

Krimpstrategie voor woningbouwplanning in de Achterhoek: krimpende overheidstaak?

Een onderzoek naar de krimpstrategie die wordt toegepast bij woningbouwplanning in de Achterhoek vanuit perspectief van de overheid



Esther Hoopman
Bachelorthesis Geografie, planologie en milieu (GPM)
Faculteit der managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Juni 2012

Krimpstrategie voor woningbouwplanning in de Achterhoek: krimpende overheidstaak?

**Een onderzoek naar de krimpstrategie die wordt toegepast bij woningbouwplanning in de
Achterhoek vanuit perspectief van de overheid**

Auteur: Esther Hoopman

Studentnummer: 3045048

Begeleiders: Prof. dr. H. Ernste & prof. dr. P. Ache
Bachelorthesis Geografie, planologie en milieu (GPM)

Faculteit der managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juni 2012

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorthesis die ik heb uitgevoerd ter afronding van de opleiding Planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Na de afronding van deze thesis hoop ik voldoende te zijn voorbereid op de master. Deze thesis betreft een onderzoek naar de krimpstrategie die wordt toegepast bij woningbouwplanning in de Achterhoek en de rol van de overheid daarbij. Ik wist al snel dat ik onderzoek wilde doen naar krimp, omdat dit een heel actueel onderwerp is wat ik erg interessant vind. Daarnaast ben ik zelf ook in de Achterhoek geboren en woon daar nog steeds. Ik lees vaak artikelen in de krant over krimp in de Achterhoek. Hierdoor ben ik extra geïnteresseerd in de krimp die in mijn regio optreedt.

Het schrijven van deze thesis heeft geleid tot het opdoen van veel kennis, ervaring en nieuwe inzichten. Hierbij hebben verschillende personen mij geholpen. Ten eerste wil ik dhr. Ache en dhr. Ernste bedanken voor de begeleiding van mijn onderzoek. Daarnaast wil ik ook alle respondenten bedanken. Als zij niet bereid waren geweest om mee te werken aan mijn onderzoek, dan had ik te weinig informatie gehad om het onderzoek goed af te kunnen ronden. Ten slotte wens ik u veel leesplezier.

Esther Hoopman

Juni 2012

Samenvatting

Nederland staat de laatste jaren steeds meer in het teken van bevolkingskrimp. Ook de Achterhoek krijgt hier de komende jaren mee te maken. Dit gaat merkbare effecten hebben voor de woningbouw in de Achterhoek. De krimp in de Achterhoek is nog nauwelijks begonnen en zal ook minder hevig zijn dan in andere Nederlandse regio's, maar toch is het belangrijk dat er een strategie komt om in te kunnen spelen op krimp. Wat de precieze strategie inhoudt en welke rol de overheid daarbij speelt, is echter nog niet geheel duidelijk. Vandaar dat de volgende onderzoeksvraag centraal staat in dit onderzoek: *Welke krimpstrategie wordt toegepast op de woningbouwplanning in de Achterhoek, wat is de rol die de overheid daarbij speelt en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor een effectievere aanpak van krimp in de Achterhoek?* Er is dus onderzoek gedaan naar de krimpstrategie die wordt toegepast op de woningbouwplanning in de Achterhoek en de rol van de overheid daarbij. Voor het onderzoeken van deze twee aspecten zijn eerst verschillende theorieën bestudeerd over krimpstrategieën en bestuursvormen bij krimp. Hieruit is een selectie gemaakt van de belangrijkste uitspraken en aan de hand daarvan zijn acht beoordelingscriteria opgesteld:

- Voordat kan worden ingespeeld op krimp, zal bij iedereen eerst een omslag in het denken moeten plaatsvinden.
- Om ervoor te zorgen dat de leefbaarheid in de regio niet verslechtert, zal de krimp moeten worden begeleid of benut.
- Bij de aanpassing van woningbouwplanning op krimp, zal vooral moeten worden gekeken naar de huishoudenskrimp en niet alleen naar bevolkingskrimp.
- Per krimpregio moet een regio-specifieke strategie worden toegepast. Hiervoor moet worden gekeken naar de specifieke vorm van krimp die in de betreffende regio heerst.
- Bij de aanpak van de gevolgen van bevolkingskrimp is regionale afstemming nodig.
- Om regionale afstemming te bereiken, moeten goede afspraken worden gemaakt over de coördinatie en financiering. Daarnaast is vertrouwen belangrijk.
- Bij de aanpak van de gevolgen van krimp bij woningbouwplanning is samenwerking nodig tussen overheidsorganisaties, ngo's en burgers.
- Interactieve beleidsvorming is belangrijk bij de aanpak van de gevolgen van krimp, omdat zo de interactie tussen overheid en samenleving wordt vergroot. Hierdoor kan beter worden samengewerkt.

Aan de hand van deze criteria is het huidige beleid in de Achterhoek geanalyseerd. Vervolgens zijn op basis van de onderzoeksresultaten aanbevelingen gedaan voor een effectievere aanpak van krimp bij woningbouwplanning in de Achterhoek. Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een casestudy.

Uit de onderzoeksresultaten is naar voren gekomen dat er in de Achterhoek al aan veel van de opgestelde criteria wordt voldaan. De Achterhoek is een anticiperregio die op dit moment nog nauwelijks te maken heeft met krimp. Er wordt geanticipeerd op de krimp die in de toekomst zal plaatsvinden. De huishoudenskrimp zal, vanwege de gezinsverdunding, naar verwachting pas na 2025 zijn intrede doen (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011). Op basis van prognoses wordt beleid gemaakt over de omgang met krimp bij woningbouwplanning (Respondent 3, interview 16 april 2012). Er zijn veel onderzoeken gedaan naar de specifieke vorm van (huishou-

dens)krimp in de Achterhoek en op basis daarvan is een strategie ontwikkeld. Het begeleiden van krimp staat hierbij voorop. Hiermee wordt zoveel mogelijk geprobeerd om leegstand en waarde-daling van woningen te voorkomen. Dit wordt ook wel 'planning for decline' genoemd (Hospers, 2010, p. 49). Voordat is overgegaan op deze strategie heeft bij de bestuurders eerst een omslag in het denken plaatsgevonden (Respondent 3, interview 16 april 2012). Eerst was er nog sprake van ontkenning van krimp of het idee dat de krimp kon worden bestreden. Nu is echter bij de meeste partijen doorgedrongen dat er moet worden geanticipeerd op de krimp. Bij het begeleiden van krimp wordt rekening gehouden met zowel kwantiteit als kwaliteit: er worden veel woningbouwplannen geschrapt en de kwaliteit van zowel nieuwbouw als van reeds bestaande woningen moet zoveel mogelijk aansluiten bij de behoefte. Hierover zijn afspraken gemaakt in het kwalitatief woonprogramma (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010) en in de regionale woonvisie (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010). Maar de omslag in het denken heeft nog niet bij iedereen plaatsgevonden. Er zijn nog steeds ondernemers en burgers die de ernst van de krimp (nog) niet inzien.

Ook is er sprake van regionale afstemming, maar er zijn nog wel verbeterpunten op dit gebied. Plannen van de Achterhoekse gemeenten worden goed op elkaar afgestemd en ook binnen het samenwerkingsverband 'Achterhoek 2020' is er sprake van regionale afstemming tussen verschillende partijen. Uiteraard zijn er ook wel meningsverschillen, maar tot nu toe zijn de partijen hier onderling telkens nog uitgekomen (Respondent 5, interview 18 april 2012). Hierbij zijn goede afspraken gemaakt over de coördinatie, wat erg belangrijk is bij regionale afstemming. Ook afspraken over de financiën zijn belangrijk, maar deze ontbreken omdat de verschillende partijen het hierover niet eens konden worden. Dit kan een goede begeleiding van krimp in de weg staan. Volgens de verschillende respondenten is er wel sprake van vertrouwen tussen de meeste partijen. Zij vertrouwen erop dat iedereen de afspraken nakomt. Toch hebben sommige partijen ook nog wel wat argwaan, want het is nog vooral bij het maken van afspraken gebleven.

Op het gebied van woningbouwplanning bij krimp in de Achterhoek is op sommige punten wel sprake van een terugtrekkende overheid, maar op andere punten heeft de overheid nog steeds een belangrijke rol. De Rijksoverheid heeft echter nauwelijks een rol bij het begeleiden van de krimp bij woningbouwplanning in de Achterhoek. De provincie en vooral de gemeenten hebben wel een belangrijke rol. Zij hebben gezamenlijk de afspraken gemaakt in het kader van het KWP3 en de regionale woonvisie. De woningcorporaties waren hier naar eigen zeggen genoeg bij betrokken, maar de uiteindelijke beslissingen lagen toch bij de overheid (Respondent 6, interview 25 april 2012). Ondernemers zijn er helemaal niet bij betrokken. Er is dus sprake van beperkte samenwerking. Dit heeft als gevolg dat ondernemers veel beslissingen vanuit de overheid opgelegd krijgen en hier vaak geen begrip voor kan opbrengen. Ook bij het realiseren van de kwantitatieve opgave (de reductie van het aantal woningbouwplannen) zijn ondernemers meestal nauwelijks betrokken en nemen gemeenten meestal de beslissingen (Respondent 8, interview 19 april 2012). Echter, bij het realiseren van de kwalitatieve opgave in de werkplaatsen van Achterhoek 2020 heeft de overheid geen belangrijkere rol dan de overige partijen. Hier worden ondernemers en maatschappelijke organisaties vanaf het begin bij het proces betrokken. Deze drie partijen starten in deze werkplaatsen samen projecten op waarmee wordt voldaan aan de gemaakte afspraken (Regio Achterhoek, 2012). Dit duidt op een interactieve beleidsvorming. De definitie van een interactieve beleidsvorming van Pröpper en Steenbeek (1999, p. 1) is als volgt: *"Een wijze van beleid*

voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen". De beleidsvorming in de Achterhoek is ook weer niet volledig interactief, omdat de burgers nog ontbreken (Respondent 2, interview 23 april 2012). Toch zijn ook burgers een belangrijke groep bij het begeleiden van krimp. Door hen te betrekken ontstaat er meer draagvlak en bovendien kan burgerparticipatie ook leiden tot meer innovatieve ideeën omtrent het begeleiden van krimp.

Er wordt nog niet voldaan aan alle criteria, dus er zijn nog enkele aanbevelingen mogelijk. Hieronder zijn de aanbevelingen kort beschreven:

- Gemeenten moeten de ondernemers betrekken bij het reduceren van het aantal woningbouwplannen. Zo wordt mogelijk ook de bewustwording onder de ondernemers vergroot.
- Er moeten op regionaal niveau afspraken worden gemaakt over de financiering. Hiermee kan worden voorkomen dat partijen de afspraken niet nakomen omdat ze deze niet kunnen financieren.
- De invulling van de afspraken wordt nog te veel op lokaal niveau geregeld. Voorbeelden hiervan zijn de financiering van het begeleiden van krimp en het schrappen van woningbouwplannen. Het is belangrijk dat alle bovenlokale zaken op regionaal niveau worden geregeld.
- Gemeenten moeten globalere bestemmingsplannen opstellen, zodat organisaties, bedrijven en burgers meer vrijheid krijgen om met goede initiatieven te komen.
- Burgers moeten ook actief worden betrokken bij het begeleiden van krimp. Hierdoor wordt het draagvlak vergroot en ontstaan er mogelijk meer innovatieve ideeën voor het begeleiden van krimp.
- Tot nu toe is het nog vooral bij het maken van afspraken rondom het begeleiden van krimp bij woningbouwplanning gebleven. Het is belangrijk dat er tot actie wordt overgegaan.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	1
1.1 Projectkader	1
1.2 Doel- en vraagstelling	3
1.2.1 Doelstelling	3
1.2.2 Conceptueel model	4
1.2.3 Vraagstellingen	5
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	7
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	7
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	8
1.4 Verantwoording keuze afbakening	8
1.5 Methodologie	9
1.5.1 Onderzoeksstrategie	9
1.5.2 Onderzoeksmateriaal	10
1.5.3 Verantwoording interviews	12
1.6 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	16
2.1 Algemene krimpstrategieën	16
2.2 Regio-specifieke krimpstrategieën	21
2.3 Bestuursvormen	22
2.4 Beoordelingscriteria	24
2.5 Conceptueel model	26
2.6 Operationalisatie begrippen	27
Hoofdstuk 3: De Achterhoekse krimpstrategie voor woningbouwplanning	29
3.1 Effecten van krimp op de woningbouw	29
3.2 Begeleiden van krimp	33
3.2.1 Bewustwording	33
3.2.2 Kwalitatief Woonprogramma	34
3.2.3 Regionale woonvisie	36
3.2.4 Reductie van het aantal woningbouwplannen	37
3.2.5 Realiseren van de kwalitatieve opgave	38
3.2.6 Achterhoek 2020	39
3.2.7 Kansen	40
3.3 Regio-specifieke krimpstrategie	40

3.4 Conclusie	41
Hoofdstuk 4: Krimpstrategie en de overheid	42
4.1 Regionale afstemming	42
4.2 Samenwerking en interactieve beleidsvorming	45
4.2.1 Het Rijk	45
4.2.2 KWP3 en Regionale woonvisie	45
4.2.3 Reductie van het aantal woningbouwplannen	47
4.2.4 Achterhoek 2020	47
4.2.5 Burgers	48
4.3 Conclusie	49
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen	50
5.1 Conclusies	50
5.1.1 De krimpstrategie	50
5.1.2 De rol van de overheid	51
5.2 Aanbevelingen	52
5.3 Kritische reflectie	54
 Literatuurlijst	 55
 Bijlage 1: Verslag Gelders Debat ‘Leve de Achterhoek’	 58

1. Inleiding

1.1 Projectkader

De laatste jaren staat Nederland steeds meer in het teken van demografische krimp. Demografische krimp of bevolkingskrimp wordt vaak gewoon met krimp aangeduid, ook in deze thesis. Sommige Nederlandse regio's zullen de komende jaren te maken krijgen met demografische krimp (Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, 2008). Krimp is echter geen nieuw verschijnsel. Er is al decennia lang sprake van krimp, maar dit vond plaats op gemeenteniveau. Nu is er sprake van krimp van gehele regio's. De regio's waar krimp voorkomt betreffen voornamelijk landelijke regio's. De krimp wordt daar veroorzaakt doordat er steeds meer mensen uit landelijke gebieden verhuizen naar stedelijke gebieden. Daarnaast verhuizen steeds minder mensen naar deze landelijke regio's (CBS, 2012). Vooral jongeren trekken steeds meer naar stedelijke gebieden, waardoor het aantal geboorten in de regio's ook daalt. Bovendien is door de huidige vergrijzing het aantal sterfgevallen erg groot. Dit heeft zowel financiële als bestuurlijke gevolgen voor de betreffende regio's (Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, 2008). De regio's in Nederland waar momenteel de bevolking krimpt zijn Noord Oost Groningen, de Achterhoek, Zeeuws Vlaanderen en Parkstad Limburg (Bontje, 2009). Tussen deze regio's bestaan verschillen in de soort en mate van krimp. Dit vereist verschillende manieren van aanpak van de gevolgen van krimp.

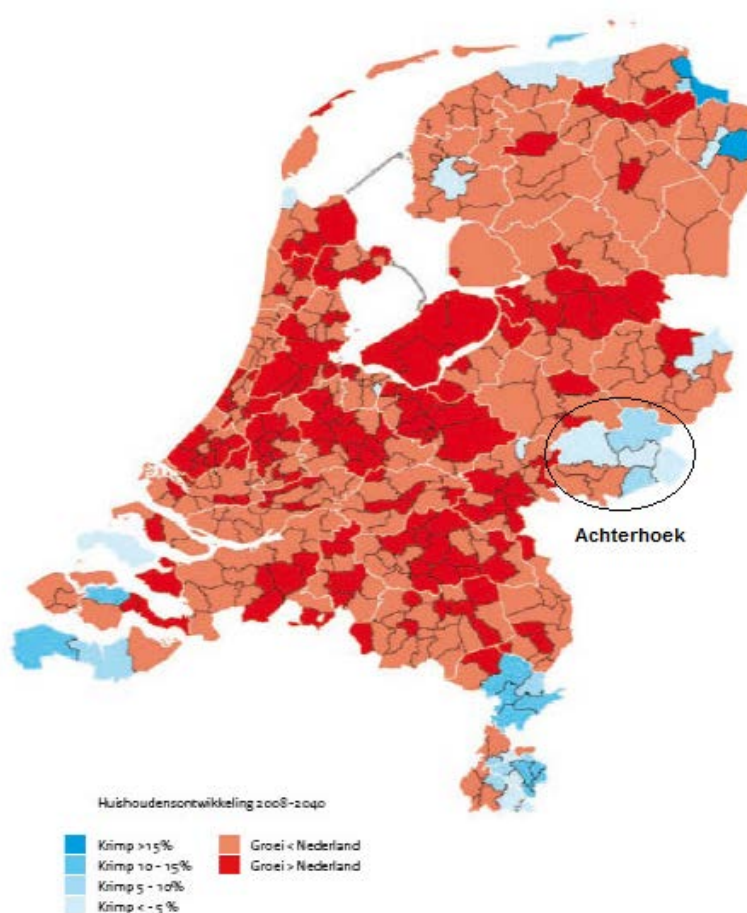
Over de gevolgen van krimp bestaan uiteenlopende opvattingen. Zo wordt bijvoorbeeld in het rapport van Verwest en van Dam (2010, p. 53) gesteld dat de ruimtelijke gevolgen van de bevolkingskrimp in Nederland waarschijnlijk wel mee zullen vallen. Volgens hen vindt de krimp slechts plaats op bescheiden schaal en in een laag tempo. Echter, de heer Bontje (2009, p. 28) stelt dat er wel degelijk belangrijke gevolgen van krimp zijn. De literatuur spreekt zich op dit punt dus tegen. Wel wordt in veel bronnen erkend dat de demografische ontwikkeling veel invloed op de woningmarkt heeft (Oevering, 2010). De soort krimp die heerst in de regio is bepalend voor de effecten op woningbouw (Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, 2008, p. 70). Zo is het voor de woningbouw minder belangrijk dat het aantal inwoners in de regio daalt, maar gaat het vooral om het aantal huishoudens en de samenstelling hiervan. Hierbij is het aantal huishoudens bepalend voor de vraag naar woningen en de samenstelling bepalend voor het type woningen. Als de samenstelling van huishoudens verandert, kan dit leiden tot een frictie tussen vraag en aanbod van typen woningen op de woningmarkt. Indien sprake is van huishoudensdaling zal de woningvoorraad moeten worden verkleind en veranderd. Dit kan worden gerealiseerd door het matigen en aanpassen van nieuwbouw en het stimuleren van herstructurering en sloop. Omdat de gevolgen van krimp per regio verschillen en de woningmarkt ook regionale verschillen kent, is het verstandig om per regio te bepalen wat de beste aanpak is.

De bevolkingskrimp heeft ook belangrijke gevolgen voor sturing en beleid. Bestuurders zullen (deels) een andere rol moeten aannemen. In plaats van nieuwe gebouwen plaatsen, moeten gebouwen worden gesloten en afgebroken (Van Boetzelaer, 2011, p. 35). Bestuurders moeten keuzes maken waardoor ze zichzelf niet populair maken bij de bevolking. Krimp vereist daarom allereerst een grote denkomslag. Pas als de bestuurders en ambtenaren de bevolkingskrimp als een structureel en onomkeerbaar fenomeen gaan zien, kan er een begin worden gemaakt met het aanpassen van beleid (Derks, Hovens & Klinkers, 2006, p. 17). Daarbij is het vaak zo dat bestuur-

ders de noodzaak van de aanpak van de gevolgen van krimp wel inzien, maar andere partijen nog niet.

Bij de aanpak van de gevolgen van krimp is gemeentelijke afstemming nodig (Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, 2008, p. 43). De bevolkingskrimp is namelijk regionaal en niet gemeentelijk. Bestuurders hebben dus een grens overstijgende blik nodig. De provincie heeft in het geval van aanpak van krimp een agenderende, signalerende en soms sturende rol. Echter, niet alleen de overheid krijgt te maken met krimp maar de gehele samenleving (Derks, Hovens & Klinkers, 2006). Daarom is niet alleen samenwerking op overheidsniveau belangrijk, maar ook samenwerking met niet-gouvernementele organisaties (ngo's), zoals bouwbedrijven, ontwikkelaars en woningcorporaties. Zo kunnen bijvoorbeeld voorzieningen binnen de regio beter op elkaar worden afgestemd (Van Otterdijk, 2011).

De Achterhoek is een regio die de komende 15 jaar te maken krijgt met bevolkingskrimp (De Jong & Van Duin, 2010). Deze krimp zal echter niet zo groot zijn als bijvoorbeeld in Noord Oost Groningen, Zeeuws Vlaanderen of Parkstad Limburg, waar de krimp jaren geleden al van start is gegaan. In de Achterhoek is er nog minder bekend over de aanpak van krimp en zijn bestuurders ook nog minder ver met het toepassen van een bepaalde strategie. In figuur 1 is de huishoudensontwikkeling in Nederland tussen 2008 en 2040 te zien. Hierin is te zien dat de Achterhoek te maken krijgt met huishoudenskrimp.



Figuur 1: Huishoudensontwikkeling 2008-2040. (Bron: Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010, p. 7).

In de toekomst zullen er in de Achterhoek steeds meer arbeidsplaatsen vrijkomen, de zorgbehoefte zal toenemen en scholen zullen moeten sluiten (Omroep Gelderland, 2011). De Achterhoek bundelt daarom alle krachten om samen deze krimp aan te pakken. Op 30 november 2011 hebben de acht Achterhoekse gemeenten, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties het 'Convenant Achterhoek 2020' ondertekend (Van Berkel, 2011). Hierin is vastgelegd dat de verschillende partijen zullen gaan samenwerken om ervoor te zorgen dat de regio leefbaar blijft (Achterhoek Agenda 2020, 2011). Wat de precieze strategie en de rol van de overheid hierbij is, wordt uit het convenant niet duidelijk. In sommige bronnen wordt deze samenwerking nog in twijfel getrokken. Gemeenten willen namelijk toch individueel groeien (NVM, 2010, p. 31). Er zal dus bij iedere gemeente eerst een duidelijke omslag in het denken moeten plaatsvinden. Daarnaast verschillen de gemeenten van politieke kleur, wat de samenwerking ook bemoeilijkt.

Ook in de Achterhoek zullen de gevolgen van krimp merkbaar zijn op de woningmarkt. Er zullen woningen moeten worden gesloopt en nieuwbouwplannen moeten worden uitgesteld. Maar er zullen ook wel nieuwe woningen bij moeten komen, om ervoor te zorgen dat de woningvoorraad niet verouderd (NVM, 2010, p. 30). Volgens het NVM (2010, p. 32) kan de Achterhoek de krimp op een gunstige manier benutten, maar dan moeten wel alle partijen sterk collectief optreden en niet voor zichzelf kiezen.

Omdat er over bevolkingskrimp in de regio Achterhoek minder informatie beschikbaar is dan over de krimp in andere krimpregio's, is dit een interessante regio voor onderzoek. In de Achterhoek is de krimp namelijk nog nauwelijks begonnen. Daarbij kan gekeken worden naar de manier hoe er wordt ingespeeld op krimp en welke rol de overheid daar bij heeft. Ook kan worden onderzocht of de partijen daadwerkelijk samenwerken en hoe deze samenwerking verloopt. De krimp heeft vooral veel invloed op de woningbouw. In de woningbouw zullen de eerste verschijnselen van krimp zichtbaar worden. Omdat de Achterhoek nog niet zo ver is in het ontwikkelen van krimpbeleid als andere krimpregio's, kan er nog veel geleerd worden uit de analyse van de krimp in de Achterhoek en van de beleidsvorming op dat gebied, zoals dat in deze scriptie voorzien is. Met de woningbouwsector als een speerpunt in deze ontwikkeling ligt het dan ook voor de hand deze analyse vooral op deze sector te richten. Wanneer een regio namelijk al veel verder is met het uitvoeren van krimpbeleid, is het soms al te laat om nog iets met de aanbevelingen te kunnen doen.

1.2 Doel- en vraagstelling

1.2.1 Doelstelling

Dat er in de Achterhoek al een samenwerkingsverband aangegaan, laat zien dat er wordt nagedacht over plannen om de krimpproblematiek aan te pakken. Wat de precieze strategie is, is echter niet geheel duidelijk. Dit geldt ook voor de rol die de overheid hierbij speelt. Met dit onderzoek wil ik een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van beleid voor woningbouwplanning bij bevolkingskrimp in de Achterhoek. Wanneer inzicht is verkregen in de huidige strategie en de rol van de overheid bij de uitvoering hiervan, kan met aanbevelingen een bijdrage worden geleverd aan de praktijk. Daarom is er sprake van praktijkgericht onderzoek. Het betreft een diagnostisch

praktijkgericht onderzoek, omdat door middel van inzicht in de bestaande situatie aanbevelingen worden gedaan voor de ontwikkeling van beleid.

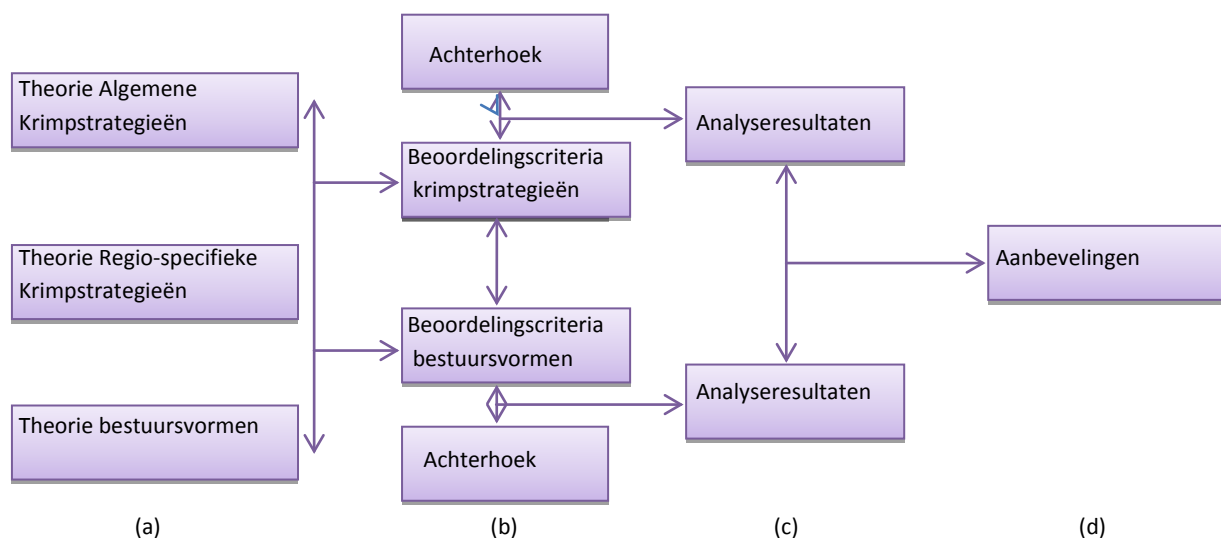
De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van beleid voor woningbouwplanning bij bevolkingskrimp in de Achterhoek door het geven van inzicht in de strategie die wordt toegepast, de rol die de overheid daarbij speelt en op basis daarvan het kunnen doen van aanbevelingen voor het verder ontwikkelen van beleid op dit gebied.

