

# Hoe kan de braindrain in de gemeente Altena worden bestreden?

Een onderzoek naar de vormen van governance en beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden om hoogopgeleide jongeren te binden aan landelijk gemeenten.



Naam: Erwin Verburg  
Studentnummer: 504830  
Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences  
Studie: Master Bestuurskunde: Governance en Management van Complexe Systemen  
Eerst lezer: Prof. Dr. Harry Geerlings  
Tweede lezer: Dr. Ir. Beitske Boonstra  
Datum: 6 augustus 2022  
Aantal woorden: 19687

## Voorwoord

Het laatste onderdeel van de studie is af, namelijk het onderzoeksproject. Na twee jaar geleefd te hebben met coronamaatregelen waren fysieke bijeenkomsten weer mogelijk. Bij zowel het stagebedrijf YokosoHR als de scriptiebijeenkomsten is hiervan gebruik gemaakt. De fysieke bijeenkomsten waren prettig en hebben een toegevoegde waarde gehad in het proces en het eindproduct. In de scriptieperiode heb ik mijn onderzoeksvaardigheden mogen en kunnen ontwikkelen. Daarnaast heb ik aanzienlijke kennis vergaard over het onderwerp van de scriptie. Ik heb de afgelopen periode ervaren als leerzaam, maar ook uitdagend. Uiteindelijk ben ik tevreden dat ik mijn masteropleiding op deze manier mag afsluiten.

Ook wil ik nog personen bedanken die een bijdrage hebben geleverd in het onderzoek. Ten eerste wil ik Monique Otgaar bedanken, ze was mijn stagebegeleider vanuit YokosoHR. Ik ben haar dankbaar voor de stageplaats en de zinvolle gesprekken over de inhoud. Ten tweede wil ik Harry Geerlings bedanken, mijn stagebegeleider vanuit de universiteit. Ik ben hem dankbaar voor de zinvolle feedback, de waardevolle begeleiding en de benadrukking op voortgang. Ten derde wil ik de respondenten van dit onderzoek bedanken. Zonder de input van deze 17 personen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Erwin Verburg

Ottoland, 6 augustus 2022.

## Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen over de invloed van verschillende aanpakken op de binding van hoogopgeleide jongeren in landelijke gemeenten. In verschillende landelijke gemeenten vindt een braindrain plaats, hoogopgeleide jongeren vertrekken structureel naar steden. Een gemeente waar dit verschijnsel plaatsvindt is de gemeente Altena. De invloed van drie vormen van governance zijn onderzocht, namelijk de hiërarchische overheid, samenwerkende overheid en zelforganisatie. Ook is de invloed van drie type beleidsinstrumenten onderzocht, namelijk informatieve instrumenten, economische instrumenten en juridische instrumenten. In dit onderzoek is geprobeerd om antwoord te geven op de volgende hoofdvraag: *'In hoeverre zijn de verschillende vormen van governance en de verschillende instrumenten succesvol om hoogopgeleide jongeren te binden aan de gemeente Altena?'*

In dit onderzoek worden vier verschillende cases onderzocht, namelijk de gemeente Hulst, gemeente Oost-Gelre, gemeente Winterswijk en gemeente Land van Cuijk. Het doel van de caseonderzoeken is het effect van de gekozen governancevorm en instrumenten op de problematiek te onderzoeken. Daarnaast wordt de case onderzocht in de gemeente Altena om de toepasbaarheid van de resultaten in gemeente te onderzoeken. De cases worden onderzocht door middel van documentenanalyse en interviews.

Uit de resultaten blijkt dat hiërarchische overheid, samenwerkende overheid en zelforganisatie alle drie succesvol kunnen zijn om hoogopgeleide jongeren te binden aan landelijke gemeente, zoals Altena. Hetzelfde geldt voor de beleidsinstrumenten. Informatieve instrumenten, economische instrumenten en juridische instrumenten kunnen alle drie succesvol zijn om hoogopgeleide jongeren te binden. Zowel voor de vormen van governance als de verschillende beleidsinstrumenten geldt dat ze niet per definitie succesvol zijn. De succesvolheid is afhankelijk van een aantal factoren, namelijk de inhoud, het beleidsdomein, de relatie tussen governancevorm en beleidsinstrumenten en tijd- en plaatsgebonden factoren.

# Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Doelstelling.....	9
1.4 Maatschappelijke relevantie .....	10
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.6 Leeswijzer .....	11
2. Theoretisch kader .....	12
2.1 De geschiedenis migratie in Nederland.....	12
2.2 Migratiemotieven hoogopgeleiden jongeren .....	13
2.3 Complexiteit van het probleem.....	14
2.4 Strategische driehoek.....	15
2.5 Governance .....	15
2.5.1 Hiërarchische overheid.....	16
2.5.2 Samenwerkende overheid .....	17
2.5.3 Zelforganisatie.....	19
2.6 Beleidsinstrumenten .....	20
2.6.1 Informatieve instrumenten .....	21
2.6.2 Financiële instrumenten.....	21
2.6.3 Juridische instrumenten.....	22

2.6.4 Kritiek op de instrumenten .....	23
2.7 Conceptueel model .....	23
2.8 Hypothesen .....	25
3. Methodologie .....	27
3.1 Strategie .....	27
3.2 Methode van onderzoek .....	28
3.3 operationalisering .....	29
3.4 Dataverzameling.....	29
3.5 Data-analyse .....	29
3.6 Validiteit en betrouwbaarheid .....	29
4. Resultaten.....	32
4.1 Casus gemeente Oost-Gelre.....	32
4.2 Casus gemeente Winterswijk .....	37
4.3 8RHK Ambassadeurs, Smarthub en Innovatiehub .....	41
4.4 Casus gemeente Hulst .....	42
4.5 Casus gemeente Land van Cuijk .....	47
4.6 Casus gemeente Altena .....	50
4.7 Analyse .....	51
4.8 Resultaten vs. Literatuur .....	64
5. Conclusie .....	67
5.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen .....	67

5.2 Discussie .....	72
5.3 Beleidsadvies .....	73
Literatuurlijst .....	75
Bijlagen .....	83
Topiclijst .....	83
Operationalisering .....	85
Respondentenlijst.....	89

# 1. Inleiding

Dit hoofdstuk zal aanvangen met paragraaf 1.1, waar de aanleiding beschreven wordt. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 de probleemstelling gegeven. Hierna zal in paragraaf 1.3 de doelstelling gepresenteerd worden, waarin ook de hoofd- en deelvragen zijn opgesteld. In paragraaf 1.4 en 1.5 worden de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie beschreven. Dit hoofdstuk sluit af met paragraaf 1.6, waarin de leeswijzer gegeven wordt.

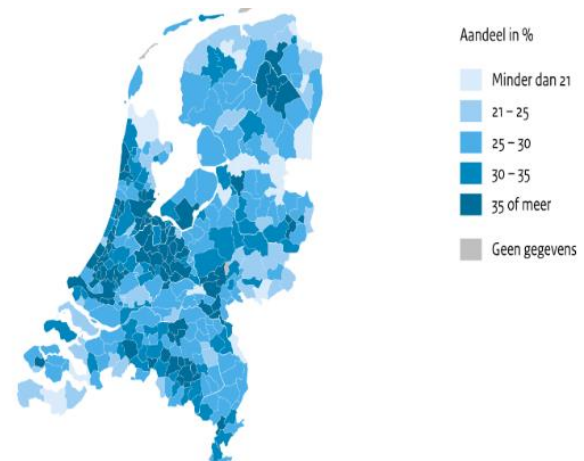
## 1.1 Aanleiding

In de gemeente Altena vindt een braindrain plaats. Vooral hoogopgeleide jongeren verlaten de gemeente massaal en keren zelden terug. Hoogopgeleide jongeren van het platteland in Noord-Brabant verhuizen naar steden om daar te studeren. Slecht één op de drie keert terug naar het dorp van herkomst (Van de Zande, 2019). De problematiek van hoogopgeleide jongeren speelt al enige tijd in de gemeente Altena, sinds 2011 zijn meldingen van het probleem aanwezig. In het regionale businessmagazine pleiten ondernemers voor een tegenreactie op de braindrain. De ondernemers opperen een beter opleidingsaanbod, woningen voor jongeren en een verbetering van de infrastructuur (Lagrouw, 2011). Dit magazine is ruim een decennia geleden verschenen, wat aangeeft dat het probleem van de vertrekkende jongeren in de gemeente Altena al enige tijd afspeelt. Volgens Van de Zande (2019) kan deze trend op de lange termijn grote gevolgen hebben voor de leefbaarheid van de Brabantse dorpen, echter zijn de gevolgen nu al merkbaar. Werkgevers hebben steeds meer moeite om gekwalificeerd personeel te vinden (Verstraeten, 2017). Vacatures worden niet ingevuld, wat leidt tot een kennisreductie in organisaties en bedrijven. Daarnaast neemt de lokale vitaliteit af van de gemeente Altena door de leegloop van hoogopgeleide jongeren. Uit onderzoek is gebleken dat hoogopgeleiden zich relatief vaak inzetten voor de lokale gemeenschap (Schapendonk, 2019). Daarom worden functies in het verenigingsleven steeds minder snel ingevuld.

Cijfers van het CBS (2022a) bevestigen dit beeld. Structureel is het aantal jongeren dat vertrekt uit de gemeente Altena hoger dan het aantal jongeren dat zich vestigt in de gemeente. In jaren 2019, 2020 en 2021 samen zijn 238 meer 18 t/m 24-jarige vertrokken uit het gebied dan gevestigd, zie tabel 1. Het Compendium voor de leefomgeving houdt jaarlijks het percentage hoogopgeleiden per gemeente bij. In de meest recente data is gebleken dat 25% van de bevolking van de gemeente Altena een hoog opgeleid is, landelijk is dit percentage 34% (CLO, 2021). Samen met 14 andere gemeenten bezet Altena plaats 286 tot en met 301 van de 355. In figuur 1 is het percentage hoogopgeleiden per gemeente in

2021 vindbaar. De gemeenten met een relatief hoog percentage hoogopgeleiden bevinden zich in stedelijke gebieden en de gemeenten met een relatief laag percentage hoogopgeleiden bevinden zich vaak in de landelijke gebieden.

	Vertrokken	Gevestigd
2019	281	223
2020	277	185
2021	274	186



TABEL 1: AANTAL VERHUISDE 18 T/M 24-JARIGE IN DE GEMEENTE ALTENA (CBS, 2022)

FIGUUR 1: PERCENTAGE HOOGOPGELEIDEN (15-75 JAAR) PER GEMEENTE, 2020 (CLO, 2021)

De gemeente Altena maakt zich zorgen over deze ontwikkeling en vraagt zich af hoe deze problematiek verholpen kan worden. In het bestuursakkoord van de gemeente Altena staat: *“De situatie op de arbeidsmarkt is zorgelijk, zeker gezien de voortschrijdende pensioengolf. Het is een uitdaging om aan gericht geschoold personeel te komen. Altena moet ook jongeren voldoende bieden om ze te binden.”* (Gemeente Altena, 2019a). Hieruit blijkt dat de gemeente zich bewust is van de problematiek en probeert actief beleid op te stellen.

Naast de gemeente Altena zijn nog meer actoren betrokken bij de problematiek van de vertrekkende hoogopgeleide jongeren. In de gemeente zijn enkele initiatieven gestart die betrekking hebben op de problematiek. AltenaTalent en AltenaWerkt zijn initiatieven vanuit de samenleving. Deze initiatieven zijn gericht op jongeren en de arbeidsmarkt (Stichting Altena Kennispoort, z.d.). Kennispoort Altena en ondernemers zijn de actoren die betrokken zijn bij AltenaTalent en AltenaWerkt. Kennispoort Altena is een stichting bestaande uit overheid, ondernemers, onderwijs en ondernemende burgers. De stichting is een netwerk waarin kennis gedeeld wordt en initiatieven ondersteund worden (Stichting Altena Kennispoort, z.d.). De jongerenraad Going4Altena probeert de urgentie van het probleem aan te kaarten door het verrichten van onderzoeken en het geven van adviezen aan de gemeente (Gemeente Altena, z.d.). Daarnaast zijn de ondernemers in de gemeente belangrijke actoren, zij worden negatief beïnvloed door de problematiek. Enkele ondernemers zijn betrokken AltenaTalent en AltenaWerkt.



## 1.2 Probleemstelling

De media schetst een beeld dat de braindrain in gemeente Altena volop gaande is. Dat blijkt uit berichtgeving van het Brabants Dagblad en BN DeStem (Van de Zande, 2019; Schapendonk, 2019). In het bestuursakkoord van 2019-2022 wordt benoemd dat de gemeente jongeren gaat binden aan de gemeente Altena (Gemeente Altena, 2019a). Begin 2019 is het bestuursakkoord gepubliceerd. Ruim drie jaar later heeft de gemeente nog geen beleid opgesteld om jongeren te binden. Althans, in de begrotingen van 2019, 2020 en 2021 van de gemeente Altena wordt het behoud van jongeren niet benoemd (Gemeente Altena, 2019b; Gemeente Altena, 2019c; gemeente Altena, 2020). Vanuit de samenleving zijn wel initiatieven gestart, bijvoorbeeld AltenaWerkt en AltenaTalent. De invloed van de initiatieven is onduidelijk. Uit de cijfers van het CBS (2022a) blijkt dat in de gemeente Altena de 18- tot en met 24-jarigen structureel de gemeente verlaten. Daarom kan gesteld worden dat de problematiek in de gemeente Altena nog steeds aanwezig is.

Momenteel is het onbekend welke vormen van governance en beleidsinstrumenten de gemeente zal uiteenzetten. Governance refereert naar de handelwijze van het openbaar bestuur voor de aanpak van sociale problematiek en het onderhouden van publieke middelen (Keping, 2018). Beleidsinstrumenten kunnen gebruikt worden door beleidsactoren om het collectieve gedrag van burgers en bedrijven te structureren of te beïnvloeden (Fobé, Brans & Wayenberg 2014). Dit onderzoek richt zich op de vraag: Welke vormen van governance en welke beleidsinstrumenten een effect hebben op de problematiek? Dit zal onderzocht worden aan de hand van andere gemeenten die al beleid hebben opgesteld tegenover dezelfde problematiek. De gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk, Hulst en Land van Cuijk worden onderzocht.

## 1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het toetsen van twee theorieën. De theorie over governance van Van Damme en Pattyn (2015) en de theorie over beleidsinstrumenten van Fobé et al. (2014) worden getoetst. Dit doel komt voort uit de problematiek die zich momenteel bevindt in de gemeente Altena. In de gemeente Altena vindt een braindrain plaats. Dezelfde problematiek vindt plaats in meerdere landelijke gelegen gemeenten in Nederland. Aan de hand van documentenanalyse en interviews wordt geprobeerd om de succesvolheid van de gekozen governancevormen en beleidsinstrumenten op de vertrekkende jongeren te meten van de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk, Hulst en Land van Cuijk. Daarnaast wordt de toepasbaarheid in de gemeente Altena onderzocht. Uiteindelijk zal dit resulteren in een beleidsadvies. Hieruit volgen de volgende hoofdvraag en deelvragen:

## Hoofdvraag

- In hoeverre zijn de verschillende vormen van governance en de verschillende instrumenten succesvol om hoogopgeleide jongeren te binden aan de gemeente Altena?

## Deelvragen

- Welke vormen van governance kunnen ingezet worden om hoogopgeleide jongeren te binden aan landelijke gemeenten?
- Welke beleidsinstrumenten kunnen ingezet worden om hoogopgeleide jongeren te binden aan landelijke gemeenten?
- Welke vormen van governance en beleidsinstrumenten kan de gemeente Altena inzetten om hoogopgeleide jongeren te binden?

## 1.4 Maatschappelijke relevantie

Het vertrek van hoogopgeleide jongeren uit de gemeente Altena raakt verschillende onderdelen van de samenleving. Het bedrijfsleven wordt negatief beïnvloed, omdat werkgevers steeds meer moeite hebben om gekwalificeerd personeel te vinden (Verstraeten, 2017). Ook heeft het verenigingsleven steeds meer moeite om vrijwillige functies in te vullen (Schapendonk, 2019). Daarnaast heeft een structureel vertrek van hoogopgeleide jongeren een versterkend effect op de vergrijzing, wat leidt tot een afname van de sociale infrastructuur in een gebied (Ubels, 2020). De sociale infrastructuur is het geheel van de sociale voorzieningen in een gebied. De gevolgen van het vertrek van hoogopgeleide jongeren kan een grote impact hebben. Het vertrek van hoogopgeleide jongeren is een probleem dat een gehele samenleving raakt. Om die reden zijn inwoners gebaat bij een effectieve oplossing van de problematiek.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is een bijdrage leveren in het vinden van een effectieve aanpak van de vertrekkende hoogopgeleide jongeren problematiek. De actoren kunnen de resultaten van dit onderzoek als input gebruiken voor hun beleid. De gemeente Altena kan de input van dit onderzoek gebruiken voor de creatie van beleid. Ook kan dit onderzoek inzichten opleveren voor andere landelijke gemeenten met dezelfde problematiek.

## 1.5 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek toets de theorie van Van Damme en Pattyn (2015) over governance en de theorie van Fobé et al. (2014) over beleidsinstrumenten. Deze theorieën wordt getoetst in de context van de migratieproblematiek in landelijke gemeenten, wat kan resulteren in de bekrachtiging van de theorie of een verwerping van de theorie. Lokale migratieproblematiek van landelijke gemeente is een onderwerp dat beperkt bestudeerd wordt in de wetenschap, ondanks dit probleem in een redelijk aantal gemeenten speelt. Dit onderzoek zal daarom proberen om de wetenschappelijke literatuur aan te vullen. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is het ontdekken van geschikte vormen van governance en geschikte beleidsinstrumenten die het migratiegedrag van hoogopgeleide jongeren kunnen beïnvloeden.

## 1.6 Leeswijzer

De leeswijzer van dit onderzoek zal nu weergegeven worden. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader weergegeven, waarin de belangrijkste definities, concepten en theorieën beschreven staan. Het theoretisch kader zal afsluiten met het conceptueel model en hypothesen. In hoofdstuk 3 wordt de methodologie weergegeven, waarin de onderzoeksmethode, operationalisering, betrouwbaarheid en validiteit besproken worden. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. In hoofdstuk 5 worden de conclusie, discussie en aanbevelingen gepresenteerd.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de wetenschappelijke theorie weergegeven die ten grondslag ligt van dit onderzoek. Het theoretisch kader zal beginnen met paragraaf 2.1, waarin de geschiedenis van lokale migratie in Nederland wordt beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 onderzoeken over migratiemotieven van hoogopgeleide jongeren weergegeven. In paragraaf 2.3 wordt het concept complexiteit beschreven. In paragraaf 2.4 wordt de strategische driehoek uiteengezet. In paragraaf 2.5 worden wetenschappelijke inzichten gepresenteerd over governance. In deze paragraaf worden de hiërarchische overheid, samenwerkende overheid en zelforganisatie behandeld. In paragraaf 2.6 worden wetenschappelijke inzichten geven over beleidsinstrument, inclusief inzichten over informatieve, economische en juridische instrumenten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model (paragraaf 2.7) en hypothesen (paragraaf 2.8).

### 2.1 De geschiedenis migratie in Nederland

Vanaf de 19<sup>e</sup> eeuw is een trend van migratie zichtbaar in Nederland. De industriële revolutie zorgde voor industriële en economische ontwikkelingen in Nederland. De ontwikkelingen waren ongelijksoortig per regio. Door de geografische ligging, politieke-economische macht en de aanwezigheid van bestaande middelen in West-Nederland was in dit gebied de economische ontwikkeling het grootst. Als gevolg van de economische ontwikkeling ontstonden migratiestromen van de rest van Nederland naar dit gebied. De migratiestromen veroorzaakten agglomeratievoordelen, zoals financieel kapitaal en menselijke kapitaal. De agglomeratievoordelen leidden tot meer migratiestromen. Vandaag de dag zijn diezelfde migratiestromen nog steeds zichtbaar. In landelijke gebieden was geen regionale krimp door een hoog geboortecijfer. Maar het geboortecijfer daalde drastisch, namelijk van 20 kinderen per 1000 inwoners in 1965 tot 10 kinderen per 1000 inwoners in 2018. Daarnaast immigreren weinig mensen vanuit het buitenland naar de landelijke gebieden. Het negatieve migratiesaldo en het geboortecijfer hebben geleid tot een demografische krimp in regio's in het Noorden, Oosten en Zuiden van Nederland (Molema, 2021).

Demografische krimp kan verstrekkende impact hebben op een regio. De sociale infrastructuur kan lijden onder de demografische ontwikkeling. De sociale infrastructuur is het geheel van sociale voorzieningen in een gebied. Scholen, bibliotheken, supermarkten en verenigingen zijn voorbeelden van sociale voorzieningen. Een daling van het aantal personen kan leiden tot sluiting en hervorming van sociale voorzieningen (Ubels, 2020). Dit proces is al een lange periode gaande, waardoor een

aanzienlijk deel van de sociale voorzieningen al verplaatst is van kleine dorpen naar centrale locaties of steden. Deze verschuiving heeft negatieve gevolgen voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de voorzieningen. Op lange termijn kan krimp ook leiden tot een afname van vrijwilligerswerk en een banenoverschot. Functies kunnen niet langer gevuld worden (Bock, 2016). De afname van vrijwilligerswerk heeft een versterkend effect op de afname van de sociale infrastructuur. Op lange termijn kan het verlies van menselijk kapitaal een negatieve impact hebben op de lokale economie. De aantrekkingskracht voor investeerders daalt en een tekort van opvolgers en gekwalificeerd personeel kan optreden (Beunen, Meijer & de Vries, 2020). Kortom, de demografische krimp kan leiden tot een daling van de leefbaarheid van een gebied.

## 2.2 Migratiemotieven hoogopgeleiden jongeren

Een groot deel van de krimp is te herleiden aan het migratiegedrag van vooral hoogopgeleide jongeren. Deze groep verlaat massaal de landelijke gebieden en vestigen zich in de stedelijke gebieden. Brander en De Vries (2018) hebben onderzoek verricht naar de verhuismotieven van de hoogopgeleide jongeren in Friesland. Vanaf 2006 vertrekken jaarlijks tussen de 1000 en 2000 jongeren uit de provincie. Uit hun onderzoek blijkt dat drie groepen te onderscheiden zijn: tijdelijke vertrekkers, structurele vertrekkers en de groep die niet vertrekt. Het belangrijkste motief om niet te migreren uit Friesland is de verbondenheid met de plaats van herkomst. Verbondenheid is *“de mate waarin iemand positieve gevoelens heeft over de plaats of regio van opgroeien”* (Trell, Van Hoven & Huigen, 2012). De cultuur en relaties met vrienden en familie spelen hierin een rol. Door een gebrek aan hoger onderwijs moeten studenten studeren in andere provincies. Een deel van deze groep blijft wonen buiten de provincie. Het belangrijkste motief van hoogopgeleide jongeren om te vertrekken uit de provincie is ambitie. Volgens deze groep zijn niet de juiste carrièremogelijkheden beschikbaar in Friesland. Voor deze groep weegt ambitie zwaarder dan verbondenheid (Brander & De Vries, 2018).

