



Nieuwe raden, nieuwe daden

Actuele thema's rondom
demografische transitie

Inhoud

Voorwoord	3
1. Wonen en Ruimte	4
<i>Parkstad: sloop financieel haalbaar</i>	7
<i>Zeeuws-Vlaanderen start met Upgrade</i>	15
<i>Oost-Groningen spreekt particulieren aan</i>	19
2. Onderwijs	22
<i>Krimp voortgezet onderwijs aanstaande</i>	25
3. Zorg	36
<i>Ulrum en Warffum organiseren ouderenzorg</i>	39
<i>Cliëntgedreven telezorg</i>	47
4. Leefbaarheid en Voorzieningen	54
<i>Kloosterburen voor de troepen uit</i>	57
<i>Burum tussen digitaal en echt contact</i>	63
5. Economische Vitaliteit en Arbeidsmarkt	68
<i>Werken zonder grenzen</i>	71
6. Financiën	78
<i>Krimpparagrafen nog onvoldoende</i>	81

Voorwoord



Geruime tijd was demografische transitie iets waarmee we in de toekomst rekening moesten houden. Die toekomst is in veel gemeenten aangebroken. Het besef dat de bevolking krimpt, vergrijsd en ontgroent, maakt plaats voor concrete initiatieven en oplossingen. Voor gemeenten is een nieuwe raadsperiode van vier jaar begonnen. Het is nu aan de raads- en collegeleden om de demografische transitie te laten doorklinken in beleid en uitvoering. Daarbij geldt meer dan ooit dat gemeenten het niet alleen kunnen. Ze zullen zich op een nieuwe manier moeten verhouden tot initiatieven van burgers, tot hun institutionele maatschappelijke partners (onderwijs, zorg, corporaties) en tot hun medeoverheden (andere gemeenten, provincies, het Rijk).

Op 9 oktober 2013 vond een Landelijke Conferentie Bevolkingsdaling plaats, georganiseerd door het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Honderden gasten discussieerden in workshops over oplossingsrichtingen voor casussen uit de praktijk, op een groot aantal thema's. Naar aanleiding daarvan zijn enkele specifieke vraagstukken nader uitgediept, waarvan dit boekje het resultaat is. Ze tonen oplossingen die het delen waard zijn, ze laten herkenbare dilemma's zien die nadere discussie behoeven en ze maken duidelijk dat de praktijk weerbarstig is. U leest over de sloopopgave waarvoor krimpgemeenten en –regio's zich gesteld zien; over de aanstormende leerlingendaling in het voortgezet onderwijs en de taai pogingen tot samenwerking; over initiatieven (vanuit bewoners, gemeenten en techniek) om de zorg in krimpgemeenten op peil te houden; over de weerbarstige verhoudingen tussen gemeente, bewoners en hun gangmakers in dorpskernen; over de kansen voor krimpregio's vanuit Europees perspectief; en over de inzet en de verantwoording van krimpgebieden ten behoeve van gemeenten en provincies.

U leest in deze publicatie geen aanbevelingen of beleidsopvattingen van het Rijk. Het gaat hier vooral om thema's uit de praktijk van krimp- en anticipeergebieden en om de vraag hoe die door direct betrokkenen worden ervaren.

Ik ben ervan overtuigd dat de aangeroerde thema's u aanzetten tot nadenken, discussie en agendering. Dit zal ons allemaal helpen om goede oplossingen te vinden voor de uitdagingen die bevolkings- en huishoudensdaling, vergrijzing en ontgroening met zich meebrengen.

William Segers, programmamanager Bevolkingsdaling
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Hoofdstuk

1



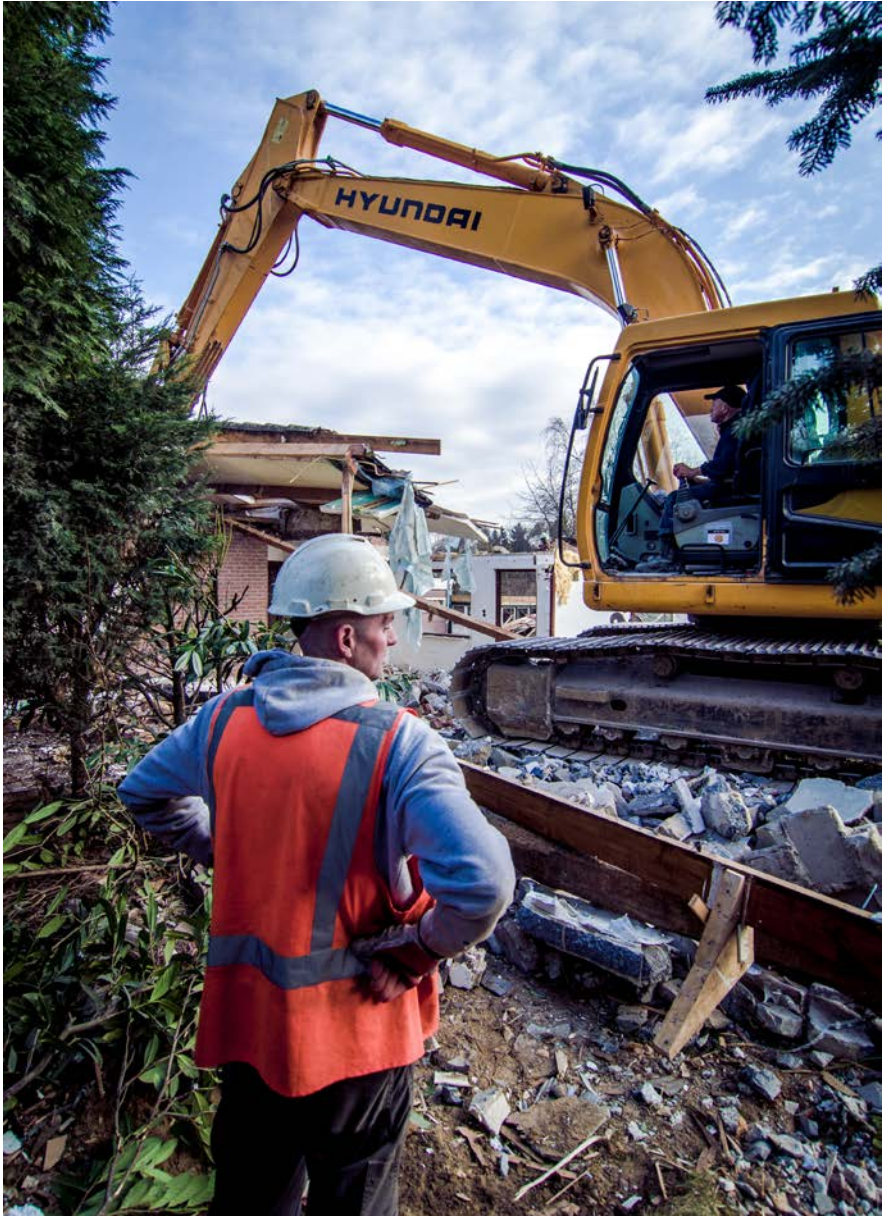
Wonen en Ruimte



Duizenden woningen moeten er de komende decennia verdwijnen in krimpregio's. Sloop is een dure aangelegenheid. Corporaties verwerken de sloopopgave in hun exploitatie, dus het zijn vooral particuliere koopwoningen die gemeenten hoofd-brekens bezorgen. In Zuid-Limburg heeft het samenwerkingsverband Parkstad (acht gemeenten) een creatieve oplossing gevonden, mede dankzij een 'transitiefonds' van de provincie Limburg. 'We lossen het overschot aan woningen op door ze op te kopen en na twintig jaar verhuur te slopen.'

De Zeeuws-Vlaamse gemeenten proberen medewerking van de provincie te krijgen, maar anders dan Limburg beschikt Zeeland niet over grote reserves. 'We moeten op zoek naar een machientje waarmee we de sloopopgave structureel kunnen financieren.'

In Oost-Groningen is het accent van een opkoop- en sloopproject van de gemeenten Vlagtwedde en Stadskanaal geleidelijk aan verschoven naar het aanmoedigen van eigenaren om achterstallig onderhoud weg te werken. 'De gemeenten stimuleren werkloze vakmensen om aan de slag te blijven via een klusteam, dat particuliere eigenaren helpt.'



Parkstad: sloop financieel haalbaar

In Zuid-Limburg staan te veel woningen. Door de bevolkingsdaling moeten er duizenden verdwijnen. Sloop is een kostbare operatie, maar dankzij creatief denken tekenen zich haalbare scenario's af.

Parkstad Limburg, het samenwerkingsverband van acht Zuid-Limburgse gemeenten, liet in 2010 een maatschappelijke kosten-batenanalyse maken. Daaruit bleek dat de woningvoorraad in het gebied in 2020 met 5500 moet zijn gedaald. Er zijn ook cijfers over de woningvoorraad van Parkstad op de langere termijn en die wijzen eveneens in de richting van de sloopkogel.

De vaart zit er overigens al goed in. De afgelopen jaren zijn zo'n 3000 woningen gesloopt, schat Johan de Niet, programmamanager Herstructurering van Parkstad. 'Bijna allemaal corporatiewoningen. Die kunnen de sloop financieren vanuit hun strategisch voorraadbeheer.' Corporaties verdisconteren sloop en nieuwbouw in hun bedrijfsvoering. Daarnaast geldt sinds 1 januari 2014 de Wet maatregelen woningmarkt, die onder meer per gesloopte woning 15.000 euro aftrek geeft op de verhuurdersheffing aan corporaties in krimpregio's. 'Een probleem is wel dat corporaties doorgaans niet afschrijven op de grond onder die woningen. Die blijft dan in de boeken staan als bouwgrond, terwijl er na sloop waarschijnlijk niet meer gebouwd gaat worden', zegt De Niet.

Veranderde woningmarkt

Dankzij de inzet van de corporaties verliep de sloop tot dusverre tamelijk soepel. Maar de veranderde woningmarkt gooide roet in het eten. De crisis heeft ertoe geleid dat de vraag naar koopwoningen is ingestort en de vraag naar huurwoningen juist flink is gestegen. Zozeer zelfs, dat bij woningcorporaties in Parkstad weer wachtlijsten beginnen te ontstaan. De Niet verwacht dat de vraag naar huurwoningen de komende jaren verder zal toenemen, onder meer doordat steeds meer zorgbehoevenden niet meer terechtkunnen in zorginstellingen. Terwijl corporaties dus huurwoningen uit de markt halen, neemt de vraag naar dit soort woningen toe. En ondertussen staan particuliere koopwoningen in het goedkopere segment steeds vaker leeg of te koop. Eigenaren zitten niet zelden in de financiële problemen. Ze kunnen de hypotheek niet meer opbrengen of krijgen hun huis niet zonder restschuld verkocht.



Parkstad zoekt nu oplossingen die sloop mogelijk maken, tegemoet komen aan de vraag naar huurwoningen én de problemen met particuliere koopwoningen aanpakken. Allereerst door de aanpak van grote verouderde flats. Die zijn veelal in de jaren zeventig gebouwd, in de laatste jaren van de mijnbouw. Onder druk van de overheid verkochten corporaties deze complexen aan beleggers, die ze als losse appartementen doorverkochten aan particulieren. ‘Nu zie je in deze flats problemen ontstaan’, zegt De Niet. ‘Er vinden executieverkopen plaats, de verenigingen van eigenaren functioneren slecht omdat mensen er niet aan betalen, het onderhoud laat te wensen over. Daarmee groeit ook de sociale problematiek.’ Parkstad heeft een concept ontwikkeld waarbij gemeenten deze flats opkopen. Dat kunnen ze zelf niet betalen, maar er zijn besprekingen gaande met de provincie. Die kan een investeringsfonds oprichten, dankzij de financiële reserves die ze heeft sinds de verkoop van aandelen Essent. De gemeente biedt de woningeigenaren aan om te verkopen en terug te huren. Ze besteedt het beheer uit aan de corporatie. Die hoeft er zelf dus geen geld in te steken. Via huurinkomsten vloeit geld terug naar het investeringsfonds en over een periode van maximaal twintig jaar worden de woningen volledig afgeschreven, om vervolgens te worden gesloopt.

Business case

Voorwaarde is wel dat de eigenaren van de koopflats bereid zijn om hun bezit te verkopen. De gemeente kan geen beroep doen op de Wet voorkeursrecht gemeenten, omdat die verplicht tot uitvoering van een nieuw bestemmingsplan binnen twee jaar, terwijl de oplossing voor Parkstad een periode van twintig jaar beslaat. ‘Ik ben daar niet pessimistisch over’, zegt De Niet. ‘Een flink aantal mensen zal heel blij zijn dat ze hun flat verkocht krijgen. Ze beseffen wel dat ze een woonproduct bezitten, waar ook geen vraag naar zal zijn als de economie weer aantrekt. De prijzen zullen eerder dalen dan stijgen.’ Een eerste business case van 100 woningen is inmiddels uitgewerkt en doorgerekend in samenwerking met Piet Eichholtz, hoogleraar aan de Universiteit Maastricht. Op papier blijkt het te kunnen. De aankoopprijs moet natuurlijk niet te hoog zijn, de huren betaalbaar. En ook met mensen die na verkoop nog een restschuld overhouden, moet rekening worden gehouden. ‘De verkoper huurt terug voor bijvoorbeeld 450 euro en betaalt dan nog 150 euro aan aflossing van de restschuld. Zo moet je je het model ongeveer voorstellen. We hebben uitgerekend dat mensen bij dergelijke maandlasten niet duurder uit zijn, maar wel een kopzorg minder hebben. Bovendien wordt hun huis weer onderhouden, want de gemeente besteedt het beheer uit aan de woningcorporatie.’ In totaal schat De Niet dat dit model toepasbaar is op 1500 flatwoningen in Parkstad. Maar de plannen reiken verder. ‘Als dit werkt, kun je via dezelfde aankoopstrategie goedkope koopwoningen in een wijk omturnen tot huurwoningen. Uiteraard moet je dan wel eerst de financiële risico’s goed in beeld hebben. Daar zijn we nu mee bezig. Provinciale Staten heeft inmiddels het transitie-



fonds in behandeling dat een belangrijke voorwaarde is voor het oplossen van onze problemen. Wij zijn heel blij met deze handreiking van Provincie Limburg.'

Banken

Parkstad mikt niet alleen op provinciaal geld. Het samenwerkingsverband kijkt ook naar de banken en naar de Nationale Hypotheekgarantie (NHG). De flatwoningen gingen tegelijkertijd in de jaren negentig in de verkoop en de bewoners kregen veelal via dezelfde bank een hypotheek. De Niet: 'De bank en de NHG hebben ook een probleem, want het aantal executieveilingen neemt toe. Wanneer wij als overheid ingrijpen door appartementen terug te kopen, stellen we in feite de waarde van de woning vast en helpen we de NHG en de banken van hun risico af. We willen daarom graag met hen praten over een tegenprestatie. Mijn idee is dat banken tegen een rente dicht bij nul aan de Parkstadgemeenten lenen, zodat die woningen kunnen opkopen. De banken verdienen weinig op die leningen, maar als woningen op de executieveiling belanden, levert verkoop hen een tekort op. Bovendien krijgen ze voor de goedkope leningen een waarde vaste woningportefeuille terug. Dat lijken me goede redenen voor banken om dergelijke veilige leningen te verstrekken.'

Verhuurdersheffing

Of het allemaal lukt, moet nog blijken. 'Maar als dat zo is, hebben we wel iets unieks', zegt De Niet. Een probleem is nog wel dat het omturnen van koopwoningen in huurwoningen ertoe leidt dat de verhuurder – in dit geval dus een gemeente – de verhuurdersheffing moet betalen. Daar is Parkstad niet over te spreken. 'Vanuit onze maatschappelijke verantwoordelijkheid lossen we het overschot aan woningen op door ze op te kopen en na twintig jaar verhuur te slopen. In de pilotflat hebben we naar schatting 5 miljoen nodig om aan te kopen. Daarna zijn we aan verhuurdersheffing al 1 miljoen kwijt. Doordat we een probleem oplossen, moeten we belasting betalen aan de staat. Dat is niet fair.' Parkstad heeft deze kwestie aangekaart bij minister Blok. 'Wanneer de minister dit effect ziet, gaan wij ervan uit dat hij de Kamer ervan probeert te overtuigen om voor dit soort pilots een uitzondering te maken.'