De bedoeling is om met dit onderzoek een duidelijker beeld te kunnen vormen over hoe er bij de woningbouwplanning in de Achterhoek wordt ingespeeld op krimp en de rol van de overheid hierbij. Omdat de tijd voor het onderzoek beperkt is, is het onderwerp afgebakend op de woningbouwplanning in de Achterhoek. Er worden aanbevelingen gedaan voor verdere ontwikkeling van beleid. Deze aanbevelingen worden gedaan na een vergelijking van de analyseresultaten met de theorie. De aanbevelingen kunnen worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van beleid op dit gebied.

1.2.2 Onderzoeksmodel

Om een brug te kunnen slaan tussen de doelstelling en de vraagstelling, wordt het volgende onderzoeksmodel gehanteerd (figuur 2).



Figuur 2: Onderzoeksmodel.

Verwoording onderzoeksmodel:

Door (a) bestudering van de literatuur over krimpstrategieën en bestuursvormen, zijn beoordelingscriteria gevormd (b) voor een effectieve omgang met bevolkingskrimp bij woningbouwplanning en is onderzocht in hoeverre deze criteria van toepassing zijn op de Achterhoek. Een vergelijking en koppeling van de deze analyseresultaten (c) resulteert in aanbevelingen (d) voor een effectieve aanpak van krimp.

Uitgebreide uitleg onderzoeksmodel:

(a). De eerste stap in het onderzoek is het bestuderen van de bestaande theorieën. Voor het bereiken van de doelstelling, zijn eerst theorieën over algemene krimpstrategieën bestudeerd. Vervolgens zijn de theorieën bestudeerd die gaan over regio-specifieke strategieën. Zoals uit het projectkader namelijk al is gebleken, is krimp per regio verschillend. Daarom moeten de strategieën worden aangepast op de regio, de strategieën moeten 'eigen' worden gemaakt. Ten slotte zijn verschillende theorieën over bestuursvormen bij krimp bestudeerd.

(b). De beoordelingscriteria die zijn voortgekomen uit de theorieën over strategieën zijn vergeleken met de huidige situatie in de Achterhoek. Welke strategie wordt toegepast en op welke manier? Daarnaast zijn er beoordelingscriteria voortgekomen uit de theorieën over bestuursvormen bij krimp. Ook deze zijn vergeleken met de huidige situatie in de Achterhoek. Vanuit deze beoordelingscriteria is de situatie dus onderzocht.

(c). Na het onderzoek zijn de analyseresultaten van de strategie en bestuursvormen in de Achterhoek samengenomen en vergeleken. De analyseresultaten hebben betrekking op elkaar en zijn daarom goed samen te nemen.

(d). Uit de analyseresultaten gezamenlijk is een conclusie getrokken. Deze conclusie resulteert in aanbevelingen om bij woningbouwplanning in de Achterhoek op een effectieve manier met bevolkingskrimp om te gaan.

1.2.3 Vraagstellingen

Uit het onderzoeksmodel is de volgende vraagstelling af te leiden:

Welke krimpstrategie wordt toegepast op de woningbouwplanning in de Achterhoek, wat is de rol die de overheid daarbij speelt en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor een effectievere aanpak van krimp in de Achterhoek?

De doelstelling heeft betrekking op het onderzoeken van drie aspecten van de omgang met bevolkingskrimp bij woningbouwplanning in de Achterhoek: de krimpstrategie, de rol die de overheid heeft bij de toepassing van deze strategie en het doen van aanbevelingen voor een (mogelijk) effectievere aanpak van krimp. Daarom is het essentieel dat deze drie aspecten worden verwerkt in de centrale vraag van het onderzoek. Met het beantwoorden van de centrale vraag wordt beoogd de doelstelling van dit onderzoek te realiseren.

Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn er specifiekere vragen geformuleerd, met een groter sturend vermogen.

Deelvraag 1:

Welke beoordelingscriteria voor een effectieve krimpstrategie zijn af te leiden uit de beschikbare literatuur?

Uit het onderzoeksmodel is gebleken dat eerst aan de hand van theorieën over strategieën en bestuursvormen criteria zijn opgesteld. Dit zijn criteria voor een effectieve aanpak van krimp.

Onder een effectieve krimpstrategie wordt in dit onderzoek het volgende verstaan: een strategie waarbij de inspanningen ook daadwerkelijk de problemen als gevolg van krimp aanpakken. Uiteraard moeten deze criteria eerst worden beschreven, voordat ze kunnen worden vergeleken met de situatie in de Achterhoek. Het antwoord op deze deelvraag resulteert in het theoretisch kader.

Deelvraag 2:

Wat zijn de gevolgen van krimp voor de woningbouw in de Achterhoek?

Bij deze tweede deelvraag wordt een algemene beschrijving gegeven van de gevolgen van de bevolkingskrimp voor de woningmarkt. Voordat onderzocht wordt welke strategie wordt toegepast, is het namelijk belangrijk om eerst te weten welke gevolgen de woningbouw in de Achterhoek ondervindt van de bevolkingskrimp. Pas dan kan bepaald worden of de strategie goed is afgestemd op de problemen in de woningbouw en of de strategie dus effectief is. Daarom volgt eerst een algemene verkenning van de effecten. Hierbij moet vooral worden gekeken naar de gevolgen van huishoudenskrimp.

Deelvraag 3:

Welke algemene krimpstrategie wordt toegepast bij woningbouwplanning in de Achterhoek en in hoeverre wordt deze krimpstrategie specifiek gericht op de krimpproblemen in de Achterhoek?

Bij deze deelvraag wordt onderzocht welke algemene strategie van toepassing is op de Achterhoek. Is de strategie van de Achterhoek bijvoorbeeld begeleiden, of wordt het probleem alleen nog maar bestreden? Daarna wordt specifiek ingegaan op de strategie die wordt toegepast in deze regio. Uit verschillende onderzoeken blijkt namelijk dat algemene strategieën niet pasklaar zijn om toegepast te worden op iedere willekeurige regio. Verschillende auteurs spreken daarom van regio-specifieke strategieën of strategieën die 'eigen' zijn gemaakt. Nadat onderzocht is welke algemene strategie van toepassing is bij woningbouw in de Achterhoek, wordt dus onderzocht in hoeverre deze 'eigen' of Achterhoek-specifiek is gemaakt.

Deelvraag 4:

Wat zijn de taken van de overheid bij het uitvoeren van de krimpstrategie en op welke manier wordt de overheid beperkt in haar taken door samenwerking met niet-gouvernementele organisaties?

Bij het toepassen van de krimpstrategie zijn verschillende actoren betrokken. Er is al een samenwerkingsverband opgericht, waarin de overheid ook deelneemt. Het wordt echter niet duidelijk wat de precieze taak van de overheid is bij het inspelen op bevolkingskrimp bij woningbouwplanning in de Achterhoek. Uiteraard kan dit pas worden onderzocht na de specifieke strategie van de Achterhoek bij woningbouwplanning te hebben onderzocht. Dit verklaart de plaats van deze deelvraag. Daarna wordt onderzocht in hoeverre de overheid bij het uitvoeren van haar taken rekening moet houden met niet-gouvernementele organisaties. Uit het samenwerkingsverband blijkt immers al dat de overheid samenwerkt met andere partijen.

Deelvraag 5:

Welke aanbevelingen kunnen op basis van de analyseresultaten worden gedaan voor een effectievere aanpak van krimp?

Nadat de beoordelingscriteria met de analyseresultaten zijn vergeleken, kan een conclusie worden getrokken. Op basis daarvan kunnen aanbevelingen worden gedaan. Dit zijn aanbevelingen voor een effectievere aanpak van bevolkingskrimp bij woningbouwplanning. Het antwoord op deze deelvraag resulteert dus in het hoofdstuk 'aanbevelingen'.

Deze vijf deelvragen leveren gezamenlijk het antwoord op de centrale vraag. Het antwoord op de centrale vraag zorgt weer voor het behalen van de doelstelling.

Begripsdefinities

Om de belangrijkste woorden uit de doelstelling, centrale vraag en deelvragen te verduidelijken, zijn begripsdefinities opgesteld. Enkele definities betreffen een nominale definitie (algemeen woordgebruik) en andere betreffen een stipulatieve definitie (gelegenheidsdefinitie).

- *Bevolkingskrimp*: een daling van het bevolkingsaantal (SAB, 2012).
- *Woningbouwplanning*: een instrument om bewust om te kunnen gaan met het bouwen en het vervangen van woningen (Gemeente Goes, 2012)
- *Krimpstrategie*: beschrijft hoe de in de visie gestelde beelden bereikt gaan worden en geeft een samenhangende reeks acties aan voor het handhaven van de continuïteit op langere termijn (2Reflect, 2006). Dit heeft betrekking op bevolkingskrimp.
- *Algemene krimpstrategie*: krimpstrategieën die van toepassing kunnen zijn op ieder willekeurig gebied.
- *Regio-specifieke krimpstrategie*: krimpstrategie die 'eigen' is gemaakt. De strategie wordt in de ene regio op een andere manier toegepast dan in een andere regio.
- *Effectieve krimpstrategie*: een strategie waarbij de inspanningen ook daadwerkelijk de problemen als gevolg van krimp aanpakken.
- *Niet-gouvernementele organisaties*: Organisaties die niet afhankelijk zijn van de overheid (EuropaNu, 2012).

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Omdat de komende jaren de krimp in de Achterhoek steeds verder zal toenemen, zullen de gevolgen steeds merkbaarder zijn voor de inwoners. De bevolkingskrimp heeft grote gevolgen voor de woningmarkt. Voor de inwoners van de Achterhoek is echter onduidelijk wat er precies gaat gebeuren in hun regio en wat dit betekent voor de woningbouw. Worden er bijvoorbeeld steeds meer huizen bijgebouwd om meer mensen naar de Achterhoek te trekken? Hierdoor zullen de huizenprijzen dalen en wordt het gemakkelijker is om aan een woning te komen. Daarbij is echter de kans groot dat er leegstand en verpaupering gaan optreden, wat veel mensen niet erg aantrekkelijk vinden. Door de resultaten die voortkomen uit dit onderzoek, kunnen de inwoners van de regio een duidelijker beeld krijgen van waar ze aan toe zijn en wat ze te wachten staat. Daarbij is het ook van maatschappelijk belang om te weten welke rol de overheid hierbij speelt en op

welke manier deze rol wordt beïnvloed door niet-gouvernementele partijen. Zo weet een ieder wie er verantwoordelijk is voor de verschillende taken en wordt duidelijk of mensen zelf ook kunnen bijdragen en op welke manier. Door middel van dit onderzoek krijgen regionale overheden, organisaties en bewoners meer inzicht in de huidige krimpstrategie die wordt toegepast bij woningbouwplanning. Daarnaast kunnen de aanbevelingen worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van beleid. Regionale overheden en organisaties zien hierdoor mogelijk in dat ze wellicht hun strategie beter wat kunnen bijstellen. Kortom, het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het meer inzicht en duidelijkheid geeft over de huidige situatie en omdat er aanbevelingen worden gedaan voor verbeteringen van effectiviteit van het krimpbeleid op het gebied van woningbouwplanning.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Daarnaast is het onderzoek ook wetenschappelijk relevant. Het onderzoek levert namelijk een bijdrage aan het vergroten van kennis inzake de specifieke krimpstrategie die in de Achterhoek wordt toegepast bij woningbouwplanning. Dit onderzoek vergroot de kennis over dit onderwerp. Er wordt duidelijk in hoeverre een regio-specifieke strategie wordt toegepast en wat nu precies de rol van de overheid bij toepassing hiervan is. Er wordt in de samenleving namelijk steeds minder bepaald door alleen de overheid, maar er wordt steeds vaker samengewerkt met niet-gouvernementele organisaties. Dus wat is dan de werkelijke taak nog van de overheid op dit gebied? Ook wordt het inzicht vergroot over de manier hoe effectief met krimp bij woningbouwplanning kan worden omgegaan. Dit onderzoek zal dus verschillende nieuwe inzichten opleveren.

1.4 Verantwoording keuze afbakening

Omdat de tijd voor het onderzoek beperkt is, moet het onderwerp worden afgebakend. Er is gekozen voor de regio de Achterhoek en daarbinnen wordt de focus gelegd op de woningbouwplanning. Hieronder wordt deze keuze beargumenteerd.

Achterhoek

De reden dat dit onderzoek specifiek is gericht op de regio Achterhoek, is vanwege het feit dat over deze regio minder informatie beschikbaar is dan over andere krimpregio's. Bij het kritische literatuuronderzoek is namelijk opgevallen dat er veel meer onderzoek is gedaan naar krimp in andere regio's, zoals Parkstad Limburg. De bevolking in de regio Achterhoek krimpt van alle krimpregio's ook het minst, namelijk 5% in de komende 15 jaar (De Jong & Van Duin, 2010, p. 11). Wellicht is dit de reden dat er meer aandacht uitgaat naar de overige krimpregio's. Daarnaast is de krimp in de Achterhoek nog niet echt begonnen. Maar ook de krimp in de Achterhoek is belangrijk. Ook in deze regio moet een strategie worden ontwikkeld en toegepast om de gevolgen van de bevolkingskrimp te beperken. Het aantal onderzoeken naar deze regio is beperkter. Er kan echter niet worden volstaan met de kennis uit onderzoeken van andere krimpregio's. De krimp in de Achterhoek verschilt namelijk in grootte, oorzaken, gevolgen en het moment van aanpak van de gevolgen van krimp. In Parkstad Limburg is bijvoorbeeld pas beleid gekomen toen de krimp al was begonnen. De Achterhoek wil de gevolgen van krimp zoveel mogelijk voorkomen door hier nu al beleid voor te maken. Daarom is sprake van een andere strategie in de Achterhoek dan in de andere krimpregio's.

Woningbouwplanning

Verder is ervoor gekozen om een focus te leggen op de woningbouwplanning. Nederland kent een heel hoog bebouwingspercentage in vergelijking met andere landen (CBS, 2001). Een groot deel van het bebouwde oppervlak bestaat uit woningen. Woningbouw is in Nederland dus een belangrijk aspect wat gaat het iedereen aan, ook de burgers. Verder zijn de gevolgen van krimp snel merkbaar in de woningbouw. Sterker nog, volgens verschillende bronnen zijn de effecten bijna alleen maar merkbaar in de woningbouw. Op andere gebieden zijn de effecten nauwelijks of veel minder te merken (van Dam, De Groot & Verwest, 2007, p. 1). Overheden richten hun strategie daarnaast in eerste instantie ook vaak op de woningbouw (van Dam, De Groot & Verwest, 2007, p. 5). Gemeenten hebben namelijk vaak financiële belangen met betrekking tot woningbouw. In situaties van krimp worden nieuwbouwplannen stopgezet, worden woningen gesloopt en heerst er steeds meer leegstand. In de woningbouwplanning worden de gevolgen van de krimp snel opgemerkt. Het is daarom belangrijk dat er op het gebied van woningbouw een aanpak is.

1.5. Methodologie

Voordat het onderzoek uitgevoerd kan worden, is het noodzakelijk om eerst te bepalen op welke manier het onderzoek uitgevoerd gaat worden. In dit hoofdstuk volgt eerst een beschrijving van de onderzoeksstrategie en vervolgens een beschrijving van het onderzoeksmateriaal.

1.5.1 Onderzoeksstrategie

Een eerste beslissing die moest worden gemaakt is of het onderzoek meer breedte of meer diepgang kent. Als wordt gekeken naar de doel- en vraagstelling, kan worden geconcludeerd dat het onderzoek meer diepgang kent. Het betreft namelijk een onderzoek naar slechts één regio, namelijk de Achterhoek. Van die regio is ook maar één aspect onderzocht, namelijk de woningbouw. In dit onderzoek wordt gedetailleerd ingegaan op de krimpstrategie en de overheidstaken daarbij. Er zit daarom meer diepgang dan breedte in het onderzoek.

Verder is het van belang een keuze te maken tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek. In dit onderzoek is informatie verzameld aan de hand van kwalitatieve methoden. Kwalitatief onderzoek geeft namelijk meer diepgaande informatie, wat in dit geval ook nodig is om de doelstelling te bereiken. Het gaat in dit onderzoek niet zo zeer om cijfers, tabellen en grafieken, maar om de achterliggende motivaties waarom op een bepaalde manier wordt gehandeld.

Ten slotte moest een keuze worden gemaakt tussen empirisch onderzoek en bureauonderzoek. Omdat naar dit onderwerp nog maar beperkt onderzoek is gedaan, kan de doelstelling niet worden bereikt door middel van bureauonderzoek. Daarom is onderzoek worden gedaan in het veld oftewel empirisch onderzoek.

Deze keuzes wijzen erop dat dit onderzoek een casestudy betreft: een diepgaand empirisch onderzoek, waarbij veelal kwalitatieve gegevens worden verzameld. Hierbij wordt gewerkt met een klein aantal onderzoekseenheden. In dit onderzoek is er sprake van een enkele onderzoekseen-

heid, de Achterhoek. Het betreft dus een enkelvoudige casestudy. Hierbij is op een strategische manier een steekproef getrokken van respondenten.

Een nadeel van deze onderzoeksstrategie is dat de antwoorden niet generaliseerbaar zijn, omdat het om slechts één case gaat. Echter, in dit onderzoek wordt getracht om uitsluitend aanbevelingen te doen voor het krimpbeleid in de Achterhoek. Het is niet de bedoeling om ook voor andere regio's aanbevelingen te doen. Dit is deels ook niet mogelijk, omdat krimp in iedere regio in een andere vorm optreedt en dus regio-specifiek is. Daarbij zijn allerlei verschillende personen geïnterviewd over dit onderwerp, waardoor de antwoorden van verschillende partijen met elkaar vergeleken kunnen worden. Daarnaast worden de antwoorden, voor zover mogelijk, ook nog vergeleken met bestaande documenten.

1.5.2 Onderzoeksmateriaal

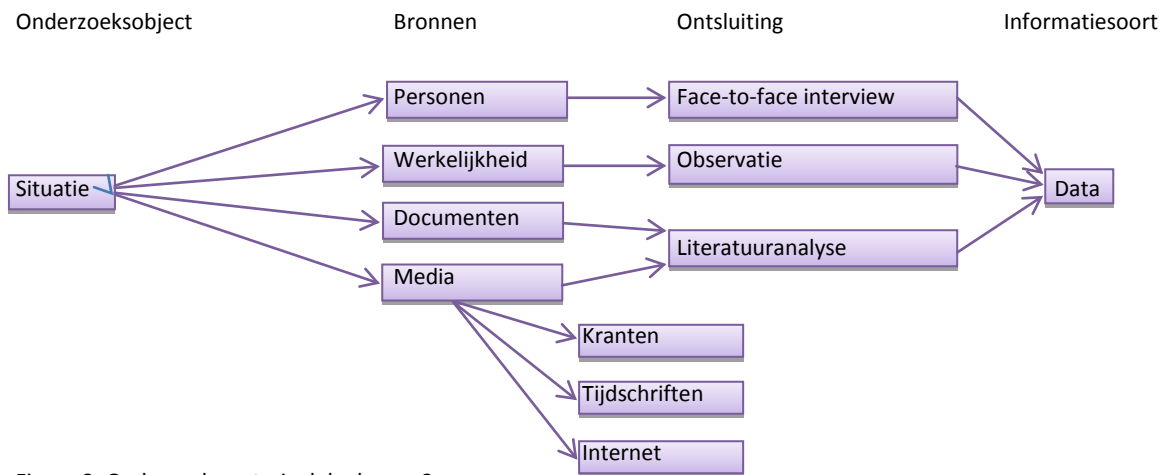
In deze paragraaf zal per deelvraag duidelijk worden gemaakt welke bronnen en ontsluitingsmethoden zijn toegepast om een antwoord te kunnen geven op de deelvragen.

Deelvraag 1: Welke beoordelingscriteria zijn af te leiden uit de beschikbare literatuur voor een effectieve krimpstrategie?

Bij deze deelvraag is het onderzoeksobject een situatie, namelijk een situatie waarin op een effectieve manier met krimp wordt omgegaan. Deze situatie leidt tot beoordelingscriteria, waarmee bij de volgende deelvragen de situatie in de Achterhoek wordt vergeleken. De informatie die nodig is ter beantwoording van deze deelvraag, is afkomstig uit de literatuur. Aan de hand van bestaande theoretische inzichten, zijn beoordelingscriteria opgesteld. De literatuur is dus als kennisbron gehanteerd.

Deelvraag 2: Wat zijn de gevolgen van krimp voor de woningbouw in de Achterhoek?

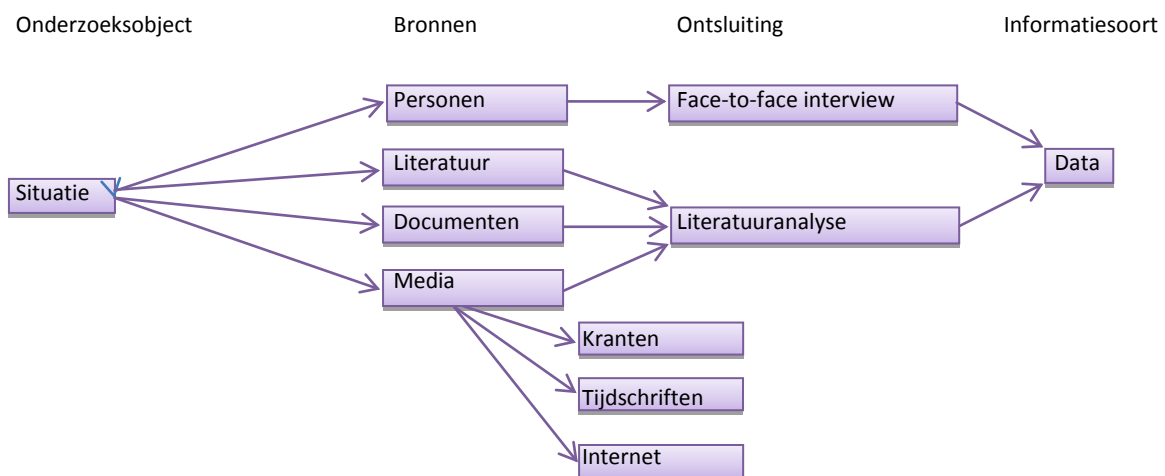
Ter beantwoording van deze deelvraag is onderzoek gedaan naar de gevolgen van krimp voor de woningbouw. De bronnen die hebben bijgedragen aan de beantwoording van deze deelvraag zijn personen, media, een observatie en documenten. Door gebruik te maken van zoveel bronnen is er in zekere zin sprake van triangulatie, waardoor het onderzoek in betrouwbaarheid toeneemt. Ten eerste hebben interviews meer duidelijkheid gegeven over de gevolgen die de krimp heeft op de woningbouw. Ook in de media is geschreven over de effecten van krimp op de woningbouw in de Achterhoek, met name in kranten. Daarnaast is er ook op internet en in tijdschriften informatie beschikbaar over dit onderzoeksobject. Verder hebben documenten ook als bron gediend om meer inzicht te krijgen in de gevolgen, bijvoorbeeld rapporten, nota's of onderzoeksverslagen. Ten slotte is meer inzicht verkregen door middel van observatie. Hiermee is een eigen indruk gevormd van de gevolgen van krimp op de woningbouw in de Achterhoek. Hierbij waren leegstaande en dichtgetimmerde huizen belangrijke indicatoren. Echter, de conclusie was dat de gevolgen van krimp nog nauwelijks zichtbaar zijn in de woningbouw. De keuze voor onderzoeksmateriaal is gevisualiseerd in figuur 3.



Figuur 3: Onderzoeksmateriaal deelvraag 2.

Deelvraag 3: Welke algemene krimpstrategie wordt toegepast bij woningbouwplanning in de Achterhoek en in hoeverre wordt deze krimpstrategie specifiek gericht op de krimpproblemen in de Achterhoek?

Ook bij deze deelvraag betreft het onderzoeksobject een situatie. Het antwoord op deze deelvraag resulteert namelijk in een beschrijving van de huidige situatie in de Achterhoek, in welke strategie wordt toegepast en hoe. Een belangrijke bron ter beantwoording van deze deelvraag betreft personen. De reden hiervoor is dat de informatie die te verkrijgen is middels documenten, media en literatuur niet toereikend is en niet duidelijk was waar precies naar gezocht moest worden. Hiervoor is een selectie gemaakt van verschillende personen die veel kennis hebben van dit onderwerp of er veel mee te maken hebben. Door meerdere interviews te houden met verschillende personen, neemt de betrouwbaarheid van het onderzoek toe. Er is sprake van triangulatie van respondenten. Naast individuele face-to-face interviews, is ook informatie verzameld uit documenten, literatuur en media. Uit de interviews zijn ook bepaalde termen naar voren gekomen, waarover op internet aanvullende informatie te vinden is. Een voorbeeld hiervan is het kwalitatief woonprogramma. Door middel van de interviews is dus duidelijker geworden welke documenten en literatuur van belang zijn voor dit onderzoek. In figuur 4 wordt het onderzoeksmateriaal in een model gevisualiseerd.



Figuur 4: Onderzoeksmateriaal deelvraag 3 en 4.

Deelvraag 4: Wat zijn de taken van de overheid bij het uitvoeren van de krimpstrategie en op welke manier wordt de overheid beperkt in haar taken vanwege samenwerking met niet-gouvernementele organisaties?

Het onderzoeksmateriaal dat nodig is ter beantwoording van deze deelvraag, is gelijk aan het onderzoeksmateriaal bij de vorige deelvraag. Het enige verschil is dat het onderzoeksobject bij deze deelvraag een proces betreft. Het gaat namelijk om onderzoek naar de manier waarop het proces rondom het toepassen van de krimpstrategie verloopt, vooral vanuit perspectief van de overheid. Voor de beantwoording van deze vraag geldt ook dat personen een belangrijke bron zijn. Daarom is door middel van individuele face-to-face interviews met verschillende personen naar antwoorden gevraagd die bruikbaar zijn voor beantwoording van deze deelvraag. Daarnaast is aanvullende informatie gebruikt uit literatuur, documenten en media. Ook het onderzoeksmateriaal van deze deelvraag is in figuur 4 visueel weergegeven.

Deelvraag 5: Welke aanbevelingen kunnen op basis van de analyseresultaten worden gedaan voor een effectievere aanpak van krimp?

Het antwoord op deze deelvraag resulteert in aanbevelingen. Hierbij is geen nieuwe informatie betrokken. Aan de hand van de beoordelingscriteria, de analyseresultaten en de conclusie zijn hier aanbevelingen gedaan voor een effectievere krimpstrategie. Ter beantwoording van deze deelvraag is dus geen nieuw onderzoeksmateriaal gebruikt.

1.5.3 Verantwoording interviews

Vanwege het belang van interviews in dit onderzoek, wordt hier in deze paragraaf dieper op ingegaan. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de soort interviews die is toegepast en waarom. Vervolgens wordt beschreven en beargumenteerd wie de respondenten voor deze interviews zijn en op welke manier vragen zullen worden gesteld.

De reden waarom is gekozen voor interviews in plaats van enquêtes, is omdat het belangrijk is dat er kan worden doorgevraagd. Bij enquêtes is er sprake van een hoge mate van voorstructurering en gesloten vragen. Als er dan bijvoorbeeld onduidelijkheden zijn, dan kunnen deze niet worden verhelderd. Bij interviews kan de respondent bepaalde zaken verduidelijken of aanvullende informatie geven die nuttig is voor het onderzoek. Het is dan wel belangrijk dat het geen gestructureerde interviews betreffen, maar half-gestructureerde of open interviews. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van half-gestructureerde interviews. Zo kan extra informatie worden verkregen door middel van doorvragen, maar zit er toch ook wel sturing in het interview. Bij een open interview loopt men namelijk het risico dat er geen antwoorden worden verkregen die bruikbaar zijn voor het onderzoek, doordat het gesprek de totaal andere kant op gaat.