Daarnaast is de aanwezigheid van lokale sociale voorzieningen een migratiemotief voor jongeren. De afwezigheid van bepaalde voorzieningen kan een beweegreden zijn om een plaats te verlaten. Uit onderzoek blijkt dat de hoogopgeleide jongeren culturele en recreatieve voorzieningen belangrijk vinden (Cairns, 2021). Deze voorzieningen bevinden zich veelal in steden en niet in dorpen. De lifestyle aspecten van hoogopgeleiden jongeren spelen hierin een rol.

Het besluitvormingsproces voor migratie wordt sterkt beïnvloed door de directe omgeving van een persoon. Het is een sociaal proces. De houding van ouders, vrienden en andere personen in de directe omgeving kunnen hoogopgeleide jongeren stimuleren of weerhouden om te verhuizen (Ginnerskov-

Dahlberg, 2021). Deze conclusie is ontstaan uit een casestudy over het besluitvormingsproces van migratie van jongeren uit Denemarken. Wanneer ouders positieve ervaringen hebben met migratie wordt dit gedachtegoed overgedragen naar de kinderen, waardoor de kans toeneemt dat zij migreren. Voor hoogopgeleide jongeren is de kans groter dat zij migreren dan voor andere jongeren. De kans is groter voor hoogopgeleiden jongeren omdat de kans groter is dat zij bevriend zijn met iemand die al gemigreerd is (Ginnerskov-Dahlberg, 2021).

## 2.3 Complexiteit van het probleem

De drie bovenstaande onderzoeken geven een deel van de complexiteit van de migratieproblematiek weer. Drie onderzoeken zijn beschreven met drie verschillende uitkomsten. Brander en De Vries (2018) geven ambitie als vertrekmotief, Cairns (2021) geeft de aanwezigheid van sociale voorzieningen als vertrekmotief en Ginnerskov-Dahlberg (2021) geeft beïnvloeding van de omgeving als vertrekmotief. Als verder gezocht wordt in de wetenschappelijke literatuur kunnen meer onderzoeken gevonden worden met verschillende vertrekmotieven. Het feit dat de onderzoeken onderling verschillen geeft enerzijds aan dat migratieproblematiek contextafhankelijk is. Anderzijds kan geconcludeerd worden dat verschillende factoren invloed hebben op het migratiegedrag. Dit is een aspect van een complex probleem. Een complex probleem is een probleem waarin een aanzienlijk deel onbekendheid is over het probleem of de context (Nason, 2017). Door een grote mate van onzekerheid is het ingewikkeld om een prognose te maken over de effectiviteit van mogelijke oplossingen. Dit wordt cognitieve complexiteit genoemd.

De sociale complexiteit van vertrekkende hoogopgeleiden jongeren is ook deels aanwezig. Een gevolg van cognitieve complexiteit is een lage bestuurskracht bij overheden. Een alleen acterende overheid heeft doorgaans niet de capaciteit om een cognitief complex probleem te verhelpen. Daarom worden andere actoren betrokken in het proces, waardoor een multi-actorsetting ontstaat (Cairns, 2021). Actoren kunnen normatieve verschillen hebben, wat kan leiden tot frictie in het beleidsproces. Actoren kijken verschillend naar problemen, betreffende probleempceptie, oorzaken en mogelijke oplossingen. Daarnaast beschikken actoren niet over de dezelfde informatie en kunnen belangen tegenstrijdig zijn.

## 2.4 Strategische driehoek

De strategische driehoek is noodzakelijk voor de creatie van publieke waarde. Publieke waarde is *“datgene wat van waarde is voor de samenleving”* (Stam et al., 2017). De driehoek bestaat uit: publieke waarde, capaciteiten en institutionele omgeving. De drie aspecten moeten in verhouding staan voor de creatie voor publieke waarde. De institutionele omgeving heeft ten eerste betrekking op de bestaande wetten en kaders waarbinnen gehandeld moet worden. Ten tweede is de probleemdefinitie onderdeel van de institutionele omgeving, oorzaken en oplossingen zijn hiervan onderdelen. Bij een complex probleem is de probleemdefinitie lastig te bepalen. Ten derde is het legitimiteitsvraagstuk aan de orde (Stam et al., 2017). Het derde aspect van de driehoek zijn de capaciteiten, wat betrekking heeft op budget, expertise en motivatie. Als de publieke waarde, capaciteiten en institutionele omgeving in verhouding staan kan publieke waarde gecreëerd worden (Stam et al., 2017).



FIGUUR 2: STRATEGISCHE DRIEHOEK (STAM ET AL., 2017)

Wanneer de strategische driehoek toegepast wordt in de context van ‘vertrekkende hoogopgeleide jongeren in de gemeente Altena’ kan het volgende gesteld worden. De publieke waarde is het behoud van de hoogopgeleide jongeren. De institutionele omgeving wordt gekenmerkt door cognitieve en sociale complexiteit (Nason, 2017). Een lokale overheid heeft niet de bestuurskracht om complexe problematiek te verhelpen. Hierdoor is een gemeente genoodzaakt om andere actoren te betrekken in het beleidsproces. De probleemdefinitie en de oplossing ontstaan vanuit de interactie tussen de samenwerkende actoren. De benodigde capaciteit is afhankelijk van de oplossing die ontstaat vanuit de institutionele omgeving. De complexiteit van de problematiek maakt dat, waarschijnlijk, actoren hun middelen moeten bundelen om de benodigde capaciteiten te bewerkstelligen (Hooge, Waslander & Theisens, 2021).

## 2.5 Governance

Vanuit de strategische driehoek zal duidelijk worden welke vorm van governance de lokale overheid zal aannemen. De definitie van governance luidt als volgt: *“Governance refereert naar de handelwijze*

*van het openbaar bestuur ten opzichte van sociale problemen en het beheer van publieke middelen''* (Keping, 2018). Governance heeft betrekking op de handswijze van de overheid met betrekking op problemen en het beheer van middelen. In de wetenschappelijke literatuur worden tientallen vormen van governance geven, echter beperkt dit onderzoek zich tot drie verschillende vormen: hiërarchische overheid, samenwerkende overheid en zelforganisatie (Van Damme & Pattyn, 2015). Hiërarchische overheid, samenwerkende overheid en zelforganisatie onderscheiden zich van elkaar door de relatie van de overheid met de betrokken actoren. Een hiërarchische overheid houdt in dat de overheid alleen acteert. Een samenwerkende overheid houdt in dat de overheid samen met andere actoren acteert. Zelforganisatie houdt in dat de samenleving zelf initiatief neemt en de overheid niet direct deelneemt in het netwerk (Van Damme & Pattyn, 2015).

De institutionele omgeving en de capaciteiten bepalen de vorm van governance die de lokale overheid hanteert. Hierbij is de perceptie van de gemeente bepalend. Een hiërarchische overheid wordt gehanteerd wanneer de overheid stelt dat institutionele omgeving helder is. Dit houdt in dat de probleemdefinitie en oplossingen duidelijk zijn; het handelen van de overheid legitiem is en dat dit past binnen de wettelijke kaders. Daarnaast is het noodzakelijk de overheid zelf de capaciteiten bezit om de oplossingen te implementeren (Stam et al., 2017). De samenwerkende overheid wordt gehanteerd als de institutionele omgeving niet helder is of de overheid niet de capaciteiten heeft om de oplossing te implementeren (Wegner & Verschoore, 2022). Zelforganisatie vanuit de samenleving wordt gehanteerd als een overheid stelt dat direct overheidshandelen niet legitiem is of als een overheid stelt een hiërarchische overheid of samenwerkende overheid geen effectieve oplossing kunnen bieden (Deelstra, Nootboom & Teisman, 2011).

### 2.5.1 Hiërarchische overheid

De hiërarchische overheid houdt in dat de overheid alleen acteert. Vanuit de politieke en maatschappelijke arena's wordt een probleem aangekaart. De gemeente stelt een probleemdefinitie op. De gemeente kiest de meest geschikte beleidsaanpak en deze wordt geïmplementeerd (Van Damme & Pattyn, 2015). In deze vorm van governance worden andere actoren niet betrokken in het beleidsproces. De hiërarchische overheid kan alleen effectief zijn als de benodigde middelen beschikbaar zijn en het handelen legitiem is. Het handelen van de overheid is legitiem als dit gebeurt binnen de wettelijke kaders (Deelstra et al., 2011).

Overheden beschikken over speciale bronnen, waardoor bestuurskracht ontstaat. Een overheid bezit financieel en menselijk kapitaal, wat ingezet kan worden in het verwezenlijken van publieke



waarden. Daarnaast is de machtspositie van gemeenten belangrijk. Enerzijds wordt de machtspositie ingeperkt door de gemeenteraad. De gemeenteraad bepaalt grotendeels de agenda die een gemeente moet volgen. Anderzijds bezit de gemeente legitimiteit en de juridische positie voor de opstelling en implementatie van beleid (Phuong, Biesbroek & Wals, 2018). Wanneer gekozen wordt voor een hiërarchische overheid wordt verondersteld dat de overheid de middelen heeft om het probleem aan te pakken. De hiërarchische overheid kan alleen geïmplementeerd worden als de complexiteit laag is (Nason, 2017).

De hiërarchische overheid wordt verder gekenmerkt door het institutionele karakter van overheden. In Nederlandse gemeenten heerst een hiërarchische cultuur. Dit leidt tot een snelle ontwikkeling van een discourse. Het gedachtegoed van de top wordt vaak overgenomen door de gehele organisatie. De discourse kan verwerkt worden tot beleid en beleidsinstrumenten. Als een gemeente de hiërarchische overheid hanteert is snelheid van het beleidsproces een voordeel. Een nadeel is het gebrek aan diversiteit (Korsten, 2021). Daarnaast heeft het institutionele karakter nog meer nadelige aspecten. Een nadeel zijn de hiërarchische barrières binnen de organisatie van de gemeente. Ambtenaren zijn verbonden aan een specifiek domein. Hierdoor ontstaan knelpunten bij problematiek die de grenzen van de domeinen overstijgen. Knelpunten die kunnen optreden zijn een gebrek aan commitment en onduidelijke taakverdeling (Korsten, 2021).

### 2.5.2 Samenwerkende overheid

Door toenemende complexiteit bij beleidsvraagstukken neemt de effectiviteit van hiërarchische overheid af. Overheden hebben niet de financiële middelen, kennis en legitimiteit om alleen effectieve beleidsoplossingen te produceren. Als een gevolg hiervan ontstaan samenwerkingsverbanden tussen overheden en partners (Wegner & Verschoore, 2022). Deze vorm van governance wordt de samenwerkende overheid genoemd. De definitie van de samenwerkende overheid luidt als volgt: *“Een samenwerking tussen overheid en publieke of private entiteiten, met gedeelde risico’s, om gezamenlijke productie van goederen of diensten te realiseren.”* (Warsen, Nederhand, Klijn, Grotenbreg & Koppenjan, 2018). Door middel van co-creatie wordt publieke waarde gerealiseerd. Gedeeld risico is een onderdeel van de samenwerkende overheid. Voorbeelden van gedeelde risico’s zijn opportunistisch gedrag, risico van hogere kosten en actoren kunnen uit de samenwerking treden (Korsten, 2019). Overheden kunnen samenwerken met toonaangevende individuen, maatschappelijke organisaties, private organisaties en publieke organisaties.

## Voorwaarden

Aan een effectieve samenwerkende overheid zijn enkele voorwaarden verbonden. In de literatuur wordt vertrouwen als een belangrijk conditie gezien voor een succesvolle samenwerking. Een gebrek aan vertrouwen leidt tot behoudend handelen of weigering van deelnamen aan de samenwerking. Vertrouwen verhoogt ook de kans op commitment en inbreng van middelen (Warsen et al., 2018). Daarnaast moeten actoren in het bezit zijn van communicatieve en sociale vaardigheden. In het actorennetwerk kunnen verschillen in perspectief of belangen optreden. Het is belangrijk dat frictie en stagnatie in het proces worden verholpen, hiervoor zijn communicatieve en sociale competenties nodig (Korsten, 2019). Verder is het essentieel dat alle betrokken actoren kunnen participeren. Hiervoor moet redelijkheid ontstaan en informatieasymmetrie moet verwijderd worden (Wegner & Verschoore, 2022).

Afhankelijk van de doelstelling van het netwerk worden actoren gekozen om te participeren. Representatie van de samenleving of inbreng van middelen kunnen criteria zijn, echter kan de groep ook te groot worden. De grote van een groep actoren heeft invloed op de snelheid van het proces. Een grote groep heeft meer verschillende belangen en rollen worden onduidelijker. Een kleine groep kan leiden tot een gebrek aan representatie en een gebrek aan middelen. Het is belangrijk dat de juiste actoren worden betrokken in de samenwerking, rekening houdend met de grootte van het netwerk (Wasistiono & Anngraini 2019).

## Samenwerken in krimpgebieden

In de context van vertrekkende hoogopgeleide jongeren zijn drie potentiële samenwerkingspartners te onderscheiden voor gemeenten: publieke instanties, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Deze actoren bevinden zich op lokaal en regionaal niveau. Deze groepen kunnen negatief beïnvloed door de problematiek, daarom hebben zij belang bij een effectieve oplossing (Rutgers, 2022). Door de negatieve beïnvloeding wordt de bereidheid voor samenwerking en gedeelde inzet van middelen vergroot. Casestudies van de Hoekse Waard en de Achterhoek laten zien dat gemeenten samenwerkingen kunnen aangaan om de problematiek te bestrijden. De samenwerkingen waren gericht op de bestrijding van krimp. In beide gevallen werd een coalitie gevormd tussen publieke instanties, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Vooral in de beginfase van de projecten ontstond algemene tevredenheid over de samenwerking. Echter nam in latere stadia de tevredenheid af. De formalisering van de samenwerking was medeverantwoordelijk voor de afname in tevredenheid. Het doel van de formalisering was minder vrijblijvendheid en extra uitvoeringskracht.

Echter leidde de formalisering tot informatieachterstanden, onvrede over de snelheid en discussie over de rolverdeling (Rutgers, 2022).

Hetzelfde onderzoek stelt dat de samenwerkingsagenda uit te veel thema's bestond. Krimp beïnvloed verschillende aspecten van de samenleving. Al deze thema's werden opgenomen in de agenda, wat leidde tot een grote groep actoren. De uitvoering van de agenda wordt juist complexer door de grote aantallen. Alle betrokken partijen brachten hun eigen wensen in, waardoor de samenwerkingsagenda 'een verzameling van wensen van verschillende partijen werd' (Rutgers, 2022). Dit verschijnsel komt herhaaldelijk voor in samenwerkingsagenda's en wordt als valkuil beschreven. De onvrede die ontstond uit de formalisering en de complexiteit ten gevolge van de grootte hebben niet geleid tot een opheffing van de samenwerking. De samenwerkingen werden opnieuw informeel van aard en de agenda werd verkleind. Dit leidde opnieuw tot tevredenheid over de samenwerking (Rutgers, 2022).

### 2.5.3 Zelforganisatie

Zelforganisatie houdt in dat de overheid een terugtrekkende houding aanneemt. Vanuit de samenleving worden middelen gemobiliseerd om gezamenlijke projecten te definiëren en te realiseren. Deze projecten zijn gericht op het leveren van publieke goederen of diensten voor de lokale gemeenschap (Igalla et al, 2019). Igalla et al. (2019) benoemt vijf elementen van zelforganisatie:

- streven naar autonomie, eigenaarschap en controle;
- duurzaam;
- een eigen verdienmodel;
- afhankelijkheid van vrijwillige bijdragen;
- relaties met publieke instanties.

Zelforganiserende projecten worden opgericht vanuit ontevredenheid van burgers of vanuit de behoefte om regie te bemachtigen. Initiatieven van zelforganisatie kunnen een complementaire of concurrerende werking hebben ten opzichte van de overheid. Overheden kiezen bewust niet direct te participeren omdat een overheid geen meerwaarde kan creëren of een overheid geen urgentie ziet in het probleem (Deelstra et al., 2011).

#### Strategieën overheid van de overheid voor zelforganisatie

Een overheid kan individuen of het netwerk als geheel beïnvloeden. Beïnvloeding van zelforganisatie komt voor wanneer een overheid meent dat onvoldoende kwaliteit geleverd wordt of de discourse te veel verschilt met de overheid. Ook kan de overheid een aandeel spelen in de oprichting van

zelforganisatie. Door het samenbrengen van actoren en het faciliteren van de juiste middelen kan een overheid een zelforganisatie indirect oprichten (Nederhand, Bekkers & Voorberg 2016). De overheid kan verschillende strategieën toepassen om het gedrag van een zelforganiserend netwerk te beïnvloeden. De eerste strategie is het opleggen van strategische kaders (1). Hierdoor wordt de beweegingsruimte van het netwerk kleiner, waardoor een overheid kan sturen naar gewenste uitkomsten. Een overheid kan een zelforganisatie monitoren, positieve prestaties worden beloond en negatieve prestaties worden gestraft (2). Framing kan gebruikt worden om het perspectief van actoren te beïnvloeden (3). Door framing kan het beeld van de actoren veranderen en overeenkomen met het gedachtegoed van de overheid. Daarnaast kan de overheid een zelforganisatie ondersteunen door het beschikbaar stellen van middelen, zoals budget en gebouwen (4). Ook kan een overheid spelregels formuleren. Hierdoor wordt een zelforganisatie gedwongen om bepaalde stappen te ondernemen om de kwaliteit te verhogen (5). Tenslotte kan een overheid spelen met angst, bijvoorbeeld, dreigen met het stopzetten van financiële middelen wanneer de gewenste resultaten niet worden geleverd (6) (Nederhand et al., 2016).

## 2.6 Beleidsinstrumenten

Eerst zal 'beleidsinstrumenten' gedefinieerd worden. In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende definities van dit concept gegeven. In dit onderzoek wordt de volgende definitie gebruikt: *"Beleidsinstrumenten kunnen worden aangewend door beleidsactoren, om het collectieve gedrag van burgers en bedrijven te structuren en te beïnvloeden, met het ook op het bereiken van bepaalde doelstellingen."* (Fobé et al., 2014). Waarbij de volgende opmerking wordt geplaatst: *"Rekening houdend met de complexiteit van de onderlinge relaties en de afhankelijkheid van de overheid van andere actoren."* (Fobé et al., 2014). Beleidsinstrumenten worden ingezet door beleidsactoren om personen of organisaties te beïnvloeden. De definitie impliceert een mate van complexiteit in het overheidshandelen. In de 21<sup>ste</sup> eeuw is een trend gaande, steeds meer actoren zijn betrokken bij het beleidsproces. Deze actoren divers en hebben verschillende middelen, percepties, machtsinvloeden en belangen. Daarnaast neemt de afhankelijkheid van de overheid toe. Steeds meer organisaties zijn betrokken bij het overheidshandelen waardoor de afhankelijkheid van de overheid toeneemt (Fobé et al., 2014). De definitie van Fobé, et al. (2014) is gebruikt omdat deze past binnen de context van dit onderzoek. De lokale migratieproblematiek is nauw verbonden met de gedragingen van personen en impliceert een mate van complexiteit. Drie verschillende beleidsinstrumenten zijn te onderscheiden: Informatieve, economische en juridische instrumenten (Fobé et al., 2014).

### 2.6.1 Informatieve instrumenten

Overheden kunnen informatie als instrument gebruiken. Door middel van het verspreiden van informatie proberen overheden het gedrag van burgers en actoren te beïnvloeden (Koppenjan, Termeer & Karre, 2019). Enerzijds speelt dit instrument in op de rationaliteit van mensen. Anderzijds worden normen en waarden aangesproken. Beslissingen worden vaak genomen op basis van rationaliteit, een afweging van kosten en baten. Overheden kunnen hierop inspelen door informatie te verstrekken die invloed kan hebben op de kosten of baten van een situatie. Een voorbeeld is het ontdoen van asymmetrische informatie (Vermeiren, Pisman, Stas, Kamas & Van Hoyweghen 2019). De normen en waarden worden aangesproken door overheden om gewenst gedrag te promoten. Dit gaat over normen en waarden die geaccepteerd worden door de samenleving of normen en waarden die een overheid wilt creëren in een samenleving (Vermeiren, et al., 2019).

Informatieve instrumenten worden gebruikt in twee dimensie, namelijk de substantieve en de procedurele dimensie. De substantieve dimensie richt zich direct op burgers. De nadruk wordt gelegd op producten, diensten, deugden en ondeugden. Door het leveren van informatie wordt geprobeerd om het gedrag van burgers direct te beïnvloeden. De procedurele dimensie richt zich niet op burgers, maar op actoren die betrokken zijn bij besluitvormingsprocessen. Wanneer andere actoren zijn betrokken bij de totstandkoming van beleid kan informatie gebruikt worden om het gedrag van deze actoren te beïnvloeden (Howlett, 2009). Dit komt voor bij de samenwerkende overheid en bij zelforganisatie vanuit de samenleving. In een samenwerkingsverband kunnen de interesses van actoren verschillen, wat kan leiden tot stagnatie. Door middel van informatieve instrumenten kunnen perspectieven veranderd worden (Howlett, 2009). Het doel is het voorkomen van stagnatie of de positie van een discourse verbeteren. Dit kan de overheid doen door alle informatie, specifieke informatie of geen informatie te delen. Het bewust weglaten of censureren van informatie is ook een vorm de procedurele dimensie (Howlett, 2009).

### 2.6.2 Financiële instrumenten

Het geldinstrument is een methode om gedrag te beïnvloeden door middel van een financiële prikkel. Gewenst gedrag wordt financieel beloond of de kosten van ongewenst gedrag worden verhoogd (Henstra, 2016). Het financiële instrument wordt gebruikt als burgers niet uit zichzelf gewenst gedrag vertonen. De publieke schatkist wordt voor dit instrument gebruikt. Subsidies, belastingen, het fabriceren/onderhouden van publieke diensten en publieke fondsen zijn voorbeelden van financiële instrumenten (Henstra, 2016).

Een overheid kan bepaald gedrag van burgers stimuleren door het aanbieden van een financiële stimulans. Wanneer het financiële instrument gericht is op een specifieke groep kan dit leiden tot discriminatie, omdat specifieke groep benadeeld of bevoordeeld wordt. Daarom zijn overheden voorzichtig met de inzet van financiële instrumenten gericht op specifieke groepen (Fobé et al., 2014). In de praktijk worden financiële instrumenten ingezet in situaties waar het merendeel van de samenleving van profiteert. Echter kan het voorkomen dat specifieke groepen meer beïnvloed worden dan andere groepen. In de samenwerkende overheid kan de gemeente financiële instrumenten inzetten, bijvoorbeeld het faciliteren van mensen of gebouwen (Henstra, 2016). Omdat dit indirect gerelateerd is aan geld wordt het getypeerd als financiële instrument. Daarnaast is medefinanciering van projecten die voortvloeien uit de samenwerkende overheid ook een voorbeeld van een financieel instrument. Een gemeente kan financiële instrumenten zoals subsidies, prestatiebonussen of het faciliteren van gebouwen inzetten om zelforganisatie te beïnvloeden (Henstra, 2016).

### 2.6.3 Juridische instrumenten

Het juridische instrument heeft betrekking op de juridische macht die overheden bezitten (Fobé, et al., 2014). Overheden kunnen wetten en wettelijke kaders opstellen waardoor burgers gelimiteerd worden. De andere beleidsinstrumenten stimuleren de samenleving om gewenst verdrag te vertonen. Daarentegen speelt bij het juridische instrument dwang een rol. Concrete voorbeelden zijn wetten, verkeerregels en vergunningen. Ook vallen contracten onder juridische instrumenten. Contracten zijn juridisch bindende documenten die twee of meer partijen ondertekenen. De ondertekenden zijn gebonden aan de inhoud van het document (Franco Vargas & Restrepo, 2019).

