

2012

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Planologie

M. A. J. P. Martens
3056589



De inzet van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening bij het begeleiden van demografische krimp

Op welke bestuurlijke wijze kan worden omgegaan met demografische krimp in Parkstad Limburg,
Zeeuws Vlaanderen en Noordoost Groningen?

Colofon

Titel: De inzet van het instrumentarium van de Wro bij het begeleiden van demografische krimp

Ondertitel: *Op welke bestuurlijke wijze kan worden omgegaan met demografische krimp in Parkstad Limburg, Zeeuws Vlaanderen en Noordoost Groningen?*

Auteur: M.A.J.P. (Mariëlle) Martens
Studentnummer: 3056589
Emailadres: martensmarielle@hotmail.com

Datum: 5 April 2012

Begeleider: Prof. dr. ir. G.R.W. de Kam
Tweede lezer: Dr. E. van der Krabben

Universiteit: Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit: Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding: Planologie
Adres: Thomas van Aquinostraat 3
6525 GD Nijmegen

Voorwoord

Dit onderzoek is geschreven in het kader van de master thesis. De master thesis vormt de afsluiting van de master opleiding Planologie, aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen. Vooraf aan de master thesis, vormt het onderzoeksvoorstel, dat ten grondslag ligt aan het onderzoek, een belangrijk onderdeel van het onderzoek. Het doel van het onderzoeksvoorstel is, een uitgebreide analyse te maken van het onderwerp zodat het onderzoek zo min mogelijk problemen zouden ontstaan.

In deze master thesis is onderzoek gedaan naar de bestuurlijke organisatie en de mogelijkheden om het instrumentarium van de Wro in te zetten bij de aanpak van bevolkingskrimp in de drie Nederlandse krimpgebieden, Parkstad Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws Vlaanderen. Bij het selecteren van een onderwerp, ging mijn voorkeur uit naar bevolkingskrimp. Dit onderwerp trok mijn interesse omdat de komende jaren meerdere gebieden te maken krijgen met bevolkingskrimp. Dit kan grote gevolgen met zich mee brengen. Tevens is het een belangrijk fenomeen in de politiek en vind ik het een leuk en interessant onderwerp.

Graag wil ik tot slot dit voorwoord gebruiken om een aantal mensen persoonlijk te bedanken. Allereerst gaat mijn dank uit naar Prof. G.R.W. de Kam, voor de goede begeleiding bij het uitvoeren van mijn onderzoek. De gesprekken die we hebben gehad, waren zeer aangenaam, evenals de tips die meneer de Kam gaf om dingen goed aan te pakken en weer verder te kunnen. Tevens vond ik het heel fijn dat mijn master thesis iedere keer heel goed werd gelezen. Daarnaast wil ik graag Prof. Mr. A.G.A. Nijmeijer bedanken voor het bijwonen van de expertmeeting 9 juni j.l. Tijdens mijn onderzoek heb ik verschillende diepte-interviews gehouden met de provincies en gemeenten die kampen met bevolkingsdaling. Ik wil daarom Dhr. Kaagman, Dhr. van Essen Dhr. Sniedt, Dhr. Meijers, Dhr. Koole, Dhr. Dieben, Dhr. de Ruijter en Mevr. Jongerius bedanken voor de medewerking en de tijd die ze vrij hebben gemaakt voor mij. Tevens wil ik ze bedanken voor het vertrouwen wat ze in mij hadden waardoor ze vertrouwelijke informatie hebben versterkt.

Rest mij nog u veel leesplezier toe te wensen!

Mariëlle Martens

Helmond, april 2012

Samenvatting

Aanleiding

In deze master thesis wordt onderzoek gedaan naar bevolkingsdaling in de drie Nederlandse top krimpgebieden Parkstad Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws Vlaanderen. Voor de komende decennia wordt verwacht dat er niet meer zo'n sterke groei zal plaats vinden, zoals de afgelopen jaren heeft plaats gevonden. Een prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek geeft aan dat de Nederlandse bevolking tot 2035 geleidelijk blijft toenemen, waarna een langzame bevolkingsafname zal inzetten. In de krimpgebieden wordt in het beleid nog te veel gericht op groei omdat een uitbreiding van het aantal woningen in krimpgebieden toegelaten wordt. Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft aan dat provincies nog te eenzijdig gericht zijn op bevolkingsgroei. De rijksoverheid heeft daarom in 2009 het Topteam Krimp ingesteld om adviezen uit te brengen met betrekking tot de drie Nederlandse krimpgebieden. Dit onderzoek spitst zich toe op effecten van krimp binnen de context van de ruimtelijke ordening, waarbij de bestuurlijke organisatie van de drie Nederlandse krimpgebieden in kaart wordt gebracht. Tevens wordt geanalyseerd op welke wijze het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening kan worden ingezet. Nijmeijer constateert dat de inzet van instrumenten binnen de context van de Wro, bruikbare regie-instrumenten zijn om krimp goede banen te leiden. Het gaat hier met name om de provinciale ruimtelijke verordening. Hij concludeert dat een aanpak van krimp door middel van een weloverwogen inzet van het provinciale Wro-instrumentarium tot op heden ontbreekt. Onderzocht wordt waarom tot op heden weinig gebruik wordt gemaakt van de provinciale ruimtelijke verordening.

Doelstelling

De doelstelling die centraal staat in deze master thesis is als volgt:

“Inzicht krijgen in de mogelijkheden van het instrumentarium van de Wro om krimp te begeleiden en de keuzes die daarin gemaakt worden door de overheden die betrokken zijn bij de bestuurlijke organisatie van de drie Nederlandse krimpregio's”.

Vraagstelling

Op basis van de doelstelling zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd. De eerste onderzoeksvraag gaat in op de bestuurlijke organisatie in de drie Nederlandse krimpgebieden. Bij de tweede onderzoeksvraag wordt onderzocht welk instrumentarium ingezet kan worden om krimp in goede banen te leiden. De laatste onderzoeksvraag spitst toe op welke manier het instrumentarium van de Wro ingezet kan worden binnen de bestuurlijke organisatie. De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit onderzoek:

- ✓ *Hoe ziet de bestuurlijke organisatie eruit waarmee lokale actoren willen anticiperen op krimp in de drie Nederlandse krimpregio's?*
- ✓ *Welke instrumenten kunnen worden gebruikt om krimp te begeleiden en hoe kan daarbinnen de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet?*
- ✓ *Op welke wijze wordt door de betrokken actoren binnen de bestuurlijke organisatie het instrumentarium van de Wro ingezet?*

Onderzoeksbenadering

In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van onderzoeksstrategieën namelijk een bureauonderzoek, een vergelijkende casestudy en diepte-interviews. In het kader van dit onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudy waarbij de drie Nederlandse krimpgebieden met elkaar vergeleken worden met betrekking tot de keuze van instrumenten en de bestuurlijke organisatie. De kern van de strategie is zorgen voor diepgang in het onderzoek. Om deze te creëren wordt tijdens het onderzoek diepte-interviews gehouden met experts in de drie krimpgebieden om inzicht te krijgen in de keuze van het instrumentarium, in de context van de Wro, en de bestuurlijke organisatie.

Relevantie

Het onderzoek vindt zijn relevantie op zowel maatschappelijk als wetenschappelijk vlak. De maatschappelijke relevantie van deze master thesis blijkt uit het feit dat de komende jaren de krimpende bevolking grote gevolgen met zich mee brengt in de samenleving. De samenleving als geheel heeft baat bij een beleid om krimp te begeleiden. De wetenschappelijke relevantie heeft betrekking op het vergroten van het inzicht in de toepassingsmogelijkheden van de regie-instrumenten van de Wro door krimpprovincies en inzicht krijgen in de achtergronden van de keuzes die provincies en gemeenten maken. Het instrumentarium van de Wro is in zijn algemeenheid goed toepasbaar voor een adequate aanpak van krimp, ondanks het feit dat veel wetten en regels ontstaan zijn in een periode van groei. Het instrumentarium moet wel op een aantal punten nader worden verduidelijkt, aangescherpt of ook aangepast. Daardoor kan de hanteerbaarheid van de regels tot een betere en effectievere aanpak leiden. Het is daarom interessant om te onderzoeken of de Wro mogelijkheden biedt voor dit nieuwe vraagstuk.

Theorie

Voor dit onderzoek is de theorie over beleidsinstrumenten gebruikt omdat het vraagstuk krimp om een gedegen instrumentarium vraagt. Door middel van de beleidsinstrumenten theorie wordt inzichtelijk gemaakt welke soorten instrumenten overheden kunnen inzetten om krimp te begeleiden.

Conclusies

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen die centraal staan in het onderzoek. De eerste onderzoeksvraag is als volgt: *Hoe ziet de bestuurlijke organisatie eruit waarmee lokale actoren willen anticiperen op krimp in de drie Nederlandse krimpregio's?*

Uit de rapportages van het Topteam Krimp blijkt dat alle drie de krimpprovincies op een andere manier bestuurlijk zijn georganiseerd. Na de adviezen van het Topteam Krimp heeft de provincie Limburg verschillende adviezen overgenomen en is de bestuurlijke organisatie veranderd. Het Topteam Krimp heeft er voor gezorgd dat het vraagstuk krimp op de landelijke agenda kwam te staan waardoor er meer aandacht is ontstaan voor bevolkingsdaling in Limburg maar ook in de andere twee top krimpprovincies. Het kabinet heeft besloten de Wgr plusregio's met ingang van 1 januari 2013 op te heffen om de bestuurlijke drukte terug te dringen. De bestuurlijke organisatie in Parkstad Limburg verandert dan compleet. Met het Pact van Parkstad is het grotendeels ingevuld maar omdat het Pact op vrijwillige basis is opgesteld zijn afspraken niet meer afdwingbaar, hierdoor gaat de bestuurlijke organisatie een stap achteruit. De provincie Groningen heeft ook een Pact ondertekend maar het Topteam gaf al aan dat het Pact niet voldoende is om samenwerking af te dwingen. Vervolgens adviseerde het Topteam dat de provincie Limburg een driemanschap moest instellen. In plaats van een driemanschap heeft de provincie Limburg een onafhankelijke voorzitter van de Parkstad raad benoemd. De onafhankelijke voorzitter vervult een deel van het driemanschap en neemt voor een deel de aanbevelingen van het Topteam over. Tevens hanteert Parkstad Limburg een eigen actieplan bevolkingsdaling waarin gedefinieerd staat dat het vraagstuk bevolkingsdaling goed moeten worden aangepakt. Verder heeft de provincie Limburg in het verlengde van het Topteam de commissie Deetman ingesteld. De provincie Groningen kent drie krimpregio's binnen de provincie Groningen, namelijk de Eemsdelta, Oost-Groningen en De Marne. Iedere regio heeft een stuurgroep ingesteld om toe te zien op de uitvoering van de aanbevelingen van het Topteam Krimp. De stuurgroepen zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van de woningbouwplannen. Naast de adviezen van het Topteam Krimp heeft de provincie Groningen een actieplan bevolkingsdaling opgesteld omdat de samenhang en complementariteit met groeigebieden en de gebieden waarvoor een stabilisatie gewenst is, nog niet geheel in evenwicht is. De provincie Groningen heeft uiteindelijk veel adviezen van het Topteam overgenomen. De provincie Zeeland hanteert geen officieel beleid voor krimp. De bestuurlijke organisatie is enigszins veranderd na de adviezen van het

Topteam Krimp. De stuurgroep waar het Topteam Krimp een aanbeveling voor had gedaan, is een jaar na de adviezen van het Topteam krimp ingesteld om de samenwerking beter te laten verlopen tussen de gemeenten onderling. Op het gebied van samenwerking is na de adviezen van het Topteam een duidelijke vooruitgang geboekt. Echter wordt de samenwerking nog bemoeilijk door de economische crisis. De provincie Zeeland heeft enkele aanbevelingen en adviezen overgenomen.

De tweede onderzoeksvraag is: *Welke instrumenten kunnen worden gebruikt om krimp te begeleiden en hoe kan daarbinnen de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet?*

Instrumenten uit de beleidswetenschap kunnen ingezet worden om krimp te begeleiden. Voorlichting, reclame en lobbyen zijn communicatieve beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden om krimp te begeleiden. Echter zijn er meer communicatieve beleidsinstrumenten te onderscheiden maar dit zijn de belangrijkste instrumenten voor dit onderzoek. Subsidies en heffingen zijn twee belangrijke economische beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden om krimp te begeleiden. Het juridische instrumentarium onderscheidt convenanten, vergunningen en verordeningen om krimp te kunnen begeleiden. De Wet ruimtelijke ordening is een specifiek juridisch beleidsinstrument. Het instrumentarium van de Wro is in zijn algemeenheid goed toepasbaar voor een adequate aanpak van krimp. Het Rijk kan, in de context van de Wro, gebruik maken van de Rijksstructuurvisie. Hiermee kan het Rijk in hoofdlijnen aangeven wat de voorgenomen ontwikkelingen zullen zijn van een gebied. Provincies kunnen de Provinciale structuurvisie, de provinciale ruimtelijke verordening, het inpassingsplan en een projectbesluit inzetten om krimp te begeleiden. De provinciale ruimtelijke verordening is het meest bruikbare instrument om in te zetten. Nijmeijer gaf ook aan dat provincies met een ruimtelijke provinciale verordening krimp kunnen aanpakken. Echter uit gesprekken met experts blijkt dat niet alleen provincies op een goede manier het instrumentarium van de Wro (de provinciale verordeningen) moeten inzetten maar ook gemeenten (bestemmingsplannen). Het bestemmingsplan is voor gemeenten in de context van de Wro het voornaamste instrument om krimp aan te pakken. Gemeenten kunnen voor gebieden die kampen met bevolkingsdaling in hoofdlijnen aangeven dat er geen of beperkte nieuwbouw mag worden gerealiseerd. Gemeenten hebben veel plannen in ontwikkeling die in periode van groei zijn vastgelegd in het bestemmingplan. Gemeenten willen in tijden van krimp af van die overvloedige bouwplannen en willen deze wegbestemmen zonder grote financiële gevolgen. Momenteel is er een ontwikkeling gaande waarbij gemeenten niet meer altijd bang hoeven te zijn dat er financiële gevolgen ontstaan als zij overvloedige bouwplannen wegbestemmen. Schadeloos wegbestemmen kan bij passieve risicoaanvaarding.

De laatste onderzoeksvraag is als volgt: *Op welke wijze wordt door de betrokken actoren binnen de bestuurlijke organisatie het instrumentarium van de Wro ingezet?*

Niet door alle drie de krimpprovincies wordt het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening ingezet. Nijmeijer constateerde dat een aanpak van krimp door middel van een weloverwogen inzet van het provinciale Wro instrumentarium tot op heden ontbreekt. Zo blijkt dat de provincie Limburg geen provinciale ruimtelijke verordening hanteert. Dit had politieke redenen en het is dan ook een politieke keuze geweest om geen verordening op te stellen. In de plaats daarvan heeft de provincie Limburg bestuurlijke afspraken gemaakt omdat het makkelijker is en op deze manier kan meer maatwerk worden verricht. Tevens paste het niet in de Limburgse cultuur. Momenteel wordt er een voorjaarsnota ontwikkeld. Deze nota schakelt op deze manier om naar een provinciale ruimtelijke verordening. De provincie Groningen stelt in tegenstelling tot de provincie Limburg in de context van de Wro, wel een provinciale ruimtelijke verordening op. De provincie vindt de provinciale verordening een goed en bruikbaar instrument om richting te geven aan de woningbouw in de provincie en om krimp in goede banen te leiden. De provincie Groningen vindt dat de provincie op een goede manier gebruik maakt van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Echter zou het instrumentarium op een aantal

punten moeten worden verduidelijkt of aangepast, door bijvoorbeeld in de Wro- regelgeving expliciet op te nemen planschade dat getoetst moet worden aan de verwachte krimp van de woningbehoefte. De provincie Zeeland maakt ook gebruik van het specifiek juridisch instrument, te weten de Wro, maar niet zo concreet als de provincie Groningen. Provincie Zeeland hanteert net als de provincie Groningen een provinciale ruimtelijke verordening. Anders dan in Groningen, worden in de verordening van Zeeland geen concrete aantallen te bouwen woningen genoemd. In de provinciale ruimtelijke verordening houdt de provincie Zeeland dus wel degelijk rekening met de bevolkingsdaling. In de structuurvisie die de provincie hanteert, wordt in hoofdlijnen aangegeven welke ontwikkelingen er zullen plaats vinden in de toekomst in de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening en krimp. De aanleiding van het onderzoek was gelegen in de veronderstelling dat vooral provincies krimp moeten aanpakken aan de hand van de provinciale ruimtelijke verordening. Maar in de loop van het onderzoek bleek dat niet alleen provincies worstelen met de problemen rondom bevolkingsdaling maar ook gemeenten hebben te maken met problemen rondom bevolkingsdaling. Dit bleek uit een gesprek met een expert van de gemeente Heerlen. Momenteel is de gemeente bezig met het ontwikkelen van een instrument om overtollige bouwplannen weg te bestemmen, zonder dat er grote financiële schadeclaims ontstaan. Concluderend is het dus niet alleen de taak voor provincies om krimp te begeleiden maar ook op lokaal niveau dient beleid opgesteld en uitgevoerd te worden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Onderzoeksopzet	10
1.1 Achtergrond.....	10
1.2 Aanleiding.....	10
1.3 Doelstelling	12
1.4 Vraagstelling	12
1.5 Onderzoeksbenadering	13
1.6 Onderzoeksmodel.....	14
1.7 Kernbegrippen	15
1.8 Relevantie.....	16
1.9 Leeswijzer	17
2. Drie Nederlandse krimpgebieden en de bestuurlijke organisatie	18
2.1 Demografische krimp	18
2.2 Topteam Krimp.....	19
2.3 Limburg.....	20
2.4 Groningen	24
2.5 Zeeland	28
2.6 Conclusie.....	32
3. Instrumenten voor het begeleiden van krimp	38
3.1 Inleiding theoretisch kader.....	38
3.2 Beleidsinstrumenten theorie.....	38
3.3 Communicatieve beleidsinstrumenten	41
3.4 Economische beleidsinstrumenten	44
3.5 Juridische beleidsinstrumenten.....	46
3.6 Conclusie.....	59
4. Casestudie drie Nederlandse krimpgebieden	62
4.1 Parkstad Limburg.....	62
4.2 Noordoost Groningen.....	68
4.3 Zeeuws Vlaanderen	70
4.4 Conclusie casestudie.....	75

5. Conclusies	82
5.1 Inleiding	82
5.2 Conclusie.....	82
5.3 Kritische reflectie	87
 Literatuurlijst	 90
Bijlagen.....	95
Bijlage I Aanbevelingen Topteam Krimp	96
Bijlage II Expertmeeting	97
Bijlage III Wet teksten Wet ruimtelijke ordening.....	100
Bijlage IV Geïnterviewde personen.....	101
Bijlage V Samenvatting interviews.....	102
Bijlage VI Jurisprudentie.....	130

1. Onderzoeksopzet

1.1 Achtergrond

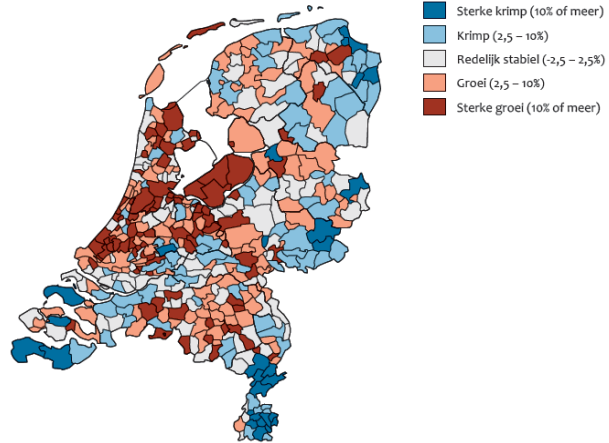
Nederland heeft in de 20^e eeuw een lange geschiedenis van groei doorgemaakt. In de 20^e eeuw is de Nederlandse bevolking gegroeid van 5,1 miljoen inwoners in 1900 tot 15,9 miljoen in 2000 (Raad voor het openbaar bestuur, 2008). Na de Tweede Wereldoorlog (1945) stond de wederopbouw in Nederland centraal. Herstel van de oorlogsschade, cityvorming en de woningnood domineerde de lokale ruimtelijke ordening tussen 1945 en 1970. De wederopbouw was een tijdvlak van economisch herstel, industrialisatiebeleid, strijd tegen de woningnood en een opmerkelijke geboortegolf (Van der Cammen & de Klerk, 2003). Door deze ongelijke welvaartsgroei en de bevolkingsgroei, ontstond in 1960 de eerste nota ruimtelijke ordening. Waarin duidelijk werd dat de bevolking massaal naar de Randstad trok (urbanisatie) omdat in en rond de Randstad de meeste werkgelegenheid was. De overheid was hierdoor bang dat de rest van Nederland zou leeglopen. De overheid probeerde dit tegen te houden met behulp van het spreidingsbeleid. Het spreidingsbeleid hield in dat de bevolking en de werkgelegenheid gespreid moest worden over het hele land (Van der Cammen et al., 2003). De Randstad zou dan niet uitdijen, het Groene Hart zou niet worden aangetast en de rest van Nederland zou niet leeglopen. Zes jaar later (1966) ontstond de tweede nota ruimtelijke ordening omdat de bevolking verder zou toenemen, de huishoudens gingen krimpen en de mobiliteit nam toe. Hierdoor ontstond suburbanisatie. Mensen trokken vanuit de stad naar het platteland en omliggende dorpen. Omdat de mobiliteit verbeterde bleef men wel in de Randstad werken. Op deze manier reisde men heen en weer, en ontstond er woon-werkverkeer (Van der Cammen et al., 2003).

Door de bevolkingsgroei in de jaren vijftig en zestig (ook wel de babyboom van na de Tweede Wereldoorlog genoemd) is de toename van het aantal inwoners van Nederland vanaf de jaren zeventig geleidelijk verlopen (Van Dam, de Groot en Verwest, 2006). Tussen 1975 en 2005 groeide het aantal inwoners van circa 13,6 miljoen tot 16,3 miljoen. Het aantal huishoudens nam tussen 1975 en 2005 toe van 4,6 miljoen tot 7,1 miljoen. Het aantal huishoudens nam dus met bijna evenveel eenheden (2,5 miljoen) toe, als het aantal inwoners. Dit was het gevolg van een enorme huishoudensverdunding (krimp van huishoudens). Het gemiddeld aantal personen per huishouden daalde tussen 1975 en 2005 van 2,98 tot 2,30. In 1960 was dit nog gemiddeld 3,56. Het aantal een- en tweepersoonshuishoudens nam, mede door de vergrijzing, toe (Van Dam et al., 2006). Hierdoor ontstond meer vraag naar woningen waarbij steeds minder mensen in een woning wonen. Strijd tegen de woningnood blijft op deze manier bestaan.

1.2 Aanleiding

Momenteel is demografische krimp een actueel onderwerp. Krimp is een relatief nieuw fenomeen in Nederland en staat momenteel hoog op de politieke en bestuurlijke agenda (Ministerie van BZK, 2009). Het aantal inwoners in Nederland nam de laatste dertig jaar steeds toe. Door verschillende onderzoeksbureaus worden prognoses gegeven over krimp. Voor de komende decennia wordt aangegeven dat er niet meer zo'n sterke groei zal plaats vinden, dan de afgelopen jaren. Een prognose van het CBS geeft aan dat de Nederlandse bevolking tot 2035 geleidelijk blijft toenemen (tot 17,1 miljoen inwoners), waarna een langzame bevolkingsafname zal inzetten (Van Dam et al., 2006). In 2050 wordt een bevolkingsaantal van 16,9 miljoen verwacht. Het is moeilijk om een prognose te maken, er spelen echter altijd onzekerheden (Van Dam et al., 2006). Doordat verwacht wordt dat de bevolking de komende jaren zal afnemen, zal dit gevolgen hebben voor onder andere de woningmarkt. Tevens heeft krimp meerdere maatschappelijke gevolgen, zoals opheffing van onderwijsinstellingen en het verdwijnen van (zorg)voorzieningen (Nijmeijer, 2011). Dit onderzoek spitst zich toe op effecten van krimp binnen de context van de ruimtelijke ordening, waarbij de bestuurlijke organisatie van de drie Nederlandse krimpgebieden (Zuid-Limburg, Zeeuws Vlaanderen en Noordoost Groningen) in kaart wordt gebracht en op welke wijze

het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan worden ingezet. Effecten van krimp op terreinen zoals onderwijs- en zorgvoorzieningen komen in dit onderzoek slechts zijdelings ter sprake. Vanaf 2010 is in steeds meer gemeenten en regio's het aantal inwoners en huishoudens afgenomen en door ontgroening en vergrijzing ook de potentiële beroepsbevolking. Deze symptomen van krimp zullen zich niet beperken tot de gemeenten in Zuid-Limburg, Zeeuw-Vlaanderen en Noordoost-Groningen, maar zal ook een groot aantal gemeenten en regio's elders in Nederland treffen (Verwest & van Dam, 2010). Het Rijk geeft aan dat gemeenten die de komende jaren te maken krijgen met krimp, zich niet alleen in hun beleid voor de woningmarkt moeten voorbereiden op de mogelijke gevolgen van de bevolkingskrimp. Gemeenten dienen ook in hun beleid voor de regionale economie, detailhandel, bedrijventerreinen en de arbeidsmarkt voorbereidingen te treffen (Verwest et al., 2010). Ervaring van de drie krimpgebieden



leert dat het bestrijden van de demografische krimp weinig zin heeft en dat een beleidsomslag van “krimp bestrijden” naar “krimp begeleiden” een moeizaam proces kan zijn. Door vroegtijdig in te spelen op de demografische krimp, kunnen problemen worden beperkt of zelfs voorkomen (Verwest et al., 2010). Gemeenten zouden daarbij in regionaal verband moeten samenwerken, zodat gemeenten niet met elkaar gaan concurreren om dezelfde inwoners en bedrijven aan te trekken (Verwest et al., 2010, p. 9). Samenwerking in krimpgebieden vraagt om gereedschap. In het ruimtelijke ordeningsrecht is gereedschap aanwezig, maar Nijmeijer (2011) signaleert dat overheden tot op heden weinig gebruik maken van het instrumentarium van de Wro. De inzet van instrumenten binnen de context van de Wro zijn bruikbare regie-instrumenten zijn om krimp aan te pakken. Het gaat hier met name om de provinciale ruimtelijke verordening (Nijmeijer, 2011). Nijmeijer concludeert dat een aanpak van krimp door middel van een weloverwogen inzet van het provinciale Wro-instrumentarium tot op heden ontbreekt. De drie Nederlandse krimpgebieden zouden gebruik moeten maken van de provinciale ruimtelijke verordening om krimp aan te pakken en om regels vast te stellen met betrekking tot de uitbereiding van de bestaande woningvoorraad. Dit is de aanleiding om te onderzoeken wat de achterliggende gedachte is waarom tot op heden geen gebruik wordt gemaakt van de provinciale ruimtelijke verordening.

In de krimpregio's wordt nog te veel gericht op groei omdat een uitbreiding van het aantal woningen in krimpgebieden toegelaten wordt (Nijmeijer, 2011). In dit verband ziet minister Donner ook een belangrijke taak voor de provincie om krimp aan te pakken door middel van een regierol. Provincies en het Rijk kunnen gemeenten in krimpgebieden stimuleren om niet alleen in hun woningbouwbeleid, maar ook in hun economisch beleid tijdig te anticiperen op krimp (Binnenlands bestuur, 2010). Demografische krimp dwingt echter ook het Rijk en de provincies zelf ertoe het beleid bij te stellen en aan te passen. Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft aan dat ondanks de huidige aandacht voor krimp, het ruimtelijk, economisch en woningmarktbeleid bij provincies nog te eenzijdig is, en te veel gericht is op bevolkingsgroei (Verwest et al., 2010). Daarom is door het minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) in februari 2009 het “Topteam Krimp” ingesteld om adviezen uit te brengen met betrekking tot de drie Nederlandse krimpgebieden (Dijkstal & Mans, 2009). Het Topteam heeft knelpunten en kansen geanalyseerd die bevolkings- en huishoudensdaling met zich mee kan brengen en heeft oplossingen en aanbevelingen geformuleerd. Er bestaan echter grote regionale verschillen. Het Topteam Krimp heeft drie rapportages uitgebracht voor de drie Nederlandse krimpgebieden. Het Topteam heeft zich in die rapportages onder andere gericht op de bestuurlijke organisatie. Uit de rapportages van het Topteam

blijkt dat alle drie de krimpgebieden op een andere manier bestuurlijk georganiseerd zijn (Dijkstal & Mans, 2009).

Ten opzichte van vele verkennende en beschrijvende onderzoeken omtrent demografische krimp, is het aantal relevante documenten met daarin de vraag wat daadwerkelijk in de krimpgebieden gebeurt gering (De Poel et al., 2008). In dit onderzoek wordt daarom aan de hand van de rapportages van het Topteam de bestuurlijke organisatie in kaart gebracht van de drie Nederlandse krimpgebieden. Aan de hand van de beleidsinstrumenten theorie wordt inzichtelijk gemaakt welke instrumenten inzetbaar zijn voor bestuurders in de drie Nederlands krimpgebieden om krimp te begeleiden. Tevens wordt het instrumentarium van de Wro gekoppeld aan de beleidsinstrumenten theorie en wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om het instrumentarium van de Wro in te zetten bij de begeleiding van krimp.

1.3 Doelstelling

In deze paragraaf wordt de doelstelling van het onderzoek nader omschreven. Uit de aanleiding is afgeleid dat de komende jaren het aantal ouderen zal toenemen. Hierdoor zal de bevolking de komende jaren krimpen in bepaalde gebieden van Nederland. Het fenomeen bevolkingsdaling is momenteel sterk aanwezig in de regio's Zuid-Limburg, Zeeuws Vlaanderen en Noordoost Groningen. Het onderzoek richt zich dan ook alleen op deze drie krimpregio's. Prognoses van PBL en CBS geven aan dat de komende dertig jaar in grote delen van Nederland de bevolkingsdaling optreedt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2009). Nederland staat daarmee aan de vooravond van een demografische omslag. Een omslag van groei naar een andere situatie waarin delen van Nederland te maken krijgen met groei en andere delen te maken krijgen met krimp (Ministerie van BZK, 2009). De omslag naar krimp doet zich namelijk niet in heel Nederland voor maar krimp concentreert zich in bepaalde regio's. De demografische omslag vraagt ook een omslag in bestuurlijk denken (Ministerie van BZK, 2009). Bestuurders in Nederland moeten af van de automatische piloot die altijd gericht was op bevolkingsgroei. Dit onderzoek geeft een vervolg aan de reeks verkennende en beschrijvende studies en legt het accent op de toepassingsmogelijkheden van het instrumentarium van de Wro. Vanuit de beleidsinstrumenten theorie wordt onderzocht welke instrumenten worden ingezet door de drie Nederlandse krimpregio's om krimp te begeleiden. Tevens wordt de bestuurlijke organisatie van de drie krimpgebieden in kaart gebracht en wordt onderzocht op welke bestuurlijke wijze wordt omgegaan met demografische krimp. Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de toepassingen en de toepassingsmogelijkheden van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening in de drie Nederlandse krimpgebieden. Hieruit vloeit de volgende doelstelling voort:

“Inzicht krijgen in de mogelijkheden van het instrumentarium van de Wro om demografische krimp te begeleiden en de keuzes die daarin gemaakt worden door de overheden die betrokken zijn bij de bestuurlijke organisatie van de drie Nederlandse krimpregio's”.

1.4 Vraagstelling

Om de doelstelling van dit onderzoek te bereiken, is onderscheid gemaakt in een drietal centrale vragen en daaruit afgeleide deelvragen. Bij de formulering van de centrale vragen en deelvragen is rekening gehouden met de vereisten van efficiëntie en sturendheid (Verschuren & Doorewaard, 2007). De drie centrale vragen luiden als volgt;

1. *Hoe ziet de bestuurlijke organisatie eruit waarmee lokale actoren willen anticiperen op krimp in de drie Nederlandse krimpregio's?*
2. *Welke instrumenten kunnen worden gebruikt om krimp te begeleiden en hoe kan daarbinnen de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet?*

3. *Op welke wijze wordt door de betrokken actoren binnen de bestuurlijke organisatie het instrumentarium van de Wro ingezet?*

Om de centrale vragen meer sturend vermogen te geven, worden hier deelvragen uit afgeleid.

1. ***Hoe ziet de bestuurlijke organisatie eruit waarmee lokale actoren willen anticiperen op krimp in de drie Nederlandse krimpregio's?***
 - ✓ Op welke wijze zijn de krimpgebieden bestuurlijk georganiseerd en wat zijn onderling de verschillen tussen de krimpgebieden?
2. ***Welke instrumenten kunnen worden gebruikt om krimp te begeleiden en hoe kan daarbinnen de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet?***
 - ✓ Wat kan het instrumentarium van de Wro betekenen voor bevolkingskrimp?
3. ***Op welke wijze wordt door de betrokken actoren binnen de bestuurlijke organisatie het instrumentarium van de Wro ingezet?***
 - ✓ Hoe kiezen de actoren binnen de drie krimpregio's de instrumenten?
 - ✓ Welke verschillen zijn te onderscheiden in de soorten beleidsinstrumenten die worden ingezet door de verschillende overheden?
 - ✓ Op welke wijze wordt het instrumentarium van de Wro ingezet in de bestuurlijke organisatie?

