gedeputeerde.
- Wat is de meest wenselijke vorm van sturing door de provincie en werkt zij daar naar toe? (kenmerken succesvolle regisseur)
- Waar zou u de provincie typeren in onderstaande matrix? (aanwijzen, tekenen) en kunt u uw keuze onderbouwen?
- Welke middelen gebruikt de provincie om invloed uit te oefenen op de andere partijen (macht, ISV gelden, Wro regels, argumenten etc.)? kunt u hier voorbeelden van geven?
- Wanneer besluit de provincie om haar doorzettingsmacht in te zetten? (strategie, voorbeeld noemen)

Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

- Kunt u vanuit uw ervaring, een aantal succes- en leerpunten van de provincie als regisseur noemen? (wat kan er in de toekomst beter?)
- Welke zichtbare positieve en/of negatieve effecten heeft het vervullen van de provinciale regierol opgeleverd, volgens u? (met welke regie activiteiten doorgaan en waarmee starten?)
- Tot slot; welk rapportcijfer geeft u de provincie voor de algemene invulling van haar regierol op het vraagstuk krimp (vragen naar onderbouwing en wat dan beter kan)

Afsluiting

- Bedanken
- Nog andere relevante documenten of belangrijke contactpersonen

Bijlage 4: Online vragenlijst

Regierol krimprovincies

Er worden circa 30 vragen gesteld over de regierol en regieactiviteiten van de provincie op het gebied van bevolkingsdaling (ook wel krimp genoemd).

Dit onderzoek richt zich specifiek op de effecten van bevolkingsdaling op het beleidsterrein wonen, hierbij kunt u denken aan gebiedsinrichting en volkshuisvesting.

	4216340		127	
0	True	0	0	True

Algemeen

Bij vraag 3 & 4 zijn meerdere antwoorden mogelijk.

1) * 1. U bent werkzaam bij een

- Provincie
- Gemeente
- Woningcorporatie

2) * 2. In de provincie

- Limburg
- Groningen
- Zeeland

3) * 3. Wie moet volgens u de regierol vervullen op het vraagstuk krimp?

- Het rijk
- De provincie
- De gemeente
- Een woningcorporatie
- Niemand
- Iemand anders namelijk...

4) * 4. Wie vervult momenteel volgens u feitelijk de regierol?

- Het rijk
- De provincie

- De gemeente
- Een woningcorporatie
- Niemand
- Iemand anders namelijk...



Het vervolg van deze vragenlijst richt zich specifiek op de regierol van de provincie (ook als u bij vraag 3 & 4 een andere partij heeft gekozen). Er worden 23 stellingen voorgelegd over de regieactiviteiten en de regiestijl van de provincie, waarmee u het eens of oneens kunt zijn. Tevens dient u per stelling aan te geven in welke mate u het belangrijk vindt dat de provincie de genoemde activiteit uitvoert.

Overzicht

De vragen in dit blok hebben betrekking op de mate waarin de provincie een goed en omvattend beeld heeft van de belangen in het netwerk en het vraagstuk krimp.

	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
5. De provincie heeft voldoende kennis van het vraagstuk krimp en de actuele problemen die daarbinnen spelen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>





	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
6. De provincie heeft voldoende zicht op alle relevante partijen die betrokken zijn bij krimp.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>




	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
7. De provincie heeft voldoende zicht op het samenspel tussen de relevante partijen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk

		Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
					

		Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
8. De provincie heeft voldoende zicht op de doelen en belangen van de relevante partijen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
		Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
					

		Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
9. De provincie heeft voldoende zicht op het huidige krimpbeleid van alle relevante partijen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
		Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
					

		Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
10. De provincie vraagt in voldoende mate om actuele informatie van partijen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
		Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
					

Beleidslijnen

De vragen in dit blok hebben betrekking op de mate waarin de provincie, al dan niet met anderen, een beleidskoers uitstippelt ten aanzien van het krimpvraagstuk. Met daarin antwoorden op vragen zoals; wat is het doel, wat zijn de randvoorwaarden, welke middelen worden ingezet en wanneer?

		Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
11. De provincie stimuleert in	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Geheel eens Gedeeltelijk eens Gedeeltelijk oneens Geheel oneens

voldoende mate een
gezamenlijke visievorming op
het vraagstuk krimp.

Zeer belangrijk Belangrijk Minder belangrijk Onbelangrijk

*



Geheel eens Gedeeltelijk eens Gedeeltelijk oneens Geheel oneens

12. De provincie gaat voldoende
met relevante partijen in
gesprek over de gewenste
beleidskoers en stuurt waar
nodig bij.