Het is mogelijk om interviews telefonisch te houden, maar het kan ook face-to-face. In dit onderzoek worden face-to-face interviews toegepast. De reden hiervoor is dat hierbij ook een beeld kan worden gevormd van de respondent en de gezichtsexpressies en andere lichaamstaal van de respondent zichtbaar zijn. Dit kan belangrijk zijn om te begrijpen hoe een bepaalde uitspraak bedoeld wordt.

Verder bestaat er nog de keuze tussen individuele en groepsinterviews. De reden dat in dit onderzoek is gekozen voor individuele interviews, is omdat groepsinterviews geen meerwaarde hebben in dit onderzoek. Het gaat niet om interactie. Daarnaast zijn verschillende personen geïnterviewd van verschillende organisaties of overheidsinstanties. Voor dit onderzoek is het belangrijk om de verhalen van verschillende partijen te horen en daarom is het goed om ze apart te nemen. Vervolgens kunnen de resultaten van de verschillende interviews met elkaar worden vergeleken. Er is sprake van een triangulatie van respondenten.

De interviews zijn vooral belangrijk om de tweede en derde deelvraag te beantwoorden. Om te bepalen wie belangrijke respondenten zouden kunnen zijn, is hier eerst literatuuronderzoek naar gedaan. Daarbij werd duidelijk dat er een samenwerkingsverband is opgericht, die door drie personen namens drie partijen is ondertekend. Deze partijen betreffen de overheid, de maatschappelijke organisaties en de bedrijven. Deze drie partijen zijn dus alle drie betrokken bij een samenwerking over omgang met krimp. Daarom is gekozen om in ieder geval van elk van deze partijen twee personen te interviewen, om de verschillende kanten van het verhaal te horen.

Hieronder volgt een overzicht van de verschillende respondenten.

- *Respondent 1: H. Langes -Provincie Gelderland, 26 april 2012*

De provincie Gelderland is een belangrijke actor bij de aanpak van de gevolgen voor krimp bij woningbouwplanning. Zij is betrokken bij verschillende samenwerkingsverbanden en is initiatiefnemer bij het opstellen van onder andere het Kwalitatief Woonprogramma (KWP). De respondent is de heer Langes, beleidsmedewerker wonen. Deze respondent kon veel vertellen over de rol van de provincie bij de aanpak van gevolgen van krimp voor de woningbouw in de Achterhoek. Bij dit interview is daarom met name op de rol van de provincie ingegaan.

- *Respondent 2: R. Swieringa - Regio Achterhoek, 23 april 2012*

Een belangrijke actor bij het beleid rondom krimp voor woningbouwplanning is de Regio Achterhoek. De reden dat deze actor is gekozen, is omdat de voorzitter van de Regio Achterhoek het convenant heeft ondertekend namens de overheid en de samenwerking tussen verschillende organisaties faciliteert. De respondent van de Regio Achterhoek is de heer Swieringa. Hij is de programmamanager van Achterhoek 2020, een belangrijk samenwerkingsverband in de Achterhoek op dit moment. Daarom is in dit interview met name op dit samenwerkingsverband ingegaan.

- *Respondent 3: H. Suurmond - Gemeente Bronckhorst/ Regionaal coördinator volkshuisvesting, 16 april 2012*

De respondent van de gemeente Bronckhorst is de heer Suurmond. Hij werd aangeraden door de heer Swieringa, omdat de heer Suurmond de coördinator voor volkshuisvesting is op het gebied van krimp. Hij adviseert de wethouders van de Achterhoekse gemeenten over de manier om met de gevolgen van krimp bij woningbouwplanning om te kunnen gaan. In dit interview is daarom vooral ingegaan op de strategie, de coördinatie en de samenwerking.

- *Respondent 4: C. Snels - Gemeente Aalten, 24 april 2012*

Daarnaast is mevrouw Snels van de Gemeente Aalten geïnterviewd. Zij is beleidsmedewerker op het gebied van wonen. De reden voor deze keuze betreft een krantenartikel waarin stond dat deze gemeente de eerste gemeente is die woningbouwplannen heeft geschrapt. Aalten is dus een gemeente die te maken heeft met krimp (De Gelderlander, 2010). In dit interview is vooral inge-

gaan op de rol van de gemeente bij de aanpak van de gevolgen van krimp voor woningbouwplanning.

- *Respondent 5: M. Vreman - Gemeente Oude IJsselstreek, 18 april 2012*

Van de gemeente Oude IJsselstreek is mevrouw Vreman geïnterviewd. Ook zij is beleidsmedewerker op het gebied van wonen. Er is gekozen om interviews te doen bij drie verschillende gemeenten. Gemeente Brockhorst heeft het meest te maken met krimp, gemeente Oude IJsselstreek iets minder en de gemeente Aalten heeft nog minder last van de gevolgen van krimp bij woningbouwplanning. Door personen van deze drie gemeenten te interviewen kan de kant van drie verschillende gemeenten worden gehoord. Ook hierbij is vooral ingegaan op de rol van de gemeente bij de aanpak van gevolgen van krimp bij woningbouwplanning.

- *Respondent 6: L. Roos-Ritzema - Sité woondiensten, 25 april 2012*

Het convenant is ook ondertekend namens de maatschappelijke organisaties. Ook deze partij is dus betrokken bij de krimpproblematiek. Daarom is het belangrijk ook de kant van deze maatschappelijke organisaties te horen. Er is een interview gehouden met mevrouw Roos-Ritzema van de woningcorporatie 'Sité woondiensten'. In dit interview is vooral ingegaan op de rol van de woningcorporaties bij het inspelen op krimp bij woningbouwplanning.

- *Respondent 7: R. Zeegers - De Woonplaats, 23 mei 2012*

Naast Sité woondiensten is er nog een interview gehouden met de heer Zeegers van woningcorporatie 'De Woonplaats'. Helaas was er op korte termijn geen mogelijkheid voor persoonlijk contact, ook niet met iemand van de andere woningcorporaties uit de Achterhoek. De heer Zeegers van De Woonplaats was wel bereid de vragen per e-mail te beantwoorden en verdere uitleg te geven door middel van telefonisch contact. Ook bij deze woningcorporatie is vooral ingegaan op de rol van de woningcorporaties bij het inspelen op krimp bij woningbouwplanning.

- *Respondent 8: E. Ten Brinke - Ten Brinke Vastgoedontwikkelaars, 19 april 2012*

Daarnaast zijn twee interviews gehouden met ondernemers die zich bezig houden met woningbouwplanning. Het convenant is namelijk ondertekend namens ondernemers. Er zijn dus ondernemers die zijn betrokken bij het samenwerkingsverband om de gevolgen van krimp aan te pakken. Echter, niet alle ondernemers doen hieraan mee. Daarom is ervoor gekozen om een interview te houden met een bedrijf dat niet wil samenwerken (Ten Brinke Vastgoedontwikkelaars) en een interview met een bedrijf die wel actief samenwerkt (WAM & Van Duren). De respondent van Ten Brinke Vastgoedontwikkelaars is de heer Ten Brinke, de directeur van dit bedrijf. In dit interview is vooral ingegaan op de rol van ondernemers bij de aanpak van gevolgen van krimp voor de woningbouwplanning en op de samenwerking.

- *Respondent 9: B. Hommelink - WAM & Van Duren, 24 april 2012*

Daarnaast is een interview gehouden met de heer Hommelink, hij is bedrijfsleider ontwikkeling. Ook in dit interview is vooral ingegaan op de rol van ondernemers bij de aanpak van gevolgen van krimp voor de woningbouwplanning en op de samenwerking.

De manier hoe de vragen tijdens de interviews zijn gesteld is als volgt. Eerst werd in het algemeen gevraagd naar de woningbouwplanning bij krimp in de Achterhoek. Daarbij werd erop gelet of de respondenten zelf al ingingen op criteria. Indien dit niet het geval was werd er expliciet naar de criteria gevraagd. De respondenten werden dus geconfronteerd met de criteria. De reden voor deze manier van ondervraging is dat op deze manier een duidelijk beeld van het navolgen van de beoordelingscriteria wordt verkregen. Zo kunnen de visies van de verschillende respondenten met elkaar worden vergeleken. Als bijvoorbeeld de respondent van de Regio Achterhoek zegt dat er

wel sprake is van regionale afstemming, maar de respondent van de gemeente Aalten niet, dan zal de regionale afstemming in ieder geval niet optimaal worden toegepast. Daarom is het belangrijk om verschillende respondenten met dezelfde criteria te confronteren. Daarnaast zijn niet in alle interviews dezelfde vragen gesteld. Bij iedere instantie is met name ingegaan op de rol van die instantie. Daarnaast wist vooral de heer Suurmond (regionaal coördinator volkshuisvesting) veel te vertellen over de huidige krimpstrategie en wist de heer Swieringa veel te vertellen over de samenwerking. Zo is er voor iedere respondent een vragenlijst opgesteld waarbij op bepaalde criteria dieper wordt ingegaan dan bij andere respondenten. De reden hiervoor is dat in de interviewtijd niet op alle criteria heel diep kan worden ingegaan. Omdat iedere persoon spreekt vanuit het belang van de eigen instantie, is het belangrijk dat kritisch wordt doorgevraagd. Als een respondent bijvoorbeeld zegt dat er sprake is van vertrouwen tussen de verschillende partijen, is naar voorbeelden gevraagd waar dit uit blijkt. Daarnaast is er aan het eind van ieder interview een vraag gesteld, waarbij de respondent moest antwoorden vanuit zichzelf en niet vanuit het belang van de organisatie. Deze vraag betreft de punten waarop de gevolgen van krimp bij woningbouwplanning effectiever zouden kunnen worden aangepakt. Hierbij werd gezegd dat de respondenten het belang van de organisatie buiten beschouwing moesten laten.

In het vervolg van deze thesis wordt verwezen naar de interviews door in de bronvermelding naar respondent 1 tot en met 9 te verwijzen. De reden hiervoor is dat de respondenten zo anoniemer blijven dan wanneer hun naam steeds terugkomt in de thesis. Vanwege de anonimiteit van de respondenten, zijn de interviewverslagen ook niet in de bijlage opgenomen.

Naast de interviews, heb ik ook deelgenomen aan het Gelders debat 'Leve de Achterhoek'. Het verslag hiervan is in bijlage 1 opgenomen. Dit debat vond plaats op 18 april 2012 in Groenlo en iedereen kon hieraan deelnemen. Het debat is georganiseerd door de provincie. In dit debat zijn verschillende meningen van burgers, maar ook van bestuurders naar voren gekomen.

1.6 Leeswijzer

Deze thesis bestaat uit vijf hoofdstukken. Nadat in dit hoofdstuk een inleiding van het onderzoek is gegeven, volgt in het volgende hoofdstuk het theoretisch kader. In dit hoofdstuk worden eerst de theorieën beschreven over de verschillende krimpstrategieën die kunnen worden toegepast. Vervolgens worden theorieën beschreven over bestuursvormen bij krimp. Uit de beschrijvingen van deze theorieën zijn beoordelingscriteria gevormd voor een effectieve aanpak van de gevolgen van krimp bij woningbouwplanning. Ook is er een conceptueel model opgesteld die richting geeft aan het onderzoek. In het derde hoofdstuk wordt vervolgens de krimpstrategie beschreven, die in de Achterhoek wordt toegepast bij woningbouwplanning. Vervolgens worden in het vierde hoofdstuk de Achterhoekse bestuursvormen bij deze strategie beschreven. Hierbij wordt de rol van de overheid uiteengezet. Zowel hoofdstuk drie als hoofdstuk vier worden afgesloten met een korte conclusie, zodat de thesis overzichtelijk blijft. Ten slotte volgen in hoofdstuk vijf de conclusies, aanbevelingen en een kritische reflectie van het onderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit onderzoek worden drie soorten theorieën beschreven, namelijk algemene krimptheorieën, regio-specifieke krimptheorieën en theorieën over bestuursvormen. Er wordt ingegaan op de verschillende theorieën, concepten en definities die van toepassing zijn op dit onderzoek en die behulpzaam zijn bij de beantwoording van de vraagstelling. Deze theorieën zijn vrij algemeen en dus niet altijd specifiek gericht op de woningbouwplanning. Vervolgens worden aan de hand van deze theorieën en concepten beoordelingscriteria samengesteld. Deze criteria zijn meer specifiek gericht op de woningbouwplanning bij krimp. Aan de hand daarvan wordt een conceptueel model opgesteld. Ten slotte worden de belangrijkste concepten of definities geoperationaliseerd.

2.1 Algemene krimptheorie en algemene krimpstrategieën

Zoals eerder genoemd is krimp geen nieuw verschijnsel. De vorm is echter wel anders dan in het verleden (Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, 2008, p. 21). Daarom dienen er strategieën te worden ontwikkeld om met de bevolkingskrimp om te gaan.

Bevolkingskrimp wordt vaak als een probleem beschouwd. Men is bang dat de regio's steeds verder gaan krimpen en de gevolgen steeds zichtbaarder worden. Gert Jan Hospers relativeert dit. Hij stelt dat mensen niet bang hoeven te zijn voor krimp (Hospers, 2010, p. 10). Krimp is geen Nederlands verschijnsel, maar komt ook in het buitenland voor. In vergelijking met het buitenland treedt de krimp in Nederland slechts in bescheiden vorm op. In bijvoorbeeld Spanje is er sprake van een veel grotere mate van krimp. Veel dorpen staan daar bijna helemaal leeg. Gert-Jan Hospers heeft een boek geschreven met zijn theorie over krimp in Nederland. Hij neemt hierbij delen van andere bestaande theorieën over. De theorie van Hospers over algemene krimpstrategieën wordt hier beschreven. Er bestaan echter meerdere theorieën waarin algemene krimpstrategieën worden beschreven. Maar omdat de theorie van Gert-Jan Hospers op dit gebied het meest uitgebreid is, is gekozen voor zijn theorie.

Omdat de wereldbevolking steeds maar doorgroeit, zou men denken dat er geen sprake zou zijn van bevolkingskrimp. Echter, in Europa stagneert de bevolking en zal de bevolking vanaf 2040 zelfs afnemen. Ook in Nederland is dit het geval. Volgens Hospers (2010, p. 11) is dit te verklaren door de vergrijzing (er komen steeds meer ouderen bij en daardoor meer sterfgevallen) en ontgroening (mensen krijgen minder kinderen). De meeste regio's waarin dit optreedt zijn perifere regio's. Het is dus niet zo dat er sprake is van bevolkingskrimp in het gehele land. Groei en krimp kunnen naast elkaar voorkomen. Volgens Hospers (2010, p. 12) gaat de groei van de ene gemeente dan ook ten koste van de andere gemeente.

Veel bestuurders die te maken krijgen met krimp krijgen last van krimpangst. Gevolg is dat bestuurders vaak niet meer weten wat ze moeten doen, het probleem ontkennen of het juist proberen tegen te gaan (Hospers, 2010, p. 13). Krimp ligt erg gevoelig bij bestuurders, omdat ze hier nauwelijks grip op hebben. Bestuurders willen uiteraard liever groei, waarvoor ze worden beloond door de Rijksoverheid. Krimp zorgt juist voor verlies.

Bevolkingskrimp komt echter niet overal in dezelfde vorm voor en kan ook verschillende oorzaken hebben (Hospers, 2010, p. 18). Verschillende oorzaken kunnen natuur, economie of de samenleving zelf zijn. Zo kan een (kans op) overstroming, neergang van een sector of verandering van de bevolkingssamenstelling een rol spelen. Daardoor verschilt de krimp per gebied. Hierbij maakt Hospers (2010, p. 19) onderscheid tussen harde en zachte krimp. Harde krimp is de werkelijke bevolkingsdaling die gevolgen heeft voor de samenstelling van de bevolking. Zachte krimp betreft bevolkingsverschuiving die gevolgen heeft voor de toekomst van het gebied. Deze verschillen in vorm van krimp worden in de volgende paragraaf verder besproken.

Krimp is wellicht niet nieuw, maar na een lange periode van groei in Nederland is het wel even wennen (Hospers, 2010, p. 22). Krimp is echter een heel normaal verschijnsel, het komt overal voor. Groei en krimp horen bij elkaar. Groei en krimp vormen samen een organisch, ritmisch proces. Er zitten altijd weer grenzen aan de groei. Groei is eindig en tijdelijk. Niets kan eeuwig doorgroeien. *“Groei en krimp houden elkaar in balans; ze zijn kanten van dezelfde medaille”* (Hospers, 2010, p. 23). Veel theorieën zijn gericht op groei. Maar groei leidt niet altijd tot meer welvaart (Hospers, 2010, p. 24). Groei kan op termijn zelfs averechtse effecten kunnen hebben op de welvaart. Toch blijft het groei denken dominant.

Maar er is een grens aan de groei gekomen wat betreft het bevolkingsaantal. Dit was voor Hospers de reden om zich op krimp te richten, in tegenstelling tot vele andere onderzoekers. In 2006 werd de bevolkingskrimp op de beleidsagenda gezet door een Limburgse onderzoeker en vervolgens verschenen er veel rapporten over krimp (Hospers, 2010, p. 25). Een echte krimptheorie was echter nog niet opgesteld. Daarom kon Hospers bij het opstellen van zijn theorie slechts voortbouwen op een beperkt aantal bestaande inzichten over demografie, economie en geografie.

De bevolkingsontwikkeling in een regio hangt af van geboorte, sterfte en migratie (Hospers, 2010, p. 25). Migratie levert de grootste bijdrage aan de bevolkingsdynamiek. Daarbij is sprake van distance decay: hoe groter de afstand, hoe kleiner het aantal verplaatsingen. Mensen verhuizen dus met name over korte afstanden. Het concept van distance decay heeft Hospers overgenomen van Ravenstein. Daarnaast constateerde Ravenstein (1885) ook dat iedere migratiebeweging ook weer zorgt voor nieuwe verhuizingen. Migratie is dus een continu proces.

Om te ontdekken waarom deze migratiestromen plaatsvinden, moet worden gekeken naar de push- en pullfactoren van verschillende plaatsen of gebieden (Hospers, 2010, p. 26). De pushfactoren betreffen redenen om te weg te gaan uit de huidige woonplaats en pullfactoren betreffen redenen waarom men wordt aangetrokken door een andere woonplaats.

Niet iedereen heeft echter de mogelijkheid of de behoefte om te verhuizen. Er is sprake van selectieve migratie (Hospers, 2010, p. 28). Vooral jongeren trekken weg uit hun woonplaats. Jongeren besluiten vaak om lang door te gaan met leren, waardoor regio's te maken krijgen met 'brain drain': kennisvlucht. Dit is echter vaak alleen het geval wanneer de opleiding niet in de buurt van hun woonplaats wordt gegeven, waardoor ze wel moeten verhuizen. Onder andere de studentensteden worden zo een 'roltrapregio': jongeren verhuizen tijdelijk naar de stad, maar trekken na hun studie vaak weer weg.

Er wordt vaak gezegd dat krimpgebieden door migratie in een neerwaartse spiraal komen. Hospers bevestigt dit en verwijst hierbij naar de theorie van Myrdal. Deze zegt dat de gevolgen van een dergelijke ontwikkeling zich steeds meer opstapelen (Myrdal, 1957). Groei in de ene regio en krimp in de andere regio gaan ten koste van elkaar. De krimpregio raakt inwoners kwijt aan de groeiregio, waardoor het slechter gaat met de lokale economie in de krimpregio met als gevolg dat er nog minder mensen willen wonen. Deze effecten worden door Myrdal (1957) aangeduid als de 'backwash effects'. Er is een hoop veerkracht nodig om uit een dergelijke neerwaartse spiraal te kunnen komen. Deze backwash effects verklaren de relatie tussen de perifere en centrumgebieden. Regio's als Twente en de Achterhoek groeien namelijk al jaren minder dan de Randstad. Door de backwash effects worden de verschillen tussen deze gebieden groter. Maar zoals eerder vermeld zijn groei en krimp zijn namelijk niet oneindig. Een regio zal niet eeuwig doorgaan met krimpen. Myrdal gaf aan dat er na verloop van tijd sprake is van 'spread effects'. De effecten dijen uit naar de omgeving van de groeikern. Er is sprake van uitdijning. Maar: *"Volledige periferie is een illusie, omdat de periferie voor de spread effects afhankelijk blijft van het centrum"* (Hospers, 2010, p. 31).

Hospers spreekt over 3 aspecten van krimp (Hospers, 2010, p. 35):

- Hardware: de ruimtelijk-fysieke aspecten die opvallen;
- Software: de sociale structuur;
- Mindware: het imago van de regio.

Krimp heeft effect op al deze drie aspecten. In een krimpregio is sprake van leegstaande huizen, een veranderende samenstelling van de bevolking en het imago van de regio verslechtert.

Om ervoor te zorgen dat de leefbaarheid in krimpregio's niet verslechtert, moeten er strategieën worden ontwikkeld (Hospers, 2010, p. 40). Veel bestuurders moeten eerst nog bewust worden van het feit dat de regio krimpt, er moet een paradigmaverandering plaatsvinden. Vaak zitten bestuurders nog 'vast' in het groeidenken. Zo is uit internationaal onderzoek gebleken dat de bestuurders het probleem vaak op anderen afschuiven (Popper & Popper, 2011). Pas zodra de problemen ook hen hebben bereikt, willen ze tot aanpak overgaan. Maar dan is het soms al te laat.

Hospers heeft 'de vier B's van krimpbeleid' opgesteld. Deze B's betreffen vier manieren om met krimp om te gaan.

1. Bagatelliseren

Bij bagatelliseren wordt de krimp gerelativeerd (Hospers, 2010, p. 40). De ernst van de krimp wordt afgezwakt: *"het valt wel mee"*. Mensen hechten hierbij geen waarde aan de krimpprognoses. Hospers begrijpt deze mensen deels wel. Deze betreffende prognoses gaan namelijk gepaard met onzekerheid. Vooral migratiestromen zijn moeilijk te voorspellen. Krimpcijfers zijn slechts richtinggevend, ze hoeven niet (geheel) uit te komen. Ook worden de gevolgen van krimp genuanceerd. Daarbij moet niet alleen gekeken worden naar het aantal inwoners, maar vooral ook naar het aantal huishoudens. Voor de woningbouw is de ontwikkeling van het aantal huishoudens namelijk veel relevanter. Echter, het huishoudensaantal krimpt minder hard, wat weer een reden is om te bagatelliseren. Mensen die bagatelliseren zien de krimp in ieder geval niet al bedreiging. Er wordt dan ook niets ondernomen.

Bagatelliseren is volgens Hospers (2010, p. 43) echter niet de verstandigste manier om met krimp om te gaan. Als krimpregio's of krimpgemeenten gewoon doorgaan met nieuwbouw, dan ontstaat er een overaanbod aan woningen. Hierdoor ontstaat in de meeste gevallen leegstand.

2. Bestrijden

Een andere manier waarop kan worden omgegaan met krimp is bestrijden. De bestuurders die de krimp willen bestrijden zitten hierbij eigenlijk nog gewoon vast in het groeidenken.

Tussen 1960 en 1980 werd er in Nederland een actief ruimtelijk spreidingsbeleid gevoerd (Hospers, 2010, p. 45). Een deel van de rijksdiensten werd naar de periferie verplaatst. Op deze manier wilde de regering de Randstad ontlasten en de zwakkere regio's steunen. Dit gaf de periferie een grote impuls. Tegenwoordig worden de perifere regio's niet meer gesteund door de Nederlandse regering en moeten bestuurders van regio's en gemeenten zelf krimp aanpakken (Hospers, 2010, p. 46).

De krimp in de krimpregio's kan worden bestreden door het voeren van city- en regiomarketing (Hospers, 2010, p. 46). Met deze strategie wordt geprobeerd de krimp tegen te gaan door te zorgen dat mensen (weer) naar de regio of stad komen. Op het gebied van woningbouw betekent dit dat er volop bijgebouwd wordt in de krimpregio's om deze mensen plek te kunnen bieden. Hierbij zijn vooral nieuwe woonconcepten heel populair, zoals waterwoningen, boerderettes en klushuizen. Er wordt ook veel reclame gemaakt met de boodschap dat mensen in de betreffende regio het huis van hun dromen kunnen bouwen met daarbij een prachtige omgeving. Kortom: de regio of stad moet blijven groeien.

Hospers plaatst echter ook vraagtekens bij deze strategie. Gemeenten en regio's strijden namelijk vaak om dezelfde doelgroep, waardoor ze mensen bij elkaar wegtrekken (Hospers, 2010, p. 47). Bovendien zijn mensen in Nederland niet snel bereid om te verhuizen. En als Nederlanders dan toch willen verhuizen, doen ze dit vaak binnen hun eigen regio. Uit Zweeds onderzoek is gebleken dat de city- en regiomarketing geen invloed hebben op het verhuisgedrag van mensen. Het werkt soms alleen bij oud-inwoners of toeristen die iets met het gebied hebben. Dit heet retourmigratie.

3. Begeleiden

Een andere strategie is het begeleiden van krimp. Dit houdt in dat men zich bezig houdt met de vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat inwoners niet wegtrekken (Hospers, 2010, p. 48). Er is daarvoor geen koude city- en regiomarketing nodig zoals bij bestrijden, maar warme city- en regiomarketing. Dit houdt in dat wordt geprobeerd om mensen aan de stad te binden. Voorbeelden hiervan zijn het geven van een bonus voor ieder geboren kind mits ze daar blijven wonen, lagere woningprijzen voor starters, gratis woningadvies geven of het verstrekken van leningen. Daarnaast worden de voorzieningen in de kleine dorpen zo goed mogelijk in stand gehouden. Verder wordt een deel van de nieuwbouwplannen stopgezet en worden woningen geherstructureerd. Dit wordt ook wel 'Planning for decline' genoemd (Hospers, 2010, p. 49).

Deze strategie is echter niet gemakkelijk voor gemeenten en ontwikkelaars. Zij willen uiteraard liever bouwen. Sommigen van hen vragen zich dan ook af of de krimp niet juist ontstaat doordat er niet gebouwd mag worden (Hospers, 2010, p. 49). Toch zien wel steeds meer ambtenaren in

dat deze strategie wel belangrijk is en kiezen voor herstructurering. Daarnaast worden steeds vaker woningen gesloopt, omdat het zoeken naar een herbestemming van de overtollige woningvoorraad te veel moeite kost. Sloop kost echter wel veel geld, gemiddeld 45.000 euro per woning. Verder levert sloop ook vaak weerstand op. Daarom is het soms verstandiger om te renoveren in plaats van te slopen.

Kortom, begeleiden is een strategie waarbij men leert omgaan met krimp.

4. Benutten

Ten slotte is het ook mogelijk om de krimp te benutten. Krimp biedt kansen en moet daarom positief worden benaderd. Geluk hangt namelijk niet af van het aantal inwoners, maar van de kwaliteit van de leefomgeving (Hospers, 2010, p. 52). Door krimp komt er meer ruimte vrij voor onder andere de natuur. Ook hoeft de regio er op economisch gebied niet op achteruit te gaan. Concepten als duurzaamheid en vrijetijdseconomie kunnen een bijdrage gaan leveren. Verder is het een idee om alles te gaan richten op ouderen: de 'silver economy'. Hierin worden nieuwe woon-, zorg- en recreatievoorzieningen ontwikkeld voor oudere mensen. Dit is echter stedenbouwkundig wel een lastige en kostbare opgave. Daarnaast moet niet overal hetzelfde idee worden ontwikkeld om de krimp te benutten. Ook politici, journalisten en stedenbouwkundigen uit Duitsland komen de laatste jaren steeds meer met het idee om krimp te benutten. Dit komt idee komt echter nog niet altijd van de grond, doordat de meeste mensen krimp toch als een negatief proces blijven zien (Oswalt, 2004).