Een belangrijke voorwaarden voor het inzetten van juridische instrumenten zijn autoriteit en legitimiteit. Gemeenten bezitten een mate van autoriteit en legitimiteit waardoor zij gelegitimeerd zijn om juridische instrumenten te gebruiken. Wanneer een lokale overheid de vorm hiërarchische overheid toepast is de overheid instaat om wetten op te stellen en vergunningen te verlenen (Verhaeghe, 2015). Daarentegen is de implementatie van juridische instrumenten binnen de samenwerkende overheid en zelforganisatie complexer door de positie van de overheid. In de samenwerkende overheid is een gemeente één actor binnen een netwerk van publieke instanties, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Bij zelforganisatie is een overheid niet direct onderdeel van het netwerk. Beide vormen kunnen als geheel geen juridische instrumenten inzetten, behalve contracten (Verhaeghe, 2015). Echter kan een overheid wel indirect juridische instrumenten inzetten bij een samenwerkende overheid en zelforganisatie. Een overheid kan wettelijke kaders opstellen waardoor de bewegingsruimte van een netwerk wordt gelimiteerd of de wettelijke kaders

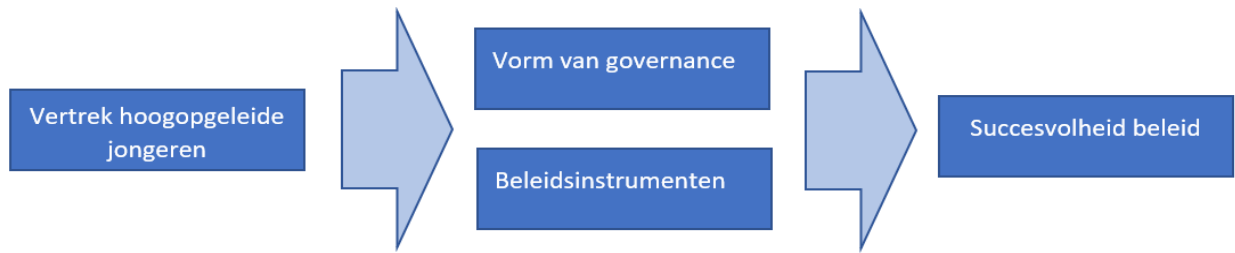
verbreden waardoor de bewegingsruimte toeneemt. Daarnaast heeft de overheid de mogelijkheid om vergunningen te verlenen aan een netwerk (Fobé et al. 2014).

#### 2.6.4 Kritiek op de instrumenten

De wetenschappelijke literatuur benoemt ook negatieve aspecten van de instrumenten. Bij elk instrument zijn randvoorwaarden verbonden die de effectiviteit van het instrument beïnvloeden. Het informatieve instrument is sterk afhankelijk van de geloofwaardig en het imago van de overheid. Economische instrumenten zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van middelen en de interne en politieke acceptatie hiervan. Juridische instrumenten zijn afhankelijk van het aanzien van de overheid. In de praktijk worden de geloofwaardigheid, imago en aanzien van de overheid gedisputeerd (Tummers, 2019). Daarnaast kan draagvlak voor de inzet van financiële middelen ontbreken. Mogelijke oorzaken hiervan zijn tegenstrijdige belangen in de politieke arena en verschillende percepties intern. Ten slotte zijn beleidsinstrumenten zeer contingent, wat werkt bij casus A hoeft niet te werken bij casus B (Flanagan, Uyarra & Laranja 2011). Hierdoor is de effectiviteit van een beleidsinstrument lastig meetbaar.

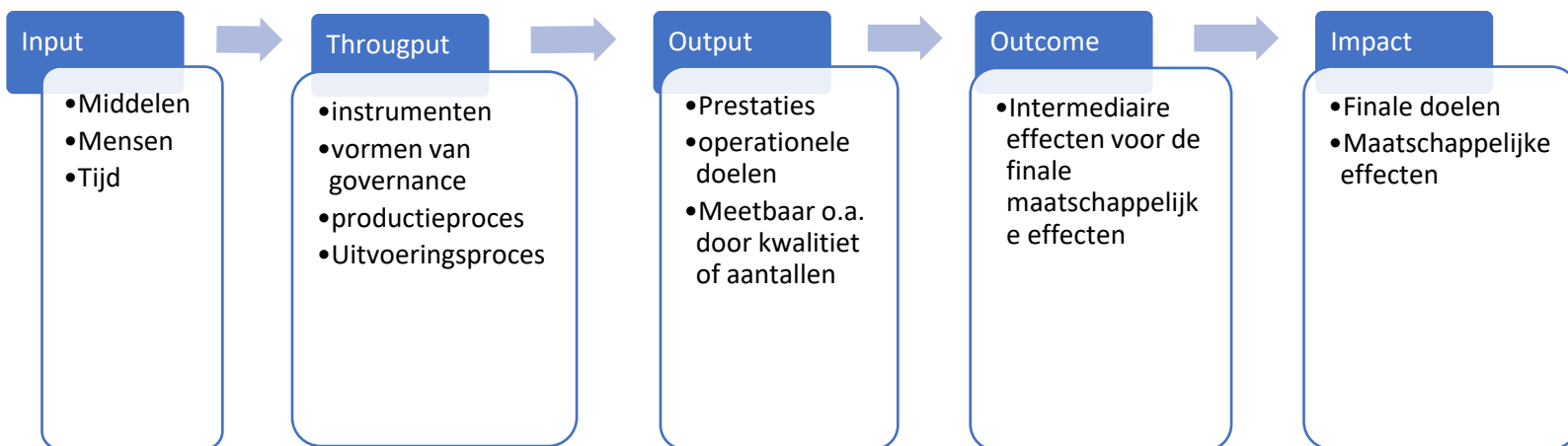
### 2.7 Conceptueel model

Op basis van de wetenschappelijke inzichten die hiervoor behandeld zijn kan het volgende conceptueel model opgesteld worden. Het conceptueel model is zichtbaar in figuur 3. In dit model is 'Vertrekkende hoogopgeleide jongeren' de onafhankelijke variabele; zijn 'Vormen van governance' en 'Beleidsinstrumenten' de mediërende variabelen en is 'Succesvolheid beleid' de afhankelijke variabele. Het vertrek van hoogopgeleide jongeren is in dit onderzoek de problematiek, oftewel het aspect waarin de gemeente publieke waarde kan creëren. Voor de creatie van publieke waarde zijn twee factoren van belang: de institutionele omgeving en capaciteiten (Stam et al., 2017). Afhankelijk van de perceptie van de gemeente wordt een keuze gemaakt voor een vorm van governance en beleidsinstrumenten. De drie vormen van governance zijn hiërarchische overheid, samenwerkende overheid en zelforganisatie (Van Damme & Pattyn, 2015). De instrumenten die geïmplementeerd kunnen worden zijn informatieve instrumenten, economische instrumenten en juridische instrumenten (Fobé et al., 2014).



FIGUUR 3: CONCEPTUEEL MODEL

De succesvolheid van het beleid wordt gemeten aan de hand van het input-impact model (Pattyn, 2020). Dit model is weergegeven in figuur 4. Voor de verduidelijking van het model zal het voorbeeld gegeven worden van het subsidiebeleid voor zonnepanelen, hetzelfde voorbeeld wordt door Pattyn (2020) gebruikt. Een overheid implementeert een subsidieregeling voor zonnepanelen om het aandeel duurzaam opgewerkte energie te vergroten. De overheid zet mensen en geld in (input) voor het opstellen van de regeling en de verstrekking van de subsidie (throughput). In dit voorbeeld is het aantal verstrekte subsidies de beleidsprestatie (output). Het intermediaire effect is een stijging aantal zonnepanelen (outcome). Het einddoel is een vergroting van het aandeel duurzame energie (impact) (Pattyn, 2020).



FIGUUR 4: INPUT-IMPACT MODEL (PATTYN, 2020)



De maatstaven voor het meten van de succesvolheid van beleid zijn: efficiëntie, doelmatigheid, effectiviteit (Pattyn, 2020).

- Efficiëntie is de verhouding tussen input en output.
- Doelmatigheid is de verhouding tussen input en outcomes.
- Effectiviteit is de verhouding tussen output en impact.

In de praktijk worden efficiëntie en doelmatigheid vaak verward. Efficiëntie heeft betrekking op de vraag: Weegt de output op tegenover de middelen die ingezet zijn? Het effect dat ontstaat door de output wordt hierin niet meegenomen. Bij de doelmatigheid is de outcome belangrijk, daarom wordt de doelmatigheid gemeten aan de hand van vergelijkingen tussen verschillende plaatsen of periodes. Wat is de outcome van actor A, wat is de outcome van actor B en wat hebben de actoren voor input geleverd om de outcome te bereiken? De belangrijkste maatstaf is effectiviteit, de invloed van het beleid op het beoogde finale doel (Pattyn, 2020).

## 2.8 Hypothesen

Op basis van de wetenschappelijke inzichten die hiervoor behandeld zijn verschillende hypothesen opgesteld. Verwacht wordt dat de hiërarchische overheid niet effectief is in de aanpak van de problematiek. De problematiek van vertrekkende hoogopgeleide jongeren bevat een mate van complexiteit (Nason, 2017). Daarnaast is de bestuurskracht van een alleen acterende gemeente vaak niet in verhouding met complexe problematiek (Deelstra et al., 2011). Verwacht wordt dat geen effectieve oplossing geconstrueerd kan worden als de gemeente alleen acteert. Een gemeente heeft niet de benodigde capaciteiten (Nason, 2017). Hieruit kan de volgende hypothese opgesteld worden:

H1: De hiërarchische overheid heeft weinig effect op de problematiek van vertrekkende hoogopgeleide jongeren.

Het effect van de samenwerkende overheid op de problematiek van de vertrekkende hoogopgeleiden jongeren is waarschijnlijk aanwezig. De literatuur suggereert dat de problematiek onderhevig is aan cognitieve complexiteit. De bundeling van middelen is noodzakelijk om instrumenten te implementeren (Nason, 2017). Daarnaast wordt verwacht dat kennisuitwisseling van actoren leidt tot effectieve maatregelen. De bundeling van financiële middelen kan leiden tot meer mogelijkheden. Wel wordt de legitimiteit van het netwerk verkleind als private organisaties deelnemen (Verhaeghe, 2015). Ondanks een mogelijke verkleining van de legitimiteit kan op basis van de bovenstaande inzichten de volgende hypothese opgesteld worden.

H2: De samenwerkende overheid heeft aanzienlijk effect op de problematiek van vertrekkende hoogopgeleide jongeren.

Gemeenten bezitten specifieke bronnen, namelijk machtspositie, legitimiteit en autoriteit. Andere actoren zijn niet in het bezit van deze bronnen, waardoor de bestuurskracht van zelforganisatie wordt verlaagd. In de praktijk wordt zelforganisatie toegepast bij relatief kleine projecten, omdat zelforganisatie vaak bestaat op vrijwillige basis (Igalla et al, 2019). Daarom kan de volgende hypothese worden vastgesteld.

H3: Zelforganisatie heeft weinig effect op de problematiek van vertrekkende hoogopgeleide jongeren.

De laatste hypothese heeft betrekking op de beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden door de gemeente. In de praktijk wordt vaak gekozen voor een combinatie van de instrumenten, waarbij één van de drie het hoofdinstrument is (Fobé et al., 2014). Daarnaast zijn verschillende factoren betrokken bij de problematiek, namelijk woningen, carrièrekansen en voorzieningen, ect. Daarom is het waarschijnlijk dat meerdere instrumenten ingezet moeten worden voor een effectieve aanpak van de problematiek. Hetzelfde kan gelden voor vormen van governance. De vorm van governance kan verschillen per beleidsdomein, waardoor meerdere vormen worden toegepast. In de wetenschappelijke literatuur wordt de inzet van verschillende vormen van governance tegelijkertijd niet bevestigd noch verworpen. Wel kan de volgende hypothese vastgesteld worden.

H4: Een combinatie van meerdere instrumenten is nodig voor een succesvolle aanpak op de problematiek.

## 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie behandeld. In paragraaf 3.1 wordt de strategie behandeld. Daarna wordt in paragraaf 3.2 de methode van onderzoek weergegeven. Paragraaf 3.3 bestaat uit een beschrijving van de operationalisering. In paragraaf 3.4 wordt de manier van dataverzameling gepresenteerd. Vervolgens wordt in paragraaf 3.5 de data-analyse beschreven. Dit hoofdstuk zal afsluiten met paragraaf 3.6, waarin de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek worden beargumenteerd.

### 3.1 Strategie

In de wetenschap bestaan twee methoden voor het verrichten van onderzoek, namelijk inductief en deductief onderzoek. Inductief onderzoek heeft theorieontwikkeling als doel, een concept waarover onvoldoende theorie bestaat wordt verkend en beschreven. Deductief onderzoek heeft toetsing van bestaande theorie als doel. Door het toetsen van een theorie wordt de bruikbaarheid getest (Babbie, 2020). Dit onderzoek is deductief van aard. Het onderzoek toets de theorie van Van Damme en Pattyn (2015) over governance en van Fobé et al. (2014) over beleidsinstrumenten. Om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. De onderzoeksvraag *“In hoeverre zijn de verschillende vormen van governance en de verschillende instrumenten succesvol om hoogopgeleide jongeren te binden aan de gemeente Altena?”* kan niet vanuit alleen de vakliteratuur beantwoord worden. Vanuit de wetenschappelijke literatuur worden verschillende vormen van governance en beleidsinstrumenten beschreven, echter is de werking contextafhankelijk (Van Damme & Pattyn, 2015) (Fobé et al., 2014). Om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag is een grondige beschrijving en verklaring van de relatie nodig, daarom is gekozen voor een kwalitatief onderzoek (Babbie, 2020). Door middel van kwalitatief onderzoek kunnen de overliggende relaties van een concept worden onderzocht. Hierdoor ontstaan betere inzichten over de concepten (Babbie, 2020).

In dit onderzoek worden vijf casestudies verricht in gemeenten met de problematiek van vertrekkende hoogopgeleide jongeren. Deze vorm van onderzoek wordt een ‘multiple case study’ genoemd (Van Thiel, 2010). Een casestudie is een diepgaande analyse van een situatie. In dit onderzoek worden meerdere cases onderzocht waardoor de generaliseerbaarheid van de resultaten wordt vergroot. Door het gebruik van vier cases kunnen resultaten vergeleken worden, waardoor de relatie met de context duidelijk wordt. De vormen van governance en instrumenten die gemeenten in het verleden hebben gebruikt worden geëvalueerd in de casestudies. Daardoor kunnen conclusies getrokken worden over

de succesvolheid van de vormen van governance en beleidsinstrumenten. De casestudies zijn niet voldoende om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

Door de contextafhankelijkheid is het beleid van gemeenten niet altijd generaliseerbaar. Nadat de vier casestudies voltooid zijn wordt een vijfde case onderzocht. De vijfde case is de gemeente Altena. In de casestudie wordt getracht om de context te verduidelijken. Naast de context van het probleem wordt de huidige stand van zaken omtrent governancevormen en beleidsinstrumenten onderzocht. Ook worden de percepties en de bereidheid voor nieuwe samenwerkingen onderzocht bij mogelijke actoren. Hieruit zal blijken of de resultaten van de vier casestudies toegepast kunnen worden in de gemeente Altena.

## 3.2 Methode van onderzoek

In dit onderzoek wordt gebruikt gemaakt van semigestructureerde interviews en documentenanalyse. Semigestructureerde interviews zijn interviews waarbij de belangrijke onderwerpen opgenomen worden in een topiclijst. Wel bestaat bewegingsruimte om gedeeltelijk af te wijken van de topiclijst waardoor diepte kan ontstaan. De topiclijst is afgeleid van de operationalisering. De topiclijst is opgenomen in bijlage 1. Vooraf is niet alle informatie beschikbaar is en de onderzochte variabelen zijn vrij abstract. Hierdoor is het lastig om alles in een vragenlijst op te nemen. Een voordeel van semigestructureerde interviews is de mogelijkheid tot verdieping van een onderwerp. Een ander voordeel is mogelijkheid voor opheldering over de 'hoe' en 'waarom' van een situatie. Daarnaast kan de ervaring van de respondenten bevestigd worden. Door de verdieping ontstaat een completer beeld van een case (Babbie, 2020). Een ander voordeel van interviews is de mogelijkheid van opheldering tijdens de bevestiging. In dit onderzoek worden concepten bevestigd waarbij de kans optreedt dat ze niet direct begrepen worden door de respondenten. Voor deze reden is het belangrijk dat de onderzoeker de mogelijkheid heeft om direct opheldering te leveren (Babbie, 2020). Naast semigestructureerde interviews wordt gebruikt gemaakt van documentenanalyse. Een analyse wordt uitgevoerd op bestaande openbare documenten. Dit wordt op kwalitatieve wijze uitgevoerd (Van Thiel, 2010). Documenten die analyseert worden zijn beleidsdocumenten van gemeenten; documenten van organisaties die betrokken zijn bij initiatieven en rapporten over de problematiek. Onderzoeken met een toevoegende waarde worden ook gebruikt worden in dit onderzoek. De documenten hebben betrekking op de periode 2018 tot en met 2021.

### 3.3 operationalisering

De operationalisering van dit onderzoek bevindt zich in bijlage 2. Operationalisering is het berekenbaar maken van de variabelen. De variabelen van dit onderzoek zijn: vertrekkende hoopgeleide jongeren, vormen van governance, beleidsinstrumenten en succesvolheid van beleid. De operationalisering is opgesteld op basis van het theoretisch kader.

### 3.4 Dataverzameling

In dit onderzoek worden vijf verschillende cases onderzocht. De cases van gemeente Hulst, gemeente Oost-Gelre, gemeente Winterberg en gemeente Land van Cuijk hebben het doel om het effect van de gekozen governancevorm en beleidsinstrumenten op de problematiek te onderzoeken. Deze gemeenten zijn homogeen, omdat alle cases te maken hebben met vertrekkende hoogopgeleide jongeren. Per casus worden twee of drie respondenten geïnterviewd. De respondent zijn werkzaam bij een gemeente, Smarthub of Innovatiehub. Daarnaast wordt de gemeente Altena onderzocht. In deze gemeente worden werknemers van AltenaTalent, Stichting Altena Kennispoort, Jongerenraad Going4Altena, een privaat bedrijf en gemeente Altena geïnterviewd. In bijlage 3 is de respondentenlijst weergegeven. Ook worden openbare documenten van de gemeenten; documenten van betrokken organisaties en rapporten over de problematiek geanalyseerd.

### 3.5 Data-analyse

Na de dataverzameling wordt de data geanalyseerd. De interviews worden opgenomen, opgeslagen, getranscribeerd en tenslotte gecodeerd. Codering houdt in dat data wordt gelabeld, waardoor de data inzichtelijk wordt gemaakt. De operationalisering dient ook als codeerschema. De data van interviews en documenten wordt gelabeld. Aan de hand van de labels wordt geprobeerd om patronen te onderscheiden.

### 3.6 Validiteit en betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid en validiteit hebben invloed op de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek. Wanneer de validiteit en betrouwbaarheid aanwezig zijn in een onderzoek wordt de vraagstelling op de juiste manier gemeten. De validiteit en betrouwbaarheid hebben invloed op de juistheid van de gebruikte onderzoeksmethode. De betrouwbaarheid heeft betrekking op de generaliseerbaarheid en nauwkeurigheid van het onderzoek (Babbie, 2020). De validiteit heeft betrekking op de juistheid van

de data. De validiteit kan opgesplitst van twee onderdelen, namelijk intern en extern. Een hoge interne validiteit houdt in dat het conceptueel model daadwerkelijk gemeten wordt. Een hoge externe validiteit houdt in dat het onderzoek dezelfde resultaten zou opleveren in andere omstandigheden (Babbie, 2020).

## Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van het onderzoek, de mate waarin de resultaten van dit onderzoek toepasselijk zijn in vergelijkbare situaties. In dit onderzoek worden vijf cases onderzocht. Hoewel dit een beperkt aantal is, is het aantal gemeente waarin dezelfde problematiek zich afspeelt ook beperkt. De doelgroep van dit onderzoek zijn landelijke gemeenten waarin hoopopgeleide jongeren structureel vertrekken. Omdat de doelgroep klein is voldoet een sample van vijf cases (Van Thiel, 2010). Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten wordt gebruik gemaakt van triangulatie. Triangulatie houdt in dat meerdere onderzoeksmethoden worden toegepast, waardoor data op verschillende manieren wordt vergaard. In dit onderzoek worden semigestructureerde interviews en documentenanalyse gebruikt (Van Thiel, 2010).

## Interne validiteit

De interne validiteit heeft betrekking op de relatie die onderzocht wordt. Om de interne validiteit te waarborgen wordt een operationalisering opgesteld. In de operationalisering worden de variabelen uiteengezet in dimensies en worden de indicatoren opgesteld voor de dimensies. De topiclijst is afgeleid uit de operationalisering, hierdoor sluiten de vragen aan op de variabelen en haar dimensies. De interne validiteit wordt gewaarborgd door de wetenschappelijke grondslag van de operationalisering (Van Thiel, 2010). Het theoretisch kader bestaat uit wetenschappelijke bronnen, wat uiteindelijk resulteert in de operationalisering. Een mogelijke valkuil is het interpretatiegehalte van bronnen, wat een negatief effect kan hebben op de interne validiteit. Om interpretatieverschillen te voorkomen is feedback gevraagd van andere personen en is de operationalisering grondig doorgelicht. Tenslotte is de interne validiteit gewaarborgd door de opname van de interviews. Hierdoor is het onderzoek niet afhankelijk van het menselijk geheugen of van aantekeningen. Daarnaast kan bij twijfel de originele data herzien worden (Van Thiel, 2010).

## Externe validiteit

De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de resultaten. In dit onderzoek worden vijf gemeenten onderzocht. Deze gemeenten zijn in de context van dit onderzoek heterogeen, omdat in alle vijf de gemeenten een vertrek van hoopopgeleide jongeren ervaren. Omdat de cases homogeen van aard zijn wordt de externe validiteit verhoogd (Van Thiel, 2010). Daarnaast bevinden de gemeenten in verschillende delen van het land, wat leidt tot verschillen tussen de cases. Deze verschillen worden onderzocht en opgenomen in de resultaten. Hierdoor wordt de onderzochte relatie niet beïnvloed door plaats-specifieke verschijnselen. Dit maakt dat de cases vergeleken worden, waardoor dit onderzoek een hoge externe validiteit bevat (Van Thiel, 2010).

## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. In het onderzoek zijn vijf cases onderzocht. De cases van de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk, Hulst en Land van Cuijk worden in paragrafen 4.1, 4.2, 4.4 en 4.5 beschreven. In de casusbeschrijvingen zijn de problematiek, vormen van governance en beleidsinstrumenten van de betreffende gemeente weergegeven. In paragraaf 4.3 worden 8RHK Ambassadeurs, Smarthub en Innovatiehub uiteengezet. De case van de gemeente Altena wordt in paragraaf 4.6 gepresenteerd. In paragraaf 4.7 vindt een analyse van de resultaten plaats. De analyse begint met een analyse van ‘vertrekkende jongeren in landelijke gemeenten’. Daarna vindt een evaluatie plaats van de gebruikte vormen van governance en beleidsinstrumenten. In paragraaf 4.8 worden de resultaten van het onderzoek vergeleken met de wetenschappelijke inzichten van het theoretisch kader.