1.5 Onderzoeksbenadering

Dit onderzoek komt voort uit een praktische probleemstelling; de toenemende bevolkingsdaling in steeds meer regio's in Nederland en de beperkte aanpak van bevolkingskrimp. In dit geval is er sprake van een praktijkgericht onderzoek. Naast een beschrijving van de achtergronden van krimp probeert dit onderzoek inzicht te krijgen in de achterliggende gedachte van de keuzes die de actoren hebben gemaakt met betrekking tot de bestuurlijke organisatie in drie Nederlandse krimpgebieden. Het onderzoek wil ook inzicht krijgen waarom bepaalde instrumenten worden ingezet om krimp te begeleiden. In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van onderzoeksstrategieën. Gestart wordt met een bureauonderzoek en een literatuurstudie. Vervolgens wordt het theoretisch kader beschreven aan de hand van de beleidsinstrumenten theorie. Met behulp van de beleidsinstrumenten theorie wordt geanalyseerd hoe de instrumenten van de Wro worden toegepast om krimp in goede banen te leiden. Het empirische onderzoek bestaat uit een vergelijkende casestudy met behulp van literatuuronderzoek en diepte-interviews.

Vergelijkende casestudy

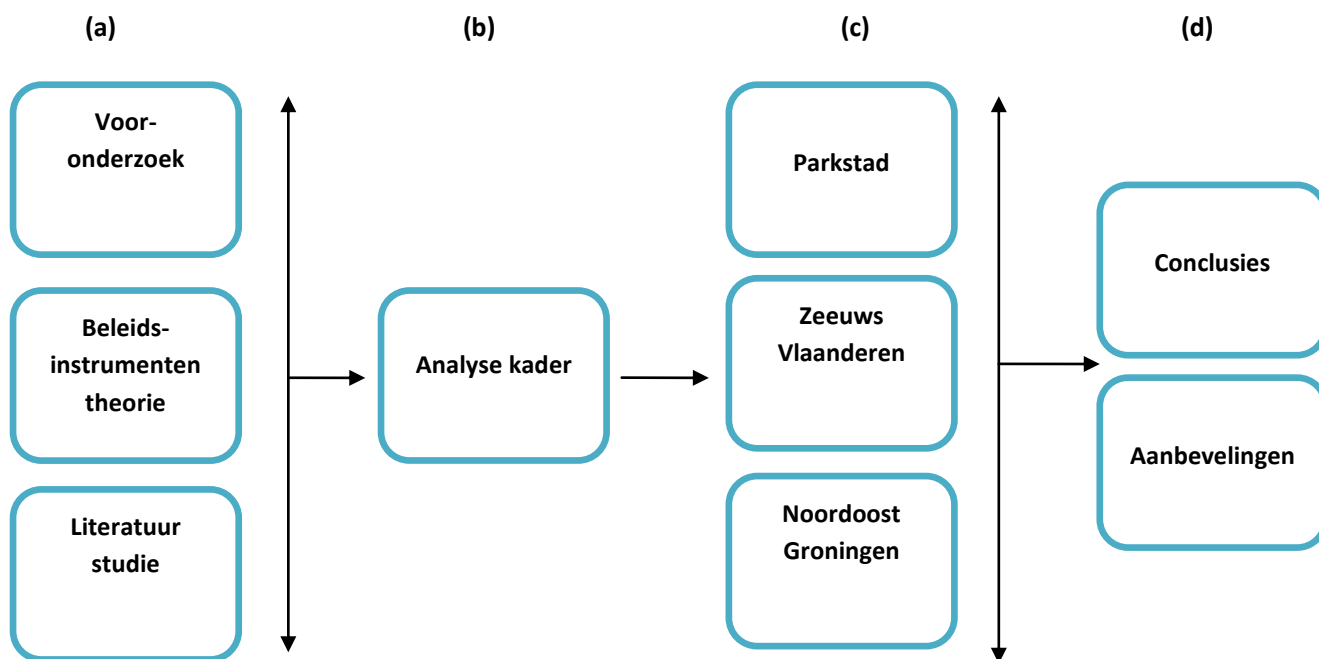
Gezien de aard van de onderzoeksvragen is gekozen voor een casestudy als onderzoeksstrategie. De casestudy is volgens Verschuren en Doorewaard (2007, p. 183 – 184) een onderzoeksmethode waarbij een onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen. Meestal wordt hier een kwalitatieve methode gehanteerd. In het kader van dit onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudy waarbij de drie Nederlandse krimpregio's met elkaar vergeleken worden met betrekking tot de keuze van instrumenten en de bestuurlijke organisatie. De onderzoeksstrategie casestudy is gekozen omdat deze zorgt voor diepgang in het onderzoek. Om deze te creëren worden tijdens het onderzoek diepte interviews gehouden met experts in de drie krimpgebieden om inzicht te krijgen in de keuze van het instrumentarium, in de context van de Wro en de bestuurlijke organisatie.

Bureauonderzoek en diepte-interviews

Volgens Verschuren en Doorewaard (2007, p. 201 – 201) is een bureauonderzoek een onderzoeksstrategie waarbij gebruikt wordt gemaakt van geproduceerd materiaal door anderen, waarbij geprobeerd wordt door middel van reflectie en het raadplegen van literatuur, nieuwe inzichten te creëren (Verschuren & Doorewaard, 2007). De beleidsinstrumenten theorie die een belangrijk element vormt in het onderzoek, wordt bestudeerd aan de hand van het uitvoeren van een studie van de relevante wetenschappelijke literatuur. Hieruit wordt inzicht verkregen om vanuit een wetenschappelijke basis de casestudygebieden te onderzoeken. Een literatuurstudie is een onderdeel van een bureauonderzoek, waarbij gebruik wordt gemaakt van schriftelijk materiaal. Waaronder wetenschappelijke literatuur (boeken) documenten, rapportages, websites, artikelen en datamateriaal. Aan de hand van de beleidsinstrumenten theorie wordt het instrumentarium, in de context van de Wro, in kaart gebracht. Tevens wordt geanalyseerd wat de kenmerken zijn van de verschillende instrumenten en of de instrumenten in een andere regio beter of minder goed toepasbaar zijn. Door middel van diepte-interviews met gemeenten en provincies wordt onderzocht wat de keuze van instrumenten is om krimp te begeleiden. De bestuurlijke organisatie van de drie Nederlandse krimpregio's wordt onderzocht door middel van een bureauonderzoek (literatuurstudie). Het Topteam heeft drie rapportages uitgebracht voor de drie krimpregio's. Het Topteam heeft daarbij knelpunten en kansen geanalyseerd die bevolkings- en huishoudensdaling met zich mee kan brengen en hebben oplossingen en aanbevelingen geformuleerd. Aan de hand van deze rapportages wordt een bureauonderzoek verricht en wordt de bestuurlijke organisatie in kaart gebracht. De rapportages van het Topteam worden onderling vergeleken en geanalyseerd. Door middel van diepte-interviews met experts wordt inzichtelijk gemaakt hoe de bestuurlijke organisatie momenteel is in de drie Nederlandse krimpgebieden. De aanleiding van het onderzoek was gelegen in de veronderstelling dat vooral provincies krimp moeten aanpakken aan de hand van de provinciale ruimtelijke verordening. In de loop van het onderzoek bleek dat ook gemeenten met het probleem rondom bevolkingsdaling worstelen. Tijdens het onderzoek zijn er nieuwe ontwikkelingen ontstaan, en is het rapport van Renooy et al., in november 2011 alsnog verschenen. Op dat moment was het onderzoek al ver gevorderd en waren alle interviews afgenomen. Voor dit onderzoek is het rapport van Renooy et al., (2011) interessant omdat op lokaal niveau het instrumentarium krimpbestendig dient te zijn om krimp aan te pakken. De resultaten van het rapport zijn daarom alsnog in het onderzoek verwerkt. Dit heeft geleid tot een aanvulling van het onderzoek wat ten goede kwam voor het onderzoek.

1.6 Onderzoeksmodel

Een onderzoeksmodel is een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die genomen worden om de doelstelling van het onderzoek te bereiken (Verschuren & Doorewaard, 2007). Zoals in de aanleiding is beschreven hebben de provincies Limburg, Groningen en Zeeland momenteel te maken met krimp. Naar verwachting zullen symptomen van demografische krimp zich ook in andere gebieden af tekenen (Verwest et al., 2010). In onderstaand onderzoeksmodel is schematisch weergegeven welke stappen worden genomen in het onderzoek.



Het onderzoeksmodel is als volgt te beschrijven

Allereerst wordt een vooronderzoek en literatuurstudie uitgevoerd, waarbij een verkenning van het onderwerp demografische krimp wordt gegeven en de wetenschappelijke literatuur in kaart wordt gebracht (a). Aan de hand van de beleidsinstrumenten theorie wordt een analyse kader geschetst (b) voor de bestudering van de drie krimpgebieden en welk instrumentarium de drie krimpgebieden inzetten om krimp aan te pakken en te begeleiden. Vervolgens worden de drie Nederlandse krimpgebieden en de bestuurlijke organisatie in kaart gebracht (c). Daaruit vloeien conclusies en aanbevelingen voort (d).

1.7 Kernbegrippen

Centraal staan in dit onderzoek de begrippen krimp, bevolkingsdaling, huishoudensdaling, ontgroening en vergrijzing. Voor een juiste interpretatie van het onderzoek wordt hieronder een verklaring gegeven van deze begrippen.

Bevolkingsdaling: er is sprake van structurele bevolkingsdaling als er op een bepaalde plek steeds minder mensen wonen. Schommelingen van meer en minder inwoners zijn altijd aanwezig maar het begrip 'structurele bevolkingsdaling' is pas relevant als de daling van de omvang van een bevolking zich voortzet, zonder dat er uitzicht is op een ommekeer (Kenniscentrum voor bevolkingsdaling en beleid, 2011).

Demografische krimp: een afname van de bevolkingsomvang en een afname van het aantal huishoudens (Kei kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 2010). Demografische krimp kan derhalve worden gedefinieerd in termen van zowel aantallen als bevolkingssamenstelling en huishoudendssamenstelling, waarbij samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen (Van Dam et al., 2006, p. 21).

Huishoudensdaling: De daling van het aantal huishoudens in een bepaalde regio. De achtergrond van deze daling heeft twee oorzaken. De eerste oorzaak is de bevolkingsdaling/ minder mensen in een bepaalde regio. De tweede oorzaak is kleinere huishoudens. Minder mensen en/ of een combinatie met minder mensen per huishouden. (Kenniscentrum voor bevolkingsdaling en beleid, 2011).

Ontgroening: Bij ontgroening daalt het aantal jongeren in de maatschappij (PBL, 2010).

Vergrijzing: De komende dertig jaar krijgt Nederland te maken met een sterke vergrijzing. In heel Nederland neemt het aandeel ouderen toe. Het CBS geeft de volgende definitie van vergrijzing: *“De structurele stijging van de gemiddelde leeftijd van de bevolking, waarbij de groep ouderen relatief steeds sterker vertegenwoordigd raakt”* (CBS, 2011).

1.8 Relevantie

Dit onderzoek vindt zijn relevantie op zowel maatschappelijk als wetenschappelijk vlak. In de volgende subparagrafen zullen respectievelijk de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek worden toegelicht.

Maatschappelijke relevantie

De vergrijzing en de krimpende bevolking in Nederland brengen grote veranderingen met zich mee in de samenleving. Momenteel beperkt het probleem bevolkingskrimp zich tot enkele regio's in Nederland. Naar verwachting zal bevolkingsdaling ook in andere regio's in het land optreden (Aedesnet, 2010). Vergrijzing is een trend waarbij het aantal senioren binnen de totale bevolking toeneemt. Tevens neemt de levensverwachting van senioren steeds verder toe. Senioren blijven langer vitaal en hebben bovendien steeds meer te besteden. De komende vergrijzinggolf zal daarnaast samengaan met een toename van de zorgvraag. Dit betekent niet dat er massaal behoefte zal ontstaan naar plaatsen in verzorgingstehuizen maar de meeste senioren willen juist zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen. Verwacht wordt dat door de vergrijzing de druk op de woningmarkt zal toenemen. Dit vraagt om uitbreiding en aanpassing van de woningvoorraad maar het vraagt ook om een aanpassing van het beleid van de overheid. Er dient een omslag plaats te vinden in het denken van groei naar krimp. Krimp zou begeleid moeten worden in plaats van bestrijden (Verwest & van Dam, 2010). Dit is een maatschappelijk probleem wat zich de komende jaren zal voor doen. De vraag naar geschikte woningen voor senioren zal tot 2035 verdubbelen. De gehele maatschappij heeft baat bij een beleid voor de vergrijzende en krimpende bevolking. Het is dus van groot belang dat er geïnvesteerd wordt in de woningmarkt maar ook in de voorzieningen en andere aspecten in krimpgebieden. De rijksoverheid is zich steeds meer gaan richten op de krimpende bevolking. Echter heeft de rijksoverheid bevolkingsdaling pas laat op de agenda gezet. De rijksoverheid werkt inmiddels aan ontwikkelingen van beleid en instrumenten om negatieve gevolgen van bevolkingsdaling op te vangen (Kei kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 2010).

Wetenschappelijke relevantie

Niet alleen op maatschappelijk vlak, maar ook in het wetenschappelijke discours is veel aandacht voor het demografische verschijnsel krimp. Ondanks dat beleidsproblemen rondom bevolkingskrimp pas recent onder de aandacht zijn gebracht, zijn er al veel verkennende en beschrijvende onderzoeken verricht naar bevolkingskrimp en de gevolgen daarvan. In tal van publicaties wordt gesproken over de noodzaak van bewustwording van bevolkingskrimp en een omslag in denken (van groei naar krimp) (Verwest & Dam, 2010). Deze auteurs zijn van mening dat gemeenten niet moeten proberen bevolkingskrimp te bestrijden maar krimp juist moeten begeleiden. Samenwerking dient op regionaal niveau te gaan en volgens minister Donner en de SER zouden de provincies die kampen met krimp een regierol op zich moeten nemen (Kei Kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 2011).

Nijmeijer (2011) heeft geconstateerd een kans te zien om krimp te begeleiden met behulp van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke verordening, in het bijzonder de provinciale ruimtelijke verordening. Het instrumentarium is in zijn algemeenheid goed toepasbaar voor een adequate aanpak van krimp, ondanks het feit dat veel wetten en regels ontstaan zijn in een periode van groei. Het instrumentarium moet wel op een aantal punten nader worden verduidelijkt, aangescherpt of ook

aangepast. Daardoor kan de gebruiksvriendelijkheid van de (huidige) regels tot een betere en effectievere aanpak leiden (Companen, 2010, p. 5). Het is daarom interessant om te onderzoeken of de Wet ruimtelijke ordening mogelijkheden biedt voor dit nieuwe vraagstuk. Dit onderzoek draagt daarom iets bij aan wetenschappelijke kennis, namelijk het bieden van meer inzicht in de mogelijkheden van het inzetten van het instrumentarium van de Wro, om beter om te kunnen gaan met bevolkingsdaling.

1.9 Leeswijzer

In deze paragraaf wordt een weergave gegeven van de opbouw van de master thesis. Uiteengezet is de manier waarop de verschillende onderzoeksvragen in dit onderzoek beantwoord worden. Allereerst worden in hoofdstuk twee, de drie Nederlandse krimpgebieden in kaart gebracht en wordt de bestuurlijke organisatie geanalyseerd. Aan de hand van diepte-interviews wordt een actualisatie gemaakt van de bestuurlijke organisatie in de drie Nederlandse krimpgebieden. Hoofdstuk twee wordt afgesloten met de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie ingegaan op de beleidsinstrumenten theorie in relatie tot krimp. Naast een uitgebreide beschrijving wordt in dit hoofdstuk de theorie naar de problematiek van het onderzoek geoperationaliseerd. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag. In hoofdstuk vier wordt in beeld gebracht welke beleidsinstrumenten worden ingezet door de provincies en gemeenten in de krimpgebieden, om krimp te begeleiden. Dit wordt aan de hand van diepte-interviews onderzocht en geactualiseerd. Vervolgens wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening in te zetten. Dat hoofdstuk geeft tevens een antwoord op de laatste onderzoeksvraag. Tot slot eindigt de master thesis met hoofdstuk vijf. Hierin worden de belangrijkste conclusies geformuleerd en enkele aanbevelingen op basis van het onderzoek gedaan. De master thesis eindigt met een kritische reflectie op het onderzoek.

2. Drie Nederlandse krimpgebieden en de bestuurlijke organisatie

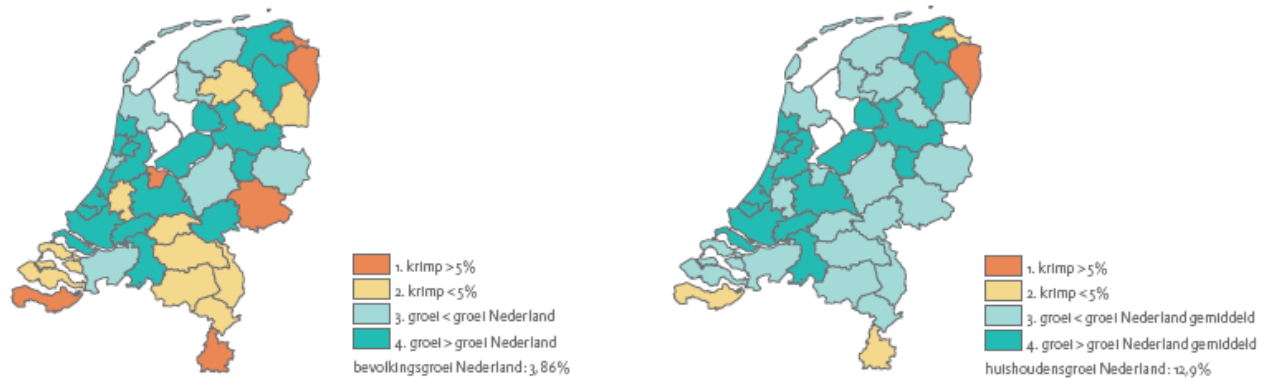
In dit hoofdstuk worden de drie Nederlandse krimpgebieden nader in kaart gebracht. Allereerst wordt een verkenning gegeven van het fenomeen demografische krimp. Daarna wordt het Topteam Krimp geïntroduceerd en wordt een overzicht gegeven van de uitspraken van het Topteam over de drie Nederlandse krimpgebieden. Daarna wordt per krimpgebied een schets gegeven van de gebieden en wordt vervolgens de bestuurlijke organisatie in kaart gebracht zoals die door het Topteam is geanalyseerd, door middel van de rapportages van het Topteam. Het Topteam heeft zich daarbij alleen gericht op de krimpprovincies. Vervolgens wordt door middel van diepte-interviews een actualisatie gemaakt van de bestuurlijke organisatie en waarom de bestuurlijke organisatie is aangepast. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en eindigt met een antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

Hoe ziet de bestuurlijke organisatie eruit waarmee lokale actoren willen anticiperen op krimp in de drie Nederlandse krimpregio's?

2.1 Demografische krimp

Krimp is een ingewikkeld demografisch fenomeen. In deze paragraaf wordt daarom uitgelegd wat demografische krimp is, waardoor het wordt veroorzaakt en wat de gevolgen kunnen zijn. Zoals eerder is aangegeven wordt demografische krimp als volgt gedefinieerd in dit onderzoek; *een afname van de bevolkingsomvang en een afname van het aantal huishoudens* (Kei kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 2010). Demografische krimp kan derhalve worden gedefinieerd in termen van zowel aantallen, als bevolkings- en huishoudenssamenstelling, waarbij samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen (Van Dam et al., 2006, p. 21).

Nationaal gezien is demografische krimp nog niet aan de orde (Verwest et al., 2010, p. 12). Volgens bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek zal Nederland vanaf 2035 te maken krijgen met een afname van de bevolkingsomvang. De totale bevolkingsomvang van Nederland zal een dalende lijn gaan vertonen. Op dit moment kampen gemeenten in Noordoost Groningen, Zeeuws Vlaanderen en Zuid-Limburg met een afnemende bevolking (Van Dam et al., 2006). Het aantal gemeenten en regio's met een afnemende bevolking zal in de komende jaren fors toenemen. Demografische krimp kent verschillende oorzaken en gevolgen. Grofweg kent demografische krimp drie oorzaken, namelijk sociaal-culturele ontwikkelingen als individualisering en emancipatie, regionaal-economische ontwikkelingen en planologische beslissingen (Verwest et al., 2010, p. 12). Gevolgen zijn de leegloop en het weg trekken van voorzieningen in Groningen, Zeeland en Limburg. Scholen hebben minder leerlingen en winkels draaien minder omzet (Verwest et al., 2010). Het verschijnsel van demografische krimp is niet alleen maatschappelijk van aard, maar heeft ook gevolgen voor de bestuurlijke organisatie in de krimpgebieden. In dit onderzoek wordt voornamelijk gericht op de woningbouw aspecten van krimp problemen. Figuur 1 geeft weer dat de provincies Groningen, Limburg en Zeeland momenteel, en de komende jaren sterk te maken krijgen met bevolkingsdaling. Ook het aantal huishoudens krimpt in de drie Nederlandse krimpgebieden sterk tot 2025. In de volgende paragraaf wordt eerst het Topteam krimp geïntroduceerd dat door de regering is ingesteld. Daarna volgen de top krimpgebieden.



Figuur 1. Links: Prognose bevolkingsontwikkeling in Nederland, 2005-2025. Rechts: Prognose ontwikkeling aantal huishoudens in Nederland 2005-2025 (Van Dam et al., 2006).

2.2 Topteam Krimp

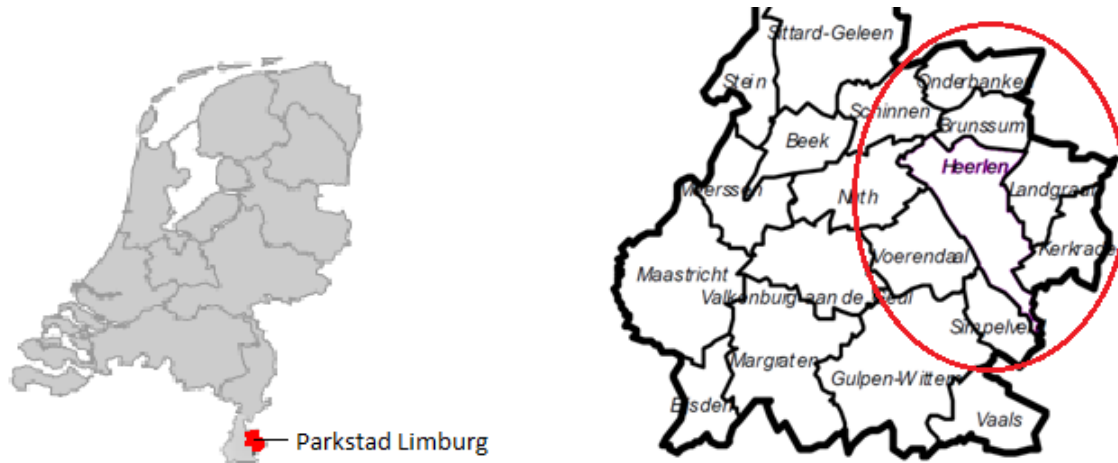
Door Van der Laan, de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI), is in februari 2009 het “Topteam Krimp” ingesteld om adviezen uit te brengen met betrekking tot de drie Nederlandse krimpgebieden (Dijkstal & Mans, 2009). Het Topteam heeft zich in eerste instantie gericht op de krimpregio Parkstad Limburg. In de zomer van 2009 is afgesproken de opdracht van het Topteam krimp te verbreden naar de krimpregio’s Zeeland (Zeeuws Vlaanderen) en Groningen (Eemsdelta). Het Topteam bestond uit Jan Mans en Hans Dijkstal en werkte van februari 2009 tot december 2009. Het Topteam is van start gegaan met de volgende doelstellingen:

- ✓ Het bevorderen van bewustwording en het gevoel van urgentie; omslag in denken en doen van groei naar krimp en van ontkenning naar erkenning;
- ✓ Het formuleren van aanbevelingen en oplossingen voor problemen op korte termijn;
- ✓ Het ontwikkelen van een perspectief en het voorstellen van structurele oplossingen voor de lange termijn (Dijkstal & Mans, 2009).

Het Topteam heeft knelpunten en kansen geanalyseerd die bevolkings- en huishoudensdaling met zich mee kan brengen. Het Topteam heeft ook oplossingen en aanbevelingen geformuleerd. Het Topteam constateerde dat er grote regionale verschillen bestaan. Delen van Nederland, vooral steden, blijven groeien. In andere delen van Nederland daalt de bevolking, vooral door een trek van het platteland naar de steden (Dijkstal & Mans, 2009). Het Topteam Krimp heeft drie rapportages uitgebracht voor Zuid-Limburg, Zeeuws Vlaanderen en Noordoost Groningen. Het Topteam heeft zich onder andere gericht op de bestuurlijke organisatie van de krimpgebieden. Daaruit blijkt dat alle drie de krimpgebieden op een andere manier bestuurlijk georganiseerd zijn. Uit de rapportages blijkt ook dat alle drie de regio’s te maken hebben met een krimpende bevolking, maar dat de omstandigheden en oplossingsrichtingen in alle drie de regio’s anders zijn (SBO, 2010). Wat het Topteam adviseert met betrekking tot de bestuurlijke vormgeving in deze regio’s wordt in de volgende paragrafen nader geanalyseerd. Naast de rapportages van het Topteam, is het ‘Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling’ gebruikt om de bestuurlijke organisatie in kaart te brengen. Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling is onder andere gebaseerd op de adviezen van het Topteam Krimp. Het Actieplan is het interbestuurlijke advies aan krimpregio’s en toekomstige krimpregio’s over hoe gemeenten in kunnen spelen op de gevolgen van bevolkingskrimp (Ministerie van BZK, 2009).

2.3 Limburg

Parkstad Limburg is gelegen in het zuidoosten van de provincie Limburg. In 1999 hebben een zevental Zuid-Limburgse gemeenten zich verenigd tot de regio 'Parkstad Limburg'. Eind 2005 hebben de gemeenten in Parkstad Limburg de officiële Wgr plus status toegewezen gekregen (Parkstad Raad, 2006). Met het verkrijgen van de Wgr plus status heeft een bevoegdheidsoverdracht plaatsgevonden op het gebied van wonen van de gemeenten naar de regio (Parkstad Raad, 2006). Tegenwoordig is Parkstad Limburg een samenwerkingsverband tussen acht gemeenten. De regio bestaat uit de gemeenten Heerlen, Brunssum, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal. De eerste vier genoemde gemeenten zijn hierbij de verstedelijkte gemeente. De andere vier gemeenten zijn landelijk gelegen.



Figuur 2 Links: Situering Parkstad Limburg binnen Nederland. Rechts: de gemeenten van Parkstad Limburg (CBS, 2011).

Sinds enkele jaren neemt de bevolkingsomvang in bepaalde delen van Zuid-Limburg af. Ook andere regio's in Limburg krijgen de komende jaren te maken met een dalend aantal inwoners. Daarnaast verandert de samenstelling van de bevolking in Limburg (Deetman, 2011). Een dalende bevolking heeft maatschappelijke gevolgen zoals de leefbaarheid en de economische vitaliteit van gebieden. De woningmarkt raakt ontspannen en voorzieningen staan onder druk (Deetman, 2011). In Parkstad Limburg is sprake van substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling op regionaal schaalniveau. Voor Nederland wordt voor de periode van 1995-2025 een groei van de bevolking verwacht. Volgens prognoses van het CBS wordt in Zuid-Limburg voor dezelfde periode een afname van de bevolking verwacht (Dijkstal & Mans, 2009). Sinds 1997 kent de regio een daling van het aantal inwoners. Parkstad Limburg telt circa 244.000 inwoners, in 2025 zijn dat volgens prognoses 207.000. Een afname met 37.000 inwoners (Gedeputeerde Staten, 2011). In tabel 1 is het aantal inwoners per gemeente in Parkstad Limburg weergegeven van 1995, 2005 en 2025. Zoals weergegeven is in tabel 1, gaat in 2025 een sterke bevolkingsdaling plaats vinden in Parkstad Limburg. Naast de kwantitatieve krimp speelt ook de kwalitatieve verandering van de bevolking en huishoudens een grotere rol in Limburg. Het lage geboortecijfer en de migratie van jongeren zorgen voor vergrijzing. Samen met Zeeland was Limburg in 2005 de meest vergrijzde provincie van Nederland. Naar verwachting zal in 2025, 25% van de Limburgse bevolking 65 jaar of ouder zijn, waarmee Limburg nogmaals de meest vergrijzde provincie van Nederland wordt (Verwest et al., 2008, p. 50).

	1995	2005	2025	% 1995-2005	% 2005-2025
Brunssum	30.464	29.777	25.415	- 2,3	- 14,6
Heerlen	96.274	92.542	76.561	- 3,9	- 17,3
Kerkrade	52.647	49.563	40.928	- 5,9	- 17,4
Landgraaf	41.165	39.477	34.386	- 4,1	- 12,9
Onderbanken	8.463	8.396	7.701	- 0,8	- 8,3
Simpelveld	11.935	11.430	9.976	- 4,2	- 12,7
Voerendaal	13.197	12.953	12.519	- 1,8	- 3,4
Parkstad	254.145	244.138	207.486	- 3,9	- 1,5
Nederland	15.424.122	16.305.526	16.934.122	5,7	3,9

Tabel 1. Aantal inwoners per gemeente in Parkstad Limburg 1995, 2005 en 2025 (Verwest et al., 2008 en CBS, 2011).

Bestuurlijke organisatie

Begin 2005 is de regio Parkstad Limburg in samenwerking met gemeenten, corporaties, provincie en het ministerie van VROM gestart met het project 'Krimp als Kans'. Het doel van dit project is inzicht krijgen in de mechanismen achter de krimp, de consequenties voor het beleid en het ontwikkelen van instrumentarium om hier mee om te gaan (Parkstad Raad, 2006). De gemeenten van Parkstad Limburg werken nauw met elkaar samen. Door de Wgr plus status die Parkstad Limburg heeft verworven, is de bevoegdheid voor het voeren van bijvoorbeeld woonbeleid overgeheveld van gemeentelijk naar regionaal niveau. De gemeenten die onder Parkstad Limburg vallen hebben samen een woonvisie opgesteld. De andere gemeenten uit Zuid-Limburg hebben een eigen woonvisie opgesteld (Verwest et al., 2008, p. 84). De samenwerking binnen Parkstad Limburg is op het gebied van wonen gebaseerd op vertrouwen. Wanneer individuele gemeenten zich niet houden aan de regionale afspraken heeft de regio geen sanctiemogelijkheden (Verwest et al., 2008, p. 85).

Tot 2006 probeerden bestuurders van Parkstad Limburg krimp te bestrijden, maar het besef en bewustzijn was al wel duidelijk aanwezig (B. Jongerius, persoonlijke communicatie, 12 december, 2011). De bestuurders hoopten nieuwe inwoners te trekken door hun woningvoorraad uit te breiden. Bestuurders waren immers gewend aan bevolkingsgroei. Er ontstond tussen de Parkstad-gemeenten een concurrentie om inwoners naar een andere gemeenten te lokken. Tegelijkertijd verergerden de problemen die met krimp samengaan. Er ontstond leegstand en wijken verloederen (Latten & Musterd, 2009, p. 43). De Parkstad gemeenten vinden inmiddels samenwerking op het terrein van woningbouw vruchtbaarder dan onderling met elkaar concurreren. Uitbreiding van de woningvoorraad op de ene plek in de regio zorgde immers voor leegstand, met alle gevolgen van dien elders in de regio. De acht gemeenten die gezamenlijk de Wgr plus regio vormen, stemmen daarom het woningbouwbeleid op elkaar af en maken een regionale woningbouwprogrammering. In 2006 had Parkstad een regionaal woningbouwprogramma opgesteld maar al snel naar beneden bijgesteld. Parkstad Limburg vond het om drie redenen lastig om tot een regionale afstemming te komen. Ten eerste is krimp in Parkstad Limburg ongelijk verdeeld. De gemeenten Heerlen en Kerkrade zijn het eerst en zwaarst getroffen door krimp. Dit maakte het voor de gemeenten Simpelveld en Voerendaal lastig te overtuigen van de noodzaak tot samenwerking. PBL en CBS verwachten dat dit probleem blijft voortbestaan (Latten & Musterd, 2009, p. 44). Ten tweede speelden financieringsproblemen de afstemming parten. Individuele gemeenten waren te huiverig de woningbouwprogramma's naar beneden bij te stellen omdat woningbouw een belangrijke inkomstenbron is. Tot slot wordt de regionale bestuurlijke afstemming in Nederland als een belemmering gezien. Dit is ook het geval in Parkstad Limburg. Maar doordat Parkstad Limburg een Wgr plus status heeft, is het probleem betreffende regionale samenwerking gering (Latten & Musterd, 2009).

Parkstad Limburg herkent de problemen die in het advies van het Topteam staan. De adviezen van het Topteam onderstrepen de urgentie om het probleem aan te pakken en de noodzaak van gezamenlijke aanpak door de regio (Pact Parkstad Limburg, 2011). Voor Parkstad Limburg stelt het Topteam vast dat in Zuid-Limburg een bestuurlijke voorziening nodig is. Dit kan door middel van het instellen van een driemanschap dat met gezag de krimpopgaven kan aanpakken (Ministerie van BZK, 2009, p. 9). Het driemanschap moet de verantwoordelijkheid nemen voor het oppakken van de aanbevelingen van het Topteam. Het Topteam adviseert dit driemanschap samen te stellen vanuit vertegenwoordigers uit het gebied, te weten:

- Een onafhankelijke voorzitter op persoonlijke titel;
- En twee leden, aan te wijzen door het Parkstad Bestuur (Ministerie van BZK, 2009, p. 9).

Dit driemanschap dient ruimte te krijgen van de betrokken gemeentebesturen om daadkrachtig te kunnen opereren. Wil dit driemanschap succesvol opereren, dan vereist dit een actieve ondersteuning vanuit de gemeenten in Parkstad Limburg, de provincie en Rijksoverheid om de benodigde financiële middelen vrij te maken. Het Topteam acht het daarbij niet onredelijk dat provincie en Rijk als voorwaarde voor hun bijdrage formuleren dat de Regio Parkstad Limburg daadwerkelijk bestuurlijke doorzettingsmacht organiseert (Ministerie van BZK, 2009).