Het benutten van krimp moet in eerste instantie gedaan worden voor de huidige bewoners. Het is natuurlijk wel mooi meegenomen als ook anderen hier op af komen.

Bagatelliseren, bestrijden, begeleiden en benutten zijn vier algemene strategieën die worden toegepast bij krimp. Niet alle strategieën zijn echter even verstandig om toe te passen. Volgens Hospers is het begeleiden of benutten van krimp het verstandigst.

Bij het aanpakken van krimp moet er echter wel iets veranderen in de manier van denken. Mensen denken vaak niet verder dan hun eigen dorp. Dit wordt dorps-denken genoemd (Hospers, 2010, p. 58). Om in te kunnen spelen op krimp moet deze blik echter worden verruimd. Mensen beschouwen hun stad of dorp als een vastomlijnd gebied (Hospers, 2010, p. 59). Maar dit is het tegenwoordig niet meer. Grenzen zijn vervaagd. Vroeger zagen steden eruit als gekookte eieren, maar later als gebakken ei. Steden breidden zich steeds verder uit. Tegenwoordig is de stad meer een roerei: een agglomeratie van verschillende steden. Mensen pendelen steeds vaker en hoeven niet meer dicht bij hun werk te wonen. Stad en land zijn steeds meer met elkaar verweven. Binnen deze stadsregio gaan groei en krimp hand in hand. Het is belangrijk om krimp vanuit een regionaal perspectief te bekijken. Men moet meer regionaal gaan denken: "think regional, act local" (Hospers, 2010, p. 61). *"Hoe breder onze blik, des te meer zicht we krijgen op het werkelijke krimpprobleem"*. Of een gemeente krimpt, hangt deels af van ontwikkelingen in de rest van de regio. Toch wordt er in de verschillende gemeenten binnen een regio vaak alleen aan de eigen gemeente gedacht (Hospers, 2010, p. 69). Er wordt geprobeerd om met nieuwbouw meer mensen aan te trekken en de eigen voorzieningen moeten zoveel mogelijk in stand worden gehouden. Er treedt dus concurrentie op. Dit is echter niet de manier om te handelen bij krimp. Voor de aanpak van krimp is samenwerking nodig. Bestuurders vinden dit echter moeilijk. Ze willen eigen-

lijk gewoon hun eigen gemeente laten groeien. Vaak staat eigenbelang toch nog voorop (Hospers, 2010, p. 70). Dit heet kerktoerenpolitiek. Vaak is hulp van buitenaf nodig om de bestuurders bij elkaar te brengen (Hospers, 2010, p. 71).

Kortom, het is belangrijk om regionaal te denken. Zolang dat niet wordt gedaan, moet er ruimte zijn voor initiatieven van inwoners van de regio (Hospers, 2010, p. 74). Op dit regionale denken wordt in paragraaf 2.3 teruggekomen.

2.2 Regio-specifieke krimpstrategieën

Een pasklare theorie voor regio-specifieke strategieën is er niet. Maar er zijn wel verschillende uitspraken gedaan over dit onderwerp. Deze worden hier besproken en daartussen worden samenhangen aangegeven. Het is namelijk belangrijk dat een strategie specifiek op de betreffende regio is gericht, omdat krimp nergens hetzelfde is.

Bevolkingskrimp is er in verschillende soorten en maten. Verwest en van Dam (2010, p. 12) onderscheiden 3 soorten van krimp: de afname van het aantal inwoners, de afname van het aantal huishoudens en de afname van de potentiële beroepsbevolking. Vaak wordt alleen ingegaan op de afname van het aantal inwoners, terwijl huishoudensdaling en daling van de potentiële beroepsbevolking eigenlijk belangrijker is. Deze laatste twee vormen hebben namelijk meer merkbare effecten op de regio. Deze effecten zijn vooral merkbaar in de woningbouw. Krimp kan in al deze drie vormen voorkomen. Het kan ook een mix van krimpsoorten zijn. In elke regio is sprake van een andere vorm van krimp.

Ook de oorzaken van krimp verschillen per regio. De oorzaken zijn grofweg te onderscheiden naar vier soorten: sociaal-culturele ontwikkelingen, regionaal-economische ontwikkelingen en planologische beslissingen (Verwest & van Dam, 2010, p. 12). Omdat de oorzaken per regio verschillen, moeten de gevolgen van krimp ook op verschillende manieren worden aangepakt.

Daarnaast verschillen ook de ruimtelijke gevolgen van krimp. Iedere soort krimp kent andere gevolgen (van Dam, De Groot & Verwest, 2006, p. 9). Voor de woningbouw is het bijvoorbeeld niet essentieel dat het aantal inwoners daalt. Waar het op dat gebied om gaat is het aantal huishoudens en de samenstelling daarvan.

Volgens van Dam, De Groot en Verwest (2007, p. 1) zijn de regionale verschillen in krimp erg groot. In sommige krimpregio's komen zelfs nog groeiende gemeenten voor. De krimp vindt vooral plaats in de kleinere gemeenten. Maar dat het aantal huishoudens in al deze krimpregio's in de toekomst gaat dalen is vrijwel zeker. Sommige regio's hebben hier reeds mee te maken. Deze huishoudensdaling, met merkbare gevolgen, is wel heel verschillend per regio of gemeente. Men kan daarom eigenlijk ook niet in algemene termen over krimpregio's spreken (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011, p. 4).

Kortom, niet alleen tussen Nederland en het buitenland is er verschil in krimp. Ook binnen Nederland zijn er grote verschillen. Zo kan de soort krimp verschillen, maar ook de oorzaken en de gevolgen van krimp. Daarom moeten eerst deze aspecten goed worden onderzocht, voordat een

strategie wordt ontwikkeld. Het is namelijk belangrijk dat de strategie wordt toegespitst op de regio. Daardoor verschillen de strategieën om krimp aan te pakken ook per regio.

2.3 Bestuursvormen bij krimp

Voordat krimp kan worden aangepakt is het belangrijk dat er eerst een denkomslag plaatsvindt. Het is vooral belangrijk dat deze omslag plaatsvindt bij de bestuurders, maar uiteraard moeten ook bij de andere partijen waarmee wordt samengewerkt een omslag in het denken plaatsvinden (Verwest & van Dam, 2010, p. 81). Als deze denkomslag heeft plaatsgevonden, is het belangrijk dat er intergemeentelijk en met niet-gouvernementele partijen wordt samengewerkt. Om inzicht te krijgen in de rol van de overheid bij het toepassen van de krimpstrategie, moet worden gekeken in hoeverre sprake is van regionale afstemming en samenwerking met ngo's. Door deze twee aspecten wordt de rol van de overheid namelijk mogelijk beperkt. Daarom wordt eerst de regionale afstemming besproken en vervolgens de samenwerking met overige partijen.

Regionale afstemming

Regionale afstemming houdt in dat binnen de regio de verschillende gemeenten hun plannen en strategieën op elkaar afstemmen. In krimpregio's is het belangrijk dat wordt samengewerkt tussen de verschillende gemeenten (Verwest & van Dam, 2010, p. 86). De krimpproblemen zijn namelijk bovengemeentelijk, wat ervoor zorgt dat een bovengemeentelijke aanpak is vereist. Als gemeenten namelijk alleen naar hun eigen belang blijven kijken en gewoon door blijven gaan met bouwen met als doel om zelf te groeien, zullen de problemen niet worden opgelost (Domhardt & Troeger-Weiß, 2007). Er zal dan alleen maar meer leegstand en verpaupering optreden in de regio. Daarnaast hebben ook ngo's te maken met krimp. Naast gemeentelijke afstemming is daarom afstemming met ngo's is ook belangrijk. Op gebied van woningbouw is afstemming met woningcorporaties, bouwbedrijven en ontwikkelaars belangrijk.

Regionale afstemming is echter niet gemakkelijk te bereiken en brengt wat moeilijkheden met zich mee. Het gaat daarbij namelijk om het verdelen van 'pijn'. Geen enkele gemeente wil graag nieuwbouwplannen stopzetten en liever slopen en herstructureren in plaats van bouwen (Verwest & van Dam, 2010, p. 86). Wat daar ook een grote rol bij speelt is de financiering. De gemeenten zullen verlies gaan maken in plaats van winst. Slopen en herstructureren kost namelijk erg veel geld. Dit betreft de eerste moeilijkheid om over te stappen op regionale afstemming.

Verder speelt bij gemeenten vaak de angst dat de andere gemeenten hun beloften niet nakomen (Verwest & van Dam, 2010, p. 86). Als dat het geval is zijn de gevolgen voor de betreffende gemeente alleen maar erger. Ook zou dan het geval kunnen zijn dat de andere gemeenten er wel van profiteren, maar er zelf niets aan bijdragen. Deze gemeenten worden dan 'freeriders' genoemd. Om dit te voorkomen willen gemeenten eerst duidelijke afspraken over het nakomen van de beloftes. Daarbij kunnen eventueel sancties opgelegd worden als een gemeente de afspraken niet nakomt.

Een andere moeilijkheid betreft de ongelijke verdeling van krimp over de regio. De centrumgemeenten in plattelandsgregio's ondervinden vaak de meeste krimp, omdat zich daar de meest kwetsbare woningvoorraad bevindt en de problemen zich daar concentreren (Verwest & van

Dam, 2010, p. 86). De overige gemeenten zijn dan niet altijd bereid deze centrumgemeenten te helpen.

Ten slotte is er nog het probleem dat de regionale woningbouwafspraken niet altijd passen binnen de eerder gemaakte afspraken.

Dit alles maakt regionale afstemming een ingewikkelde klus. Toch is het wel mogelijk. Parkstad Limburg is hiervan een voorbeeld. De regionale afstemming tussen gemeenten komt daar redelijk goed van de grond (Verwest & van Dam, 2010, p. 86). Daarvoor zijn wel hele goede afspraken nodig, vooral over de coördinatie en financiering. Ook speelt in Parkstad Limburg vertrouwen een grote rol (Verwest, Sorel & Buitelaar, 2008, p. 84).

Samenwerking en interactieve beleidsvorming

De gehele regio krijgt te maken met de gevolgen van demografische krimp. Daarom is het belangrijk dat wordt samengewerkt binnen de regio. Niet alleen tussen de verschillende overheidsorganisaties, maar ook tussen ngo's en burgers. Uit internationaal onderzoek is gebleken dat dit soort samenwerkingen in West-Europa redelijk gemakkelijk op gang komen (Rink et al., 2012). Op het gebied van woningbouw zijn corporaties een erg belangrijke actor (Selten, 2009). Maar daarnaast moet ook met bedrijven worden samengewerkt. De gehele samenleving krijgt immers te maken met de gevolgen van de bevolkingskrimp. De omslag in het denken moet daarom niet alleen binnen de overheid plaatsvinden, maar ook bij de rest van de bevolking (Derks, Hovens & Klinkers, 2006, p. 17). Om de ernst van krimp bij iedereen binnen de regio te laten doordringen, is het belangrijk dat de bevolking zo vroeg mogelijk bij het maken van beleid worden betrokken (Derks, Hovens & Klinkers, 2006, p. 17). Een interactief proces is daarbij een goede manier om samen tot een goede strategie te komen voor het aanpakken van krimp.

Bij interactieve beleidsvorming betreft de overheid alle betrokken organisaties en burgers bij het ontwikkelen van beleid (Van Woerkum, 20001). De reden waarom interactieve beleidsvorming is ontstaan, is vanwege de problematische situatie tussen de overheid en burgers (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 1). Het werd steeds duidelijker dat het belangrijk was om bij maatschappelijke problemen ook de burgers te betrekken. Daarom moest een nieuwe vorm van sturing worden bedacht waarbij behalve de overheid ook de rest van de samenleving kon worden betrokken. Hiermee moest de effectiviteit en sturing van het beleid toenemen. Er werden verschillende vormen van interactieve beleidsmethoden ontwikkeld.

De definitie van interactieve beleidsvorming van Pröpper en Steenbeek (1999, p. 1) is als volgt:
“Een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen”.

Beleid moet dus tot stand komen in samenwerking en in wisselwerking met overige partijen. Zo kan iedereen iets inbrengen in het proces (Pröpper & Steenbeek, 1999). Dit leidt tot een verrijking van het proces, omdat er veel meer ideeën op tafel komen. Bovendien verhoogt dit het draagvlak bij het werkelijke uitvoeren van het beleid.

Het beleidsproces moet daarnaast ook zo open mogelijk zijn. Zo is iedereen op de hoogte van wat er gaat gebeuren en wat iedereen zelf kan bijdragen. Er zijn drie verschillende vormen van openheid:

- Inhoudelijke openheid: *“de ruimte voor ideeën, plannen en handelingen van participanten bij de formulering van beleid”* (Boedeltje, 2004, p. 6);
- Openheid van het proces: *“toegang tot het proces voor belanghebbenden, randvoorwaarden met betrekking tot het beleid (bijvoorbeeld financiële of juridische), en transparantie van het proces, dit betreft ook de informatievoorziening aan participanten betreffende het interactieve beleid”* (Boedeltje, 2004, p. 6);
- Openheid voor actoren: *“verklaart in hoeverre actoren een open en onbevengende houding aannemen in het participatieproces en bereid zijn nieuwe perspectieven, belangen en ideeën in hun eigen beeldvorming toe te laten, of in overweging te nemen en niet direct afstoten”* (Dhalganjansing, 2007, p. 24).

Ook bij krimp is het erg belangrijk dat wordt samengewerkt. Een interactief beleidsproces kan hieraan bijdragen. Samenwerking is onder andere nodig omdat niet alle panden in handen zijn van de overheid. Ook bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties kunnen eigenaar zijn van gebouwen. Daarom is het belangrijk dat deze organisaties ook meewerken. Bovendien kunnen door samenwerking meer ideeën worden bedacht en zijn er meer beschikbare financiële middelen beschikbaar.

Voor een optimale aanpak van krimp is het dus belangrijk dat de overheid samengewerkt met overige organisaties, bedrijven en burgers (Verwest & van Dam, 2010, p. 22).

2.4 Beoordelingscriteria

Nu de theorieën, concepten en definities zijn beschreven, kan een selectie worden gemaakt van de belangrijkste algemene uitspraken die worden toegepast in dit onderzoek. Deze algemene uitspraken vormen de ‘criteria’ aan de hand waarvan de huidige situatie in de Achterhoek wordt geanalyseerd. In deze paragraaf worden de criteria ook nog wat meer toegespitst op de woningbouwplanning. Door vergelijking van de criteria met de analyseresultaten kunnen uiteindelijk eventuele aanbevelingen worden gedaan.

Veel bestuurders zijn bang voor krimp en weten niet goed wat ze er mee aan moeten. De meeste mensen zitten vast in het groeidenken. Op het gebied van woningbouwplanning willen gemeenten en bedrijven het liefst alleen maar bijbouwen, maar dit werkt niet in een situatie van krimp. Daarom moet eerst een denkomslag plaatsvinden. Deze moet zowel bij de overheid als bij de rest van de betrokken samenleving plaatsvinden. Pas daarna kan worden ingespeeld op krimp. Hiermee komen we tot het volgende criterium:

Voordat kan worden ingespeeld op krimp, zal bij iedereen eerst een omslag in het denken moeten plaatsvinden.

Om ervoor te zorgen dat de leefbaarheid in een krimpregio niet verslechtert, is het belangrijk dat een strategie wordt toegepast. Hierbij wordt begeleiden of benutten het meest aangeraden. Hierbij leert men omgaan met krimp. Er moeten dus niet meer woningen worden bijgebouwd dan het aantal waaraan behoefte aan is. Bagatelliseren en bestrijden hebben vaak juist een averechtse werking op verbetering van de leefbaarheid. Er zal dan namelijk in de meeste gevallen steeds meer leegstand en verpaupering optreden. Hiermee komen we tot het tweede criterium:

Om ervoor te zorgen dat de leefbaarheid in de regio niet verslechtert, zal de krimp moeten worden begeleid of benut.

Er bestaan verschillen soorten krimp. Vaak wordt er alleen aandacht geschonken aan bevolkingskrimp. Echter, huishoudenskrimp en daling van potentiële beroepsbevolking is minstens zo belangrijk. In de woningbouwplanning gaat het vooral om huishoudenskrimp. De bevolkingskrimp heeft namelijk geen directe gevolgen voor de woningbouw. Hiermee komen we tot het volgende criterium:

Bij de aanpassing van woningbouwplanning op krimp, zal vooral moeten worden gekeken naar de huishoudenskrimp en niet alleen naar bevolkingskrimp.

In elke krimpregio is er sprake van een andere vorm van krimp. Zo kan de soort krimp verschillen per regio, maar ook de oorzaken en gevolgen. Het is belangrijk dat hierbij rekening wordt gehouden bij woningbouwplanning. Daarom is het belangrijk, dat per regio wordt bepaald, welke specifieke strategie moet worden toegepast. Dit leidt ons naar het volgende criterium:

Per krimpregio moet een regio-specifieke strategie worden toegepast. Hiervoor moet worden gekeken naar de specifieke vorm van krimp die in de betreffende regio heerst.

Vroeger keek men niet verder dan de grenzen van de eigen stad. Tegenwoordig zijn de grenzen van steden en dorpen echter niet meer zo scherp afgebakend. Stad en land zijn steeds meer met elkaar verenigd. Gemeenten zijn steeds meer met elkaar verenigd. Krimp is een bovengemeentelijk probleem en moet daarom regionaal worden opgelost. Hierbij moeten de gemeenten binnen de regio hun woningbouwplannen en strategieën op elkaar afstemmen. Dit brengt ons tot het volgende criterium:

Bij de aanpak van de gevolgen van bevolkingskrimp is regionale afstemming nodig.

Bij deze regionale afstemming doen zich echter verschillende moeilijkheden voor. Deze moeten overwonnen worden. Slopen en herstructurering leveren namelijk verlies op, waardoor de financiering wordt bemoeilijkt. Over de financiering moeten daarom goede afspraken worden gemaakt, zodat gemeenten sneller over zullen stappen op slopen en herstructureren in plaats van bouwen. Verder kan er sprake zijn van freeriders. Daarom moeten er ook goede afspraken worden gemaakt over het nakomen van de gemaakte afspraken binnen de regio. Daarnaast is de krimp verschillend per gemeente. Daarom moet worden afgesproken dat iedere gemeente evenveel wordt geholpen. Er dienen dus goede afspraken te worden gemaakt over de financiering en coördinatie. Ook is het belangrijk dat er sprake is van vertrouwen. Hieruit volgt het volgende criterium:

Om regionale afstemming te bereiken, moeten goede afspraken worden gemaakt over de coördinatie en financiering. Daarnaast is vertrouwen erg belangrijk.

Naast regionale afstemming is samenwerking belangrijk om de gevolgen van krimp voor woningbouw aan te pakken. Het is belangrijk dat de aanpak van krimp niet alleen een taak van de overheid is. De krimp gaat namelijk ook de rest van de samenleving aan. Daarom is het belangrijk dat er een samenwerking komt tussen overheidsorganisaties, woningcorporaties, bedrijven en burgers. Dit leidt naar het volgende criterium:

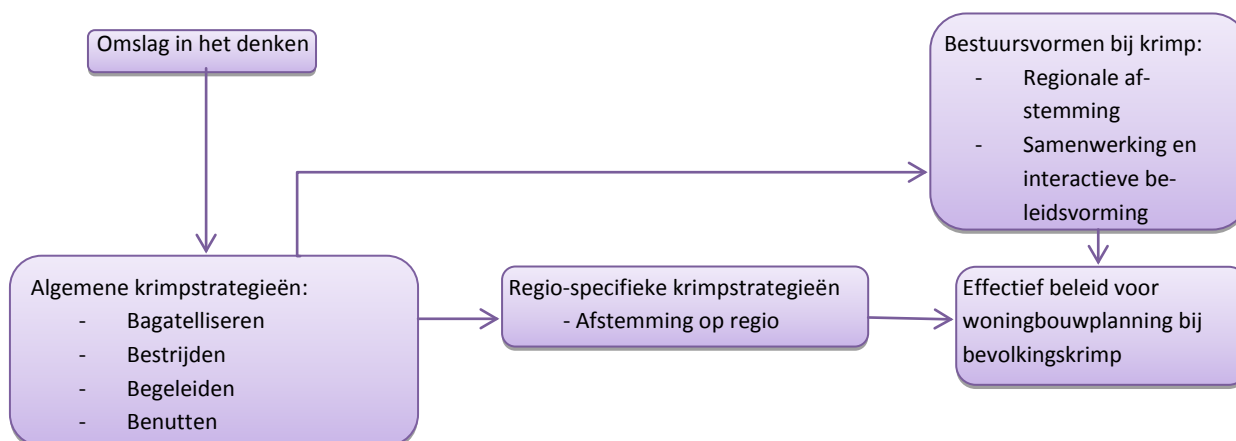
Bij de aanpak van de gevolgen van krimp bij woningbouwplanning is samenwerking nodig tussen overheidsorganisaties, ngo's en burgers.

Interactieve beleidsvorming zorgt voor meer interactie tussen overheid en burger. Maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers worden in een zo vroeg mogelijk stadium bij de beleidsvorming betrokken, zodat ook zij hun inbreng kunnen doen. Dit leidt vaak tot een verrijking van het proces. Daarnaast wordt hierdoor ook het draagvlak voor het beleid vergroot. Dit levert het laatste criterium op:

Interactieve beleidsvorming is belangrijk bij de aanpak van de gevolgen van krimp, omdat zo de interactie tussen overheid en samenleving wordt vergroot. Hierdoor kan beter worden samengewerkt.

2.5 Conceptueel model

De relaties tussen de belangrijkste concepten zijn gevisualiseerd in een conceptueel model (figuur 5).



Figuur 5: Conceptueel model.

De afhankelijke variabele in dit model is 'effectief beleid voor woningbouwplanning bij bevolkingskrimp'. Deze wordt bereikt door eerst een algemene strategie te kiezen. Deze keuze wordt beïnvloed door het feit of er een omslag in het denken heeft plaatsgevonden. Indien dit niet het geval is, zal voor bagatelliseren of bestrijden worden gekozen. Indien wel een omslag in het denken heeft plaatsgevonden zal waarschijnlijk worden gekozen voor begeleiden of benutten. Als de algemene strategie is gekozen, dan moet deze worden afgestemd op de betreffende regio. Daar-

voor zal moeten worden gekeken naar de effecten die de krimp heeft op de woningbouw in deze regio. De strategie zal hierop moeten worden afgestemd voor een effectief beleid.

Daarnaast heeft ook de bestuursvorm invloed op de effectiviteit van het beleid. Hierbij wordt gelet op regionale afstemming, interactieve beleidsvorming en samenwerking van de overheid met overige partijen en burgers. De bestuursvorm die wordt gekozen hangt ook af van de algemene strategie die is gekozen. Bij begeleiden en benutten zal sprake zijn van meer interactiviteit, samenwerking en regionale afstemming dan bij bagatelliseren of bestrijden.

2.6 Operationalisering belangrijke begrippen

Omdat sommige begrippen of concepten nog wat abstract zijn, is het belangrijk om deze te operationaliseren. Daarom worden hieronder de belangrijkste begrippen geoperationaliseerd. Hierbij wordt telkens van stipulatieve definitie naar operationele definitie gegaan.

Effectieve krimpstrategie

Zoals eerder vermeld, wordt hieronder een strategie verstaan waarbij de inspanningen ook daadwerkelijk de problemen als gevolg van krimp aanpakken. De indicatoren van dit begrip zijn de beoordelingscriteria uit de vorige paragraaf. Omdat deze al uitgebreid besproken zijn, wordt hier niet verder op ingegaan.

Algemene strategieën: de vier B's

De begripsdefinitie van algemene krimpstrategie is als volgt: *Een algemene krimpstrategie beschrijft hoe de in de visie gestelde beelden bereikt gaan worden en geeft een samenhangende reeks acties aan voor het handhaven van de continuïteit op langere termijn* (2Reflect, 2006). Dit heeft betrekking op bevolkingskrimp en is van toepassing op ieder willekeurig gebied.

De algemene strategieën worden onderverdeeld in bagatelliseren, bestrijden, begeleiden en benutten. Deze 4 B's zullen alle vier geoperationaliseerd worden.

Bagatelliseren

Bagatelliseren is het weinig waarde hechten aan krimpprognoses en het niet inzien van de ernst van het krimpprobleem. De operationele definitie is als volgt: *Er is sprake van bagatelliseren wanneer betrokken actoren niet reageren op krimpprognoses, krimp niet als een probleem wordt gezien en gewoon wordt doorgegaan met bouwen, waardoor er steeds meer leegstand ontstaat*. Deze eerste twee indicatoren zijn te meten middels interviews. De laatste twee kunnen ook geobserveerd worden.

Bestrijden

Bestrijden is het proberen tegen te gaan van het probleem. Men gaat de strijd aan met het probleem. De operationele definitie van bestrijden is als volgt: *Er is sprake van bestrijden wanneer mensen in de regio krimp als een probleem erkennen, er wordt gedaan aan regiomarketing om mensen te trekken en er gewoon huizen worden bijgebouwd om nieuwe inwoners aan te trekken*. Ook deze indicatoren zijn door middel van interviews en observatie te meten.

Begeleiden

Begeleiden is het meegaan met iets of iemand. In dit geval wordt dus meegegaan met de krimp. Men past zich aan op het probleem. De operationele definitie van begeleiden is als volgt: *Er is sprake van begeleiden wanneer mensen in de regio krimp als een probleem erkennen en er op krimp wordt aangepast door het slopen en herstructureren van woningen en eventueel het voeren van regiomarketing om mensen te binden aan de regio.* Ook deze indicatoren kunnen worden gemeten door middel van onder andere interviews en observatie.

Benutten

Benutten is het gebruiken van de mogelijkheden van krimp.

Dit kan als volgt worden geoperationaliseerd: *Er is sprake van benutten wanneer mensen in de regio positief tegenover krimp staan en er nieuwe concepten voor woningbouw worden bedacht om de regio op een andere manier te ontwikkelen.* Of de mensen positief tegenover krimp staan en of er nieuwe concepten voor woningbouw worden bedacht, kan bijvoorbeeld door middel van interviews worden achterhaald.

Regio-specifieke krimpstrategieën / eigen gemaakte krimpstrategieën

Met een regio-specifieke krimpstrategie wordt een krimpstrategie bedoeld die wordt toegespitst op de specifieke vorm van krimp die in de betreffende regio optreedt. De strategie wordt op een andere manier toegepast dan in een ander gebied. De operationele definitie van dit begrip is als volgt: *Een krimpstrategie is regio-specifiek wanneer de aanpak is afgestemd op de specifieke vorm van krimp en de effecten van krimp op die regio.* Dit kan worden gemeten door eerst de effecten van de krimp op de woningbouw te onderzoeken en vervolgens te bepalen in hoeverre hierop wordt ingegaan bij het uitvoeren van de strategie. Dit kan worden onderzocht door bijvoorbeeld het houden van interviews.