Zeer belangrijk Belangrijk Minder belangrijk Onbelangrijk

*



Geheel eens Gedeeltelijk eens Gedeeltelijk oneens Geheel oneens

13. Het is in voldoende mate
duidelijk welke doelen de
provincie nastreeft voor de
aankomende jaren op het
vraagstuk krimp.

Zeer belangrijk Belangrijk Minder belangrijk Onbelangrijk

*



Geheel eens Gedeeltelijk eens Gedeeltelijk oneens Geheel oneens

14. De provincie heeft heldere
provinciale beleidslijnen
ontwikkeld door middel van
beleidsplannen en notities.

Zeer belangrijk Belangrijk Minder belangrijk Onbelangrijk

*



	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
15. De provincie handelt voldoende in overeenstemming met het geformuleerde beleidskader.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Samenwerken

De vragen in dit blok hebben betrekking op de mate waarin de provincie samenwerking bevordert met/tussen verschillende partijen om de gevolgen van krimp op te vangen.


	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
16. De provincie brengt in voldoende mate de juiste partijen bij elkaar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>




	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
17. De provincie motiveert partijen voldoende om bij te dragen aan het (gezamenlijke) beleid en de samenwerking.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>




	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
18. De provincies spreekt partijen in voldoende mate aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>


	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
				

	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
19. De samenwerking tussen de betrokken partijen leidt in voldoende mate tot voordelen voor alle relevante partijen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
				

Verantwoording

De vragen in dit blok hebben betrekking op de mate waarin de provincie bereid is verantwoording af te leggen over het handelen en de resultaten van alle partijen die onder de regie van de provincie vallen.

	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
20. De provincie geeft voldoende terugkoppeling van de samenwerkingsresultaten aan alle relevante partijen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
				

	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
21. De provincie legt voldoende verantwoording af aan andere partijen over haar eigen handelen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
				

22. De provincie vraagt voldoende naar het verloop van de samenwerking en de resultaten daarvan.

	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



23. De provincie verbindt zich voldoende aan de resultaten en acties van relevante partijen.

	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Instrumenten

De vragen in dit blok hebben betrekking op de mate waarin de provincie gebruik maakt van instrumenten om medewerking te verkrijgen van relevante partijen en/of hen te ondersteunen.

24. De provincie maakt waar nodig gebruik van formele juridische bevoegdheden om medewerking van relevante partijen te krijgen.

	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Zeer belangrijk	Belangrijk	Minder belangrijk	Onbelangrijk
*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



25. De provincie maakt waar nodig gebruik van haar financiële middelen om relevante partijen te ondersteunen.

	Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Zeer belangrijk Belangrijk Minder belangrijk Onbelangrijk

*



Geheel eens Gedeeltelijk eens Gedeeltelijk oneens Geheel oneens

26. De provincie maakt waar nodig gebruik van haar persoonlijke middelen (positie, imago, relaties) om medewerking te krijgen.

Zeer belangrijk Belangrijk Minder belangrijk Onbelangrijk

*



Geheel eens Gedeeltelijk eens Gedeeltelijk oneens Geheel oneens

27. De provincie overtuigt relevante partijen, wanneer nodig, met sterke en heldere argumenten.

Zeer belangrijk Belangrijk Minder belangrijk Onbelangrijk

*



Afsluiting

51) * 28. Welk rapportcijfer (1-10) geeft u aan de provincie voor de algemene invulling van haar regierol op het vraagstuk krimp en wat is uw onderbouwing hiervoor?

52) * 29. Kunt u hieronder aangeven met welke regieactiviteiten de provincie a) moet doorgaan, b) moet stoppen en c) moet starten?



53) * 30. Wenst op de hoogte te worden gehouden van de onderzoeksresultaten?

Ja Nee



Deze tekst wordt alleen in het voorbeeld getoond. Respondenten zien deze tekst niet.

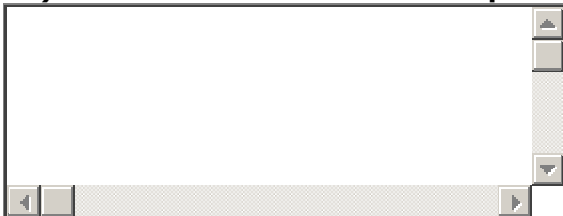
Deze vraag wordt alleen getoond als aan de volgende criteria is voldaan:

- 30. Wenst op de hoogte te worden gehouden van de onderzoeksresultaten? - Ja

54) Uw e-mail adres is...