In de regio Zuid-Limburg is, zoals eerder is vermeld, een samenwerkingsverband tussen gemeenten aanwezig. Het betreft hier "Samenwerkingsverband Regio Parkstad". De regio Parkstad werkt met acht gemeenten samen. Op 21 april 2009 hebben de Parkstadgemeenten "Het Pact van Parkstad" gesloten. Hierin zijn intenties uitgesproken om nauwer met elkaar samen te werken en een Nieuwe Gemeenschappelijke Regeling in het leven te roepen. Het Topteam beschouwt het Pact van Parkstad als een relevante stap om de samenwerking tussen de acht Parkstadgemeenten steviger vorm te geven (Dijkstal & Mans, 2009). Daarnaast vindt het Topteam dat het document "We zijn wat wij delen, wij zijn Parkstad!" richting geeft aan de gewenste ontwikkeling van Parkstad. Het document heeft betrekking op de ruimtelijk-economische ontwikkelingen van Parkstad. Het Topteam vindt dat de provincie het onderwerp bevolkingsdaling ook actief op pakt. De provincie heeft het initiatief genomen tot projecten en programma's als "Krimp als kans" en "Limburg TransforMEERT". Daarnaast stimuleert de provincie regionale afstemming van de volkshuisvesting. Maar ook andere partijen zien zich geconfronteerd met vragen die krimp met zich meebrengt. Partijen zoals corporaties, onderwijsinstellingen en organisaties op het terrein van zorg, cultuur en welzijn. In gesprekken met het Topteam is naar voren gekomen dat tussen de partijen onderling geen heldere afspraken zijn gemaakt over wie welke verantwoordelijkheid heeft als het gaat om het oppakken van opgaven die bevolkingsdaling met zich meebrengt (Dijkstal & Mans, 2009). Mede op basis van gevoerde gesprekken heeft het Topteam geconstateerd dat de huidige bestuurlijke organisatie van Parkstad Limburg onvoldoende is om krimp te begeleiden. In de regio is sprake van bestuurlijke drukte en een wijze van samenwerken, die nog te vrijblijvend van karakter is. Ook het ontbreken van een daadkrachtige besluitvorming maakt dat de slag van beleid naar uitvoering onvoldoende wordt gemaakt (Dijkstal & Mans, 2009).

Actualisatie bestuurlijke organisatie

De problematiek rondom krimp in de provincie Limburg is al jaren herkenbaar. De provincie Limburg is koploper met betrekking tot bevolkingsdaling. Sinds 2002 krimpt de gehele provincie omdat midden en noord Limburg anticipeer krimpregio's zijn. De provincie Limburg is de enige provincie in Nederland die als gehele provincie te maken heeft en op korte termijn te maken gaat krijgen met bevolkingsdaling. Binnen de provincie Limburg is de regio Parkstad koploper omdat er in 1997 al bevolkingsdaling optrad. Midden en noord Limburg zijn benoemd als anticipeer regio. Dat wil zeggen dat deze gebieden de komende jaren te maken krijgen met bevolkingsdaling. Er kan cijfermatig aangegeven worden dat er een lichte daling is van het aantal inwoners en huishoudens. De hele provincie is dus gedekt door het krimpvraagstuk.

Limburg is daar dus uitzonderlijk in, vergeleken met de andere krimp provincies. Krimp is niet alleen zichtbaar op het platteland, zoals in Noordoost Groningen het geval is, maar ook in verstedelijkt gebied. Parkstad Limburg is de tweede verstedelijkte regio van Nederland en toch krimpt het gebied (B.J.M. van Essen, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011).

Na de adviezen van het Topteam is de bestuurlijke organisatie inmiddels verandert en is de provincie Limburg al een paar stappen verder. Parkstad Limburg heeft de Wgr plus status. Kenmerkend is dat er een samenwerkingsverband is tussen acht gemeenten die samenwerken aan de kansen en mogelijkheden van de regio. Het kabinet heeft echter besloten de Wgr plusregio's met ingang van 1 januari 2013 op te heffen (B.J.M. van Essen, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011). De Wgr regio's worden opgeheven omdat het kabinet de bestuurlijke drukte wil terug dringen. Deze ontwikkeling zou lastig kunnen gaan worden voor Parkstad omdat de regio veel bevoegdheden en machtsmiddelen heeft om de regionale samenwerking af te dwingen. De bestuurlijke organisatie in Parkstad Limburg verandert dan compleet. Met het Pact van Parkstad is het grotendeels ingevuld maar omdat het Pact op vrijwillige basis is opgesteld zijn afspraken niet meer af te dwingen, waardoor de samenwerking geen wettelijke grondslag heeft. Hierdoor gaat de bestuurlijke organisatie een stap achteruit. Het Topteam adviseerde de provincie Limburg een driemanschap in te stellen. Het driemanschap is er niet gekomen. Er is wel een onafhankelijk voorzitter van de Parkstad raad gekomen. Deze vervult een deel van het driemanschap en neemt voor een deel de aanbevelingen van het Topteam over (B.J.M. van Essen, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011). Parkstad Limburg heeft een dagelijks bestuur en een Parkstad raad. Het dagelijkse bestuur komt eens in de twee weken bij elkaar om te vergaderen. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door (publieke) bestuurders van de aangesloten acht gemeenten die onder Parkstad Limburg vallen (wethouders en burgemeesters). De Parkstad raad vergadert zes keer per jaar. Parkstad Limburg heeft de adviezen van het Topteam krimp positief ervaren. Nadat het Topteam Krimp adviezen had uitgebracht over de regio, heeft het Topteam alle bestuurlijke activiteiten onder de loep genomen van Parkstad en daarover een advies uitgebracht. Voor Parkstad Limburg hadden de adviezen weinig toegevoegde waarde omdat het Topteam de werkwijze van Parkstad heeft overgenomen. Daarom ervaart Parkstad Limburg de adviezen positief omdat het Topteam de aanpak van Parkstad Limburg bevestigt en aangeeft dat Parkstad Limburg op een goede manier omgaat met bevolkingsdaling. De adviezen komen dus niet geheel van het Topteam af, maar van Parkstad Limburg zelf. De onafhankelijke voorzitter is in plaats van het driemanschap ingesteld omdat vroeger de voorzitter van het bestuur de burgemeester van Heerlen was. Deze was niet onafhankelijk. Na de adviezen van het Topteam dient de voorzitter onafhankelijk te zijn (B. Jongerius, persoonlijke communicatie, 12 december 2011). Parkstad Limburg kiest een onafhankelijk voorzitter, omdat bij de uitvoering van het regioprogramma een bruggenbouwer nodig is, die bestuurlijke hobbels kan slechten en knelpunten oplost. Hij versterkt en onderhoudt de samenwerking tussen en de lobby van de gemeenten binnen Parkstad (B. Jongerius, persoonlijke communicatie, 12 december 2011). Tevens heeft de regio Parkstad Limburg een eigen actieplan bevolkingsdaling opgesteld waarin gedefinieerd staat dat het vraagstuk bevolkingsdaling goed moet worden aangepakt en hoe omgegaan moeten worden met de economische opgave en de herstructureringsopgaven. Verder heeft de provincie Limburg in het verlengde van het Topteam de commissie Deetman ingesteld. Jan Mans zat ook in de commissie Deetman. In de rapportage Deetman is aangegeven hoe krimp op lange termijn aangepakt zou kunnen worden. Omdat in het vorige college naar de meest acute problemen werd gekeken, wordt nu meer op lange termijn gepland. Wat het Topteam krimp had geadviseerd, heeft de commissie Deetman in een groot aantal stappen verder opgepakt en op deze manier de aanbevelingen van het Topteam meegenomen in het rapport (B.J.M. van Essen, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011). Het Topteam krimp heeft voor de provincie Limburg een forse bijdrage geleverd aan de bewustwording en bekendheid van krimp in de regio. Niet alleen in de regio zelf maar vooral ook in de provincie. Het Topteam krimp heeft er tevens voor gezorgd dat het

vraagstuk krimp op de landelijke agenda kwam te staan. Het rijksbeleid bepaalt grotendeels hoe de ruimtelijke aspecten van het vraagstuk wordt opgepakt. Dat betekent aan de ene kant dat de provincie binnen de Wro dient te opereren en aan de andere kant met het Rijk voortdurend in gesprek zijn over de wetgeving en eventuele aanpassingen in wetgevingen gericht op krimpgebieden (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011). In onderstaand tabel is een overzicht gegeven van de adviezen van het Topteam Krimp en de redenen waarom de bestuurlijke organisatie is aangepast na de adviezen van het Topteam.

Adviezen	Reden van aanpassing
Driemanschap instellen	De provincie Limburg heeft geen driemanschap ingesteld. In de plaats daarvan heeft de Parkstad Limburg een onafhankelijke voorzitter van de Parkstad raad benoemd zodat de voorzitter onafhankelijk optreedt in de organisatie.
Pact van Parkstad	Het kabinet heeft besloten de Wgr plusregio's met ingang van 1 januari 2013 op te heffen om de bestuurlijke drukte terug te dringen. Parkstad Limburg heeft het Pact van Parkstad achter de hand waarin duidelijk afspraken staan, maar omdat het Pact op vrijwillige basis is opgesteld zijn afspraken niet meer af te dwingen, waardoor de samenwerking geen wettelijke grondslag heeft.

Tabel 2. Overzicht adviezen Topteam Krimp.

2.4 Groningen

De Eemsdelta is gelegen in het noordoosten van de provincie Groningen. De provincie Groningen kent vanaf 1975 een kleine bevolkingsgroei, met uitzondering van de periode 1985-1990 toen het aantal inwoners licht daalde (Verwest et al., 2008, p. 51). Binnen de provincie Groningen doen zich op relatief korte afstand grote verschillen voor. De stad Groningen en de omliggende gemeenten Slochteren, Hoogezand-Sappemeer en Ten Boer kennen een sterke bevolkingsgroei (Verwest et al., 2008, p. 52). De provincie Groningen kent 3 krimpgebieden, namelijk de Eemsdelta (Delfzijl, Appingedam, Eemsum en Loppersum), Oost-Groningen (Bellingwedde, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde) en De Marne (de Marne). In de regio Eemsdelta slaat de krimp het hardste toe (Verwest et al., 2008, p. 52). In nabijgelegen gemeenten, zoals Reiderland, Scheemda en Menterwolde, wordt een bevolkingsafname verwacht. In het onderzoek wordt in het bijzonder gericht op de krimpregio Eemsdelta omdat dit momenteel het sterkste krimpgebied is in de provincie Groningen. Hoewel de gemeenten in de Eemsdelta niet zo intensief regionaal samenwerken als in Parkstad Limburg, valt dit in de toekomst wel meer te verwachten (Verwest et al., 2008, p. 52).



Figuur 3. Links: Situering provincie Groningen binnen Nederland. Rechts: de gemeenten van Noordoost Groningen (CBS, 2011).

Prognoses van het CBS gedurende de periode van 1995-2025, gaan ervan uit dat de bevolking en het aantal huishoudens in bepaalde delen van Groningen afneemt. In de regio's Noordoost- en oost-Groningen is sprake van een structurele bevolkings- en huishoudensdaling op regionaal schaalniveau. Koploper in de Eemsdelta is de gemeente Delfzijl. Het inwonertal is daar in de afgelopen 30 jaar met 20% gedaald. Binnen de regio oost Groningen krimpt de gemeente Winschoten het hardst (13% in de afgelopen 30 jaar). De krimp in Noordoost- en oost-Groningen manifesteert zich in een trek naar de stad Groningen. Voor de stad Groningen is voor de komende jaren nog een groei voorzien (Dijkstal & Mans, 2009). In de rapportage 'Krimp in Groningen' (Dijkstal & Mans, 2009) signaleert de provincie Groningen het risico dat de krimpregio's in Noordoost- en oost- Groningen terechtkomen in een neerwaartse spiraal. In tabel 3 is het aantal inwoners per gemeente in de Eemsdelta weergegeven van 1995, 2005 en 2025. De krimp in het noorden en oosten van Groningen lijkt van langere duur. Naar verschillen in groei en krimp, bestaan in de provincie Groningen duidelijke regionale verschillen in de bevolkings- en huishoudendssamenstelling.

	1995	2005	2025	% 1995-2005	% 2005-2025
Appingedam	12.401	12.437	12.610	0,3	1,4
Delfzijl	30.744	28.446	25.133	- 7,5	- 11,6
Eemsmond	16.236	16.745	15.078	3,1	-10,0
Loppersum	11.094	11.032	9.678	-0,6	-12,3
Eemsdelta	70.475	68.660	62.499	-2,6	-9,0
Nederland	15.424.122	16.305.526	16.934.122	5,7	3,9

Tabel 3. Aantal inwoners per gemeente in Eemsdelta 1995, 2005 en 2025 (Verwest et al., 2008 en CBS, 2011).

Bestuurlijke organisatie

De krimpsituatie in de regio's Noordoost- en Oost Groningen is urgent en bijzonder. Gezien de bijzondere problematiek in Noordoost- en Oost Groningen, adviseert het Topteam de provincie Groningen een Provinciaal Actieplan Krimp op te stellen. In dit actieplan dient aandacht te zijn voor de samenhang en complementariteit met groeigebieden en de gebieden waarvoor een stabilisatie is voorzien. Voor de provincie Groningen geldt het Provinciaal Omgevingsplan als formeel bestuurlijk kader. Vanuit dit kader wordt ingezet op regionale samenwerking en zitten gemeenten en provincies om één tafel (Dijkstal & Mans, 2009, p. 21). Verder adviseert het Topteam de gemeenten in de Eemsdelta en de provincie Groningen om voor de ontwikkeling en uitvoering van het woon- en leefbaarheidsplan een adequate samenwerkingsvorm in te richten, om daadwerkelijk te komen tot een woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan. Daarnaast beveelt het Topteam de provincie Groningen aan de samenwerking in Oost Groningen proactief te stimuleren (Ministerie van BZK, 2009). Daarnaast wordt aanbevolen om in een transformatieplan de sloop- en transformatieopgave preciezer in beeld te brengen. Voor Groningen adviseert het Topteam aan de provincie een steviger regierol te vervullen, met betrokkenheid van het voltallige College van Gedeputeerde Staten (Ministerie van BZK, 2009, p. 9). En het Topteam adviseert aan Eemsdelta ook om een stuurgroep in te stellen om toe te zien op de uitvoering van de aanbevelingen (Ministerie van BZK, 2009). Net als Parkstad Limburg heeft de regio Eemsdelta op 15 september 2009 het Pact Regio Eemsdelta ondertekend. Belangrijk uitgangspunt van dit Pact is het woningaanbod aanpassen aan de wensen van de consument. Dit betekent dat de betrokken gemeenten (Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum), de provincie Groningen, woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen zich de komende jaren moeten inspannen om de leefbaarheid en de kwaliteit van wonen en leefomgeving in de regio in stand te houden of zelfs te verbeteren, ondanks de bevolkingsdaling waarmee de regio Eemsdelta te maken heeft. Het Topteam beschouwt het Pact Regio Eemsdelta als een relevante stap om de samenwerking tussen de betrokken gemeenten, de provincie, corporaties en zorg- en

welzijnsinstellingen steviger vorm te geven. Het aanpassen van het woning- en voorzieningenaanbod, op basis van de wensen van de consument vindt het Topteam een logisch en goed uitgangspunt. De uitvoering van dit Pact zal in de praktijk weerbarstig en een kwestie van lange adem zijn. Bovendien ervaren gemeentebestuurders dat daadkrachtig optreden een lastige opgave is omdat voor gemeenteraden de urgentie nog niet altijd even goed voelbaar is. Dat vereist dat op basis van dit Pact een heldere opdracht wordt geformuleerd en een adequate samenwerkingsvorm wordt ingericht om daadwerkelijk te komen tot een woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan. Het Topteam adviseert de betrokken partijen een dergelijke opdracht te laten vaststellen door de gemeenteraden en Gedeputeerde Staten van Groningen zodat ook ruimte en draagvlak ontstaat om hiermee aan de slag te gaan (Dijkstal & Mans, 2009).

De gemeenten in oost Groningen werken samen in het verband van de Streekraad Oost-Groningen. In oost Groningen is de krimp nog minder voelbaar en zichtbaar. Ten opzichte van de Eemsdelta is daarom het bewustwordingsproces in oost Groningen minder ver gevorderd. In oost Groningen speelt specifiek de problematiek van de particuliere woningvoorraad. 60% van de woningvoorraad in oost Groningen is particulier bezit. Dat maakt de transformatieopgave lastiger. De provincie Groningen overweegt hiervoor een pilot in te richten om ervaring op te doen (Dijkstal & Mans, 2009). In de gesprekken met het Topteam is aangegeven dat het risico van onderlinge concurrentie tussen gemeenten aanwezig is (Dijkstal & Mans, 2009). Ook andere partijen zien zich geconfronteerd met vragen die krimp met zich meebrengt. Bijvoorbeeld corporaties, onderwijsinstellingen en organisaties op het terrein van zorg, cultuur en welzijn. Onderlinge ontmoetingen tussen deze partijen over de opgave die bevolkingsdaling met zich meebrengt zijn van groot belang. Doordat het Rijk het Topteam heeft ingesteld, hebben de minister voor WWI en de Staatssecretaris van BZK een aanbod gedaan aan de Provincie Groningen om bij te dragen aan de analyse van knelpunten en kansen (Dijkstal & Mans, 2009).

Actualisatie bestuurlijke organisatie

Door prognoses van verschillende onderzoeksbureaus is de problematiek rondom krimp inzichtelijk gemaakt en zijn de effecten van krimp voor wonen en voorzieningen zoals onderwijs en winkels zichtbaar. In de provincie Groningen zijn echter regionale verschillen te onderkennen. Aan de randen van de stad Groningen is geen sprake van krimp maar de gemeenten er omheen hebben wel te kampen met bevolkingsdaling en huishoudensdaling. Bijvoorbeeld de gemeente Delfzijl, heeft al tien jaar te maken met een dalende bevolking. Enkele gemeenten in de provincie Groningen en de provincie Limburg waren toen dus al bekend met de problematiek, evenals de provincie Limburg. In de provincie Groningen krimpen twaalf gemeenten waarvan de gemeente Delfzijl uit de regio Eemsdelta het hardst krimpt. De problematiek is in de gemeente Delfzijl dus het meest voelbaar en zichtbaar (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011).

De provincie Groningen kent drie krimpregio's, namelijk de *Eemsdelta* (Delfzijl, Appingedam, Eemsmond en Loppersum), *Oost-Groningen* (Bellingwedde, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde) en *De Marne* (de Marne). Iedere regio kent een regiegroep die de regie heeft over het vraagstuk van de bevolkingsdaling. In deze regiegroepen hebben zowel de gemeenten als de provincie zitting (P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011). De beleidsvorming ligt dan ook bij de drie regio's en de drie regio's maken de plannen met betrekking tot de woningmarkt. Tevens worden er gezamenlijke regionale afspraken gemaakt over woningbouw en de bevolkingsdaling. Er is hier sprake van bottom up planning want de regio's maken de plannen en dat werkt door naar de provincie Groningen. De regie (stuur) groepen zijn verantwoordelijk voor totstandkoming en de uitvoering van de plannen rondom bevolkingsdaling (P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011). Op tal van beleidsterreinen moeten de regio's bepaalde zaken op elkaar afstemmen. Wel binnen de kaders die de provincie Groningen heeft aangegeven ten aanzien van nieuwbouw en de ruimtelijke ordening. De regio's

hebben dus niet alle verantwoordelijkheid omtrent woningbouwprogrammering. De provincie Groningen laat het beleid betreffende krimp over aan de regio's maar de regio's dienen zich te houden aan de eisen die de provincie Groningen stelt. De provincie heeft wel ooit beleid gemaakt maar dat was meer gericht op aantallen, zoals het aantal woningen dat gebouwd mag worden in de provincie en in de regio's. De verordening ruimte wordt bij het maken van het beleid gebruikt als leidraad. Het terugdringen van het aantal woningbouwprojecten komt in het beleid duidelijk naar voren. Er liggen echter nog een aantal bestemmingsplannen waar ruimte is om nieuwbouw te realiseren. Dit moet terug gebracht worden (P. Koole, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011). Binnen de provincie Groningen was bevolkingsdaling een onderdeel van de afdeling woningbouw en volkshuisvesting. Maar tegenwoordig heeft bevolkingsdaling niet alleen raakvlakken met woningbouw maar ook met afdelingen zoals onderwijs, welzijn en regionale economie. In de provincie Groningen is een stuurgroep krimp ingesteld waarbij veel meer inhoudelijke afdelingen betrokken zijn dan aanvankelijk het geval was (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011). In de provincie Groningen is één gedeputeerde aangewezen en een coördinerend gedeputeerde doet alles wat met bevolkingsdaling te maken heeft. De gedeputeerde is tevens ook de vertegenwoordiger naar de buitenwereld en naar de rijksoverheid. Er wordt ook nog op een ander schaalniveau samengewerkt. In Noord Nederland werkt de provincie Groningen samen met Friesland en Drenthe, daarbij staat het Kennisnetwerk krimp centraal. Het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN) heeft één loket, van en voor Noord-Nederland, om kennis over demografische veranderingen samen te brengen, te delen en te ontwikkelen. Daarnaast werkt de provincie Groningen nauw samen met de andere twee top krimpprovincies Zeeland en Limburg. De lobby in de richting van Den Haag en gesprekken met de minister gaan ook in samenwerking met de andere twee krimpregio's. Er wordt dus op verschillende niveaus samengewerkt. Zowel op nationaal- regionaal- als lokaal niveau. Ook wordt grensoverschrijdend samengewerkt met andere Europese krimpgebieden (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011). De adviezen van het Topteam krimp en bepaalde onderwerpen uit het Interbestuurlijk Actieplan bevolkingsdaling, heeft de provincie Groningen overgenomen. De provincie Groningen heeft zelf nog een actieplan bevolkingsdaling opgesteld (Provincie Groningen, 2010). Het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 'Kijk op krimp' beschrijft hoe provincie en krimpregio's in actie komen om gezamenlijk een kwalitatief aantrekkelijke leefomgeving te creëren met voldoende voorzieningen (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011). De provincie Groningen heeft de adviezen en aanbevelingen van het Topteam krimp positief ervaren. Door het Topteam krimp is er meer bekendheid ontstaan rondom de problematiek van bevolkingsdaling en is er veel geïnvesteerd in de bewustwording van de problematiek. Er wordt momenteel al meer gedacht van denken naar doen dus van bewustwording naar uitvoering en van ontkenning naar erkenning (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011). In onderstaand tabel is een overzicht gegeven van de adviezen van het Topteam Krimp en de redenen waarom de bestuurlijke organisatie is aangepast na de adviezen van het Topteam.

Adviezen	Reden van aanpassing
Provincie Groningen een steviger regierol vervullen	De provincie probeert een stevige regierol te vervullen door bevolkingsdaling meer in het beleid van de provincie op te nemen zodat op deze manier bekendheid ontstaat over de problematiek rondom bevolkingsdaling in de provincie.
Provinciaal actieplan bevolkingsdaling opstellen	Dit actieplan is opgesteld door de provincie omdat de samenhang en complementariteit met groeigebieden en de gebieden waarvoor een stabilisatie gewenst is, nog niet geheel in evenwicht is.
Stuurgroep in stellen	De provincie Groningen heeft voor de drie krimpregio's, die de provincie kent, een stuurgroep ingesteld om toe te zien op de uitvoering van de aanbevelingen van het Topteam Krimp. De stuurgroepen zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van de woningbouwplannen. De stuurgroepen zijn ingesteld omdat deze meer bekend zijn met de lokale situatie in de regio.
Regionaal woon- en leefbaarheidsplan	De stuurgroepen van alle drie de regio's in de provincie Groningen hebben een regionaal woon- en leefbaarheidsplan opgesteld omdat hierin duidelijk beschreven staat wat de regio moet doen om de kwaliteit te waarborgen.

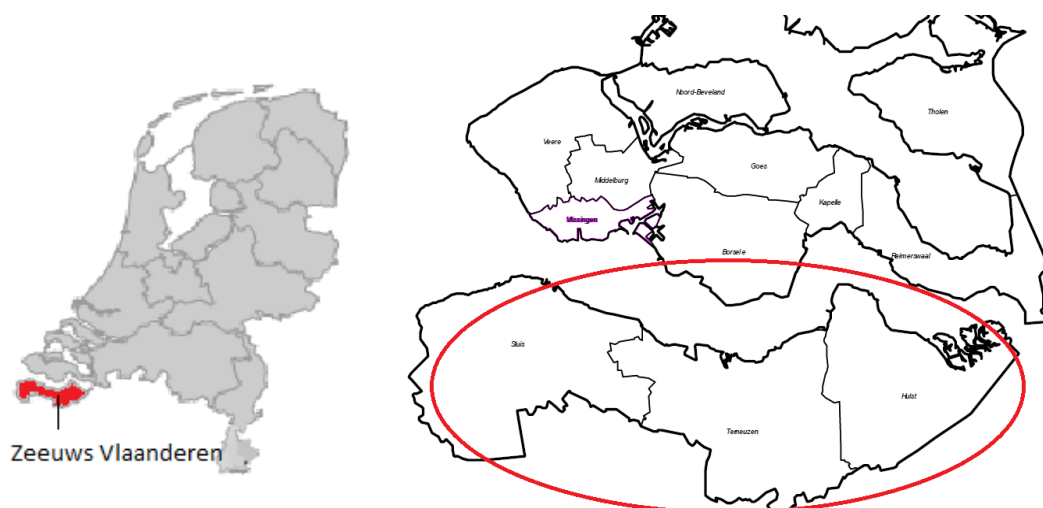
Tabel 4. Overzicht adviezen Topteam Krimp.

2.5 Zeeland

Zeeuws Vlaanderen is een dunbevolkte regio met uitzondering van de gemeente Terneuzen. Terneuzen is de grootste Zeeuwse gemeente, gelegen aan het industriële Kanaal van Gent naar Terneuzen, wat redelijk veel industrie met zich mee brengt. In Zeeuws Vlaanderen schommelde in het verleden de bevolkingsontwikkeling rond het nulpunt. Nu behoort de regio tot één van de krimpggebieden (Ministerie van BZK, 2009, p. 13). De bevolking van de provincie Zeeland gaat veranderen. Op basis van demografische prognoses signaleert het college van GS van Zeeland dat de bevolking in Zeeland als totaal voorlopig stabiel blijft, maar de verschillen in de regio's zijn groot (Provincie Zeeland, 2008). De belangrijkste ontwikkeling is de veranderende bevolkingsopbouw van de Provincie Zeeland. Het college van GS wil voorbereidingen treffen op deze veranderingen (Kaagman, 2008).

Volgens prognoses van het Planbureau voor de leefomgeving en het Centraal Bureau voor de Statistiek is in Zeeuws Vlaanderen en Vlissingen tot 2025 geen sprake van substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling op regionaal schaalniveau, zoals gedefinieerd door het Topteam (Dijkstal & Mans, 2009). Voor de provincie Zeeland als geheel is voor de periode 1995 - 2025 de verwachting dat de bevolking stijgt met 3,3% (Dijkstal & Mans, 2009). Het aantal huishoudens in die periode stijgt met 10,0% (Dijkstal & Mans, 2009). Het Topteam heeft op basis hiervan vastgesteld dat op provinciaal niveau geen sprake is van bevolkingskrimp voor de periode tot 2025. De situatie in Zeeland is genuanceerd. Er is sprake van verschillen tussen de gebieden. Tijdens het bezoek van het Topteam is in het bijzonder aandacht gevraagd voor de situaties in de gemeenten Vlissingen, Terneuzen en Sluis. De gemeenten Terneuzen, Sluis en Hulst vormen gezamenlijk Zeeuws Vlaanderen. Voor Vlissingen is tijdens het Topteam bezoek apart aandacht gevraagd (Dijkstal & Mans, 2009). Anders dan in Parkstad Limburg en de Eemsdelta, is in Zeeuws Vlaanderen de afgelopen jaren geen sprake geweest van bevolkingsdaling. Het historisch perspectief van Zeeuws Vlaanderen verschilt dus van de krimpregio's in Limburg en Groningen (Dijkstal & Mans, 2009). Uitgaande van de prognoses van het Planbureau voor de Leefomgeving en het

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008) is in Vlissingen geen sprake van krimp, zoals gedefinieerd door het Topteam. Het Topteam gaat in de definitie van krimp uit van substantiële en structurele daling van de bevolking en het aantal huishoudens. Waarbij die daling grote consequenties heeft voor het voorzieningenniveau en het economisch perspectief van een regio. Aangezien er in Vlissingen geen sprake is van substantiële en structurele daling van de bevolking en het aantal huishoudens, is het Topteam niet ingegaan op de situatie in Vlissingen maar wel voor Zeeuws Vlaanderen. Volgens verschillende prognoses zal over enkele jaren het hoogtepunt worden bereikt en zal een lichte daling inzetten. In sommige gemeenten zet zich dit al eerder in gang. De samenstelling van de bevolking zal sterk veranderen. Op dit moment is circa 18% 65 jaar en ouder. Dit percentage zal snel groeien naar 25% in 2025 en 30% in 2035.



Figuur 4. Links: Situering Zeeuws Vlaanderen binnen Nederland. Rechts: de gemeenten van Zeeuws Vlaanderen (CBS, 2011).

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het aantal inwoners in Zeeuw Vlaanderen.

	1995	2005	2025	% 1995-2005	% 2005-2025
Terneuzen	35.092	55.414	49.937	57,9	-9,8
Sluis		24.357	20.567		-15,5
Hulst	19.061	27.893	27.815	46,3	-0,3
Zeeuws-Vlaanderen	54.153	107.664	98.319	98,8	-8,7
Nederland	15.424.122	16.305.526	16.934.122	5,7	3,9

Tabel 5. Aantal inwoners per gemeente in Zeeuw Vlaanderen 1995, 2005 en 2025 (Verwest et al., 2008 en CBS, 2011).

Bestuurlijke organisatie

Het Topteam adviseert de gemeenten van Zeeuws Vlaanderen (Terneuzen, Hulst en Sluis) en de provincie Zeeland om op korte termijn de samenwerking tussen partijen te versterken door het instellen van een stuurgroep (Ministerie van BZK, 2009, p. 9). Tevens adviseert het Topteam om, in samenwerking met onderwijs- en zorginstellingen, in beeld te brengen welke voorzieningen nodig zijn op welk schaalniveau en om een financiële raming te maken van de gevolgen van bevolkingsdaling (Ministerie van BZK, 2009). Ook zou de stuurgroep het bedrijfsleven nadrukkelijk moeten betrekken en de grensoverschrijdende samenwerking moeten bevorderen. Wil de stuurgroep succesvol kunnen opereren, dan wordt een actieve

ondersteuning vanuit de gemeenten en provincie vereist. Gemeenten en provincie dienen proactief aan te geven welke steun zij kunnen verlenen (Ministerie van BZK, 2009).

De provincie Zeeland heeft onder de titel "Nieuw!Zeeland" een dialoog georganiseerd waarin bestuurders, ambtenaren, maatschappelijke organisaties en de inwoners van de provincie de mogelijkheid krijg om mee te praten en te denken over de demografische gevolgen. In die dialoog staan drie doelstellingen centraal. Allereerst dienen zoveel mogelijk inwoners van de provincie Zeeland geïnformeerd te worden over de veranderingen in de regio. Niet alleen door informatie te geven, maar ook door kennis te delen (Ministerie van BZK, 2009, p. 23). Ten tweede dient de bewustwording bij de inwoners te worden vergroot. De laatste doelstelling van de dialoog is opzoek gaan naar goede en innovatieve ideeën voor de toekomst van de provincie Zeeland. De provincie Zeeland heeft immers ook nog een andere stap gezet onder de titel "Op Pad" waarbij wordt geprobeerd om bestaande reflexen van bestuurders en bewoners te doorbreken (Ministerie van BZK, 2009, p. 23).