Rol van de overheid bij het toepassen van de krimpstrategie

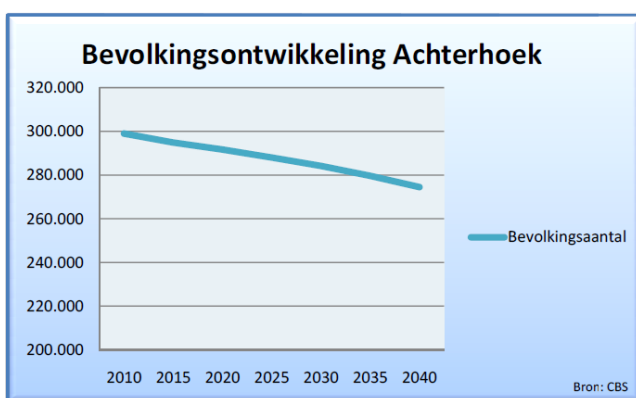
In dit onderzoek wordt hiermee de taak of taken verstaan die de overheid heeft bij het aanpakken van krimp. De operationele definitie hiervan is de volgende: *De rol van de overheid bij het toepassen van de krimpstrategie betreft de soort en hoeveelheid taken die de verschillende overheidsinstanties hebben bij de uitvoering van de krimpstrategie, waarbij de soort en hoeveelheid taken worden beïnvloed door samenwerking met ngo's en door de interactiviteit van de beleidsvorming.* De rol van de overheid zal minder groot zijn indien er wordt samengewerkt. De partijen waarmee wordt samengewerkt zullen namelijk ook taken hebben. Ook door interactieve beleidsvorming, waarbij burgers, bedrijven en ngo's zo vroeg mogelijk in het proces worden betrokken, wordt de grootte van de rol van de overheid en de soort taken die ze heeft beïnvloed. Voor onderzoek naar de rol van de overheid bij het uitvoeren van een krimpstrategie, moet dus worden gekeken naar de mate van interactiviteit en met welke partijen wordt samengewerkt. Dit kan bijvoorbeeld door middel van interviews worden achterhaald.

3. De Achterhoekse krimpstrategie voor woningbouwplanning

In dit hoofdstuk wordt de huidige krimpstrategie op het gebied van woningbouwplanning in de Achterhoek beschreven. In paragraaf 3.1 volgt eerst een beschrijving van de effecten van krimp op de woningbouwplanning in de Achterhoek. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 beschreven welke algemene krimpstrategie wordt toegepast en op welke manier en in paragraaf 3.3 wordt beschreven op welke manier deze strategie specifiek op de Achterhoek is toegespitst. Ten slotte volgt in paragraaf 3.4 een korte conclusie van dit hoofdstuk.

3.1 Effecten van krimp op de woningbouwplanning

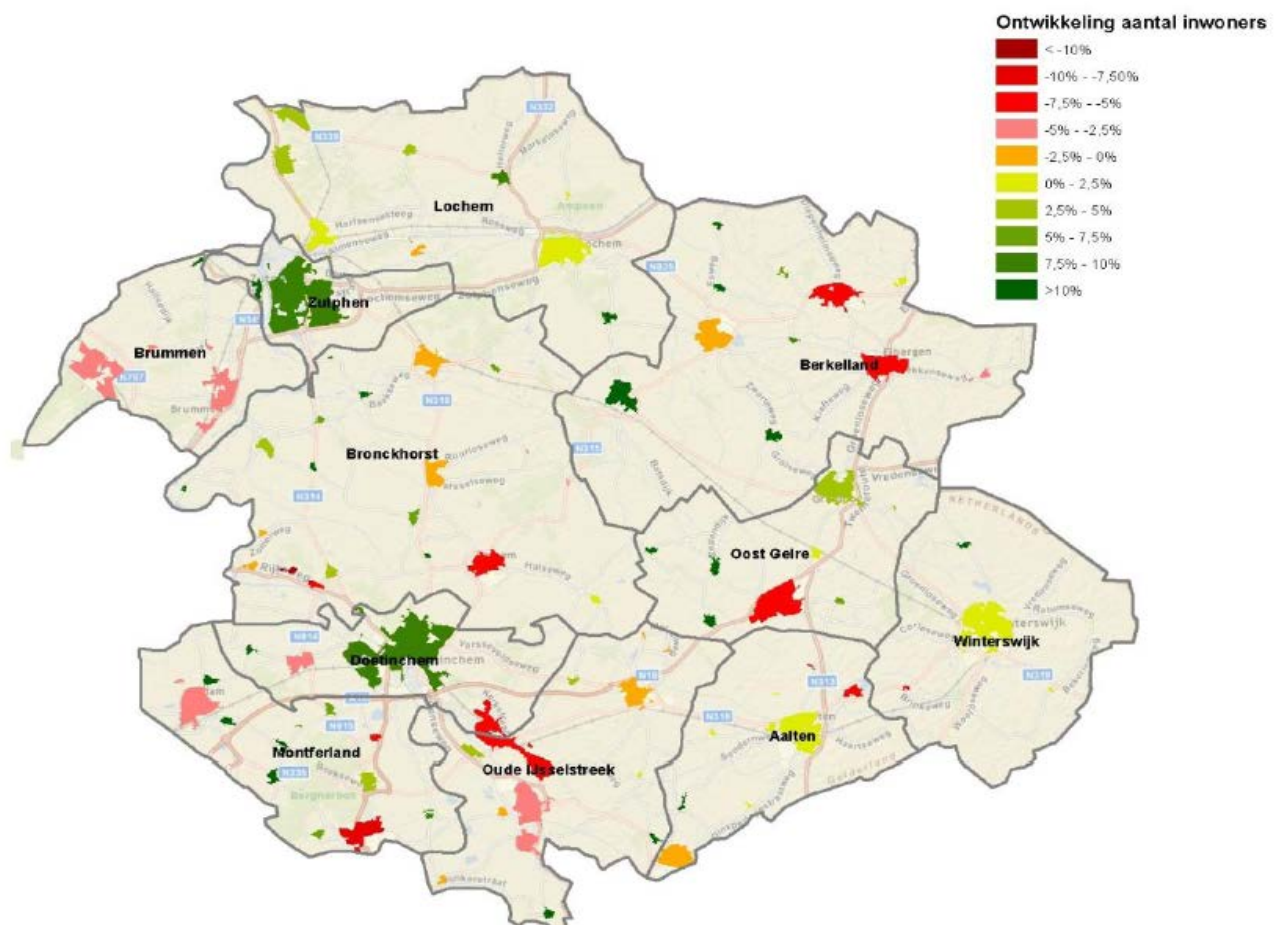
De Achterhoek heeft op dit moment nog nauwelijks te maken met krimp. Het aantal huishoudens stijgt op dit moment zelfs nog licht. In de woningbouw zijn nog geen effecten van de krimp te zien of te merken. Daarom is de Achterhoek officieel geen krimpregio, maar een anticipeerregio (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011). De bevolkingsaantallen zijn in sommige gemeenten de afgelopen jaren al wel wat afgenomen. Maar de bevolkingskrimp zet de komende jaren pas echt in. Volgens de prognose zal de bevolking in de Achterhoek de komende 20 jaar met ongeveer 8% afnemen. Deze bevolkingskrimp wordt onder andere veroorzaakt doordat er in de regio minder kinderen worden geboren dan dat er mensen overlijden. Een andere oorzaak betreft het negatieve migratiesaldo. Er vertrekken meer mensen uit de regio dan dat mensen zich er vestigen (Huis-kamp, 2011). Dus zowel de natuurlijke krimp als het negatieve migratiesaldo zijn oorzaken van de krimp in de Achterhoek. In figuur 6 is te zien hoe de bevolking in de Achterhoek zich gaat ontwikkelen tussen 2010 en 2040.



Figuur 6: Bevolkingsontwikkeling Achterhoek (Bron: Huiskamp, 2011, p. 3).

De bevolkingsontwikkeling is echter per gemeente verschillend. In de grotere kernen van de Achterhoek krimpt de bevolking minder hard dan in plaatsen in het landelijk gebied. Het is moeilijk om hier een verklaring voor te geven (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011). Het is per gemeente verschillend of de krimp veroorzaakt wordt door de natuurlijke groei, door het migratiesaldo of door een combinatie van beiden. Volgens verschillende respondenten is het verschil in bevolkingssamenstelling tussen de gemeenten een belangrijke oorzaak. In sommige gemeenten worden meer kinderen geboren dan in andere gemeenten. In de gemeente Doetinchem is bijvoorbeeld sprake van meer natuurlijke aanwas dan in andere gemeenten (Respondent 2, interview 23 april 2012). Daarnaast speelt ook de centrumfunctie en het aantal voorzieningen in een gemeente een rol. Meer voorzieningen trekken vaak vooral meer jongeren aan. In figuur 7 is te

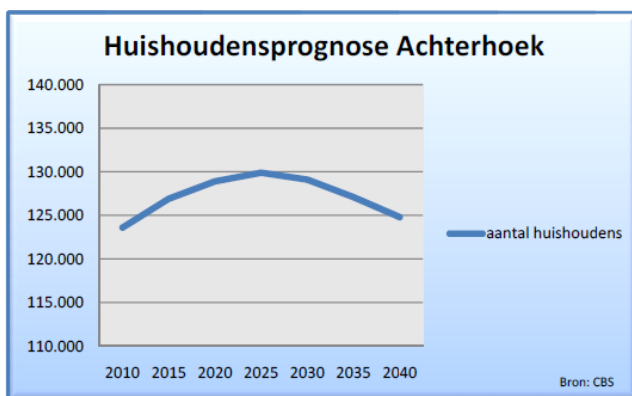
zien dat de Gemeente Doetinchem bijvoorbeeld nauwelijks te maken krijgt met krimp, terwijl de gemeente Oude IJsselstreek één van de gemeenten is die het meest te maken krijgt met krimp.



Figuur 7: Krimp per gemeente in de Achterhoek (Bron: van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011, p. 21).

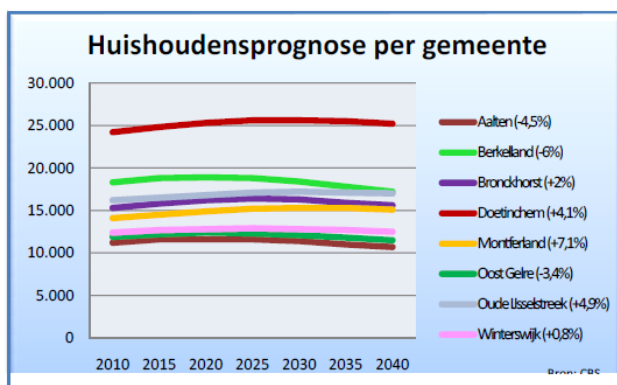
De bevolkingskrimp maakt de verschuiving in bevolkingssamenstelling zichtbaar, daarom moet ook op de bevolkingskrimp worden gelet (Respondent 3, interview 16 april 2012). Er zal in de Achterhoek namelijk sprake zijn van veel vergrijzing. Hier moet de woningbouw op worden aangepast.

Als het om woningbouwplanning gaat, is vooral de huishoudenskrimp van belang (Verwest, Sorel & Buitelaar, 2008). Bij woningbouw moet immers worden gekeken naar het aantal huishoudens. Het aantal huishoudens is de afgelopen jaren echter nog steeds toegenomen en zal de komende jaren ook nog licht toenemen. De oorzaak hiervan is de gezinsverdunning (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011). De huishoudens bestaan gemiddeld uit steeds minder personen. Dit komt doordat er steeds meer alleenstaanden en ouderen zijn, die alleen achterblijven. Hierdoor zal het aantal huishoudens tot 2025 nog stijgen en vervolgens zal een sterke daling worden ingezet. Dit is te zien in figuur 8.



Figuur 8: Huishoudensprognose Achterhoek (Bron: Huiskamp, 2011, p. 14).

Omdat er volgens de prognose na 2025 ook sprake zal zijn van huishoudenskrimp, zal de woningbouw hier nu al op moeten worden aangepast om (veel) leegstand te voorkomen. Ook de huishoudenskrimp zal echter per gemeente verschillen. Het is belangrijk dat dit verschil in huishoudenskrimp wordt meegenomen in de krimpstrategie. Zo zal bijvoorbeeld de gemeente Aalten het aantal woningen meer moeten afnemen dan in de gemeente Winterswijk (figuur 9).



Figuur 9: Huishoudensprognose per gemeente. (Bron: Huiskamp, 2011, p. 14).

De huishoudenskrimp heeft belangrijke gevolgen voor woningmarkt in de Achterhoek. Op dit moment gaat het al niet goed met de woningmarkt. De woningmarkt zit op slot (Respondent 5, interview 18 april 2012). Dit komt mede door de economische crisis. Niet alleen de Achterhoek heeft hiermee te maken, maar heel Nederland. Er worden weinig woningen verkocht. In de Achterhoek lopen daardoor op dit moment eigenlijk twee ontwikkelingen door elkaar heen: de bevolkingskrimp en de economische crisis. Pas zodra de economie weer is aangetrokken kan worden bepaald wat de precieze effecten van de krimp op de woningmarkt zijn. Dit maakt het lastig om beleid te maken op basis van de huidige cijfers (Respondent 3, interview 16 april 2012). Er wordt daarom bij het maken van beleid vooral gekeken naar de prognoses over huishoudensontwikkeling voor de komende 20 jaar.

Indien er niet wordt geanticipeerd op krimp zullen de effecten op de woningmarkt aanzienlijk zijn. Maar ook als er wel wordt geanticipeerd zullen er effecten merkbaar zijn. Een eerste effect van krimp op de woningbouwplanning heeft te maken met de hoeveelheid woningen (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011). Omdat er in de toekomst door de huishoudenskrimp in de Achterhoek minder behoefte is aan woningen, zal er leegstand ontstaan. Er zullen namelijk veel

minder woningen worden verkocht of verhuurd. Dit kan een voordeel met zich meebrengen, namelijk de ontspanning van de woningmarkt (Verwest, Sorel & Buitelaar, 2008, p. 16). Bewoners van de regio krijgen meer keuzevrijheid bij het kopen of huren van een woning. Hierdoor wordt het gemakkelijker om ieders woonwens te realiseren. Daarnaast dalen de prijzen van woningen bij ontspanning van de woningmarkt (Oevering, 2010). Maar leegstand kan vervolgens ook verpaupering veroorzaken. Indien veel woningen jaren leegstaan en deze dus niet meer worden onderhouden, zal dit de leefbaarheid van de regio niet ten goede komen. Dit komt vooral voor aan de onderkant van de woning-hiërarchie (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011, p. 11). Vroeg-naoorlogse wijken lijken hier vooral gevoelig voor (Verwest & van Dam, 2010, p. 56). In deze wijken staan vaak minder gewaardeerde woningtypen. Ook de sociale en fysieke woonomgeving wordt er vaak minder aantrekkelijk gevonden. In sommige gevallen kan er zelfs sprake zijn van structurele leegstand. Dit komt de leefbaarheid uiteraard niet ten goede. Er zullen minder woningen moeten worden gebouwd om de leegstand (gedeeltelijk) te voorkomen. Daarnaast moeten er in de toekomst ook woningen worden gesloopt. Maar sloop is een lastige opgave. Er worden daarom vaak individuele panden, delen van een woonblok, buurten of wijken gesloopt. De sloop van hele buurten en woonwijken levert vaak veel verzet op. Daarnaast kost slopen veel geld. Naast verpaupering kan de ontspanning op de woningmarkt ook zorgen voor waardedaling van woningen (Respondent 1, interview 26 april 2012). Hierdoor kunnen eigenaren van woningen in de problemen komen, doordat ze hun woning met verlies moeten verkopen of hun lasten niet meer kunnen opbrengen (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011).

Een ander effect heeft betrekking op de veranderende woningvraag. De krimp gaat hand in hand met ontgroening en vergrijzing. Dit komt doordat veel jongeren wegtrekken uit de Achterhoek en er minder kinderen worden geboren. Het aantal personen met een leeftijd tussen 0 en 20 jaar zal in de periode 2010-2040 met ruim 16 procent dalen en ook het aantal personen met een leeftijd tussen 20 en 65 jaar kent een daling van 23 procent. Intussen stijgt het aantal personen met een leeftijd van 65 jaar of ouder sterk met 53 procent in de periode 2010-2040 (Huiskamp, 2011, p. 16). De reden dat veel jongeren wegtrekken heeft vaak niets met de woningmarkt te maken. Zij hebben vaak verhuismotieven die bijvoorbeeld met werk en studie te maken hebben (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011). Er is sprake van een steeds grotere behoefte aan eenpersoonshuishoudens. Hier moet het woningaanbod op worden aangepast. Het is echter niet gemakkelijk om woningen te bouwen voor ouderen. Ouderen hebben veel ervaring met woningen en zijn daarom heel kritisch wat betreft hun woning (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011, p. 8). Daarnaast willen ouderen het liefst zo lang mogelijk in hun eigen woning blijven wonen (Respondent 5, interview 18 april 2012). Het bouwen van levensloopbestendige woningen zou wellicht een goede optie zijn. Deze woningen zijn geschikt voor mensen van iedere leeftijd. Bij de woningen die de komende jaren worden gebouwd, moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de veranderde woningbehoefte. Maar omdat er vanwege de krimp en de economische crisis nauwelijks woningen meer worden bijgebouwd is het belangrijk dat bestaande woningen hier op worden aangepast. Dit kan door middel van herstructurering (Verwest, Sorel & Buitelaar, 2008, p. 16). Door woningen te herstructureren kunnen deze woningen worden aangepast aan de veranderde woningbehoefte. De mate van herstructurering zal echter per gemeente verschillen. Omdat er in de gemeente Aalten veel kwalitatief goede woningen staan hoeft er bijvoorbeeld in de gemeente Aalten waarschijnlijk nauwelijks herstructurering plaats te vinden (Respondent 4, interview 24 april 2012). Dit moet dus per gemeente worden bekeken. Een moeilijkheid bij

herstructurering is echter dat er in heel Nederland sprake is van veel particulier woningbezit (SER, 2011a). Naast herstructurering is ook vervangende nieuwbouw mogelijk. Dit wil zeggen dat er eerst een huis wordt gesloopt waarna er op die zelfde plek een huis terug wordt gebouwd die beter voldoet aan de woningbehoefte (Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, 2008).

3.2 Begeleiden van krimp

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, zijn er vier manieren om met krimp om te gaan: bagatelliseren, bestrijden, begeleiden of benutten. Bestuurders in de regio Achterhoek hebben besloten om te anticiperen op de krimp. De woningbouwplanning wordt aangepast op de huishoudenskrimp die naar verwachting vanaf het jaar 2025 zijn intrede zal doen. In de Achterhoek wordt daarmee geprobeerd om de krimp te begeleiden. Volgens Popper en Popper (2011) is dit ook de verstandigste manier om met krimp om te gaan. Indien vroeg wordt begonnen met anticiperen, kunnen goede samenwerkingsverbanden worden opgericht en de juiste middelen worden bijeengebracht. In deze paragraaf wordt beschreven op welke manier de krimp op gebied van woningbouwplanning wordt begeleid.

3.2.1 Bewustwording

Voordat de partijen zijn overgegaan tot het begeleiden van krimp, was een omslag in het denken vereist. De meeste partijen in de Achterhoek zijn de periodes van bagatelliseren en bestrijden wel voorbij. Verschillende partijen in deze regio zien inmiddels wel in dat de krimp er echt aankomt. De Achterhoekse gemeenten dachten een tijd geleden dat ze uniek en aantrekkelijk genoeg zouden zijn, waardoor zij niet te maken zouden krijgen met krimp (Respondent 3, interview 16 april 2012). Maar hier heeft wel een omslag in het denken plaatsgevonden. Daarnaast werd er een tijd geleden nog gedacht dat door middel van het bouwen van huizen inwoners konden worden getrokken. Ook dit stadium zijn gemeenten nu voorbij (Respondent 1, interview 26 april 2012). Naast gemeenten zijn ook woningcorporaties, ontwikkelaars en bouwbedrijven zich bewust van de krimp. Ontwikkelaars en bouwbedrijven hebben het hier echter moeilijk mee. Zij hebben er namelijk baat bij om woningen te bouwen en winst te maken. Ontwikkelaars en bouwbedrijven hebben vaak geen langetermijnvisie (Respondent 4, interview 24 april 2012). Zij zijn op dit moment meer bezig met het draaiende houden van hun bedrijf tijdens de economische crisis, dan dat zij zich met krimp bezighouden. Maar een groot deel van de ontwikkelaars en bouwbedrijven zien inmiddels ook in dat de gevolgen van krimp moeten worden aangepakt, ze willen immers niet bouwen voor de leegstand (Respondent 9, interview 24 april 2012). Sommige bedrijven vinden begeleiden echter niet de goede strategie. Zij vinden dat de krimp bestreden moet worden bestreden door middel van regiomarketing. Volgens hen is het verbeteren van de 'mindware', oftewel het imago van de regio, de oplossing voor het probleem. Maar er zijn ook veel ondernemers die de noodzaak van het begeleiden wel inzien. Verder is uit onderzoek gebleken dat ook veel burgers zich bewust zijn van de krimp die eraan komt (Respondent 2, interview 23 april 2012). Maar volgens de respondent van de Regio Achterhoek is nog niet iedereen zich ervan bewust dat de krimp ook op elk vlak van het dagelijks leven gaat doordringen, een voorbeeld is de prijs van kraanwater die omhoog gaat door de krimp. Dit is niet bij iedereen bekend.

In de Achterhoek staat op dit moment het begeleiden van krimp voorop. Het initiatief hiervoor kwam voornamelijk van de woningcorporaties uit de regio. Zij hebben al in 2007 een adviesbureau (Companen) ingeschakeld om een prognose te maken voor de woningbouw in de toekomst (Respondent 6, interview 25 april 2012). Het advies dat hieruit voort kwam is dat er veel minder woningen moeten worden bijgebouwd dan op dat moment in de planning stond. De woningcorporaties hebben naar aanleiding daarvan een bijeenkomst georganiseerd. Ook de gemeenten zagen de noodzaak in van het begeleiden van krimp. Echter, in eerste instantie kwam het begeleiden van krimp nog niet echt op gang, maar in 2009 vond er een omslag plaats. Er werden nieuwe cijfers omtrent krimp bekend en dat bracht een schok teweeg. De wethouders zijn op excursie gegaan naar Parkstad Limburg en beseften dat de gevolgen van krimp moesten worden aangepakt (Mudde, 2011). Er moest beleid komen om de gevolgen van krimp in de woningbouwplanning aan te pakken. Daarom is er in het KWP3 rekening gehouden met de krimp en is vervolgens de regionale woonvisie opgesteld.

3.2.2 Kwalitatief Woonprogramma

Omdat de provincie het als haar verantwoordelijkheid ziet om oplossingen voor problemen op de woningmarkt te bevorderen, heeft zij een nieuw kwalitatief woonprogramma opgesteld voor de periode 2010-2019 (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010). Dit is het Kwalitatief Woonprogramma 3, ook wel KWP3 genoemd. Vanwege de lange voorbereidingstijd van woningbouwplannen wordt hierin tien jaar vooruit gekeken. *“Het KWP heeft als doel het woningaanbod op regionaal niveau, zowel kwantitatief als kwalitatief, zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte (de vraag) aan woningen”* (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010, p. 7). In het KWP3 wordt per Gelderse regio de programmatische opgave beschreven, op basis van de regionale woningbehoefte. Deze programmatische opgave is het richtpunt voor het woningbouwbeleid van gemeenten uit de betreffende regio. De woningbehoefte is gebaseerd op het Woon Onderzoek Nederland 2006 (WoON 2006). Bij dit onderzoek heeft de Rijksoverheid achterhaald hoe mensen het liefst willen wonen (Rijksoverheid, 2006). Hierbij is gekeken naar de samenstelling van de huishoudens, woonlasten, woonwensen en woonomgeving. Dit woningbehoefteonderzoek is gekoppeld aan de bevolkingsprognose Primos 2007 (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010). Deze prognose betreft een regionale uitwerking van de landelijke CBS-prognoses. Omdat de woningmarkt vooral een regionale markt is, zijn bij WoON 2006 en Primos 2007 aparte analyses gemaakt van de zes Gelderse regio's. Deze analyses hebben geleid tot een 'ideaal' woningbouwprogramma voor iedere Gelderse regio's. Hiermee kan de behoefte tot het jaar 2019 optimaal worden bediend. Er wordt rekening gehouden met demografische ontwikkelingen als krimp, vergrijzing, individualisering en met de ontwikkelingen in de woningmarkt door middel van jaarlijkse monitoring, tussentijdse evaluatie van het KWP en door het periodiek aanpassen van de KWP-cijfers aan de meest recente woningbehoeftecijfers.

Een deel van het KWP3 is specifiek op de woningbouwplanning in de Achterhoek gericht. Hierbij zijn afspraken gemaakt voor het begeleiden van krimp. De gemeenten en woningcorporaties hebben vervolgens de taak om gezamenlijk de regionale woonopgave te realiseren. De provincie faciliteert deze samenwerking. Meer informatie over regionale afstemming en samenwerking volgt in hoofdstuk 4. De regio Achterhoek bestaat uit de gemeente Aalten, Berkelland, Bronckhorst,

Doetinchem, Oost-Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk. De gemeente Montferland doet op gebied van woningbouw niet mee met de Achterhoek (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010). Tot de gemeentelijke herindeling bestond deze gemeente uit de gemeenten Bergh en Didam. Didam behoorde in het verleden tot Stadsregio Arnhem-Nijmegen en Bergh tot de Achterhoek. De gemeente Montferland doet nu op vele punten mee met de Achterhoek, behalve met de woningbouwplanning. Verder bestaat in de Achterhoek een samenwerkingsverband tussen de woningcorporaties, het Achterhoekse Corporatie Overleg (ACO). Hieronder vallen alle woningcorporaties uit de regio: De Woonplaats, ProWonen, Sité Woondiensten, Woningstichting Dinxperlo en Wonion. Alle gemeenten en woningcorporaties uit de regio hebben de afspraken rondom de woningbouwplanning uit het KWP3 onderschreven. Dit betekent dat alle besluiten op het gebied van woningbouw door deze partijen worden afgestemd op de afspraken die zijn gemaakt in het KWP3 (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010).

In het KWP3 staat dat er in de Achterhoek tot 2019 nog behoefte is aan 5.900 woningen. Dit aantal is echter veel kleiner dan het aantal dat een paar jaar daarvoor, in het KWP2, nog was bepaald. Toen was namelijk bepaald dat er nog 15.000 woningen bijgebouwd mochten worden (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010, p. 32). Het aantal van 5.900 woningen is berekend op basis van een 0% woningtekort. Door bijstelling van het aantal nog te bouwen woningen, wordt voorkomen dat in de toekomst veel woningen moeten worden gesloopt (Respondent 7, interview 23 mei 2012). De woningcorporaties vinden echter dat 1,5% woningtekort moet worden nagestreefd. Dit komt neer op 3.300 woningen. Ze zijn echter toch akkoord gegaan met 5.900 woningen, maar komen hier wel weer steeds op terug bij ambtelijke overleggen omtrent woningbouwplanning (Respondent 6, interview 25 april 2012). Ook 5.900 woningen betekent dat er maar een kleine toevoeging komt aan de woningvoorraad in de Achterhoek. Het is echter niet zo dat dit aantal van 5.900 woningen precies vaststaat, hier zit nog wel een marge omheen (Respondent 1, interview 26 april 2012). Omdat er nog maar een kleine toevoeging kan plaatsvinden moet de bestaande voorraad worden veranderd, zodat deze ook voldoet aan de kwalitatieve behoefte (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010). In het KWP3 zijn namelijk ook afspraken gemaakt over de kwaliteit van woningen. Ten eerste moeten er in sommige gemeenten meer huurwoningen komen. Daarnaast moet er een groter aandeel betaalbare (huur)woningen komen. Ook moet, vanwege de vergrijzing, het aantal nultreden-woningen in de regio toenemen. In deze woningen kunnen mensen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen. Er moet regionaal worden bepaald hoe aan deze kwantitatieve en kwalitatieve afspraken wordt voldaan. De ene gemeente zal bijvoorbeeld meer huurwoningen moeten bijbouwen dan een andere gemeente. De afspraken worden jaarlijks gemonitord. Daarnaast zijn er een aantal bijzondere afspraken gemaakt over de kwaliteit van woningen (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010). Eén van die afspraken is dat er rekening wordt gehouden met energie en klimaat. Hierbij gaat het om het beperken van energie, waarmee ook de milieubelasting, klimaatveranderingen en energielasten worden verminderd. Daarnaast moeten er meer mogelijkheden zijn tot huisvesting van dak- en thuislozen om de dakloosheid in de regio te bestrijden. Ten derde moet er meer collectief particulier opdrachtgeverschap komen. Ten slotte is het in de Achterhoek een streven om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Hiervoor moet wonen worden gecombineerd met welzijn en zorg. Over al deze punten zijn afspraken gemaakt door alle gemeenten, woningcorporaties en de provincie.