Corporaties

Naast een gemeentelijk opkoopprogramma ziet Parkstad een belangrijke rol weggelegd voor woningcorporaties. Die zijn gewend om nieuwe huurwoningen te bouwen en bestaande woningen te slopen. 'Omdat er zoveel leegstaand of verwaarloosd particulier bezit is, vraag ik me af of corporaties niet beter kunnen investeren in bestaande woningen in plaats van in nieuwbouw', zegt De Niet. Ook hier heeft Parkstad haar huiswerk gedaan. 'Als corporaties particuliere woningen opkopen voor gemiddeld 80 duizend euro en deze



opknappen voor pakweg 50 duizend euro, dan heb je een nieuwe voorraad huurwoningen die nog decennia mee kan en die in het vrije sectorsegment rendabel te exploiteren is. We hebben inmiddels in kaart gebracht waar woningen te koop staan en hoe groot de aantrekkelijkheid van die locaties zijn. Daar rolt een kansrijk aantal woningen uit voort.’ Om die reden denkt De Niet dat het corporaties moet lukken om de aankoop van verhoudingsgewijs aantrekkelijke particuliere woningen gefinancierd te krijgen. Parkstad voert momenteel gesprekken met corporaties, die na aanvankelijke scepsis geleidelijk aan enthousiaster worden. ‘Ze kunnen er een goed rendement op maken, omdat de woningen voor relatief weinig geld te verkrijgen zijn en omdat we via marktonderzoek weten dat er belangstelling is. Zo voegt een corporatie dus nieuwe woningen toe aan haar bezit en kan ze tegelijkertijd haar sloopprogramma uitvoeren voor incurante corporatiewoningen.’

Geen navolging

Opvallend is dat de krimpgebieden in Groningen en Zeeland het model van Parkstad niet volgen, terwijl de opgave er niet anders is. De Niet denkt dat een opkoopprogramma ook elders uitvoerbaar is. ‘Ik denk dat het probleem niet zit in dat provinciale investeringsfonds. Dat kunnen Groningen en Zeeland ook wel organiseren. Wel is een verschil dat Parkstad een verstedelijkte regio is en gemakkelijker massa kan maken. Misschien is opkopen en tegen een betaalbare prijs weer verhuren daardoor beter mogelijk. Aan de andere kant beperken onze plannen zich niet tot flatwoningen. We denken nadrukkelijk ook aan grondgebonden woningen. In sommige gemeenten in Parkstad zijn woningen voor 60 duizend euro te koop, een prijs die in Noord- en Oost-Groningen en in Zeeuws-Vlaanderen niet veel hoger zal liggen. Die lage aankooprijds maakt het mogelijk om er huurwoningen van te maken voor lage inkomens.’



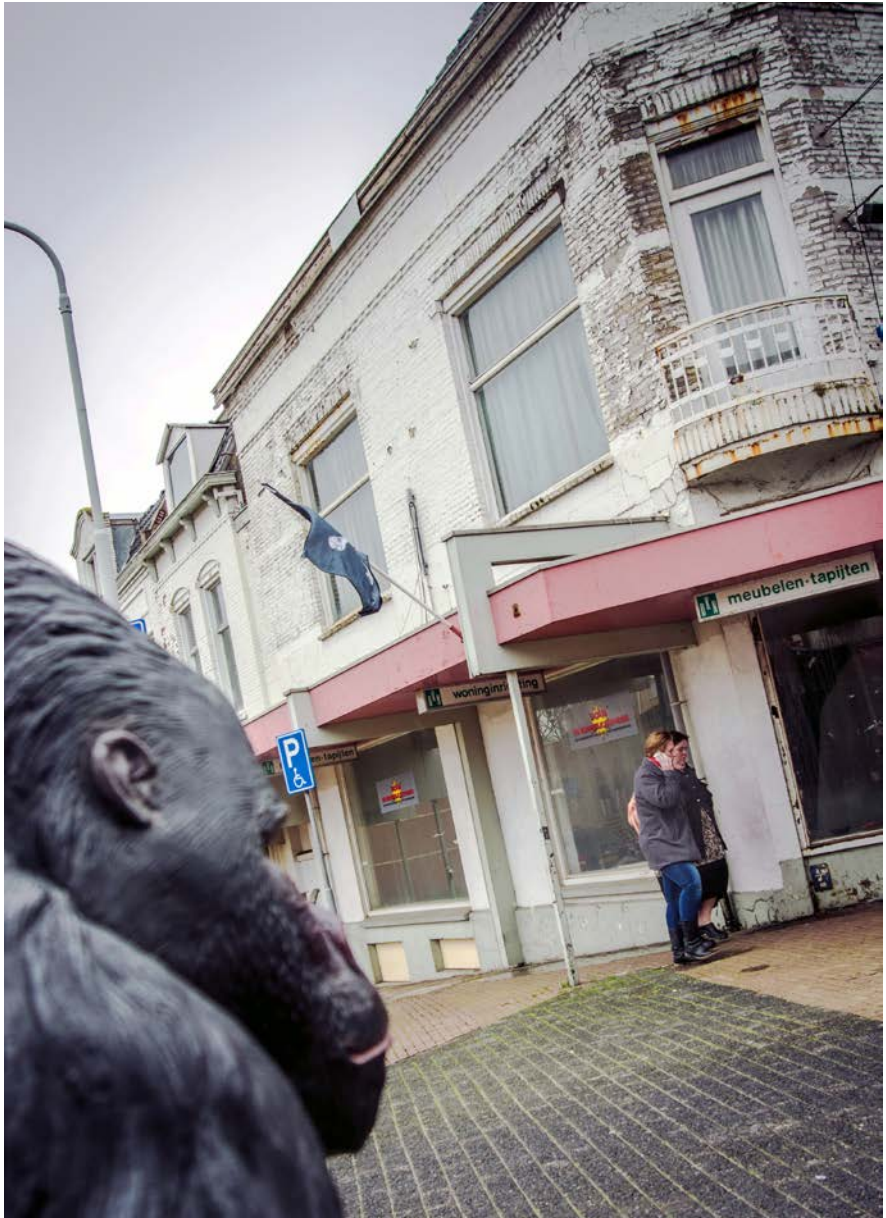
Zeeuws-Vlaanderen start met Upgrade

Met het project Upgrade wil Zeeuws-Vlaanderen iets doen aan de particuliere woning-voorraad. Voor een deel van deze woningen is opknappen de oplossing, maar er moet ook flink worden gesloopt.

Projectleider Marco van Dorst begon vanuit persoonlijke motivatie aan Upgrade. 'Ik was voorzitter van de dorpsraad van Lamswaarde, gemeente Hulst, en zag in verschillende kernen steeds meer panden leegkomen en verloederen. Niemand deed er wat aan, dat irriteerde me. Daarnaast doet de vergrijzing haar werk. Wat gebeurt er met de achtergebleven woningen wanneer de ouderen overlijden of voor zorg verhuizen naar de centra van Hulst of Terneuzen? Die twee ontwikkelingen koppelde ik aan elkaar en ik dacht: dit wordt een epidemie. De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die het Economisch Instituut voor de Bouw in oktober 2013 presenteerde, bevestigt dit. Tot 2040 moeten 6000 woningen uit de markt worden genomen, 4000 corporatiewoningen en 2000 particuliere. Gelukkig kopen de Vlamingen nu woningen, maar uiteraard niet de slechtste. De sloopopgave voor de particuliere woningen blijft dus even groot.' Met de sloop van de corporatiewoningen komt het volgens Van Dorst wel goed. Maar de particuliere markt is lastiger. Het gaat om voormalige corporatiewoningen uit de jaren vijftig en zestig die later zijn verkocht, maar ook om dijkwoninkjes en verkommerende pandjes in de binnenstad van Terneuzen. '2000 woningen betekent 2000 eigenaren', zegt Van Dorst. 'Ga daar maar eens mee onderhandelen. Dat lukt alleen door individuele gesprekken aan te gaan, over een concreet aanbod. Dat is wat we met Upgrade willen doen.'

Proefperiode

In januari 2013 tekenden de Zeeuws-Vlaamse gemeenten, de provincie, zorginstellingen en een aantal private partijen een intentieverklaring waarin ze uitspraken gezamenlijk te willen werken aan een sloopplan voor deze ondermaatse particuliere woningen. Stap 1 bestaat uit een proefperiode van drie jaar, om 90 woningen te slopen. Een jaar lang is gewerkt aan een ondernemingsplan. De economische situatie maakt het er niet makkelijker op, omdat veel private partijen niet kunnen bijdragen in de kosten. Uiteindelijke zegde alleen ZorgSaam, een grote zorginstelling in Zeeuws-Vlaanderen, concreet geld toe. De andere betrokken marktpartijen, inclusief de corporaties, lieten weten wel expertise, maar geen geld te hebben. 'Voor de proef van drie jaar is overheidsgeld nodig', zegt Van Dorst. 'In die periode moeten we op zoek naar een machientje waarmee we de sloopopgave structureel kunnen financieren. Ik heb daar al heel veel mensen over gesproken, maar eerlijk gezegd: het ei van Columbus hebben we nog niet gevonden. Je sloopt iets en er komt in veel gevallen niets voor terug. Dat kost uiteindelijk gewoon geld.'



Volgens Van Dorst gaat het model dat Zuid-Limburg uitprobeert in Zeeuws-Vlaanderen niet op. 'Er zijn twee belangrijke verschillen. Waar de huurmarkt in Zuid-Limburg aantrekt, laat de MKBA zien dat die in Zeeuws-Vlaanderen afkalft. De complete markt krimpt. Een tweede verschil is dat de provincie Zeeland geen energiemaatschappij heeft verkocht waarmee ze nu een investeringsfonds kan optuigen die de opgave in Zeeuws-Vlaanderen kan financieren.'

Wethouder Cees Liefing van Terneuzen, tevens voorzitter van het Platform Wonen van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten, heeft inmiddels enige twijfels over de krimp van de huurmarkt. 'De MKBA voorziet een forse daling, maar overal in het land is een stijgende vraag naar huurwoningen de trend. Ik wil nog wel eens horen waarom dat in Zeeuws-Vlaanderen niet het geval zou zijn.'

Bijdrage provincie

De gemeenten toonden zich het afgelopen jaar vooral actief richting provincie. In de verdeling van het provinciefonds wordt vanaf 2012 rekening gehouden met een bedrag van ongeveer 96 miljoen euro voor transitieopgaven op het gebied van groei en krimp en voor de ontwikkeling van de landelijke provincies. De verdeling van deze middelen is onder andere gebaseerd op bevolkingsprognoses van het CBS voor de periode 2009-2030. Provincies zijn vrij in de besteding van deze middelen.

De drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten beklagden zich erover dat ze nog niets van deze middelen hadden gezien. In een overleg half januari 2014 toonde de provincie zich bereid de gemeenten 1,2 miljoen euro subsidie te geven, verspreid over een periode van drie jaar. Die moeten Upgrade in de gelegenheid stellen om uit de startblokken te komen. De drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten dragen ook bij aan de proef, die als het goed is medio 2014 van start gaat.



Oost-Groningen spreekt particulieren aan

Waardebehoud Onroerend Goed heet het project dat in de gemeenten Vlagtwedde en Stadskanaal moet bijdragen aan verbetering van particuliere woningen. Een stevige klus tot dusverre, blijkt uit de ervaringen van projectleider Theo Adema.

Het idee voor het project Waardebehoud Onroerend Goed kwam van de twee corporaties in de regio: Lefier en Acantus. Begin 2012 werd een stichting opgericht, waarin ook de gemeenten Vlagtwedde en Stadskanaal, de Rabobank en de provincie Groningen deelnemen. Bij elkaar heeft de stichting 1,5 miljoen euro beschikbaar. 'De corporaties constateerden dat zij vanwege hun sloopopgave woningen aan de markt onttrokken die kwalitatief beter waren dan een aantal woningen aan de onderkant van de particuliere markt', vertelt projectleider Theo Adema. 'Zij willen hun woningen niet slopen, maar beschikbaar stellen aan de bewoners van de slechte koopwoningen, zodat die gesloopt kunnen worden. Dat is het idee. Maar tot dusverre is het niet gelukt om een verhuisbeweging op gang te brengen.'

Waar Parkstad Limburg particuliere woningen wil opknappen en corporatiewoningen wil slopen, denkt de Oost-Groningse stichting andersom. Dat blijkt voor veel particulieren een brug te ver. 'Allereerst moeten mensen er echt op vooruitgaan', zegt Adema. 'We gaan ze niet van de regen in de drup helpen. Een grotere belemmering is denk ik de mentale stap: je vertrouwde woning verlaten en inruilen voor een corporatiewoning. We hebben veertig adressen aangeschreven. Hiervan zijn er tien afgerond en met twintig hebben we nog in meer of mindere mate contact.' De stichting heeft al wel een paar hele slechte woningen gekocht en gesloopt. 'Dat is een tamelijk dure aangelegenheid, ondanks dat een woning maar zo'n 60 duizend euro kost. De stichting koopt en sloopt en levert de grond vervolgens op als tuin voor de burens of als gemeentegrond zonder bouwbestemming.' Vooralsnog concludeert de stichting dat de kosten 'opkopen en slopen' niet opwegen tegen de directe waardevermindering van de omgeving.



Bemiddeling

Het accent van het project is sinds het najaar van 2012 komen te liggen op ‘onderhoud- en verkoopbemiddeling’: het aanmoedigen van particuliere woningeigenaren om iets aan achterstallig onderhoud te doen, waar nodig met hulp. Dit blijkt een succesvolle en kostenefficiënte manier van interveniëren, zegt Adema. Hij heeft inmiddels bij veel eigenaren aangebeld. ‘Er zijn mensen die wel willen verkopen, maar die een onrealistische prijs vragen of hun bezit bijvoorbeeld op vervuilde grond hebben staan. Die moeten we dus helpen de boel op orde te krijgen en ervan overtuigen dat ze een andere prijs moeten vragen. Veruit het meeste werk zit in ondersteuning van mensen die heel graag in hun woning willen blijven, maar het wegwerken van achterstallig onderhoud zelf niet kunnen organiseren of betalen. Die mensen kunnen we helpen met klusteams. Er zijn nogal wat werkloze vakmensen die graag iets willen betekenen voor hun omgeving. De gemeenten stimuleren deze mensen om aan de slag te blijven via zo’n klusteam. Een werkzoekende en een huiseigenaar worden aan elkaar gekoppeld en gaan samen aan het werk. De vakman werkt via een uitzendbureau en heeft er financieel baat bij. Voor ons drukt deze constructie enorm de arbeidskosten. En bovendien vergroten we de kans dat deze mensen weer aan de slag komen. De aannemers hier in de omgeving zien deze constructie niet als valse concurrentie. Ze begrijpen dat deze categorie woningeigenaren hen toch nooit zal inhuren. En zo leiden wij hun toekomstige personeel op.’

Opkalefateren

Volgens Adema loopt het stimuleren van huiseigenaren om hun bezit op te kalefateren goed. ‘Soms is een telefoontje al genoeg en gaan ze aan de slag. Soms hebben ze de hulp van een van onze vakmensen nodig. Maar het werkt.’ Het project Waardebehoud Onroerend Goed loopt tot eind 2014. Daarna is het de bedoeling om het te evalueren en ook naar andere krimpgebieden te brengen. ‘Ik denk dat we in de persoonlijke benadering heel veel bereiken. Maar de grote vraag hoe we, in het licht van de krimp, de particuliere woningvoorraad verkleinen, krijgen we nog niet beantwoord.’



Hoofdstuk

2.

Onderwijs

Vanaf 2016 krijgt ruim 85 procent van alle scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland te maken met leerlingendaling. Tot 2021 bedraagt die daling voor de helft van de scholen meer dan 7,5 procent en in krimpgebieden zelfs meer dan 15 procent. Samenwerking en fusie lijken onvermijdelijk. In Groningen, Zeeland en Limburg proberen stakeholders op provinciale schaal en de Achterhoek op regionale schaal een nieuwe ‘onderwijskaart’ te tekenen: aan welk voortgezet onderwijs is in de nabije toekomst behoefte, hoe ziet de ideale spreiding eruit en hoe moet deze transformatie bestuurlijk vorm krijgen?

De weg naar het ideaalplaatje is niet gemakkelijk. Scholen hebben te maken met wetgeving, die vooralsnog belemmerend werkt. Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) werkt aan oplossingen. Daarnaast komen ze ook de gemeenten tegen. Die gaan weliswaar niet over het onderwijs, maar wel over de gebouwen. Aan de ene kant zien gemeenten een schoolgebouw niet graag leegkomen als gevolg van fusie. Aan de andere kant zien ze op tegen een fusieschool op hun grondgebied, vanwege de bouw- en onderhoudskosten. ‘Wij krijgen signalen van schoolbestuurders die voortvarend aan de slag willen met de gevolgen van krimp, maar die aanhikken tegen de bureaucratische rompslomp en de ongewisse uitkomst.’