### 4.1 Casus gemeente Oost-Gelre

Oost-Gelre is een gemeente in de Achterhoek. Uit onderzoek is gebleken dat 86% van de 15 tot 30-jarigen die de heeft gemeente verlaten minimaal op hbo-niveau studeert of werkt (Schimd, Hol & Homan, 2016). De motieven van de jongeren om te vertrekken wordt later behandeld. Volgens de respondenten probeert de gemeente deze doelgroep te behouden om verschillende redenen. Ten eerste om de vergrijzing en ontgroening tegen te gaan. Momenteel is er sprake een banenoverschot. Wanneer een gemeente vergrijst zal dit overschot verder toenemen (respondent 3). Ten tweede zorgt het behoud van hoogopgeleide jongeren voor de instandhouding van voorzieningen, waardoor het aantrekkelijk blijft om in een gebied te wonen. Als voorzieningen verdwijnen wordt het onaantrekkelijker om in plaats te wonen, wat kan resulteren in een grotere leegloop van hoogopgeleide jongeren. Hierdoor kan een sneeuwbaaleffect ontstaan (respondent 2). Ten derde is de gemeente gebaat dat bedrijven goed en gevalideerd personeel hebben (respondent 1).

In de woonvisie van de gemeente Oost-Gelre wordt de problematiek veelvoudig benoemd. In verdere openbare beleidsdocumenten van de gemeente Oost-Gelre wordt het behoud of aantrekken van jongeren zelden benoemd. De onderstaande citaten zijn de enige passages die betrekking hebben op het vraagstuk.

- Programmabegroting 2018 – Meerjarenbegroting 2018-2021 (Gemeente Oost-Gelre, 2017).
  - o *“In 2016 zijn de woonwensen- en behoeftes van de jongvolwassen in beeld gebracht De uitkomsten van dit onderzoek en de uitkomsten van de nog op te stellen*



*leefbaarheidsvisie, worden vertaald naar een plan van aanpak. ... Structureel een voor jongeren en studenten aantrekkelijke PR-Campagne opzetten.” (p. 20).*

- *“We willen creatieve industrie faciliteren en stimuleren en door middel van samenwerkingsprojecten de economie stimuleren. Op dit gebied worden in regionaal verband activiteiten ondernomen zoals de Smarthub Achterhoek. ... Wij hebben hierin een faciliterende rol.” (p. 29).*
- Coalitieprogramma 2018-2022 (Gemeente Oost-Gelre, 2018).
  - *“Voldoende betaalbare, levensbestendige en duurzame woningen voor jongeren” (p. 4).*
  - *“Stimuleren van initiatieven vanuit jongeren vanuit verenigingen op het gebied van muziek en popcultuur.” (p. 13).*
- Programmabegroting 2021 en meerjarenbegroting 2021-2024 (Gemeente Oost-Gelre, 2020).
  - *“We maken met woningcorporaties jaarlijk prestatieafspraken over toegankelijkheid, betaalbaarheid en beschikbaarheid van seniorenwoningen en woningen voor jongeren tot 23 jaar.” (p. 17).*

In de sportvisie 2015-2025 wordt het behoud van jongeren niet genoemd (Gemeente Oost-Gelre, 2014). In de woonvisie 2016-2025 komt het behoud van jongeren wel veelvoudig terug (Gemeente Oost-Gelre, 2015). Naar aanleiding van verschillende onderzoeken blijkt dat betaalbaarheid en kwantiteit van woningen invloed hebben op het woongedrag van jongeren. In het uitvoeringsprogramma van de woonvisie 2016-2025 staan verschillende activiteiten met als doel om de woningbouw aantrekkelijker te maken voor jongeren (Gemeente Oost-Gelre, 2015).

- *“Blijven investeren in gezellig dorpscentra, evenementen, duurzaam wonen in een groene omgeving en voldoende gebouwen/plekken om de sociale structuur/binding met het dorp te behouden.” (p. 15).*
- *“Tijdelijke woningbouw voor jongeren.” (p. 15).*
- *“Verbeteren van communicatie naar jongeren, bijvoorbeeld over aanbod woningen”.* (p. 15).

Het onderzoek van XpertiseWonen, Invisor omgevingsmanagement en Bureau HHM gaat over de woonbehoefte en woonwensen van jongeren en is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Oost-Gelre. Uit dit onderzoek blijkt dat studie en werk de voornaamste beweegreden is voor jongeren om de gemeente te verlaten (Schimd et al., 2016). *“Het is moeilijk om in de gemeente werk te krijgen op hbo-niveau.”* aldus Schimd et al. (2016). In hetzelfde onderzoek wordt benoemd dat de voorzieningen in de gemeente Oost-Gelre niet aansluiten op de wensen van zowel jongeren wonend in de gemeente

Oost-Gelre als vertrokken jongeren. Winkels, horeca, sport en vrije tijdsomogelijkheden worden als voorbeelden genoemd. Het gebrek aan werkgelegenheid, studiomogelijkheden en voorzieningen weegt zwaarder dan de decentrale ligging en bereikbaarheid van de gemeente. De bereikbaarheid van het gebied is slecht, waardoor de reistijd vaak hoog is. Wel is opvallend dat maar 17% proces aangeeft dat de decentrale ligging op zichzelf een aspect is wat minder bevalt (Schimd et al., 2016).

Het onderzoek noemt ook aspecten die zorgen dat jongeren blijven wonen in de gemeente. 83% van de jongeren wonend in de gemeente Oost-Gelre geeft aan dat zij in de gemeente willen blijven wonen. En ongeveer 50% van de vertrokken jongeren geeft aan dat zij ooit terug willen naar de gemeente. Het sociale netwerk (40%) en het dorpsse karakter (42%) zijn belangrijke redenen om te blijven of terug te keren. Het dorpsse karakter wordt ontwikkeld door gezelligheid en gemoedelijkheid. Een opvallende conclusie van het onderzoek is:

*“Daarom is het voor de gemeente Oost-Gelre van belang te investeren in de waarden die voor de jong volwassenen belangrijk zijn als voorzieningen, levendigheid, voldoende woningaanbod, dorps karakter, etc. Positief is dat dit aspecten zijn die ‘maakbaar’ zijn en niet buiten de beïnvloedingssfeer liggen.”* (Schimd et al., 2016).

Door de respondenten worden verschillende factoren aangegeven die invloed hebben op het migratiegedrag van hoogopgeleide jongeren. De invloed per factor per individu is onbekend. De volgende factoren zijn door de respondenten genoemd:

- afwezigheid van universiteiten en hoge scholen in de regio (respondent 1; respondent 2);
- bereikbaarheid (respondent 1; respondent 2; respondent 3);
- voorzieningen (respondent 1; respondent 2; respondent 3);
- partner (respondent 1);
- werkgelegenheid (respondent 1; respondent 2; respondent 3);
- woningaanbod (respondent 1; respondent 2; respondent 3);
- sociale binding (respondent 1; respondent 3).

## Vormen van Governance

Uit de interviews en documenten van de gemeente is gebleken dat hiërarchische overheid, samenwerkende overheid en zelforganisatie alle drie van toepassing zijn in de gemeente Oost-Gelre. Echter wordt de nadruk gelegd op samenwerkende overheid. *“Dat hebben we voornamelijk uitbesteedt aan de regio, waar we zelf ook onderdeel van zijn.”* (respondent 1). Omdat 8RHK

ambassadeurs, Smarthub en Innovatiehub van toepassing is in zowel de gemeente Oost-Gelre als de gemeente Winterswijk worden deze organisaties in een aparte paragraaf behandeld.

Hiërarchische overheid	Samenwerkende overheid	Zelforganisatie
Omvormen van leegstaande schoolgebouwen naar woningen	8RHK ambassadeurs	Innovatiehub
Voorlichtingsbijeenkomsten inclusief informele gesprekken	Smarthub (vanuit 8RHK ambassadeurs)	Woningbouwinitiatieven
Onderhouden/verbeteren voorzieningen		Zelforganisatie in het verenigingsleven
		Woningbouwvereniging

TABEL 2: VORMEN VAN GOVERNANCE IN DE GEMEENTE OOST-GELRE

De hiërarchische overheid komt in de gemeente Oost-Gelre voor in enkele woningbouwplannen. De gebouwen van voorzieningen worden overgedragen naar de gemeente wanneer de voorziening stopt te bestaan. In de gemeente Oost-Gelre worden drie oud schoolgebouwen omgevormd naar woningbouw. Deze zijn bestemd voor starters op de arbeidsmarkt (respondent 3). In de gemeente zijn ook voorlichtingsbijeenkomsten gehouden. Tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten zijn ook informele gesprekken gevoerd om het gedachtegoed van jongeren te achterhalen (respondent 3). Tenslotte worden voorzieningen onderhouden en verbeterd (Gemeente Oost-Gelre, 2015).

De woningbouw en het verenigingsleven zijn grotendeels afhankelijk van zelforganisatie. De rol van de gemeente bij zelforganisatie met betrekking op woningbouw wisselt tussen aanjagen en faciliteren. In de basis zijn inwoners, projectontwikkelaars of aannemers zelf verantwoordelijk, waardoor een faciliterende rol gebruikelijk is. Wanneer een project stagneert kan een aanjagende rol gehanteerd worden (respondent 2). Strategische kaders worden opgelegd aan zelforganisatie wat betrekking heeft op woningbouw (respondent 2; Gemeente Oost-Gelre, 2015). Woningbouwinitiatieven zijn gebonden aan eisen voor het verkrijgen van vergunningen en bestemmingsplanwijzingen. Daarnaast is de woningbouwvereniging gebonden aan prestatieafspraken. Ook probeert de gemeente door middel van zelforganisatie de leefbaarheid te behouden en te verhogen. Het verenigingsleven en bepaalde

voorzieningen worden ondersteund met financiële middelen (Gemeente Oost-Gelre, 2015; Gemeente Oost-Gelre, 2020). Eventueel kan de gemeente een aanjagende rol spelen in de oprichtingen van zelforganisatie. Het doel is de cohesie in de samenleving te houden (respondent 2).

## Beleidsinstrumenten

Informatieve instrumenten	Economische instrumenten	Juridische instrumenten
Voorlichtingsavonden	Medefinanciering projecten van 8RHK	Vergunning voor woningbouw verlenen
	Investerings in het openbaar vervoer en wegen	Afspraken maken over soort woningen
	Voorzieningen in stand houden/ verbeteren	
	Ondersteuning culturele projecten	

TABEL 3: BELEIDSINSTRUMENTEN IN DE GEMEENTE OOST-GELRE

In de bovenstaande tabel zijn de beleidsinstrumenten te vinden die vanuit de gemeente Oost-Gelre worden ingezet. Een deel van de instrumenten wordt ingezet omdat de positie van de gemeente dit vereist. Een gemeente is verplicht om vergunningen te verlenen en een gemeente is verplicht om te investeren in voorzieningen (respondent 2; respondent 3). Het informatieve instrument ‘voorlichtingsavonden’, het economische instrument ‘medefinanciering projecten van 8RHK’ en het juridische instrument ‘afspraken maken over soort woningen’ vallen op. Dit zijn instrumenten die gemeenten niet vanzelfsprekend hanteren. Door middel van voorlichtingsavonden wordt kennis gedeeld over het woningaanbod in de gemeente (respondent 2). Ook probeert de gemeente Oost-Gelre de soort woning en de prijsklassen van nieuwe woningen te beïnvloeden (respondent 3).

*“Omdat een aannemer of een ontwikkelaar die moet de bouwvergunning aanvragen, en er moet een bestemmingsplanwijziging plaatsvinden. En die zin heeft de gemeente wel inspraak in wat er komt. Dan zeggen wij: “Dat kan, maar we willen wel levensloopbestendige woningen voor senioren, of we*

*willen woningen voor jongeren, of het moeten vrijstaande woningen zijn, of twee-onder-een-kap". Daar hebben we wel invloed op." (respondent 3).*

## 4.2 Casus gemeente Winterswijk

In Winterwijk vindt een vergrijzing plaats, meer mensen overlijden dan geboren worden. Om de vergrijzing te beperken is het van belang dat jongeren in de gemeente blijven. Echter wordt opgemerkt dat vooral hoogopgeleide jongeren de gemeente verlaten (respondent 5). De gevolgen hiervan zijn al merkbaar in het verenigingsleven, maar ook neemt het aantal leerlingen af (respondent 4). Volgens respondent 5 zijn drie verschillende groepen jongeren te onderscheiden. De groep jongeren die de bewuste keuze maakt om de gemeente Winterswijk te verlaten; de groep jongeren die bewust kiest om niet te vertrekken uit de gemeente; tenslotte bestaat een groep jongeren die *"... prima in de regio zou willen blijven wonen, maar vaak het idee heeft dat er misschien geen passend werk is dat aansluit op de opleiding."* (respondent 5). Gerichtte acties op de groep die bewust blijft of de groep die bewust vertrekt zal hun keuze waarschijnlijk niet veranderen. De derde groep is wel beïnvloedbaar (respondent 5).

De gemeente Winterswijk heeft momenteel weinig documenten openbaar. Alleen documenten die betrekking hebben op 2022 en de toekomst zijn te bezichtigen. Drie documenten van de gemeente Winterswijk kunnen geanalyseerd worden: Programmabegroting 2020-2023 (Gemeente Winterswijk, 2019a), Coalitieprogramma 2018-2022 (Gemeente Winterswijk 2018) en Woonvisie 2020-2025 (Gemeente Winterswijk, 2019b). Vanuit de programmabegroting en het coalitieprogramma zijn dit de enige passages die betrekking hebben op het behoud van jongeren.

- Programmabegroting 2020-2023 (Gemeente Winterswijk, 2019a).
  - o *"We werken aan een betere zichtbaarheid en profilering van het Winterswijkse bedrijfsleven, met ondersteuning van 100% Winterswijk en Smarthub Achterhoek."* (p. 51).
  - o *"We houden het buitengebied leefbaar en levendig door diverse vormen van bewoning voor jong en oud. ... Daarom maken we boederijsplitsing makkelijker."* (p. 52).
  - o *"Om de ruimte voor groei van Winterswijk te faciliteren bekijken we initiatieven voor duurzame nieuwbouw met een positieve grondhouding. Bijzondere aandacht gaat uit naar betaalbare woningen (ook voor jongeren) zoals tiny houses, containerwoningen en woonvormen zoals de Knarrenhof."* (p. 52).

- *“Om aantrekkelijk te blijven als werkgever, vooral ook voor jonge mensen, voor jonge starters. Daar werken we aan en zijn creatiever in de werving. Vooral op social media proberen we meer aandacht te trekken.”* (p. 90).
- Coalitieprogramma 2018-2022 (Gemeente Winterswijk, 2018).
  - *“Werkgevers zijn op hun beurt aantrekkelijk voor mensen (en met name jongeren) op zoek naar een stageplaats en/of werk.”* (p. 5).
  - *“Door de instandhouding en vernieuwing van ons voorzieningenniveau anticiperen we op de veranderende bevolkingsopbouw. Hierdoor vinden zowel jongeren, jonge gezinnen als ouderen, het prettig om in Winterswijk te (blijven) wonen.”* (p.5).

In de woonvisie 2020-2025 wordt benoemd dat de gemeente Winterswijk wilt inspelen op de behoefte van haar inwoners (Gemeente Winterswijk, 2019b). Veelvoudig wordt de vraag naar woningen vanuit starters, terugkerende jongeren en terugkerende jonge gezinnen benoemd. Concrete maatregelen om dit te realiseren worden niet benoemd, behalve de verspoeling in de splitsing van boerderijen. Het behoud en aantrekken van jongeren is in het beleid verweven, zowel direct als indirect (respondent 4). Een resultaat hiervan is dat het vraagstuk niet altijd expliciet benoemd wordt in de beleidsdocumenten. Het subsidiëren van het verenigingsleven is een voorbeeld. Het in standhouden van het verenigingsleven zorgt voor sociale binding, wat een effect kan hebben in het migratiegedrag van hoogopgeleide jongeren. Maar in de beleidsdocumenten wordt dit effect niet benoemd (respondent 4).

*“Het beleid om jongeren te behouden, het zit er meer, in ons woonbeleid zit het wel, in ons economisch beleid zit het wel. Vanuit de voorzieningen kant wordt er ook al naar gekeken.”* (respondent 4).

Door de respondenten wordt opgemerkt dat druk op de woningmarkt en de druk op de arbeidsmarkt het vraagstuk complexer maakt (respondent 4; respondent 5). Dit zijn twee landelijke problemen die een probleem op gemeentelijk niveau beïnvloeden. De woningmarkt zorgt ervoor dat voor verschillende groepen in de samenleving de vraag naar woningen groter is dan het aanbod. Een gemeente heeft de taak om voor alle groepen een passend woningaanbod te realiseren. Maar een gemeente kan niet alleen vergunningen afgeven voor woningen die bestemd zijn voor jongeren (respondent 4). De druk op de arbeidsmarkt maakt dat het probleem van de wegtrekkende jongeren extra merkbaar is voor werkgevers. Daarnaast vindt een concurrentiestrijd plaats voor hoogopgeleide jongeren. Vanuit andere regio wordt ook het nodige gedaan om deze groep aan te trekken (respondent 5). De volgende factoren hebben volgens de respondenten invloed het op migratiegedrag van hoogopgeleide jongeren:

- afwezigheid van universiteiten en hoge scholen in de regio (respondent 4);
- woningaanbod (respondent 4; respondent 5);
- voorzieningenaanbod (respondent 4);
- werkgelegenheid (respondent 4; respondent 5);
- sociale binding (respondent 4; respondent 5).

## Vormen van governance

Hiërarchische overheid	Samenwerkende overheid	Zelforganisatie
Startersleningen	8RHK ambassadeurs	Innovatiehub
Voorlichtingsbijeenkomsten inclusief informele gesprekken	Smarthub (vanuit 8RHK ambassadeurs)	Woningbouwinitiatieven
Onderhouden/verbeteren voorzieningen		Zelforganisatie in het verenigingsleven
		Woningbouwvereniging

TABEL 4: VORMEN VAN GOVERNANCE IN DE GEMEENTE WINTERSWIJK

De hiërarchische overheid, samenwerkende overheid en zelforganisatie komen alle drie voor in de gemeente Winterswijk. De samenwerkende overheid is het meest nadrukkelijk aanwezig. Naast de standaard taken van de overheid, neemt de hiërarchische overheid vorm door de communicatie met stakeholders en voorlichtingsavonden met jongeren over woningmogelijkheden (respondent 4). Daarnaast kunnen jongeren een starterslening aanvragen bij de gemeente voor de aankoop van het eerste huis (respondent 4).

De samenwerkende overheid krijgt vorm door 8RHK Ambassadeurs en Smarthub (respondent 4; respondent 5). Deze organisaties worden in de volgende paragraaf behandeld. Uit de data blijkt dat de gemeente Winterswijk geen andere samenwerkingsverbanden over dit onderwerp heeft. De zelforganisatie in de gemeente Winterswijk komt voor door innovatiehubs, woningbouw initiatieven

en initiatieven vanuit het bedrijfsleven (respondent 4; respondent 5). Daarnaast zijn ook initiatieven gericht op wonen, ook jongeren starten deze initiatieven (respondent 4). Vanuit het bedrijfsleven wordt ook zelforganisatie geïnitieerd. Dit resulteert in technieklessen op het basis en voortgezet onderwijs, open dagen voor leerlingen en docenten en open avonden. Aan de hand van deze instrumenten worden leerlingen en docenten geïnformeerd over het lokale bedrijfsleven (respondent 4).

## Beleidsinstrumenten

Informatieve instrumenten	Economische instrumenten	Juridische instrumenten
Gesprekken met het bedrijfsleven	Medefinanciering projecten van 8RHK	Vergunning voor woningbouw verlenen
Voorlichtingsavonden voor jongeren over woningmogelijkheden	Investerings in het openbaar vervoer en wegen	Afspraken maken over soort woningen
	Voorzieningen in stand houden/ verbeteren	Programma: 'buitengebied zoekt ondernemende inwoners'
	Startersleningen	
	Subsidies verenigingsleven	

TABEL 5: BELEIDSINSTRUMENTEN IN DE GEMEENTE WINTERSWIJK

In de bovenstaande tabel staan de beleidsinstrumenten die de gemeente Winterswijk implementeert om hoogopgeleide jongeren te behouden of aan te trekken. Opvallend is dat zes van de tien instrumenten gericht zijn op wonen. Informatieve, economisch en juridische instrumenten worden hiervoor geïmplementeerd (respondent 4; respondent 5). Daarnaast vinden gesprekken met het bedrijfsleven plaats, dit zou kunnen duiden op beïnvloeding van zelforganisatie. De strategie 'framing' lijkt toegepast te worden. Echter benoemen respondent 4 en 5 dat het gedachtegoed van de gemeente en de bedrijvig grotendeels overeenkomt als het gaat over het behoud van jongeren. Dit ontkracht



het gebruik van framing. Het juridische instrument 'programma buitengebied zoekt ondernemende inwoners' heeft betrekking op de beleidsmogelijkheden met leegstaande agrarische panden (respondent 5). De mogelijkheden zijn soepeler gemaakt. Voorheen werden deze panden hoofdzakelijk opgekocht door pensionarissen vanuit de randstand die weinig toevoegende waarde hebben voor de samenleving. Het programma heeft het doel om groepen jongeren of jonge gezinnen de mogelijkheid te geven om de panden te bewonen (respondent 5). Verder worden standaard instrumenten toegepast, waarvan de gemeente verplicht is om deze te implementeren.

## 4.3 8RHK Ambassadeurs, Smarthub en Innovatiehub

### 8RHK Ambassadeurs

De samenwerkende overheid krijgt in de gemeenten Oost-Gelre en Winterswijk vorm door de 8RHK Ambassadeurs. Dit is een organisatie waarin ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties aan deelnemen. 8RHK Ambassadeurs heeft als doel om de leefbaarheid van de regio te verbeteren (respondent 1). De regio Achterhoek bestaat uit zeven gemeenten. De regio Achterhoek is een officieel rechtspersoonlijk bezittend lichaam, wat inhoudt dat de organisatie handelingen kan uitvoeren in de maatschappij en contracten kan afsluiten. Dit is vastgelegd in de samenwerkingsregeling regio Achterhoek (De raden en colleges van burgemeesters en wethouders van de gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek & Winterswijk, 2021). Deze organisatie bestaat uit de Achterhoek Raad, Achterhoek Board, Achterhoek Thematafels en een bestuur. De regio Achterhoek probeert de leefbaarheid en economie van de regio te verbeteren. Ook kan de regio Achterhoek een lobby vormen richting de Provincie, Rijk en Europese Unie (respondent 1). Deze organisatie is niet direct gericht op het behoud/aantrekken van hoogopgeleide jongeren, wel wordt dit als agendapunt in verschillende thematafels behandeld. Bij de thematafel wonen is de pilot 'Uuthuskes' geïnitieerd. In deze pilot worden tien flexwoningen geplaatst. Deze zijn bestemd voor mensen jonger dan 28 jaar. De flexwoningen zijn klein en duurzaam gemaakt. Bij tevredenheid zal het project uitbreiden en mogelijk ook aantrekkelijk worden voor ouderen (respondent 4; 8RHK Ambassadeurs, 2020).