Met de afspraken uit het KWP3 wordt een bijdrage geleverd aan het begeleiden van krimp. De afspraken zijn immers gemaakt op basis van de veranderde kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte, die is ontstaan als gevolg van de krimp. Er is sprake van 'planning for decline'.

3.2.3 Regionale woonvisie

Naar aanleiding van het KWP3 is de regionale woonvisie Achterhoek opgesteld. Hierin zijn de afspraken omtrent het begeleiden van krimp verder uitgewerkt. Dit is de eerste woonvisie voor de Achterhoek (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010). De regionale woonvisie is, in tegenstelling tot het KWP3, alleen gericht op de Achterhoek. Deze regionale woonvisie is ontstaan door het gedeelde urgentiegevoel en het gezamenlijk belang van de Achterhoekse gemeenten, woningcorporaties en de provincie Gelderland. Zij bundelen hun krachten samen en nemen de verantwoordelijkheid voor de toekomst van de woningmarkt in de regio. De grootste opgave waar deze partijen voor staan is de omslag van het groeidenken naar het krimpdenken. Het opstellen van de regionale woonvisie is daarbij een continu bewustwordingsproces geweest voor de betrokken partijen (Respondent 5, interview 18 april 2012). Gemeenten en corporaties werden zich er steeds weer opnieuw van bewust dat het geen optie meer is om gewoon door te blijven bouwen. Het doel van de regionale woonvisie is het verbeteren van de kwaliteit van wonen in de Achterhoek (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010). In de regionale woonvisie staan de volgende thema's en afspraken centraal:

- *De kwalitatieve kenmerken van de woningvoorraad en het nieuwbouwprogramma*
De woningvoorraad wordt zoveel mogelijk aangepast aan de veranderende woningbehoefte. Omdat 90% van de woningen in 2020 er al staat, zal deze kwalitatieve opgave voornamelijk in de bestaande voorraad moeten worden gerealiseerd. Nieuwbouw vindt plaats voor de kwaliteiten die niet in de bestaande voorraad kunnen worden gerealiseerd. Er wordt hierbij niet alleen op de kwaliteit van de woningen gelet, maar ook op de kwaliteit van de locatie en de woonomgeving.
- *De kwantitatieve omvang van de woningvoorraad*
Er worden tussen 2010 en 2020 niet meer woningen bijgebouwd dan het aantal woningen waaraan volgens de prognoses nog behoefte is. De daadwerkelijke behoefte wordt gevolgd door middel van een monitor. In 2010 lagen er nog plannen om circa 14.000 woningen bij te bouwen. Er is echter nog maar behoefte aan circa 5.900 woningen. Daarom moeten de plannen naar beneden worden bijgesteld. Uiteraard levert dit exploitatieverliezen op, maar als er niet wordt geanticipeerd zal dit nog veel meer verliezen opleveren.
- *Wonen en zorg*
Omdat er vergrijzing heerst in de Achterhoek, moeten er ook steeds meer woningen komen die (ook) geschikt zijn voor ouderen. Omdat veel ouderen de wens hebben om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen, is het beleid hierop aangepast. Woningen worden levensloopbestendig gemaakt en er wordt zorg aan huis gefaciliteerd.
- *Kwaliteit van de bestaande voorraad*
Het aanbod, de technische kwaliteit van woningen en de fysieke en sociale woonomgeving van woningen bepaalt de kwaliteit van wonen. Daarnaast is de aanwezigheid van voorzieningen belangrijk, ook in de kleine kernen in de Achterhoek. Maar deze voorzieningen kunnen echter niet allemaal in stand worden gehouden. Er moet op regionale

schaal worden bekeken welke voorzieningen in stand kunnen worden gehouden (Respondent 2, interview 23 april 2012). Het gaat vooral om de bereikbaarheid van voorzieningen. Daarnaast kan ontspanning op de woningmarkt ervoor zorgen dat de kwaliteit van woningen verslechtert (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010). Daarom zal er in de toekomst herstructurering moeten plaatsvinden.

- *Energie en klimaat*

Op het gebied van energie en klimaat kan vooral in de bestaande woningvoorraad veel worden verbeterd. Het verbeteren van de kwaliteit ten aanzien van energie en klimaat heeft, naast positieve gevolgen voor energie en klimaat, ook positieve gevolgen voor de woonlasten.

Deze thema's zijn bepaald aan de hand van prognoses over de bevolkings- en vooral de huishoudenskrimp in de Achterhoek. Om de daadwerkelijke ontwikkelingen te volgen, is er een Monitor Wonen Achterhoek opgesteld. Hiermee wordt ook gemonitord of de doelstellingen uit de monitor worden gehaald (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010).

De regionale woonvisie stelt kaders voor de lokale woonvisies van de gemeenten en het portefeuillebeleid van de woningcorporaties (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010). Hierbij dient voldoende ruimte te zijn voor deze partijen om op de lokale behoefte in te spelen. In het kader van de regionale woonvisie worden afspraken gemaakt over de kwantiteit en kwaliteit van de woningbouw. Hierdoor weten de partijen van elkaar waar ze mee bezig zijn en kunnen ze elkaar aanvullen en versterken. Hiermee wordt onderlinge concurrentie voorkomen en staat een goede begeleiding van krimp voorop.

3.2.4 Reductie van het aantal woningbouwplannen

In het KWP2 stond het uitgangspunt beschreven dat er in de Achterhoek nog circa 15.000 woningen aan de bestaande woningvoorraad moesten worden toegevoegd (Respondent 7, interview 23 mei 2012). De provincie en het Rijk hebben de woningbouw aangejaagd (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010). Dit deden zij door zogenaamde aanjaagteams naar de gemeenten toe te sturen (Respondent 4, interview 24 april 2012). Echter, de provincie heeft hierbij altijd gezegd dat er niet meer huizen moesten worden bijgebouwd dan het aantal waaraan behoefte is (Respondent 1, interview 26 april 2012). Maar sommige gemeenten zijn toch wat ambitieuzer te werk gegaan. Zij zijn actief grondbeleid gaan voeren. Het gevolg is dat er, zowel door het aanjagen van de woningbouw door de provincie als door de gemeentelijke ambities, te veel woningbouwplannen werden opgesteld (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010). De plancapaciteit lag in 2010 op ruim 14.000 woningen. Omdat in het kader van het KWP3 is afgesproken dat er nog circa 5.900 woningen in de gehele regio bijkomen, moet er veel worden geschrapt in de plannen. Deze afspraak komt ook weer terug in de regionale woonvisie. Daarom zijn de gemeenten met elkaar om de tafel gaan zitten om dit aantal tussen de gemeenten te verdelen. De provincie heeft zich niet met deze verdeling bemoeid. Er is rekening gehouden met de afspraken rondom de hoeveelheden van iedere soort woning. De verdeling is gemaakt op basis van de prognoses per gemeente, maar ook op basis van politiek compromis (Respondent 4, interview 24 april 2012). In figuur 10 is het resultaat hiervan te zien.

	Toevoegingsopgave 2010-2020
Aalten	835
Berkelland	635
Bronckhorst	385
Doetinchem	2.185
Oost Gelre	685
Oude IJsselstreek	685
Winterswijk	685
<i>Minus sloop Oosseld (Doetinchem)</i>	<i>- 195</i>
Totaal	5.900

Figuur 10: Toevoegingsopgave 2010-2020 per gemeente (Bron: Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010, p. 18).

De gemeenten hebben besloten dat er in Doetinchem nog het meest mag worden bijgebouwd. Deze gemeente moet fungeren als centrumgemeente (Mudde, 2011). Nadat deze verdeling tot stand is gekomen, hebben de gemeenten zelf de bevoegdheid om het betreffende aantal te realiseren. De gemeenten bepalen per plan of deze wordt doorgezet of niet (Respondent 5, interview 18 april 2012). Iedere gemeente heeft haar eigen strategie en heeft haar eigen woonvisie opgesteld. Er is wel een poging gewaagd om gezamenlijk te bepalen welke plannen wel en niet doorgaan, maar toen kwam het financiële aspect om de hoek kijken waar de gemeenten niet uitkwamen. Daarom is besloten dat dit per gemeente moet worden bepaald. Ambtenaren en wethouders van gemeenten doen voorstellen aan de raad voor het schrappen van bepaalde woningbouwplannen (Nobel & Berghoef, 2010). Hierbij geven de woningcorporaties adviezen (Gemeente Aalten, 2010). Door de meeste gemeenten is al een begin gemaakt met het schrappen van woningbouwplannen. Woningbouwplannen waarvoor nog geen vergunning is verleend worden direct geschrapt. Daarnaast bestaat er tegenwoordig ook de mogelijkheid om vergunningen in te trekken die lang geleden al zijn verleend, maar waar nog steeds niets mee is gedaan (Respondent 4, interview 24 april 2012). Dit is echter nog nauwelijks gedaan. Er is dus al wel een begin gemaakt, maar de gemeenten zijn nog niet klaar met het reduceren van het aantal woningbouwplannen. Tot nu toe is het nog vooral bij het maken van afspraken gebleven (Respondent 2, interview 23 april 2012).

3.2.5 Het realiseren van de kwalitatieve opgave

Ook wat betreft het realiseren van de kwalitatieve opgave zijn al veel afspraken gemaakt om de krimp zo goed mogelijk te kunnen begeleiden. Zo is bijvoorbeeld het aantal nultreden-woningen per gemeente bepaald. Het levensloopbestendig maken van woningen is een belangrijke opgave voor de Achterhoekse gemeenten. Ook moeten woningen duurzamer worden. De verdere invulling van de afspraken moet de komende jaren nog plaatsvinden (Respondent 3, interview 16 april 2012). De uitvoering is dus nog beperkt. Er wordt slechts in enkele gemeenten al een aantal woningen geherstructureerd (Respondent 5, interview 18 april 2012).

Omdat er nog maar een kleine toevoeging aan de bestaande woningvoorraad zal plaatsvinden, is het belangrijk dat de reeds bestaande woningen ook worden aangepast. Herstructurering is echter een lastige opgave. Dit komt door de hoge kosten die herstructurering met zich meebrengt en door het particuliere bezit van woningen. In Duitsland hebben ze als oplossing hiervoor 'doe-het-zelf'-projecten opgestart (Strohmeier & Bader, 2004). Deze projecten kunnen op korte termijn gerealiseerd worden en vereis een lage input. In de gemeente Aalten is ook een dergelijk project

opgezet, namelijk 'Woongemak Aalten'. Ook andere gemeenten zijn hier inmiddels mee begonnen. Daarom heet het project nu 'Woongemak Achterhoek'. Het doel hiervan is dat mensen bewust worden van het feit dat woningen moeten worden aangepast (Respondent 4, interview 24 april 2012). Eengezinswoningen moeten geschikt worden gemaakt voor ouderen. Er wordt dus een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Zij kunnen zelf bijdragen aan het levensloopbestendig maken van hun woning, bijvoorbeeld door het plaatsen van beugels bij het toilet en de douche. Daarnaast wordt er een beroep gedaan op de bouwbedrijven. Als zij bijvoorbeeld de opdracht krijgen voor het veranderen van de badkamer, kunnen zij er ook rekening mee houden dat de badkamer geschikt wordt gemaakt voor ouderen. Om mensen hiervan te overtuigen zijn een aantal informatiebijeenkomsten georganiseerd, zijn er folders en een website gemaakt, wordt erover gepubliceerd in de krant en er is een huistest die mensen via internet kunnen doen. Met dit project wordt geprobeerd om mensen te overtuigen dat zij met kleine aanpassingen in hun huis, veel langer in hun huis kunnen blijven wonen.

Er zijn dus al projecten ter verbetering van de kwaliteit van woningbouw van start gegaan. Met deze projecten wordt geanticipeerd op de veranderde woningbehoefte als gevolg van krimp. Maar er zijn ook nog veel afspraken waaraan nog verdere invulling moet worden gegeven. Dit gebeurt veelal in de werkplaatsen van Achterhoek 2020.

3.2.6 Achterhoek 2020

Achterhoek Agenda 2020 is een plan voor de toekomst. Dit sluit nauw aan op de agenda's van provincie, Rijk en Europa (Regio Achterhoek, 2012). De afspraken omtrent het begeleiden van krimp die zijn gemaakt in het KWP3 en in de regionale woonvisie, zijn ondergebracht in het samenwerkingsverband Achterhoek 2020. Hier wordt vervolgens verdere invulling gegeven aan bepaalde afspraken, zoals het verduurzamen van woningen. Achterhoek 2020 is ontstaan tijdens een bijeenkomst waarin het Convenant Achterhoek 2020 is ondertekend. Het convenant is op 1 december 2011 in werking getreden (Regio Achterhoek, 2011b). Dit convenant is ondertekend namens de drie o's: overheden, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Hiermee hebben deze drie partijen bekrachtigd dat zij gaan samenwerken en inspanningen zullen leveren voor Agenda 2020.

De aanleiding tot het ontstaan van Achterhoek 2020 bestaat uit drie ontwikkelingen: de demografische krimp, de economische recessie en het energievraagstuk. De krimp is daarbij de belangrijkste aanleiding geweest. Het werd duidelijk voor de drie o's dat zij niet in staat zijn om zelfstandig een antwoord te vinden op het krimpvraagstuk. Hiervoor moet over de grenzen worden heen gekeken. Daarom hebben deze drie partijen de krachten gebundeld. Het doel van deze samenwerking is het volgende: *"De Achterhoek is in 2020 en daarna een duurzaam vitale regio met een aantrekkelijke en gezonde leefomgeving"* (Regio Achterhoek, 2011a).

Er zijn vier werkplaatsen opgericht waarin wordt samengewerkt aan verschillende projecten (Regio Achterhoek, 2012). In die werkplaatsen beginnen de drie partijen steeds op hoofdlijnen aan verschillende projecten en vervolgens worden die projecten steeds concreter gemaakt. Er bestaat geen werkplaats die specifiek over woningbouwplanning gaat, maar woningbouwplanning is wel een onderdeel van de werkplaats 'Vitale Leefomgeving'. Verder zijn er nog de werkplaatsen 'Inno-

vatieve en duurzame economie', 'Slim en snel verbinden' en 'Kansrijk platteland'. In de werkplaats 'Vitale Leefomgeving' worden de thema's wonen, onderwijs, zorg, cultuur en sport behandeld. Wonen wordt dus gecombineerd met andere aspecten waarop krimp betrekking heeft. Er wordt bijvoorbeeld een link gelegd tussen woningbouw en voorzieningen, zodat deze goed op elkaar aansluiten. In deze werkplaats worden onder andere projecten opgezet om de woningen in de regio goed aan te laten sluiten bij de toekomstige behoefte. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het verduurzamen en het levensloopbestendig maken van woningen. In de werkplaatsen kunnen echter geen bindende beslissingen worden genomen (Respondent 2, interview 23 april 2012). Indien bepaalde afspraken formeel dienen te worden vastgelegd, dan moeten deze worden voorgelegd aan de gemeenteraden. Volgens Glock en Häussermann (2004) is het goed dat de projecten niet alleen op woningbouw zijn gericht, maar woningbouw wordt gecombineerd met andere aspecten. In Oost-Duitse steden hebben strategieën die alleen op woningmarkt zijn gericht namelijk niet altijd even goed uitpakt.

De Regio Achterhoek faciliteert het proces rondom de werkplaatsen. Het doel van de Regio is het staande houden van de samenwerking in Achterhoek 2020. Ze bepaalt niet mee in de invulling van de afspraken, maar brengt de drie partijen bij elkaar die voor de inhoud kunnen zorgen (Respondent 2, interview 23 april 2012). De Regio probeert het proces daarbij steeds verder te helpen. Hiervoor organiseert Regio Achterhoek bijeenkomsten.

3.2.8 Kansen

Het is belangrijk dat er niet alleen wordt gekeken naar de problemen als gevolg van krimp, maar ook naar de kansen die krimp biedt. De respondenten vinden het echter geen goed idee om bijvoorbeeld alles in de regio op ouderen te gaan richten. Hierdoor komt er een eenzijdige bevolkingssamenstelling in de Achterhoek en neemt de beroepsbevolking af. Er moet wel rekening worden gehouden met ouderen, maar ook met andere doelgroepen. Volgens verschillende respondenten moet de regio zich vooral richten op het behouden van inwoners, door te zorgen dat deze prettig kunnen wonen in de Achterhoek. Mensen moeten plezierig in de regio kunnen wonen. Hiervoor zijn al projecten in gang gezet. Er wordt vooral geprobeerd om de bereikbaarheid van de regio te verbeteren (Respondent 3, interview 16 april 2012). Dit wordt besproken in de werkplaats 'Slim en snel verbinden' (Regio Achterhoek, 2011a). Uit het Gelders debat kwam ook naar voren dat burgers bereikbaarheid erg belangrijk vinden. Er wordt dus wel over nagedacht over het benutten van krimp, maar op het gebied van woningbouwplanning staat op dit moment het begeleiden nog voorop.

3.3 Regio-specifieke krimpstrategie

Bestuurders in de regio Achterhoek hebben ingezien dat de vorm van krimp in de Achterhoek verschilt van de vorm van krimp in andere krimp- of anticipeerregio's. Tijdens de excursie naar Parkstad Limburg, hebben de wethouders uit de Achterhoek ernstige gevolgen van krimp op de woningbouw gesignaleerd. Deze regio's zijn ook pas van start gegaan met de aanpak toen de krimp al was begonnen (Respondent 5, interview 18 april 2012). De partijen uit de regio Achterhoek hebben vervolgens besloten dat zij deze situatie zoveel mogelijk willen voorkomen. De Achterhoek is daarmee een anticipeerregio. Dit is het eerste punt waarop de Achterhoek van krimp-

regio's verschilt (Respondent 3, interview 16 april 2012). In de krimpregio's is de krimp al een tijd geleden van start gegaan. Maar in de Achterhoek is de bevolkingskrimp nog maar net begonnen en begint de huishoudenskrimp naar verwachting pas vanaf 2025.

Ook de oorzaken van krimp in de verschillende krimp- en anticipeerregio's verschillen. Uit onderzoek is gebleken dat de Achterhoek het grootste negatieve migratiesaldo heeft van alle krimp- en anticipeerregio's (van Iersel, Buys, Scheele & Smeulders, 2011, p. 10). Vooral jongeren en alleenstaanden vertrekken uit de regio. In de regio Achterhoek zijn ontgroening en vergrijzing de belangrijkste factoren voor het veroorzaken van krimp. In Parkstad Limburg is bijvoorbeeld de wegtrekkende werkgelegenheid een belangrijke factor, maar dit is in de Achterhoek niet het geval (Respondent 3, interview 16 april 2012).

Het verschil tussen de Achterhoek en de andere anticipeerregio's zit dus onder andere in de oorzaken van krimp. Daarnaast is de Achterhoek al veel verder in het anticiperen op de krimp. In de andere regio's is nog geen soortgelijk samenwerkingsverband opgericht als in de Achterhoek (Respondent 3, interview 16 april 2012). De Achterhoek wordt op dat punt daarom vaak als voorbeeldregio neergezet.

De huidige krimpstrategie van de Achterhoek is goed op de specifieke problemen in de regio gericht. De strategie is bepaald aan de hand van onderzoeken in de regio (Respondent 3, interview 16 april 2012). Deze onderzoeken betreffen zowel onderzoeken naar de vorm van krimp (huishoudenskrimp), als naar de oorzaken (sociaal-culturele ontwikkelingen) en gevolgen (leegstand, verkeerde woningtypes). Hierbij wordt rekening gehouden met het verschil in krimp tussen gemeenten. Daarnaast worden nog steeds onderzoeken gedaan. Een voorbeeld hiervan is het leefbaarheids- en woonwensenonderzoek, die in 2012 wordt uitgevoerd. De uitkomsten van die onderzoeken worden vervolgens weer verwerkt in de strategie, het KWP3 en de regionale woonvisie. Ook is er bij het bepalen van de strategie een adviesbureau ingeschakeld, zodat er sprake was van een onafhankelijke derde (Respondent 5, interview 18 april 2012).

3.4 Conclusie

De Achterhoek is een anticipeerregio die op dit moment nog nauwelijks te maken heeft met krimp. Er is al wel sprake van een lichte bevolkingsdaling in sommige gemeenten, maar de huishoudenskrimp zal naar verwachting pas na 2025 zijn intrede doen. Dat het op dit moment toch slecht gaat met de woningmarkt is mogelijk alleen het gevolg van de economische crisis. In de Achterhoek wordt geprobeerd om de effecten van krimp op de woningbouw zoveel mogelijk te beperken door naar de specifieke krimp in de regio te kijken. Het begeleiden van krimp staat voorop. Er wordt hierbij rekening gehouden met zowel kwantiteit als kwaliteit: er worden veel woningbouwplannen geschrapt en de kwaliteit van zowel nieuwbouw als reeds bestaande woningen moet zoveel mogelijk aansluiten bij de behoefte. Deze projecten worden in de werkplaatsen van Achterhoek 2020 verder uitgewerkt.

4. Achterhoekse bestuursvormen bij krimp

In dit hoofdstuk worden de bestuursvormen besproken die in de Achterhoek op gebied van woningbouwplanning worden toegepast bij krimp. In paragraaf 4.1 volgt eerst een beschrijving van de regionale afstemming in de Achterhoek. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de samenwerking en interactieve beleidsvorming beschreven. Ten slotte volgt in paragraaf 4.3 een conclusie van dit hoofdstuk.

4.1 Regionale afstemming

Wanneer gemeenten in tijden van krimp hun woningbouwopgave niet op elkaar afstemmen, dan kan dit de problemen als gevolg van krimp verergeren (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). In het verleden was de woningbouw vooral een lokale taak. Dit was niet alleen in Nederland het geval, maar ook in Amerika (Glaeser, 2007). Maar in verschillende landen begint het door te dringen dat de woningbouw regionaal moet worden afgestemd. Ook de gemeenten in de Achterhoek zijn zich hiervan bewust. Gemeenten zien in dat ze elkaar nodig hebben in tijden van krimp. Ambtenaren van gemeenten zitten daarom minstens één keer per maand bij elkaar en ook de wethouders komen geregeld samen (Respondent 4, interview 24 april 2012). Tijdens deze bijeenkomsten worden de plannen op elkaar afgestemd.

Een voorbeeld van regionale afstemming in de Achterhoek is dat de gemeenten, na het opstellen van het KWP3, bij elkaar zijn gekomen en samen het aantal nog bij te bouwen woningen onderling hebben verdeeld. Gemeenten zagen in dat hiervoor afstemming nodig was. Indien er geen sprake zou zijn van afstemming dan zouden er alsnog te veel woningen worden gebouwd, waardoor vermoedelijk leegstand en verpaupering zal optreden.

Er is niet alleen sprake van gemeentelijke afstemming, maar ook van afstemming met ngo's. Binnen Achterhoek 2020 is sprake van regionale afstemming tussen overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven (Respondent 3, interview 16 april 2012). Zo wordt bijvoorbeeld in de werkplaatsen van Achterhoek 2020 tussen de verschillende partijen gesproken over de manier waarop woningen duurzamer kunnen worden gemaakt.

Zoals is aangegeven in het theoretisch kader, zijn er een aantal moeilijkheden bij regionale afstemming. Een eerste moeilijkheid betreft dat de gemeenten bij regionale afstemming overgaan op het verdelen van 'pijn'. Geen enkele gemeente wil graag nieuwbouwplannen stopzetten. Echter, in de Achterhoek is gebleken dat gemeenten inzien dat zonder regionale afstemming deze pijn alleen maar erger wordt (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010). Een andere moeilijkheid betreft de mogelijkheid van freeriders. Er moeten daarvoor goede afspraken worden gemaakt over financiering en coördinatie en er moet sprake zijn van vertrouwen tussen de verschillende actoren. Volgens verschillende respondenten van de interviews is het vertrouwen zeker aanwezig. Partijen vertrouwen erop dat iedereen de afspraken nakomt en als dat niet het geval is dan wordt die partij daarop aangesproken. Op de afspraken over coördinatie en financiering wordt hieronder verder ingegaan.

Afspraken over monitoring en coördinatie

Over de coördinatie rondom het aanpakken van de gevolgen van krimp voor de woningbouwplanning zijn er goede afspraken gemaakt. Tijdens het maken van de regionale woonvisie heeft het betrokken adviesbureau Atrivé de coördinatie rol op zich genomen (Respondent 6, interview 25 april 2012). Vervolgens is er door alle gemeenten en woningcorporaties een regionale coördinator volkshuisvesting aangesteld, dit is de heer Suurmond. Hij moet ervoor zorgen dat het actieprogramma uit de regionale woonvisie wordt gerealiseerd. Daarnaast adviseert de heer Suurmond de wethouders ruimtelijke ordening en volkshuisvesting van de zeven gemeenten op het gebied van krimp en organiseert hij bijeenkomsten met de gemeenten en woningcorporaties (Respondent 3, interview 16 april 2012). De ideeën die tijdens deze bijeenkomsten tot stand komen gaan in een advies naar de gemeenteraad toe. Ook is het de taak van de heer Suurmond om ervoor te zorgen dat de onderwerpen die aan de orde komen in de werkplaats 'Vitale leefomgeving' en de onderwerpen die aan de orde komen bij de andere bijeenkomsten op gebied van wonen, op elkaar afgestemd worden.

Daarnaast is er een stuurgroep, waarvan de heer Suurmond secretaris is. Deze stuurgroep bestaat uit de portefeuillehouders wonen van de gemeenten, de directeurs van de woningcorporaties en de gedeputeerden van de provincie Gelderland (Respondent 5, interview 18 april 2012). De stuurgroep monitort het project op gebied van woningbouw. Ook in het kader van Achterhoek 2020 is er een stuurgroep opgericht. Deze is echter niet specifiek op woningbouwplanning gericht. Deze stuurgroep houdt in de gaten of de activiteiten in de werkplaatsen bijdragen aan Agenda 2020 en bewaakt de samenhang tussen de verschillende projecten (Regio Achterhoek, 2011a). Ook is het de taak van deze stuurgroep om Agenda 2020 steeds te actualiseren.