Krimp voortgezet onderwijs aanstaande

Er zijn te weinig kinderen en daardoor moeten basisscholen in krimpgebieden sluiten. Nu ze geleidelijk aan beginnen te puberen, is het voortgezet onderwijs (vo) aan de beurt. Dalende leerlingaantallen nopen tot samenwerking tussen vo-scholen. Maar dat is in de praktijk nog niet zo gemakkelijk.

Het Ommelander College in Appingedam en het Fivelcollege in Delfzijl hadden het moeilijk. Vandaar dat de schoolbesturen in augustus 2011 fuseerden. Een jaar later volgden de scholen zelf en ontstond het Eemsdeltacollege. 'Dit schooljaar is het aantal leerlingen licht gedaald', zegt Theo Brugman, bestuursvoorzitter a.i. van het Eemsdeltacollege. Dat is weinig vergeleken met wat de nabije toekomst brengt. Brugman verwacht tussen nu en vier jaar een daling van rond de 20 procent. 'Ik zie basisscholen sluiten of samengaan bij gebrek aan kinderen. Die trend gaat ons onherroepelijk raken.' De cijfers liegen er niet om. Vanaf 2016 krijgt ruim 85 procent van alle vo-scholen in Nederland te maken met krimp. Tot 2021 bedraagt die krimp voor de helft van de scholen meer dan 7,5 procent en voor een aanzienlijk deel (14,2 procent) zelfs meer dan 15 procent, in dus maar vijf jaar tijd. Henk van der Esch, bestuursvoorzitter van de samenwerkingsstichting Achterhoek VO (tien scholen), voorziet in zijn regio een daling met maar liefst 30 procent in 15 jaar tijd. 'Een school die nu nog net levensvatbaar is, redt het over een paar jaar absoluut niet. Dat heeft vergaande consequenties in een plattelandsregio als de Achterhoek. Als in Amsterdam scholen dicht moeten vanwege dalende leerlingenaantallen, blijven er op fietsafstand nog genoeg over. Maar in de Achterhoek hebben nu al alleen mavo-, havo- en vwo-leerlingen in Doetinchem en Zutphen iets te kiezen. In de andere gemeenten is er één of geen school voor voortgezet onderwijs. Daar komt de komende jaren dus nog 30 procent krimp overheen. De uitdaging is enorm.' De zwaarste klappen vallen in het vmbo. In de eerste plaats omdat het aantal vmbo-leerlingen in de landelijke trend sinds een jaar of tien afneemt, ten gunste van havo en vwo – 'alsof Nederland een stuk slimmer is geworden', zegt Van der Esch. Hij schat dat het aantal beroepsgerichte vmbo-leerlingen in de Achterhoek met de krimp erbij zal halveren. In de tweede plaats omdat het vmbo een heleboel verschillende beroepsrichtingen kent, waardoor de klassen nu al vaak erg klein zijn. Zeker de technische richtingen krijgen het zwaar, omdat die duur zijn en bovendien nog eens bovengemiddeld aan populariteit verliezen. Leo Niessen, voorzitter van de themagroep Onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, voorziet problemen op de arbeidsmarkt. 'Alle differentiaties in de techniekopleidingen leiden tot klassen met slechts enkele leerlingen.



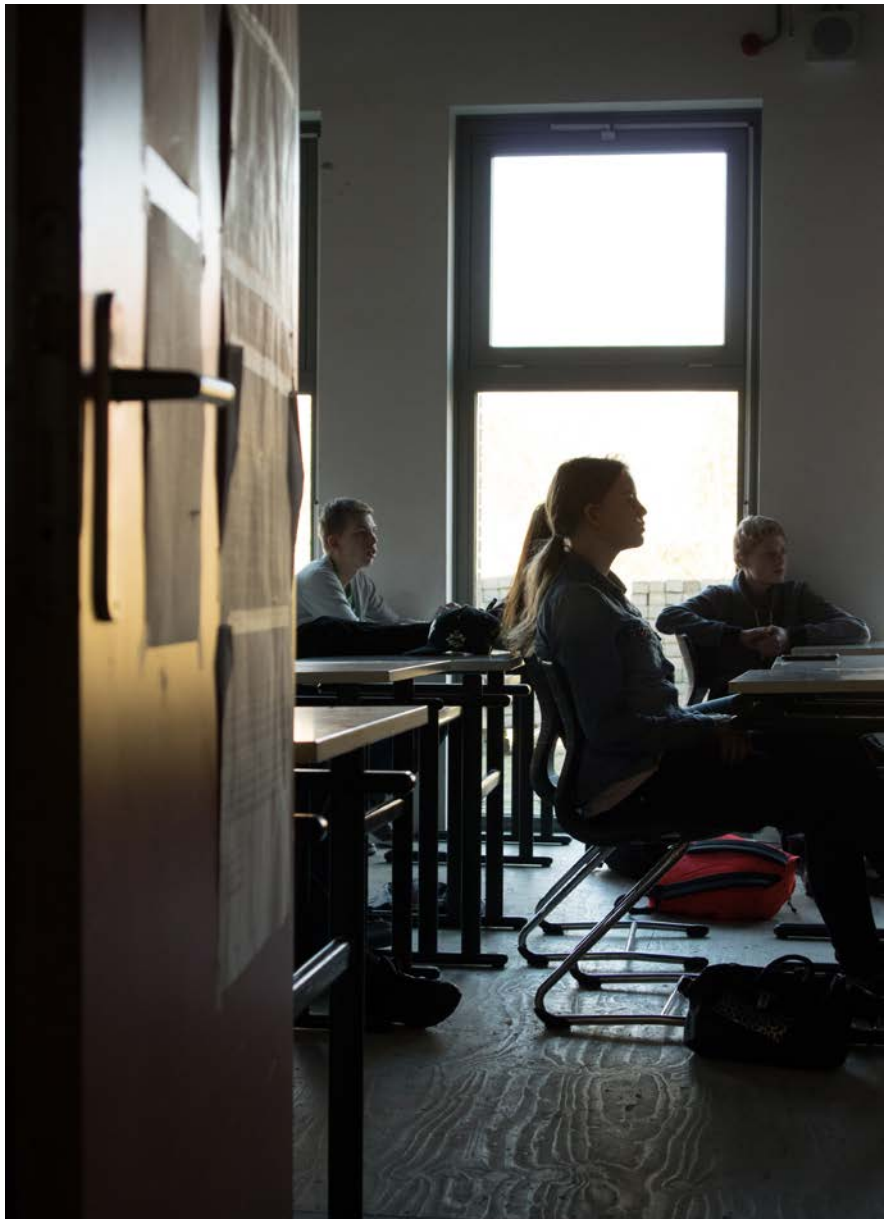
Dat is niet vol te houden. Sluiting van de opleidingen kan op termijn de maakindustrie, die juist in krimpgebieden vaak nog een belangrijke economische motor is, in de problemen brengen. Ik weet dat DSM in Zuid-Limburg de procesoperators nu al niet aangesleept krijgt.’

Bewustwording

Ondanks dit dreigende perspectief constateren betrokkenen dat er nog heel wat moet gebeuren om schoolbestuurders bewust te maken van het krimpvraagstuk. Dat bewustzijn is ‘grosso modo onvoldoende’, oordeelt Niessen. ‘Wij doen veel aan urgentiebesef’, zegt Jelma Hoekstra van de VO-raad diplomatiek. De VO-raad heeft een speciale werkgroep ‘krimp en ontgroening’ ingesteld, die zich onder meer bezighoudt met bewustwording van de achterban. Ook politiek Den Haag heeft niet bovenmatig veel belangstelling, zegt Niek Kraan, tot voor kort werkzaam bij het ministerie van OCW en sinds 1 januari 2014 consultant bij Twynstra Gudde, waar hij scholen gaat ondersteunen bij het vinden van oplossingen voor krimp. ‘Veel aandacht wordt weggekaapt door het primair onderwijs. De sluiting van basisscholen is nu aan de gang. De impact voor een dorp is heel tastbaar. En er hangt een vleugje romantiek omheen, waarvoor de politiek niet ongevoelig is. Dat heeft het voortgezet onderwijs allemaal niet. Je hebt middelbare scholen in alle maten en soorten. En het is algemeen geaccepteerd dat je er een stuk voor moet fietsen. Maar als er niks wordt geregeld, is er straks binnen een straal van twintig kilometer misschien geen vwo-onderwijs meer te vinden. Dat moet absoluut worden voorkomen.’

Onderwijskaart

VO-scholen zoeken op verschillende manieren samenwerking om zich tegen de krimptrend te wapenen. In Groningen gebeurt dat op provinciale schaal. Scholengemeenschappen hebben er een convenant gesloten om het vo in de gehele provincie opnieuw te ontwerpen. ‘We vertrekken vanuit de bevolkingsontwikkeling en bedenken dan welke onderwijskaart daar het beste bij hoort’, zegt Brugman van het Eemsdeltacollege. ‘Daarna bekijken we hoe we dat eindbeeld kunnen bereiken: fusies, het overhevelen van afdelingen, sluiting van vestigingen, noem maar op. Er moet misschien een systeem van schoolbussen komen.’ Ondanks dat de scholen hebben besloten samen op te trekken, beseft Brugman dat er nog heel wat hobbels aan komen. ‘Het uitspreken van intenties is het gemakkelijkste deel. Het wordt pas moeilijk als je met een collega moet bespreken welke nevenvestiging openblijft en welke dichtgaat.’



Van der Esch probeert door goede spreiding toekomstbestendig vo-onderwijs te bewerkstelligen. 'Mijn organisatie heeft als missie om de Achterhoek te voorzien van een zo divers en zo dekkend mogelijk netwerk van zo kleinschalig mogelijke onderwijsvoorzieningen zo dicht mogelijk bij huis. Boud gezegd betekent dit dat het er niet zo toe doet of de verschillende Doetinchemse scholengemeenschappen, ieder met hun rijke historie, allemaal blijven bestaan. Relevant is op welke manier we in de Achterhoek onderwijs kunnen blijven bieden dat voldoet aan de maatschappelijke vraag. Als dat leidt tot het schrappen van een schoolnaam, dan is dat pijnlijk, maar moeten we het niet nalaten.'

Onderwijsautoriteit

Niek Kraan vindt dat Zeeland het goed aanpakt, met de instelling van een mede door OCW gefinancierde Onderwijsautoriteit, die fungeert als 'krimpregie-orgaan'. 'Deze Onderwijsautoriteit heeft uitgangspunten geformuleerd voor het toekomstige vo-aanbod in de provincie. De oplossingsrichtingen vloeien daar uit voort. Die volgorde is volgens mij belangrijk: eerst gezamenlijk formuleren waar je staat en waar je naartoe wilt in plaats van meteen met allerlei ad-hocoplossingen te komen.' In Groningen zou een Onderwijsautoriteit weinig kans maken, zegt Brugman. 'Wij ontwikkelen liever zelf een model in plaats van weer een nieuw instituut op te richten waaraan we onze problemen uitbesteden.' Limburger Niessen denkt dat 'zijn' regio er wel bij gebaat zou zijn. 'Ik weet dat ze in Zeeland aanvankelijk ook sceptisch waren, maar dat het enthousiasme is toegenomen doordat er in ieder geval een proces op gang is gebracht. In Limburg zitten schoolbestuurders op uitnodiging van de provincie aan een vo-tafel, maar daar wordt vooral veel gepraat. Dus een wat krachtadiger instituut, op regionale schaal, zou ik verwelkomen. Alleen mag het in Limburg geen Onderwijsautoriteit heten, want alleen al door die naam slaat de allergie hier direct toe.'

Gemeentelijke onderwijsgelden

Het al dan niet slagen van samenwerking hangt overigens niet alleen af van de vo-scholen zelf. Onderweg komen ze nog tamelijk veel andere beren op de weg tegen. Allereerst de gemeenten, waarvan het maar de vraag is of ze wel zo happig zijn op samenwerking. Ze hebben weliswaar niets te zeggen over het onderwijs, maar wel over de onderwijshuisvesting. Een school die opgaat in een andere school laat een leeg gebouw achter. Daar zit geen enkele gemeente op te wachten. Maar ook de gemeente die er wat leerlingen bij krijgt is niet altijd blij. De kans is groot dat er wat moet worden bijgebouwd en op die kosten zitten gemeenten vandaag de dag ook niet te wachten. Niessen: 'We weten dat gemeenten de budgetten die ze vanuit het gemeentefonds krijgen voor onderwijshuisvesting voor een aanzienlijk deel aan iets anders besteden. Niet voor niets gaan er geregeld stemmen op om de huisvestingsgelden rechtstreeks naar de scholen over te maken.'



Van der Esch herkent de problematiek, maar heeft ook wel begrip voor de gemeenten. ‘Natuurlijk vinden wij dat gelden die bedoeld zijn voor onderwijshuisvesting daar ook aan moeten worden besteed. Maar we snappen ook dat gemeenten het momenteel financieel zwaar hebben.’ Hij ziet vo-scholen diplomatiek manoeuvreren, omdat ze de gemeente vaak ook op andere manieren nodig hebben. Bijvoorbeeld wanneer het aantal leerlingen op een school nog te groot is om te sluiten, maar te klein om vanuit OCW voldoende financiering te krijgen. ‘Omdat het vo, op een vaste voet na, volledig per leerling wordt bekostigd, dalen de inkomsten bijna even snel als het aantal leerlingen. Maar veel vaste lasten blijven even hoog, ook als een kwart van het gebouw leegstaat. Het helpt wanneer de gemeente het leegstaande deel gebruikt voor een andere voorziening. Bibliotheken zijn je al her en der in scholen gevestigd, maar je kunt ook denken aan de muziekschool en voor mijn part de fysiotherapiepraktijk of de pinautomaat. Om dat voor elkaar te krijgen, hebben school en gemeente elkaar hard nodig.’

Fusietoets

Een tweede beer op de weg is wetgeving uit Den Haag. Allereerst is daar de fusietoets. Scholen die willen samengaan, moeten hun plannen beargumenteerd voorleggen aan de Commissie Fusietoets in het Onderwijs, die eind 2011 is ingesteld om schaalvergroting in het onderwijs tegen te gaan. Niek Kraan herinnert zich het politieke debat in die periode, waarin politieke partijen over elkaar heen buitelden om zich uit te spreken tegen ‘onderwijsfabrieken’, tegen ‘zakkenvullende bestuurders’ en vóór ‘de menselijke maat’. ‘Het maatschappelijke debat heeft die toon behouden. Daar is de fusietoets uit voortgevloeid: fusies tussen scholen zijn in principe verboden, tenzij er zeer goede redenen voor zijn. Jammer is natuurlijk dat de nuance weg is. Want vanuit krimpperspectief is fuseren niet bedoeld om zo groot mogelijk te worden, maar om te overleven. Je hebt twee driekwart-scholen die het zelfstandig niet redden, maar samen wel één stevige school, met een toekomstbestendig onderwijsaanbod kunnen inrichten. De politiek heeft alleen maar gedacht richting bovenkant: een school mag niet groter worden dan zoveel leerlingen. Maar de krimp maakt duidelijk dat er ook een ondergrens is: een school mag niet kleiner worden dan zoveel leerlingen. Daar houdt de fusietoets geen rekening mee.’ Zo konden het Ommelander College in Appingedam en het Fivelcollege in Delfzijl ternaauwernood fuseren. De commissie Fusietoets hecht namelijk aan de aanwezigheid van openbaar én bijzonder onderwijs. Maar omdat de bestuurlijke fusie tussen de twee scholen al was afgerond (een paar maanden voor de instelling van de Commissie Fusietoets), was deze keuzemogelijkheid (‘zo moet de Commissie helaas concluderen’) al verdwenen en dus maakte de ‘institutionele fusie’ niet meer uit. De commissie schrijft ‘dat zij negatief zou hebben geadviseerd’ wanneer de twee Groningse scholen het anders hadden aangepakt. Dat zou beide scholen, gezien de dalende leerlingaantallen, in ernstige problemen hebben



gebracht. Jelma Hoekstra van de VO-raad stelt dat in andere krimpgebieden momenteel wel scholen in de problemen komen, mede vanwege de fusietoets. 'Wij krijgen signalen van schoolbestuurders die voortvarend aan de slag willen met de gevolgen van krimp, maar die aanhikken tegen de bureaucratische rompslomp en de ongewisse uitkomst.'