### Smarthub

Vanuit 8RHK Ambassadeurs is Smarthub ontstaan. Smarthub is een organisatie die studenten en starters op de arbeidsmarkt in contact brengt met werkgevers. In een portaal worden vacatures van stages, traineeships en startersfuncties gedeeld (respondent 1). 180 organisaties zijn aangesloten bij smarthub, waardoor de organisatie op relatief grote schaal kan handelen (respondent 12). Smarthub

is opgericht omdat ondernemers merkten dat hoogopgeleide jongeren massaal de regio verlaten. De organisatie heeft drie doelen: economische profilering; Achterhoek neerzetten als de afstudeerregio van Nederland en kennis vergroten over de carrièrekansen in de achterhoek. De volgende instrumenten worden door Smarthub ingezet om de doelen te behalen (respondent 12):

- zichtbaarheid op het internet;
- vacatureportaal;
- student ambassadeurs, het promoten van Smarthub en de Achterhoek in studentensteden;
- netwerk van onderwijsinstellingen, inclusief communicatie over stagemogelijkheden;
- bezoek van evenementen, zoals stagemarkten;
- gastcolleges op middelbare scholen;
- loopbaanoriëntatie op scholen;
- workshops voor jongeren/stagairs;
- workshops voor ondernemers;
- bedrijventours in de achterhoek;

De 180 aangesloten organisaties betalen een jaarlijkse bijdrage, wat ongeveer 50% van de kosten dekt. De overige 50% wordt gefinancierd door 8RHK Ambassadeurs, wat gedeelte wordt gesubsidieerd vanuit het rijk en de provincie (respondent 12).

## Innovatiehub

Innovatiehub is opgericht door het bedrijfsleven en de onderwijsinstellingen HAN, Saxion en Graafschap College. Innovatiehub is een non-profit organisatie die stages coördineert en begeleidt. Momenteel zijn 17 bedrijven aangesloten, die onderverdeeld zijn in 6 innovatiehubs (respondent 6). Deze innovatiehubs zijn verdeeld in de achterhoek. Jaarlijks nemen tussen de 140 en 160 studenten deel aan een stage via Innovatiehub (respondent 6). Om jongeren te enthousiasmeren voor een stage via Innovatiehub wordt gebruik gemaakt van LinkedIn, beurzen, aanwezig bij gerelateerde evenementen en relaties met onderwijsinstellingen. Ook werkt Innovatiehub samen met Smarthub. Een voorbeeld hiervan is de vacatureplaatsing op het vacatureportaal van Smarthub (respondent 6).

## 4.4 Casus gemeente Hulst

*“In de bevolkingspiramide, van de leeftijd tussen de 18 en 25, dan zie je gewoon dat dat heel veel mensen wegtrekken. En dan merken we ook in de bevolkingscijfers op het moment als het september*

*wordt. Ja, dan zakken wij enorm In de cijfers, omdat de jeugd wegtrekt. Dus in de statistieken zie je het gewoon terug.” (respondent 7).*

Dit citaat geeft aan dat in deze gemeente een deel van de hoogopgeleide jongeren vertrekt uit de gemeente wanneer zij gaan studeren. Daarnaast wordt verwacht dat in de komende acht jaar ongeveer 7% van de beroepsbevolking pensioneert. Ook zijn momenteel 50% meer overlijdens en geboorten in de gemeente (respondent 7). Deze aspecten samen kunnen in de toekomst resulteren in problemen. Een daling van de kwaliteit en kwantiteit van voorzieningen kan ontstaan. Van alle jongeren in de gemeente Hulst vertrekken hoogopgeleide jongeren het vaakst uit de gemeente (respondent 7). Opmerkelijk is dat voornamelijk jonge gezinnen terugkeren (respondent 7; respondent 9). Door de reisafstand tussen de gemeente Hulst en studentensteden zijn studenten genoodzaakt om te verhuizen. In de volgende levensfase wordt een terugkeer praktisch mogelijk. De respondenten hebben de volgende factoren aangegeven die van invloed zijn op het migratiegedrag van hoogopgeleide jongeren:

- afwezigheid van universiteiten en hoge scholen in de regio (respondent 9);
- werkgelegenheid (respondent 7; respondent 8; respondent 9);
- woningaanbod (respondent 7; respondent 8; respondent 9);
- voorzieningen (respondent 7; respondent 8);
- bereikbaarheid (respondent 7; respondent 9);
- partner (respondent 9);
- veiligheid (respondent 8; respondent 9);
- sociale binding (respondent 8).

In de beleidsdocumenten van de gemeente wordt de problematiek enkele keren benoemd. In de begroting van 2018 is het volgende passage vindbaar (gemeente Hulst, 2017):

*“Ik ga me dan ook extra inzetten om jonge mensen na hun studeertijd terug naar onze gemeente te trekken. Om aan de vraag aan personeel te kunnen voldoen, is het belangrijk om ook het woonklimaat optimaal te houden. Scholen zijn daarbij belangrijk en ook de beschikbaarheid van andere voorzieningen is een vereiste.” (p. 62).*

De passage is vindbaar bij de doelen van wethouder Hageman en de exacte woorden zijn gebruikt in de begroting van 2019 (gemeente Hulst, 2018). In de begroting van 2021 wordt het behoud van jongeren twee keer benoemd, beiden in relatie tot het woonbeleid.

- *“We gaan het aanbod van woningen afstemmen op de vraag van de inwoners waarbij specifieke aandacht is voor jongeren. ... De onlangs afgeronde onderzoeken (Kwalitatief Woononderzoek Zeeland en RIGO Woningbehoefteonderzoek) geven goed inzicht in de kwalitatieve woningbehoefte en kunnen bijdragen aan de inhoud. Bovendien krijgt deze doelgroep ook specifiek aandacht bij de herijking van de regionale woonvisie .” (gemeente Hulst, 2020).*
- *“We gaan een actieplan opstellen om de woningbouw in de dorpen te stimuleren. Daar waar mogelijk gaan wij voor actieve grondpolitiek. Vooral woningen voor jongeren en starters op de woningmarkt zijn belangrijk. Jongeren moeten mogelijkheden hebben om in de dorpen te blijven wonen.” (gemeente Hulst, 2020).*

## Vormen van governance

Hiërarchische overheid	Samenwerkende overheid	Zelforganisatie
Taken voor studenten	Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen	Rootzz
Profileren als woongemeente voor Belgen		Woningbouwinitiatieven
Actieplan woningbouw		Zelforganisatie in het verenigingsleven
Onderhouden/verbeteren voorzieningen		Woningbouwvereniging

TABEL 6: VORMEN VAN GOVERNANCE IN DE GEMEENTE HULST

Uit de interviews en documenten is gebleken dat de hiërarchische overheid voorkomt in de gemeente Hulst. Het aanbieden van een taak aan studenten; het profileren als woongemeente voor Belgen en investeringen in voorzieningen vallen onder de hiërarchische overheid (respondent 7; respondent 8). Het actieplan woningbouw valt ook onder de hiërarchische overheid, alleen wordt een concrete invulling hiervan niet benoemd door de respondenten of beleidsdocumenten (Gemeente Hulst, 2020).

De samenwerkende overheid wordt toegepast in de netwerkorganisatie Onbegrensd Zeeuw-Vlaanderen. Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen is een organisatie wat bestaat uit de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen; het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (respondent 9). In de netwerkorganisatie worden problemen, kansen en dreigingen besproken die kunnen optreden in de regio. Daarnaast kan het via de netwerkorganisatie gezamenlijk gecommuniceerd worden richting de provincie of het rijk. Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen houdt zich in niet alleen bezig met het behoud van hoogopgeleide jongeren, maar ook met de onderwerpen wonen, arbeidsmarkt, onderwijs, voorzieningenniveau en grens overschrijdende problematiek (Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen; respondent 9). Dit kan resulteren in projecten, stichtingen of beleid dat individueel wordt verwerkt.

Rootzz is één van de producten die Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen heeft geleverd. *“Rootzz is een Zeeuws-Vlaamse stichting die zich richt op het terughalen en behouden van jongeren die gaan studeren. En die na hun studie terug naar Zeeuws-Vlaanderen komen.”* (respondent 8). Rootzz is een vorm van zelforganisatie, omdat het een autonome organisatie is. De stichting bestaat uit studenten en ex-studenten. De organisatie zet informatieve instrumenten in om kennis van jongeren van de regio te verbreden en binding te creëren tussen jongeren en de regio. De volgende instrumenten zijn door Rootzz (z.d. -a) de afgelopen jaren ingezet:

- publiceren van onderzoeken;
- informele borrels;
- netwerkbijeenkomsten;
- colleges over regio specifieke thema's;
- blogs;
- podcasts;
- webinars.

Rootzz probeert enerzijds informatie te verstrekken over de woningmarkt, het kopen of huren van een woning, arbeidsmarkt, ondernemen, vacatures, recreatie en andere onderwerpen die raakvlakken heeft met jongeren. Anderzijds probeert de organisatie de jongeren in contact te brengen met potentiële werkgevers (Rootzz, z.d.-a). De stichting heeft 64 officiële partners (Rootzz, z.d. -b).

## Beleidsinstrumenten

Informatieve instrumenten	Economische instrumenten	Juridische instrumenten
Gesprekken met vertrekkende jongeren	Medefinanciering projecten van Zeeuws-Vlaanderen	Vergunning voor woningbouw verlenen
Hulst als woongemeente voor Het Antwerpse	Faciliteren en medefinanciering Rootzz	
Studenten een taak aanbieden binnen de gemeente	Studenten een taak aanbieden binnen de gemeente	
	Instandhouding van voorzieningen/leefbaarheid	

TABEL 7: BELEIDSINSTRUMENTEN IN DE GEMEENTE HULST

De beleidsinstrumenten die de gemeente Hulst implementeert zijn beperkt. Uit de interviews blijkt dat het belangrijkste instrumenten zijn het faciliteren en medefinanciering van Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen. Vanuit onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen worden giften geschonken aan Rootzz (respondent 7; respondent 8; respondent 9). Een opvallend instrumenten is het bieden van projecten in de gemeente (respondent 7). Studenten die minstens één dag in de week vrij hebben krijgen een specifieke taak aangeboden. Het doel hiervan is enerzijds de creatie van binding met studenten, anderzijds ontstaat een informatieoverdracht over de werkzaamheden van een gemeentelijke overheid (respondent 7). Daarnaast probeert de gemeente Hulst zich te profileren als mogelijke woongemeente voor werknemers in de regio van Antwerpen. Voor bedrijven in het noordelijke en westelijke deel van Antwerpen is de reistijd naar de gemeente Hulst minder dan voor het centrum van Antwerpen (respondent 7). Hoewel niet specifiek een leeftijdscategorie wordt aangesproken, wordt opgemerkt dat hoofdzakelijk jonge Belgische gezinnen zich in de gemeente vestigen (respondent 9). Verder worden vergunningen afgegeven voor woningbouw en worden voorzieningen onderhouden, wat standaard is voor een gemeente. In de begroting van 2021 wordt een actieplan ter stimulatie van woningbouw benoemd. Door het gebrek aan inhoudelijke informatie over dit actieplan kunnen geen beleidsinstrumenten toegekend worden (gemeente Hulst 2020).

## 4.5 Casus gemeente Land van Cuijk

Ook in de gemeente Land van Cuijk vindt een wegtrek van hoogopgeleide jongeren plaats. Dit is terug te vinden in de bevolkingspiramide van de gemeente. De groep tussen 25 en 45 jaar is aanzienlijk kleiner dan het landelijk gemiddelde (respondent 11). Dit heeft een afname van de kwantiteit van het verenigingsleven, sportactiviteiten en maatschappelijke activiteiten tot gevolg. In de beleidsdocumenten van de gemeente Land van Cuijk wordt de problematiek niet benoemd, behalve in de regionale woningmarktstrategie van de regio Land van Cuijk van 2018 (gemeente Boxmeer, gemeente Cuijk, gemeente Grave, gemeente Mill en Sint Hubert en gemeente Sint Anthonis, 2018). De oorspronkelijke gemeente hebben het behoud van hoogopgeleide jongeren niet benoemd in de openbare documenten, of de documenten zijn niet meer openbaar. De woningmarktstrategie is opgesteld voor de fusie, maar wel met de vijf oorspronkelijke gemeenten van de gemeente Land van Cuijk. In dit document wordt de problematiek benoemd en wordt benoemd dat extra aandacht wordt gegeven voor starters en jonge gezinnen in het woonbeleid. Echter worden geen concrete maatregelen benoemd.

De respondenten 10 en 11 vertellen dat een aanpak van de problematiek ontbreekt bij de gemeente Land van Cuijk, of dat de aanpak niet bekend is (respondent 10; respondent 11). Hiervoor worden verschillende redenen gegeven. Ten eerste wordt benoemd dat sommige factoren de gemeente overstijgen. *“Ik denk omdat het toespits op verschillende factoren die zich onttrekken van de grip van de gemeente, dat de gemeente eerder voor kennis waarneemt dan denkt er iets aan zou kunnen doen.”* (respondent 10). Ten tweede worden verouderde beleidsdocumenten genoemd. Het voorbeeld dat gebruikt wordt is de woonvisie, die dateert uit 2018. Hierin wordt de problematiek niet specifiek benoemd volgens respondent 11. Daarom zijn geen stimuleringsmaatregelen of prestatieafspraken gericht op dit vraagstuk (respondent 11). Ten derde worden andere vraagstukken benoemd. Vluchtelingenopvang, coronamaatregelen en een fusie hebben afgelopen jaren veel capaciteit gevraagd van de gemeente, waardoor het behoud van hoogopgeleide jongeren geen aandachtspunt was (respondent 10). Ten vierde focust de gemeente land van Cuijk op de algemene leefbaarheid voor alle groepen in de samenleving. De gemeente verwacht dat hierdoor ook de leefomgeving van hoogopgeleide jongeren verbeterd wordt (respondent 10).

*“Ja, ik denk het wel. We doen ontzettend veel. Kijk, veel dingen hebben raakvlakken met deze problematiek. Je wil je gemeente zo aantrekkelijk mogelijk maken op alle vlakken. Dat heeft ermee te maken dat je alle leeftijdsgroepen wilt behouden. Ook hoogopgeleide jongeren. Zo probeer je een goede leefomgeving te organiseren. Ja, daar is de gemeente volledig op gericht.”* (respondent 10)

Wel hebben de respondenten verschillende redenen gegeven voor het vertrek van de hoogopgeleide jongeren:

- afwezigheid van universiteiten en hoge scholen in de regio (respondent 11);
- woningaanbod (respondent 10 en 11);
- werkgelegenheid (respondent 11);
- sociale binding (respondent 10);
- voorzieningen (respondent 11);
- wensen en behoefte van partner (respondent 10);
- wen natuurlijke trek van jongeren richting steden (respondent 11).

## Governance

Ondanks het gebrek aan beleid kunnen komen toch enige vormen van governance voor in de gemeente Land van Cuijk.

Hiërarchische overheid	Samenwerkende overheid	Zelforganisatie
Onderhouden/verbeteren voorzieningen		Woningbouwinitiatieven
		Zelforganisatie in het verenigingsleven
		Woningbouwvereniging

TABEL 8: VORMEN VAN GOVERNANCE IN DE GEMEENTE LAND VAN CUIJK

De hiërarchische overheid komt alleen voor in de gemeente Land van Cuijk in investeringen in voorzieningen (respondent 10). De samenwerkende overheid probeert de gemeente land van Cuijk wel toe te passen. Momenteel wordt samen met omliggende gemeenten een gezamenlijke woon- en bouwagenda opgesteld. Het proces verloopt zeer moeizaam door de stikstokkwestie, bouwgrondmogelijkheden, CO2 beleid en personeelstekort (respondent 11). Omdat de gezamenlijke



woon- en bouwagenda nog niet gerealiseerd is wordt het verder niet opgenomen in dit onderzoek. Verder heeft de gemeente Land van Cuijk verschillende samenwerkingen met ondernemers en andere maatschappelijke organisaties, echter niet over dit onderwerp (respondent 10).

Zelforganisatie komt wel voor in de gemeente. Momenteel zijn verschillende initiatieven opgestart om collectieve particuliere opdrachtgeverschap (CPO), tiny houses en flexwoningen te realiseren. Deze wooninitiatieven zijn nog niet gerealiseerd (respondent 11). Een CPO is een project waar de woningen in het beheer zijn van de bewoners (respondent 10). Daarnaast vindt zelforganisatie plaats in de vorm van dorpsraden en verenigingen met als doel om de leefbaarheid in stand te houden en te verbeteren (respondent 10).

## Beleidsinstrumenten

Informatieve instrumenten	Economische instrumenten	Juridische instrumenten
	Realiseren van goede wegen	Verlenen van vergunningen
	Realiseren van voorzieningen	Bouwlocaties aanwijzen
	Subsidies voor verenigingen	

TABEL 9: BELEIDSINSTRUMENTEN IN DE GEMEENTE LAND VAN CUIJK

Momenteel zijn de geïmplementeerde beleidsinstrumenten niet direct gericht op het behoud jongeren. Wel hebben sommige instrumenten raakvlakken met de problematiek. Het juridische instrumenten 'bouwlocaties aanwijzen' is opvallend. Het aanwijzen van bouwlocaties kan de snelheid van bouwinitiatieven verhogen. Daarnaast zijn de bouwlocatie relatief groot, waardoor een aanzienlijk aantal woningen realiseert kunnen worden (respondent 10). Verder zijn de beleidsinstrumenten standaard. Met andere woorden, de gemeente Land van Cuijk implementeert de instrumenten die verplicht zijn, maar implementeert geen extra instrumenten om de problematiek aan te pakken.

## 4.6 Casus gemeente Altena

In de gemeente Altena zijn enkele organisaties direct of indirect betrokken bij het behoud van jongeren, namelijk: Kennispoort Altena, AltenaTalent, AltenaWerkt, Jongerenraad Going4Altena en de gemeente Altena. Kennispoort Altena is een stichting bestaande uit ondernemers, overheid, ondernemende burgers en maatschappelijke organisaties (respondent 13). De stichting deelt kennis, steunt initiatieven en probeert problematiek in de regio aan te kaarten. Het behoud van hoogopgeleide jongeren is een vraagstuk waar kennispoort Altena zich sinds 2014 mee bezighoudt (respondent 13). Met onderzoeken wordt de urgentie van het probleem aangekaart. Ondernemers hebben met behulp van Kennispoort Altena de organisatie AltenaWerkt opgericht en andere ondernemers hebben met hulp van Kennispoort Altena de organisatie AltenaTalent opgericht (respondent 16). Zowel AltenaWerkt en als AltenaTalent zijn bedrijven met een winstoogmerk, maar tevens opgericht met het doel om hoogopgeleide jongeren te binden aan de gemeente (respondent 16). AltenaWerkt is een vacatureportaal waaraan ruim 40 bedrijven zijn aangesloten, vergelijkbaar met Smarthub in de Achterhoek (AltenaWerkt, z.d.). AltenaTalent is een organisatie die traineeships aanbiedt en begeleidt, vergelijkbaar met Innovatiehub. AltenaWerkt gebruikt informatieve instrumenten en AltenaTalent gebruikt informatieve, economische en juridische instrumenten (respondent 17). Beiden kunnen bestempeld worden als zelforganisatie.

Verder bestaat de Jongerenraad Going4Altena. Deze organisatie voert onderzoeken uit en adviseert de gemeente. Deze adviezen kunnen gevraagd of ongevraagd geven worden. Het doel van de jongerenraad is het vergroten van de kennis over de wensen en behoefte van jongeren en dit overdragen aan de gemeente (respondent 14). De gemeente kan dit vervolgens verwerken in haar beleid. In het verleden heeft de jongerenraad onderzoek gedaan naar de behoefte van jongeren ten opzichte van faciliteiten, waaruit bleek dat het aanbod niet aansluit op de behoefte van jongeren. Het woonbeleid en voorzieningen zijn onderwerpen die behandeld worden door de jongerenraad (respondent 14). Volgens respondent 14 zijn er voldoende kansen om hoogopgeleide jongeren te binden aan de gemeente Altena, namelijk:

- voorrangsregelingen voor jongeren in nieuwbouw (Juridisch);
- investeringen in voorzieningen (economisch);
- creatie van faciliteiten wat aansluit op jongeren (Economisch/Juridisch).

Respondent 14 benadrukt ook het belang om de behoeftes van jongeren te blijven meten, waarbij generaliseerbaarheid belangrijk is.

De huidige initiatieven AltenaTalent en AltenaWerkt zijn doelmatigheid. Maar de effectiviteit is minimaal. De initiatieven zijn te kleinschalig om effect te hebben op de problematiek. Uit de interviews is gebleken dat de initiatieven nog in de beginfase bevinden, wat een reden is voor de kleinschaligheid (respondent 16). De huidige set van vormen van governance en beleidsinstrumenten in de gemeente Altena om hoogopgeleide jongeren te binden is niet succesvol, 100% van de respondenten geeft dit aan. 80% van de respondenten in Altena verondersteld dat een samenwerkende overheid noodzakelijk is om succesvol hoogopgeleide jongeren te binden. Ook is de bereidheid voor een samenwerking aanwezig. De respondenten geven de volgende aspecten aan die onvoldoende zijn ofwel verbeterd kunnen worden om binding van hoogopgeleide jongeren te realiseren:

- Woningbouw (60%)
- Werkgelegenheid (100%)
- Voorzieningen (30%)
- Sociale binding (20%)
- Infrastructuur (30%)

## 4.7 Analyse

### Problematiek

De vertrekkende hoogopgeleide jongeren hebben invloed op ontgroening en vergrijzing in een gebied. Dit is logisch omdat een deel van de jongeren wegtrekt veranderd de demografie van een gebied. Het percentage jongeren daalt en het percentage ouderen stijgt. Enkele respondenten hebben aangegeven dat hoogopgeleide jongeren meer de gebieden verlaten dan lager opgeleide jongeren (Respondent 5; respondent 7). Dit beeld wordt bevestigd door het onderzoek van Schimd et al. (2016). Dit is een bevestiging dat het behoud van hoogopgeleide jongeren een urgente zaak is in landelijke gemeenten. Op lange termijn kan dit leiden tot een grote druk op de arbeidsmarkt en de sociale voorzieningen (respondent 8).

In de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk en Hulst worden andere organisaties dan de gemeente zelf gebruikt om hoogopgeleide jongeren te behouden. De respondenten van de gemeente land van Cuijk geven aan dat vraagstukken zoals de Coronapandemie, vluchtelingenopvang en de fusie veel capaciteit heeft gevraagd, waardoor het behoud van (hoogopgeleide) jongeren weinig tot geen aandacht heeft gekregen (respondent 10; respondent 11). Daarnaast wordt benoemd dat de invloed van de gemeente op dit vraagstuk beperkt is (respondent 10; respondent 11).

De oorzaken van het vertrek van hoogopgeleide jongeren uit de landelijke gemeenten zijn veelzijdig. De volgende aspecten die het migratiegedrag beïnvloeden zijn genoemd in de interviews van de respondenten van de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk, Hulst en Land van Cuijk:

- woningbouw (100%);
- werkgelegenheid (90%);
- voorzieningen (70%);
- sociale binding met plaats van herkomst (60%);
- gebrek van een hbo of universiteit in omgeving (50%);
- mobiliteit en bereikbaarheid (50%);
- wensen en behoefte van partner (30%);
- veiligheid (20%);
- aantrekkingskracht naar steden (10%).