Actualisatie bestuurlijke organisatie

De bevolking van de provincie Zeeland verandert continu. Niet alleen het aantal inwoners daalt maar ook de gemiddelde leeftijd verandert en het aantal huishoudens daalt. De veranderingen zijn per gemeente en woonkern sterk verschillend. Deze veranderingen hebben een sterke invloed op veel zaken waar de provincie zich mee bezig houdt zoals woningen, voorzieningen enzovoort. De provincie Zeeland vindt het daarom van belang om goed in te spelen op de demografische ontwikkelingen omdat het bepalend is voor de toekomst van de provincie (L.G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september, 2011). De provincie Zeeland hanteert geen officieel beleid voor krimp, zoals een krimp nota. De provincie Zeeland heeft wel studies en nota's geschreven over de problematiek met betrekking tot de demografische ontwikkelingen. Zo heeft de provincie Zeeland een nota geschreven: "*Op pad*", hierin staan beleidsuitgangspunten beschreven. Het beleid en de bestuurlijke organisatie in de provincie Zeeland houdt rekening met het beleid van de rijksoverheid. Het beleid van de rijksoverheid richt zich momenteel op netwerkvorming. Dat wil zeggen dat de drie top krimpprovincies elkaar moeten weten te vinden. Tevens moeten de provincies met elkaar samenwerken, van elkaar leren en oplossingen met elkaar delen. Het Rijk begeleidt daarnaast experimenten in krimpprovincies. De resultaten van experimenten worden onderling uitgewisseld. De provincie Zeeland is momenteel bezig met een experiment op het gebied van wonen. Tevens wordt gewerkt aan een masterplan voorzieningen voor de regio Zeeuws Vlaanderen. Daarbij wordt gekeken naar de kleinschalige voorzieningen zoals scholen, doktoren en dorpshuizen (L.G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september, 2011). Dit zal in samenwerking met de burgers worden uitgevoerd en kan als voorbeeld dienen voor andere krimpregio's. De bestuurlijke organisatie is enigszins veranderd na de adviezen van het Topteam Krimp. In april 2011 is een nieuw college van Gedeputeerde staten samengesteld. George van Heukelom is gedeputeerde van onder andere bevolkingsdaling. Echter is hij geen gedeputeerde van ruimtelijke ontwikkeling en wonen. Voordat in april 2011 nieuwe gedeputeerden zijn benoemd, waren de vorige gedeputeerden bezig met allerlei plannen rondom bevolkingsdaling. Deze plannen liggen momenteel stil omdat de nieuwe gedeputeerde niet enthousiast is over die plannen (L.G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september, 2011). De samenwerking op ambtelijk niveau gaat volgens betrokkenen steeds beter. Gemeenten en de Provincie Zeeland werken steeds beter samen en gemeenten onderling ook. De stuurgroep waar het Topteam Krimp een aanbeveling voor had gedaan, is sinds één jaar ingesteld, waarbij gezamenlijk drie college's van B & W en de gedeputeerde van de provincie samen komen. Op dit gebied is een duidelijke vooruitgang geboekt. Het onderling samenwerken was de afgelopen jaren een groot probleem, en dat wordt door middel van de stuurgroep steeds beter. Echter wordt de samenwerking bemoeilijkt door de economische crisis (L.G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september, 2011). De provincie Zeeland heeft met betrekking tot de aanbevelingen van het Topteam Krimp niet heel veel gedaan. Het Topteam Krimp had

gebruik gemaakt van prognoses van het CBS en PBL. Beide onderzoeksbureaus kwamen op een andere prognose. Een prognose gaf aan dat provincie Zeeland één van de sterkste krimpgebieden van Nederland was. De andere prognose gaf aan dat de provincie Zeeland niet zo sterk zou krimpen. De provincie Zeeland vond de twee prognoses erg uiteenlopend en wist niet goed welke prognose het meest bij de werkelijkheid kwam. Na de adviezen van het Topteam Krimp zijn er wel wat zaken veranderd. De drie krimpprovincies werken steeds meer samen en organiseren gezamenlijk expertmeetings. Bij die expertmeetings worden ervaringen en informatie uitgewisseld, zodat de provincies onderling van elkaar kunnen leren (L.G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september, 2011). De samenwerking op gemeentelijk niveau komt nog niet zo goed van de grond. Zeeuws Vlaanderen is geografisch een groot gebied maar heeft niet zoveel inwoners. Voorheen bestond de regio Zeeuws Vlaanderen uit zeven gemeenten, nu zijn het nog drie gemeenten. De gemeenten waren erg op zichzelf gericht en onderlinge afstemming was er niet. Gemeenten concurreerden met elkaar en er was onderling geen samenwerking. Ook vinden gemeenten het moeilijk om eigen problemen op regionaal en nationaal perspectief te analyseren en kijken weinig over de grens (L.G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september, 2011). In onderstaand tabel is een overzicht gegeven van de adviezen van het Topteam Krimp en de redenen waarom de bestuurlijke organisatie is aangepast na de adviezen van het Topteam.

Adviezen	Reden van aanpassing
Stuurgroep instellen voor de regio Zeeuws Vlaanderen	De stuurgroep is een jaar na de adviezen van het Topteam krimp ingesteld om de samenwerking beter te laten verlopen tussen de gemeenten onderling.

Tabel 6. Overzicht adviezen Topteam Krimp.

2.6 Conclusie

Het voornaamste wat uit de drie krimpgebieden is gebleken, is dat er naast positieve effecten, ook negatieve effecten van bevolkingsdaling kunnen zijn. Het interbestuurlijk actieplan geeft aan dat een tijdige lokale bewustwording, een duidelijke bestuurlijke rolverdeling en bestuurskracht en een effectieve bekostigingsystematiek, drie basisvoorwaarden zijn voor een effectieve aanpak van bevolkingskrimp. Uit de aanbevelingen van het Topteam Krimp worden voor alle drie de regio's andere adviezen gegeven met betrekking tot krimp en de bestuurlijke organisatie. Het Topteam krimp geeft adviezen hoe de krimpregio's bestuurlijk zouden moeten worden georganiseerd. Een krimpende bevolking op langere termijn is geen groot probleem, maar in de komende jaren moet daar geleidelijk en weloverwogen rekening mee worden gehouden. Bevolkingskrimp vereist een urgente aanpak in alle drie de krimpregio's, door gemeenten, de regio, de provincie en de rijksoverheid. Een directe betrokkenheid van de ministers van LNV en VROM beschouwt het Topteam als noodzakelijk om bevolkingskrimp adequaat aan te pakken. In bijlage I is een overzicht gegeven van de belangrijkste aanbevelingen van het Topteam Krimp. Aan het begin van dit hoofdstuk werd aangegeven dat de bestuurlijke organisatie toegespitst werd op provinciaal. Echter blijkt uit gesprekken met experts dat de problemen zich niet alleen op provinciaal niveau afspelen maar ook op lokaal niveau. In deze conclusie wordt allereerst per krimpgebied aangegeven hoe de bestuurlijke organisatie was voordat het Topteam Krimp adviezen uit had gebracht. Vervolgens worden de adviezen van het Topteam Krimp nog eens kort opgesomd. Tot slot wordt een actualisatie gemaakt van de bestuurlijke organisatie. Hiermee wordt dan een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag:

Hoe ziet de bestuurlijke organisatie eruit waarmee lokale actoren willen anticiperen op krimp in de drie Nederlandse krimpregio's?

Limburg

Bestuurlijke organisatie vóór Topteam Krimp

In 1999 hadden een zevental Zuid-Limburgse gemeenten zich verenigd tot de regio Parkstad Limburg. Vanaf 1999 is de regio al bezig met de bevolkingsdaling die de komende jaren zal toenemen. Eind 2005 hebben de gemeenten in Parkstad Limburg de officiële Wgr plus status toegewezen gekregen. Met het verkrijgen van de Wgr plus status heeft een bevoegdheidsoverdracht plaatsgevonden op het gebied van wonen van de gemeenten naar de regio. Tegenwoordig is Parkstad Limburg een samenwerkingsverband tussen acht gemeenten. Begin 2005 is Parkstad Limburg in samenwerking met gemeenten, corporaties, provincie en het (toenmalige) ministerie van VROM gestart met het project 'Krimp als Kans'. Het doel van dit project was inzicht krijgen in de mechanismen achter de krimp, de consequenties voor het beleid en het ontwikkelen van instrumentarium. De gemeenten van Parkstad Limburg werkten nauw met elkaar samen. Door de Wgr plus status is de bevoegdheid voor het voeren van bijvoorbeeld woonbeleid van gemeentelijk naar regionaal niveau gegaan. Tot 2006 probeerden bestuurders van Parkstad Limburg krimp te bestrijden, maar het besef en bewustzijn was al wel duidelijk aanwezig bij bestuurders. De bestuurders hoopten nieuwe inwoners te trekken door hun woningvoorraad uit te breiden. De acht gemeenten die gezamenlijk de Wgr plus regio vormen, stemmen het woningbouwbeleid op elkaar af en maken een regionale woningbouwprogrammering.

Adviezen van het Topteam Krimp

Het Topteam Krimp gaf verschillende adviezen voor de provincie Limburg en voor Parkstad Limburg. Parkstad Limburg herkent en erkent de problemen die in het advies van het Topteam staan. Voor Parkstad Limburg stelde het Topteam vast dat in Zuid Limburg een bestuurlijke voorziening nodig is. Dit kan door middel van het instellen van een driemanschap dat met gezag de krimpopgaven kan aanpakken. Het driemanschap moet de verantwoordelijkheid nemen voor het oppakken van de aanbevelingen van het

Topteam krimp. Op 21 april 2009 hadden de Parkstad gemeenten “Het Pact van Parkstad” gesloten. Hierin zijn intenties uitgesproken om nauwer met elkaar samen te werken en een Nieuwe Gemeenschappelijke Regeling in het leven te roepen. Het Topteam beschouwt het Pact van Parkstad als een relevante stap om de samenwerking tussen de acht Parkstad gemeenten steviger vorm te geven. Daarnaast vindt het Topteam dat het document “We zijn wat wij delen, wij zijn Parkstad!” richting geeft aan de gewenste ontwikkeling van Parkstad. Mede op basis van de gevoerde gesprekken van het Topteam, heeft het Topteam geconstateerd dat de huidige bestuurlijke organisatie van Parkstad Limburg onvoldoende is om krimp te begeleiden. In de regio is sprake van bestuurlijke drukte. Ook het ontbreken van een daadkrachtige besluitvorming maakt dat de slag van beleid naar uitvoering onvoldoende wordt gemaakt .

Bestuurlijke organisatie *na* Topteam Krimp

Na de adviezen van het Topteam krimp heeft de provincie Limburg verschillende adviezen overgenomen en is de bestuurlijke organisatie veranderd. Het Topteam krimp heeft er voor gezorgd dat het vraagstuk krimp op de landelijke agenda kwam te staan waardoor er meer aandacht is ontstaan voor bevolkingsdaling in Limburg en in de andere twee top krimpregio's. Het kabinet heeft besloten de Wgr plusregio's met ingang van 1 januari 2013 op te heffen om de bestuurlijke drukte terug te dringen. Dat zou voor Parkstad lastig zijn omdat Parkstad Limburg veel bevoegdheden en machtsmiddelen heeft om de regionale samenwerking af te dwingen. De bestuurlijke organisatie in Parkstad Limburg verandert dan compleet. Met het Pact van Parkstad is het grotendeels ingevuld maar omdat het Pact op vrijwillige basis is opgesteld zijn afspraken niet meer afdwingbaar, hierdoor gaat de bestuurlijke organisatie een stap achteruit. Vervolgens adviseerde het Topteam dat de provincie Limburg een driemanschap moest instellen. De provincie Limburg heeft geen driemanschap ingesteld. In plaats daarvan heeft de stadsregio een onafhankelijke voorzitter van de Parkstad raad benoemd zodat de voorzitter onafhankelijk optreedt in de organisatie. De onafhankelijke voorzitter vervult een deel van het driemanschap en neemt voor een deel de aanbevelingen van het topteam over. Tevens heeft Parkstad Limburg een eigen actieplan bevolkingsdaling opgesteld waarin gedefinieerd staat dat het vraagstuk bevolkingsdaling goed moeten worden aangepakt. Verder heeft de provincie Limburg in het verlengde van het Topteam de commissie Deetman ingesteld. In de rapportage van de commissie Deetman is aangegeven hoe krimp op lange termijn aangepakt zou kunnen worden. Wat het Topteam krimp had geadviseerd, heeft de commissie Deetman in een groot aantal stappen verder opgepakt, en op deze manier de aanbevelingen van het topteam meegenomen in het rapport.

Groningen

Bestuurlijke organisatie vóór Topteam Krimp

Voor de provincie Groningen gold het Provinciaal Omgevingsplan als formeel bestuurlijk kader. Vanuit dit kader werd ingezet op regionale samenwerking en zitten gemeenten en provincies om één tafel. Net als Parkstad Limburg heeft de regio Eemsdelta in september 2009 het Pact Regio Eemsdelta ondertekend. Belangrijk uitgangspunt van dit pact is het woningaanbod aanpassen aan de wensen van de consument en op de krimpsituatie. Dit betekent dat de betrokken gemeenten (Appingedam, Delfzijl, Eemmond en Loppersum), de provincie Groningen, woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen zich de komende jaren moeten inspannen om de leefbaarheid en de kwaliteit van wonen en leefomgeving in de regio in stand te houden of zelfs te verbeteren, ondanks de bevolkingsdaling waarmee de regio Eemsdelta te maken heeft.

Adviezen van het Topteam Krimp

Gezien de bijzondere problematiek in Noordoost- en Oost Groningen, adviseerde het Topteam de provincie Groningen een Provinciaal Actieplan Krimp op te stellen. In dit actieplan dient aandacht te zijn voor de samenhang en complementariteit met groeigebieden en de gebieden waarvoor een stabilisatie is voorzien. Verder adviseerde het Topteam de gemeenten in de Eemsdelta en de provincie Groningen om voor de ontwikkeling en uitvoering van het regionaal woon- en leefbaarheidsplan een adequate samenwerkingsvorm in te richten, om daadwerkelijk te komen tot een regionaal woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan. Daarnaast werd aanbevolen om in een transformatieplan de sloop- en transformatieopgave preciezer in beeld te brengen. Voor de provincie Groningen adviseerde het Topteam een steviger regierol te vervullen door bevolkingsdaling meer in het beleid van de provincie op te nemen, zodat op deze manier meer bekendheid ontstaat over de problematiek rondom bevolkingsdaling. Het Topteam adviseert aan regio Eemsdelta om een stuurgroep in te stellen om toe te zien op de uitvoering van de aanbevelingen van het Topteam. Net als Parkstad Limburg heeft de regio Eemsdelta het Pact Regio Eemsdelta ondertekend. De bestuurlijke samenwerking wordt aan de hand van het Pact Regio Eemsdelta op touw gezet. Het Topteam beschouwt het Pact Regio Eemsdelta als een relevante stap om de samenwerking tussen de betrokken gemeenten, de provincie, corporaties en zorg- en welzijnsinstellingen steviger vorm te geven.

Bestuurlijke organisatie na Topteam Krimp

De provincie Groningen heeft de provincie in drie krimpregio's verdeeld. Iedere regio heeft een eigen stuurgroep ingesteld om toe te zien op de uitvoering van de aanbevelingen van het Topteam. De stuurgroepen zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van de woningbouwplannen. De stuurgroepen zijn ingesteld omdat deze meer bekend zijn met de lokale situatie in de regio. Tevens hebben de stuurgroepen van alle drie de regio's in de provincie Groningen een regionaal woon- en leefbaarheidsplan opgesteld omdat hierin duidelijke afspraken staat wat de regio moet doen om de kwaliteit te waarborgen. Naast de adviezen van het Topteam Krimp heeft de provincie Groningen een actieplan bevolkingsdaling opgesteld omdat de samenhang en complementariteit met groeigebieden en de gebieden waarvoor een stabilisatie gewenst is, nog niet geheel in evenwicht is. Het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling beschrijft hoe provincie en krimpregio's in actie komen om gezamenlijk een kwalitatief aantrekkelijke leefomgeving te creëren met voldoende voorzieningen. De provincie Groningen heeft uiteindelijk veel adviezen van het Topteam overgenomen.

Zeeland

Bestuurlijke organisatie vóór Topteam Krimp

Anders dan in Parkstad Limburg en de Eemsdelta, is in Zeeuws Vlaanderen de afgelopen jaren geen sprake geweest van bevolkingsdaling. Het historisch perspectief van Zeeuws Vlaanderen verschilt dus van de krimpregio's in Limburg en Groningen. De provincie Zeeland heeft studies en nota's geschreven over de problematiek met betrekking tot de demografische ontwikkelingen. Zo heeft de provincie Zeeland een nota geschreven: "Op pad", hierin staan beleidsuitgangspunten beschreven. Het beleid en de bestuurlijke organisatie in de provincie Zeeland houdt tevens rekening met het beleid van het Rijk.

Adviezen van het Topteam Krimp

Het Topteam adviseerde de gemeenten van Zeeuws Vlaanderen (Terneuzen, Hulst en Sluis) en de provincie Zeeland om een stuurgroep in te stellen. Tevens adviseert het Topteam om, in samenwerking met onderwijs- en zorginstellingen, in beeld te brengen welke voorzieningen nodig zijn en om een financiële raming te maken van de gevolgen van bevolkingsdaling voor de thema's onderwijs, zorg en welzijn. Wil de stuurgroep succesvol opereren, dan wordt een actieve ondersteuning vanuit de gemeenten en provincie vereist. Gemeenten en provincie dienen proactief aan te geven welke steun zij kunnen verlenen. De provincie Zeeland heeft onder de titel "Nieuw!Zeeland" een dialoog georganiseerd waarin bestuurders, ambtenaren, maatschappelijke organisaties en de inwoners van de provincie de mogelijkheid krijg om mee te praten en te denken over de demografische gevolgen. In dat dialoog staan drie doelstellingen centraal. Allereerst dienen zoveel mogelijk inwoners van de provincie Zeeland geïnformeerd te worden over de veranderingen in de regio. Niet alleen door informatie te geven, maar ook door kennis te delen. Ten tweede dient de bewustwording bij de inwoners te worden vergroot. De laatste doelstelling van deze dialoog is op zoek gaan naar goede en innovatieve ideeën voor de toekomst van de provincie Zeeland. De provincie Zeeland heeft immers ook nog een andere stap gezet onder de titel "Op Pad" waarbij wordt geprobeerd om bestaande reflexen van bestuurders en bewoners te doorbreken.

Bestuurlijke organisatie na Topteam Krimp

De provincie Zeeland hanteert geen officieel beleid voor krimp. De bestuurlijke organisatie is enigszins veranderd na de adviezen van het Topteam Krimp. De stuurgroep waar het Topteam Krimp een aanbeveling voor had gedaan, is een jaar na de adviezen van het Topteam krimp ingesteld om de samenwerking beter te laten verlopen tussen de gemeenten onderling. Op het gebied van samenwerking is na de adviezen van het Topteam een duidelijke vooruitgang geboekt. Echter wordt de samenwerking momenteel nog bemoeilijkt door de economische crisis. De provincie Zeeland heeft niet alle aanbevelingen en adviezen overgenomen. In vergelijking met de andere twee krimpprovincies heeft het Topteam krimp voor de provincie Zeeland de minste adviezen uitgebracht omdat de bevolkingsdaling nog niet hard optreedt in de ogen van Dijkstal en Mans. Door toerisme en recreatie blijft de regio nog aantrekkelijk voor toeristen.

Overzicht

Na de adviezen van het Topteam krimp, die het Rijk heeft ingesteld in 2009, is in alle drie de krimpprovincies veel veranderd met betrekking tot de bestuurlijke organisatie en de bekendheid en bewustwording rondom krimp. De provincies Limburg en Groningen hebben de adviezen van het Topteam Krimp positief ervaren omdat het Topteam een forse bijdrage hebben geleverd aan de bewustwording en bekendheid rondom bevolkingsdaling. Door de aandacht en de publiciteit van het Topteam heeft het vraagstuk krimp meer aandacht gekregen, zowel op landelijke als regionaal niveau. De bewustwording en het besef is vergroot maar de gemeenteraden hebben de problematiek in zijn algemeenheid nog onvoldoende op het netvlies. Provincie Zeeland had, in tegenstelling tot de andere twee krimpprovincies, van het Topteam niet veel adviezen gekregen. De bestuurlijke organisatie in Zeeland is dan ook niet veel veranderd na de adviezen van het Topteam Krimp. Provincie Zeeland heeft wel een stuurgroep ingesteld. De drie krimpprovincies proberen momenteel goed samen te werken en van elkaar te leren op het gebied van ontwikkelingen omtrent krimp. Bij die expertmeetings die met regelmaat worden georganiseerd, worden ervaringen en informatie uitgewisseld, zodat de provincies onderling van elkaar kunnen leren. Tot 1 januari 2013 heeft Parkstad Limburg de wettelijke, waardoor de samenwerking bij gemeenten onderling beter verloopt dan bij de gemeenten in de andere krimpprovincies. Daarna zal de samenwerking in Parkstad Limburg achteruit kunnen gaan omdat de Wgr plus status vervalt en de samenwerking niet meer afdwingbaar is. Provincies en gemeenten kunnen bepaalde invloed uitoefenen op het gebied van de bestuurlijke organisatie in relatie tot krimp. De provincie Groningen heeft de provincie in drie krimpgebieden verdeeld. Alle drie de krimpregio's hebben een stuurgroep die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming en de uitvoering van de plannen rondom bevolkingsdaling. Echter heeft de samenwerking geen wettelijke grondslag zoals in Parkstad Limburg. De beleidsinstrumenten die overheden in kunnen zetten om krimp in goede banen te leiden komen in het volgende hoofdstuk aan de orde. Ter afsluiting van dit hoofdstuk wordt in onderstaande tabel een overzicht gegeven van de bestuurlijke organisatie in de drie top krimpprovincies voordat het Topteam krimp werd ingesteld en na de adviezen van het Topteam.

	BO* vóór Topteam	Adviezen Topteam	BO na Topteam
Limburg	✓ Project Krimp als Kans ✓ Wgr plus status (Regio) ✓ Het Pact van Parkstad ✓ Woonvisie ✓ Regionale woningbouwprogrammering ✓ Samenwerkingsverband Regio Parkstad ✓ 'Wij zijn wat we delen, wij zijn Parkstad' ✓ 'Limburg TransforMEERT'	✓ Driemanschap instellen ✓ Het Pact van Parkstad is een relevante stap ✓ 'Wij zijn wat we delen, wij zijn Parkstad' is een relevante stap	✓ Beleid krimpproef maken ✓ Geen driemanschap maar onafhankelijke voorzitter van de Parkstad Raad ✓ Actieplan bevolkingsdaling ✓ Commissie Deetman ingesteld
Groningen	✓ Provinciaal Omgevingsplan ✓ Pact Regio Eemsdelta ✓ Drie krimpregio's in de provincie Groningen	✓ Provinciaal actieplan krimp opstellen ✓ Regionaal woon- en leefbaarheidsplan ✓ Provincie Groningen een steviger regierol vervullen ✓ Regio Eemsdelta stuurgroep in stellen ✓ Pact Regio Eemsdelta is een relevante stap ✓ Transformatieplan	✓ Stuurgroepen in de drie krimpregio's ingesteld ✓ Provinciaal Actieplan bevolkingsdaling 'Kijk op Krimp' opgesteld ✓ Provincie Groningen werkt samen met Friesland en Drenthe (Kennissetwerk krimp Noord Nederland)
Zeeland	✓ Nota's 'Op pad' en 'Onverkende paden' ✓ Dialoog 'Nieuw!Zeeland'	✓ Stuurgroep instellen voor de regio Zeeuws Vlaanderen ✓ Actieve ondersteuning van gemeenten en provincie	✓ Stuurgroep ingesteld, zowel voor provincie als de gemeenten in Zeeuw Vlaanderen ✓ Masterplan voorzieningen voor de regio Zeeuws Vlaanderen

*BO= Bestuurlijke organisatie

Tabel 7. Overzicht bestuurlijke organisatie Limburg, Groningen en Zeeland.

3. Instrumenten voor het begeleiden van krimp

Het theoretisch kader vormt een belangrijk element in het onderzoek. Hierin komen de theorieën aan bod die voor het onderzoek van belang zijn. Verschillende theorieën of combinaties van theorieën dienen als analysekader bij het empirische onderzoek. Voor dit onderzoek is de theorie over beleidsinstrumenten gebruikt omdat het vraagstuk krimp om een gedegen instrumentarium vraagt. Door middel van de beleidsinstrumenten theorie wordt inzichtelijk gemaakt welke soorten instrumenten overheden kunnen inzetten om krimp te begeleiden. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van de beleidsinstrumenten theorie, waarbij geconcentreerd wordt op de instrumenten die de overheid kan aanwenden om het gedrag van de burgers te beïnvloeden (Hoogerwerf & Herweijer, 1998). Vervolgens wordt de beleidsinstrumenten theorie ingedeeld naar communicatieve, economische en juridische instrumenten, waarbij de Wro een specifiek juridisch beleidsinstrument is. Daarna wordt het instrumentarium van de Wro beschreven en gekoppeld aan krimp. Tot slot wordt een antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag;

Welke instrumenten kunnen worden gebruikt om krimp te begeleiden en hoe kan daarbinnen de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet?

3.1 Inleiding theoretisch kader

De Nederlandse overheid voert om allerlei redenen beleid. De overheid zorgt bijvoorbeeld voor huurtoeslagen voor betaalbare huren. De overheid wil met beleid, doelstellingen bereiken. De doelstellingen worden bereikt door middel van het inzetten van beleidsinstrumenten (Van den Heuvel, 1998). Overheidsbeleid kan op talloze doelstellingen gericht zijn. In de beleidswetenschap wordt het gemakshalve onder één noemer gebracht, namelijk het oplossen van maatschappelijke problemen, in dit geval bevolkingskrimp. Kortom, de overheid wil met beleid aan de hand van beleidsinstrumenten de samenleving rechtvaardig inrichten, de welvaart bevorderen en de maatschappij wat aangenamer maken (Van den Heuvel, 1998).

In de loop van de tijd zijn meerdere indelingen van instrumenten gemaakt op grond van kenmerken en de werking ervan (Van den Heuvel, 1998, p. 9). Rond de jaren vijftig van de twintigste eeuw, ontstonden wetenschappelijke studies van beleidsinstrumenten. Onder andere door de politicoloog Lindblom (Hoogerwerf & Herweijer, 1998). Door beleidsinstrumenten toe te passen, kunnen overheden doelen realiseren (Hoogerwerf et al., 1998). Voor het voeren van beleid hebben overheden een gereedschapskist nodig, bijvoorbeeld beleidsinstrumenten. Welke soorten instrumenten in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden worden, wordt in dit theoretisch kader nader onderzocht.

3.2 Beleidsinstrumenten theorie

Allereerst wordt beschreven wat verstaan wordt onder een maatschappelijk probleem. Vervolgens wordt gekeken of krimp een maatschappelijk probleem is. Rondom maatschappelijke problemen spelen vaak tegengestelde belangen, het is daarom niet vanzelfsprekend dat een ongewenste situatie tot een maatschappelijk probleem wordt bestempeld. Als de politiek (bijvoorbeeld een gemeente of een departement) een maatschappelijke situatie tot probleem verklaart, komt het maatschappelijk probleem voor beleid in aanmerking (Van den Heuvel, 1998, p. 16). Hoogerwerf (1993) omschrijft in Van den Heuvel (1998) een maatschappelijk probleem als volgt:

Een maatschappelijk probleem is de discrepantie die bestaat tussen een maatstaf, een norm of een beginsel en een maatschappelijke situatie, de oorzaken daarvan of de verwachte ontwikkeling daarin (Van den Heuvel, 1998, p. 15).

Of een maatschappelijke situatie als probleem wordt ervaren, is van verschillende factoren afhankelijk; de maatstaf, de waarneming en de interpretatie of beoordeling. De belangrijkste van deze factoren is de maatstaf. De maatstaf is een norm of ideaal, in ieder geval iets nastrevenswaardig (Van den Heuvel, 1998, p. 15). De meeste maatschappelijke situaties die als problematisch worden aangemerkt zijn meervoudig, en bestaan uit meerdere deelproblemen (Van den Heuvel, 1998, p. 15). Een maatschappelijke situatie kan onderwerp van beleid worden als de samenleving de desbetreffende maatschappelijke situatie als ongewenst ervaart (Van den Heuvel, 1998, p. 16). Gemeenten in de drie Nederlandse krimpgebieden bestempelen krimp als een maatschappelijk probleem (Dijkstal & Mans, 2009). Een maatschappelijk probleem kan ook worden genegeerd of verdoezeld, bijvoorbeeld als het om een probleem gaat dat altijd al een probleem is geweest (Van den Heuvel, 1998). Bevolkingskrimp werd eerste instantie niet meteen door iedereen als een serieus probleem ervaren en werd op de lange baan geschoven. Momenteel is bevolkingskrimp een actueel onderwerp en staat het sinds kort hoog op de politieke en bestuurlijke agenda (Rijk, VNG, & IPO, 2009). Kortom, krimp mag als een maatschappelijk probleem worden beschouwd.

Wanneer de overheid beleid voert, is een gereedschapskist nodig. In dit geval spreken we van beleidsinstrumenten. De keuze van instrumenten is niet vanzelfsprekend en eenduidig. Indien sprake is van een maatschappelijk probleem, wordt er veelal beleid gevoerd, maar de maatschappelijke problemen lossen daardoor niet automatisch op. Dat is bijvoorbeeld ook het geval met het fileprobleem op de Nederlandse verkeerswegen. Beleid is dus niet altijd doeltreffend. Van den Heuvel (1998) geeft verschillende definities van beleidsinstrumenten. In het boek van Van den Heuvel (1998) wordt een onderscheid gemaakt tussen de resultaten van beleid en middelen die een regulerend of sturend effect beogen. Deze laatste middelen worden beleidsinstrumenten genoemd (Van den Heuvel, 1998, p. 20). Deze interpretatie van beleidsinstrumenten is er één van de vele die er in de beleidswetenschap zijn. Het begrip instrument is ruim definieerbaar en de bestaande typologieën zijn niet uitputtend en discriminerend (Van den Heuvel, 1998, p. 20). Elk instrument is immers op een doel gericht, en geen instrument word ingezet zonder doel. Van den Heuvel geeft de volgende definitie van beleidsinstrumenten:

“Een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (gedrag bij de doelgroep) te bereiken” (Van den Heuvel, 1998, p. 21).

In de beleidswetenschap zijn veel varianten van definities van beleidsinstrumenten. Een andere definitie van beleidsinstrumenten is:

“Een beleidsinstrument is al datgene wat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken” (Hoogerwerf et al., 1998).

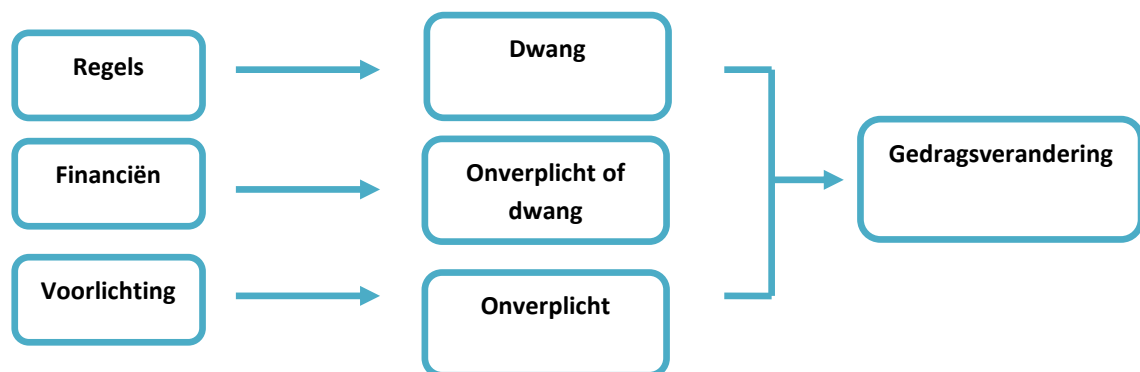
In dit onderzoek is gekozen om verder te gaan met de eerste definitie van beleidsinstrumenten omdat naar mijn mening het de meest duidelijke definitie is van een beleidsinstrument. Daarbij kunnen beleidsactoren ingedeeld worden en de gedragsverandering die plaats moeten vinden, in kaart worden gebracht. De hoofdlijnen van deze theorie zijn ontleend aan de wetenschappelijke literatuur van Van den Heuvel (1998). De indelingen vertonen in het algemeen veel overeenkomsten. In de beleidswetenschap onderscheidt Van der Doelen (1993, p. 17-23 aangehaald in Van den Heuvel) beleidsinstrumenten in communicatieve, economische (financiële) en juridische sturingsinstrumenten (Van den Heuvel, 1998, p. 23). Met deze beleidsinstrumenten wil de overheid activiteiten van de doelgroep, doelgericht proberen te sturen en een bepaald doel bereiken (Hoogerwerf et al., 1998). Van der Doelen benoemt twee gemeenschappelijke dimensies binnen ieder sturingsinstrument om deze meer gedetailleerd te kunnen

beschrijven. Als binnen elke dimensie een tweedeling wordt aangebracht, komen er vier vormen binnen elk van de drie sturingsinstrumenten (tabel 8) (Hoogerwerf et al., 1998). Dit zijn enerzijds de algemene en de individuele vorm, anderzijds de beperkende en de verruimende vorm. Met behulp van de drie sturingsinstrumenten en de twee dimensies, kan een typologie van beleidsinstrumenten worden uitgewerkt (Hoogerwerf et al., 1998 p. 213). Een dergelijke typologie kan behulpzaam zijn bij het inventariseren van de middelen die de overheid ter beschikking staan om bepaalde doelen te bereiken (Hoogerwerf et al., 1998).

Beleidsinstrument	Verruimend Stimulerend	Beperkend Repressief	Generiek Algemeen	Specifiek Individueel
Communicatief	Voorlichting	Propaganda	Advertentie	Brief
Economisch	Subsidie, beloning	Heffing	Belasting	Subsidie
Juridisch	Convenant, rechten	Gebod of verbod	Wet	Convenant

Tabel 8. Beleidsinstrumenten volgens Van der Doelen (Van den Heuvel, 1998, p. 23 en 24).

De communicatieve, economische en juridische sturingsinstrumenten kennen ieder een stimulerende (verruimende) en een repressieve (beperkende) variant (Hoogerwerf et al., 1998). Het onderscheid tussen stimulerende en repressieve vormen van de drie sturingsmodellen is in feite gebaseerd op de mate waarin het de burger al dan niet vrij staat om gebruik te maken van een bepaald beleidsinstrument en de mate waarin het gebruik van het instrument door de burger facultatief is (Bressers, de Jong, Klok en Korsten, 1993, p. 21). Bijvoorbeeld subsidies verruimen de gedragsopties van de doelgroep, terwijl heffingen die juist beperken (Van den Heuvel, 1998, p. 23). De stimulerende of verruimende instrumenten zijn facultatief wat betreft hun toepassing. Deze instrumenten zijn vooral gericht te bevorderen dat het beleid door de doelgroep wordt geaccepteerd. De repressieve instrumenten zijn dwingend in hun toepassing en moeten zonder meer conform de bedoelingen van de beleidssector worden opgevolgd (Van den Heuvel, 1998). Anderzijds maakt Van der Doelen onderscheid tussen algemene (generieke) en individuele (specifieke) varianten (1993, p. 17-23 aangehaald in Van den Heuvel). Algemene instrumenten vergen doorgaans weinig specifieke kennis van de doelgroep en weinig contact tussen de overheid en de doelgroep. Bij algemeen toegepaste instrumenten worden de individuele leden niet afzonderlijk op hun gedrag aangesproken. Onder de algemene instrumenten vallen de algemeen bindende voorschriften zoals wetten in formele zin en provinciale en gemeentelijke verordeningen (Van den Heuvel, 1998, p. 24). Bij individueel toegepaste instrumenten moet bij het ontwerpen ervan veel informatie over de situatie van de doelgroep worden verzameld, bijvoorbeeld huursubsidie of onroerendzaakbelasting (Van den Heuvel, 1998). In onderstaand figuur is de aard van de werking van beleidsinstrumenten weergegeven (Van den Heuvel, 1998, p. 86).