Beleidsbrief

Om scholen in krimpregio's tegemoet te komen, heeft staatssecretaris Dekker van Onderwijs in een beleidsbrief van mei 2013 aangekondigd de fusietoets te willen aanpassen. Krimp moet een expliciete rechtvaardigingsgrond worden voor fusie. Krimpt de leerlingenpopulatie in vijf jaar tijd naar verwachting met meer dan 15 procent, dan hoeft een fusie niet meer aan de commissie Fusietoets te worden voorgelegd. Bij krimp tussen de 7,5 en 15 procent geldt krimp als rechtvaardigingsgrond en moet de commissie zeer zwaarwegende redenen aandragen om een voorgenomen fusie af te wijzen. Bij een krimp kleiner dan 7,5 procent behoudt de commissie haar huidige afwegingsgronden. De bedoeling is dat deze wijziging nog voor het schooljaar 2014-2015 ingaat. Lang niet in alle gevallen is fusie de oplossing, maar ook alternatieven stuiten op wettelijke belemmeringen, zegt Hoekstra. 'Vaak gaat het met de vo-scholen in de grote kernen qua leerlingenaantallen nog wel goed, maar zijn er problemen op een nevenvestiging. Een oplossing zou zijn wanneer twee besturen het onderwijs op één nevenvestiging zouden delen. Daar heb je geen fusie van de complete scholenorganisatie voor nodig, alleen samenwerking op vestigingsniveau. Dat is momenteel heel lastig.' Scholen zien zich bijvoorbeeld geconfronteerd met de 50 procentregel: een leerling mag per schooljaar maximaal 50 procent van de lestijd volgen op een andere school dan waar hij staat ingeschreven. Dat bemoeilijkt de samenwerking. De VO-raad wil de 50 procentregeling daarom verruimd zien, zodat bijvoorbeeld twee besturen samen gemakkelijker het onderwijs op een nevenvestiging in een dorp kunnen verzorgen. Staatssecretaris Dekker heeft ook op dit punt ideeën: de norm van 50 procent moet niet gemeten worden per schooljaar, maar over de gehele schoolloopbaan. 'Dat zou het bijvoorbeeld mogelijk maken om leerlingen van hele kleine groepen in de bovenbouw van verschillende vmbo-scholen te clusteren, terwijl ze in de onderbouw op hun eigen school blijven', zegt Niessen, die deze oplossing wel ziet zitten. In april 2014 komt de staatssecretaris met uitgewerkte maatregelen.

Keuzes maken

Niek Kraan vindt dat schoolbesturen ook verder moeten kijken dan naar wettelijke belemmeringen. 'Het is natuurlijk belangrijk om die weg te nemen en daar wordt door de staatssecretaris ook hard aan gewerkt. Maar los daarvan kunnen scholen nu al afspraken maken over het onderwijsaanbod: de een specialiseert zich in A, de ander in B. Een leerling



kan gelijk voor de juiste school kiezen of daar in een later stadium naar worden overgeschreven. Dat scholen goed samenwerken, is dan uiteraard wel een voorwaarde. Of als die specialisatie maar een kwart van de onderwijstijd vergt, dan valt die leerling binnen de 50 procentregel en is er niets aan de hand. Mijn punt is dat dalende leerlingaantallen dwingen tot het maken van keuzes. Scholen denken nog te veel vanuit de status quo: we bieden alles aan en ook met 30 procent minder leerlingen willen we dat blijven doen. Dat kan niet.' Overigens doet zich ook hier een wettelijke belemmering voor: havo- en vwo-scholen zijn verplicht alle vier de bestaande profielen aan te bieden (cultuur & maatschappij, economie & maatschappij, natuur & techniek en natuur & gezondheid). Staatssecretaris Dekker wil ook dit veranderen: scholen moeten de mogelijkheid krijgen om met elkaar af te spreken dat de ene bijvoorbeeld alleen profiel 1 en 2 aanbiedt en de ander alleen profiel 3 en 4. 'Maar er is ook nu al veel differentiatie en specialisatie mogelijk', zegt Kraan. 'Zeker in het vmbo. Je kunt beter afspreken dat de ene school het techniekonderwijs doet en de ander zorg en welzijn. Dat is beter dan elkaar blijven beconcurreren op een totaalaanbod.'

Hoofdstuk

3.

Zorg

ULRUM
Prijst zijn
vrijwilligers



Alle gemeenten staan voor de enorme uitdaging om invulling te geven aan hun nieuwe verantwoordelijkheden in het sociale domein. In krimpregio's is de uitdaging zo mogelijk nog groter. De vergrijzing slaat er harder toe en het kost meer moeite om het zorgaanbod op peil te houden.

De dorpen Ulrum (gemeente De Marne) en Warffum (gemeente Eemsmond) zagen in 2013 een grote ouderenvoorziening sluiten. In plaats van bij de pakken neer te gaan zitten, zijn actieve bewoners vast van plan de regie in handen te nemen. 'Het is duidelijk dat niet alle heil van de gemeente komt', zegt 'dorp van de toekomst' Ulrum. In Warffum hebben drie professionele zorgkenners het initiatief genomen om zelf een kleinschalige woonvoorziening voor ouderen te realiseren. Voor het opzetten van een geoliede vrijwilligers-organisatie lonken ze naar een deel van het gemeentelijk Wmo-budget. 'Het past precies bij de nieuwe verhoudingen in de participatiesamenleving.'

Zorginstellingen in Groningen proberen telezorg uit. Cliënten kunnen beeldbellen met hulpverleners. Daarnaast wordt beeldcontact met andere partijen steeds belangrijker. 'We krijgen veel met de gemeente te maken.'



Ulrum en Warffum organiseren ouderenzorg

De dorpen Ulrum (1450 inwoners, gemeente De Marne) en Warffum (2350 inwoners, gemeente Eemsmond) kregen in 2013 allebei te maken met sluiting van een zorg-centrum voor ouderen. Na de teleurstelling kwam het initiatief. De bewoners halen alles uit de kast om de zorg voor elkaar te organiseren.

In het voorjaar van 2013 verdween woonzorgcentrum Asingahof uit Ulrum. 'De zorg van overheidswege krimpt net zo hard als de bevolking', zo verklaart Marianne van der Velden de aftocht. Ze is actief betrokken bij de werkgroep DörpsZörg, die ongeveer op hetzelfde moment werd opgericht, met als doel 'het naar elkaar omzien' te stimuleren. De werkgroep komt niet uit de lucht vallen, want Ulrum barst van de activiteit. Onder de verzamelnaam Ulrum 2034 vinden tal van projecten plaats, die de leefbaarheid en de saamhorigheid moeten versterken. Het jaartal 2034 is niet toevallig gekozen. Het is dan 200 jaar geleden dat in Ulrum de Afscheiding plaatsvond, het ontstaan van de gereformeerde kerk uit de Nederlands Hervormde Kerk. Afscheiden wil Ulrum zich niet, maar een eigen koers varen wel.

'We hebben een netwerk van vrijwilligers opgezet, verspreid over het hele dorp. Daarmee hebben we droomsessies georganiseerd, waarin iedereen kon meepraten over wat we met Ulrum willen en wat we van elkaar mogen verwachten', zegt Van der Velden. Een belangrijke conclusie: ouderen moeten in hun eigen dorp kunnen blijven wonen. 'Dat betekent dat we woningen moeten aanpassen. Er gaan ook stemmen op om een gemeenschappelijke voorziening te bouwen.'

Eigen energie

Hans van der Heide is voorzitter van DörpsZörg en tevens raadslid van De Marne. Hij weet hoe de inwoners van Ulrum denken en hoe de gemeente in elkaar zit. En hij heeft geleerd van het verleden. 'In 2002 hadden we al een dorpsvisie voor Ulrum. Die werd keurig bij de gemeente gedeponereerd en met lof overladen. Maar van de uitvoering kwam niet veel terecht. We pakken het nu anders aan. De huidige tijd vraagt daar ook om. Het is duidelijk dat niet alle heil van de gemeente komt. We gaan op zoek naar wat we zelf willen en naar de energie en middelen die nodig zijn om onze wensen te realiseren. Daarna kijken we hoe andere partijen ons kunnen bijstaan. We vragen dus niet op voorhand om geld. We willen zelf bepalen welke kant het op moet met Ulrum. En natuurlijk komt er daarna vanzelf een moment dat we partijen als de gemeente nodig hebben. En zullen we ook met professionele zorgpartijen om de tafel gaan, om aan te geven hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan onze wensen. Dat willen we allemaal in goed overleg doen, maar wel op basis van de visie die we als bewoners nu zelf aan het maken zijn.'



Vanwege de actieve en eigentijdse inzet van de bewoners, kreeg Ulrum 1,5 miljoen euro van de provincie Groningen om de leefbaarheid te verbeteren. Een belangrijk deel wordt gebruikt voor verbetering en aanpassing van woningen, een ander deel voor de aankoop van een pand dat moet gaan fungeren als dorpscentrum van waaruit ondermeer de dorpszorg georganiseerd gaat worden.

Warffum

Ulrum kan veel afkijken van het twintig kilometer verderop gelegen Warffum. Daar viel in de zomer van 2013 het doek voor verzorgingshuis Warfheem. De sluiting was al twee jaar eerder aangekondigd en leidde in korte tijd tot een storm van protest. Nagenoeg alle volwassen Warffumers tekenden een petitie om hun ongerustheid over de toekomst te uiten en om te pleiten voor behoud van brede zorg in het dorp. De zorgaanbieder overwoog nog een nieuw gebouw met grootschalige verpleegzorg. 'Een grote instelling met gesloten deuren, daar zagen we niets in', zegt Diane Beerlage. 'Daar kwam bij dat de groep kwetsbare ouderen die tot dan toe terecht konden in het verzorgingshuis naar een ander dorp moest. Tot dan toe waren vrijwilligers betrokken bij de dienstverlening aan deze ouderen in Warfheem, maar die zouden bij omvorming tot verpleeghuis ook niet meer welkom zijn. Zo haal je de betrokkenheid bij de zorg weg uit het dorp.'

Beerlage kwam zes jaar geleden uit Noord-Brabant als basisschooldocent naar Warffum en liet zich bij gebrek aan werk omscholen tot wijkverpleegkundige. Samen met twee dorpsgenoten die eveneens thuis zijn in de zorg, is ze nu de drijvende kracht achter 'GoudOud in Warffum', een plan voor wonen, zorg en welzijn. De visie achter het plan: iedere bewoner moet zo lang als hij of zij wil in Warffum kunnen wonen, ook als daar zorg bij nodig is. Allereerst door het mogelijk te maken dat mensen langer in hun eigen huis kunnen blijven. Maar daarnaast groeide al snel het idee om voor kwetsbare ouderen een aantal zelfstandige wooneenheden te bouwen in de vorm van een hofje, met zorg in de nabijheid. Geen verzorgingshuis op de ouderwetse manier dus, maar zelfstandige appartementen, met een gemeenschappelijke ontmoetingsruimte, kamers voor revalidatie (kortdurende opvang) en met ondersteunende zorgvoorzieningen. Het plan kwam tot leven en zo werd iets wat aanvankelijk was afgesloten na overleggen tussen de zorgaanbieder, de woningcorporatie en de gemeente, heel snel een krachtig plan van de bewoners zelf. 'Wel hebben we de contacten met alle partijen goed onderhouden', zegt Beerlage. 'Zo heeft de gemeente meebetaald aan een haalbaarheidsonderzoek voor het hofje en draait ze mee in een werkgroep met de woningcorporaties en ons. De gemeente heeft gezegd dat ze nu even op de handen gaat zitten, om te voorkomen dat ze de regie overneemt. Daar kunnen wij ons in vinden. Het is voor hen ook nieuw, zo'n burgerinitiatief.'



Maar op de handen zitten betekent wat ons betreft niet dat we van de gemeente geen inspanning verwachten. De gemeente moet die bij een burgerinitiatief als GoudOud alleen anders invullen.'

Vrijwilligersorganisatie

Inmiddels zijn de trekkers van het project GoudOud druk bezig om een georganiseerd en geschoold vrijwilligersnetwerk te ontwikkelen. De mensen die al hielpen in Warffhem hebben door de sluiting een jaar buitenspel gestaan. En bovendien vraagt het zelf organiseren van de zorg veel meer van de bewoners. 'Het opzetten van een goede vrijwilligersorganisatie is een belangrijke prioriteit', zegt Beerlage. Het initiatief in Warffum is in mei 2013 tot krimpexperiment van het ministerie van BZK verkozen en krijgt nu met name ondersteuning om dit vrijwilligersnetwerk goed op te zetten.

Maar de ideeën van de Warffumse initiatiefnemers reiken verder. Ze hebben hun oog laten vallen op een deel van het gemeentelijke Wmo-budget. 'We maken de beweging van een vrijwilliger die hielp in een interne zorginstelling naar een vrijwilliger die bij de mensen thuis komt en waar geen zorginstelling bovenstaat die precies zegt wat ze moeten doen. Daar komt ook scholing bij kijken. Dat willen we graag zelf gaan doen. Het past precies bij de nieuwe verhoudingen in de participatiesamenleving. Tegelijkertijd moet je taken en rollen wel goed afbakenen. De gemeente biedt via de Wmo thuiszorg aan, de verzekeraar is verantwoordelijk voor de persoonlijke verzorging. Daarnaast blijft er een behoorlijke taak over voor vrijwilligers en mantelzorgers.

Wij hebben gezegd dat we die zelf willen oppakken, gefaciliteerd door de gemeente. Wij weten als geen ander wat de mensen in het dorp beweegt.' Bovendien kan het dorp het goedkoper dan de gemeente, denkt Beerlage. 'Hetgeen niet wegneemt dat er een prijskaartje aan blijft hangen. Het is nu afwachten of de gemeente bereid is dit deel van het Wmo-budget aan het dorp over te dragen.'

Hofje

De grootste vraag blijft nu of er een hofje gerealiseerd gaat worden. 'We zijn nu druk bezig om de cijfers boven water te halen. Er komt straks een kloof tussen het zorgaanbod dat in de eigen woning mogelijk is en de zorgvraag. Die woning moet dus geschikt worden gemaakt, maar daar hebben mensen niet altijd zelf de middelen voor. De gemeente ziet daar ook een grote kostenpost komen, en de corporatie ook voor haar huurwoningen. Door onderzoek te laten doen, hopen we aan corporaties en andere investeerders te kunnen laten zien hoe groot de behoefte is aan hofwoningjes.'



Een ander probleem is dat de ouderen die er gaan wonen veelal een koopwoning leeg zullen achterlaten. Maar ook daar heeft Warffum een oplossing voor. ‘We kijken of we bijvoorbeeld een woonzorgcoöperatie kunnen oprichten die leegkomende particuliere woningen in beheer neemt en dan verhuurt aan jonge mensen. Het eigendom van de woningen verandert niet, maar je kunt er wel voor zorgen dat de vertrokken oudere er geen kosten meer aan heeft én dat een jongere in Warffum blijft. Al dit soort vraagstukken openbaren zich als je bezig bent met dit proces.’

Voorhoede

Diet Hensums, adviseur Zorg en Welzijn bij KAW Architecten, is als projectcoach bij de initiatieven in Ulrum en Warffum betrokken. Hoeveel hobbels er ook nog te nemen zijn, ze is laaiend enthousiast over de bewoners. ‘Ik vind het echt ongelooflijk knap dat de mensen niet in boosheid zijn blijven hangen, maar heel snel de omslag hebben gemaakt naar de toekomst. Je merkt dat mensen op dit moment razendsnel wennen aan het idee dat ze de dingen zelf moeten betalen en organiseren. Soms individueel, soms als gemeenschap. De inwoners van Ulrum en Warffum bevinden zich echt in de voorhoede. Ze denken buiten de gebaande paden en komen met hele concrete oplossingen voor hun vraagstukken, zonder de instituties van zich te vervreemden. Dat is waanzinnig moeilijk, want de professionalisering heeft van de zorg een zeer complex systeem gemaakt. In Ulrum brengen ze zorg terug tot iets wat bij de normale infrastructuur van een dorp hoort en de verantwoordelijkheid is van de mensen die je kent. Ik sprak een wethouder die regelmatig gesprekken heeft met de bewoners van Warffum. Hij was een beetje bezorgd. “Het zijn goede gesprekken, maar ze vragen me niks!”, zei hij. Ik legde hem uit dat de bewoners heel veel aan hem hebben. Hij denkt mee, hij boort zijn netwerk aan, zet ambtenaren in de goede stand als dat nodig is. Meer is tot dusverre niet nodig. Natuurlijk komt er een moment dat het ook over geld gaat. Bijvoorbeeld als het dorp een deel van het Wmo-geld in eigen beheer wil krijgen. Ik hoop echt dat de gemeente daartoe bereid is.’



Cliëntgedreven telezorg

Om de communicatie tussen zorgbehoevenden en zorgprofessionals in krimpgebieden op peil te houden, schieten de telezorginitiatieven momenteel als paddenstoelen uit de grond. Kansrijke technologie is er in overvloed. De kunst is om niet te beginnen bij technologie, maar bij de behoeften van cliënten.