Het feit dat negen verschillende factoren benoemd zijn geeft een deel van de cognitieve complexiteit aan. Uit de bovenstaande lijst zijn enkele factoren die een gemeente kan beïnvloeden, factoren die lastig beïnvloedbaar zijn en factoren die een gemeente niet kan beïnvloeden. Een partner die niet in een gebied wil wonen en de aantrekkingskracht van steden zijn niet beïnvloedbaar door een gemeente. Overigens is de aantrekkingskracht van steden is zichtbaar sinds 1800 (Molema, 2021). Het gebrek van schoolinstellingen en mobiliteit/bereikbaarheid zijn factoren die lastig te beïnvloeden zijn. Theoretisch zijn de twee factoren te verbeteren door nieuwe schoolinstellingen, nieuwe wegen, aanvullingen op het spoornetwerk, enzovoort. In de realiteit zijn de twee aspecten zeer ingewikkeld om verbeteringen te realiseren. Op het gebied van mobiliteit worden in de gemeenten Hulst en Oost-Gelre met de betreffende gemeenten en primaire actoren gesprekken gevoerd (respondent 1; respondent 9). Door de omvang, het financiële aspect en belangen zijn dit lastige gesprekken met weinig voortuitgang. 50% van de respondenten benoemd dat mobiliteit of bereikbaarheid het migratiegedrag van hoogopgeleide jongeren beïnvloedt. Echter zijn ook aanwijzingen dat deze invloed beperkt is. Uit het onderzoek over de woonbehoefte en woonwensen in Oost-Gelre blijkt dat slechts 17% van de jongeren aangeeft dat bereikbaarheid een negatieve invloed heeft (Schimd et al., 2016). Ook is de mobiliteit in het de gemeente Land van Cuijk relatief goed, de reisafstand van het gemeentehuis naar de Radboud Universiteit is 15 minuten (respondent 10). Het is mogelijk dat mobiliteit en bereikbaarheid psychologische barrières zijn.

De factoren woningbouw, werkgelegenheid, voorzieningen, veiligheid en de sociale binding met plaats van herkomst kan een gemeente direct of indirect beïnvloeden. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van Schimd et al., (2016).

*“Daarom is het voor de gemeente Oost-Gelre van belang te investeren in de waarden die voor de jong volwassenen belangrijk zijn als voorzieningen, levendigheid, voldoende woningaanbod, dorps karakter, etc. Positief is dat dit aspecten zijn die ‘maakbaar’ zijn en niet buiten de beïnvloedingssfeer liggen”.* (Schimd et al., 2016).

De werkgelegenheid is momenteel een veelbesproken item. In het verleden was het moeilijk voor hoogopgeleide jongeren om werk te vinden dat aansluit op hun studie. Vandaag de dag is dit anders. Door de druk op de arbeidsmarkt zouden voldoende vacatures beschikbaar moeten zijn voor de deze doelgroep. Daarnaast is bekendheid over de vacatures en bedrijven vaak laag. Jongeren weten vaak niet de carrièremogelijkheden in landelijke gebieden. Ook zijn carrièremogelijkheden mogelijk bij bedrijven die internationaal acteren (respondent 5; respondent 9; respondent 11).

## Vormen van Governance

In elke gemeente worden de drie vormen van governance toegepast, behalve in de gemeente Land van Cuijk. In deze gemeente wordt de samenwerkende overheid niet toegepast. Per beleidsdomein wordt een vorm van governance gekozen, of een combinatie van verschillende vormen. Tussen de gemeenten zijn verschillen zichtbaar, zie tabel 10.

	Oost-Gelre	Winterswijk	Hulst	Land van Cuijk
Woningbouw	Samenwerkend en zelforganisatie	Hiërarchisch, samenwerkend en zelforganisatie	Samenwerkend en zelforganisatie	Zelforganisatie
Werkgelegenheid	Samenwerkend en zelforganisatie	Samenwerkend en zelforganisatie	Hiërarchisch en zelforganisatie	-
Voorzieningen	Hiërarchisch en zelforganisatie	Hiërarchisch en zelforganisatie	Hiërarchisch en zelforganisatie	Hiërarchisch en zelforganisatie
Sociale binding	Zelforganisatie	Zelforganisatie	Zelforganisatie	Zelforganisatie

TABEL 10: VORMEN VAN GOVERNANCE PER GEMEENTE PER BELEIDSDOMEIN

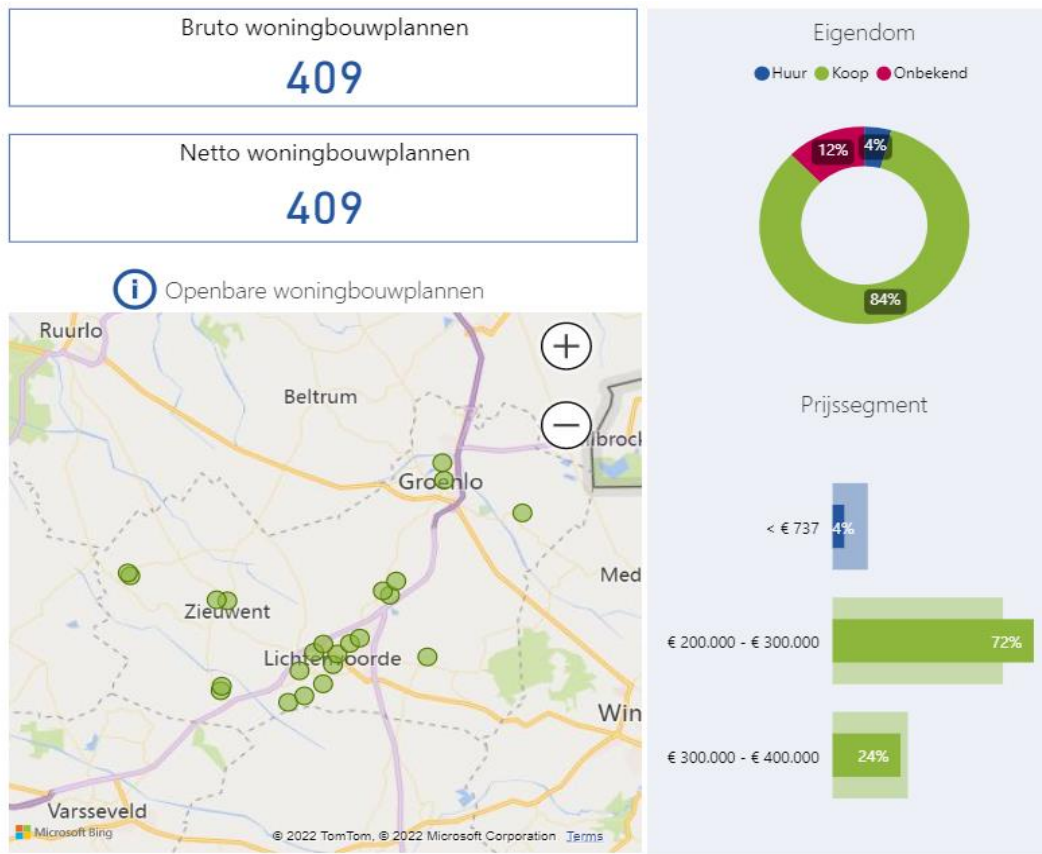
## Woningbouw

Het resultaat van de gekozen manier van aanpak op het gebied van woningbouw is zichtbaar in tabel 11, de tabel is gebaseerd op cijfers van het CBS (2022b). Hierin staat het aantal woningen per jaar van 2017 tot 2020. Opvallend is dat de gemeente Land van Cuijk de grootste groei heeft in het aantal woningen, zowel absoluut als relatief. Dit verschil is aanzienlijk. De gemeente land van Cuijk hanteert alleen zelforganisatie, terwijl de andere gemeente een combinatie van verschillende vormen van governance gebruiken.

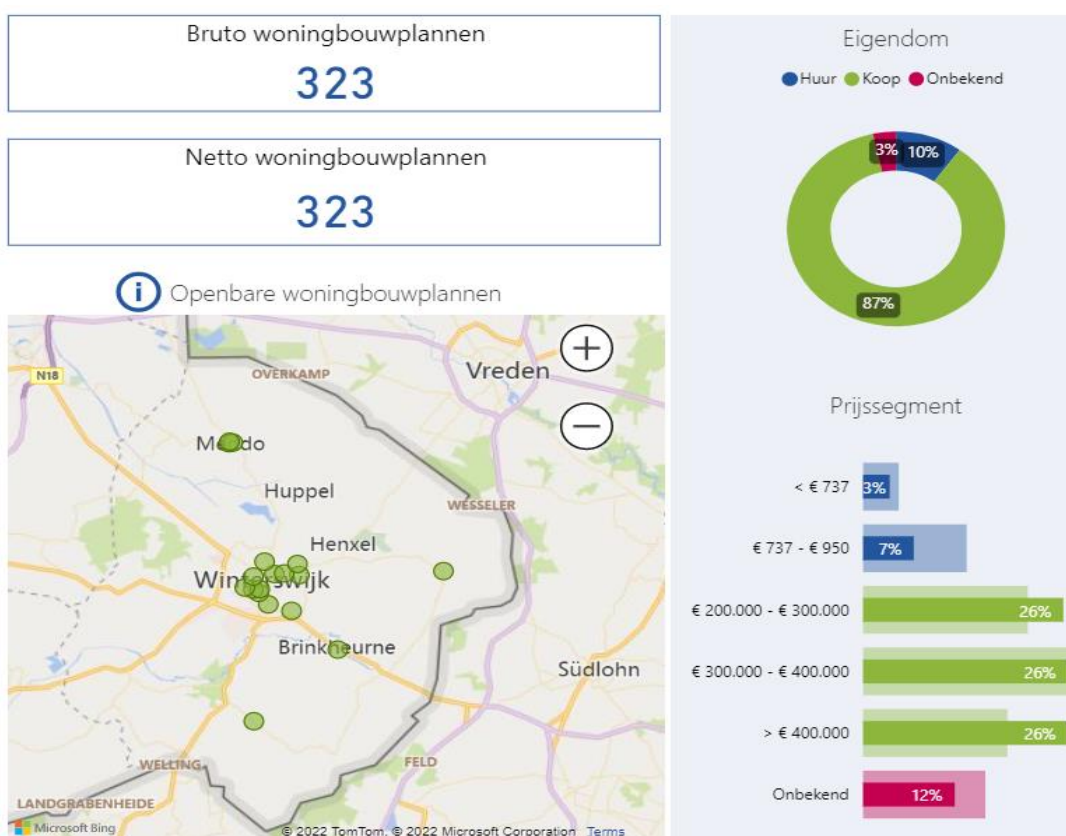
Aantal woningen	Oost-Gelre	Winterswijk	Hulst	Land van Cuijk
2017	12751	12933	13323	37335
2018	12787	12993	13384	37901
2019	12854	13087	13520	38346
2020	12910	13139	13587	38888
2021	12949	13245	13618	39107
Groei van 2021 t.o.v. 2017	1,55%	2,41%	2,21%	4,75%

TABEL 11: AANTAL WONINGEN PER GEMEENTE (CBS, 2022)

Over de gemeenten Oost-Gelre en Winterswijk zijn nog meer cijfers bekend. 8RHK Ambassadeurs heeft verschillende onderzoeken laten verrichten, onder andere over de woningplannen per gemeente. Aan de hand van deze cijfers kan geconcludeerd worden of de hiërarchische overheid een toevoegende waarde heeft voor de woningmarkt. In figuur 5 worden de nieuwbouwplannen in de gemeente Oost-Gelre weergegeven en in figuur 6 worden de nieuwbouwplannen in de gemeente Winterswijk weergegeven. De nieuwbouwplannen hebben betrekking op 2020 tot 2024 (Moventem & Companen, 2021). In de plannen van de gemeente Oost-Gelre zijn de verwachte prijzen overduidelijk lager dan de verwachte prijzen in de gemeente Winterswijk. De nieuwbouw in de gemeente Oost-Gelre is daarom meer uitnodigend voor hoogopgeleide jongeren dan de nieuwbouw in de gemeente Winterswijk. Ook is het verwachte aantal woningen in de gemeente Oost-Gelre groter dan in de gemeente Winterswijk.



FIGUUR 5: NIEUWBOUWPLANNEN VAN DE GEMEENTE OOST-GELRE 2020-2024 (MOVENTEM & COMPANEN, 2021)



FIGUUR 6: NIEUWBOUWPLANNEN VAN DE GEMEENTE WINTERSWIJK 2020-2024 (MOVENTEM & COMPANEN, 2021)



De efficiëntie van hiërarchische overheid en samenwerkende overheid zijn niet hoog. Vergeleken met een aanpak van alleen zelforganisatie, zijn de werkuren van de hiërarchische overheid en samenwerkende overheid hoger terwijl geen toevoegende waarde in het aantal nieuwe woningen te zien is (Respondent 6; Moventem & Companen, 2021). De doelmatigheid wordt gemeten door het aantal nieuwe woningen (CBS, 2022b). Daardoor kan gesteld worden dat de doelmatigheid het hoogste is wanneer alleen zelforganisatie wordt toegepast. Het programma 'Buitengebied zoekt ondernemende inwoners' is gestart in 2022. In de toekomstberekeningen is geen toevoegende waarde ontdekt, daarom wordt gesteld dat de toevoeging van de hiërarchische overheid niet doelmatig is en niet efficiënt. Conclusies over de doelmatigheid worden getrokken, ondanks geen cijfers bekend zijn over de prijscategorieën van nieuwe woningen in de gemeenten Hulst en Land van Cuijk. Dit komt door het doorstroomeffect dat plaats vindt door nieuwe woningen. Bestaande woningen worden beschikbaar in lagere prijsklassen, omdat de oorspronkelijke bewoners woningen kopen in hogere prijsklassen (respondent 11).

### Werkgelegenheid

Data geeft aan dat in het verleden de werkgelegenheid een negatieve invloed heeft gehad op het migratiegedrag van hoogopgeleide jongeren. De toenmalige werkgelegenheid sloot niet altijd aan op de carrièrewensen van hoogopgeleide jongeren. Momenteel zijn de carrièremogelijkheden aanwezig, maar bestaat onwetendheid over de mogelijkheden in de onderzochte gebieden (respondent 4; respondent 9; respondent 10). In de gemeenten Oost-Gelre en Winterswijk zijn Innovatiehub en Smarthub gecreëerd. In de gemeente Hulst is Rootzz gecreëerd. In de gemeente Land van Cuijk is niets bekend over governancevormen op het gebied van werkgelegenheid.

Smarthub (Samenwerkende overheid)	Innovatiehub (zelforganisatie)	Rootzz (zelforganisatie)
Vacatureportaal	Aanbieden van stages, projecten en traineeships	Publiceren van onderzoeken
Zichtbaarheid op het internet	Begeleiding van stagairs of trainees	Informele borrels met bedrijven
Student ambassadeurs	LinkedIn	Netwerkbijeenkomsten
Netwerk van onderwijsinstellingen	Bezoek van evenementen	Colleges over regio specifieke thema's
Bezoek van evenementen	Netwerk van onderwijsinstellingen	Blogs
Gastcolleges		Podcasts
Loopbaanoriëntatie op scholen		Webinars
Workshops		
Bedrijventours		

TABEL 12: INSTRUMENTEN VAN SMARTHUB, INNOVATIEHUB EN ROOTZZ

De efficiëntie en doelmatigheid zijn vrijwel gelijk. De efficiëntie is groot vanuit het oogpunt van de gemeenten. 50% van de kosten van Smarthub worden betaald door organisaties die gebruik maken van de diensten van Smarthub, 50% wordt betaald door 8RHK Ambassadeurs. Daarnaast wordt 8RHK Ambassadeurs deels gesubsidieerd door de provincie en het rijk (respondent 1; respondent 12). Het overgebleven deel wordt verdeeld over de actoren. Bedrijven zijn de eigenaren van de innovatiehubs, waardoor geen kosten zijn voor een gemeente (respondent 6). Rootzz bestaat uit giften, onder andere van de gemeente Hulst (respondent 8). Daarnaast is de oprichting van Smarthub en Rootzz efficiënt. Beide organisaties zijn opgericht uit bestaande regiosamenwerkingen bestaande uit overheid, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Hierdoor hoefde geen nieuw netwerk worden opricht.

De respondent hebben positieve ervaringen over Smarthub, Innovatiehub en Rootzz. De respondenten stellen dat de organisaties doelmatig zijn of dat de organisaties waarschijnlijk doelmatig zijn. Het aantal aangesloten bedrijven heeft waarschijnlijk een aandeel in de doelmatigheid, omdat de mechanismen van de organisaties afhankelijk zijn van de kwantiteit van aangesloten organisaties. De bedrijven bieden vacatures aan (Smarthub), de bedrijven bieden stages en traineeships aan (Innovatiehub) en de organisaties worden betrokken bij de netwerkbijeenkomsten (Rootzz). Smarthub heeft ruim 180 partners (respondent 12), Innovatiehub heeft 17 aangesloten bedrijven (respondent 6) en Rootzz heeft officiële 64 partners (Rootzz, z.d. -b). In de gemeente Hulst wordt naast zelforganisatie ook de hiërarchische overheid toegepast. Door de kleinschaligheid hiervan is de efficiëntie en doelmatigheid aanwezig, omdat de input zeer laag is (respondent 7).

### Voorziengingen en sociale binding

Voor het behoud en verbeteren van zowel voorzieningen als sociale binding gebruiken alle vier de gemeenten dezelfde aanpak. De gemeente is gedeeltelijk verantwoordelijk voor de voorzieningen in een gebied, bijvoorbeeld groenvoorzieningen. Zelforganisatie vindt plaats in de vorm van winkels, verenigingen, horeca, etc. In de beleidsstukken en interviews worden geen maatregelen benoemd die duiden op voorzieningen speciaal gericht op jongeren of hoogopgeleide jongeren. Gemeenten proberen de voorzieningen te onderhouden of te creëren om de algemene leefbaarheid te bevorderen. Het gedachtegoed hierachter is dat de gehele samenleving profiteert, ook hoogopgeleide jongeren. Sociale binding vindt plaats door het verenigingsleven, evenementen en vrienden, wat onder zelforganisatie valt (respondent 5; respondent 7; respondent 10). Door subsidie en vergunning speelt de gemeente een rol in de ontwikkeling van sociale binding. Het initiatief ligt hierin bij de samenleving. Doordat de gemeenten dezelfde aanpak kiezen voor de domeinen voorzieningen en sociale binding kan geen vergelijking plaatsvinden. Hierdoor kunnen geen conclusies getrokken worden over de efficiëntie of doelmatigheid van de governancevormen.

### Beleidsinstrumenten

Een deel van de beleidsinstrumenten heeft betrekking op 8RK Ambassadeurs, Smarthub, Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen en Rootzz. De beleidsinstrumenten die ingezet worden vanuit gemeenten die betrekken hebben op deze organisaties worden niet verder behandeld in deze paragraaf. Opvallend is dat een deel van de instrumenten betrekking heeft op hoofdtaken van de gemeente. Deze hoofdtaken worden niet in elke casus benoemd, waardoor het gehele rijtje niet in elke casusbeschrijving is

benoemd. Wel wordt verwacht de deze instrumenten van toepassing zijn bij elke gemeente. De volgende beleidsinstrumenten hebben betrekking op de hoofdtaken van de taken:

- investeringen in het openbaar vervoer en wegen (economisch);
- voorzieningen in stand houden (economisch);
- verlenen van vergunningen en bestemmingsplan wijzigingen (juridisch);
- subsidies voor het verenigingsleven (economisch);
- investeringen in het openbaar vervoer en wegen (economisch).

De instrumenten in het bovenstaande rijtje zijn wel noodzakelijk om jongeren te binden. De voorzieningen, woningbouw, infrastructuur en de sociale binding zijn aspecten die het migratiegedrag van hoogopgeleide jongeren direct beïnvloeden. Het direct bevorderen of onderhouden van deze aspecten maakt dat de instrumenten die betrekking hebben op de hoofdtaken van de gemeenten een hoog doelmatigheidsgehalte hebben.

#### Informatieve instrumenten

Oost-Gelre	Winterswijk	Hulst	Land van Cuijk
Voorlichtingsavonden over woonmogelijkheden	Gesprekken met het bedrijfsleven	Studenten aan taak aanbieden zodat zij kennis maken met de gemeente	
	Voorlichtingsavonden over woonmogelijkheden	Hulst proveleren als woongemeente voor Belgen	

TABEL 13: INFORMATIEVE INSTRUMENTEN PER GEMEENTE

De informatieve instrumenten die de gemeenten hebben ingezet zijn allemaal efficiënt, dit komt door de lage inbreng van middelen en de output is redelijk tot goed. De voorlichtingsavonden zijn goed bezocht (respondent 3; respondent 4), verschillende studenten hebben taken van de gemeente aangenomen (respondent 6) en de provelering van Hulst wordt door de Belgen gezien (respondent 8). Wel is de output van de gesprekken tussen het bedrijfsleven en de gemeente onbekend. De doelmatigheid van de informatieve instrumenten lijkt aanwezig. Het doel van de voorlichtingsavonden

is het spreiden van informatie over woonmogelijkheden, het is aannemelijk dat dit doel bereikt wordt als de opkomst hoog is (respondent 2; respondent 4). Het doel van het aanbieden van taken is de kennis vergroten over de gemeente. Dit doel wordt volgens respondent 6 behaald. Het proveleren van Hulst als woongemeente voor Belgen heeft ervoor gezorgd dat 70% van de buitenlandse migranten Belg is in de gemeente Hulst. Dit zijn vaak jonge gezinnen die zich Hulst vestigen. Dat heeft geleid dat voorzieningen en het verenigingsleven een boost hebben gekregen, wat een positief effect kan hebben op het behoud van jongeren (respondent 8).

Het gebruik van informatieve instrumenten is ook zichtbaar in Smarthub, Innovatiehub en Rootzz (respondent 6; respondent 12; Rootzz, z.d.-a). Door middel van informatieve instrumenten proberen de organisaties jongeren aan te trekken voor de betreffende regio's. Innovatiehub maakt gebruik van alle drie de instrumenten. Informatieve instrumenten om hoopopgeleide jongeren aan te trekken en daarnaast worden contracten gesloten waar een economisch en juridisch component aan verbonden is. De gemeenten zijn daarom terughoudend in het gebruik van informatieve instrumenten omdat dit snel dubbelop is.

#### Economische instrumenten

Oost-Gelre	Winterswijk	Hulst	Land van Cuijk
	Startersleningen	Studenten een taak aanbieden	

TABEL 14: ECONOMISCHE INSTRUMENTEN PER GEMEENTE

De gemeenten maken bijna geen gebruik van economische instrumenten, naast de economische instrumenten die direct in het takenpakket van de gemeente vallen. In de gemeente Winterswijk kunnen jongeren gebruik maken van een starterslening voor het kopen van het eerste Huis. In praktijk wordt hier weinig gebruik van gemaakt, voor deze reden zijn de starterslening inefficiënt en niet doelmatig (respondent 4). Studenten een taak aanbieden is ook een economisch instrument omdat de studenten een vergoeding krijgen. Hoewel de impact van het economische instrument minimaal is, is het instrument efficiënt en doelmatig omdat de input laag is.