Figuur 5. Aard van de werking van beleidsinstrumenten (Van den heuvel, 1998, p. 86)

De indeling van Van der Doelen maakt duidelijk dat een beleidsactor uit verschillende beleidsinstrumenten kan kiezen. Meestal kiest een beleidsmaker meerdere instrumenten om deze tegelijk in te zetten. Bepalend voor die keuze is de te verwachten effectiviteit, dat wil zeggen de mate waarin het gekozen instrument het gestelde beleidsdoel zal bereiken. Maar de keuze van een beleidsmaker wordt door een aantal randvoorwaarden beperkt (Van den Heuvel, 1998). In de volgende paragrafen worden allereerst de beleidsinstrumenten uitgewerkt en toegelicht en worden deze gekoppeld aan de toepassingsmogelijkheden voor krimp. Later in het onderzoek wordt aan de hand van diepte-interviews inzichtelijk gemaakt welke instrumenten daadwerkelijk ingezet worden door actoren in de drie Nederlandse top krimpgebieden en waarom beleidsmakers voor bepaalde instrumenten hebben gekozen.

3.3 Communicatieve beleidsinstrumenten

Communicatie als beleidsinstrument is gericht op informatieoverdracht om externe effecten in de samenleving te bewerkstelligen. Communicatie is een overkoepelende term voor begrippen zoals voorlichting, propaganda, lobbyen en reclame als een vorm van informatieoverdracht van zender naar ontvanger. Hierbij zullen de begrippen worden geanalyseerd die als beleidsinstrument bedoeld zijn om externe effecten in de samenleving teweeg brengen. Daartoe behoren voorlichting, communicatie en informatie. Ook komt de lobby als communicatief beleidsinstrument aan de orde. De overheid kan van het lobbyinstrument gebruik maken om de beleidsdoelstellingen te realiseren zoals de provincies bij de rijksoverheid doen (Hoogerwerf et al., 1998). In het geval van communicatieve beleidsinstrumenten worden burgers ervan overtuigd om bijvoorbeeld minder vaak met de auto naar de binnenstad te komen. De beleidsvoerder maakt hier gebruik van, waarbij de overheid het gedrag van burgers kan wijzigen door de kennis of waardering van keuzemogelijkheden te veranderen. bijvoorbeeld door folders, publicatieborden en televisiespotjes (Hoogerwerf et al., 1998).

Algemeen en individueel

In de wetenschappelijke literatuur over het communicatieve beleidsinstrument is een onderscheid gemaakt tussen massamediale voorlichting enerzijds en groeps- of individuele voorlichting anderzijds. Massamediale voorlichting benadert de algemene dimensie van informatieoverdracht. In deze situatie kan één zender via eenrichtingsverkeer veel ontvangers bereiken, bijvoorbeeld reclame. Persoonsgebonden voorlichting is de individuele vorm van het communicatieve beleidsinstrument. In dit geval is er sprake van één zender en een beperkt aantal ontvangers, bijvoorbeeld lobbyen. Door het tweerichtingsverkeer kan er op een concreet individu gerichte informatie worden verschaft (Hoogerwerf et al., 1998).

Verruimend en beperkend

In het communicatieve sturingsmodel komen repressieve en stimulerende vormen tot uiting in het onderscheid tussen voorlichting en propaganda. Voorlichting heeft kennisvermeerdering als doel, waarbij met name de zelfstandige oordeelsvorming van de burger voorop blijft staan. Propaganda daarentegen heeft wilsbeïnvloeding als doel en tracht de eigen meningsvorming van de burger aan te tasten. Volgens Vogelaar is propaganda een effectief instrument om het gedrag van burgers te veranderen (Bressers et al., 1993, p. 21). Het beleidsinstrument voorlichting heeft pas sinds kort de zelfstandige status. Via het verschaffen van informatie kan het publiek kennismaken met of wennen aan een bepaald beleidsvoornemen of een bepaalde beleidsmaatregel van de overheid (Van den Heuvel, 1998, p. 84). Voorlichting over het beleid is dan verklarend en toelichtend en kan gaan over de doelstellingen van het te voeren beleid, de achtergronden ervan, de instrumenten, de periode waarin het beleid gevoerd wordt, de voorwaarden waaraan de doelgroep moet voldoen en de effecten van het beleid. Voorlichting moet de acceptatie van het beleid vergroten (Van den Heuvel, 1998, p. 84). Tegenwoordig heeft het instrument

voorlichting bij de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering dezelfde zelfstandige positie als de van oudsher bestaande instrumenten, zoals regelgeving (Wro) en financiering (Van den Heuvel, 1998, p. 84). Van voorlichting als beleidsinstrument gaat in vergelijking met wetten, vergunningen en heffingen geen of slechts in geringe mate een dwingende prikkel uit. Voorlichting is dan ook alleen geschikt voor het bewerkstelligen van vrijwillige gedragsverandering (Van den Heuvel, 1998, p. 85).

Karakter communicatieve beleidsinstrumentarium

Het karakter van communicatieve beleidsinstrumenten is niet eenduidig. Er kunnen verschillende vormen van communicatie worden onderscheiden. Het is namelijk gebaseerd op de intentie van de zender. Communicatie kan in haar meest elementaire betekenis worden beschouwd als de overdracht van informatie van zender naar ontvanger. Communicatie is dan gericht op het teweegbrengen van een door de zender beoogd effect bij de ontvanger (Van den Heuvel, 1998, p. 87). Er zijn ook vormen van communicatie die niet direct instrumenteel zijn bedoeld. Communicatie als expressie of ritueel maakt gebruik van symbolen die in de cultuur voorkomen of gemeengoed zijn. Het is dan gericht op emoties, op de affectieve sfeer, bijvoorbeeld het creëren van saamhorigheid. Meestal let de ontvanger bij deze affectieve vorm van communicatie op de aantrekkelijkheid of de status van de bron of op attractief voorlichtingsmateriaal (Van den Heuvel, 1998, p. 88). Een andere vorm van communicatie is een economische vorm. Communicatie als aandacht trekken en schenken, teneinde bij te dragen aan het belang, de winst van de zender. Het gaat hier om beïnvloeding met een materiële bedoeling. Dit is het “publicity-model”. Dit model geeft aan met welke middelen de aandacht van het publiek kan worden aangetrokken, zodat de zender er zelf beter van wordt (Van den Heuvel, 1998, p. 88). Communicatie als beleidsinstrument van de overheid heeft een externe functie, maar kan een passief of een actief karakter hebben. In de passieve betekenis is de overheid democratisch gezien verplicht maatregelen openbaar te maken. Openbaarheid van beleid komt in verschillende vormen voor, zo zijn vergaderingen van bijvoorbeeld een gemeenteraad openbaar, ruimtelijke ordeningsplannen liggen ter inzage voor het publiek en besluiten worden bekendgemaakt. Overheidsvoorlichting heeft hier als doel het verstrekken van informatie door bestuursorganen. Het is een passieve vorm: toegankelijkheid van informatie openstellen. De actieve informatieverstrekking geschiedt uit eigen beweging van het bestuursorgaan. Deze variant heeft betrekking op overheidsvoorlichting (Van den Heuvel, 1998, p. 89). De overheid moet in een democratische rechtsstaat de burgers informatie verstrekken over allerlei beleidszaken door middel van voorlichting. Dit noemt men openheid, het zichtbaar en begrijpelijk maken van wetten, regels en handelen. Dit gebeurt via de krant en door middel van voorlichting in bijvoorbeeld advertenties in huis-aan-huis bladen (Van den Heuvel, 1998, p. 89).

Mogelijkheden en beperkingen in relatie tot krimp voor communicatieve beleidsinstrumenten

Communicatieve beleidsinstrumenten kunnen ingezet worden voor veelal verschillende doelen. Beleidsinstrumenten worden in z’n algemeenheid ingezet om een doel te bereiken en om mensen iets te laten doen (gedragsverandering). In de krimpgebieden wordt informatie overgebracht over bevolkingsdaling. Dat wordt uitgevoerd door middel van het uitdelen van factsheets en er worden lezingen gehouden voor burgers en gemeenteraden (B. J. M. van Essen, persoonlijke communicatie, 2011). Het doel van beleidsinstrumenten is het gedrag van doelgroep(en) op de een of andere wijze te beïnvloeden. Omdat de bewustwording en een beleidsomslag, van krimp bestrijden naar krimp begeleiden, een moeizaam proces kan zijn, is het van belang dat er goede informatie bekend is over het onderwerp krimp (Verwest et al., 2010). Het communicatieve beleidsinstrument is toepasbaar op het vraagstuk krimp. Overheden kunnen worden geïnformeerd maar ook burgers en andere institutionele actoren kunnen worden geïnformeerd over bevolkingskrimp. Wellicht is het noodzakelijk dat bestuurders en overheden beschikken over meer informatie met betrekking tot de demografische veranderingen in

een desbetreffende regio. De kern van het communicatieve beleidsinstrument is dat het kennisvermeerdering als doel heeft. Via het verschaffen van informatie kunnen de burgers kennismaken met de problematiek rondom krimp en kennis nemen van een bepaalde beleidsverandering van de overheid. Voorlichting moet daarentegen de acceptatie van het beleid over krimp vergroten. Communicatieve beleidsinstrumenten kunnen in gezet worden om kennis en informatie over krimp over te brengen naar burgers maar ook naar overheden en bestuurders (Plan Bureau voor de Leefomgeving, 2010). Er is dan meestal 1 zender die de informatie over krimp overbrengt naar een grote groep ontvangers, zoals burgers en gemeenteraden (Hoogerwerf et al., 1998). Een beperking van communicatieve beleidsinstrumenten is dat de gedragsverandering niet afdwingbaar is. Voorlichting brengt, in vergelijking met wetten, vergunningen en heffingen, geen dwingende prikkel af (Van den Heuvel, 1998, p. 85). De drie krimpregio's kunnen communicatieve beleidsinstrumenten goed inzetten om de bewustwording bij burgers en gemeenteraden te vergroten door middel van informatie over te brengen. Hoe de informatie over krimp wordt overgebracht kan op meerdere manieren gebeuren. De provincies Limburg, Groningen en Zeeland kunnen informatieavonden organiseren waarbij burgers en gemeenteraden uitgenodigd worden, en geïnformeerd worden door de provincie. Communicatie als beleidsinstrument is gericht op informatieoverdracht om externe effecten in de samenleving te bewerkstelligen. Communicatie is een overkoepelende term voor begrippen zoals voorlichting, propaganda, lobbyen en reclame als een vorm van informatieoverdracht van zender naar ontvanger (Hoogerwerf et al., 1998). In onderstaande tabel is weergegeven hoe de communicatieve beleidsinstrumenten toegepast kunnen worden op het vraagstuk krimp. Dit zijn de belangrijkste instrumenten die onderscheiden kunnen worden bij communicatieve beleidsinstrumenten. Echter zijn er meer communicatieve beleidsinstrumenten te onderscheiden, maar onderstaande beleidsinstrumenten zijn het meest van belang in relatie tot krimp.

Beleidsinstrument Communicatief	Toepassing op vraagstuk krimp
Doel: Kennis en informatieoverdracht	
Voorlichting	Provincies geven presentaties en voorlichting over het vraagstuk krimp aan gemeenten, burgers en andere institutionele actoren. Provincies kunnen voorlichting geven door middel van het geven van lezingen bij gemeenten of in buurthuizen waar lokale burgers samen komen.
Reclame	Door middel van reclame, bijvoorbeeld factsheets uitbrengen, kan een gemeente informatie overbrengen aan burgers over de krimpproblematiek in de regio. Tevens kunnen experimenten opgezet worden in krimpgebieden.
Lobbyen	De overheid kan van het lobby-instrument gebruik maken om de beleidsdoelstellingen te realiseren zoals de provincies bij de rijksoverheid doen (Hoogerwerf et al., 1998). Provincies kunnen met de Rijksoverheid met regelmaat bijeen komen om te praten over de problematiek rondom krimp.

Tabel 9. Communicatieve beleidsinstrumenten in relatie tot krimp

3.4 Economische beleidsinstrumenten

Met financiële (economische) beleidsinstrumenten moet ertoe aangezet worden de voorgeschreven gedragsnormen na te leven. Een door de overheid gewenst gedragsalternatief wordt door een positieve of negatieve financiële prikkel aantrekkelijk gemaakt. Het gewenste gedrag kan bijvoorbeeld via een subsidie of een heffing worden gestimuleerd (Van den Heuvel, 1998). Dit zijn de twee belangrijkste financiële instrumentencategorieën die van den Heuvel (1998) noemt.

Bij het economisch instrumentarium wordt een financiële waardering aan een instrument gegeven. Doorgaand op het voorgaande voorbeeld, is een andere mogelijkheid om het verkeer in de binnenstad te verminderen, door het invoeren van betaald parkeren voor elke parkeerplaats. Dit kan uitgevoerd worden door het inzetten van een heffingsstelsel. Parkeren mag nog wel, maar door het moeten betalen voor een parkeerplaats ontstaat er een financiële prikkel met als gevolg dat mensen het rijden in de binnenstad heroverwegen en verminderen. Kenmerkend van het economische beleidsinstrument is dat men aan bepaalde keuzes is verbonden. Met dit economische sturingsmodel heeft men de vrijheid om te kiezen of het gewenste gedrag wordt vertoond of liever wordt gedwongen te betalen voor het ongewenste gedrag (Hoogerwerf et al., 1998, p. 214).

Algemeen en individueel

De algemene dimensie van het economisch instrumentarium wordt gevonden in de vorm van prijsregulering, zoals bijvoorbeeld maximum- of minimumprijzen. Iedereen die een bepaald product aanschafft, wordt daarbij op dezelfde wijze beïnvloed, zonder dat er rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden. Hierdoor kan het beleidsinstrument potentieel op zeer velen tegelijkertijd worden toegepast. De individuele vorm van de prikkels komt tot uitdrukking in bepaalde heffingen, zoals bijvoorbeeld de zuiveringsheffing. De financiële prikkel wordt per individueel geval opgelegd. Er is in dit geval sprake van maatwerk (Hoogerwerf et al., 1998, p.214).

Heffing is het spiegelbeeld van een subsidie als beleidsinstrument. Het gaat in dit geval ook om gedragsbeïnvloeding maar dan wel in negatieve zin om ongewenste activiteiten tegen te gaan. Het gaat bijvoorbeeld om bestrijding van milieubelastend gedrag (lozing van afvalwater) en producten die schadelijk zijn voor de gezondheid (alcohol en tabak). Als dergelijke heffingen uitsluitend de bedoeling hebben het gedragspatroon te beïnvloeden, zijn het regulerende heffingen. Tabaksproducten worden met een zware accijns belast om het roken tegen te gaan. Subsidies zijn ook gericht op gedragsveranderingen maar zijn in positieve zin. Subsidies werken prijsverlagend zoals subsidies voor woningisolatie of het verstrekken van startersleningen (Van den Heuvel, 1998, p. 73). Aan de andere kant zijn er bestemmingsheffingen. Dit zijn heffingen waarmee bepaalde voorzieningen worden gefinancierd. Voorbeelden zijn een heffing op de aankoop van een nieuwe auto om daarmee straks de auto tot bruikbaar schroot te kunnen verwerken.

Verruimend en beperkend

Binnen het economische sturingsmodel zijn repressieve en stimulerende prikkels te onderscheiden. Een voorbeeld van een repressieve prikkel is een heffing. De burger staat het weliswaar vrij om het gedrag al dan niet te laten, hij wordt immers ontmoedigd door deze lastenverhoging, maar hij is daarbij verplicht het verschuldigde bedrag te betalen. Een voorbeeld van een stimulerende prikkel is de subsidie. Een subsidie kan in principe al dan niet worden aangevraagd bij het vertonen van een bepaald gedrag. Een burger mag subsidie aanvragen, maar het gebruik van een subsidie is – bij het vertonen van het gewenste gedrag – niet verplicht (Bressers et al., 1993, p. 21).

Mogelijkheden en beperkingen in relatie tot krimp voor economische beleidsinstrumenten

Met economische beleidsinstrumenten moet ertoe aangezet worden de voorgeschreven gedragsnormen na te leven. Er wordt een financiële waardering aan een beleidsinstrument gegeven. Een beperking van een economisch instrument is dat men de vrijheid heeft om te kiezen of het gewenste gedrag wordt vertoond of liever wordt gedwongen te betalen voor het ongewenste gedrag (Hoogerwerf et al., 1998, p. 214). De huidige financiële instrumenten zijn nauwelijks op het vraagstuk van krimp toegesneden. Zo is het huidige financiële instrumentarium vooral gericht op het stimuleren van groei en gemeenten blijven maar woningbouw toevoegen aan de bestaande woningvoorraad. (Allers & Zeilstra 2009; Van Dam et al. 2006; ROB/RFV 2008; Verwest et al. 2008).

Subsidies en heffingen zijn de twee belangrijke en vaak toegepaste financiële beleidsinstrumentarium (Van den Heuvel, 1998, p. 65). Subsidies werken prijsverlagend zoals subsidies voor woningisolatie of het verstrekken van startersleningen. Tevens zijn subsidies gericht op gedragsveranderingen in positieve zin (Van den Heuvel, 1998, p. 73). Een beperking van een subsidie is dat een burger vrij is om het gedrag al dan niet te laten. Het is dus een niet verplicht of een dwangmatig instrument. Gemeenten in krimpgebieden kunnen subsidies verlenen voor het opknappen van woningen zodat er geen verpaupering in een wijk ontstaat waar bevolkingsdaling al toeslaat. Aan de andere kant zijn burgers niet verplicht om een subsidie aan te vragen om de woning op te knappen. Gemeenten zouden heffingen kunnen hanteren als burgers de woningen niet opknappen. Financiële prikkels worden per individueel geval vastgelegd (Hoogerwerf et al., 1998, p. 214). Heffingen zijn een spiegelbeeld van subsidies. Het gaat in dit geval ook om gedragsbeïnvloeding in negatieve zin om ongewenste activiteiten tegen te gaan. Een voorbeeld hiervan is het bestrijden van milieubelastend gedrag en producten die schadelijk zijn voor de gezondheid (Van den Heuvel, 1998, p. 214). Niet alleen burgers moeten gestuurd en beïnvloed worden, maar ook lagere overheden en institutionele actoren zoals woningcorporaties of andere bedrijven die gevestigd zijn in een krimpgebied.

Met het economische sturingsmodel heeft men de vrijheid om te kiezen of het gewenste gedrag wordt vertoond of liever wordt gedwongen te betalen voor het ongewenste gedrag (Hoogerwerf et al., 1998, p. 214). In onderstaande tabel is weergegeven hoe de economische beleidsinstrumenten toegepast kunnen worden op het vraagstuk krimp. Dit zijn de belangrijkste instrumenten die onderscheiden kunnen worden bij economische beleidsinstrumenten.

Beleidsinstrument Economisch	Toepassing op vraagstuk krimp
Doel: ertoe aangezet worden de voorgeschreven gedragsnormen na te leven	
Subsidies	Subsidies zijn gericht op gedragsveranderingen in positieve zin. Subsidies werken prijsverlagend zoals subsidies voor woningisolatie of het verfraaien van een woning (Van den Heuvel, 1998, p. 73). In krimpgebieden kunnen provincies of gemeenten subsidies verlenen aan burgers om woningen op te knappen en aan te passen, zodat gebieden niet verpauperen en in een neerwaartse spiraal terecht komen.
Heffingen	Heffingen zijn ook gericht op gedragsveranderingen maar dan in negatieve zin. Het gaat bijvoorbeeld om bestrijding van milieubelastend gedrag zoals het lozen van afvalwater. Gemeenten kunnen in krimpregio's heffen op woningen die niet worden opgeknapt.

Tabel 10. Economische beleidsinstrumenten in relatie tot krimp

3.5 Juridische beleidsinstrumenten

3.5.1. Algemeen

In deze paragraaf wordt het juridisch instrumentarium in kaart gebracht. Het juridische instrumentarium heeft alleen betrekking op de juridische instrumenten van de overheid waarmee de overheid in de samenleving effecten probeert te bewerkstelligen (Van den Heuvel, 1998, p. 43). Sturing door de overheid vindt onder meer plaats door middel van regels, ook wel regelgeving genoemd. Één van de belangrijke regelgeving is de rechtsregel, maar er kunnen naast wetten ook aanwijzingen, gedragsvoorschriften en richtlijnen worden onderscheiden. In het juridische beleidsinstrumentarium kan een driedeling worden gemaakt, namelijk:

- ✓ Instrumenten met een algemene werking (wetten, verordeningen, subsidie- en inspraakverordeningen, plannen en beleidsregels);
- ✓ Instrumenten met een algemene werking, maar die slechts op specifieke gevallen betrekking hebben (vergunning, concessie, dispensatie, subsidie en heffing);
- ✓ Instrumenten met een horizontale werking, namelijk als in de relatie tussen overheidsbestuur en burger beide partijen even belangrijk zijn (overeenkomst en convenant) (Van den Heuvel, 1998, p. 44).

De Wet ruimtelijke ordening is een specifiek juridisch beleidsinstrument en wordt in de volgende subparagraaf beschreven. Bij het juridisch instrumentarium worden normen en waarden vastgelegd in bepaalde regels, waarin staat beschreven hoe burgers of organisaties zich behoren te gedragen. Bij de beleidsinstrumenten die ondergebracht kunnen worden onder het juridische aspect, wordt het te beïnvloeden gedrag van de burger door middel van het instrument verplicht, verboden of juist toegestaan. Zoals wettelijke voorschriften, verordeningen of vergunningsstelsels. Zo kan bijvoorbeeld parkeren in bepaalde gebieden van de binnenstad, door middel van een verordening, worden verboden. Iedere burger is dan verplicht zijn of haar auto ergens anders te parkeren, dan in de gebieden waar het verboden is (Hoogerwerf et al., 1998). Zoals eerder is beschreven kunnen beleidsinstrumenten onderverdeeld worden naar algemeen en individueel en verruimend en beperkend. Hierna volgt het onderscheid tussen de twee.

Algemeen en individueel

Een algemene vorm van het juridisch instrumentarium zijn bijvoorbeeld de algemene maatregelen van bestuur en de meeste wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening (Wro) (Van Buuren & de Gier & Nijmeijer, 2010). Deze hebben meestal betrekking op vele burgers (Hoogerwerf et al., 1998). Een ander voorbeeld van een algemene vorm van juridische instrumenten is een parkeerverbod. De algemene regel is dan, dat het voor iedereen verboden is te parkeren. Een individuele vorm van het juridisch instrumentarium is een vergunning. De vergunning wordt per afzonderlijk geval (individueel) verleend, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning (Van Buuren et al., 2010). De regulerende- juridische instrumenten worden ook wel eerste generatie instrumenten genoemd. Kenmerkend voor dergelijke instrumenten zijn zoals eerder genoemd is, eenzijdig en direct. Het eenzijdige karakter duidt erop dat een overheid normen (geboden of verboden) oplegt. Het directe karakter betekent dat het gebod of verbod zich richt op de gewenste of verboden handeling (De Bruijn et al., 1991, p. 9).

Verruimend en beperkend

De dimensie beperkend tegenover verruimend heeft als onderscheidend kenmerk dat het aantal beschikbare keuzemogelijkheden wordt verruimd of juist beperkt. Dit onderscheid komt men ook wel tegen onder de noemer straffen en belonen. Als activiteiten toegestaan worden door het instrument,

bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting, dan heeft dit instrument een verruimend karakter (Hoogerwerf et al., 1998). Het onderscheid tussen beperkende en verruimende vormen loopt parallel aan het onderscheid tussen eenzijdige en meezijdige rechtsbetrekkingen. Eenzijdig door de overheid opgelegde gedragsnormen, zoals geboden en verboden, dienen door de burger verplicht te worden nagestreefd en hebben een beperkend karakter (Hoogerwerf et al., 1998). Meezijdige gedragsnormen, zoals contracten en convenanten, worden op basis van vrijwilligheid aangegeven. Deze overeenkomsten tussen overheid en burgers verruimen per saldo de wederzijdse gedragsmogelijkheden (Hoogerwerf et al., 1998).

Karakter juridisch beleidsinstrumentarium

Juridische beleidsinstrumenten bevatten dus normen. De juridische instrumenten hebben vier kenmerken. Op de eerste plaats is het niet alleen een normerende - instrumentele functie, maar ook een waarborgfunctie. Het recht geeft voorschriften voor het handelen, bijvoorbeeld contractsluitende partijen, maar het biedt gelijktijdig waarborging tegen onrechtmatige ingrepen van anderen. Op de tweede plaats vereist het gebruik van juridische beleidsinstrumenten in het overheidsbeleid controle en handhaving. Ten derde hebben juridische beleidsinstrumenten vaak een dwangmatig karakter. Tot slot hebben juridische beleidsinstrumenten een reactief karakter (Van den Heuvel, 1998). Rechtsnormen kunnen uit een verscheidenheid van bronnen voortkomen, bijvoorbeeld uit gewoonte, jurisprudentie, uit politieke opvattingen of een beleidsvoorschrift (Van den Heuvel, 1998). Regelgeving kan betrekking hebben op de volgende taken van de overheid:

- Bescherming van de samenleving en het grondgebied tegen bedreigende ontwikkelingen van buitenaf;
- De bescherming van de binnenlandse orde;
- Algemene zorgtaken
- Ten slotte heeft de overheid een sturende en regisserende taak.

Deze taken voert de overheid om verschillende redenen uit. Elke samenleving legt eigen accenten. In een bepaalde periode kunnen bepaalde taken meer gewicht krijgen, dus belangrijker zijn, dan andere.

De wet kan twee functies vervullen, te weten codificeren en modificeren. Deze functies hebben in de loop van de tijd het karakter van het recht bepaald (Van den Heuvel, 1998, p. 47). Tot ver in de negentiende eeuw heeft de overheid beperkte sturingsambities gekend. Het sturingsinstrumentarium waarover de overheid beschikte, was beperkt, zowel in omvang als in diversiteit (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). De belangrijkste instrumenten die werden gebruikt, behoorde tot regulering. Met name de wet speelde een dominante rol. Aan het einde van de negentiende eeuw doen zich ontwikkelingen voor die ertoe leiden dat de wet en meer instrumentele functie krijgt. Koopmans beschrijft dit proces van codificatie naar modificatie (De Bruijn et al., 1991, p. 8). De wetgever wil bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden en in een bepaalde richting sturen. Koopmans noemt twee factoren die de omslag van codificeren naar modificeren verklaren. Allereerst is in de loop van de negentiende eeuw een gedachte die een brede ingang vindt dat de werkelijkheid manipuleerbaar is.

De werkelijkheid is niet een feitelijk gegeven, maar de resultante van menselijke handelen. Ten tweede is de introductie van het algemeen kiesrecht van belang. Hierdoor ontstaat voor groepen burgers de mogelijkheid om eigen verlangens kenbaar te maken (De Bruijn et al., 1991, p. 8). De modificerende wetgeving is rechtstreeks voor de burgers bedoeld (Van den Heuvel, 1998, p. 48). Daarnaast heeft het proces van instrumentalisering geleid tot het inzicht dat het gebruik van wet- en regelgeving beperkingen met zich meebrengt. Weliswaar gelden beperkingen voor het ene juridische instrument sterker dan voor een ander juridisch instrument.

Mogelijkheden en beperkingen in relatie tot krimp voor juridische beleidsinstrumenten

Er zitten ook beperkingen aan het juridisch instrumentarium. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) noemen enkele beperkingen. Ten aanzien van de eerste beperking van het juridische instrumentarium kan gewezen worden op het gegeven dat wet- en regelgeving geen neutraal instrument is maar een normatieve waarde heeft (De Bruijn et al., 1991, p. 9). Op de tweede plaats komen regulerende instrumenten langzaam tot stand en kunnen daardoor een sterk reactief karakter hebben. Kenmerkend voor veel maatschappelijke ontwikkelingen is dat het snel verloopt en voortdurend veranderingen plaats vinden. Wet- en regelgeving daarentegen wordt gekenmerkt door stabiliteit en kan niet snel en flexibel worden aangepast aan de omstandigheden (De Bruijn et al., 1991, p. 10). Ten derde wil de overheid met behulp van juridische instrumenten bepaalde gedragingen verbieden of gebiedten. De overheid dient over gedetailleerde informatie te beschikken omtrent deze gedragingen. Dergelijke informatie heeft de overheid niet altijd tot zijn beschikking. Rechtbanken zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de kennis en informatie van deskundigen of wetenschappers. Meestal bestaat de neiging om het oordeel te volgen. Deskundige of wetenschappers hebben dus sterke invloed op het sturingsproces (De Bruijn et al., 1991, p. 10). Op de vierde plaats zijn juridische instrumenten gebiedend of verbiedend van karakter, want normen worden eenzijdig opgelegd. De vijfde beperking van het juridisch instrumentarium is dat wet- en regelgeving veelal onvoldoende berekend is op de confrontatie met complexe organisaties. Ten zesde is belangrijk dat het gebruik van regulerende instrumenten de mogelijkheid heeft dat bestuurders de gehanteerde regels overtreden. Tot slot is de laatste beperking de onderlinge verhoudingen tussen de genoemde beperkingen. Provincies en gemeenten kunnen ook juridische beleidsinstrumenten inzetten om krimp te begeleiden. Een provincie zou een convenant op kunnen stellen waarin wordt afgesproken dat er een bepaald aantal woningen mogen worden gebouwd in een gemeenten waar krimp heerst.

Bij de beleidsinstrumenten die ondergebracht kunnen worden onder het juridische aspect, wordt het te beïnvloeden gedrag van de burger door middel van het instrument verplicht, verboden of juist toegestaan. In onderstaande tabel is weergegeven hoe de beleidsinstrumenten toegepast kunnen worden op het vraagstuk krimp. Dit zijn de belangrijkste instrumenten die onderscheiden kunnen worden bij juridische beleidsinstrumenten.

Beleidsinstrument Juridisch	Toepassing op vraagstuk krimp
Doel: Overheid legt normen en waarden vast	
Convenanten	Convenanten en contracten zijn meerzijdige gedragsnormen en worden op basis van vrijwilligheid aangegaan (Hoogerwerf et al., 1998). In de krimp provincies kunnen provincies en de Rijksoverheid convenanten opstellen waarin duidelijke afspraken staan opgesteld, hoe om gegaan moeten worden met bevolkingsdaling.
Verordening/wetten	Het beïnvloeden van gedrag van de burger door middel van het instrument verplicht, verboden of juist toestaan. Zoals wettelijke voorschriften of verordeningen (Hoogerwerf et al., 1998). In de Wro wordt aangegeven dat provincies een verordening kunnen opstellen. Hiermee scheppen provincies vooraf duidelijkheid over de provinciale belangen die gemeenten in de ruimtelijke plannen in acht moeten nemen (Provincie Groningen, 2009). In een verordening kan worden aangegeven dat gemeenten op bepaalde locaties geen woningbouw mogen realiseren en meer rekening moeten houden met de bevolkingsdaling.

Vergunning	Vergunningen zijn een individuele vorm van het juridisch instrumentarium. Vergunningen worden per uitzonderlijk geval verleend, zoals een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning (Van Buuren et al., 2010). Gemeenten in krimpgebieden kunnen het verlenen van vergunningen terug brengen, zodat er minder woningen worden gerealiseerd.
-------------------	--

Tabel 11. Juridische beleidsinstrumenten in relatie tot krimp

3.5.2. Instrumentarium Wet ruimtelijke ordening

In voorgaande paragrafen zijn de communicatieve, economische en juridische beleidsinstrumenten beschreven, en geanalyseerd wat de eventuele mogelijkheden zijn om deze instrumenten in te zetten voor krimp. In deze subparagraaf wordt ingegaan op een specifiek juridisch beleidsinstrument te weten de Wet ruimtelijke ordening. De Wro is een juridisch beleidsinstrument dat ingezet kan worden om krimp te begeleiden en is inmiddels in zijn laatste gewijzigde vorm zo'n drieënhalve jaar in werking. De WRO bestaat al sinds 1965 als een verbijzondering van de woningwet van 1901.