55) 31. Ruimte voor eventuele opmerkingen.



Bijlage 5: Respondenten

Provincie	Gemeenten	Woningcorporaties
Groningen	Delfzijl Eemmond Appingedam Loppersum Bellingwedde Menterwolde Pekela Oldambt Stadskanaal Vlagtwedde De Marne	Acantus Lefier Woonstichting Groninger huis Woongroep Marenland Woningbouw Slochteren De Delthe Stichting Uithuizen Woningbouw
Limburg	Heerlen Kerkrade Landgraaf Brunssum Voerendaal Simpelveld Onderbanken Nuth	Zo Wonen Wonen Zuid Woonpunt Parkstad Woningstichting Voerendaal Land van Rode Woningstichting Simpelveld Wonen Heuvelstad (wonen Limburg) Weller Wonen
Zeeland	Sluis Terneuzen Hulst Veere	Woongoed Zeeuws-Vlaanderen Stichting Clavis Woonstichting Hulst Stichting Woonburg
Totaal	23	19

Bijlage 6: Gemeentefinanciën

Uit het rapport 'bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën, van de ROB en RFV (2008), blijkt dat de financiële huishouding van krimpgemeenten consequenties ervaren van de bevolkingsdaling. Gemeenten hebben drie belangrijke inkomstenbronnen; het gemeentefonds (32%), de specifieke uitkering (34%) en de eigen inkomsten (34%) (*De gemeente en haar financiën*, VNG, 1 maart 2011). Voor elk van deze inkomstenbronnen wordt aangegeven in hoeverre ze gevoelig zijn voor bevolkingsdaling.

Gemeentefonds

Alle gemeenten ontvangen elk jaar van het Rijk een algemene uitkering uit het gemeentefonds en zijn vrij te bepalen waaraan ze dit geld besteden. De helft van het fonds wordt verdeeld via inwonersgerelateerde maatstaven zoals inwoners, jongeren, leerlingen, huishoudens etc. (ROB & RFV, 2008;50). De uitkering is daarmee gevoelig voor demografische ontwikkelingen. De Raad van Financiële Verhoudingen erkent dat krimpgemeenten eenmalige lasten hebben door bevolkingsdaling zoals hogere afschrijvingslasten door het sluiten van voorzieningen. Door een herstructureringsopgave van de woningvoorraad en het voorzieningenniveau zijn krimpgemeenten aangewezen op hun eigen vermogen, reserves en subsidiestromen (RFV, 2010;4). De RFV stelt dat uit het periodiek onderhoudsrapport 2009 en 2010¹³ niet is gebleken dat de verdeling van de algemene uitkering niet goed aansluit op de structurele kosten van gemeenten met dalende bevolkingsaantallen. Een aanpassing van de verdeelsleutel van het gemeentefonds is daarom niet gewenst. De raad adviseert wel om ISV en BLS¹⁴ gelden ten behoeve van krimpgemeenten te herzien om tegemoet te komen aan excessieve kosten die uitstijgen boven de normale normen, bijvoorbeeld door herstructurering. Momenteel komen niet stedelijke gebieden die te maken hebben met krimp niet in aanmerking voor BLS gelden maar wel voor ISV middelen, al is krimp geen verdeelcriterium. Een hardheidsclausule is een oplossing omdat dit maatwerk kan bieden. (RFV, 2010). Ook het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO) concludeert in 2009 dat er geen aanwijzingen zijn dat de algemene middelen zich voor krimpgemeenten nadelig ontwikkelen. Topteam Krimp (2009) brengt nuancering aan in deze uitspraak; de inkomsten van grondbedrijven of ontwikkelingsmaatschappijen in krimpregio's zijn van grote betekenis voor de financiële huishouding van de gemeente. Deze zijn echter buiten beschouwing gelaten in bovengenoemd onderzoek.

Eigen inkomsten

De eigen inkomsten van gemeenten bestaan uit de opbrengen van gemeentelijke belastingen, rechten en heffingen en overige eigen inkomsten zoals renteopbrengsten. De belangrijkste belasting is de onroerendezaakbelasting (OZB). Een waardedaling van de onroerende zaken, wat het gevolg is van een daling van het aantal huishoudens en bedrijfspanden, zal leiden tot een daling van de inkomsten uit de OZB. De inkomsten uit OZB zijn daarom gevoelig voor bevolkingsdaling. De belangrijkste heffingen van gemeenten zijn afvalstoffenheffing en rioolrecht. Bij leegstand van woningen zal het aantal gebruikers afnemen. De gemeente kan de tarieven verhogen om de kostendekkendheid te handhaven of hetzelfde tarief behouden waardoor er geen kostendekking meer is. Krimpregio's halen ook minder winst uit grondexploitaties omdat woningbouw in uitlegggebieden niet mogelijk en onwenselijk is. Wanneer een krimpgemeente een actief grondbeleid voert of dit in het verleden heeft gedaan, ontstaan risico's.