## Juridische instrumenten

Oost-Gelre	Winterswijk	Hulst	Land van Cuijk
Afspraken maken over soort woningen	Programma 'Buitengebied zoekt ondernemende inwoners'		Bouwlocaties aanwijzen.

TABEL 15: JURIDISCHE INSTRUMENTEN PER GEMEENTE

De juridische instrumenten hebben betrekking op woningbouw in de gemeenten. In de gemeente Oost-Gelre worden afspraken gemaakt over de soort woningen die gebouwd worden. Lage prijsklassen worden geprefereerd om de kansen van starters en ouderen op de woningmarkt te vergroten (respondent 2). De invloed van dit juridische instrument is merkbaar in de bouwprognose van 2020 tot 2024. In de prognose zijn de prijzen van nieuwe woningen in de gemeente Oost-Gelre aanzienlijk lager dan in de gemeente Winterswijk (Moventem & Companen, 2021). De invloed van het juridische instrument 'Buitengebied zoekt ondernemende inwoners' is niet groot. Het effect is niet merkbaar in de bouwprognose van 2020-2024 (Moventem & Companen, 2021). De gemeente Land van Cuijk wijst locaties aan in de gemeente waar bouwprojecten kunnen plaatsvinden. De relatieve groei van woningen in de gemeente Land van Cuijk is minimaal 2,2 procentpunt hoger dan in de andere drie gemeenten (CBS, 2022b). Het is mogelijk dat aanwijzen van bouwlocatie dit verschil heeft beïnvloed. Aan de hand van de bovenstaande inzichten wordt geconcludeerd dat afspraken maken over woningen en bouwlocaties aanwijzen efficiënt is en doelmatig is. Dit geldt niet voor het programma 'Buitengebied zoekt ondernemende inwoners'.

### Effectiviteit

De effectiviteit van maatregelen is lastig meetbaar. Dit komt om de volgende redenen. Ten eerste is de invloed per instrument lastig meetbaar. Verschillende factoren hebben invloed op het migratiegedrag van jongeren; de invloed per factor is verschillend en factoren buiten de invloeden van de gemeenten kunnen invloed hebben op het migratiegedrag. Ten tweede, er zijn geen onderzoeken beschikbaar over de relatie tussen instrumenten en effectiviteit. Ook ontbreken relevante cijfers over het opleidingsniveau van jongeren van de gemeenten. Wel zijn cijfers bekend over de

leeftijdsvverhoudingen van de gemeenten. In tabel 16 is het percentage 20- tot 30-jarige in de gemeenten weergegeven (CBS, 2022b).

	Oost-Gelre	Winterswijk	Hulst	Land van Cuijk	Gemiddelde NL
2016	9,8%	10,0%	8,4%	10,2%	12,5%
2018	10,5%	10,2%	8,8%	10,9%	12,6%
2020	11,0%	10,9%	9,1%	11,1%	12,8%
2022	10,9%	10,7%	8,8%	11,3%	12,9%

TABEL 16: PERCENTAGE 20- TOT 30-JARIGE PER GEMEENTE (CBS, 2022B)

Aan de hand van tabel 16 en de interviews kan gesteld worden dat de effectiviteit van de gehele aanpakken van de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk en Land van Cuijk effectief zijn om jongeren te behouden en aan te trekken. De groei van het percentage jongeren in de gemeenten Land van Cuijk is waarschijnlijk te herleiden aan het aantal extra woningen in de gemeente. Respondenten van de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk en Hulst geven aan dat jongeren terugkeren naar de gemeente van herkomst na hun studie, terwijl de respondenten van de gemeente Land van Cuijk hierin terughoudender zijn. De groei in de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk en Hulst kan veroorzaakt worden door het behoud hoogopgeleide jongeren, terwijl de groei in het land van Cuijk veroorzaakt kan worden in door laag- en middelopgeleide jongeren.

Een opvallende constatering is dat de gemeente Oost-Gelre 1,1 procentpunt groeit, terwijl de gemeente Winterswijk 0,7 procentpunt groeit (CBS, 2022b). Uit de interviews blijkt dat de gemeente Winterswijk in dezelfde vormen van de samenwerkende overheid deelneemt als de gemeente Oost-Gelre. Wel maakt de gemeente Winterswijk meer gebruik van de hiërarchische overheid en meer zelforganisatie vindt plaats. Daarom kan geconcludeerd worden dat de extra hiërarchische overheid en zelforganisatie niet effectief zijn. De groei van jongeren van zowel de gemeente Oost-Gelre als de gemeente Winterswijk zijn groter dan de groei van jongeren in de gemeente Hulst. De verschillen tussen de aanpak Achterhoekse gemeenten en Hulst zijn klein. Grotendeels worden

dezelfde beleidsinstrumenten en vormen van governance toegepast. Wel zijn duidelijk verschillen te vinden in beleidsinstrumenten die voortkomen uit de Smarthub, Innovatiehub en Rootzz. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de combinatie van Smarthub en Innovatiehub effectiever is dan Rootzz in het behouden en aantrekken van jongeren.

## 4.8 Resultaten vs. Literatuur

Op basis van de inzichten uit de literatuur wordt verwacht dat een hiërarchische overheid niet effectief is in de aanpak van de problematiek. De problematiek van vertrekkende hoogopgeleide jongeren bevat een mate van cognitieve complexiteit, wat leidt tot een lage bestuurskracht van gemeenten. Verwacht wordt dat geen effectieve oplossing geconstrueerd kan worden als de gemeente alleen acteert. Een gemeente heeft hiervoor niet de benodigde capaciteiten (Nason, 2017). Op basis van bovenstaande inzichten is de volgende hypothese opgesteld worden:

H1: De hiërarchische overheid heeft weinig effect op de problematiek van vertrekkende hoogopgeleide jongeren.

Uit de resultaten blijkt dat de effectiviteit van de hiërarchische overheid wisselt. Wanneer de hiërarchische overheid gebruikt wordt om hoofdtaken uit te voeren is deze vorm succesvol. Extra gebruik van de hiërarchische overheid heeft weinig invloed, dit blijkt door de verschillen van de gemeenten Oost-Gelre en Winterswijk. In de gemeente Oost-Gelre wordt de hiërarchische overheid minimaal gebruikt en in de gemeente Winterswijk zijn enkele maatregelen op basis van een Hiërarchische overheid. De invloed van de hiërarchische overheid in de gemeente Winterswijk is niet zichtbaar in het percentage 20 tot 30-jarigen (CBS, 2022b). De groei in de gemeente Oost-Gelre is zelfs hoger dan de groei in de gemeente Winterswijk. Omdat de hiërarchische overheid succesvol kan zijn wordt hypothese 1 verworpen.

Vanuit de inzichten uit het theoretisch kader blijkt dat het effect van de samenwerkende overheid op de problematiek van de vertrekkende hoogopgeleiden jongeren waarschijnlijk aanwezig is. De literatuur suggereert dat de problematiek onderhevig is aan cognitieve complexiteit. De bundeling van middelen is daarom noodzakelijk om succesvolle instrumenten te implementeren (Nason, 2017). Door kennisuitwisseling van actoren wordt verwacht de oplossing beter zal aansluiten op de problematiek en de bundeling van financiële middelen kan leiden tot meer mogelijkheden. Wel wordt de legitimiteit van het netwerk verkleind als private organisaties deelnemen aan het netwerk (Verhaeghe, 2015). Op basis van de bovenstaande gegevens is de volgende hypothese opgesteld.



H2: De samenwerkende overheid kan aanzienlijk effect hebben op de problematiek van vertrekkende hoogopgeleide jongeren.

De invloed van de samenwerkende overheid op het behoud van hoogopgeleide jongeren is afhankelijk van de beleidsinstrumenten die voortkomen uit de samenwerkende overheid. In dit onderzoek blijkt dat samenwerkende overheid in de Achterhoek toegepast in de vorm van Smarthub. Smarthub wordt als belangrijkste instrument beschreven (respondent 1). Opvallend is dat in de gemeenten Oost-Gelre en Winterswijk de procentuele groei groter is dan het landelijk gemiddelde (CBS, 2022b). Daarom kan hypothese 2 aangenomen worden.

Gemeenten bezitten specifieke bronnen zoals machtspositie, legitimiteit en autoriteit. Andere actoren zijn niet in het bezit van deze bronnen, waardoor de bestuurskracht van zelforganisatie wordt verlaagd. In de praktijk wordt zelforganisatie toegepast bij relatief kleine projecten, omdat zelforganisatie vaak bestaat op vrijwillige basis (Igalla et al, 2019). Daarom is de volgende hypothese vastgesteld.

H3: Zelforganisatie heeft weinig effect op de problematiek van vertrekkende hoogopgeleide jongeren.

Hypothese 3 wordt in dit onderzoek verworpen. Uit de resultaten blijkt dat zelforganisatie in het domein woningbouw invloed heeft op het migratiegedrag van hoogopgeleide jongeren. Zelforganisatie is noodzakelijk voor de ontwikkeling van nieuwe woningen, hierin hebben projectontwikkelaars en bewoners een leidende rol. De invloed van woningbouw op het percentage jongeren is zichtbaar in de gemeente Land van Cuijk. Gemeenten kunnen zelforganisatie betreffende woningbouw beïnvloeden. In de gemeente Oost-Gelre worden afspraken gemaakt over de typen en de prijsklassen van nieuwe woningen en in de gemeente Land van Cuijk worden locaties aangewezen voor nieuwbouw. Zelforganisatie kan invloed hebben op de het behoud van hoogopgeleide jongeren. Dit is echter niet altijd het geval. Rootz is het belangrijkste middel dat in de gemeente Hulst wordt ingezet voor het behoud van hoogopgeleide jongeren, terwijl de stijging van het percentage jongeren kleiner is dan de stijging van andere onderzochte gemeenten en het landelijk gemiddelde (CBS, 2022b).

De laatste hypothese heeft betrekking op de beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden door de gemeente. In de praktijk wordt vaak gekozen voor een combinatie van de instrumenten, waarbij één van de drie het hoofdinstrument is. Daarnaast zijn verschillende factoren betrokken bij de problematiek, bijvoorbeeld woningen, carrièrekansen en voorzieningen. Daarom is het waarschijnlijk dat meerdere en verschillende instrumenten ingezet moeten worden voor een effectieve aanpak van de problematiek (Fobé et al., 2014). Op basis van de bovenstaande inzichten is de volgende hypothese opgesteld.

H4: Een combinatie van verschillende instrumenten is nodig voor een succesvolle aanpak op de problematiek.

Het de resultaten blijkt dat de gemeente Land van Cuijk gebruik maakt van economisch en juridische instrumenten. De economische instrumenten hebben betrekking op het onderhouden van voorzieningen, verenigingen en infrastructuur; de juridische instrumenten hebben betrekking op woningbouw. De combinatie hiervan leidt tot een significante stijging in het percentage 20 tot 30-jarigen. In de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk en Hulst worden ook informatieve instrumenten ingezet. Uit de resultaten blijkt dat de effectiviteit en doelmatigheid van de informatieve instrumenten aanwezig zijn. Ook kan geconcludeerd worden dat de informatieve instrumenten die ingezet worden door Smarthub en Innovatiehub een positief effect hebben op het behoud van jongeren. Op basis van de bovenstaande redentatie wordt hypothese 4 aangenomen.

## 5. Conclusie

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzichten over de vormen van governance en beleidsinstrumenten die geïmplementeerd kunnen worden om succesvol hoogopgeleide jongeren te binden aan landelijke gemeenten. Door de interviews en documentenanalyse kunnen conclusies getrokken worden over de succesvolheid van vormen van governance en beleidsinstrumenten. In paragraaf 5.1 worden twee deelvragen en de hoofdvraag beantwoord. In paragraaf 5.2 worden de discussie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek gepresenteerd. In paragraaf 5.3 wordt de laatste deelvraag beantwoord en wordt een beleidsadvies gegeven aan de gemeente Altena.

### 5.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen

Uit de resultaten blijkt dat het migratiegedrag van hoogopgeleide jongeren beïnvloed wordt door verschillende factoren. De volgende negen factoren zijn benoemd in de interviews:

- woningbouw;
- gebrek van een hbo of universiteit in omgeving;
- werkgelegenheid;
- voorzieningen;
- partner;
- aantrekkingskracht van steden;
- mobiliteit en bereikbaarheid;
- leefbaarheid;
- sociale binding met plaats van herkomst.

Dit betekent niet dat dit de enige factoren zijn die het migratiegedrag beïnvloeden. Dit geeft wel een beeld over de cognitieve complexiteit van de problematiek. De problematiek wordt door verschillende factoren beïnvloed. Daarnaast is de invloed per factor per persoon verschillend. Het vraagstuk 'hoe hoogopgeleide jongeren te binden?' heeft betrekking op verschillende beleidsdomeinen, omdat de factoren betrekking hebben op verschillende domeinen. Uit de resultaten blijkt dat vormen van governance en beleidsinstrumenten hoofzakelijk op vier domeinen geïmplementeerd worden, namelijk woningbouw, werkgelegenheid, voorzieningen en sociale binding.

## Welke vormen van governance kunnen succesvol ingezet worden om hoogopgeleide jongeren te binden aan landelijke gemeenten?

In dit onderzoek zijn drie vormen van governance onderzocht: hiërarchische overheid, samenwerkende overheid en zelforganisatie (vanuit de samenleving). De hiërarchische overheid houdt in dat een overheid alleen acteert; de samenwerkende overheid houdt in dat de overheid acteert samen met andere actoren; zelforganisatie houdt in dat de samenleving zelf initiatief neemt en de overheid niet direct deelneemt in het netwerk (Van Damme & Pattyn, 2015). Wel kan de overheid verschillende strategieën toepassen om zelforganisatie te beïnvloeden. Uit de resultaten blijkt uit alle drie de vormen van governance succesvol kunnen zijn om hoogopgeleide jongeren te binden. In de onderzochte gemeenten zijn ook onsuccesvolle voorbeelden van de hiërarchische overheid en zelforganisatie zichtbaar. In tabel 17 wordt de invloed van de verschillende vormen van governance gepresenteerd, rekening houdend met het domein waarin het geïmplementeerd is. In tabel 17 staat – voor niet succesvol, staat + voor succesvol en staat +/- voor wisselend succesvol.

	Hiërarchische overheid	Samenwerkende overheid	Zelforganisatie
Woningbouw	-	-	+
Werkgelegenheid	-	+	+/-
Voorzieningen	+	-	+
Sociale binding	-	-	+

TABEL 17: SUCCESVOLHEID PER VORM VAN GOVERNANCE PER BELEIDSDOMEIN

De hiërarchische overheid is succesvol wanneer het betrekking heeft op de voorzieningen van een gemeente. Uit de resultaten blijkt dat voorzieningen een belangrijke rol spelen in het migratiedrag van hoogopgeleide jongeren. Gemeenten gebruiken de hiërarchische overheid voor het onderhoud en de verbetering van de voorzieningen. Voor woningbouw, werkgelegenheid en sociale binding heeft de hiërarchische overheid weinig effect of de vorm wordt niet geïmplementeerd in deze domeinen. De samenwerkende overheid is succesvol wanneer het betrekking heeft op werkgelegenheid. Een

samenwerkende overheid kan informatieve instrumenten implementeren, wat een positief effect kan hebben op de bekendheid van werkgelegenheid. In de onderzochte gemeenten zijn twee factoren belangrijk in de succesvolheid van de samenwerkende overheid, namelijk schaalvergroting en het bestaande netwerk. In zowel 8RHK Ambassadeurs als Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen is het mogelijk om beleidsinstrumenten op grote schaal toe te passen door het aantal aangesloten organisaties. De organisaties worden gesubsidieerd door het rijk en provincies (respondent 1; respondent 9; respondent 12). De resterende kosten worden verdeeld over de aansloten organisaties (respondent 1; respondent 9; respondent 12). De oprichtingen van Smarthub en Rootzz zijn ook efficiënt. Beide organisaties zijn opgericht uit bestaande regiosamenwerkingen (respondent 1; respondent 9).

Zelforganisatie kan in alle vier de domeinen succesvol zijn. Wel is de succesvolheid van zelforganisatie in relatie tot werkgelegenheid wisselend. De succesvolheid van Rootzz is discutabel en de succesvolheid van Innovatiehub lijkt aanwezig. Er zijn enkele verschillen tussen de strategieën die gemeenten toepassen om zelforganisatie te beïnvloeden. Strategische kaders worden opgelegd bij zelforganisatie gericht op woningbouw. Bepaalde eisen moeten voldaan worden voor het verkrijgen van vergunningen en bestemmingsplanwijzigingen. Uit de interviews blijkt dat de strategische kaders van de gemeente Oost-Gelre extremer zijn ten opzichte van de andere gemeenten. Deze zijn gericht op betaalbare woningen voor starters en ouderen (respondent 3). Dit is duidelijk zichtbaar in de verwachte cijfers (Moventem & Companen. 2021). Verschillende beïnvloedingsstrategieën worden toegepast op zelforganisatie in het domein Werkgelegenheid. De gemeente Hulst stelt middelen beschikbaar voor Rootzz en de Achterhoekse gemeenten kiezen om Innovatiehub niet te beïnvloeden. Zelforganisatie in relatie tot voorzieningen gebruiken alle gemeenten twee strategieën, namelijk het opleggen van strategische kaders en ondersteunen met middelen. Dezelfde twee strategieën worden toegepast bij zelforganisatie in relatie tot sociale binding.

### Welke beleidsinstrumenten kunnen ingezet worden om hoogopgeleide jongeren te binden aan landelijke gemeenten?

Net als de verschillende vormen van governance kunnen alle vormen van beleidsinstrumenten succesvol zijn om jongeren te binden aan landelijke gemeenten. De succesvolheid van de instrumenten wisselt per domein. Op basis van de resultaten is tabel 18 opgesteld. In tabel 18 staat – voor niet succesvol en staat + voor succesvol.

	Informatieve instrumenten	Economische instrumenten	Juridische instrumenten
Woningbouw	+	-	+
Werkgelegenheid	+	+	+
Voorzieningen	-	+	+
Sociale binding	-	+	+

TABEL 18: SUCCESVOLHEID BELEIDSINSTRUMENT PER BELEIDSDOMEIN

Informatieve instrumenten zijn voornamelijk succesvol wanneer de instrumenten betrekking hebben op werkgelegenheid. In de onderzochte gemeenten worden informatieve instrumenten succesvol geïmplementeerd door de Smarthub en Innovatiehub. Rootzz implementeert ook informatieve instrumenten, echter zijn de doelmatigheid en effectiviteit hiervan niet zichtbaar. Omtrent woningbouw zijn door de gemeenten Winterswijk en Oost-Gelre ook informatieve instrumenten ingezet, namelijk voorlichtingsavonden. Deze voorlichtingsavonden zijn goed bezocht. Daarom kan gesteld worden dat deze informatieve instrumenten efficiënt en doelmatigheid zijn. De effectiviteit is onbekend, omdat deze effecten niet meetbaar zijn. Informatieve instrumenten zijn niet gebruikt in relatie met voorzieningen of sociale binding.

Economische instrumenten met betrekking op de woningbouw zijn niet succesvol. Het enige economische instrumenten wat betrekking heeft op woningbouw zijn startersleningen. De startersleningen worden zelden aangevraagd (respondent 4). Wel blijkt dat economische instrumenten succesvol geïmplementeerd kunnen worden in de andere beleidsdomeinen. Innovatiehub implementeert economische instrumenten in relatie tot werkgelegenheid, stagairs krijgen een financiële beloning. Gemeenten kunnen geld investeren in voorzieningen. Ook kan een gemeente investeren in het verenigingsleven, wat een positief effect heeft op de sociale binding. Dit zijn drie voorbeelden van succesvolle economische instrumenten.

Uit de resultaten blijkt dat in de onderzochte gemeenten de juridische instrumenten succesvol geïmplementeerd zijn in de domeinen woningbouw en werkgelegenheid. Succesvolle voorbeelden van juridische instrumenten in relatie met woningbouw zijn: afspraken over de soort woningen; toekennen

van vergunnen/bestemmingsplanwijzigingen en bouwlocaties aanwijzen. Stagecontracten is een succesvol voorbeeld van een juridische instrumenten wat betrekking heeft op werkgelegenheid. In de onderzochte gemeenten zijn vergunningen succesvolle juridische instrumenten in de domeinen voorzieningen en sociale binding ontdekt.

## In hoeverre zijn de verschillende vormen van governance en de verschillende instrumenten succesvol om hoogopgeleide jongeren te binden aan de gemeente Altena?

Uit de vorige twee deelvragen blijkt dat hiërarchische overheid, samenwerkende overheid en zelforganisatie alle drie succesvol kunnen zijn om hoogopgeleide jongeren te binden aan landelijke gemeente. Hetzelfde geldt voor de beleidsinstrumenten. Informatieve instrumenten, economische instrumenten en juridische instrumenten kunnen alle drie succesvol zijn om hoogopgeleide jongeren te binden. Zowel voor de vormen van governance als de verschillende beleidsinstrumenten geldt dat ze niet per definitie succesvol zijn. De succesvolheid is afhankelijk van een aantal factoren, bijvoorbeeld, de succesvolheid is afhankelijk van het beleidsdomein. Daarnaast is de succesvolheid afhankelijk van de relatie tussen governancevorm en beleidsinstrument. Een gemeente kan beleidsinstrumenten inzetten om de governancevorm te beïnvloeden, bijvoorbeeld financiële middelen of vergunning. Maar ook samenwerkende overheden en zelforganisaties kunnen beleidsinstrumenten implementeren.

Daarnaast is de succesvolheid van de verschillende vormen van governance en beleidsinstrumenten plaats- en tijdsgebonden. In de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk en Hulst bestonden al regiosamenwerkingen. Deze gemeenten hoefden geen netwerk op te richten, waardoor de samenwerkende overheid efficiënt is. De actoren die mogelijk kunnen toetreden in een samenwerkende overheid of zelforganisatie zijn tijd- en plaats gebonden. Ook tijdsgebonden factoren zoals druk op de woningmarkt en druk op de arbeidsmarkt hebben invloed de succesvolheid van beleidsinstrumenten.

De hoofdvraag van dit onderzoek is 'In hoeverre zijn de verschillende vormen van governance en de verschillende instrumenten succesvol om hoogopgeleide jongeren te binden aan de gemeente Altena?'. Het is onduidelijk in hoeverre de verschillende vormen van governance en de verschillende instrumenten succesvol zijn om hoogopgeleide jongeren te binden aan de gemeente Altena. Dit komt door ontbrekende data over de effectiviteit en door factoren die het succes beïnvloeden. Wel geven de resultaten aanwijzingen voor mogelijke succesvolle governancevormen en beleidsinstrumenten.

sommige beleidsinstrumenten vallen onder de hoofdtaken van een gemeente. Het gaat over de volgende instrumenten:

- vergunningen en bestemmingsplanwijzingen verlenen (juridisch);
- subsidies voor verenigingsleven (economisch);
- investeringen in voorzieningen (economisch);
- onderhouden van voorzieningen (economisch);
- onderhouden van wegen (economisch).

De bovenstaande instrumenten zijn in de vier onderzochte gemeenten succesvol gebleken. Daarom wordt verwacht dat deze ook succesvol zijn in de gemeente Altena. Extra beleidsinstrumenten waarvan succesvolheid wordt verwacht zijn informatieve instrumenten in het domein werkgelegenheid en juridische instrumenten in het domein woningbouw. Van beide soorten instrumenten is de doelmatigheid dermate groot dat effectiviteit wordt verwacht. In tabel 17 staat de succesvolheid van de verschillende vormen van governance per domein. Verwacht wordt dat de succesvolheid van de governancevormen evenredig zal zijn met tabel 17.