Nieuwe instrumenten werden ingevoerd en door het loslaten van de klassieke decentrale opzet van het planningstelsel veranderde de verhouding tussen bestuurslagen (Buitelaar, Bregman, van den Broek, Evers, Galle, Meijer en Sorel, 2012, p. 5). De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslaag voor welke ruimtelijke plannen verantwoordelijk is. Ook regelt deze wet de verhoudingen tussen de verschillende overheden en bestuursorganen in Nederland, zoals gemeenten, provincies, Rijk en waterschappen (VROM, 2010). Ruimtelijke ordening is een activiteit die door drie bestuurslagen (Rijk, provincie en gemeente) in een gezamenlijke samenwerking moet worden verricht. Van oudsher ligt de verantwoordelijkheid bij gemeenten. In toenemende mate worden echter de activiteiten van de provincie en vooral het Rijk belangrijker (Van Buuren, de Gier, Nijmeijer, Robbe, 2010, p. 8). Op alle drie de niveaus wordt het ruimtelijk beleid in belangrijke mate vorm gegeven in op de Wro gebaseerde plannen. De structuurvisies en AMvB's van het Rijk, de structuurvisies en verordeningen van de provincies en de structuurvisies en bestemmingsplannen van de gemeenten (Van Buuren et al., 2010, p. 8). De huidige Wro verplicht tot de vaststelling van structuurvisies op de drie bestuursniveaus Rijk, provincies en gemeente. De structuurvisie is één van de Wro-instrumenten. Voor een effectieve aanpak van maatschappelijke opgaven, zoals de woonopgave in krimpgebieden, is het enerzijds noodzakelijk dat het regelinstrumentarium optimaal in orde is, en anderzijds dat bij de toepassing al het noodzakelijke uit de regels wordt gehaald. Het eerste (de regelgeving) is vooral een verantwoordelijkheid van het Rijk, het tweede (de toepassing) van de regionale en lokale overheden (Companen, 2010 p. 5). Provincies en gemeenten mogen zelf aangeven binnen welke kaders ze hun ruimtelijke beleid willen realiseren. De provincie heeft daarin een belangrijke coördinerende rol. Hetgeen niet betekent dat de Rijksoverheid volledige afstand moet houden. Ook de rijksoverheid heeft een belangrijke regierol te vervullen, hoewel met de focus op het decentraliseren het erop lijkt dat in de nieuwe verhoudingen alles uit handen wordt gegeven, met het motto: centraal wat moet, decentraal wat kan (Minister van I en M, 2011). Na de invoering van de Wro is het ruimtelijke bestuursrecht in korte tijd ingrijpend veranderd. De Crisis- en herstelwet werd ingevoerd om de economische groei te stimuleren door middel van snellere procedures. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) integreerde de aanvraag van een groot aantal vergunningen (Buitelaar et al., 2012, p. 5). Het instrumentarium zou op een aantal punten moeten worden verduidelijkt, aangescherpt of aangepast daardoor kan de gebruiksvriendelijkheid van de regels tot een betere en effectievere aanpak leiden (Companen, 2010, p. 5). Het is daarom interessant om te onderzoeken of de huidige Wro mogelijkheden biedt voor krimp. Momenteel is de Rijksoverheid bezig met het vereenvoudigen en bundelen van het omgevingsrecht in één omgevingswet (waaronder ook de

Wro, Wabo en de Crisis- en herstelwet vallen). De omgevingswet zou ook krimpbestendig moeten zijn zodat deze beter toepasbaar is voor krimpgebieden. Hierna wordt het stelsel van de Wro beschreven en toegespitst op de mogelijkheden om het instrumentarium van de Wro in te zetten bij het begeleiden van krimp.

Het Rijk

Het Rijk heeft in de ruimtelijke ordening de instrumenten structuurvisies en de AMvB's ter beschikking om ruimtelijk beleid uit te kunnen voeren in Nederland. Allereerst wordt de structuurvisie nader toegelicht, vervolgens wordt de AMvB toegelicht.

Structuurvisie Rijk

In de Wro hebben de structuurvisies een indicatieve betekenis (Van Buuren et al., 2010). Ingevolge artikel 2.3 lid 1 Wro is de Minister van VROM verplicht om ten behoeve van een goede nationale ruimtelijke ordening voor het gehele land één of meer structuurvisies vast te stellen. Deze verplichte structuurvisie dient de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied te bevatten. Tevens dient de minister in te gaan op de manier waarop hij zich voorstelt die voorgenomen ontwikkelingen te verwezenlijken (Van Buuren et al., 2010, p. 350). Een rijksstructuurvisie dient aan te geven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming betrokken worden en dient van het voornemen tot voorbereiding van een structuurvisie kennis gegeven te worden. De rijksstructuurvisie is in zekere opzichten de opvolger van de planologische kernbeslissing (pkb) en kan gezien worden als een voortzetting van de planologische kernbeslissing (Van Buuren et al., 2010, p. 352). Het besluit ruimtelijke ordening (Bro) is een nadere uitwerking van de Wet ruimtelijke ordening en bevat onder meer bepalingen over structuurvisies, bestemmingsplannen en andere planologische besluiten. In de Bro staat over de structuurvisies niet veel beschreven. Wat beschreven is in artikel 2.1.1 Bro is dat bij een structuurvisie aangegeven wordt op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken. En in artikel 2.1.2 Bro staat vermeld dat bij ministeriele regeling regels kunnen worden gesteld omtrent de voorbereiding van structuurvisies.

AMvB

Een Algemene Maatregel van Bestuur is een besluit van de regering waarin wettelijke regels nader worden uitgewerkt. Een AMvB wordt zonder medewerking van Staten-Generaal gemaakt. Met de Wro verandert de manier waarop de Rijksoverheid nationale doelen handhaaft bij provincies en gemeenten. Die vereisten legt de Rijksoverheid juridisch vast met een Algemene Maatregel van Bestuur. Dat is de AMvB Ruimte. Daarmee garandeert de Rijksoverheid dat bijvoorbeeld gemeenten voldoende rekening houden met waterberging voor grote rivieren (Rijksoverheid, 2008).

Provincie

Provincies hebben in de ruimtelijke ordening de structuurvisie, de provinciale verordening, het inpassingsplan en het projectbesluit ter beschikking om ruimtelijk beleid uit te voeren. Een verordening is de meest gebruikte manier om provinciale belangen te waarborgen (Buitelaar et al., 2012). Allereerst wordt de provinciale structuurvisie beschreven, vervolgens de provinciale verordening. Tot slot worden het inpassingsplan en het projectbesluit beschreven.

Provinciale structuurvisie

In de Wro is volgens artikel 2.2 lid 1 de Provinciale Staten verplicht een structuurvisie vast te leggen (Zie bijlage III). Het gaat hier om de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het provinciaal grondgebied alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. Daarbij dient

de structuurvisie tevens duidelijkheid te geven over hoe Provinciale Staten zich voorstellen de voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken. In de Wro ontbreken ten aanzien van de structuurvisie voorschriften inzake de totstandkoming. Structuurvisies dienen dus tot stand te komen in overleg met verschillende bestuurslagen en overheidsorganen. Voor zover Provinciale Staten van oordeel zijn dat bepaalde onderdelen van het provinciale ruimtelijke beleid een bestuursrechtelijk zwaardere status dienen te krijgen, kunnen zij ervoor kiezen om deze onder te brengen in een provinciale verordening (algemene regel) op grond van artikel 4.1 Wro (Van Buuren et al., 2010, p. 350). Zoals eerder is vermeld is het besluit ruimtelijke ordening een nadere uitwerking van de Wet ruimtelijke ordening. Wat beschreven is in artikel 2.1.1 Bro is dat bij een structuurvisie aangegeven wordt op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken. En in artikel 2.1.2 Bro staat vermeld dat bij ministeriele regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de voorbereiding van structuurvisies.

Provinciale ruimtelijke verordening

In de Wro ingevolge van artikel 4.1 lid 1 Wro (Bijlage III) wordt aangegeven dat provincies een provinciale verordening kunnen opstellen. Provincies hebben instrumenten nodig voor de realisering van de doelstellingen. De verordening is één van die instrumenten. Die wordt vooral proactief ingezet. Hiermee schept de provincie vooraf duidelijkheid over de provinciale belangen die gemeenten in hun ruimtelijke plannen in acht moeten nemen (Provincie Groningen, 2009). In de provinciale verordening zijn verschillende hoofdstukken opgenomen over milieu, water en ruimtelijke ordening. Het hoofdstuk over ruimtelijke ordening is volledig nieuw. In het Besluit ruimtelijke ordening uit artikel 1.2.1 lid 1, onder h van de Bro volgt dat de provinciale verordeningen op een provinciale website te vinden moeten zijn. Regels van een verordening kunnen gaan over de inhoud van bestemmingsplannen. Omdat de regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen moeten worden overgenomen, moeten de regels gericht zijn tot de vaststelling van bestemmingsplannen bevoegde bestuursorganen tot gemeenteraden (Van Buuren et al., 2010, p. 359). Zowel in artikel 4.1 lid 1 als in artikel 4.3 lid 1 Wro gaat het niet alleen om regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, maar ook om de inhoud van omgevingsvergunningen, beheersverordeningen en bij algemene regels afkomstig van het Rijk ook om provinciale inpassingsplannen (Van Buuren et al., 2010, p. 354). Lezing van artikel 4.1 Wro leert dat het bij de provinciale verordening gaat om:

1. Regels die worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan;
2. Waarbij delegatie aan GS mogelijk is;
3. Welke regels niet voor het gehele grondgebied van een provincie hoeven te gelden en;
4. Mits provinciale belangen het stellen van de regels met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.
5. Uit artikel 4.1 lid 2 Wro volgt dat de gemeenteraad binnen één jaar na de inwerkingtreding van de verordening of binnen een andere in de verordening vast te stellen termijn het bestemmingsplan of beheersverordening moet aanpassen (Van Buuren et al., 2010, p. 354 & 355).

Inpassingsplan

Een inpassingsplan is een soort bestemmingsplan dat is opgesteld door de provincie. Met een inpassingsplan kan de provincie belangrijke projecten uitvoeren op het gebied van ruimtelijke ordening. Het inpassingsplan is een maatregel uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008. Dankzij het inpassingsplan kan de provincie zelf projecten ontwikkelen en uitvoeren. Dat was onder de oude wet niet mogelijk. Toen was de provincie toezichthouder (Van Buuren et al., 2010, p. 392 e.v.). In het plan staan

bindende regels over het gebruik van gronden en opstallen. Wat mag er op de betreffende gronden gebouwd worden? Hoe groot mag de bebouwing zijn? Daarnaast maakt de provincie een plankaart die de grenzen van de bestemmingen en bouwvlakken aangeeft. De provincie maakt een inpassingsplan als er sprake is van provinciaal belang. Dat is bijvoorbeeld het geval bij bouwprojecten die over verschillende gemeentegrenzen lopen, zoals de aanleg of omleiding van N-wegen (Buitenring van Parkstad) (Van Buuren et al., 2010, p. 392 e.v.).

De provincie stelt een inpassingsplan op als:

- ✓ Er sprake is van een provinciaal belang dat in beleid is vastgelegd. Bijvoorbeeld dat er in een provincie voldoende bedrijventerreinen moeten zijn;
- ✓ Het project sneller en efficiënter kan worden uitgevoerd door de provincie;
- ✓ Gemeenten zich al aan het provinciaal beleid hebben gebonden of zich eraan moeten binden (Van Buuren et al., 2010, p. 392 e.v.).

Projectbesluit

Zowel provinciale staten als de minister van VROM kunnen een projectbesluit nemen om een project van bovengemeentelijk belang te verwezenlijken. Dit projectbesluit van de provincie van het Rijk lijkt sterk op het gemeentelijke projectbesluit (Van Buuren et al., 2010).

Gemeenten

Gemeenten hebben verschillende instrumenten om goede ruimtelijke ordening uit te voeren op hun gemeentelijk grondgebied. De gemeentelijke structuurvisie en de bestemmingsplannen zijn de belangrijkste instrumenten die een gemeente kan inzetten. Een ander onderdeel binnen de Wro is de Grondexploitatiewet (Gew). Deze biedt diverse instrumenten voor het verbeteren van het ruimtelijk beleid en de gemeentelijke positie op de grondmarkt. Eén van de doelstellingen binnen de Grondexploitatiewet is dat gemeenten, door middel van een verbeterd kostenverhaal, beter in staat zullen zijn de regie te voeren over locatieontwikkeling en zodoende het ruimtelijk beleid kunnen realiseren (Planbureau voor de leefomgeving, 2010). De wet kent twee type overeenkomsten omtrent de grondexploitatie, te weten de anterieure (privaatrechtelijk) en posterieure (publiekrechtelijk) overeenkomst. De anterieure en de posterieure overeenkomsten zijn niet zo zeer van belang in dit onderzoek daarom worden deze allereerst kort beschreven, en wordt vervolgens dieper ingegaan op de gemeentelijke structuurvisie en het bestemmingsplan.

Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst wordt in de beginfase van een project gesloten met één of meerdere particuliere eigenaren. Dit wordt gedaan voordat een exploitatieplan is vastgesteld. Deze overeenkomstvorm zal verreweg het meeste voorkomen in de praktijk omdat partijen vaak welwillend zijn met elkaar een samenwerking aan te gaan en er vroegtijdig duidelijkheid bij de betrokken partijen is over de te verhalen kosten (Planbureau voor de leefomgeving, 2010). Bij de anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn zij niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader in de Grondexploitatiewet. Binnen deze anterieure overeenkomst over de grondexploitatie, mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de daadwerkelijk te (her)ontwikkelen locatie. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan groen- en recreatiegebieden op interregionaal niveau. Dergelijke afspraken waren onder de oude wet niet rechtsgeldig te maken, met de komst van de Gew is deze bovenplanse vereffening wel mogelijk. Zonder voorwaarden is deze bevoegdheid echter niet. De afspraken moeten wel betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en moeten passen binnen een structuurvisie van gemeente, provincie of Rijk (van den Brand et al, 2008).

Posterieuze overeenkomst

Posterieuze overeenkomsten zijn overeenkomsten, gesloten nadat het exploitatieplan is vastgesteld, met één of meerdere particuliere eigenaren of ontwikkelaars. Bij deze overeenkomsten is de bewegingsruimte kleiner, en er mag niet worden afgeweken van het exploitatieplan. Echter zijn gemeenten niet happig op het sluiten van een posterieuze overeenkomst omdat dat vaak het traject vertraagt. Het exploitatieplan, dat centraal staat bij een posterieuze overeenkomst, doorloopt de zelfde procedure als het bestemmingsplan. Het exploitatieplan vormt de basis voor het afdwingen van kostenverhaal en de locatie-eisen (Planbureau voor de leefomgeving, 2010). Er zitten enkele beperkingen aan posterieuze overeenkomst (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011). Drie criteria die beperken het enorm wat er in rekening gebracht mag worden:

- Toerekenbaarheid
- Profijt
- Proportioneel

Toerekenbaarheid betekent dat er een verband moet zijn tussen de ontwikkeling van het exploitatiegebied en het realiseren van de betreffende maatregelen. Profijt houdt in dat het exploitatiegebied daadwerkelijk moet profiteren van deze maatregelen, en proportionaliteit impliceert dat bovenplanse kosten uitsluitend naar evenredigheid aan een exploitatiegebied kunnen worden toegerekend (Buitelaar et al., 2012, p. 62).

Gemeentelijke structuurvisie

Volgens artikel 2.1 lid 1 Wro is de gemeenteraad verplicht tot het vaststellen van één of meer structuurvisies ten behoeve van goede ruimtelijke ordening voor het gehele gemeentelijke grondgebied (Van Buuren et al., 2010, p. 19). De verplicht vast te stellen gemeentelijke structuurvisie kan als algemene structuurvisie worden aangeduid. Het gaat immers om de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijke beleid (Van Buuren et al., 2010, p. 20). Daarmee zal de structuurvisie een beleidsnota-achtig karakter krijgen waarbij beleidsdoelstellingen geëtaleerd kunnen worden. In de Bro in artikel 2.1.1 Bro staat aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken. En in artikel 2.1.2 Bro staat vermeld dat bij ministeriele regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de voorbereiding van structuurvisies.

Bestemmingsplannen

Volgens de Wet ruimtelijke ordening dient de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente bestemmingsplannen vast te stellen. In de Wro is het bestemmingsplan het voornaamste instrument voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Door de introductie van de omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan, maar ook door de introductie van de beheersverordening en het systeem van algemene regels en aanwijzingen, is het bestemmingsplan niet het enige instrument waarmee ruimtelijke ordening kan worden bedreven (Van Buuren et al., 2010, p. 25). Vanuit het beleid bezien vervult het bestemmingsplan verschillende functies. Een goed bestemmingsplan is toekomstgericht (planningsfunctie). Het geeft een beeld van te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst. Verwant aan de planningsfunctie is de ontwikkelingsfunctie. Met de ontwikkelingsfunctie wordt bedoeld dat het bestemmingsplan ook een programma kan inhouden voor het eigen, actieve handelen van de gemeente of voor het gezamenlijk handelen van een gemeente en marktpartijen (Van Buuren et al., 2010, p. 26). Vanuit de juridische optiek is de normeringfunctie de meest interessante. Het bestemmingsplan functioneert als toetsingskader voor bouwplannen of voor andere werkzaamheden. De normeringfunctie houdt in dat het plan voor burger en overheid bindend is (Van Buuren et al., 2010, p. 26).

Bestemmingsplannen en andere planologische besluiten kunnen schade veroorzaken. Op directe wijze kan een eigenaar schade lijden wanneer het bestemmingsplan gewijzigd wordt en de mogelijkheden tot gebruik van zijn grond beperkt (Van Buuren et al., 2010, p. 283). Op indirecte wijze lijdt een eigenaar schade wanneer een bestemmingsplan ongunstige ontwikkelingen in de nabije omgeving mogelijk maakt (Van Buuren et al., 2010, p. 283). Artikel 6.1 lid Wro geeft voor beide situaties gedupeerden een recht op schadevergoeding (planschade). In het geval bouwmogelijkheden voor woningen in bestemmingsplannen op deze wijze worden ‘weg bestemd’, kan er schade ontstaan voor de desbetreffende eigenaar. De huidige Wro biedt dan voor de eigenaar de mogelijkheid om bij de gemeente een schadevergoeding in te dienen. Voor krimpgebieden zou in dat geval strenger getoetst moeten worden op de verwachte toekomstige woningbehoefte voor het toekennen van schadevergoeding (Companen, 2010, p. 10). De schade voor de eigenaar ontstaat door veranderende omstandigheden in de markt, waardoor de vervallen bouwmogelijkheid weinig waarde meer heeft. Het wegbestemmen is dan een gevolg van overheidshandelen/falen, en het waardeverlies is weer het gevolg van een veranderende omstandigheid in de markt. Dit behoort tot het normaal maatschappelijke risico van een ondernemer (Companen, 2010, p. 10). Hoewel hiermee bij het vaststellen van de schade op grond van de huidige wet al rekening kan worden gehouden, zou het goed zijn als de Wro dit onderwerp expliciet regelt door bijvoorbeeld een nuancering aan te brengen in het begrip ‘normaal maatschappelijk risico’ (artikel 6.2 Wro) en dit in te vullen voor krimpgebieden. Hierdoor wordt de bewijslast voor gemeenten in krimpgebieden eenvoudiger en kan de hoogte van de planschade beter aansluiten bij de plaatselijke omstandigheden (Companen, 2010, p. 10). Deze ontwikkeling is relevant bij krimp en wordt later in het onderzoek verder beschreven.

Mogelijkheden instrumentarium uit de Wro in relatie tot krimp

Het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening kan ingezet worden om krimp te begeleiden. In deze subparagraaf wordt het instrumentarium van de Wro gekoppeld aan het krimp vraagstuk. De instrumenten van de Wro zijn een middel om beleidsdoelen te realiseren. Dit was ook het geval bij de beleidsinstrumenten theorie. In de beleidsinstrumenten theorie wil de overheid met beleid en beleidsinstrumenten doelstellingen bereiken (Van den Heuvel, 1998). In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening die ingezet kunnen worden om krimp te begeleiden en inzichtelijke gemaakt wat de relatie is met krimp.

Wro instrumentarium		Toepassing op vraagstuk krimp	
Rijk			
Rijksstructuurvisie	Het Rijk kan met een structuurvisie ten behoeve van goede ruimtelijke ordening voor het hele land één of meer structuurvisies vast leggen (Wro, art. 3.2 lid 1, 2008). Gekoppeld aan krimp betekent dit dat het Rijk in hoofdlijnen aangeeft wat de voorgenomen ontwikkelingen zijn voor een gebied. In een krimpregio kan het Rijk aangeven dat in een bepaald gebied geen woningbouw mag worden gerealiseerd.		
AMvB	De AMvB is een besluit van de regering waarin wettelijke regels nader worden uitgewerkt. Dit instrument is voor het Rijk niet zo’n goed instrument om in relatie tot krimp toe te passen.		
Provincie			
Provinciale structuurvisie	De top krimpprovincies kunnen de provinciale structuurvisie inzetten om in hoofdlijnen aan te geven wat de voorgenomen ontwikkelingen zijn voor een gebied in de provincie (Wro, art. 2.2 lid 1, 2008). In relatie tot krimp kunnen de top krimpprovincies in Nederland de structuurvisie hanteren om in een gebied waar krimp hard toeslaat geen bebouwing meer toe te staan en in de structuurvisie meer te richten op de bestaande woningvoorraad.		

Provinciale ruimtelijke verordening	Indien een provincie een verordening inzet, schept de provincie vooraf duidelijkheid over de provinciale belangen die gemeenten in hun ruimtelijke plannen in acht moeten nemen (Provincie Groningen, 2009). Provincies die kampen met krimpgebieden, kunnen bijvoorbeeld in de provinciale ruimtelijke verordening aangeven dat gemeenten in de bestemmingsplanregels de in het plan toegelaten nieuwbouw van woningen becijferen (Provincie Groningen, 2009).
Inpassingsplan	Een inpassingsplan is een bestemmingsplan dat is opgesteld door de provincie. Met een inpassingsplan kan de provincie belangrijke projecten uitvoeren op het gebied van ruimtelijke ordening. In het plan staan bindende regels over het gebruik van gronden en opstellen. De provincie maakt een inpassingsplan als er sprake is van provinciaal belang. Dat is bijvoorbeeld het geval bij bouwprojecten die over verschillende gemeentegrenzen lopen, zoals de aanleg van wegen. In Parkstad Limburg hanteert de provincie een inpassingsplan voor de aanleg van de Buitenring van Parkstad. Omdat deze N-weg over meerdere gemeentegrenzen loopt is het makkelijker om dit bovenregionaal te regelen.
Projectbesluit	Zowel provinciale staten als de minister van VROM kunnen een projectbesluit nemen om een project van bovengemeentelijk belang te verwezenlijken. Dit projectbesluit van de provincie van het rijk lijkt sterk op het gemeentelijke projectbesluit. Indien in krimpgebieden een bovengemeentelijk belang is en gemeenten komen er onderling niet uit, kan een (krimp)provincie een projectbesluit nemen, waardoor projecten beter van de grond komen.
Gemeenten	
Gemeentelijke structuurvisie	Net als het Rijk en de provincies dienen gemeenten één of meer structuurvisies vast te stellen. Hiermee kunnen gemeenten de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen van een gebied vaststellen. Gemeenten kunnen voor gebieden die met bevolkingsdaling te maken hebben in hoofdlijnen aangeven dat er geen of beperkte nieuwbouw mag worden gerealiseerd. Dit om leegstand te voorkomen.
Bestemmingsplannen	Voor het gehele grondgebied van een gemeente moeten één of meer bestemmingsplannen vastgesteld worden. Een bestemmingsplan is toekomstgericht en geeft een beeld van de te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst. Indien verwacht wordt dat er in de toekomst in een gemeente minder behoefte is aan woningen, kunnen gemeenten van een gebied dat de bestemming wonen heeft, de bestemming wijzigen.

Tabel 12. Instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening in relatie tot krimp

In dit onderzoek wordt voornamelijk aandacht besteedt aan de vraag hoe provincies om moeten gaan met bevolkingsdaling. Nijmeijer (2011) gaf aan dat provincies met een ruimtelijke provinciale verordening krimp kunnen aanpakken. Echter uit gesprekken met experts blijkt dat de problemen zich niet alleen op provinciaal niveau bevinden (ruimtelijke verordeningen) maar ook op gemeentelijk niveau (bestemmingsplannen). Een vraagstuk waarmee momenteel veel krimp gemeenten worstelen, is het verminderen van het toekomstig aanbod aan woningen. Het bestemmingsplan is voor gemeenten het voornaamste instrument om krimp aan te pakken. Het instrumentarium van de Wro zou op een aantal punten moeten worden aangepast, daardoor kan de gebruiksvriendelijkheid van de regels tot een betere en effectievere aanpak leiden (Companen, 2010, p. 5). Momenteel is de Rijksoverheid bezig met het vereenvoudigen en bundelen van het omgevingsrecht in één omgevingswet. De omgevingswet zou krimpbestendig moeten zijn zodat deze beter inzetbaar is voor krimpgebieden. Dit blijkt uit het rapport 'een krimpbestendige omgevingswet' van van Renooy et al., dat november 2011 is uitgebracht. Het bestemmingsplan staat daarbij centraal. Het rapport bevat onderdelen van het huidige omgevingsrecht

die belemmerend kunnen werken voor een effectief ruimtelijke beleid in gebieden met bevolkingsdaling. Gemeenten in krimpgebieden hebben veel plannen in de woningbouwprogrammering staan voor de komende jaren. Deze plannen zijn vaak in perioden van groei gepland, daarbij gaat het om woningen waarvoor al grond is uitgegeven. Nieuw aanbod leidt echter tot leegstand. Daarom is het gewenst om bestaande woningbouwplannen in te trekken en om bouw mogelijkheden uit bestemmingsplannen te schrappen. Dit blijkt uit het interview met de gemeente Heerlen (G. Meijers, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2011). Gemeente Heerlen is momenteel bezig met het ontwikkelen van een instrument om overtollige bouwplannen weg te bestemmen zonder dat er grote financiële gevolgen optreden (meer hierover in de casestudy). In het rapport van van Renooy et al., (2011) wordt ook aandacht besteedt aan het terugdringen van plancapaciteit en het intrekken van bouwplannen. Echter leidt het reduceren van bestaande plancapaciteit tot financiële schadeclaims. In de nieuwe omgevingswet is zekerheid van groot belang. De wet zal rekening moeten houden met bestaande rechten, maar zal zeker mogelijkheden moeten bevatten tot bestemmingswijzigingen en het intrekken van bouwplannen. Daarnaast zullen gemeenten en provincies in structuurvisies uitgebreid aandacht moeten gaan besteden aan bevolkingsdaling en de gevolgen daarvan. Hiermee maakt de overheid aan marktpartijen de urgentie van bevolkingsdaling duidelijk en kan een bestemmingswijziging niet meer als een verrassing worden ervaren. Hierdoor neemt het risico op planschade af. Enkele redenen voor de overcapaciteit van plannen zijn (van Renooy et al., 2011, p. 3-4):

- Plannen zijn gebaseerd op verouderde bevolkingsprognoses en/of woningbehoefte- en werkgelegenheidsonderzoeken;
- Gebrek aan regionale afstemming;
- Te hoge bestuurlijke ambities.

Vaak is het een combinatie van redenen die voor een overschot aan bouwplannen zorgt. Gemeenten in krimpgebieden met een overcapaciteit aan bouwplannen zien zich genooddaakt om de plancapaciteit af te bouwen. De volgende twee knelpunten die het rapport noemt zijn voor dit onderzoek van belang (van Renooy et al., 2011, p. 4).

1. Tijdrovendheid van procedures

Bij het wegbestemmen van woningbouwplannen krijgen gemeenten te maken met wettelijke procedures. Hiermee is tijd gemoeid. Een gemeente kan bouwvergunningen intrekken wanneer deze een half jaar niet zijn gebruikt. Tegelijkertijd met de intrekking zou de gemeente een ontwerpbestemmingsplan ter inzage kunnen leggen, waardoor de bouwtitel dus weg is. Om de werking van het voorbereidingsbesluit niet te verliezen, dient de gemeente wel binnen een jaar een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen waarin de plancapaciteit is weggenomen. Het risico blijft uiteraard wel bestaan dat de intrekking van de bouwvergunning wordt aangevochten (Renooy et al., 2011, p 4). Kortom, de techniek van de Wro is snel, de beleidsvaststelling duurt lang. In het kader van beleidsvaststelling bij krimp is nog van belang dat een gemeente zich ervan dient te vergewissen dat er sprake is van krimp in haar gemeente. Als er geen beroep is ingesteld, is het bestemmingsplan daags na afloop van de beroepstermijn onherroepelijk en anders moet op de uitspraak van de rechter gewacht worden, wat doorgaans ongeveer een jaar duurt.

De periode van beleidsbepaling door een gemeente zou kunnen worden verkort, indien de provincie in een structuurvisie de krimpgebieden binnen haar provincie heeft uitgewerkt en vervolgens via de provinciale verordening normen oplegt ten aanzien van woningbouw in de provincie. In dat geval kan de gemeente eenvoudiger verwijzen naar of aansluiten bij het beleid van de provincie, waardoor de periode van haar beleidsbepaling en -vaststelling kan worden verkort (Renooy et al., 2011, p 4).

2. Financiële risico's bij wegbestemmen plancapaciteit (planschade)

Het wegbestemmen van plancapaciteit of het intrekken van bouwplannen leidt tot het risico van financiële schadeclaims (ook wel planschade genoemd). Een belanghebbende, in het kader van krimp in principe degene die eigenaar is van het perceel waar de bestemming dan wel bouwtitel wordt weggehaald, kan met een beroep op de planschaderegeling (afdeling 6.1 Wro) (directe) schade claimen. Dit knelpunt is sterk gerelateerd aan situaties met bevolkingskrimp. In tegenstelling tot in groeigebieden, leidt angst voor planschade (in de vorm van directe schade) in krimpgebieden tot risicomijdend gedrag en zo tot stagnatie bij de gewenste herontwikkeling.

Strategie bij plancapaciteit zonder concrete bouwtitels

Schadeloos wegbestemmen kan bij passieve risicoaanvaarding. De achtergrond hiervan is dat een redelijk handelende en denkende eigenaar rekening dient te houden met de kans, dat het (planologische) regime ter plaatse in negatieve zin zou wijzigen. Om een belanghebbende 'voorzienbaarheid' te kunnen tegenwerpen en zo schade te voorkomen of te beperken, wordt op grond van de jurisprudentie een periode van één tot anderhalf jaar aangehouden als termijn voor het wegbestemmen van de plancapaciteit. Dit is te beschouwen als een soort '*laatste-gebruikstermijn*' voor die belanghebbende om alsnog gebruik te maken van de bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheid (aanvraag bouwvergunning).

Strategie bij plancapaciteit met concrete bouwtitels

Een gemeente heeft de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor het bouwen/bouwvergunning in te trekken wanneer na 26 weken nog geen gebruik is gemaakt van die vergunning. Daarnaast geldt een periode van drie jaar indien de omgevingsvergunning voor het bouwen is gecombineerd met planologisch strijdig gebruik. Dit is bepaald in art. 2.33 lid 2 onder a Wabo. In bijlage VI is jurisprudentie over planschade in de krimpgemeente Oostflakkee.

Tevens is er nog een andere ontwikkeling gaande met betrekking tot flexibele bestemmingsplannen. De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting is gestart met een nieuw experiment over flexibele bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen zorgen voor rechtszekerheid voor de burger, maar soms ook voor onbedoelde vernauwing van de mogelijkheden. Vaak bevatten bestemmingsplannen een beperkt aantal functies. Veranderingen op korte termijn zijn onmogelijk. In tijden van economische crisis en krimp wordt er steeds meer gerekend op kleinschalige en particuliere ontwikkelingen. Om dit te faciliteren is er meer flexibiliteit nodig in bestaande bestemmingsplannen (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2012).

Het SEV-experiment bevat drie varianten: globale bestemmingsplannen, uitnodigingsplanologie en het opnemen van bestemmingsplannen in een verordening, ofwel afschaffen van de huidige bestemmingsplannen. Het gaat om bestemmingsplannen voor bestaande bouw- en braakliggende terreinen.

1. Het globale bestemmingsplan. Deze zijn wettelijk al mogelijk. Het houdt in dat in een bestemmingsplan alleen de contouren van een gebied worden geschetst. Ofwel: een bepaald gebied wordt aangewezen met een globale functie. De regels voor bijvoorbeeld de bouw van woningen bieden ruimte voor afwijkende vormen en wensen van de bewoner.
2. De uitnodigingsplanologie. In deze variant wordt uitgegaan van het faciliteren en verbinden van initiatieven. De overheid bepaalt op hoofdlijnen waar ruimtelijke ontwikkelingen wenselijk zijn en stuurt alleen indien gewenst. Deze variant gaat uit van de methodiek die in de jaren 30 van de vorige eeuw gangbaar was. Een (particulier) initiatief wordt besproken en in het gesprek aangescherpt. Hierbij wordt gekeken naar het effect van het initiatief op de lange termijn. Het

verschil met het huidige bestemmingsplan is dat de overheid formeel verantwoordelijk blijft maar duidelijk samenwerkt met andere stakeholders. Er is meer invloed mogelijk vanuit de samenleving.

3. Afschaffen bestemmingsplannen. De meest verregaande variant is het afschaffen van de bestemmingsplannen en de mogelijkheden/beperkingen opnemen in een verordening. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu denkt na over deze optie. Dit betekent dat er in de visie beschreven wordt wat er wel en niet gewenst is aan ontwikkelingen in een bepaald gebied. De rechtszekerheid voor de burger is in deze variant niet meer zo geregeld als bij bestemmingsplannen. Wat dit precies betekent, wordt juridisch onderzocht (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2012).

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is de theorie over beleidsinstrumenten beschreven omdat het vraagstuk krimp om een gedegen instrumentarium vraagt. Allereerst is een inleiding gegeven van de beleidswetenschap en is de beleidsinstrumenten theorie beschreven. Vervolgens is de beleidsinstrumenten theorie ingedeeld naar communicatieve, economische en juridische instrumenten, waarbij de Wro een specifiek het juridisch instrument is. Daarna is het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening beschreven en gekoppeld aan krimp. Tot slot wordt in deze conclusie een antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag:

Welke instrumenten kunnen worden gebruikt om krimp te begeleiden en hoe kan daarbinnen de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet?

Beleidsinstrumenten

Het instrumentarium is in algemeenheid goed toepasbaar voor een adequate aanpak van krimp, ondanks het feit dat veel wetten en regels ontstaan zijn in een periode van groei. De bestaande regelgeving zou wellicht veel mogelijkheden kunnen bieden en staat een redelijk effectieve aanpak van krimpvraagstukken niet op essentiële punten in de weg. Geconcludeerd kan worden, dat het Rijk, de top krimpprovincies en gemeenten over verschillende soorten beleidsinstrumenten kunnen beschikken. De onderstaande beleidsinstrumenten zijn toepasbaar in relatie tot krimp.