Naast coördinatie is monitoring ook belangrijk bij het uitvoeren van krimpbeleid. Er zijn een aantal monitors in het leven geroepen door leden van de verschillende stuurgroepen, zodat het project op de juiste manier verloopt. Een eerste monitor van de provincie volgt de demografische ontwikkelingen (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010). Prognoses bevatten namelijk altijd een bepaalde mate van onzekerheid. Om meer zekerheid te krijgen over de wijze waarop de demografie en het aantal huishoudens zich de komende jaren ontwikkelt, moet deze ontwikkeling constant worden gevolgd (Respondent 5, interview 18 april 2012). Als de ontwikkelingen anders blijken te zijn dan voorspeld, kunnen het KWP3 en de regionale woonvisie hierop worden aangepast. Deze bevatten namelijk geen vaststaande programma's. Daarnaast is er een monitor van de provincie die het nakomen van de gemaakte afspraken volgt. Dit is de Monitor Wonen Achterhoek, waarmee de doelstellingen uit de regionale woonvisie worden gevolgd. Door middel van deze monitor wordt duidelijk of er bijvoorbeeld niet meer woningen worden bijgebouwd dan is afgesproken (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010). Ten slotte is er ook in het kader van Achterhoek 2020 een monitor in het leven geroepen. Deze monitort of de projecten aansluiten bij de doelstelling van Achterhoek 2020 (Regio Achterhoek, 2011a). Ook wordt de uitvoering van projecten gemonitord. Dit wordt gedaan door de stuurgroep van Achterhoek 2020.

Afspraken over financiering

In tegenstelling tot de coördinatie, zijn over de financiering geen concrete afspraken gemaakt. Op financieel gebied wordt er nog steeds heel sectoraal gedacht: iedereen is alleen bereid zijn eigen

kosten te financieren (Respondent 3, interview 16 april 2012). Een paar jaar geleden was er de gedachte dat er een krimpfonds zou komen. Maar doordat er een wisseling in de wacht van gedeputeerden van de provincie Gelderland heeft plaatsgevonden, is het krimpfonds er niet gekomen (Respondent 5, interview 18 april 2012). De gemeenten en woningcorporaties vinden echter nog steeds dat de provincie met een krimpfonds moet komen. Hieruit kan geld worden gehaald voor de kosten die moeten worden gemaakt voor het schrappen van plannen, slopen en herstructureren. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat deze kosten heel hoog zijn. Ook tijdens het Gelders debat op 18 april 2012 kwam naar voren dat de gemeenten nog steeds wachten op een krimpfonds van de provincie. De reden dat de gemeenten blijven vragen om een krimpfonds, is omdat zij vinden dat het deels de schuld van de provincie is dat er te veel woningbouwplannen zijn (Respondent 4, interview 24 april 2012). De provincie voelt hier echter niets voor. Zij heeft immers altijd gezegd dat er niet meer moet worden bijgebouwd dan het aantal waaraan behoefte is. Sommige gemeenten hebben te actief geopereerd, waardoor zij nu in de problemen komen. Maar als het echt de schuld van de provincie zou zijn, zouden alle gemeenten te maken hebben met deze problemen en dat is niet het geval. Volgens de respondent van de provincie Gelderland (interview 26 april 2012) is dit een spel tussen de gemeente en de provincie, waarbij de gemeente de rekening bij de provincie probeert neer te leggen. Op dit moment moet iedere gemeente, woningcorporatie en ontwikkelaar zelf opdraaien voor de kosten van het schrappen van plannen, slopen en herstructurering.

De provincie is echter wel bereid om financieel bij te dragen aan innovatieve projecten. Hiermee wil de provincie goede initiatieven stimuleren. Als gemeenten bijvoorbeeld met een goed plan komen voor de verduurzaming van woningen, dan wil de provincie hiervoor wel een financiële bijdrage leveren. Gemeenten, maar ook andere partijen, kunnen bij de provincie komen met innovatieve plannen en vervolgens bepaalt de provincie of dit plan innovatief genoeg is en of de provincie dus een financiële bijdrage doet. Op dit gebied is een terugtrekkende rol van de overheid te zien (Respondent 1, interview 26 april 2012). Ngo's zijn steeds meer zelf verantwoordelijk voor goede plannen en er wordt minder bepaald vanuit de overheid.

Naast de financiering wordt het schrappen van woningbouwplannen ook nog lokaal geregeld. De reden dat dit niet regionaal wordt geregeld, is omdat de partijen er dan niet uitkomen met de financiering (Respondent 5, interview 18 april 2012). Het is namelijk op dit moment bijvoorbeeld nog niet bespreekbaar dat de ene gemeente bijdraagt in de kosten van een andere gemeente. Doordat de gemeenten zelf invulling geven aan de afspraak over het aantal bij te bouwen woningen, kan het zo zijn dat bijvoorbeeld de ene gemeente nog wel aan woningsplitsing doet en een andere gemeente niet meer (Respondent 4, interview 24 april 2012).

Ten slotte is er de moeilijkheid dat gemaakte afspraken binnen de regionale afstemming soms niet overeenkomen met eerder gemaakte afspraken. Gemeenten hebben bijvoorbeeld al te veel bouwvergunningen verleend. In dit geval worden de vergunningen van deze bedrijven soms afgekocht (Respondent 8, interview 19 april 2012). Daarnaast is er, zoals al is vermeld in hoofdstuk 3, de mogelijkheid de vergunningen weer in te trekken. Sinds kort wordt hier ook actief gebruik van gemaakt.

Kortom, er is in de Achterhoek wel sprake van regionale afstemming. Op sommige punten kan het echter nog verbeterd worden. Vooral op het gebied van de financiering is er nog winst te behalen.

4.2 Samenwerking en interactieve beleidsvorming

Op het gebied van woningbouwplanning speelt de overheid een belangrijke rol. De overheid stelt regels vast en maakt beleid. De gemeente heeft daarin een belangrijke rol vanwege het bestemmingsplan (Respondent 9, interview 24 april 2012). Hierin leggen sommige gemeenten heel exact vast welke woning op een welke plek moet komen te staan. Maar toch is er ook in de woningbouwplanning ook al wel sprake van een terugtrekkende overheid. Ngo's worden steeds meer betrokken bij het maken van beleid. In deze paragraaf wordt eerst de rol van het Rijk besproken, omdat deze overheidspartij een heel andere rol heeft dan de gemeenten en de provincie. Vervolgens wordt beschreven welke rol de overheid heeft bij het opstellen van het KWP3, de regionale woonvisie, de reductie van de woningbouwplannen en Achterhoek 2020. Hierbij wordt steeds ingegaan op samenwerking en interactieve beleidsvorming. Ten slotte wordt de rol van de burgers beschreven. Zoals gebleken uit het theoretisch kader zijn burgers namelijk ook belangrijk in het kader van interactieve beleidsvorming, maar zij lijken in de Achterhoek nauwelijks een rol te spelen bij het begeleiden van krimp op gebied van woningbouwplanning.

4.2.1 Het Rijk

In tegenstelling tot de andere overheidsinstanties heeft het Rijk geen belangrijke rol op het gebied van krimp in de Achterhoek. De Rijksoverheid staat ook meer op afstand. Maar ze heeft wel een verantwoordelijkheid naar de krimpregio's toe (Respondent 3, interview 16 april 2012). Het Rijk wil daarom de wet- en regelgeving krimpbestendig maken (Rijk, VNG & IPO). Het krimpbestendig maken van wet- en regelgeving is noodzakelijk om in de krimpregio's goed op krimp in te kunnen spelen (van Leeuwen, 2012). Zo heeft ze een aantal pilots opgestart. In de Achterhoek is er bijvoorbeeld een pilot voor de versoepeling van bepaalde regels. Pilots zijn echter alleen aantrekkelijk indien ze betrekking hebben op het betreffende project (Respondent 1, interview 26 april 2012). Het kan namelijk zijn dat geen enkele pilot van toepassing is op een bepaald project. Dan hebben gemeenten en ngo's niets aan deze bijdrage van het Rijk. De gemeenten willen liever een fonds van het Rijk. Maar er komen geen extra financiële middelen vrij voor de krimpregio's (Rijk, VNG & IPO, 2011). Het Rijk heeft daarmee een minder belangrijke rol bij krimp dan de provincie en de gemeenten.

4.2.2 KWP3 en de Regionale woonvisie

Het KWP3 is een product van de provincie. Om op regionale schaal tot afstemming van vraag en aanbod van woningbouw te komen, is de bemoeienis van de provincie noodzakelijk. Daarom heeft de provincie een referentiekader opgesteld (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010). *“De provincie levert contracten, afsprakenkaders, geld, kennis, beleidsinformatie, (beleids) ondersteuning en advies”* (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2010, p. 12). Uit het advies van Rekenkamer Oost-Nederland komt naar voren dat de provincie een rol moet hebben als regisseur, investeerder en kennismakelaar (IJssels, Bruggink & Hoekstra, 2011). De provincie vervult in de Achterhoek al deze rollen. Door middel van het KWP3 wordt haar rol als regisseur en kennismakelaar

zichtbaar. Ze heeft partijen bij elkaar gebracht om afspraken te maken en brengt informatie in die verkregen is door het doen van onderzoeken. Maar het KWP3 is niet alleen door de provincie opgesteld. Bij het opstellen van het KWP3 zijn ook alle Achterhoekse gemeenten en woningcorporaties betrokken. Zij hebben hun eigen ideeën ingebracht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de woningcorporaties willen dat er nog maximaal 3.300 woningen worden bijgebouwd. De provincie heeft echter toch de beslissing genomen dat er 5.900 woningen bijgebouwd mogen worden. De provincie is de partij die uiteindelijk de beslissingen heeft genomen, maar gemeenten en corporaties hebben genoeg inspraak gehad (Respondent 6, interview 25 april 2012). Ze hebben immers de afspraken onderschreven en committeren zich aan de realisatie van de gemaakte afspraken. Alles is uiteindelijk in gezamenlijkheid besloten. Er zijn echter geen ondernemers betrokken bij de vaststelling van het KWP3. Naast woningcorporaties houden ook ontwikkelaars zich bezig met de woningbouwplanning. Maar de provincie heeft ervoor gekozen om deze partij er niet bij te betrekken. De reden hiervoor is dat de provincie zich alleen bezig houdt met het betaalbare segment en dit is de taak van de woningcorporaties. De provincie bemoeit zich niet met het duurdere segment woningen. Zij vindt dit een taak voor gemeenten en ondernemers. De gemeente heeft vrijheid om zelf afspraken te maken met marktpartijen (Respondent 1, interview 26 april 2012). Voor de realisatie van de gemaakte afspraken is samenwerking nodig tussen gemeenten, woningcorporaties en overige (markt)partijen. Het stimuleren van deze samenwerking is een belangrijke taak van de provincie (Verwest, Sorel & Buitelaar, 2008). Het KWP3 is opgesteld om deze samenwerking vorm te geven.

De regionale woonvisie is formeel gezien een document van de zeven Achterhoekse gemeenten. Maar bij het opstellen hiervan zijn woningcorporaties en de provincie Gelderland nauw betrokken geweest (Respondent 4, interview 24 april 2012). Tot het opstellen van de regionale woonvisie zijn de gemeenten mede uitgedaagd de door de provincie met het KWP3 en door de woningcorporaties die daarvoor al hun visie hadden gepresenteerd (Boers, Fokkema & van Rijswijk, 2010). De regionale woonvisie is, net als het KWP3, kaderstellend. Hierbij dient voldoende vrijheid over te blijven voor gemeente en corporaties om in te spelen op de lokale behoefte. De afspraken uit de regionale woonvisie moeten door gemeenten en woningcorporaties, in samenwerking met overige partijen gerealiseerd te worden. Hierbij dient volledige openheid van zaken te zijn. Ook bij de regionale woonvisie worden ontwikkelaars dus pas bij de uitvoering betrokken. Zij hebben geen inspraak gehad in het document. Dit is een keuze geweest van de gemeenten, woningcorporaties en de provincie. Als ondernemers erbij betrokken waren had dit volgens hen veel vertraging opgeleverd, omdat zij een ander belang hebben (Respondent 4, interview 24 april 2012). Ondernemers houden meestal geen rekening met het algemene belang, maar kijken vaak alleen naar het belang van hun eigen bedrijf. De tegenstellingen tussen de gemeenten en woningcorporaties waren ook al groot, dus als er nog een partij bij zou komen zou het een nog moeilijker proces zijn geworden. Volgens de SER (2011b) is het goed dat gemeenten en corporaties het initiatief nemen. Bedrijven moeten echter wel bij de uitvoering worden betrokken. Zij moeten worden gestimuleerd om zich aan te passen aan de veranderde omstandigheden door te innoveren. Sommige ontwikkelaars hebben er geen problemen mee dat ze geen inspraak hebben gehad. *“Er is toch iemand nodig die de knoop moet doorhakken”* (Respondent 9, interview 24 april 2012). De overheid moet vervolgens echter wel voldoende flexibel zijn en vrijheid geven aan de ondernemers, zodat zij met goede plannen kunnen komen. Maar andere ontwikkelaars hebben hier wel moeite

mee. Zij vinden dat marktpartijen meer inspraak zouden moeten hebben (Respondent 8, interview 19 april 2012).

Zowel bij het opstellen van het KWP3 als bij het opstellen van de regionale woonvisie is er dus sprake geweest van samenwerking tussen provincie, gemeenten en de woningcorporaties. Er is echter geen sprake van interactieve beleidsvorming, omdat andere (markt)partijen er niet vanaf het begin bij betrokken waren. Er was geen sprake van openheid voor actoren.

4.2.3 Reductie van het aantal woningbouwplannen

Ook bij de reductie van het aantal woningbouwplannen is de grootste taak voor de gemeenten weggelegd. Iedere gemeente reduceert het aantal woningbouwplannen op haar eigen manier. Voordat bepaald wordt welke woningbouwplannen worden geschrapt, bespreekt een ambtenaar van de gemeente meestal eerst de status van de plannen met de ondernemers (Respondent 9, interview 24 april 2012). Vervolgens bepaalt de gemeente welke plannen prioriteit hebben. Vaak worden de plannen waarvoor nog geen vergunning is verleend direct geschrapt (Respondent 8, interview 19 april 2012). Indien er al een zachte toezegging is gedaan, gaan sommige gemeenten met ontwikkelaars om de tafel zitten en proberen gezamenlijk een oplossing te vinden. Maar als zij er niet uitkomen, neemt de gemeente de beslissing. Uiteindelijk is het dus de gemeente die bepaald welke woningbouwplannen wel en niet doorgaan. Daarnaast hebben gemeenten, zoals eerder vermeld, de mogelijkheid vergunningen in te trekken als er een bepaalde tijd geen gebruik van is gemaakt. Ondernemers worden hier wel over geïnformeerd (Respondent 4, 24 april 2012). Volgens verschillende respondenten is dit een goede strategie, want meestal voldoen die plannen toch niet meer aan de eisen van nu. Maar het zou wel eerlijker zijn als ondernemers hierbij meer betrokken zouden worden. Verschillende respondenten vragen zich namelijk af of de gemeente hierbij niet zelf een streepje voorheeft. De gemeente bepaalt namelijk welke plannen doorgaan en ze hebben zelf ook grond hiervoor ingekocht. Daarom is het de vraag of er wel evenveel plannen worden geschrapt die op gemeentegonden moeten komen als particuliere plannen. De gemeente Bronckhorst is echter een uitzondering. Zij heeft wel alle ontwikkelaars uitgenodigd om te bespreken welke plannen er moeten worden geschrapt (Respondent 6, 25 april 2012). Maar de meeste gemeenten bepalen dit zelf.

Bij de reductie van het aantal woningbouwplannen is dus geen sprake van interactieve beleidsvoering en ook nauwelijks van samenwerking. Er worden namelijk nauwelijks andere partijen bij het maken van de beslissingen betrokken. De gemeenten maken deze beslissingen, soms zelfs zonder te overleggen met ondernemers.

4.2.4 Achterhoek 2020

Binnen de werkplaatsen van Achterhoek 2020 heeft de overheid echter geen belangrijkere rol dan de overige partijen. Hier is een terugtrekkende overheid waar te nemen. De overheidspartijen zijn binnen deze samenwerking gelijkwaardig aan de maatschappelijke organisaties en de ondernemers. Er is dus sprake van horizontale samenwerking (Regio Achterhoek, 2011a). De drie o's zijn door de Regio Achterhoek bijeengebracht, zodat zij op regionaal niveau met oplossingen kunnen komen voor verschillende vraagstukken (Respondent 2, interview 23 april 2012). Alle partijen zijn

vanaf het begin bij het proces betrokken. Samenwerking met zoveel mogelijk verschillende partijen leidt tot veel vernieuwende ideeën. Daarom is het belangrijk dat er naast gemeenten en woningcorporaties ook zoveel mogelijk ondernemers deelnemen in het samenwerkingsverband. Het idee achter Achterhoek 2020 is dat samenwerken en verbindingen leggen tussen verschillende partijen leidt tot betere resultaten dan individuele initiatieven (Regio Achterhoek, 2011a, p. 6). Daarnaast leidt samenwerking tussen verschillende sectoren ook vaak tot betere resultaten dan wanneer de initiatieven vanuit één sector komen.

Alle Achterhoekse gemeenten en woningcorporaties nemen deel aan dit samenwerkingsverband en daarnaast is op gebied van woningbouwplanning Bouwend Nederland Regio Oost betrokken. Dit is een vereniging die veel bouwbedrijven en ontwikkelaars uit de Achterhoek vertegenwoordigt (Bouwend Nederland Regio Oost, 2012). Maar er zijn ook steeds meer ondernemers die niet alleen via de brancheorganisatie betrokken willen worden, maar ook zelf actief willen deelnemen in de werkplaatsen. Zij zien het nut en de noodzaak van de samenwerking in (Respondent 9, interview 24 april 2012). Er zijn echter ook nog steeds bedrijven die geen behoefte hebben aan samenwerking. Zij willen gewoon op hun eigen manier doorgaan met ondernemen (Respondent 8, interview 19 april 2012). Sommige van deze bedrijven zitten nog in de ontkenningfase of willen dat de krimp wordt bestreden door middel van regiomarketing. Zij weigeren zich neer te leggen bij de krimp. Anticiperen is volgens deze ondernemers geen optie. Er ontbreken dus nog wel partijen in de samenwerking.

Omgaan met krimp bij woningbouwplanning vraagt om goede ideeën en initiatieven. Daarom is het belangrijk dat er zoveel mogelijk stakeholders bij het proces worden betrokken (SER, 2011b). Dit leidt tot een verrijking en resulteert vaak in een groter draagvlak. Dit is de reden waarom alle partijen vanaf het begin betrokken zijn bij Achterhoek 2020. Ook zou het goed zijn als steeds meer ondernemers zouden deelnemen in de samenwerking (Respondent 3, interview 16 april 2012). Daarom wordt geprobeerd deze over te halen om samen te werken.

Binnen Achterhoek 2020 is er dus sprake van zowel samenwerking als interactieve beleidsvorming. Ieder bedrijf of organisatie kan vanaf het begin deelnemen aan Achterhoek 2020. Er is sprake van alle drie vormen van openheid: inhoudelijke openheid, openheid van het proces en openheid voor actoren. Alles wordt in de werkplaatsen gezamenlijk beslist. Hierbij is geen enkele partij belangrijker dan een andere. Er is dus sprake van interactieve beleidsvorming, maar er ontbreekt nog wel een partij: de burgers.

4.2.5 Burgers

Van een volledig interactieve beleidsvorming kan niet worden gesproken, want de burgers worden er op dit moment nauwelijks bij betrokken. Ze worden eigenlijk alleen betrokken door middel van het leefbaarheids- en woonwensenonderzoek (Respondent 4, interview 24 april 2012). Hierin kunnen de burgers hun woonwensen aangeven en vervolgens verwerken de overheidspartijen dit in hun beleid. In enkele projecten worden burgers al wel betrokken in de vorm van belangenverenigingen, zoals bij Woongemak Aalten. Verder worden burgers op dit moment nog vooral slechts in informerende zin betrokken. Op 18 april 2012 was er een Gelders debat waaraan ook burgers konden deelnemen, maar er waren meer mensen vanuit hun functie aanwezig dan burgers. Ook

dit was meer een informatieve bijeenkomst. Er kwamen geen concrete afspraken uit voort. Toch is het wel belangrijk dat burgers actief meedoen, want ook zij kunnen met goede initiatieven komen. Het betrekken van burgers werd daarom door verschillende respondenten als verbeterpunt genoemd. Uiteraard is het lastig om burgers erbij te betrekken, omdat er dan sprake is van nog meer uiteenlopende belangen. Burgers komen daarbij vaak vooral voor hun eigen dorp op en kijken niet naar het regionaal belang. (Respondent 5, interview 18 april 2012). Maar als burgers meer betrokken worden, zullen zij er ook sneller de noodzaak van inzien dat niet alles meer mogelijk is in tijden van krimp. Sommige burgers zijn er zich nog niet van bewust wat de gevolgen zijn als er geen verandering komt in hun dorp. Gemeenten, ondernemers en maatschappelijke organisaties komen daarom eind 2012 met een spel, dat gebaseerd is op het simulatiespel SimCity (Binnenlands Bestuur, 2012). Hierdoor kunnen burgers beter de gevolgen van krimp overzien. Burgerparticipatie is ook belangrijk omdat keuzes ingrijpen op de directe leefomgeving van de burgers en het bepaalt de toekomst van de leefgemeenschap. Er is daarom ook draagvlak nodig voor de beslissingen die worden gemaakt. In Oost-Duitsland wordt bij de strategieën voor krimpende steden wel burgerparticipatie toegepast (Glock & Häussermann, 2004). Zo wordt het draagvlak van het beleid vergroot en kunnen burgers zich beter identificeren met hun stad na uitvoering van het beleid. Dit zou ook goed zijn voor de Achterhoek. Als burgers hebben meer betrokken worden, is de kans kleiner dat deze mensen wegtrekken omdat ze de Achterhoek niet meer geschikt vinden om te wonen. Het is dus belangrijk om de burgers er in een zo vroeg mogelijk stadium bij te betrekken. Zo kan gezamenlijk naar oplossingen worden gezocht.

4.3 Conclusie

Op het gebied van woningbouwplanning bij krimp in de Achterhoek is op sommige punten wel sprake van een terugtrekkende overheid, maar op andere punten heeft de overheid nog steeds een belangrijke rol. De Rijksoverheid heeft echter nauwelijks een rol bij het begeleiden van de krimp bij woningbouwplanning in de Achterhoek. De provincie en vooral de gemeenten hebben wel een belangrijke rol. Zij hebben gezamenlijk de afspraken gemaakt in het kader van het KWP3 en de regionale woonvisie. De woningcorporaties waren hier naar eigen zeggen genoeg bij betrokken, maar de uiteindelijke beslissingen lagen toch bij de overheid. Ondernemers zijn er helemaal niet bij betrokken. Ook bij het realiseren van de kwantitatieve opgave (de reductie van het aantal woningbouwplannen) zijn ondernemers meestal nauwelijks betrokken en nemen gemeenten meestal de beslissingen. Echter, bij het realiseren van de kwalitatieve opgave in de werkplaatsen van Achterhoek 2020 heeft de overheid geen belangrijkere rol dan de overige partijen. Hier worden ngo's vanaf het begin bij het proces betrokken. Maar burgerparticipatie ontbreekt nog, terwijl burgers wel een belangrijke groep zijn. Er valt dus nog wel wat winst te behalen op het gebied van interactieve beleidsvorming, maar ook op gebied van regionale afstemming. Plannen van gemeenten worden goed op elkaar afgestemd en ook binnen het samenwerkingsverband Achterhoek 2020 is er sprake van regionale afstemming tussen de verschillende partijen. Er zijn echter nog geen concrete afspraken gemaakt over de financiering, wat een goede regionale afstemming in de weg kan staan.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. In paragraaf 5.1 worden de conclusies van het onderzoek beschreven en vervolgens worden in paragraaf 5.2 aanbevelingen gedaan voor verdere ontwikkeling van krimpbeleid voor woningbouwplanning in de Achterhoek. Ten slotte volgt in paragraaf 5.3 nog een kritische reflectie op het onderzoek.

5.1 Conclusies

Voordat antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag, wordt deze eerst nog een keer herhaald:

Welke krimpstrategie wordt toegepast op de woningbouwplanning in de Achterhoek, wat is de rol die de overheid daarbij speelt en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor een effectievere aanpak van krimp in de Achterhoek?

Het antwoord op de hoofdvraag bestaat uit drie delen: het beschrijven van de krimpstrategie, het beschrijven van de rol van de overheid daarbij en het doen van aanbevelingen. De aanbevelingen volgen in paragraaf 5.2. De overige twee onderdelen worden in deze paragraaf beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de beoordelingscriteria die zijn beschreven in paragraaf 2.4.

5.1.1 De krimpstrategie

Op dit moment is er in de Achterhoek nog nauwelijks sprake van bevolkingskrimp. Er worden wel steeds minder huizen verkocht, maar dit heeft waarschijnlijk vooral te maken met de economische crisis. Maar het feit dat de Achterhoek de komende jaren te maken krijgt met zowel bevolkings- als huishoudenskrimp, is inmiddels bij veel partijen in de regio wel doorgedrongen. Op het gebied van woningbouwplanning heeft er bij de provincie, de gemeenten, de woningcorporaties en ook bij de meeste ondernemers een omslag in het denken plaatsgevonden. Zij zien in dat het beleid moet worden aangepast om de gevolgen van krimp te kunnen beperken. Er zijn echter nog enkele ondernemers die vastzitten in het groeidenken. Deze ondernemers zijn bijvoorbeeld van mening dat de krimp moet worden bestreden door middel van regiomarketing. Zij weigeren zich neer te leggen bij de krimp en om op krimp te anticiperen. Naast deze partijen is uit de analyse gebleken dat ook veel burgers zich er van bewust zijn dat de Achterhoek te maken krijgt met krimp. Burgers hebben echter nog niet altijd door dat dit effect gaat hebben op bijna ieder aspect van hun dagelijks leven. Er kan dus geconcludeerd worden dat de omslag in het denken nog niet bij iedereen in de regio heeft plaatsgevonden.

Maar omdat de meeste partijen wel inzien dat het belangrijk is om te anticiperen op krimp, hebben zij in het kader van het kwalitatief woonprogramma en de regionale woonvisie hierover afspraken gemaakt. Hiermee wordt geprobeerd om de leegstand en waardedaling van woningen zoveel mogelijk te voorkomen. Uit deze afspraken kan worden geconcludeerd dat in de Achterhoek de strategie 'begeleiden' voorop staat, wat volgens onder andere Hospers een verstandige keuze is. Er wordt ook al wel nagedacht over het benutten van krimp, maar op dit moment staat het begeleiden voorop. Daarnaast kan de conclusie worden getrokken dat bij de toepassing van deze strategie rekening is gehouden met de specifieke vorm van krimp die in de Achterhoek heerst. Er zijn namelijk veel onderzoeken naar de specifieke vorm van krimp in de Achterhoek

gedaan en er worden nog steeds onderzoeken gedaan. Ook wordt rekening gehouden met de verschillen in krimp tussen gemeenten. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat in Doetinchem nog wel veel woningen mogen worden bijgebouwd, omdat daar nog behoefte aan is. Bij de aanpassing van woningbouwplanning op de krimp wordt vooral gekeken naar de huishoudenskrimp. Maar er wordt ook gekeken naar de bevolkingskrimp, zodat rekening kan worden gehouden met de verandering in bevolkingssamenstelling. Er zijn in de Achterhoek afspraken gemaakt om zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de woningbouw aan te passen. Er worden veel woningbouwplannen geschrapt en er wordt geprobeerd de kwaliteit van de woningen zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de toekomstige behoefte. Zo zullen er onder andere meer woningen levensloopbestendig worden gemaakt, zodat mensen van iedere leeftijd in deze woningen kunnen wonen.