Telezorg is hot. Met name in krimpgebieden kan zorg op afstand via een beeldscherm een nuttig middel zijn. De zorg staat onder druk, doordat zorgbehoevenden minder vaak een beroep kunnen doen op een plek in een instelling. Daarbij komt dat de zorgvraag in krimpgebieden harder stijgt, als gevolg van de bovengemiddelde vergrijzing. Tegelijkertijd neemt het aantal jongeren af, waardoor er een tekort aan personeel dreigt. Deze ontwikkelingen bij elkaar hebben eraan bijgedragen dat de afgelopen jaren een groot aantal telezorginitiatieven het licht zag, om de continuïteit van de zorg toch te waarborgen. Juist omdat het nog pionieren is, slagen ze niet allemaal. Zo kampt Groningen nog steeds met de kater van Koala. Dat staat voor 'Kijken op afstand, een logisch alternatief' en was in 2007 en 2008 een project gefinancierd door Thuiszorg Groningen, KPN en zorgverzekeraar Menzis. Mensen konden via de afstandsbediening van hun televisie contact leggen met een verpleegkundige, was het idee. Maar in de praktijk werkte het niet zo. 'Achteraf gezien was het te zeer een door technologie gedreven project', zegt Karin Kalverboer. Ze is directeur van het Zorg Innovatie Forum, een initiatief van 22 zorgaanbieders, zorgverzekeraars, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Kalverboer is tevens voorzitter van de werkgroep Zorg van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. 'Op grote schaal kregen mensen een kastje in huis, waarmee van alles mogelijk was. Maar over de vraag wat de toegevoegde waarde was voor die mensen, was onvoldoende nagedacht. Daarnaast was er te weinig aandacht voor het leren omgaan met de apparatuur. De evaluatie van het project door de Rijksuniversiteit Groningen heeft veel waardevolle lessen opgeleverd. Belangrijk is dat projecten die niet gedreven worden door het belang van de cliënt, maar door andere belangen – commercie, bezuinigingen, prestige – gedoemd zijn te mislukken. Bewoners zijn zich er zeer bewust van wanneer ze een oplossing krijgen opgedrongen waar ze niet op zitten te wachten.'

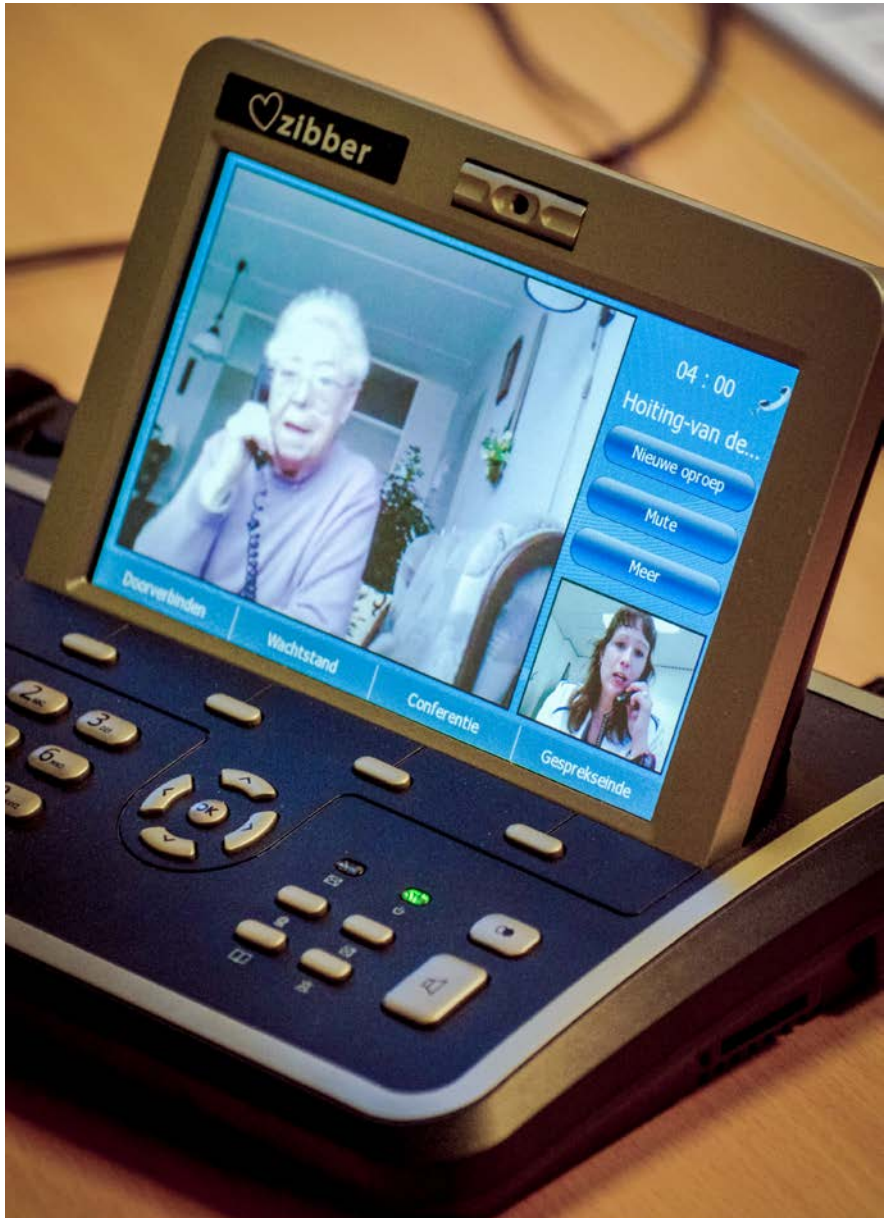


Kleinschalig

Zorgketen Oosterlengte had de lessen van Koala geleerd, toen ze begon aan het project Beeldzorg. ‘Koala maakte veel mensen sceptisch over onze plannen’, zegt Brouwer, manager Thuiszorg van Oosterlengte, dat werkzaam is in Oldambt, Pekela en Bellingwedde. Beeldzorg begon in 2011 als een pilot, een paar jaar nadat Koala was geflopt. ‘Iedereen snapt dat nieuwe technologie een belangrijke bijdrage kan leveren aan goede zorg in onze krimpregio. Maar alles staat of valt bij een zorgvuldige implementatie.’ Daar is Brouwer tot op heden mee bezig. Hij begon op zeer kleine schaal, in Pekela. ‘Daar kregen drie cliënten van boven de tachtig en zonder enige ervaring met internet of zorg op afstand een beeldtelefoon. We wilden geen grootse en meeslepende start, maar juist heel voorzichtig uitproberen of dit een goede keuze was.’ De beeldtelefoon is een gewone telefoon met een aanraakbeeldscherm. ‘Het was zo’n succes dat deze mensen het apparaat een half jaar later, toen de pilot afliep, niet meer wilden inleveren. De beeldtelefoon was onderdeel geworden van hun bestaan. “We hebben ons sociale leven weer terug”, zeiden ze. Dat was een goede start.’

Bewezen technologie

De keuze voor de beeldtelefoon kwam niet uit de lucht vallen. ‘We hebben lang nagedacht over de hardware’, zegt Brouwer. ‘In het land wordt gestrooid met iPads, maar wij besloten dat niet zomaar over te nemen. We wilden eerst weten wat er allemaal op de markt is, wat bewezen technologieën zijn en wat eindgebruikers ervan vinden. Daarom organiseerden we een markt, waarop leveranciers hun spullen konden laten zien aan mensen uit cliëntenraden, patiënten- en ouderverenigingen en personeelsleden. Uiteindelijk kwamen we uit bij een beeldtelefoon.’ Om het gebruik ervan onder een grotere groep cliënten mogelijk te maken, zocht Brouwer contact met het Zorg Innovatie Forum, dat betrokken is bij het Europese project iAge. Een van de doelen van iAge is om ouderen langer zelfstandig en actief te houden, ondersteund door technologie. Inmiddels maken 40 cliënten van Oosterlengte gebruik van de beeldtelefoon, de bedoeling is dat het er ongeveer 75 worden. Met één druk op het aanraakscherm maken ze contact met een verpleegkundige van Oosterlengte. Of andersom. Er ontstaat een gesprek, de cliënt kan zeggen hoe het gaat en de verpleegkundige kan zelf een inschatting maken. Op deze manier is er wel frequent contact, maar blijft er meer tijd over voor hulp die niet via de beeldtelefoon kan worden geboden.



Boodschappen

Sinds februari 2014 is ook de stichting Welzijn Oldambt via het apparaat bereikbaar. ‘Samen met de provincie Groningen willen we kijken hoe we ook partijen als woningcorporaties, ziekenhuizen en huisartsen geleidelijk kunnen aansluiten. Daarnaast staat ook Albert Heijn op de wensenlijst, zodat mensen via de beeldtelefoon hun boodschappen kunnen bestellen. Voor de cliënt is het allemaal heel overzichtelijk. Ze drukken op een beeldmerk en hebben direct verbinding. Ook met hun naasten. Ze kunnen een foto van bijvoorbeeld een zoon of dochter op het scherm zetten waarna ze daar alleen maar op hoeven te drukken om die aan de lijn en in beeld te krijgen.’ Zo draagt de beeldtelefoon ook bij aan het ontlasten van mantelzorgers.

Oosterlengte loopt ook tegen belemmeringen aan. De belangrijkste is dat internetverbindingen niet overal beschikbaar of stabiel genoeg zijn, zegt Brouwer, tevens raadslid in Delfzijl. ‘Er zijn gebieden waar zelfs nog geen telefoonkabel in de grond zit. Daar hebben wij wel klanten. Die kunnen we helaas niets aanbieden. Met de krimp dreigt het voor kabelaanbieders nog oninteressanter te worden om in dit gebied te investeren. We zullen dit probleem echt op de agenda van de politiek moeten zien te krijgen.’

GGZ

Niet alleen voor ouderen is telezorg in opkomst. GGZ-instelling Lentis (voorheen GGZ Groningen) begon in februari 2013 in Oost-Groningen met een pilot voor jong dementeerenden, jongeren met autisme en cliënten met psychiatrische aandoeningen. Lentis koos wel voor iPads, zegt projectmanager Telezorg Francis Kroese. ‘We hebben er 115 uitgezet bij cliënten en 40 onder medewerkers. Daarnaast houden we vijf iPads beschikbaar voor crisissituaties.’ Kroese vindt de iPad voordelen hebben boven de beeldtelefoon. ‘In ieder geval voor onze doelgroep. We hebben behoefte aan een mobiel systeem, om snel te kunnen reageren bij een calamiteit. Ik kan me voorstellen dat dit in de ouderenzorg net iets anders ligt.’

De ervaringen tot dusverre zijn vergelijkbaar met die van Oosterlengte. ‘We begonnen in Delfzijl en zijn daarna verder noordwaarts gaan uitrollen. Cliënten blijken binnen een of twee weken aan het apparaat gewend. Ze ontdekken bovendien de mail en de social media. Daarnaast staat Skype op de iPad, en je merkt dat veel cliënten daar gebruik van maken om contact op te nemen met familie en vrienden. Dit alles verklaart waarom de meesten zeggen dat de iPad hun sociale leefomgeving vergroot.’ Ook de behandelaars zijn volgens Kroese enthousiast. ‘Die kunnen dankzij een 3G-verbinding ook contact leggen met cliënten wanneer ze onderweg zijn.’



Ook Lentis ervaart de kwaliteit van internet- en mobiele telefonieverbindingen als de grote bottleneck in Oost-Groningen. 'In Delfzijl gaat het goed, maar in delen boven de stad Groningen is het bereik ronduit slecht. Ons systeem werkt het beste als er WiFi is. Dat leveren wij onze cliënten dan ook. Al zijn er ook voor ons grenzen. We hebben het afgelopen jaar drie cliënten gehad waar geen kabel in de grond lag en waarbij de aanlegkosten zo hoog waren dat ook wij ervan hebben moeten af zien. Dat is erg zonde, want ook die mensen willen we zo goed mogelijke zorg bieden.'

Huisarts en gemeente

Op dit moment kunnen cliënten contact leggen met een behandelaar van Lentis. Prioriteit nummer één is volgens Kroese om huisartsen op het systeem aan te sluiten. 'Die hebben we vaak nodig bij een gesprek, maar in de praktijk lukt dat meestal niet. Via beeldbellen wordt het een stuk gemakkelijker.'

Een volgende belangrijke partner komt nu snel in beeld: de gemeente. Lentis heeft, samen met Menzis, via de beleidsregel Zorginfrastructuur subsidie gekregen om Telezorg de komende vijf jaar verder uit te bouwen. De beleidsregel verdwijnt echter per 1 januari 2015, omdat AWBZ-zorg buiten instellingen onder de verantwoordelijkheid komt van gemeenten en de thuisverpleging onder de verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraar. 'We krijgen dus veel met de gemeente te maken', zegt Kroese, die tevens beoogd gemeenteraadslid van Opsterland is. 'De jeugdzorg en de nieuwe taken in de Wmo betekenen dat we straks goede partners moeten worden om in deze krimpregio de ggz-zorg betaalbaar en op een kwalitatief hoog niveau te houden.'

Kennis ontsluiten

Karin Kalverboer van het Zorg Innovatie Forum is blij dat ict-oplossingen een steeds belangrijker rol gaan spelen. Tegelijkertijd waarschuwt ze voor te veel initiatieven. 'Op zich is het goed dat er overal wordt geëxperimenteerd. Onze visie is dat je zoveel mogelijk moet organiseren op een niveau dicht bij cliënten. Zo voorkom je subsidiegedreven projecten en bevorder je oplossingen waarbij bewoners zich betrokken voelen, omdat naar hun wensen wordt geluisterd. Waar we wel voor moeten zorgen, is dat alle opgedane kennis wordt ontsloten. Nu zie ik het wiel nog te vaak opnieuw uitgevonden worden. Dat is zonde. Je kunt gebruik maken van elkaars ervaringen en elkaar ondersteunen bij het wegnemen van barrières. Juist die verbindingen proberen wij als Zorg Innovatie Forum te leggen.'

Hoofdstuk

4

Leefbaarheid en Voorzieningen



Nergens wordt de complexiteit van het begrip burgerparticipatie beter zichtbaar dan in krimp dorpen. De zoektocht naar nieuwe verhoudingen tussen bewoners enerzijds en de gemeente en andere instituties anderzijds is in volle gang. In het Groningse Kloosterburen begint het initiatief SintJan vruchten af te werpen. Gemakkelijk ging het niet. 'Wat wij met elkaar verbinden, ligt in de gemeentelijke organisatie verspreid over verschillende afdelingen die nauwelijks contact met elkaar hebben.' Tegelijkertijd stelt een onderzoek van de Universiteit Wageningen dat de inwoners van Kloosterburen niet goed weten wat SintJan is, terwijl de initiatiefnemers vinden dat 'de inwoners hun betrokkenheid concreet laten zien'.

In het Friese Burum probeert de gemeente Kollumerland het burgerinitiatief te stimuleren. 'Je merkt dat dorpen sterk zijn in bijvoorbeeld het organiseren van feesten, maar als je ze wilt meenemen in dit soort ontwikkelingen, dan vergt dat goede begeleiding.' Een dorpsportaal moet aanzetten tot digitaal contact tussen bewoners onderling en met de gemeente. 'Het lastige is dat de mensen elkaar hier rechtstreeks ook goed weten te vinden', zegt de Vereniging Dorpsbelangen.



Kloosterburen voor de troepen uit

In het debat over krimp, leefbaarheid en burgerschap is SintJan in Kloosterburen een van de meest besproken initiatieven. De veelomvattende visie – SintJan gaat over wonen, werken, zorg, cultuur en ecologie – kreeg regelmatig lof toegezwaaid. Tegelijkertijd ondervond initiatiefneemster Anne Hilderink sinds ze er in 2007 aan begon, nogal wat weerstand. Een recent onderzoek van de Universiteit Wageningen plaatst kritische kanttekeningen bij SintJan.

Rond 1175 stichtten Norbertijner monniken het eerste klooster in de provincie Groningen in Kloosterburen. De kloosterlingen zorgden voor ouderen en zieken en domineerden het culturele en economische leven. De katholieke enclave Kloosterburen (ruim 600 inwoners, gemeente De Marne) dankt er haar naam aan. Een groep mensen uit het dorp en de omgeving nam het initiatief krimpend Kloosterburen nieuw leven in te blazen, met het kloosterterrein als inspiratiebron. Al in 2003 stelden de bewoners een dorpsvisie op. Ze vonden dat Kloosterburen over een ‘verborgen schat’ beschikt. Op het voormalige kloosterterrein bevinden zich de Nederlands Hervormde kerk, de Rooms-katholieke Cuypers kerk, de middeleeuwse dorpsboerderij OldeKlooster, een kloostertuin, een hertenkamp en het verpleeg- en verzorgingshuis Olde Heem.