Communicatieve beleidsinstrumenten

Communicatieve beleidsinstrumenten kunnen ingezet worden om informatie over krimp over te brengen naar burgers en gemeenteraden. Een nadeel is echter wel dat er geen dwingende prikkels aan zitten en communicatieve beleidsinstrumenten zijn niet afdwingbaar. Burgers en gemeenteraden in de krimpgebieden kunnen doen wat ze willen met de informatie. Het is echter wel de bedoeling dat de informatie over krimp wordt opgepakt door bestuurders en gemeenteraden zodat ze daar mee aan de slag gaan. Tevens ontbreekt bij gemeenten vaak de kennis over krimp, de ruimtelijke gevolgen daarvan, de beleidsopties en de voor- en nadelen van de beleidsalternatieven. Er zou dus nog meer informatie en voorlichting moeten komen om de problematiek rondom krimp helder op het netvlies te krijgen. Communicatieve beleidsinstrumenten zijn gericht op informatieoverdracht om externe effecten in de samenleving te bewerkstelligen. Communicatie is een overkoepelende term voor begrippen zoals voorlichting, propaganda, lobbyen en reclame als een vorm van informatieoverdracht van zender naar ontvanger. De volgende communicatieve beleidsinstrumenten zijn inzetbaar om krimp te begeleiden:

- Voorlichting
- Reclame
- Lobbyen

Onder deze instrumenten vallen nog veel verschillende activiteiten zoals brieven versturen vanuit een provincie naar de tweede kamer, om de tweede kamer te informeren over de situatie in de regio. Of factsheets uitbrengen met informatie over krimp.

Economische beleidsinstrumenten

De huidige financiële middelen van gemeenten zijn nauwelijks toegesneden op het begeleiden van krimp. Zo is het huidige financiële instrumentarium vooral gericht op het stimuleren van groei. Tevens is er een tekort aan financiële middelen om krimp aan te kunnen pakken. Echter zijn economische beleidsinstrumenten inzetbaar voor het vraagstuk krimp. Kenmerkend aan het economische beleidsinstrument is dat men aan bepaalde keuzes is verbonden. Met dit economische sturingsmodel heeft men de vrijheid om te kiezen of het gewenste gedrag wordt vertoond, of liever wordt gedwongen te

betalen voor het ongewenste gedrag. De volgende belangrijkste economische beleidsinstrumenten zijn inzetbaar in relatie tot krimp:

- Subsidies
- Heffingen

Subsidies zijn inzetbaar voor krimp. Gemeenten of provincies in krimpgebieden kunnen subsidies verlenen aan burgers om woningen op te knappen en aan te passen, zodat gebieden niet verpauperen. Heffingen zijn inzetbaar indien burgers niet in het algemene belang van de leefbaarheid van een gebied handelen. Gemeenten kunnen dan een heffing opleggen als burgers de woningen niet willen aanpassen. Hier treedt lastenverhoging op. Dit beleidsinstrument heeft een negatief imago maar heeft echter geen wettelijke grondslag.

Juridische beleidsinstrumenten

Het juridische instrumentarium is ontstaan in een periode van groei. De bestaande regelgeving zou wellicht veel mogelijkheden kunnen bieden en staat een redelijk effectieve aanpak van krimpvraagstukken niet op essentiële punten in de weg. Het instrumentarium moet wel op een aantal punten nader worden verduidelijkt, aangescherpt dan wel aangepast, daardoor kan de gebruiksvriendelijkheid van de regels tot een betere en effectievere aanpak leiden. Bij de beleidsinstrumenten die ondergebracht kunnen worden onder het juridische aspect, wordt het te beïnvloeden gedrag van de burger door middel van het instrument verplicht, verboden of juist toegestaan. De volgende juridische beleidsinstrumenten zijn inzetbaar om krimp te begeleiden:

- Convenanten/contracten
- Verordeningen
- Vergunningen

Convenanten kunnen worden gehanteerd door het Rijk, provincies en gemeenten. In de top krimpprovincies kunnen bijvoorbeeld provincies in overeenstemming met het Rijk een convenant opstellen waarin duidelijke afspraken staan opgesteld, hoe de provincie om moet gaan met krimp. Verordeningen kunnen ingezet worden door provincies. Hiermee scheppen provincies met krimpgebieden vooraf duidelijkheid over de provinciale belangen die (krimp) gemeenten in de ruimtelijke plannen in acht moeten nemen. Provincies kunnen bijvoorbeeld in de provinciale ruimtelijke verordening aangeven dat gemeenten in de bestemmingsplanregels de in het plan toegelaten nieuwbouw van woningen te becijferen. Indien er in gebieden geen woningen meer mogen worden gerealiseerd, kunnen gemeenten minder omgevingsvergunningen verlenen.

Wet ruimtelijke ordening

Instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening kunnen ook ingezet worden om krimp te begeleiden. De Wet ruimtelijke ordening is een specifiek juridisch beleidsinstrument. Het instrumentarium van de Wro zou wellicht op een aantal punten moeten worden aangepast, daardoor kan de gebruiksvriendelijkheid van de regels tot een betere en effectievere aanpak leiden. Het Rijk kan voornamelijk, in de context van de Wro, gebruik maken van de Rijksstructuurvisie. Hiermee kan het Rijk ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele land één of meer structuurvisies vast leggen. Het Rijk kan dan in hoofdlijnen aangeven wat de voorgenomen ontwikkelingen zullen zijn van een gebied. Gekoppeld aan krimp kan het Rijk aangeven dat in een bepaald gebied geen woningbouw meer mag worden gerealiseerd.

Provincies kunnen gebruik maken van een provinciale structuurvisies, een provinciale verordening een projectbesluit en een inpassingsplan. De drie Nederlandse krimpprovincies kunnen gebruik maken van de provinciale ruimtelijke verordening om krimp aan te pakken en regels vaststellen met betrekking tot de uitbreiding van de bestaande woningvoorraad. De drie top krimpprovincies kunnen bijvoorbeeld in de provinciale ruimtelijke verordening aangeven dat gemeenten in de

bestemmingsplanregels de in het plan toegelaten nieuwbouw van woningen te berekenen. De provinciale verordening is daarom een geschikt instrument om in te zetten in relatie tot krimp. In de structuurvisie kunnen de krimpgebieden in hoofdlijnen aangeven wat de voorgenomen ontwikkelingen zijn voor een bepaald gebied in de provincie (Wro, art. 2.2 lid 1, 2008). In relatie tot krimp kunnen de top krimpgebieden in Nederland de structuurvisie gebruiken om in een gebied waar krimp hard toeslaat geen bebouwing meer toe te staan (verkleinen van de woningvoorraad) en meer gericht zijn op de bestaande woningvoorraad.

Gemeenten kunnen in de context van de Wro gebruik maken van de anterieure en de posterieure overeenkomsten en van de gemeentelijke structuurvisie en de bestemmingsplannen. Op gemeente niveau zijn de bestemmingsplannen het meest geschikte instrument om in te zetten voor het begeleiden van krimp. Gemeenten kunnen voor gebieden die met bevolkingsdaling te maken hebben in hoofdlijnen aangeven dat er geen of beperkte nieuwbouw mag worden gerealiseerd. Dit om leegstand te voorkomen. Gemeenten hebben behoefte aan een aanpassing van de planvoorraad op korte termijn en vrezende schadeclaims van grondbezitters. Gemeenten hebben veel plannen in ontwikkeling die in periode van groei zijn vastgelegd in het bestemmingplan. Gemeenten willen in tijden van krimp af van die overvloedige bouwplannen en willen deze wegbestemmen zonder grote financiële gevolgen. Momenteel is er een ontwikkeling gaande waarbij gemeenten niet meer altijd bang hoeven te zijn dat er financiële gevolgen ontstaan als zij overvloedige bouwplannen wegbestemmen. Schadeloos wegbestemmen kan bij passieve risicoaanvaarding. Een redelijk handelende en denkende eigenaar dient rekening te houden met de kans dat het planologische regime ter plaatse in negatieve zin zou wijzigen. Er kan dus schade ontstaan voor de desbetreffende eigenaar als er bouwplannen worden wegbestemd. De Wro biedt dan voor de eigenaar de mogelijkheid om bij de gemeente een verzoek tot schadevergoeding in te dienen. Voor krimpgebieden zou in dat geval strenger getoetst moeten worden op de verwachte woningbehoefteontwikkeling, voor het toekennen van schadevergoeding. De schade voor de eigenaar ontstaat door veranderende omstandigheden in de markt, waardoor de vervallen bouwmogelijkheid weinig waarde meer heeft. Het wegbestemmen is dan een gevolg van overheidshandelen/falen, en het waardeverlies is weer het gevolg van een veranderende omstandigheid in de markt. Dit behoort tot het normaal maatschappelijke risico van een ondernemer. Hoewel hiermee bij het vaststellen van de schade op grond van de huidige wet al rekening kan worden gehouden, zou het goed zijn als de Wro dit onderwerp expliciet regelt door bijvoorbeeld een nuancering aan te brengen in het begrip 'normaal maatschappelijk risico' (artikel 6.2 Wro) en dit in te vullen voor krimpgebieden. Hierdoor wordt de bewijslast voor gemeenten in krimpgebieden eenvoudiger, kan de hoogte van de toe te kennen planschade beter aansluiten bij de plaatselijke omstandigheden.

4. Casestudie drie Nederlandse krimpggebieden

In dit hoofdstuk worden de drie Nederlandse top krimpprovincies bestudeerd en wordt verslag gedaan van de beleidsinstrumenten die worden ingezet in relatie tot krimp en wat de Wet ruimtelijke ordening daarbij kan bijdragen. In dit hoofdstuk wordt tot slot een antwoord gegeven op de laatste onderzoeksvraag:

Op welke wijze wordt door de betrokken actoren binnen de bestuurlijke organisatie het instrumentarium van de Wro ingezet?

Allereerst wordt geanalyseerd welke beleidsinstrumenten de drie top krimpprovincies inzetten om krimp in goede banen te leiden. Bij het uitwerken van de beleidsinstrumenten worden de instrumenten ingedeeld, zoals de indeling uit het theoretisch kader in hoofdstuk drie. Vervolgens wordt geanalyseerd welke instrumenten van de Wro worden ingezet door de desbetreffende actoren. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een afsluitende conclusie over de drie Nederlandse top krimpprovincies waarin een antwoord wordt gegeven op de laatste onderzoeksvraag.

4.1 Parkstad Limburg

Provincie Limburg

Provincie Limburg heeft de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan het agenderen van het vraagstuk van bevolkingsdaling op nationaal niveau. De afgelopen vier jaar heeft de provincie zich voornamelijk bezig gehouden met het zichtbaar maken van de problematiek rondom bevolkingsdaling en hoe er met krimp kan worden omgegaan en de effecten die daarbij optreden. De bewustwording bij bestuurders, woningcorporaties, schooldirectie en burgers is daarbij sterk toegenomen. Echter is de bewustwording bij gemeenteraden nog onvoldoende. De provincie Limburg geeft aan dat raadsleden het vraagstuk niet goed op het netvlies hebben, waardoor gemeenteraden te laat op de problematiek reageren. De provincie wil hier verandering in brengen door in de toekomst meer lezingen en presentaties te houden over bevolkingsdaling. Ook door middel van het uit delen van factsheets met informatie over de situatie in Limburg. Daardoor wordt de bewustwording vergroot (B.J.M. van Essen, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011). De provincie wil de effecten van bevolkingsdaling inzichtelijk maken en het beleid erop aanpassen. Krimp is in de beleidsvorming en in de bestuurlijke organisatie een 'nieuw' fenomeen. Bestuurders waren altijd gewend om in groei termen te denken maar daarin dient een omslag plaats te vinden. De afgelopen jaren heeft de provincie Limburg en Parkstad Limburg geïnvesteerd het beleid "krimpproof" te maken. Door de demografische omslag (ontgroening, dalende beroepsbevolking, een stijgend aantal ouderen, minder mensen en minder huishoudens) in de provincie Limburg, ziet de provincie deze omslag als een uitdaging. Limburg wil toch groeien maar niet op de klassieke wijze maar op een nieuwe manier waarbij de kwaliteit hoog in het vaandel staat. Als bijvoorbeeld woningen in een woonwijk gesloopt worden, worden de slechte woningen gesloopt in een wijk. De provincie wil blijven ontwikkelen, economisch vitaal blijven en het beleid wordt op krimp aangepast (B.J.M. van Essen, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011). Door middel van de volgende beleidsinstrumenten probeert de provincie Limburg bevolkingsdaling niet te bestrijden maar te begeleiden.

Communicatieve beleidsinstrumenten

De provincie Limburg heeft de krimpproblematiek goed in beeld gebracht en naar de buitenwereld gebracht door middel van persberichten over krimp. De landelijke politiek is meer bekend geraakt met de krimpproblematiek in Limburg. Er is inzichtelijk gemaakt wat Parkstad Limburg is en welke problemen daar spelen in relatie tot krimp. Dit is merkbaar doordat er vanuit het Rijk excursies worden gemaakt naar Parkstad Limburg om de situatie te bekijken (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011). Communicatie tussen het Rijk en de provincie en tussen de provincie en een gemeente is van belang om de problemen helder te maken. De volgende communicatieve instrumenten zet de provincie Limburg in voor krimp:

- ✓ *Lobbyen*: Reguliere lobby richting Tweede Kamer, daarbij speelt de provincie in op de kameragenda's. Vanuit de provincie worden regelmatig gesprekken gehouden met de Tweede Kamer, waarbij de provincie Limburg de nadruk legt op de krimpproblematiek, zodat de problematiek onder ogen komt bij het Rijk.
- ✓ *Brieven naar Kamerleden*: er worden met regelmaat vanuit de provincie Limburg informatieve brieven over krimp en de gevolgen daarvan naar Kamerleden gestuurd.
- ✓ *Lezingen/presentaties*: de provincie Limburg informeert ook Limburgse Kamerleden door middel van vergaderingen, lezingen en presentaties.
- ✓ *Website*: Provincie Limburg maakt gebruik van een Limburgse website (alles wijst op Zuid Limburg) om op een gemakkelijke en gebruiksvriendelijke manier informatie te verstrekken over krimp. Voor buitenstaanders is dit een goede website om snel een beeld te krijgen wat er allemaal speelt in Limburg. Er is ook een landelijke website die een duidelijk beeld geeft van de situatie in Limburg maar ook in Groningen en Zeeland. De website die daarvoor wordt gebruikt is vanmeernaarbeter.nl
- ✓ *Factsheet*: de provincie Limburg reikt vele factsheets uit met informatie en cijfers over krimp in de regio (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011).

Economische beleidsinstrumenten

In een regio waar sprake is van krimp, is het van belang dat de werkgelegenheid en de leefbaarheid op pijl blijft. De volgende economische beleidsinstrumenten worden ingezet door de provincie Limburg (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011):

- ✓ *Het stimuleren van bedrijvigheid*: bedrijvigheid is een belangrijk element om de welvaart en leefbaarheid in een regio op pijl te houden en te verbeteren. Waar bedrijvigheid is, komen mensen op af en blijft de werkgelegenheid op pijl. Er komen meer mensen in de regio wonen en werken, waardoor de regio aantrekkelijk blijft om te werken en te wonen.
- ✓ *Infrastructuur*: Door de perifere ligging van de krimpgebieden, is het van belang dat de bereikbaarheid en infrastructuur op orde is. Doordat zuid Limburg gelegen is aan de Duitse en Belgische grens, is er weinig interactie, in vergelijking met een gebied in de Randstad. De provincie Limburg legt accent op een goede wegeninfrastructuur (hoofdwegennet) zoals de A2, A67 en goede intercity verbindingen met stations in Duitsland en Wallonië. De provincie richt zich ook nog op kleinere grensoverschrijdende activiteiten. Momenteel wordt een tramlijn ontwikkeld van Heerlen naar Aken en tussen Maastricht en Hasselt. Ook wordt momenteel gewerkt aan een buitenring. De buitenring verbetert de bereikbaarheid en dus ook de welvaart en welzijn van de regio. De Buitenring wordt de economische structuurversterker van Parkstad Limburg genoemd.
- ✓ *Onderwijsstructuur*: in zuid Limburg is op een relatief korte afstand veel hoger onderwijs (hogescholen en universiteiten), en veel kennis in de regio. Maastricht, Heerlen en Hasselt hebben een universiteit, en Aken heeft een hogeschool. De provincie Limburg probeert hier op inspelen en gebruik van maken.

- ✓ *Woningmarkt:* Aken heeft een druk op de woningmarkt. De provincie Limburg of enkele gemeenten in Parkstad zouden dit op kunnen vangen, omdat in deze gebieden minder druk heerst op de woningmarkt. Zuid Limburg zou deze woningvraag op kunnen vangen. Hierdoor zou eventuele leegstand tegengegaan kunnen worden. Echter blijkt de grens met Duitsland en België in werkelijkheid harder te zijn dan gedacht werd. Grensoverschrijdende activiteiten blijken vaak moeilijk van de grond te komen.
- ✓ *Subsidies:* de provincie Limburg krijgt momenteel geen subsidies meer van het Rijk. De provincie verstrekt zelf nog wel subsidies aan gemeenten en burgers. Reagerend op de economische crisis heeft de provincie Limburg een aantal subsidie instrumenten in het leven geroepen om met name de woningbouw te stimuleren. Die instrumenten werken ook op de problematiek rondom krimp. Bijvoorbeeld door kleine subsidies te verlenen voor het verbouwen van woningen.
- ✓ *Heffingen:* de provincie Limburg past geen heffingen meer toe. Wel ligt er een idee over heffingen op nieuwbouw. Deze heffing is nog niet verder dan de ideefase. Heffingen zijn politiek niet populair in de tijd wanneer het economisch slecht gaat.
- ✓ *Transformatiefonds:* Het doel van dit fonds is de structurele leegstand terug te brengen. In het transformatiefonds zit 45 miljoen. 15 miljoen is door het Rijk ingelegd, 15 miljoen door de provincie en 15 miljoen door de regio Parkstad. De bedoeling is dat corporaties voor zichzelf gaan zorgen. Het fonds kan dan worden gebruikt voor het particuliere woningbezit. Woningen worden opgekocht en opgeknapt en de collectieve voorzieningen in de wijk worden er mee gefinancierd. Momenteel worden particuliere woningen gesloopt om leegstand terug te brengen (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011).

Juridische beleidsinstrumenten

De provincie Limburg maakt gebruik van de volgende juridische beleidsinstrumenten:

- ✓ *Convenanten:* de provincie Limburg heeft met het ministerie een covenant afgesloten. Er wordt geprobeerd afspraken te maken over de rijksinzet bij het aanpakken van de krimp in de provincie Limburg. Minister Donner heeft aangegeven dat de provincie Limburg geen financiële ondersteuning krijgt van de rijksoverheid. Het Rijk vindt krimp een (financieel) probleem van de provincie Limburg zelf. Minister Donner wil wel hulp bieden bij het vergaren van kennis met experimenten en het versoepelen van belemmerende regelgeving. De provincie blijft er echter op hameren dat het Rijk zich niet geheel mag terug trekken van de krimpgebieden, omdat het ook voor het Rijk van belang is dat de krimpgebieden goed functioneren. Daarom blijft de provincie beroep doen op het Rijk om financieel toch een bijdrage te leveren.
- ✓ *Structuurvisie:* de provincie Limburg is momenteel bezig met het opstellen van een structuurvisie. Verwacht wordt dat de structuurvisie over een jaar klaar is. De structuurvisie is er op gericht om te inventariseren wat de financiële implicaties zijn van krimp en om een beeld te creëren dat de provincie het niet alleen aan kan. De structuurvisie heeft juridische consequenties maar is primair toch een document waarbij een zelfbindend beleid neergelegd wordt (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011).

Wet ruimtelijke ordening

De provincie Limburg zet ook instrumenten in met betrekking tot de Wro. De structuurvisie is één van de juridische instrumenten die de provincie Limburg inzet om krimp te begeleiden. In een structuurvisie wordt duidelijk vastgelegd wat de krimpproblematiek inhoudt. De provincie zet nog een aantal andere juridische instrumenten in om krimp te begeleiden, te weten:

- ✓ *Zienswijzen*: Het indienen van zienswijzen bij bestemmingsplannen als provincie. Daarom is het makkelijk als een provincie een structuurvisie heeft vastgesteld want dan kan de provincie zich daar op beroepen met de zienswijze indienen. Dit is het meest zwakke instrument.
- ✓ *Proactieve aanwijzing*: Met het geven van een aanwijzing wordt ingegrepen in het gemeentelijke ruimtelijke beleid (Van Buuren et al., 2010, p. 388). De provincie Limburg kan regelen wat hij of zij wil. Dit instrument wordt echter niet veel meer toegepast door de provincie Limburg.
- ✓ *Reactieve aanwijzing*: Binnen een gemeentelijke bestemmingsplanprocedure kan iedereen, dus ook de provincie, zienswijzen indienen. Als een gemeente de zienswijzen van de provincie niet overneemt heeft de provincie het recht een reactieve aanwijzing te geven. Met een reactieve aanwijzing stelt de provincie delen van een bestemmingsplan buiten werking (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011).
- ✓ *Inpassingsplan*: Dit betekent dat de provincie de bestemmingsplan bevoegdheid overneemt van de gemeente. Een gemeente vraagt aan de provincie om een inpassingsplan vast te stellen, bijvoorbeeld als een project over meerdere gemeente gaat. Dit is het geval in Zuid Limburg. De provincie Limburg is in samenwerking met Parkstad Limburg de buitenring van Parkstad aan het realiseren (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011).
- ✓ *Anterieure overeenkomst/ posterieure overeenkomst*: in het vorige hoofdstuk is beschreven wat deze overeenkomsten inhouden. Hier wordt niet meer op de inhoud ingegaan van de overeenkomsten.

Nieuwe instrumenten

Momenteel wordt er gezocht naar nieuwe verdienmodellen. Een aantal jaren geleden werden er heel veel woningen en kantoren gebouwd. Dit waren de winstgevendste projecten. Momenteel gaat het niet meer op deze manier en door de economische crisis ligt de hele woning- en kantorenmarkt stil. De provincie Limburg is daarom op zoek naar een nieuw verdienmodel (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011).

Waarom geen verordening

De provincie Limburg hanteert geen provinciale ruimtelijke verordening. Dit had politieke redenen. Het is dan ook een politieke keuze geweest om geen verordening op te stellen. Nijmeijer had kritiek op de provincie Limburg. De provincie Limburg heeft de bestuurlijke keuze gemaakt om geen ruimtelijke verordening op te stellen maar in plaats daarvan zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt. Daarbij sloot de politiek de ogen voor de nadelen die zitten aan bestuurlijke afspraken. Er was gekozen voor bestuurlijke afspraken, omdat het makkelijker is en op deze manier kon meer maatwerk worden verricht. Tevens paste het niet binnen de Limburgse cultuur (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011). Sinds de gedeputeerde weg is en politieke verschuivingen hebben plaats gevonden, krijgt de provincie andere ideeën over krimp en de instrumenten die daarbij ingezet kunnen worden (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011). Momenteel is de provincie bezig met het ontwikkelen van een voorjaarsnota. Deze nota schakelt op deze manier om naar een provinciale ruimtelijke verordening. De provincie Limburg heeft enkele politieke redenen om alsnog een verordening op te stellen. Bijvoorbeeld om verwijten te voorkomen vanuit rechtsgeleerden zoals Nijmeijer, en vooral verwijten vanuit de regering te vermijden. De provincie Limburg wil dat het Rijk de provincie financieel ondersteunt. Het Rijk geeft aan dat de provincie Limburg niet optimaal gebruik maakt van het huidige instrumentarium van de Wro. Om die reden wil het Rijk de provincie financieel niet ondersteunen. Wanneer de provincie optimaal gebruik maakt van het instrumentarium van de Wro zou het Rijk eventueel subsidies aan de provincie verstrekken. Het Rijk dwingt de provincie dus om het instrumentarium van de Wro op een goede manier in te zetten (W. Sniedt, persoonlijke communicatie, 10 oktober, 2011).

Parkstad Limburg

Door Parkstad Limburg worden weinig communicatieve beleidsinstrumenten ingezet. Dit komt omdat Parkstad Limburg vindt dat de problematiek rondom krimp geheel duidelijk is bij gemeenten. Ook ziet Parkstad Limburg het niet als taak om gemeenten te informeren omtrent bevolkingsdaling. Parkstad doet niets aan het overbrengen van informatie met brekking tot krimp. Wel heeft Parkstad Limburg met het Rijk een pilot gestart (B. Jongerius, persoonlijke communicatie, 12 december, 2011).

Communicatieve beleidsinstrumenten

- ✓ *Pilot:* samen met het Rijk is Parkstad Limburg een pilot gestart om bedrijventerrein te herstructureren.

Economische beleidsinstrumenten

- ✓ *Herstructureringsvisie:* Parkstad Limburg heeft met het Rijk een convenant afgesloten. Het Rijk heeft 15 miljoen euro aan de regio verstrekt om herstructureringsprojecten te financieren.

Juridische beleidsinstrumenten

- ✓ *Vergunningenbeleid:* het vergunningenbeleid is veranderd door krimp. Er worden meer omgevingsvergunningen ingetrokken door Parkstad Limburg.
- ✓ *Retailstructuurvisie:* in de retailstructuurvisie wordt aangegeven hoeveel winkelruimte nodig is in de toekomst. Met deze structuurvisie kan Parkstad Limburg aantonen dat ondernemers momenteel niet verder mogen uitbreiden, of nieuwe winkelpanden mogen realiseren in krimp gemeenten, om leegstand te voorkomen/verminderen.
- ✓ *Structuurvisie besluit:* Parkstad heeft een structuurvisie vastgesteld voor het gehele gebied om aan te geven waar welke ontwikkelingen moeten komen. In het structuurvisie besluit wordt momenteel aandacht besteed aan het terugbrengen van plancapaciteit en het intrekken van bouwplannen in de regio Parkstad. Dit kan echter wel tot financiële risico's leiden (B. Jongerius, persoonlijke communicatie, 12 december, 2011).

Wet ruimtelijke ordening

Parkstad Limburg is geen vergunningverlenende instantie en handhaaft ook niet. Parkstad Limburg hanteert dan ook bijna geen instrumenten uit de Wro. Wel heeft Parkstad een structuurvisie opgesteld. Momenteel wordt ervan uit het Rijk een onderzoek gedaan in hoeverre de huidige wet ruimtelijke ordening bepalingen zijn opgenomen die het anticiperen op krimp onmogelijk maken (B. Jongerius, persoonlijke communicatie, 12 december, 2011).

Gemeente Heerlen

Gemeente Heerlen hanteert enkele beleidsinstrumenten om krimp te begeleiden. De volgende beleidsinstrumenten worden ingezet:

Communicatieve beleidsinstrumenten

- ✓ *Woningbouwprogrammering:* in de woningbouwprogrammering heeft de gemeente Heerlen aangegeven hoeveel woningen mogen worden gerealiseerd in een bepaald gebied. Momenteel ligt de woningbouw stil door de economische crisis en door de bevolkingsdaling.
- ✓ *Woonvisie:* gemeente Heerlen hanteert de regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg. Hierin staat aangegeven wat er in de toekomst mag worden gebouwd. In de woonvisie wordt rekening gehouden met krimp en woningbouw.
- ✓ *Experimenten:* op gemeentelijk niveau worden er kleine experimenten uitgevoerd. De gemeente Heerlen is momenteel bezig met het experimenteren met betrekking tot het samenvoegen van

woningen. Het uitgangspunt daarbij is, twee woningen slopen, één woning terug bouwen (G. Meijers, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2011).

Economische beleidsinstrumenten

- ✓ *Transformatie*: hierbij worden bijvoorbeeld kantoren getransformeerd naar woningen of andere functies (herbestemmingmogelijkheden) (G. Meijers, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2011).

Juridische beleidsinstrumenten

- ✓ *Structuurvisie besluit*: De gemeente Heerlen is momenteel bezig met het ontwikkelen van een nieuw instrument om overtollige bouwplannen weg te kunnen bestemmen. Dit zal vorm krijgen in een structuurvisie besluit. Er staan verschillende plannen op die woningbouwprogrammering, waar de gemeente vanaf wil. Deze plannen wil de gemeente niet jaren lang boven de markt laten zweven. Wanneer een gemeente een private overeenkomst heeft afgesloten met een projectontwikkelaar en de gemeente trekt de stekker uit het plan, kan de ontwikkelaar een financiële claim neerleggen omdat de ontwikkelaar inkomsten misloopt. De gemeente Heerlen is omtrent dit probleem een instrument aan het ontwikkelen om het risico van financiële claims van ontwikkelaars in te perken. Gemeenten kunnen dan toch de stekker uit een ongewenst plan trekken, zonder dat het tot grote financiële claims leidt. Door een structuurvisie besluit te nemen, waarin aangekondigd wordt dat de gemeente met bevolkingsdaling kampt en er dus te veel woningen in de gemeente aanwezig zijn, wordt op deze manier een stukje voorzienbaarheid gecreëerd naar marktpartijen. Momenteel is het structuurvisie besluit ter inzage gelegd. De raad van de Parkstad moet het plan uiteindelijk vaststellen en dat wordt naar verwachting eind 2011 vastgesteld. Als het besluit definitief is genomen door de Parkstad Raad, krijgen partijen met bouwplannen de tijd om binnen een bepaalde periode gebruik te maken van de bouwrechten. Doen die partijen dat niet, dan is de kans aanwezig dat die plannen, bij de eerst volgende planherzieningen, uit het bestemmingsplan worden gehaald. Indien dit instrument in gebruik genomen wordt, kunnen alle acht de gemeenten uit Parkstad gebruik maken van dit instrument (G. Meijers, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2011).
- ✓ *Retailstructuurvisie*: de retailstructuurvisie geeft koers naar een duurzame en vitale verzorgingsstructuur. Een koers die richting geeft aan de gezamenlijke opdracht aan overheden en marktpartijen om de retailstructuur voor te bereiden op een kanteling onder invloed van demografische ontwikkelingen (Parkstad Limburg, 2010, p. 3) (G. Meijers, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2011).

Wet ruimtelijke ordening

Gemeente Heerlen hanteert enkele instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening. De volgende instrumenten worden ingezet:

- ✓ *Bestemmingsplan*: De Wro verplicht elke gemeente om bestemmingsplannen op te stellen voor het hele grondgebied. Gemeente Heerlen houdt bij de actualisatie van de bestemmingsplannen meer rekening op het reduceren van woningen en houdt op deze manier meer rekening met krimp.
- ✓ *Structuurvisie besluit*: zoals eerder is vermeld hanteert de gemeente Heerlen een structuurvisie besluit om overtollige bouwplannen weg te bestemmen zonder grote financiële claims (Niet benutten omgevingsvergunningen intrekken) (G. Meijers, persoonlijke communicatie, 4 oktober 2011).

4.2 Noordoost Groningen

Provincie Groningen

Communicatieve beleidsinstrumenten

De provincie Groningen zet communicatieve beleidsinstrumenten in, om informatie over te brengen naar burgers, gemeenten, gemeenteraden en het Rijk. De volgende communicatieve beleidsinstrumenten worden ingezet door de provincie Groningen:

- ✓ *Persberichten*: De provincie Groningen maakt gebruik van persberichten om in de regio's en gemeenten meer bekendheid te geven en om de bewustwording te vergroten. Door middel van persberichten wil de provincie Groningen aandacht trekken voor bevolkingsdaling.
- ✓ *Lezingen/presentaties*: De provincie gaat naar verschillende gemeenten om lezingen en presentaties te houden over krimp en wat de consequenties zijn van krimp.
- ✓ *Folders en factsheets*: de provincie Groningen deelt informatie uit over bevolkingsdaling bij gemeenten maar ook voor burgers door middel van folders en factsheets. Er worden ook artikelen in de krant geplaatst met informatie over bevolkingsdaling in de provincie.
- ✓ *Krimpbeurs*: Er is een krimpbeurs georganiseerd waarbij allerlei instanties waren uitgenodigd om ervaringen uit te wisselen in relatie tot krimp.
- ✓ *Website*: Provincie Groningen maakt veel gebruik van de website vanmeernaarbeter.nl. Deze website geeft informatie over krimp in Nederland en krimp in de provincie Groningen. Ook heeft de provincie Groningen een eigen website waar alle informatie op staat over de ontwikkelingen met betrekking tot krimp.
- ✓ *Lobbyen*: Reguliere lobby richting Tweede Kamer, daarbij speelt de provincie in op de kameragenda's. Vanuit de provincie worden regelmatig gesprekken gevoerd met de Tweede Kamer, waarbij de provincie Groningen de nadruk legt rondom de krimpproblematiek, zodat de problematiek onder ogen komt bij het Rijk.
- ✓ *Experimenten*: In de krimpregio's zijn verschillende experimenten gestart om ervaringen op te doen met betrekking tot de aanpak voor het behoud van de leefbaarheid op het gebied wonen, zorg, welzijn en onderwijs, deels met ondersteuning van het Rijk (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011).