Kortom, in de Achterhoek staat de strategie voor het begeleiden van krimp voorop. De Achterhoek is hiermee officieel een anticipeerregio. Hierbij wordt rekening gehouden met de specifieke vorm van krimp in de Achterhoek en wordt vooral gekeken naar de huishoudenskrimp. Het enige criterium waaraan nog niet volledig is voldaan, is de bewustwording. Er zijn nog ondernemers en burgers die de ernst van de krimp nog niet inzien. Bij de bestuurders uit de Achterhoek heeft de omslag in het denken echter wel plaatsgevonden, waardoor het anticiperen toch op gang is gekomen.

5.1.2 De rol van de overheid

De laatste jaren is er in Nederland steeds vaker sprake van een terugtrekkende overheid. Steeds meer beslissingen worden genomen in samenspraak met niet-gouvernementele organisaties en burgers. Maar bij het begeleiden van krimp bij woningbouwplanning in de Achterhoek is nog steeds een belangrijke rol voor de overheid weggelegd. De Rijksoverheid is hierop echter een uitzondering: zij bemoeit zich niet zoveel met de krimp in de Achterhoek. De provincie en de gemeenten hebben daarentegen wel een belangrijke rol. De provincie heeft vooral een rol als regisseur, investeerder en kennismakelaar. Zij bepaalt, in tegenstelling tot de gemeenten, nauwelijks mee in de inhoud. Provincie en gemeenten hebben het kwalitatief woonprogramma en de regionale woonvisie opgesteld, waarin afspraken zijn gemaakt over het begeleiden van krimp. De woningcorporaties vinden wel dat zij hierbij genoeg inspraak hebben gehad. Daarnaast hebben gemeenten een belangrijke rol vanwege het maken van het bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan is soms erg gedetailleerd, waardoor er weinig vrijheid overblijft voor ondernemers. Ook beslissen gemeenten veelal zelf welke woningbouwplannen worden geschrapt en betrekken ze hier vaak nauwelijks de ondernemers bij.

Toch is er ook al wel sprake van een terugtrekkende overheid bij het begeleiden van krimp bij woningbouwplanning in de Achterhoek. Zo is er sprake van regionale afstemming. Niet alleen gemeenten onderling stemmen hun plannen op elkaar af, maar binnen de werkplaatsen van Achterhoek 2020 stemmen zowel overheden als maatschappelijke organisaties en ondernemers hun plannen op elkaar af. Hierbij zijn goede afspraken gemaakt over de coördinatie, maar afspraken over de financiering ontbreken nog. Toch zijn afspraken over de financiering ook heel belangrijk bij regionale afstemming. Doordat er geen afspraken zijn gemaakt over de financiering zou dit tot gevolg kunnen hebben, dat bijvoorbeeld een gemeente uiteindelijk onvoldoende financiële middelen heeft om alle afspraken na te kunnen komen. Naast afspraken over financiën en coördinatie

is ook vertrouwen tussen de verschillende partijen belangrijk. Dit vertrouwen is er in de Achterhoek wel. De meeste partijen vertrouwen erop dat iedereen de afspraken nakomt. Sommige partijen hebben nog wel wat argwaan, omdat het nog vooral bij het maken van afspraken is gebleven. Er kan dus worden geconcludeerd dat er wel sprake is van regionale afstemming, maar dat dit vooral op het punt van financiering nog wat verbeterd moet worden om moeilijkheden te voorkomen.

Naast regionale afstemming is samenwerking van overheidspartijen met ngo's ook belangrijk. In het kader van het opstellen van het KWP3 en de regionale woonvisie wordt echter maar beperkt samengewerkt. Hierbij zijn namelijk alleen provincie, gemeenten en woningcorporaties betrokken. De ondernemers ontbreken. Bij het uitwerken van de kwalitatieve afspraken in de werkplaatsen van Achterhoek 2020 wordt wel samengewerkt met ondernemers. Overheden, maatschappelijke organisaties en ondernemers zijn daar gelijk aan elkaar. De overheid heeft geen belangrijkere rol dan de andere partijen. Maar omdat burgers nog ontbreken en bij de gehele strategie nauwelijks wordt betrokken, kan er niet worden gesproken van een volledig interactieve beleidsvorming.

Kortom, op sommige punten heeft de overheid nog steeds een prominente rol, maar op andere punten is er ook sprake van een terugtrekkende overheid. Daarbij is sprake van regionale afstemming, maar dit zou nog verbeterd kunnen worden. Ook wordt er samengewerkt, maar niet bij alle activiteiten rondom het begeleiden van de krimp. Er wordt meer samengewerkt met woningcorporaties dan met ondernemers. Ten slotte kan geconcludeerd worden dat er niet kan worden gesproken van een volledig interactieve beleidsvorming, omdat de burgers eigenlijk alleen nog maar in informatieve zin worden betrokken.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan voor een effectievere aanpak van krimp op het gebied van woningbouwplanning in de Achterhoek. Deze aanbevelingen kunnen worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van beleid. Zoals uit paragraaf 2.6 is gebleken zijn de beoordelingscriteria de indicatoren voor een effectieve krimpstrategie. Uit de conclusies bleek dat de Achterhoek aan een groot deel van deze criteria voldoet. Voor wat betreft deze criteria moet de Achterhoek doorgaan op de ingeslagen weg.

Een eerste aanbeveling die kan worden gedaan is een aanbeveling op het gebied van samenwerking. Zoals beschreven werden bij het opstellen van zowel het KWP3 als bij de regionale woonvisie geen ondernemers betrokken. Maar ook ontwikkelaars gaan over woningbouwplanning en wellicht zou het beter zijn geweest om ook hen hierbij te betrekken. Hierdoor had wellicht bij meer ondernemers een omslag in het denken plaatsgevonden. De vaststelling van het KWP3 en de regionale woonvisie is echter al afgerond, dus hier kan geen verandering meer in worden aangebracht. Maar de gemeenten zijn nog niet klaar met het reduceren van het aantal woningbouwplannen. Hierbij kunnen de ondernemers dus nog wel worden betrokken. Het zou een goed idee zijn om alle betrokken ondernemers uit te nodigen en samen te beslissen welke woningbouwplannen worden geschrapt. Hierdoor ontstaat er mogelijk meer begrip vanuit de kant van de ondernemers. Daarnaast kan hiermee de twijfel worden weggenomen of de gemeente wellicht zelf een streepje voorheeft bij het schrappen van plannen. Verschillende respondenten uitten name-

lijk het vermoeden dat de gemeenten minder woningbouwplannen van hun eigen gronden schrappen, dan woningbouwplannen van bedrijven. Volgens gemeenten is dit niet het geval, maar door de ondernemers bij deze activiteit te betrekken kan de twijfel worden weggenomen.

Een andere aanbeveling kan worden gedaan op het gebied van regionale afstemming. Omdat er geen concrete afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de financiering, zou dit moeilijkheden kunnen gaan opleveren. Om deze moeilijkheden te voorkomen is het wellicht verstandig om gezamenlijk een fonds op te richten waarin alle partijen geld doen. Hiermee kunnen vervolgens de kosten worden gefinancierd die worden gemaakt voor het begeleiden van krimp. Zo draagt iedereen evenveel bij aan de kosten en kan worden voorkomen dat partijen de afspraken niet nakomen omdat ze deze niet kunnen financieren. Sommige gemeenten zullen echter te maken krijgen met minder kosten dan andere. De gemeenten die met minder kosten te maken krijgen zullen het waarschijnlijk niet eens zijn met een fonds, omdat het hen dan wellicht meer gaat kosten. Maar in tijden van krimp is het belangrijk dat het regionale belang voorop staat en niet het lokale of gemeentelijke belang. Hier moeten de verschillende partijen zich overheen zetten, anders bestaat er een grote kans dat de krimp niet goed begeleid kan worden.

Er wordt nog erg veel lokaal geregeld. De afspraken worden wel op regionaal niveau gemaakt, maar de invulling daarvan gebeurt op dit moment nog veel lokaal. De financiering en het schrappen van woningbouwplannen vinden plaats op lokaal niveau. Het zou goed zijn als alles nog meer regionaal ingestoken zou worden. Alle bovenlokale zaken moeten regionaal worden geregeld, zoals in bijvoorbeeld Duitsland.

Verder kan nog een aanbeveling gedaan met betrekking tot het opstellen van bestemmingsplannen door de Achterhoekse gemeenten. De verschillende overheidspartijen geven aan dat er steeds minder door de overheid wordt geregeld en dat de samenleving steeds meer zelf met oplossingen moet komen. Maar uit enkele interviews is gebleken dat de bestemmingsplannen van sommige gemeenten erg gedetailleerd zijn. Dit kan initiatieven vanuit de samenleving beperken. Daarom het de aanbeveling om globalere bestemmingsplannen op te stellen, zodat organisaties, bedrijven en burgers meer ruimte krijgen om met goede initiatieven te komen.

Daarnaast kan er nog een aanbeveling worden gedaan op het gebied van interactieve beleidsvorming. Binnen de werkplaatsen van Achterhoek 2020 is er deels sprake van interactieve beleidsvorming, want zowel overheden als maatschappelijke organisaties en ondernemers zijn vanaf het begin betrokken. Maar de burgers ontbreken. Burgers worden bij het begeleiden van krimp eigenlijk alleen in informatieve zin betrokken. Het is echter verstandig om de burgers er vanaf nu wel actief bij te betrekken. Zo wordt het draagvlak vergroot, is er sprake van een grotere bewustwording onder de burgers en komen er meer initiatieven op tafel. De overheid geeft aan initiatieven vanuit de samenleving te willen stimuleren, maar betreft de burgers nauwelijks. Hierdoor ontbreken burgerinitiatieven. Maar de burger kent zijn eigen omgeving het best en komt daarom misschien wel met de beste ideeën. Daarom is het goed om de burgers in ieder geval in de werkplaatsen te betrekken, eventueel in belangenverenigingen. Daarnaast kunnen alle individuele burgers, die niet actief willen deelnemen in de samenwerking, worden betrokken door middel van bijvoorbeeld enquêtes waarin ze hun ideeën kunnen uiten.

Ten slotte hebben verschillende respondenten aangegeven dat het begeleiden van de krimp bij woningbouwplanning tot nu toe nog vooral is gebleven bij het maken van afspraken. Er zijn nog niet veel projecten daadwerkelijk uitgevoerd. Het is echter belangrijk dat er een keer op actie wordt overgegaan. Daarom zou het goed zijn om vanaf nu op uitvoering van zoveel mogelijk afspraken over te gaan.

5.3 Kritische reflectie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoek en worden aan de hand van de reflectie aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek. Deze aanbevelingen komen veelal voort uit tekortkomingen en onmogelijkheden van dit onderzoek. Ondanks het behalen van de doelstelling, had er namelijk nog veel anders kunnen worden gedaan.

Door de beperkt beschikbare tijd voor het doen van dit onderzoek, zijn er negen personen geïnterviewd. Er hadden echter nog veel meer respondenten kunnen worden geïnterviewd. Zo hadden er bijvoorbeeld nog meer ondernemers kunnen worden geïnterviewd of meer personen van de provincie Gelderland. Dit had nog betrouwbaardere resultaten opgeleverd. Een eerste aanbeveling is daarom het interviewen van nog meer (andere) respondenten om de betrouwbaarheid van het onderzoeken te vergroten.

Een andere aanbeveling kan worden gedaan op het gebied van onderzoek naar de rol van de overheid. Ik heb ervoor gekozen deze rol te onderzoeken door te kijken naar regionale afstemming, samenwerking en interactieve beleidsvorming. Maar er zijn nog meer mogelijkheden om de rol van de overheid te onderzoeken, bijvoorbeeld door te kijken of er sprake is van netwerkmanagement. Daarom zou het goed zijn om in vervolgonderzoek op andere aspecten van bestuursvormen in te gaan.

Verder kwam in het onderzoek naar voren dat naast overheidsinstanties ook woningcorporaties een belangrijke rol spelen bij het begeleiden van krimp. En ook sommige ondernemers doen actief mee met het begeleiden van krimp. Maar omdat het in dit onderzoek met name over de rol van de overheid gaat, is er niet zo diep op de rol van de overige partijen ingegaan. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is daarom om dieper op de rol van de ngo's in te gaan.

Ten slotte is tijdens het onderzoek duidelijk geworden dat het belangrijk is dat er wordt samengewerkt tussen partijen uit de woningbouwsector en partijen uit de zorgsector. Ook is de relatie tussen voorzieningen en woningbouw belangrijk. Omdat dit onderzoek alleen op woningbouw was gericht, is er nauwelijks ingegaan op de relaties van woningbouw met andere sectoren. Het zou daarom een idee zijn om in vervolgonderzoek meer op deze relaties in te gaan.

Literatuurlijst

- 2Reflect (2006). *Missie, visie, strategie*. Geraadpleegd op 15 februari 2012, te <http://www.2reflect.nl/missie.htm>.
- Berkel, M. van (2011). *Achterhoek gaat krimp te lijf*. Geraadpleegd op 9 februari 2012, te <http://www.spitsnieuws.nl/archives/binnenland/2011/11/achterhoek-gaat-krimp-te-lijf>.
- Binnenlands Bestuur (2012). *Krimpgame in de Achterhoek*. Geraadpleegd op 19 mei 2012, te <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal-besturen/nieuws/nieuws/krimpgame-in-de-achterhoek.4681645.lynkx>.
- Boedeltje, M. (2004). *Draagvlak nader bekeken*. Enschede: UT.
- Boers, J., Fokkema, E. & Rijswijk, I., van (2010). *Alleen ga je sneller, samen kom je verder: Regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020*. Houten: Atrivé.
- Boetzelaer, K. van (2011). *Maatschoenen voor de krimpende bestuurder. De ervaringen van negen bestuurders met bevolkingsdaling*. Geraadpleegd op 7 februari 2012, te <http://www.bestuurskunde.nl/wp-content/uploads/2011/06/VBoetzelaer.pdf>.
- Bontje, M. (2009). *Parkstad Limburg, krimpregio op zoek naar identiteit en toekomst*. Geraadpleegd op 7 februari 2012, te <http://dare.uva.nl/document/155714>.
- Bouwend Nederland Regio Oost (2012). *Regio-organisatie*. Geraadpleegd op 15 mei 2012, te <http://www.bouwendnederland.nl/oost/overons/overregiooost/Pages/default.aspx>.
- CBS (2001). *Bebouwing en bevolking*. Geraadpleegd op 15 februari 2012, te <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/9C621F5D-61C5-4F52-9621-71E1F10306F7/0/index1168.pdf>.
- CBS (2012). *Een op drie gemeenten wacht bevolkingskrimp van meer dan 2,5 procent*. Geraadpleegd op 7 februari 2012, te <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3535-wm.htm>.
- Dam, F. van, Groot, C. de & Verwest, F. (2006). *Krimp en ruimte: bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van, Groot, C. de & Verwest, F. (2007). *Groei, krimp en ruimte*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- De Gelderlander (2010). *Aalten schrapt woningbouw wegens krimp*. Geraadpleegd op 5 maart 2012, te <http://www.gelderlander.nl/voorpagina/achterhoek/7334673/Aalten-schrapt-woningbouw-wegens-krimp.ece>.
- De Gelderlander (2012). *Euregio Bronckhorst voor krimpconferentie*. Geraadpleegd op 5 maart 2012, te <http://www.gelderlander.nl/voorpagina/achterhoek/10473624/Euregio-in-Bronckhorst-voor-krimpconferentie.ece>.
- Derks, W., Hovens, P. & Klinkers, L. (2006). *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Dhalganjansing, A. (2007). *Interactieve beleidsvoering gemeente Den Haag*. Rotterdam: EUR.
- Domhardt, H. J. & Troeger-Weiß, G. (2007). *Germany's shrinkage on a small town side*. Geraadpleegd op 12 mei 2012, te http://metrostudies.berkeley.edu/pubs/proceedings/Shrinking/19Domhardt_and_TW_PA_final.pdf.
- EuropaNu (2012). *Non-gouvernementele organisatie (NGO)*. Geraadpleegd op 15 februari, te http://www.europa-nu.nl/id/vhxlq5m72c9/non_gouvernementele_organisatie_ngo.
- Gedeputeerde Staten van Gelderland (2010). *Keuzevrijheid & Identiteit. Woonvisie Gelderland, deel c: Kwalitatief woonprogramma 2010-2019*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Gemeente Aalten (2010). *Algemene prestatieafspraken 2010-2014*. Arnhem: Companen.
- Gemeente Goes (2012). *Bouwen en verbouwen. Woningbouwplanning*. Geraadpleegd op 15 februari 2012, te <http://www.goes.nl/index.php?mediumid=17&pagid=1629&stukid=5101>.
- Glaeser, E. (2007). *Do regional economies need regional coordination?* Harvard: NBER.
- Glock, B. & H. Häussermann (2004). New trends in urban development and public policy in Eastern Germany dealing with the vacant housing problem at the local level. *International Journal for Urban and Regional Research*, 28 (4), 919-929.

- Huiskamp, H. (2008). *Demografische ontwikkelingen: Achterhoek 2010-2040*. Geraadpleegd op 2 mei 2012, te http://www.regio-achterhoek.nl/files_cms/bestand/93512.pdf.
- Hospers, G. (2010). *Krimp!* Amsterdam: SUN.
- Iersel, J. van, Buys, A., Scheele, J. & Smeulders, E. (2011). *De woningmarkt in krimpgebieden*. Amsterdam: RIGO.
- Jong, A. de & Duin, C. van (2010). *Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp*. Den Haag: PBL.
- Leeuwen, J. van (ed.) (2012). *Bevolkingsdaling: met elkaar nieuwe kansen pakken*. Amsterdam: Metro Custom Publishing.
- Mudde, L. (2011). Woningbouw Achterhoek meer dan gehalveerd. *VNG Magazine Congresspecial*, 11, 42.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.
- Nobel, J. & Berghoef, G. (2010). *Voorstel tot vaststelling van mogelijke woningbouwlocaties tot 2020*. Aalten: Gemeente Aalten.
- NVM (2010). *Krimpgebied = Kansgebied*. Rotterdam: Thieme MediaCenter.
- Oevering, F. (2010). *Demografische krimp. De nieuwe realiteit in perspectief*. Amstelveen: Kobalt.
- Omroep Gelderland (2011). *Krimp in de Achterhoek*. Geraadpleegd op 10 februari 2012, te <http://www.omroep gelderland.nl/web/Nieuws-1/1236921/Krimp-in-de-Achterhoek.htm>.
- Oswalt, P. (ed.) (2004). *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung*. Bonn: Hatje Cantz.
- Otterdijk, Y. van (2011). *Demografische krimp en ziekenhuiszorg*. Geraadpleegd op 7 februari 2012, te http://www.rvz.net/uploads/docs/Demografische_krimp_en_ziekenhuiszorg_definitief.pdf.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2008). *Demografische krimp vergt regionale aanpak woningbouw*. Geraadpleegd op 14 mei 2012, te <http://www.pbl.nl/nieuws/persberichten/2008/20080624-Demografische-krimp-vergt-regionale-aanpak-woningbouw>.
- Popper, E. & Popper, J. (2011). *Planning on shrinking*. Geraadpleegd op 12 mei 2012, te http://www.shelterforce.org/article/2179/planning_on_shrinking/.
- Pröpper, I. & Steenbeek, D. van (1998). Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's. *Bestuurskunde*, 7 (7), 292-301.
- Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen (2008). *Bevolkingsdaling: Gevolgen voor bestuur en Financiën*. Geraadpleegd op 7 februari 2012, te www.rfv.nl/GetFile.aspx?id=630.
- Ravenstein, E. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48, pp. 167-235.
- Regio Achterhoek (2011a). *Achterhoek 2020*. Geraadpleegd op 9 mei 2012, te http://www.regio-achterhoek.nl/files_cms/bestand/126295.pdf.
- Regio Achterhoek (2011b). *Convenant Achterhoek 2020*. Geraadpleegd op 9 mei 2012, te http://www.regio-achterhoek.nl/files_cms/bestand/125919.pdf.
- Regio Achterhoek (2012). *Achterhoek 2020: echt samen werken, echt Achterhoek*. Geraadpleegd op 8 mei 2012, te http://www.regio-achterhoek.nl/files_cms/bestand/131854.pdf.
- Rijk, VNG & IPO (2011). *Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling*. Geraadpleegd op 14 mei 2012, te www.rijksoverheid.nl/interbestuurlijke-voortgangsrapportage-bevolkingsdaling.html.
- Rijksoverheid (2006). *WoonOnderzoek Nederland (WoON)*. Geraadpleegd op 4 mei 2012, te <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningmarkt/woononderzoek/woononderzoek-nederland-won>.
- Rink, D., Rumpel, P., Slach, O., Cortese, C., Violante, A., Calza Bini, P., Haase, A., Mykhnenko, V., Nadolu, B., Couch, C., Cocks, M. & Krzystofik, R. (2012). *Governance of shrinkage – Lessons learned from analysis for urban planning and policy*. Leipzig: UFZ.
- SAB (2012). *Krimp*. Geraadpleegd op 15 februari 2012, te <http://www.sab.nl/themas/krimp/>.
- Selten, T. (2009). *Nederland krimpt: bedreiging of kans? Visies en strategieën voor corporaties*. Hilversum: Aedes.
- SER (2011a). *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*. Den Haag: SER.
- SER (2011b). *Regional population decline and economic viability*. Den Haag: SER.

- Strohmeier, K.P. & Bader, S. (2004). Demographic decline, Segregation, and Social Urban Renewal in Old Industrial Metropolitan Areas. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. 44 (1): 51-69.
- Verwest, F. & Dam, F. van (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verwest, F., Sorel, N. & Buitelaar, E. (2008). *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Woerkum, C. van (2000). *Communicatie en interactieve besluitvorming*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Ijssels, K., Bruggink, C. & Hoekstra, R. (2011). *Met het oog op morgen. Verkenning van de rol van de provincie in het krimpbeleid*. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.

Bijlage 1: Verslag Gelders debat 'Leve de Achterhoek'

Datum: 18 april 2012

Tijd: 18.00 uur

Plaats: Groenlo

In dit debat heeft iedereen kunnen meepraten over de gevolgen van krimp in de Achterhoek. Provinciale Staten van Gelderland hebben op 25 april 2012 gediscussieerd over de gevolgen van krimp in de Achterhoek en hieraan voorafgaand heeft de provincie Gelderland een debat georganiseerd op 18 april 2012. Zo kunnen de zaken die in het debat aan de orde komen worden meegenomen bij de discussie binnen de Provinciale Staten van Gelderland. Inwoners konden tijdens dit debat laten horen hoe zij tegen de ontwikkelingen aankijken die de komende jaren gaan plaatsvinden. Het debat duurde ongeveer 2 uur en het laatste uur werd ook live uitgezonden bij Radio Gelderland. Er waren naast burgers ook medewerkers van gemeenten, provincie en andere belanghebbende organisaties. Deze personen hebben de stellingen ingeleid.

Het debat werd gevoerd onder leiding van Angelique Krüger en Statengriffier Bob Roelofs, aan de hand van de volgende drie stellingen:

- Minder volk in de Achterhoek, lekker rustig
- Er moeten meer woningen en bedrijven in de Achterhoek komen
- Een urgentiefonds voor de Achterhoek is broodnodig

Na de discussie konden de deelnemers van het debat stemmen of ze voor of tegen de stelling zijn. Met name de tweede stelling is van belang voor dit onderzoek, omdat deze ook over de woningbouwplanning gaat. Hieronder wordt per stelling een samenvatting gegeven van de belangrijkste standpunten.

Minder volk in de Achterhoek, lekker rustig

Uit de uitkomst van de stemronde bleek dat bijna iedereen tegen deze stelling is. De Achterhoek moet leefbaar blijven. De meerderheid van de aanwezige mensen heeft liever een meer levendige Achterhoek. Als de Achterhoek steeds maar verder krimpt, zal de regio uiteindelijk leeglopen. De krimp moet daarom worden benut. Op dit punt kan de regio een voorbeeld nemen aan andere krimpregio's, zoals bijvoorbeeld aan het project 'krot of kans' in Parkstad Limburg. Als de regio niet wil leeglopen, moet er voor gezorgd worden dat de regio leefbaar blijft. Veel aanwezigen waren het er over eens dat de bereikbaarheid daarbij een belangrijk aspect is. Zowel de wegen als het openbaar vervoer moet worden verbeterd, zodat de regio beter bereikbaar wordt. Daarnaast willen ouderen liever in een regio wonen waar ook jongeren zijn. Dus als jongeren wegtrekken, zullen ouderen dat wellicht ook doen. Kortom, er moet iets worden ondernomen om de gevolgen van krimp aan te pakken.

Er moeten meer woningen en bedrijven in de Achterhoek komen

De heer Henri Hegeman, directeur van WBC Bouwgroep, en de heer Claus Martinot, directeur van Sité woondiensten, hebben deze stelling ingeleid. Volgens hen zijn er tot 2020 nog woningen nodig om in de vraag te kunnen voorzien. Er zijn echter wel andere woningen nodig. Daarom zal, voordat die woningen worden gebouwd, eerst goed moeten worden onderzocht aan welke soorten woningen in de toekomst behoefte is. Er moet dus worden geanticipeerd. Ongeveer de helft

van de aanwezigen is het daarmee eens. Anderen zien het nut van het bouwen niet in omdat de regio in de toekomst gaat krimpen. Zij pleitten ervoor dat de bestaande voorraad moet worden veranderd. Er moet dus worden geherstructureerd en de overheid moet hier een grote rol bij spelen. De overheid moet kaders stellen en dit proces faciliteren. Ook de provincie moet bijdragen. Het is namelijk mede hun 'schuld', omdat zij niet lang geleden nog zei dat er wel veel bijgebouwd moest worden waardoor veel plannen zijn ontstaan. Waar veel mensen het wel over eens zijn is dat het vooral om de kwaliteit van de woningvoorraad moet gaan in plaats van de kwantiteit.

Het aantrekken van bedrijven vinden veel aanwezigen wel belangrijk. Daarvoor moet de bereikbaarheid eerst worden verbeterd. Er is namelijk vooral voor hoogopgeleiden te weinig werk in de Achterhoek. Volgens anderen zijn er juist nog genoeg bedrijven die een tekort hebben aan hoogopgeleiden en deze daarom uit Duitsland halen.

Uit de stemronde kwam naar voren dat ongeveer de helft van de aanwezigen het met de stelling eens was en de andere helft oneens.

Een urgentiefonds voor de Achterhoek is broodnodig

De meerderheid van de aanwezigen was het met deze stelling eens. Zij vinden dat de provincie bij moet dragen aan de ontwikkeling van provinciale gebieden. De krimp in de Achterhoek is een urgent onderwerp. Uit het urgentiefonds kunnen gemeenten geld krijgen voor de kosten waar ze mee te maken krijgen door de krimp. Gemeenten hebben bijvoorbeeld al gronden opgekocht voor woningbouw, maar vanwege de krimp hebben ze dat woningbouwplan moeten schrappen. Of een urgentiefonds het juiste fonds is, daar ontstond wat discussie over. Maar waar veel mensen het over eens waren, is dat de provincie in ieder geval zal moeten bijdragen aan het aanpakken van de gevolgen van krimp. Er waren echter enkele personen die mogelijkheden zagen in het beperkte budget dat beschikbaar wordt gesteld. Zo worden mensen creatiever en kunnen meer met minder geld.