Het idee was dit religieuze erfgoed een centrale plek in het dorp en in het gebied te laten zijn en opnieuw te ontwikkelen.

Zo ontstond SintJan, een initiatief dat wonen, werken, zorg, cultuur en ecologie met elkaar verbindt. In 2007 presenteerden de initiatiefnemers, waaronder kunstenares Anne Hilderink, hun ideeën. ‘Pas in 2012, toen ik ons plan presenteerde op een bijeenkomst in Amsterdam, realiseerde ik me hoezeer wij in de frontlinie van burgerinitiatief zaten’, zegt Hilderink. ‘Veel aanwezigen beseften dat er een nieuwe manier nodig was om de publieke ruimte te ontwikkelen. Wij waren het toen al jaren aan het doen. Heel veel van wat ik in die periode aan obstakels was tegengekomen, viel met dit besef op zijn plek. Natuurlijk waren de partijen waarmee wij te maken hebben, nog niet toe aan onze ideeën. Verwarrend was dat iedereen enthousiast reageerde, zonder echt te begrijpen waarmee we bezig waren. En natuurlijk leidde dat tot allerlei misverstanden tussen ons, de bewoners van Kloosterburen en bovenal de instituties waarmee we te maken hadden. Als pionier zie je op dat moment niet hoever je voor de troepen uitloopt.’

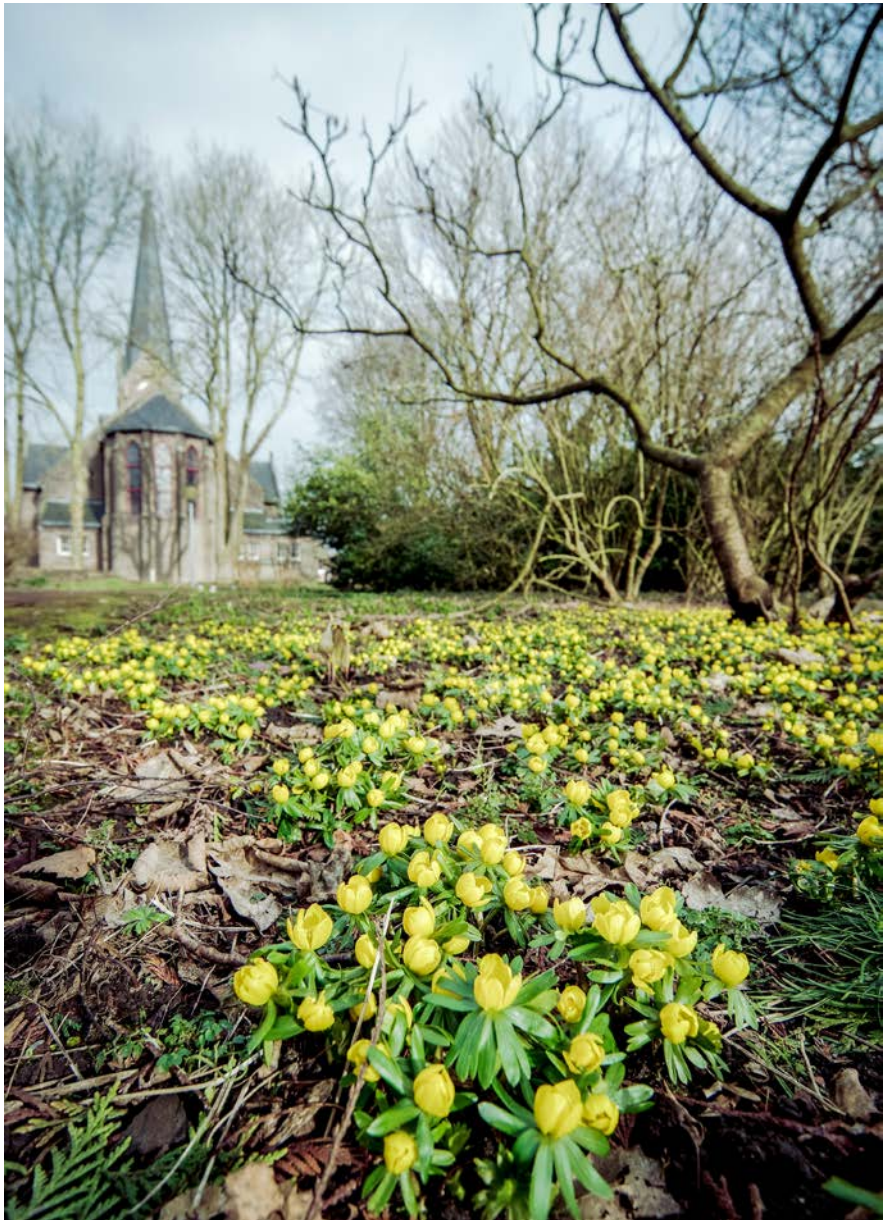


Werkwijze gemeente

In 2011 schreef de gemeente De Marne in een visie op burgerparticipatie: ‘Initiatieven van burgers – buiten de eigen beleidsagenda van de gemeente – treden we open en in beginsel positief tegemoet. We reageren er vlot op en houden contact met de initiatiefnemers.’ In hetzelfde jaar 2011 stelde de Vereniging van Dorpsbelangen Kloosterburen in een overleg met de gemeente: ‘In 2003 is met veel inzet van dorpsbewoners de dorpsvisie over Kloosterburen gerealiseerd. Helaas heeft de gemeente er niets mee gedaan.’

Hilderink begrijpt nu beter waar ze tegenaan loopt. ‘Toen we begonnen, bleek ons plan precies alle belangrijke beleidslijnen van de gemeente te ondersteunen. We dachten iets aan te bieden waar de gemeente bij uitstek behoefte aan had. We hebben ook nooit te horen gekregen dat dit niet zo is. Maar in de praktijk is de werkwijze van de gemeente en de provincie niet toegerust op het ontwikkelen van een initiatief als SintJan. Wat wij met elkaar verbinden, ligt in de gemeentelijke organisatie verspreid over verschillende afdelingen die nauwelijks contact met elkaar hebben. Om die reden kregen we van de gemeente – en ook van de provincie Groningen – het verwijt dat wij shopten van de ene naar de andere ambtenaar. Terwijl wij niet anders konden dan met verschillende ambtenaren contact zoeken, omdat er niet één was die vanuit de breedte van ons totaalplan dacht. Ik heb geleerd dat burgerparticipatie vooral binnen de overheid zelf om een enorme cultuuromslag vraagt. Wij worden op ik weet niet hoeveel symposia uitgenodigd om over ons initiatief te vertellen. Bijna altijd zijn die bijeenkomsten gericht op mensen die beleid moeten uitvoeren. Ze praten erover alsof burgers nog moeten worden opgevoed in initiatief nemen. Er zijn enorme bewegingen in het land gaande.

Burgers verlangen ernaar om de dingen op een andere manier te ontwikkelen, zeker in hun directe omgeving en willen hier ook graag verantwoordelijkheid in nemen. Bovendien barsten ze van de deskundigheid. Daar zou de overheid het voordeel van moeten zien, maar in de praktijk kijkt ze gewoon niet op die manier. En dus lopen juist de mensen die iets willen en kunnen tegen een muur aan.’ Zoals de gemeente is opgedeeld in niet communicerende kolommen, zo geldt dat ook voor andere instituties, meent Hilderink. ‘De betrokken zorginstellingen denken dat SintJan draait om zorg, de woningcorporatie vertrekt vanuit het bouwen van woningen. Uit de totaalvisie pakken ze telkens het onderdeel dat binnen hun kader past en de andere onderdelen beschouwen ze niet als hun verantwoordelijkheid. In het SintJanplan is alles met alles verbonden.’



Evaluatieonderzoek

In november 2013 presenteerde de Universiteit Wageningen een onderzoek naar SintJan. De onderzoekers onderschrijven wat Hilderink stelt: instituties denken institutioneel. Lastig genoeg concludeerden de onderzoekers dat ook de bewoners van Kloosterburen niet goed weten wat SintJan nu eigenlijk is. 'SintJan zou meer kunnen uitgaan van wat er bij de bewoners leeft of kunnen inzetten op een bewustwordingsproces over de gevolgen van krimp', zegt een vertegenwoordiger van de Vereniging Dorpsbelangen tegen de onderzoekers. Bovendien richt SintJan zich vooral op diezelfde vermaledijde instituties. 'Hoewel dorpsbewoners een rol moeten krijgen in de uitvoering van de plannen, worden ze niet actief betrokken bij de ontwikkeling.' De onderzoekers adviseren om aansluiting te zoeken bij de dingen die de bewoners van Kloosterburen bezighouden. Hilderink heeft actief meegewerkt aan het onderzoek. Ze stelt dat, net als bij de instituties, de integrale visie ook voor Kloosterbuurders niet zomaar herkenbaar is. 'Het plan spreekt heel erg tot de verbeelding en is met het dorp tot stand gekomen. Maar in de praktijk verbinden bewoners zich met dat onderdeel van het plan waarmee ze affiniteit hebben.'

Betrokkenheid

Hilderink vindt dat de onderzoekers te veel zijn uitgegaan van de vraag of het dorp wel achter de plannen staat. 'Maar dat is niet de goede vraag. Het gaat erom dat er voldoende bewoners zijn die zich willen inzetten voor de ontwikkeling die je voorstaat en dat die inzet het gewenste resultaat oplevert. En dat blijkt zo te zijn. De kloostertuin is in ontwikkeling dankzij een groep vrijwilligers. Maar je kunt niet zeggen: het hele dorp wil een kloostertuin. Toen de gemeentelijke bibliotheek werd gesloten is er een dorpsbibliotheek opgericht. Die fungeert ook als ontmoetingspunt en wordt beheerd door vrijwilligers. Dat werkt. Een andere groep zet zich vrijwillig in om zorg te verlenen aan verstandelijk gehandicapten en ouderen. Dankzij ons initiatief kunnen die in Kloosterburen blijven wonen, anders was verzorgingshuis Olde Heem vertrokken. Het is fantastisch om te zien hoeveel energie er loskomt. Er zijn mensen opgestaan om te komen verbouwen en om zorg te verlenen. Maar je kunt niet zeggen dat het hele dorp zich wil inzetten voor gehandicapten. Telkens gaat het om de vraag: lukt het om voldoende mensen met het initiatief te verbinden? En levert het op wat de bedoeling was? Als je zo kijkt, zie je dat we zichtbare resultaten boeken en dat mensen hun betrokkenheid concreet laten zien. Natuurlijk niet iedereen, maar wel voldoende.' Hilderink is blij dat alle inzet nu vruchten afwerpt en dat het SintJanplan zich nu over de volle breedte ontwikkelt. Ze realiseert zich ook dat ze naïef aan het project is begonnen en dat het veel tijd en inzet vraagt van direct betrokkenen om zo'n nieuwe manier van denken handen en voeten te geven. 'Nieuwe ontwikkelingen roepen veel weerstand op. Misschien ook wel terecht, want je hebt ook tijd nodig om werkelijk inzicht te krijgen. Alle goede dingen komen langzaam.'



Burum tussen digitaal en echt contact

De provincie Friesland en de gemeente Kollumerland c.a. zijn sinds drie jaar bezig met het ontwikkelen van een 'dorpshuis nieuwe stijl' in de kern Burum, in de vorm van een digitaal portaal. De Vereniging Dorpsbelangen probeert bewoners warm te krijgen voor het initiatief. Want eind 2014 moet het dorp de volledige verantwoordelijkheid overnemen.

Via de Europese Unie (project 'Vital Rural Area'), de provincie Friesland en de gemeente Kollumerland c.a., landde het project 'dorpshuis nieuwe stijl' in december 2010 in Burum (625 inwoners). 'We hadden een dorp voor een pilot nodig', zegt senior beleidsadviseur Marcella Jansen van de gemeente. 'Het leek ons goed om een dorp te zoeken waarvan wij dachten dat er een behoorlijk potentieel aan vrijwilligers en enthousiasme zit. Zo kwamen we uit bij Burum.'

Burum bruist. De websites van de Oranjevereniging en het Shantykoor zien er bruisend uit. Sinds begin 2013 is daar het portaal van het dorpshuis nieuwe stijl bijgekomen, onder de naam burum.openportaal.nl.

Het doel van het 'dorpshuis nieuwe stijl' staat omschreven in diverse beleidsdocumenten. 'Dorpen in Fryslân kampen met problemen. Met lede ogen zien ze aan hoe jonge mensen vertrekken en voorzieningen verdwijnen. Het zet de leefbaarheid onder druk. Burum heeft er nu een oplossing voor. Het dorp is bezig met de ontwikkeling van een voor Fryslân uniek webportaal.' Dat het dorp dit doet, is niet helemaal waar. Het initiatief en de ontwikkeling komen van partijen buiten het dorp. Binnen het dorp is wel een werkgroep gestart, nadat gemeente en provincie een informatieavond hadden georganiseerd om het proefproject onder de aandacht van de bewoners te brengen. 'De pilot loopt eind dit jaar af en dan moet het dorp het eigenaarschap op zich nemen, ook financieel', zegt Jansen. 'Dat is best lastig, juist omdat het innovatief is. Je merkt dat dorpen sterk zijn in bijvoorbeeld het organiseren van feesten, maar als je ze wilt meenemen in dit soort ontwikkelingen, dan vergt dat goede begeleiding.'

Kollumerland is met visie begonnen aan het project. 'Dit portaal maakt het zorgbehoevende mensen mogelijk om langer in hun huis en dorp te blijven. Het biedt digitale oplossingen voor voorzieningen die vroeger misschien fysiek aanwezig waren.' Op het portaal kunnen mensen elkaar onder meer om hulp vragen, binnenkort een boek lenen (van de bibliotheek) of ruilen (met elkaar) via de applicatie 'boekenruil' en beeldbellen met het gemeentelijke Wmo-loket en de thuiszorg.



Bewoners aanmoedigen

Taeke Oostra is lid van Dorpsbelangen en sinds het begin betrokken bij de werkgroep die het dorpsportaal tot leven moet wekken. Hij had een kruidenierswinkel in Burum, maar moest die tien jaar geleden noodgedwongen sluiten. 'Je ziet allerlei voorzieningen verdwijnen, dus ik dacht: misschien is dit een mogelijkheid om toch wat te behouden.' Inmiddels trekt het portaal behoorlijk wat bezoekers en ook de agenda van dorpsactiviteiten wordt goed bijgehouden. Actieve bewoners moedigen hun dorpsgenoten aan om zoveel mogelijk dingen op de website te zetten, zegt Wilma Bakker, secretaris van Dorpsbelangen. 'Stuur even je foto's naar het dorpsportaal, zeggen we dan. Of schrijf even een stukje over dit of dat. In ons dorpsblad "Burum in beweging" roepen we mensen geregeld op om het portaal te gebruiken. Iedereen weet er dus van. Lastig is dat veel mensen al heel actief zijn voor het dorp. Daardoor schiet het portaal er wel eens bij in.'

'Credits'

Dat is vooral jammer voor de jongeren van het dorp. Die kunnen namelijk 'credits' verdienen als ze karweitjes doen voor hun hulpbehoevende medebewoners. Tenminste: als die dorpsgenoten hun hulpvraag indienen via de functionaliteit 'WeHelpen' van het portaal. 'WeHelpen' is een landelijke coöperatie, opgericht door een aantal grote zorgpartijen en de Rabobank. Wanneer de Burumse jongeren genoeg credits hebben, betaalt de Rabobank de zaalhuur van de jongerensoos. 'Het lastige is dat de mensen elkaar ook rechtstreeks goed weten te vinden', zegt Oostra. 'Dat werkt voor 'We Helpen' negatief. Als werkgroep hebben we afgesproken dat we mensen gaan mobiliseren om hun hulpvraag via het portaal te stellen. Mensen klagen dat dit te veel tijd kost en dat je moet inloggen en zo. Maar dat vind ik een slap excuus. Ze zitten soms een half uur achter Facebook, dan kun je ook wel even in een minuutje je hulpvraag erop zetten. Zelfs als de buurman al heeft gezegd dat hij het klusje wel wil doen. Zet die vraag er gewoon op, dan kun je de credits aan de jeugd geven. Daarnaast zijn er ook mensen die niet rechtstreeks een vraag durven stellen. Daarvoor is het portaal hopelijk een oplossing. Juist de mensen die anders worden vergeten willen we erbij betrekken.' De werkgroepleden, een stuk of tien, gaan nu ieder twee of drie mensen aanspreken in hun omgeving. 'Zo proberen we een sneeuwbaaleffect te creëren.' Over de uitstraling van het portaal verschillen de meningen. Bakker vindt het jammer dat de bestaande website van het dorp moest opgaan in het portaal. 'Iemand uit het dorp had er echt iets leuks van gemaakt. De dorpswebsite was van de mensen zelf. Bij het portaal hebben ze dat gevoel niet. Je ziet allemaal icoontjes en ik denk dat die drempel verhogen om actief te zijn.' Oostra vindt de icoontjes juist wel mooi. 'En dat onze dorpsite er in moest opgaan, vind ik logisch. Anders krijg je te veel naast elkaar. Nu is alles toegankelijk via één website.'