¹³ Jaarlijks wordt onderzocht of de verdeling van het gemeentefonds nog aansluit op de kostenstructuren. Als bepaalde uitgavenclusters afwijken kan dit aanleiding geven tot een verdiepingsonderzoek, wat gerapporteerd wordt in het periodiek onderhoudsrapport.

¹⁴ Besluit locatie gebonden subsidies zijn bedoeld voor het stimuleren van woningbouwproductie in stedelijke gebieden. Het investeringsbudget stedelijke vernieuwing is bedoeld om de leefbaarheid in met namen steden te verbeteren.

Het gevaar bestaat dat gemeenten verlies lijden op grondtransacties (nieuwbouwplannen worden uitgesteld of versoerd) en daardoor ze in financiële problemen komen (Derks e.a., 2006;112)

Specifieke uitkering

Een gemeente kan extra geld tot haar beschikking krijgen voor het uitvoeren van specifiek beleid van het rijk, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een speciale school. Het Rijk bepaalt wat het doel is van het beleid en de hoogte van het bedrag. De RFV concludeert dat er geen aanwijzingen zijn dat de grootste specifieke uitkeringen zoals de WWB, Wmo en de WSW¹⁵ niet aansluiten op de kostenontwikkeling van krimpgemeenten. Opgemerkt moet worden dat een volledig inzicht in de verdeelsystematiek van specifieke uitkeringen ontbreekt in het onderzoek (ROB & RFV 2008;56).

¹⁵ Wet werk en bijstand, Wet maatschappelijke ondersteuning en Wet sociale werkvoorziening.

Bijlage 7: Overzicht resultaten

Zeeland

Component	Gemeenten	Woningcorporaties
Doorzettingsmacht	2,56 = neutraal 1,81 = belangrijk	3,00 = niet voldoende 1,92 = belangrijk
Beleidskaders	2,40 = voldoende 1,20 = zeer belangrijk	2,60 = niet voldoende 1,73 = belangrijk
Overzicht	1,75 = voldoende 1,33 = zeer belangrijk	2,50 = neutraal 1,83 = belangrijk
Samenwerken	2,63 = niet voldoende 1,75 = belangrijk	3,00 = niet voldoende 1,83 = belangrijk
Verantwoording	2,69 = niet voldoende 1,88 = belangrijk	3,33 = niet voldoende 2,00 = minder belangrijk

Limburg

Component	Gemeenten	Woningcorporaties
Doorzettingsmacht	2,79 = niet voldoende 1,64 = belangrijk	3,00 = niet voldoende 2,00 = minder belangrijk
Beleidskaders	2,51 = neutraal 1,57 = belangrijk	2,90 = niet voldoende 2,10 = minder belangrijk
Overzicht	2,17 = voldoende 1,64 = belangrijk	2,83 = niet voldoende 1,88 = belangrijk
Samenwerken	2,57 = neutraal 1,89 = belangrijk	3,06 = niet voldoende 1,81 = belangrijk
Verantwoording	2,71 = niet voldoende 1,93 = belangrijk	3,44 = niet voldoende 2,25 = minder belangrijk

Groningen

Component	Gemeenten	Woningcorporaties
Doorzettingsmacht	1,80 = voldoende 1,78 = belangrijk	2,06 = voldoende 1,81 = belangrijk
Beleidskaders	1,86 = voldoende 1,68 = belangrijk	2,15 = voldoende 1,60 = belangrijk
Overzicht	1,77 = voldoende 1,72 = belangrijk	2,00 = voldoende 1,58 = belangrijk
Samenwerken	1,90 = voldoende 1,70 = belangrijk	2,00 = voldoende 1,44 = zeer belangrijk
Verantwoording	1,93 = voldoende 1,85 = belangrijk	2,25 = voldoende 1,50 = belangrijk

Totale resultaten

Component	Gemeenten + woningcorporaties
Doorzettingsmacht	2,41 beoordeling. 1,80 belang
Beleidskaders	2,31 beoordeling. 1,64 belang
Overzicht	2,08 beoordeling. 1,67 belang
Samenwerken	2,40 beoordeling. 1,74 belang
Verantwoording	2,55 beoordeling. 1,89 belang