## 5.2 Discussie

Dit onderzoek geeft enkele inzichten in het gebruik van de hiërarchische overheid, samenwerkende overheid, zelforganisatie, informatieve instrumenten, economische instrumenten en juridische instrumenten om hoogopgeleide jongeren te binden aan landelijke gemeenten. Aan de hand van interviews en documentenanalyse kunnen conclusies getrokken worden over efficiëntie en doelmatigheid. Efficiëntie en doelmatigheid zijn indicatoren voor de mate van succes van beleid. Door een gebrek aan tijd en ruimte is het niet mogelijk geweest om de effectiviteit van de geïmplementeerde governancevormen en beleidsinstrumenten precies te meten. Hiervoor zou kwantitatief onderzoek in de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk, Hulst en Land van Cuijk geschikt voor zijn.

Daarnaast zijn de beleidsinstrumenten van vier gemeenten onderzocht. Hierdoor is het mogelijk om conclusies te trekken over de informatieve, economische en juridische instrumenten die geïmplementeerd zijn in deze gemeenten. De gemeenten gebruiken niet alleen verschillende instrumenten, maar de inhoud per type instrument is verschillend. Verder onderzoek over informatieve, economische en juridische instrumenten in een groter aantal gemeenten zal verder inzicht geven over de mogelijkheden die de beleidsinstrumenten bieden. Aan de hand van deze discussie worden de volgende twee vervolgonderzoeken aanbevolen:



- Kwantitatief onderzoek in de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk, Hulst en Land van Cuijk over de effectiviteit van vormen van governance en beleidsinstrumenten.
- Onderzoek over informatieve, economische en juridische instrumenten in een groter aantal gemeenten.

### 5.3 Beleidsadvies

Voor de gemeente Altena wordt een combinatie van de hiërarchische overheid en zelforganisatie aanbevolen. Uit dit onderzoek blijkt het onderhouden en verbeteren van voorzieningen succesvol is wanneer de hiërarchische overheid gehanteerd wordt. De samenwerkende overheid kan succesvol zijn wanneer deze gebruikt wordt voor grote projecten of diensten. Een eventuele samenwerkende overheid heeft in de gemeente Altena een probleem. Uit de onderzochte gemeenten is de samenwerkende overheid succesvol wanneer deze informatieve instrumenten over de arbeidsmarkt implementeert. In de gemeente Altena zijn AltenaWerkt en AltenaTalent al opgericht, beide zelforganisaties hebben dezelfde functie. De samenwerkende overheid kan wel effectief zijn, wel zal deze vorm een target moeten hebben wat nog niet vervuld wordt. Zelforganisatie is momenteel zichtbaar in de gemeente Altena door AltenaWerkt, AltenaTalent, verenigingen, faciliteiten en nieuwbouw initiatieven. AltenaWerkt en AltenaTalent gebruiken grofweg dezelfde beleidsinstrumenten als Smarthub en Innovatiehub. Beide organisaties zijn succesvol gebleken. Om AltenaWerkt en AltenaTalent succesvoller te maken zullen meer bedrijven moeten aansluiten, waardoor schaalvergroting mogelijk wordt. Verenigingen, faciliteiten en nieuwbouwinitiatieven kunnen beïnvloed worden door vergunnen of subsidies vanuit de gemeente. Aanbevolen wordt om verenigingen in stand te houden en waar nodig steunen met middelen. Uit de interviews van respondenten 13 en 14 blijkt dat de faciliteiten niet aansluiten op de behoefte van hoogopgeleide jongeren, wat beargumenteerd wordt door onderzoeken. Daarom wordt aanbevolen dat de gemeente Altena nieuwe faciliteiten voor jongeren probeert aan te trekken, te faciliteren en waar nodig ondersteund.

Informatieve, economische en juridische instrumenten zijn niet per definitie succesvol. De inhoud van de instrumenten en de situatie beïnvloeden de effectiviteit. Voor de implementatie van beleidsinstrumenten wordt een goede evaluatie van de omgeving en situatie aanbevolen. In dit onderzoek zijn verschillende instrumenten onderzocht, waarvan een aanzienlijk deel succesvol bleek. Daarom wordt aanbevolen om de succesvol geïmplementeerde informatieve, economische en juridische instrumenten te onderzoeken. Ook zal de toepasbaarheid in de gemeente Altena onderzocht

moeten worden. Uit de interviews is gebleken dat zowel AltenaTalent als AltenaWerkt een lage bekendheid hebben in het gebied (respondent 14). Daarom worden informatieve instrumenten aanbevolen om de bekendheid te verhogen.

## Literatuurlijst

- 8RHK Ambassadeurs. (2020). *Achterhoekse wooncoöperatie – pilot 10 'Uuthuskes' voor jongeren*.  
<https://8rhk.nl/achterhoekse-wooncooperatie-pilot-10-uuthuskes-voor-jongeren/>
- AltenaWerkt. (z.d.). *Over AltenaWerkt*. <https://altenawerkt.nl/over-altenawerkt/>
- Babbie, E. R. (2020). *The Practice of Social Research* (15th editie). Cengage Learning.
- Beunen, R., Meijer, M., & de Vries, J. (2020). Planning strategies for dealing with population decline: Experiences from the Netherlands. *Land Use Policy*, 93, 104-107.  
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104107>
- Bock, B. (2016). Rural marginalisation and the role of social innovation; a turn towards nexogenous development and rural reconnection. *Sociologia Ruralis*, 56(4), 552-573.  
<https://doi.org/10.1111/soru.12119>
- Bouwma, I., Beunen, R., & Liefferink, D. (2018). Natura 2000 management plans in France and the Netherlands: Carrots, sticks, sermons and different problems. *Journal for Nature Conservation*, 46, 56-65. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2018.09.001>
- Brander, A., De Vries, W. (2018). *Blijven of vertrekken? Verhuisbewegingen en -motieven van hoger opgeleide Friese Jongeren*. Fries Sociaal Planbureau.
- Cairns, D. (Ed.). (2021). *The palgrave handbook of youth mobility and educational migration*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-64235-8>
- Caponio, T., & Borkert, M. (2010). *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.2383/32722>
- CBS. (2022a). *Verhuisde personen; geslacht, leeftijd en regio per maand*.  
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84547NED/table?searchKeywords=verhuizingen>.

CBS. (2022b). *Inwoners per gemeente*.

<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>

CLO. (2021). *Hoogopgeleiden 2020*.

<https://www.clo.nl/indicatoren/nl2100-opleidingsniveau-bevolking>

De raden en colleges van burgemeesters en wethouders van de gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek & Winterswijk. (2021). *Herziening Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek*. 25<sup>e</sup> wijziging. <https://8rhk.nl/wp-content/uploads/2022/01/Geconsolideerde-Samenwerkingsregeling-25ste-wijziging-definitief.pdf>

Deelstra, Y., Nootboom, S.G., & Teisman, G.R. (2011). *Tussen zelf doen en overlaten. Aanzet tot een sturingsfilosofie voor het waterbeleid*. Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.

Flanagan, K., Uyarra, E., Laranja, M. (2011). Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research Policy*, 40(5), 702-713. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.02.005>

Fobé, E., Brans, M. & Wayenberg, E. (2014). *Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen*. KU Leuven.

Franco Vargas, M. H., & Roldán Restrepo, D. (2019). The instruments of public policy. A transdisciplinary look. *Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)*, 35(63), 101-113. <https://doi.org/10.25100/cdea.v35i63.6893>

Gemeente Altena. (z.d.). *Jongerenraad Going4Altena*.

<https://www.gemeentealtena.nl/gemeenteraad/jongerenraad-going4altena>

Gemeente Altena. (2019a). *Bestuursakkoord 2019-2022*.

[https://www.gemeentealtena.nl/fileadmin/Altena\\_bestanden/PDF\\_bijlagen/Bestuursakkoord\\_gemeente\\_Altena\\_def\\_juli\\_2019.pdf](https://www.gemeentealtena.nl/fileadmin/Altena_bestanden/PDF_bijlagen/Bestuursakkoord_gemeente_Altena_def_juli_2019.pdf)

Gemeente Altena. (2019b). *Begroting 2019*.

[https://www.gemeentealtena.nl/fileadmin/Altena\\_bestanden/Begroting/Begroting\\_2019/Begroting\\_2019.pdf](https://www.gemeentealtena.nl/fileadmin/Altena_bestanden/Begroting/Begroting_2019/Begroting_2019.pdf)

Gemeente Altena. (2019c). *Begroting 2020*.

[https://www.gemeentealtena.nl/fileadmin/Altena\\_bestanden/Begroting/Begroting\\_2020/Begroting\\_2020/Begroting\\_gemeente\\_Altena\\_2020.pdf](https://www.gemeentealtena.nl/fileadmin/Altena_bestanden/Begroting/Begroting_2020/Begroting_2020/Begroting_gemeente_Altena_2020.pdf)

Gemeente Altena. (2020). *Begroting 2022*.

[https://www.gemeentealtena.nl/fileadmin/Altena\\_bestanden/Begroting/Begroting\\_2021/Begroting\\_2021\\_gemeente\\_Altena.pdf](https://www.gemeentealtena.nl/fileadmin/Altena_bestanden/Begroting/Begroting_2021/Begroting_2021_gemeente_Altena.pdf)

Gemeente Boxmeer, gemeente Cuijk, gemeente Grave, gemeente Mill en Sint Hubert & Sint Athonis. (2018). *Regionale woningmarktstrategie van het Land van Cuijk 2018*.

<https://www.atrive.nl/static/default/files/Atriv%C3%A9/downloads%20Atriv%C3%A9/Regionale%20woningmarktstrategie%20van%20het%20Land%20van%20Cuijk%202018.pdf>

Gemeente Hulst. (2017). *Programmabegroting 2018*.

<https://hulst.begrotingonline.nl/Data/0c34de4e-0464-4716-96a3-b3b32a43e133/Public/Begroting%202018.pdf>

Gemeente Hulst. (2018). *Begroting 2019*. <https://hulst.begroting-2019.nl/>

Gemeente Hulst. (2020). *Begroting 2021*. <https://hulst.begroting-2021.nl/>

Gemeente Oost-Gelre. (2014). *Sportvisie 2015 – 2025: Iedereen actief*.

<https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=8460&m=1517214369&action=file.download>

Gemeente Oost-Gelre. (2015). *Woonvisie Oost-Gelre 2016 – 2025*.

<https://docplayer.nl/24875942-Woonvisie-oost-gelre-inleiding-achtergrond-voorwoord-woonvisie-nieuw-stijl.html>

Gemeente Oost-Gelre. (2017). *Programmabegroting 2018 – Meerjarenbegroting 2018 – 2021*.

[https://findo.nl/jaarstukken/Begroting\\_2018\\_GEMEENTE18\\_1586.pdf](https://findo.nl/jaarstukken/Begroting_2018_GEMEENTE18_1586.pdf)

Gemeente Oost-Gelre. (2018). *Coalitieakkoord 2018 – 2022: Volle kracht vooruit*.

<https://oostgelre.begrotingsapp.nl/coalitieprogramma-2018---2022>

Gemeente Oost-Gelre. (2021). *Programmabegroting 2021 – Meerjarenbegroting 2021 – 2024*.

<https://www.oostgelre.nl/financien>

Gemeente Winterswijk. (2018). *Coalitieakkoord 2018 – 2022: Winterswijk maken we samen*.

<https://d2vry01uvf8h31.cloudfront.net/Afdelingen/Gelderland/Winterswijk/COALITIEAKKOO RD%202018-2022%20Winterswijk%20maken%20we%20samen.pdf>

Gemeente Winterswijk. (2019a). *Programmabegroting 2020 – 2023 Winterswijk*.

<https://winterswijk.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/535/2019/11/04-Begroting-2020-2023.pdf>

Gemeente Winterswijk. (2019b). *Woonvisie 2020 – 2025*.

<https://www.winterswijk.nl/woonvisie-2020-2025>

Ginnerskov-Dahlberg, M. (2021). Inherited Dreams of ‘the West’: Eastern European Students’ Paths to Denmark. In: Cairns, D. (eds) *The Palgrave Handbook of Youth Mobility and Educational Migration*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-64235-8\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-64235-8_5)

Henstra, D., (2016). The tools of climate adaption policy: analysing instruments and instruments selections. *Climate Policy*, 16:4. <https://doi.org/10.1080/14693062.2015.1015946>

Hooge, E. H., Waslander, S., & Theisens, H. C. (2021). The many shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review*, 1-19.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916063>

Howlett, M. (2009). Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis. *The Canadian Political Science Review* 3 (2).

- Igalla, M., Edelenbos, J. & van Meerkerk, I. (2019). Citizens in Action, What Do They Accomplish? A Systematic Literature Review of Citizen Initiatives, Their Main Characteristics, Outcomes, and Factors. *Voluntas international Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 30(5), 1176–1194. <https://doi.org/10.1007/s11266-019-00129-0>
- Keping, Y. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan J. Hum. Soc. Sci.* 11, 1–8. <https://doi.org/10.1007/s40647-017-0197-4>
- Koppenjan, J.F.M. Termeer, C.J.A.M. & Karre, P. (2019). Slimme sturing. *Bestuurskunde*, 27(2), 1-56. <http://doi.org/10.5553/Bk/092733872018027002001>
- Korsten, A. (2019). Omgaan met ‘wicked problems’, *Beleidsonderzoek Online*. <https://doi.org/10.5553/BO/221335502019000002001>
- Korsten, A. (2021). *Cultuuranalyses van probleemgemeenten*.
- Lagrouw, G., (2011). *Altena business december 2011*. [https://issuu.com/lagrouwsc/docs/altena\\_business\\_december\\_2011](https://issuu.com/lagrouwsc/docs/altena_business_december_2011)
- Molema, M. (2021). Groeien op krimpgebied: Nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling. *Socialisme & Democratie*, 78(1), 68-76.
- Moventem & Companen. (2021). *Achterhoek Monitor*. <https://www.achterhoekmonitor.nl/>
- Nason, R.R. (2017). *It's not complicated. The art and science of complexity for Business succes*. Toronto: University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781487514778>
- Nederhand, J., Bekkers, V. & Voorberg, W. (2016). Self-Organization and the Role of Government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? *Public management Review*, 18(7), 1063-1084. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1066417>
- Pattyn, V. (2020). Hoofdstuk 7 Beleidsevaluatie. In: *Wayenberg Ellen. Bouwen aan beleid. Het proces van de overheid Gent: Owl press* (pp.182-204).

Phuong, L. T. H., Robbert Biesbroek, G., & Wals, A. E. J. (2018). Barriers and enablers to climate change adaptation in hierarchical governance systems: the case of Vietnam. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 20(4), 518-532. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2018.1447366>

Rootzz. (z.d. -a). *Community*. <https://rootzz.nl/community>

Rootzz. (z.d. -b.). *Onze Partners*. <https://rootzz.nl/onze-partners>

Rutgers, J. (2022). *Van panacee tot paradox: de interne dynamiek van regionale samenwerking in Nederlandse krimpgebieden*. Radboud University Nijmegen.

Schapendonk, N. (2019). *Universitaire studie? Jongeren zeggen dorpsleven massaal vaarwel*. BN DeStem.

Schmid, S., Hol, E. & Homan, L. (2016). *Woonwensen- en behoefteonderzoek onder jongvolwassenen in de gemeente Oost-Gelre*. Gemeente Oost-Gelre.

Stam, F.C., Bosma, N., Gerards, J., Geuijen, C., Meijer, A.J., Nehmelman, R., Raven, R., & Robeyns, I. (2017). *Regionale sturing: inspelen op maatschappelijke uitdagingen*. Universiteit Utrecht en Ministerie van BZK.

Stichting Altena Kennispoort. (z.d.). *Home*. <https://www.stichting-altena-kennispoort.nl/>

Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A., Pot, W.D. & Biesbroek, G.R. (2016). *Governance strategieën voor waterbeleid*. Planbureau voor de Leefomgeving.

Trell, E. M., van Hoven, B., & Huigen, P. (2012). 'It's good to live in Järva-Jaani but we can't stay here': youth and belonging in rural Estonia. *Journal of Rural Studies*, 28(2), 139-148. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2012.01.023>

Tummers, L. (2019), Public Policy and Behavior Change. *Public Admin Rev*, 79: 925-930. <https://doi.org/10.1111/puar.13109>



- Ubels, H. (2020). *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance*. University of Groningen. <https://doi.org/10.33612/diss.111587565>
- Van de Zande, T. (2019). *Brabantse jongeren keren de dorpen de rug toe: leegloop op het platteland*. BN DeStem.
- Verhaeghe, P. (2015). *Autoriteit* (1ste editie). De Bezige Bij.
- Vermeiren, K., Pisman, A., Stas, A., Kamas, F., & Van Hoyweghen, J. (2021). Instrumentarium. *Ruimterapport Vlaanderen 2021 : een ruimtelijke analyse van Vlaanderen* (pp. 79–130). Brussel: Departement Omgeving.
- Verstraeten, N. (2017). *TOHP. Jonge talenten verbinden aan Altena. Talent op het platteland, toekomst op het platteland*. <http://docplayer.nl/31782179-Tohp-jonge-talenten-verbinden-aan-altena-talent-op-het-platteland-toekomst-op-het-platteland-rijan-van-leest-versie-0-6.html>
- Van Damme, J. & Pattyn, V. (2015). Overheid in transitie(s)? Beleidsrollen en –instrumenten in een transitiecontext. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*. 8. 5-9.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek* (2de editie). Coutinho.
- Warsen, R., Nederhand, J., Klijn E.H., Grotenbreg S. & Koppenjan J. (2018). What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review*, 20:8, 1165-1185. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428415>
- Wasistiono, S., & Anggraini, W. (2019). Three paradigms in government (good governance, dynamic governance, and agile governance). *International Journal of Kybernology*, 4(2), 79-91. <https://doi.org/10.33701/ijok.v4i2.889>

Wegner, D., & Verschoore, J. (2022). Network Governance in Action: Functions and Practices to Foster Collaborative Environments. *Administration & Society*, 54(3), 479–499.

<https://doi/10.1177/00953997211024580>

# Bijlagen

## Topiclijst

- Vertrekkende hoogopgeleide jongeren.
  - o Wat weet u van de vertrekkende jongeren in uw gemeente?
  - o Heeft de gemeente een beeld van de motieven de jongeren?
  - o Hoe wordt de agenda bepaald over dit onderwerp?
  - o Vind u dat de gemeente richt op het behoud van jongeren of richt op de gevolgen van de krimp?
  
- Hiërarchische overheid
  - o Weet u wat de gemeente doet om de jongeren te behouden in de gemeente
  - o Handelt de gemeente alleen, samen met andere partijen of op de achtergrond?
  - o Waarom handelt de gemeente alleen, samen met andere partijen of op de achtergrond?
  - o Heeft de gemeente beleid ten opzichte van de problematiek?
  - o Is de hiërarchische overheid efficiënt?
  - o Is de hiërarchische overheid doelmatig?
  - o Is de hiërarchische overheid effectief?
  
- Samenwerkende overheid
  - o Zijn er samenwerkingen, nu of in het verleden, die betrekking hebben op de problematiek?
  - o Wat is de rol van de gemeente in deze samenwerking?
  - o Welke middelen zet de gemeente in de deze samenwerking, en hoe verhoudt dat tegenover inbreng van de andere partijen?
  - o Wat is de machtsverhouding?
  - o Is de samenwerkende overheid efficiënt?
  - o Is de samenwerkende overheid doelmatig?
  - o Is de samenwerkende overheid effectief?

## - Zelforganisatie

- Vinden initiatieven plaats in de gemeente waarbij de gemeente niet direct betrokken is?
- Promoot de gemeente deze initiatieven?
- Steunt de gemeente deze initiatieven?
- Hoe steunt de gemeente deze initiatieven?
- Wat doet de gemeente als een initiatief tegenstrijdig is met het gedachtegoed van de gemeente?
- Wat is het effect van deze vormen van Zelforganisatie?

## - Beleidsinstrumenten

- Gebruikt de gemeente Informerende instrumenten?
- Gebruikt de gemeente economische instrumenten?
- Gebruikt de gemeente juridische instrumenten?
- Wat is het effect van de instrumenten?
- Hoeveel mensenuren en geld wordt geïnvesteerd in de instrumenten?
- Wat is het doel van de instrumenten?
- Wat is het effect van de instrumenten?

## - Succesfactoren

- Wat vindt u van de algehele aanpak?
- Wat vindt u van de Doelmatigheid, het effect op de samenleving?
- Ziet u effect op de algemene problematiek?

## Operationalisering

Variabele	Dimensies	Indicatoren
Governance vorm	Hiërarchische overheid	<p>De agenda wordt bepaald in het politieke debat en maatschappelijke debat.</p> <p>De agenda wordt door de gemeente omgezet naar de beleidsinstrumenten</p> <p>De gemeente is verantwoordelijk voor de implementatie van instrumenten.</p> <p>De gemeente is verantwoordelijk voor de naleving en regulering van instrumenten</p> <p>Een hiërarchische en bureaucratische structuur.</p>
	Samenwerkende overheid	<p>Consensus tussen partijen.</p> <p>Instrumenten worden gekozen door consensus</p>

		<p>Inbreng van middelen door verschillende partijen</p> <p>Horizontale verhouding tussen gemeente en samenwerkende partijen.</p>
	Zelforganisatie	<p>Initiatief ontstaat vanuit de samenleving.</p> <p>Gemeente is niet direct betrokken.</p> <p>De gemeente kan alleen indirect sturen.</p> <p>De zelforganisatie is zelf verantwoordelijke voor inbreng middelen en implementatie.</p>
Beleidsinstrumenten	Communicatieve instrumenten	<p>Verspreiden van informatie.</p> <p>Aanspraak maken met normen en waarden.</p>
	Economische instrumenten	Financieel component.

		<p>Gewenst gedrag belonen.</p> <p>Ongewenst gedrag bestraffen,</p>
	Juridische instrumenten	<p>Wetten.</p> <p>Beleidskaders.</p> <p>Contracten.</p> <p>Strafcomponent.</p>
Succesvolheid	Efficiëntie	<p>Verhouding tussen input en output</p> <p>Input (middelen) zijn ingebracht geld, mensen en tijd</p> <p>Output zijn de producten en diensten (instrumenten)</p>
	Doelmatigheid	<p>De verhouding tussen input en outcomes</p> <p>Input (middelen) zijn ingebracht geld, mensen en tijd</p> <p>Outcomes zijn de effecten van het beleid in de maatschappij</p>

	Effectiviteit	De verhouding tussen de instrumenten en het effect op van het originele probleem



## Respondentenlijst

Respondent 1	Oost-Gelre
Respondent 2	Oost-Gelre
Respondent 3	Oost-Gelre
Respondent 4	Winterswijk
Respondent 5	Winterswijk
Respondent 6	Innovatiehub (Achterhoek)
Respondent 7	Hulst
Respondent 8	Hulst
Respondent 9	Hulst
Respondent 10	Land van Cuijk
Respondent 11	Land van Cuijk
Respondent 12	Smarthub (Achterhoek)
Respondent 13	Altena

Respondent 14	Altena
Respondent 15	Altena
Respondent 16	Altena
Respondent 17	Altena