Dorpshuis

Wat ingewikkeld ligt het beeldbellen. Bakker vindt het een mooi idee dat mensen op die manier contact kunnen hebben met een verpleegkundige of met het Wmo-loket. Lastig vindt ze wel dat de mensen voor wie dit nuttig is – de ouderen – meestal niet over een computer beschikken. Die moeten naar het fysieke dorpshuis, waar een hokje is ingericht voor beeldbellen met de gemeente. Bakker weet dat het simpeler kan, namelijk via de iPad. 'Daarmee kun je thuis vanaf de bank beeldbellen. iPads zijn gebruiksvriendelijk, ook oudere mensen kunnen er wel mee omgaan, merk ik aan mijn schoonmoeder. En je kunt er nog veel meer mee dan alleen beeldbellen.' Oostrā vindt het geen probleem dat ouderen naar het dorpshuis moeten. 'Ze zijn daar al twee keer in de week voor andere activiteiten, dus kunnen ze gelijk even in het portaal kijken. Er is altijd iemand van ons om te helpen en na een paar keer begrijpen ze het wel. Maar als werkgroep staan we nog wel voor een uitdaging om mensen echt zover te krijgen.'

Behapbaar

Of Dorpsbelangen het portaal eind 2014 overneemt, is nog de vraag. 'Alles is ontwikkeld, dus daar hebben we geen kosten meer aan', zegt Oostrā. 'Maar over de kosten van het beheer roept de één dit en de ander dat. Dus dat moeten we nog even afwachten. Ik denk dat het allemaal wel behapbaar is. We kunnen bovendien bedrijven vragen om te adverteren. In ieder geval mag het natuurlijk niet over de ruggen van bewoners gaan, die betalen al contributie aan de vereniging Dorpsbelangen.' Oostrā ziet dat er nog veel moet gebeuren, maar ook na drie jaar voorbereiding is hij gemotiveerd om met het portaal door te gaan. 'Het is een proef en een proef kan mislukken. Wij zien ook wel dat het hier en daar moeilijk gaat. Maar ik vind het onze plicht om te proberen er een succes van te maken. Als het eind 2014 niet blijkt te zijn gelukt, okay, dan moeten we ermee stoppen. Maar ik heb niet het gevoel dat het zo ver komt. Iedereen is nog steeds heel enthousiast. Er is veel positieve energie.'

Hoofdstuk

5

Economische
Vitaliteit en
Arbeidsmarkt



Denk de landsgrenzen weg en veel krimpgemeenten liggen opeens niet meer in de periferie, maar in internationale regio's met een enorme arbeidsmarkt. Dat tonen ook de verschillende regionale 'atlassen van kansen' aan, die in opdracht van het ministerie van BZK en provincies zijn gemaakt. Goede mogelijkheden op de arbeidsmarkt maken gemeenten in grensregio's tot aantrekkelijker vestigingsplaatsen, hetgeen zich weer vertaalt in een stijgend voorzieningenniveau.

Helaas is Europa nog niet grenzeloos. Er zijn grote verschillen in sociale en fiscale wetgeving, die werken over de grens belemmeren. En er zijn cultuurverschillen. Grensinformatiepunten, letterlijk op de grens en in gemeenten aan Nederlandse, Belgische en Duitse zijde, moeten grensarbeiders goed informeren over de mogelijkheden. Het ziet ernaar uit dat gemeenten en regio's vanaf 2015 opdraaien voor de kosten van persoonlijke dienstverlening in deze grensinformatiepunten, omdat het Rijk er vanwege bezuinigingen geen geld meer in stopt. 'Dat is heel jammer, want we weten dat goede informatie staat of valt bij een individuele aanpak.'



Werken zonder grenzen

In de Europese Unie geldt vrij verkeer van arbeid. Ondanks dat mensen over de grens mogen werken, wil dat nog niet zeggen dat ze dat ook massaal doen. Voor krimpregio's liggen er grote kansen aan de Duitse en Belgische kant van de grens. Maar er zijn nog veel hindernissen.

Krimpregio's liggen veelal tegen landsgrenzen aan. Die perifere ligging draagt bij aan een onaantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en weinig werkgelegenheid. Hetgeen zich niet per se vertaalt in hoge werkloosheid, want door de bovengemiddelde vergrijzing in krimpgebieden zijn de bakken van de gemeenten en het UWV al aardig leeggestroomd, richting de AOW. Het noordoosten van het land kampt overigens wel met hoge werkloosheidscijfers.

Wie van iets grotere hoogte kijkt, ziet geografisch een andere situatie: krimpregio's bevinden zich helemaal niet in de periferie, maar juist dichtbij gebieden waar economisch heel veel kansen liggen. Dat tonen ook de verschillende regionale 'atlassen van kansen' aan, die in opdracht van het ministerie van BZK zijn gemaakt. Uit de atlas voor Euregio Scheldemond blijkt bijvoorbeeld dat het aantal beschikbare banen flink toeneemt wanneer de grensregio's van Zeeland en Oost- en West-Vlaanderen erin slagen hun arbeidsmarkten te integreren. Voor Zeeuws-Vlaanderen komen dan 600.000 banen beschikbaar. 'Deze groei is vooral te danken aan het feit dat de Vlaamse kant van de grens relatief verstedelijkt is met economische centra als Brugge, Gent en Antwerpen', schrijven de onderzoekers. Overigens profiteren ook deze Vlaamse centra mee van zo'n geïntegreerde arbeidsmarkt. De cijfers over Zuid-Limburg zijn niet anders. Als Zuid-Limburg, Tongeren en Luik in België en Aken in Duitsland erin slagen om 'hun arbeidsmarkten door middel van grensoverschrijdende samenwerking te integreren, neemt het aantal beschikbare banen voor de inwoners van alle vier de regio's toe. Voor Zuid-Limburg met maar liefst 740.000 banen, voor Tongeren met bijna 400.000 banen, voor de regio Luik met 270.000 banen en voor Aken met bijna 320.000 banen.'

Deze ontwikkeling leidt tot een 'bovengemiddelde aantrekkingskracht' van grensregio's op huishoudens vanwege de toename van carrièremogelijkheden. Als de grensregio's economisch aantrekkelijk worden, zal ook het voorzieningenniveau stijgen, zo luidt de redenering in de kansentlassen.

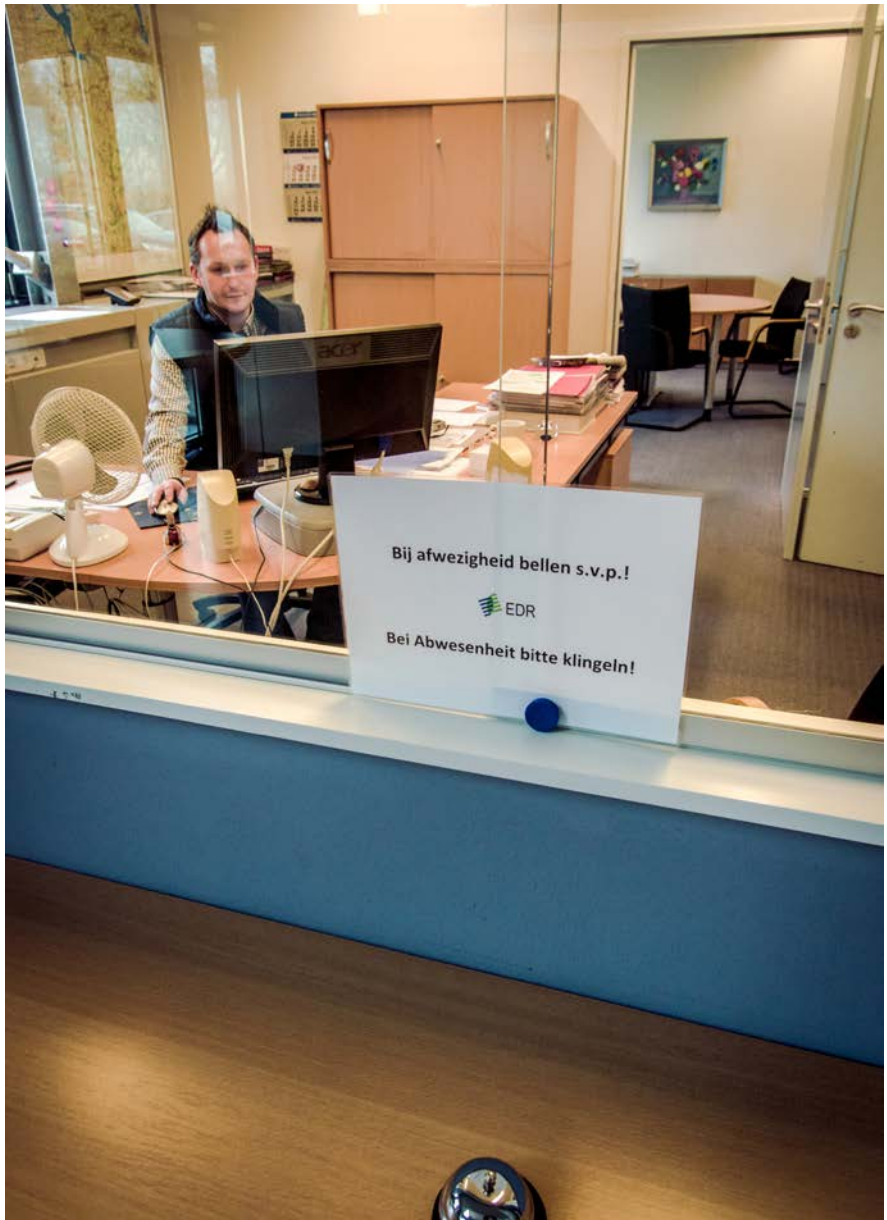


Eems Dollard Regio

Jammer genoeg zijn er wel grenzen. 'In gemeenten als Hoogeveen en Emmen bedraagt de werkloosheid zo'n 13 procent', zegt Karel Groen, directeur van de Eems Dollard Regio, dat de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en het noordwestelijke deel van de Duitse deelstaat Niedersachsen omvat. 'Maar als je een half uur rijdt, ben je in Emsland, waar de werkloosheid nog geen 3 procent bedraagt.' Tot halverwege de vorige eeuw verschilden deze regio's niet veel van elkaar: het waren toen onherbergzame veengebieden, waar mensen in diepe armoede leefden. Begin deze eeuw kwamen werkloze Duitse bouwvakkers naar hun westerburen. Nu is de situatie andersom. Een verklaring is dat zich over de grens een paar grote bedrijven vinden. Volkswagen in Emden, scheepswerf Meyer in Papenburg. Maar er is meer. 'Duitsland heeft over een lange periode geïnvesteerd in de regio. In 'erneubare energie' bijvoorbeeld', zegt Groen. Dat levert niet alleen werk op, bijvoorbeeld bij windenergiebedrijf Enercon in Aurich, maar ook goedkope energie. 'Duitsland heeft vanuit een lange termijnvisie geïnvesteerd in de regionale economie', zegt Groen. 'Dat betaalt zich nu uit.'

Volop kansen

De beter draaiende Duitse economie biedt kansen aan grenswerkers in Noordoost-Nederland. Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen hebben het voordeel van de nabijheid van stedelijke agglomeraties. 'In regio Aken is grote vraag naar gekwalificeerde kinderopvangmedewerkers', weet Arno Knoops. Hij is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrokken bij onderzoek naar de informatievoorziening voor grensarbeiders. 'Terwijl er in Nederland door bezuinigingen juist veel ontslagen vallen in de kinderopvang. Hetzelfde geldt voor docenten in het basisonderwijs. Er zijn volop kansen.' Volgens Knoops is de arbeidsmarktsituatie in Zuid-Limburg gelijkwaardig aan die in de Randstad, 'als je de grenzen wegdenkt. Dan zijn er vele malen meer banen en is de kans op passend werk dus ook veel groter.'

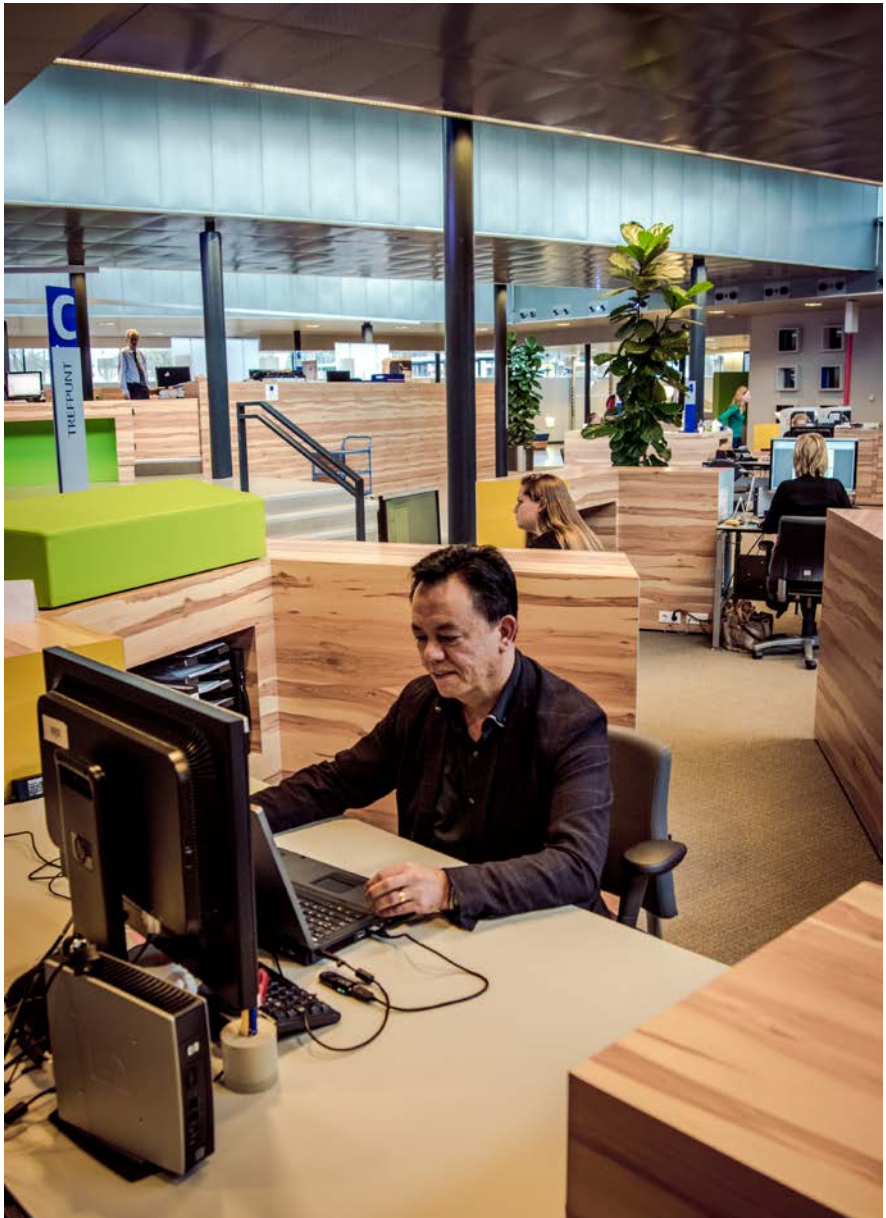


Barrières

En toch blijkt grensoverschrijdende arbeid ook in het Europa van nu nog op fikse barrières te stuiten. In de eerste plaats in de wet- en regelgeving. ‘We zijn druk met coördineren, maar het gaat om harmoniseren’, vat Groen de problematiek samen. Er zijn grote verschillen in sociale en fiscale wetgeving. Wie in Duitsland werkt, moet oppassen de hypotheekrenteaftrek voor zijn woning niet te verspelen. In het buitenland gewerkte jaren worden in mindering gebracht op het latere pensioen. En er bestaat een risico dat de grensarbeider na een paar jaar een gepeperde belastingaanslag krijgt, omdat hij al die tijd te weinig heeft betaald. Op nationaal niveau wordt gewerkt aan belastingharmonisatie, maar dat is een langdurige kwestie. In de tweede plaats zijn er cultuurverschillen. De vermeende directheid van de Nederlanders versus de vermeende hoffelijkheid van de Duitsers en Belgen. De (hiërarchische) verhouding tussen werkgever en werknemer. Omgangsvormen op de werkvloer. ‘Nederland is ego, Duitsland is lego: gezamenlijk aan iets bouwen’, zegt Groen. Hij weet dat hij generaliseert, maar toch. ‘Het zijn geluiden die ik veelvuldig hoor. De loyaliteit aan het bedrijf is ook groter in Duitsland. Dat komt ook doordat het beroepsonderwijs, anders dan bij ons, een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf is. Bedrijven zijn gewend om in mensen te investeren en krijgen daar commitment voor terug. Duitse werkgevers zitten daarom niet te wachten op Nederlanders die ter overbrugging even een jaartje willen komen werken.’

Grensinformatiepunten

Er komt al met al nogal wat kijken om de stap over de grens te zetten. Om potentiële grenswerkers goed te informeren over hun individuele situatie en mogelijkheden, zijn op diverse plaatsen grensinformatiepunten opgezet. Sinds januari 2014 is in het gemeentehuis van Terneuzen een grensinformatiepunt ingericht, waar werkzoekenden terecht kunnen ‘met alle vragen over uw eerste stap richting grensarbeid met betrekking tot loon, arbeidscontract, belasting, ziekteverzekering en medische verzorging, ziekte, arbeidsongeschiktheid, arbeidscontract, kinderbijslag, werkloosheid en pensioenen’. In Aken en op de grens tussen de gemeenten Herzogenrath en Kerkrade bevinden zich sinds 2012 de grensinformatiepunten Aken-Eurode. Het is een initiatief van grensgemeenten, regio’s en Kamers van Koophandel. De Eems Dollard Regio werkt met grenspendelaarsadviseurs en onderhoudt ook een digitale vacaturebank. Volgens Arno Knoops, die de informatievoorziening over grensarbeid goed overziet, is de belangstelling om over de grens te gaan werken de afgelopen jaren toegenomen, als gevolg van de economische crisis. ‘Maar harde cijfers zijn moeilijk te verkrijgen, omdat ze uit veel systemen moeten komen. En gemeenten en het UWV houden bijvoorbeeld niet bij waar mensen die hun uitkering beëindigen naartoe gaan.’



Volgens Knoops is het belangrijk de grensinformatievoorziening verder te stroomlijnen. ‘Op dit moment is die op veel plaatsen zo gefragmenteerd dat mensen door de bomen het bos niet meer zien. Het begin is dus een goed grensinformatiepunt, waar mensen met al hun vragen heen kunnen. Terneuzen pakt het goed aan door ook meteen informatie over vacatures te geven en bemiddeling aan te bieden.’

Persoonlijke dienstverlening

Idealiter bestaat de informatievoorziening uit een complete en actuele website en uit persoonlijke dienstverlening. ‘In diverse grensinformatiepunten is dat nu het geval. Maar of dat zo blijft is de vraag. Het Rijk heeft de intentie de financiële bijdrage aan de persoonlijke dienstverlening af te bouwen. Als dit doorgaat, blijft eind 2014 alleen de digitale dienstverlening nog over. Dat is heel jammer, want we weten vanuit de praktijk dat geen enkele situatie hetzelfde is en dat goede informatie dus staat of valt bij een individuele aanpak. Het is ook tegenstrijdig. Aan de ene kant roepen we met z’n allen dat mensen de kansen over de grens moeten pakken. Dat is goed voor de regionale en nationale economie en ook voor de schatkist. Maar aan de andere kant maak je het mensen moeilijker door te bezuinigen op faciliteiten. Momenteel wordt onderzocht of dit wel zo slim is. Ik denk dat afbouw van persoonlijke ondersteuning een dermate negatieve impact heeft op de huidige en potentiële grensarbeid dat het goedkoper is om ermee door te gaan’, zegt Knoops.

Groen denkt ook dat informatievoorziening belangrijk is, maar vindt tegelijkertijd dat mensen die werk zoeken ook zelf een verantwoordelijkheid hebben. ‘Ik denk dat Nederlanders nog te veel in hun comfortzone zitten. Om het met een mooi Duits woord te zeggen: de *Leidensdruck* is nog niet hoog genoeg. Ik zou wensen dat werkzoekende Nederlanders wat hadden van bijvoorbeeld de Polen. Die spreken de taal niet, maar ze hebben wel het lef om ver buiten hun landsgrenzen werk te zoeken. Daar kunnen we een voorbeeld aan nemen.’

A photograph of a brick building with a sign that says 'TEKOOP'. A large orange number '6' is overlaid on the image. The building has a green awning over the entrance and a man walking on the sidewalk. The text 'Hoofdstuk' is overlaid on an orange rectangle in the top left, and 'Financiën' is overlaid at the bottom.

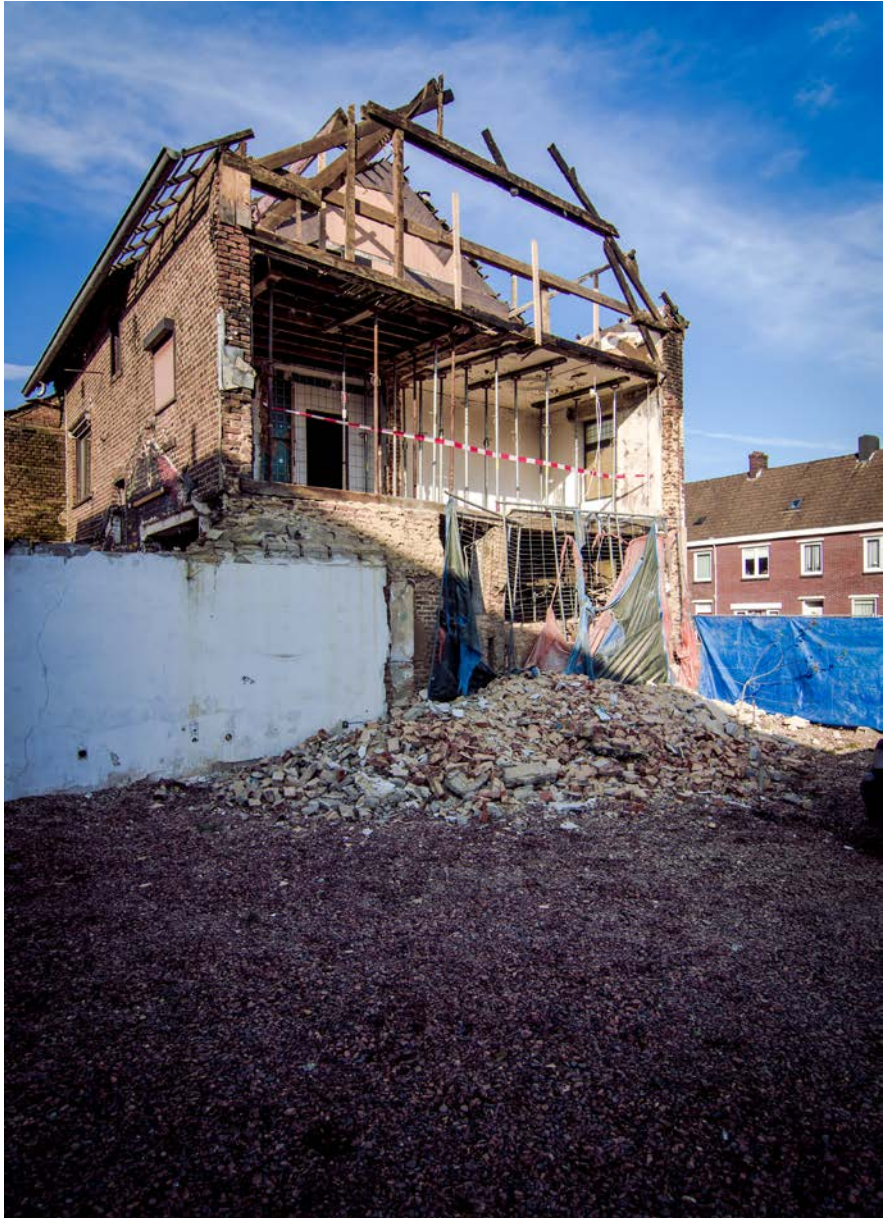
Hoofdstuk

TEKOOP

6

Financiën

Aan het gemeentefonds is sinds 2011 een zogeheten krimpmaatstaf toegevoegd. Voor een periode van vijf jaar zorgt deze maatstaf ervoor dat bij het verdelen van de algemene uitkering rekening wordt gehouden met de extra kosten van krimp. De krimpmaatstaf geldt voor een periode van vijf jaar, daarna volgt een evaluatie op grond waarvan de maatstaf al dan niet wordt voortgezet. Om goed te kunnen evalueren, is het belangrijk dat gemeenten via een krimp-paragraaf in hun begrotingen en jaarver-slagen de krimp-opgaven inhoudelijk duiden en aangeven welke kosten daarmee zijn gemoeid. Tot dusverre komen die paragrafen nog wat mager uit de verf. ‘Doordat krimp invloed heeft op een heleboel beleidsdomeinen, lukt het de meeste niet om de financiële onderbouwing erbij te leveren.’



Krimpparagrafen nog onvoldoende

Krimpemde gemeenten in Groningen, Limburg en Zeeland krijgen een extraatje uit het gemeentefonds. Hebben ze dat geld echt nodig? En besteden ze het ook daadwerkelijk aan krimpbestrijding? Dat is nog niet zo eenvoudig aan te tonen.

De zogeheten krimpmaatstaf bestaat sinds 2011. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) onderzocht in 2008 of de verdeling van het gemeentefonds voldoende rekening houdt met bevolkingsdaling. De conclusie luidde: 'Krimpgemeenten hebben tijdens de krimp hogere lasten omdat het voorzieningenniveau niet evenredig kan dalen met het inwoneraantal waardoor hun vermogen om het voorzieningenniveau op peil te houden serieus op de proef wordt gesteld en nieuwe ontwikkelingen worden geblokkeerd.' In 2010 werd de Tijdelijke maatregel bevolkingskrimp van kracht. Voor een proefperiode van vijf jaar werd krimp een maatstaf bij de verdeling van het gemeentefonds. Om te kunnen beoordelen of deze maatstaf een structureel karakter moest krijgen, werd aan gemeenten verzocht om hun begrotingen en jaarverslagen te voorzien van een krimpparagraaf.

Lastig onderbouwen

Eind 2015 loopt de tijdelijke maatregel af. De vraag is of de betrokken gemeenten inmiddels hard kunnen maken dat bevolkingsdaling inderdaad structureel verdisconteerd dient te worden. Dat blijkt een lastige kwestie. 'De financiële gevolgen van krimp zijn heel moeilijk te isoleren van andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de economische crisis', zegt Hans Halbesma. Hij is strategisch beleidsmedewerker van de gemeente Súdwest-Fryslân en voorzitter van de werkgroep Financiën van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. 'Beleidsmatig lukt het de meeste gemeenten nog wel om op te schrijven wat ze in relatie tot krimp van plan zijn en hebben gedaan. Maar doordat krimp invloed heeft op een heleboel beleidsdomeinen, lukt het de meeste niet om de financiële onderbouwing erbij te leveren.' De krimpparagraaf is niet verplicht, net zomin als gemeenten en provincies verplicht zijn om de extra gelden aan krimp te besteden. 'Maar krimpgemeenten riepen hard dat ze met hogere kosten en verminderde opbrengsten zaten en die gecompenseerd wilden hebben. Dan ligt het voor de hand dat ze ook inzichtelijk maken waar de verschillen precies zitten.' Overigens worstelt ook Halbesma's eigen gemeente met het inzichtelijk maken van krimppgerelateerde kosten. 'Onze krimpparagraaf spitst zich toe op het versneld afschrijven van basisscholen in kleine kernen en op teruglopende grondexploitaties. Telkens ontstaat de vraag: is dit een gevolg van krimp of crisis?'



‘Matig tot onvoldoende’

Adviseur Bruno Steiner onderzocht in opdracht van het ministerie van BZK de krimpparagrafen. ‘De meeste paragrafen bevatten geen concrete, precies omschreven maatregelen die specifiek gericht zijn op de bevolkingsdaling. Een deel van de gemeenten meent dat “krimp in alle beleidsvelden doorwerkt” zodat “krimpleid” niet is te isoleren van het algemene beleid. Bij een ander deel worden wel maatregelen genoemd, maar zijn die (nog) niet concreet uitgewerkt; de bijbehorende kosten zijn navenant globaal aangegeven. Op grond hiervan beoordelen we het financiële informatiegehalte van de meeste paragrafen demografische ontwikkeling als matig tot onvoldoende in vergelijking tot wat was beoogd.’

Kostenremanentie

De gemeente Heerlen heeft intensief geprobeerd de gevolgen van bevolkingsdaling naar zowel beleidsthema’s als financiën op een rijtje te zetten. De gemeente maakt onder meer gebruik van onderzoek door de rekenkamercommissie van Parkstad Limburg, uitgevoerd in 2010. Daaruit blijkt dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor Heerlen per jaar gemiddeld met 1 miljoen euro daalt, in de periode 2010-2035. In 2035 bedraagt de daling 27 miljoen euro ten opzichte van de huidige uitkering, oftewel 25 procent. Daarbij speelt dat de kosten die de gemeente moet maken in een lager tempo dalen dan de inkomsten uit onder andere de algemene uitkering: de zogeheten kostenremanentie. Heerlen heeft dit effect specifiek onderzocht voor het onderhoud van de openbare ruimte en het riool. Conclusie: geografisch gezien blijft Heerlen even groot, maar de bebouwing daalt. Dit betekent meer openbare ruimte en dus meer kosten voor de gemeente. Bovendien zullen de kosten voor het onderhoud van rioleringen niet dalen, maar door een kleinere groep huishoudens moeten worden opgebracht, waardoor de lokale lasten relatief sterk stijgen. Het bewijst voor Heerlen dat ‘de toevoeging van de krimppaastaf aan de Algemene Uitkering langjarig nodig is’. Of het zover komt, moet blijken uit de evaluatie van de krimppaastaf.

Colofon

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Tekst

Jos Moerkamp

Productie

Public Creation, Baarn

Fotografie

Jan Vonk

Hank Hendriks

Vormgeving en Opmaak

Grafische en Multimediale diensten,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Deze publicatie is te bestellen via
postbus.krimpteam@minbzk.nl

Maart 2014 | B-22446

Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling

Programmanager NNB

Roxana Chandali

Algemene werkgroep

William Segers, voorzitter

Hank Hendriks, secretaris

Werkgroep Leefbaarheid en Voorzieningen

Jack Huiszoon, voorzitter

Antoine Dierikx, secretaris

Werkgroep Onderwijs

Leo Niessen, voorzitter

Gert-Jan Midden, secretaris

Werkgroep Zorg en Sociale Draagkracht

Karin Kalverboer, voorzitter

Ellie Walrave, secretaris

Werkgroep Wonen en Ruimte

Ton Selten, voorzitter

Jan Merks, secretaris

Werkgroep Financiële gevolgen van krimp

Hans Halbesma, voorzitter

Vincent Kruithof, secretaris

Werkgroep Economische Vitaliteit en Arbeidsmarkt

Harry van Waveren, voorzitter

Arnoud Hoogsteen, secretaris

Werkgroep Anticipierregio's

Paul Vermeulen, voorzitter

voor meer informatie: VanMeerNaarBeter.nl

Nieuwe raden, nieuwe daden

Actuele thema's rondom demografische transitie

Bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing duiden op een demografische transitie, die grote gevolgen heeft voor de gehele samenleving. In sommige regio's (Noord-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg) voltrekt deze verandering zich nu al. Andere delen (de anticipeerregio's) krijgen er spoedig mee te maken. Het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) is opgericht om door kennisdeling en samenwerking actief te werken aan oplossingen voor nieuwe vraagstukken. Op het gebied van wonen, ruimte, leefbaarheid, voorzieningen, onderwijs, zorg, economie en financiën. De demografische transitie vraagt om herijking van de verhouding tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers. In dat licht moeten ook de in maart 2014 aangetreden gemeenteraden hun rol opnieuw bepalen. Dit boekje bevat inspirerende artikelen over thema's uit de praktijk van krimp- en anticipeergebieden. Ze tonen oplossingsrichtingen voor complexe vraagstukken, maar ook de zoektocht naar nieuwe verhoudingen.