Economische beleidsinstrumenten

De provincie Groningen zet economische beleidsinstrumenten in om krimp aan te pakken. De instrumenten die worden ingezet door de provincie Groningen zijn vooral communicatief. Er worden vooral verruimende en beperkende instrumenten ingezet door de provincie Groningen. Maar op individueel niveau worden er ook instrumenten ingezet. De volgende economische beleidsinstrumenten worden ingezet door de provincie:

- ✓ *Fonds Subsidieregeling Reserve leefbaarheid krimpgebieden*: De provincie Groningen hanteert de subsidieregeling leefbaarheid en krimp. Deze subsidieregeling is bedoeld voor de uitvoering van de regionale woon- en leefbaarheidsplannen en voor experimenten te ondersteunen en financieren. Er is voor de periode 2011-2020 jaarlijks drie miljoen euro beschikbaar gesteld om de leefbaarheid op peil te houden in de provincie. De subsidieregeling is bedoeld voor gemeenten en maatschappelijke organisaties. Met de subsidieregeling is dus tot 2020 jaarlijks drie miljoen euro per jaar beschikbaar. De verdeling is als volgt:
 - a. Projecten Regionale woon- en leefbaarheidsplannen:
 - 1. Eemsdelta: € 1.000.000
 - 2. Oost-Groningen: € 1.000.000
 - 3. De Marne: € 300.000
 - b. Innovatieve projecten en experimenten € 500.000

c. Uitvoeringsbudget Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling € 200.000

- ✓ *Subsidies*: Door de provincie Groningen worden enkele subsidies verleend aan burgers om woningen op te knappen. Zodat de woningen er weer aangenaam uitzien.
- ✓ *Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)*: Voor het versterken en het verbeteren van de leefbaarheid in gebieden met een dalende bevolking, en het op peil houden van het voorzieningsniveau. De provincie Groningen heeft ervoor gekozen de beschikbare middelen voor stedelijke vernieuwing (ISV) in de periode 2010-2014 geheel in te zetten voor de drie krimpregio's in de provincie Groningen.
- ✓ *Programma Landelijk Gebied (PLG)*: dit programma wordt waar mogelijk ingezet voor krimpgerelateerde projecten in de krimpregio's. Voor Noord- en Oost-Groningen is per regio ongeveer € 15 miljoen beschikbaar. Dit bedrag is opgebouwd uit Europees, provinciaal en gemeentelijk geld en is beschikbaar tot 2013.
- ✓ *WaddenFonds*: ook financiële middelen uit het Waddenfonds kunnen worden ingezet voor krimpgerelateerde projecten in de Waddengemeenten (De Marne, Eemmond, Delfzijl). Het fonds geeft de mogelijkheid voor subsidiering van activiteiten rond thema's als landschap/cultuurhistorie en wonen/werken/recreëren.
- ✓ *Regionaal Transitiefonds*: De provincie Groningen wil samen met de gemeenten en de woningcorporaties de transformatie van de bestaande woningvoorraad voortzetten. Hierbij wil de provincie zich niet alleen beperken tot de sociale huursector (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011).

Voor de uitvoering van het beleid op het gebied van bevolkingsdaling wil de provincie bestaande doeluitkeringen en fondsen inzetten en nieuwe fondsen ontwikkelen. Er worden experimenten opgezet met nieuwe financiële arrangementen voor de verbetering van goedkope koopwoningen. Het huidige planningssysteem is gebaseerd op het accommoderen van groei, vooral van stedelijke functie. De inkomsten van gemeenten zijn immers mede gebaseerd op omvang, grondverkoop voor wonen en werken en opbrengsten uit onroerend goed. In een situatie van krimp is echter het omgekeerde het geval. Er worden noodzakelijk leegstaande gebouwen gesaneerd en de herinrichting van de openbare ruimte kost veel geld, terwijl de inkomsten dalen en er geen inkomsten zijn uit nieuwbouw van woningen.

Juridische beleidsinstrumenten

De provincie Groningen hanteert de volgende juridische beleidsinstrumenten:

- ✓ *Provinciale ruimtelijke verordening*: De provincie Groningen schept door middel van de verordening vooraf duidelijkheid over de provinciale belangen die gemeenten in hun ruimtelijke plannen in acht moeten nemen. Hierin wordt duidelijk rekening gehouden met de bevolkings- en huishoudensdaling. Artikel 4.7 uit de omgevingsverordening van de provincie bepaalt Groningen, dat de Gedeputeerde Staten de nieuwbouwuimte voor elke gemeente vaststellen (P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011). Dit artikel dwingt gemeenten in krimpgebieden om in bestemmingsplanregels de in het plan toegelaten nieuwbouw van woningen te becijferen (Nijmeijer, 2011, p. 189).
- ✓ *Convenanten*: de provincie Groningen maakt voor de krimpgebieden samen met de betrokken partners programma's met concrete maatregelen voor de herstructurering en de versterking van de regionale economie. Zo is onlangs het Woon- en Leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen gepresenteerd. De provincie Groningen wil met het Rijk convenanten afsluiten om de uitvoering van die maatregelen te ondersteunen. Daarmee verschuift het accent naar gezamenlijke beleidsuitvoering, waarbij de regio haar verantwoordelijkheid neemt, maar het Rijk volwaardig deelneemt. Essentiële elementen van zo'n covenant zijn stevige afspraken over financiën, regelgeving en maatregelen op het gebied van de economische vitalisering. Provincie Groningen

vraagt de coördinerend minister van BZK waar nodig andere departementen bij de voorbereiding van het convenant te betrekken. Ten slotte vraagt de provincie Groningen de Tweede Kamer de inzet wat betreft de convenanten te ondersteunen (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011).

- ✓ *Structuurvisie*: de provincie Groningen heeft een structuurvisie waarin de hoofdlijnen aangegeven zijn wat de voorgenomen ontwikkelingen zijn voor een gebied in de provincie Groningen (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011).
- ✓ *Provinciaal Omgevingsplan (POP)*: Het Provinciaal Omgevingsplan is een document dat is geïntegreerd, met daarin het omgevingsbeleid op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, water en ruimtelijke ordening (Moorlag, 2009, p. 3). Hierin houdt de provincie Groningen rekening met de bevolkingsontwikkelingen in de toekomst.

Wet ruimtelijke ordening

De provincie Groningen maakt, zo ver mogelijk, gebruik van het bestaande instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Zoals hierboven is aangegeven maakt de provincie Groningen gebruik van een structuurvisie en een provinciale ruimtelijke verordening. Echter vindt de provincie Groningen dat Provincies in Nederland weinig instrumenten ter beschikking hebben uit de Wet ruimtelijke ordening om krimp te begeleiden (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011). In de Wro-regelgeving zou eigenlijk expliciet opgenomen moeten worden dat planschade getoetst moet worden aan de verwachte krimp van de woningbehoefte. Hierdoor wordt de bewijslast voor gemeenten in krimpgebieden eenvoudiger en kan de hoogte van de planschade beter aansluiten bij de plaatselijke omstandigheden (zoals eerder is beschreven in het rapport van Renooy et al., 2011). Zo heeft de provincie Groningen onderzocht of ze met het bestaande instrumentarium uit de voeten konden of zouden er nog wat extra dingen aan toegevoegd moeten worden (E. Koole & P. Dieben, persoonlijke communicatie, 25 oktober, 2011).

4.3 Zeeuws Vlaanderen

Provincie Zeeland

Communicatieve instrumenten

De volgende communicatieve instrumenten zet de provincie Zeeland in voor krimp:

- ✓ *Notities/documenten*:
 - *Onverkende paden*: Zeeland hanteert het boek “Onverkende paden” als communicatief beleidsinstrument. Dat heeft de provincie Zeeland in februari 2008 opgesteld en gaat over de gevolgen van de bevolkingsontwikkeling voor Zeeland. Het heeft voor de provincie Zeeland heel veel op gang gebracht. Maar dat was niet voldoende. De provincie is op verschillende plaatsen geweest om presentaties te geven over de problematiek rondom krimp. Er zijn presentaties gegeven aan alle gemeenteraden, commissies, corporaties, scholen, vrouwenadviesgroepen enzovoort. In die presentaties vertelde de Provincie Zeeland het verhaal met betrekking tot krimp en de analyses wat er op de krimpende provincie afkomt. Na afloop ontstonden goede discussies. Met name de presentatie is voor specifieke doelgroepen heel erg belangrijk geweest voor de bewustwording.
 - *Op Pad*: In de visie “Op pad” zijn de plannen van de provincie voor de toekomst van Zeeland verwoord. De Zeeuwse agenda moet de komende tijd worden uitgewerkt in concrete activiteiten waarbij de overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisatie en burgers betrokken zijn. De activiteiten hebben tot veel publiciteit geleid (lokale omroepen en de krant). Kennis en informatieoverdracht is heel erg belangrijk.

- ✓ *Dialogo*: Het volgende communicatieve beleidsinstrument dat de provincie heeft gehanteerd is het traject “Nieuw!Zeeland”. In het traject Nieuw!Zeeland heeft de provincie gesproken met vertegenwoordigers uit alle geledingen van de Zeeuwse samenleving over de komende veranderingen met betrekking tot krimp. Dit ging door middel van dialogen, regionale bijeenkomsten en workshops over krimp. Het doel van deze bijeenkomsten was kennis verspreiden en bewustwording creëren. Op deze manier ontstaan er nieuwe ideeën om de problemen op te lossen. In september 2009 is het traject Nieuw!Zeeland afgesloten met presentaties van de Zeeuwse agenda.
- ✓ *Website*: Provincie Zeeland maakt veel gebruik van de website vanmeernaarbeter.nl. Deze website geeft informatie over krimp in Nederland en krimp in de provincie Zeeland.
- ✓ *Lobbyen*: Reguliere lobby richting Tweede Kamer, daarbij speelt de provincie in op de kameragenda's. Vanuit de provincie worden regelmatig gesprekken gevoerd met de Tweede Kamer, waarbij de provincie Zeeland de nadruk legt rondom de krimpproblematiek, zodat de problematiek onder ogen komt bij het Rijk.
- ✓ *Experimenten*: In de krimpregio's zijn verschillende experimenten gestart om ervaringen op te doen met de aanpak voor het behoud van de leefbaarheid op het gebied wonen, zorg, welzijn en onderwijs, deels met ondersteuning van het Rijk (L.G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september, 2011).

Economische beleidsinstrumenten

De provincie Zeeland vindt dat de economische beleidsinstrumenten nog teveel achter blijven op de rest van de beleidsinstrumenten die worden ingezet door de provincie. De volgende economische beleidsinstrumenten worden ingezet door de provincie Zeeland.

- ✓ *Subsidies*: Vanuit het Rijk is geld gestoken in de provincie voor het doen van experimenten en het opstarten van onderzoeken. Dat is nodig om iets op gang te brengen in de provincie. Er is 31 miljoen verstrekt aan de drie top krimpprovincies. Zeeland kreeg daar 1,5 miljoen euro van. Dat heeft te maken met de ernst van de problematiek. Het Rijk had gekeken naar de huishoudingsdaling, en de mate waarin de huishoudens dalen. Dat is in Eemsmond en Parkstad veel sterker aan de gang. Daarom heeft Zeeuws Vlaanderen in verhouding minder geld ontvangen. Die 1,5 miljoen wordt momenteel in Oostburg gestoken. Daar doet de provincie zelf ook nog 1,5 miljoen bij en gemeenten doen daar ook financiële middelen in. Op gemerkt werd door meneer Kaagman, dat er met geld veel van de grond kan komen. Als er geen geld zou zijn, gebeurt er ook niets. Het verschil met andere krimp provincies, is dat in Zeeuws Vlaanderen de corporaties weinig aandeel hebben in woningen. Er is veel particulier woning bezig. En de woningen van de corporaties staan er goed bij dus daar kan niets meer aan gedaan worden. En de provincie Zeeland heeft minder financiële ondersteuning van het Rijk gekregen.
- ✓ *Subsidies*: De provincie Zeeland geeft mensen subsidies om de woningen op te laten knappen. Revolverende Fondsen laag rente leningen. Hierbij kan voor 1 procent een lening afgesloten worden om de woning op te knappen.
- ✓ *Herverdelingssleutels/ Provincie Fonds*: Elke gemeente en provincie krijgen geld van het Rijk, alleen de hoeveelheid geld die een gemeente of provincie krijgt wordt berekend aan de hand van een verdeelsleutel. Er wordt dan bijvoorbeeld gekeken naar het aantal inwoners enzovoort, en daarbij is een krimpfactor bijgekomen. Waardoor een paar gemeenten in Zeeland meer geld hebben gekregen. Er is ook een nieuwe berekening voor het provinciefonds geweest en daar zit krimp ook heel nadrukkelijk als een factor in op het ruimtelijke ordenings en wonen vlak. Zeeland dacht dat ze 18 miljoen gekort zouden worden door het Rijk maar dat bleek 9 miljoen te zijn. Er zijn dus hele andere verdeelsleutels gehanteerd. Het geld wat de provincie dan krijgt, kan de

provincie aan vanalles uitgeven. Er is niet specifiek geld apart gehouden voor demografische krimp. Momenteel is er een nieuw college (per april 2011 nieuwe college van gedeputeerde). Het nieuwe college zet meer in op economische ontwikkelingen maar niet op het herstructureren van woningen (L.G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september, 2011).

Juridische beleidsinstrumenten

- ✓ *Convenant*: momenteel is de provincie met het Rijk bezig een convenant op te stellen over krimp. Daarmee verschuift het accent naar gezamenlijke beleidsuitvoering, waarbij de regio haar verantwoordelijkheid neemt, maar het Rijk volwaardig deelneemt. Essentiële elementen van zo'n convenant zijn stevige afspraken over financiën, regelgeving en maatregelen op het gebied van de economische vitalisering. Het convenant is naar verwachting november 2011 klaar zijn. Minister Donner kwam in november naar de provincie Zeeland om het convenant te tekenen. Provincie Zeeland maakt voor de krimpgebieden samen met de betrokken partners programma's met concrete maatregelen voor de herstructurering en de versterking van de regionale economie. Zo is onlangs het masterplan voorzieningen gepresenteerd. Meer hierover bij de gemeente Terneuzen.
- ✓ *Provinciale ruimtelijke verordening*: De provincie Zeeland schept door middel van de provinciale ruimtelijke verordening vooraf duidelijkheid over de provinciale belangen die gemeenten in hun ruimtelijke plannen in acht moeten nemen. Hierin wordt duidelijk rekening gehouden met de bevolkings- en huishoudensdaling.
- ✓ *Ge- en verboden*: Ge- en verboden worden ingezet in gebieden waar geen woningbouw mag worden gerealiseerd. Dit wordt meestal gedaan in de vorm van een verordening (L.G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september, 2011).

Wet ruimtelijke ordening

De provincie Zeeland maakt gebruik van instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening. De volgende instrumenten worden ingezet:

- ✓ *Provinciale Ruimtelijke verordening*: De provincie Zeeland schept door middel van de verordening vooraf duidelijkheid over de provinciale belangen die gemeenten in hun ruimtelijke plannen in acht moeten nemen. Hierin wordt duidelijk rekening gehouden met de bevolkings- en huishoudensdaling. Artikel 2.17 van de provinciale ruimtelijke verordening eist niet dat in de bestemmingsplanregels is becijferd hoeveel nieuwe woningen het plan toelaat. Weliswaar is geregeld dat nieuwe woningen in bestaand bebouwd gebied moeten worden opgericht, maar dat belet een uitbreiding van het aantal woningen in krimpgebieden niet (Nijmeijer, 2011, p. 189).
- ✓ *Structuurvisie*: provincie Zeeland heeft een structuurvisie – ook wel omgevingsplan genoemd - waarin de hoofdlijnen aangegeven zijn wat de voorgenomen ontwikkelingen zijn voor een gebied in de provincie Zeeland (L.G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september, 2011).

Gemeente Terneuzen en regio Zeeuws Vlaanderen

Communicatieve beleidsinstrumenten

De volgende communicatieve beleidsinstrumenten worden ingezet door de gemeente Terneuzen in relatie tot krimp (R. T. de Ruijter, persoonlijke communicatie, 20 oktober 2011):

- ✓ *Presentaties en lezingen*: Promotie van de gemeente/regio om eventueel inwoners naar de gemeente te lokken. Voorlichting over de demografische ontwikkelingen wordt niet gedaan door de gemeente Terneuzen. Maar door de pers staan de kranten tegenwoordig vol over de ontwikkelingen over de bevolkingsdaling.

- ✓ *Woonvisie*: Er wordt een woonvisie gemaakt door de gemeente Terneuzen. Naar verwachting zal die halverwege 2012 klaar zijn. Er is nu nog een oude woonvisie van kracht maar is niet toegespitst op de bevolkingsdaling.
- ✓ *Interim-beleid*: door de gemeente Terneuzen wordt er gesneden in de woningbouwprogrammering.
- ✓ *Lobbyen*: Er wordt gelobbyd richting Den Haag in de vorm van gesprekken met de Tweede Kamer.
- ✓ *Masterplan voorzieningen*: Masterplan Voorzieningen Zeeuws Vlaanderen is een project van de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen en is geïnitieerd en mede mogelijk gemaakt door de Provincie Zeeland. De Rijksoverheid volgt het project met belangstelling en heeft een deel van de projectkosten betaald. In het Masterplan zijn vier scenario's opgesteld die richting geven aan het toekomstig beleid met betrekking tot het voorzieningenniveau in Zeeuws Vlaanderen. De scenario's hebben betrekking op de ontwikkelingen vanaf nu tot op de langere termijn. Uiteraard kunnen de drie gemeenten afzonderlijk kiezen voor een eigen scenario. De scenario's zien er kort samengevat als volgt uit:

- Scenario 1: Alles blijft bij het oude, er vinden geen veranderingen plaats in het huidige voorzieningenniveau;
- Scenario 2: Voorzieningen worden meer bij elkaar en multifunctioneel aangeboden. Er wordt meer samengewerkt op kernniveau en geclusterd binnen de gemeente;
- Scenario 3: Elke gemeente beschikt over een eigen voorzieningenniveau dat past bij de omvang en het verzorgingsgebied. Beschikbaarheid en nabijheid zijn niet het leidend principe. Wel bereikbaarheid van voorzieningen. 'Kwantiteit gaat niet boven kwaliteit';
- Scenario 4: Kernen en gemeenten beschikken in dit scenario niet langer over een 'eigen' voorzieningsaanbod maar het aanbod wordt meer op regionaal niveau georganiseerd. Zeeuws Vlaanderen beschikt over een eigen voorzieningenaanbod dat nadrukkelijk is afgestemd op het overige aanbod in de omgeving (R. T. de Ruijter, persoonlijke communicatie, 20 oktober 2011).

De projectgroep heeft uiteindelijk het advies gegeven aan de drie gemeenten om te kiezen voor scenario 3. De drie gemeenten beraden zich op dit moment over een (mogelijk) gezamenlijke vervolgaanpak.

- ✓ *Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV)*: Na de adviezen van het Topteam Krimp van Dijkstal en Mans, heeft het Rijk meer focus gelegd op de regio Zeeuws Vlaanderen als zijnde een krimpgebied. De rijksoverheid heeft de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting ingeschakeld. Het SEV is een landelijke stuurgroep die zich bezig houdt om innovatieve antwoorden te ontwikkelen voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Dat doen ze door op zoek te gaan naar vernieuwende, grensverleggende en oplossingsgerichte ideeën. Deze ideeën worden uitgewerkt in experimenten. Het Rijk vond dat het SEV zich moest gaan bemoeien met de experimenten in de regio Zeeuws Vlaanderen. Er zijn toen ook drie pilotprojecten gestart. Die gezamenlijk worden gedragen door de Zeeuwse gemeenten (R. T. de Ruijter, persoonlijke communicatie, 20 oktober 2011).
 - Verpaupering tegen gaan. Hoe doen we het nu, kunnen we iets verbeteren. Hoe doen andere krimpgebieden het in Nederland? Ervaringen moeten worden uitgewisseld.
 - Andere mogelijkheid is woningen samenvoegen. Als dat mogelijk is, welke woningen moeten dan samengevoegd worden, in welke gebieden en welke obstakels kom je tegen.
 - Laatste pilot, leegstand in woningen maar ook voorzieningen. Hoe moet omgegaan worden met de leeg komende ruimten. Is er een mogelijkheid om daar nog iets in te vestigen en hoe hou je het leefbaar (R. T. de Ruijter, persoonlijke communicatie, 20 oktober 2011).

- ✓ *Experimenten:* Sas van Gent is een voorbeeld. Dit experiment is begeleid door het SEV. De gemeente Terneuzen en corporatie Woongood Zeeuws Vlaanderen zoeken (her)bestemming voor open ruimte (zowel gebouwen als buitenruimten) als gevolg van sloop en leegstand. In de nabije toekomst zal door sloop veel nieuwe ruimte ontstaan in de kern Sas van Gent. Slechts een klein deel van de 'nieuwe' open ruimte zal weer worden ingevuld. Voor de andere plekken moet een andere bestemming gezocht worden. Hierbij kan het gaan om kleinschalige tijdelijke/definitieve herinrichting die aansluit op de behoefte van de omgeving en die bijdraagt aan de kwalitatieve opwaardering van de woonomgeving. De gemeente Terneuzen heeft een 'catalogus' laten opstellen met mogelijkheden om vrijgekomen ruimte in te vullen. In Sas van Gent worden locaties uitgezocht waarvoor op interactieve wijze plannen worden ontwikkeld om de nieuwe open ruimte invulling te geven. Enkele voorbeelden zijn:
 - Het inrichten van open ruimte als moestuinen;
 - Vrijgekomen ruimte gebruiken om aangrenzende tuinen te vergroten of om het contact tussen dieren en kinderen te stimuleren;
 - Leegstaande gebouwen te gebruiken als ontmoetingsplek voor de buurt of door middel van beschilderde doeken om te toveren tot markante plekken;
 - Hergebruiken van puin van te slopen vastgoed in een puintuin;
 - Park dat door de bewoners zelf is ingericht.
 Het is nadrukkelijk de bedoeling dat vanuit de gemeenschap van Sas van Gent initiatieven ontstaan om tot invulling van de open ruimten te komen. De 'catalogus' dient als inspiratiebron en motivatie (L. G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september 2011).
- ✓ *Regionaal woningbouwprogramma Zeeuws Vlaanderen:* het regionaal woningbouwprogramma wordt momenteel uitgewerkt door de drie Zeeuws Vlaamse gemeenten (Hulst, Sluis en Terneuzen). Dit moet leiden tot een afgewogen product dat tevens als basis dient voor de verdeling van ISV-3 middelen (Zeeuws Vlaanderen, 2010).

Economische beleidsinstrumenten

✓ -

Juridische beleidsinstrumenten

✓ -

Wet ruimtelijke ordening

- ✓ *Bestemmingsplan:* De gemeente Terneuzen is een aantal bestemmingsplannen aan het actualiseren en daarbij wordt duidelijk rekening gehouden met de problematiek rondom de bevolkingsdaling. In plannen waar uitbreiding op de planning stond, worden die plaatsen niet bestemd voor woningbouw maar worden bestemd als groenvoorzieningen. Terughoudendheid in mogelijkheden tot woningbouw in bestemmingsplannen is er zeer zeker. Er worden soms ook bestemmingen waar woningbouw gepland stond terug getrokken (R. T. de Ruijter, persoonlijke communicatie, 20 oktober 2011).

4.4 Conclusie casestudie

In deze conclusie komt naar voren welk instrumentarium de drie Nederlandse top krimpprovincies inzetten om krimp te begeleiden. In het bijzonder wordt er aandacht besteed aan het instrumentarium van de Wro. Nijmeijer gaf aan dat de inzet van instrumenten binnen de context van de Wet ruimtelijke ordening, bruikbare regie-instrumenten zijn om krimp te begeleiden. Het gaat hier vooral om de provinciale ruimtelijke verordening. Hij concludeert dat een aanpak van krimp door middel van een weloverwogen inzet van het provinciale Wro-instrumentarium tot op heden ontbreekt. Onderzocht is, waarom tot op heden geen gebruik wordt gemaakt van de provinciale ruimtelijke verordening door sommige overheden in de drie Nederlandse krimpprovincies. Uit gesprekken met experts is daarbij gebleken dat niet alleen provincies op een goede manier het instrumentarium van de Wro moeten inzetten maar ook gemeenten dienen dat te doen. Gemeenten worstelen echter ook met problemen rondom bevolkingsdaling. De gemeente Heerlen is momenteel bezig met het ontwikkelen van een instrument om overvloedige bouwplannen weg te bestemmen zonder financiële gevolgen. In dit hoofdstuk wordt de laatste onderzoeksvraag beantwoord;

Op welke wijze wordt door de betrokken actoren binnen de bestuurlijke organisatie het instrumentarium van de Wro ingezet?

Provincie Limburg

Zoals in deze casestudie naar voren is gekomen, hanteert de provincie Limburg verschillende instrumenten om krimp in goede banen te leiden. In tabel 13 wordt overzichtelijk weergegeven welke beleidsinstrumenten de provincie Limburg inzet en welke instrumenten in de context van de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet. Opvallend is dat de provincie Limburg veel communicatieve beleidsinstrumenten inzet en weinig juridische beleidsinstrumenten. De provincie Limburg vindt het belangrijk om veel informatie te verstrekken aan burgers, gemeenteraden en het Rijk om de problemen die bevolkingsdaling met zich mee brengt goed in beeld te brengen. Als een probleem wat relatief nieuw is, goed in kaart wordt gebracht, kan er vroegtijdig in gespeeld worden op de problemen en kunnen problemen worden beperkt of zelfs voorkomen. Maar in de praktijk blijkt dat het probleem rondom krimp bij veel gemeenteraden nog niet goed op het netvlies staat en daardoor wordt er te laat gereageerd op het probleem. In de context van de Wro hanteert de provincie Limburg geen provinciale ruimtelijke verordening. Dit had politieke redenen en het is dan ook een politieke keuze geweest om geen verordening op te stellen. In de plaats daarvan heeft de provincie bestuurlijke afspraken gemaakt omdat het makkelijker is en op deze manier kan meer maatwerk worden verricht. Tevens paste het niet in de Limburgse cultuur. Momenteel wordt er een voorjaarsnota ontwikkeld. Deze nota schakelt op deze manier om naar een provinciale ruimtelijke verordening. De reden waarom momenteel aan een verordening gewerkt wordt is dat de provincie geen verwijten meer wil van rechtsgeleerden zoals Nijmeijer. De provincie Limburg zou dus beter gebruik moeten maken van het bestaande instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Verder maakt de provincie Limburg nog gebruik van een zienswijze, proactieve aanwijzing, reactieve aanwijzing en een inpassingsplan.

Provincie Groningen

Voor een effectieve aanpak van maatschappelijke opgaven, zoals de woonopgave in de krimpgebieden in Groningen, is het enerzijds noodzakelijk dat het regelinstrumentarium optimaal in orde is, en anderzijds dat bij de toepassing al het noodzakelijke uit de regels wordt gehaald. De provincie Groningen heeft al lange tijd te maken met een dalende bevolking en heeft nooit een sterke groei van de bevolking gekend. Provincie Groningen hanteert veel communicatieve en economische beleidsinstrumenten om krimp in goede banen te leiden. De inzet van juridische beleidsinstrumenten is veel minder en blijft achter op het

ander instrumentarium. Net als de provincie Limburg, vindt de provincie Groningen dat er nog steeds onvoldoende bekendheid is rondom bevolkingsdaling. De provincie blijft dat ook presentaties geven om informatie over te brengen. Ook hanteert de provincie experimenten om het beleid krimpproef te maken. De provincie Groningen stelt in tegenstelling tot de provincie Limburg in de context van de Wro, wel een provinciale ruimtelijke verordening op. De provincie vindt de provinciale verordening een goed en bruikbaar instrument om richting te geven aan de woningbouw in de provincie en om krimp in goede banen te leiden. De provincie Groningen houdt dus rekening met de bevolkingsdaling in de beleidsstukken. De provincie Groningen vindt dat de provincie op een goede gebruik maakt van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Echter zou het instrumentarium op een aantal punten moeten worden verduidelijkt of aangepast, door bijvoorbeeld in de Wro- regelgeving expliciet op te nemen planschade dat getoetst moet worden aan de verwachte krimp van de woningbehoefte.

Provincie Zeeland

De provincie Zeeland zet in vergelijking met de andere krimpprovincies in algemeenheid minder beleidsinstrumenten in. Omdat de bevolkingsdaling volgens het Topteam Krimp nog niet zo hard toeslaat als in de andere krimpprovincies heeft de provincie Zeeland nog niet veel instrumenten ontwikkeld om krimp in goede banen te leiden. De financiële middelen zijn er ook niet aanwezig. Net als de andere provincies vindt de provincie Zeeland het van belang om veel bekendheid te geven aan de krimpproblematiek. De provincie Zeeland doet dat niet aan de hand van het houden van presentaties maar heeft het op een andere manier gedaan. Namelijk door van het instellen van een dialoog Nieuw!Zeeland. Het doel van deze bijeenkomsten was kennis verspreiden en bewustwording creëren. Op deze manier ontstaan er nieuwe ideeën om de problemen op te lossen. In vergelijking met de andere krimpprovincies zet de provincie Zeeland veel juridische beleidsinstrumenten in. Ook maakt de provincie Zeeland gebruik van het specifiek juridisch instrument, te weten de Wro, maar niet zo concreet als de provincie Groningen. Provincie Zeeland hanteert net als de provincie Groningen een provinciale ruimtelijke verordening. Anders dan in Groningen, worden in de verordening van Zeeland geen concrete aantallen te bouwen woningen genoemd. In de provinciale ruimtelijke verordening houdt de provincie Zeeland dus wel degelijk rekening met de bevolkingsdaling nu en in de toekomst. In de structuurvisie die de provincie hanteert wordt in hoofdlijnen aangegeven welke ontwikkelingen er zullen plaats vinden in de toekomst in de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening en krimp.

Parkstad Limburg

Door Parkstad Limburg worden er weinig communicatieve en economische beleidsinstrumenten ingezet. De reden is, dat de problematiek rondom krimp geheel duidelijk en goed wordt opgepakt door gemeenten. Parkstad als regio doet niets aan het overbrengen van informatie met brekking tot krimp. Samen met het Rijk heeft Parkstad Limburg een pilot gestart om bedrijventerreinen te herstructureren. Parkstad Limburg hanteert bijna geen instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening omdat Parkstad Limburg geen vergunningverlenende instantie is. Parkstad hanteert een structuurvisie voor het gehele gebied om aan te geven waar welke ontwikkelingen moeten komen.

Gemeente Heerlen

Gemeente Heerlen zet in verhouding even veel communicatieve, economische en juridische beleidsinstrumenten in. Gemeente Heerlen hanteert geen communicatieve beleidsinstrumenten in de vorm van communicatie en informatie overdracht maar de gemeente geeft specifiek bouwaantallen aan. In de woonvisie wordt duidelijk aangegeven wat de gemeente in de toekomst gaat doen met betrekking tot de woningbouw (en voorzieningen) in relatie tot krimp. De gemeente Heerlen gaat er van uit dat de problematiek rondom bevolkingsdaling bekend en duidelijk is in de gemeente. In de context van de Wro maakt de gemeente Heerlen gebruik van het instrumentarium van de Wro. In het bestemmingsplan wordt rekening gehouden met de bevolkingsdaling en het aantal te bouwen woningen. Tevens is de gemeente Heerlen momenteel bezig met het ontwikkelen van een nieuw instrument om overtollige bouwplannen weg te bestemmen, zonder dat er grote financiële claims ontstaan. De gemeente Heerlen wil niet meer massaal bouwen maar de nieuwbouw beperken tot de behoefte die er is in de gemeente.

Regio Zeeuws Vlaanderen

Het belangrijkste communicatie instrument van Zeeuws Vlaanderen is de nota “Kwaliteit door samenwerking, creativiteit en slagkracht – actieprogramma bevolkingsontwikkelingen Zeeuws Vlaanderen”. De nota bevat acties en achtergronden over de demografische veranderingen waar Zeeuws Vlaanderen mee te maken gaat krijgen. Een andere belangrijk communicatie beleidsinstrument is het Masterplan Voorzieningen Zeeuws Vlaanderen. Dat is een project van de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen en is geïnitieerd en mede mogelijk gemaakt door de Provincie Zeeland. De Rijksoverheid volgt het project met belangstelling en heeft een deel van de projectkosten betaald. In het Masterplan zijn vier scenario's opgesteld die richting geven aan het toekomstig beleid met betrekking tot het voorzieningenniveau in Zeeuws Vlaanderen. De scenario's hebben betrekking op de ontwikkelingen vanaf nu tot op de langere termijn. De gemeenten dienen op te treden als uitvoerende organen. Verder hanteert de regio Zeeuws Vlaanderen weinig economische instrumenten en geen juridische beleidsinstrumenten dus ook geen instrumenten uit de Wro. De reden hiervoor is dat de regio Zeeuws Vlaanderen geen wettelijk vastgelegde regio is en dus geen bevoegdheden heeft om bestemmingsplannen of dergelijke plannen vast te stellen. Echter is voorgesteld om als stuurgroep voor de nota ‘Kwaliteit door samenwerking, creativiteit en slagkracht – actieprogramma bevolkingsontwikkelingen Zeeuws Vlaanderen’ het gezamenlijk overleg van de drie colleges van B&W van de Zeeuws Vlaamse gemeente te gebruiken. De verantwoordelijk gedeputeerde wordt hier voor uitgenodigd. De provincie Zeeland is sinds enkele jaren actief op het gebied van de demografische ontwikkelingen. De provincie ziet zichzelf als initiator, ondersteuner en aanjager van acties die Zeeland klaar maken voor de nieuwe demografische toekomst.

Gemeente Terneuzen

Opvallend aan de gemeente Terneuzen is dat de gemeente alleen communicatieve beleidsinstrumenten inzet om krimp in goede banen te leiden. De gemeente is gericht op het uitvoeren van de taken van Zeeuws Vlaanderen en van de provincie Zeeland. De gemeente treedt vaak op voor de regio Zeeuws Vlaanderen. De gemeente hanteert echter wel het juridische instrument het bestemmingsplan, maar is niet specifiek gekoppeld aan krimp.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven welke instrumenten de krimpprovincies inzetten om krimp te begeleiden.

Beleids- instrumenten	Krimpprovincies		
	Limburg	Groningen	Zeeland
Communicatief	✓ Lobbyen ✓ Brieven ✓ Factsheets ✓ Websites ✓ Lezingen/presentatie ✓ Experimenten	✓ Persberichten ✓ Lezingen/presentaties ✓ Folders en factsheets ✓ Krimpbeurs ✓ Website ✓ Lobbyen ✓ Experimenten	✓ Notities ✓ Dialoog ✓ Website ✓ Lobbyen ✓ Experimenten
Economisch	✓ Stimuleren van bedrijvigheid (vitale economie) ✓ Infrastructuur op orde ✓ Toekomstbestendig en hoogwaardig onderwijs ✓ Goed werkende woningmarkt ✓ Subsidies ✓ Heffingen ✓ Transformatiefonds	✓ Fonds Subsidieregeling Reserve leefbaarheid krimpgebieden ✓ Subsidies ✓ Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing ✓ Programma Landelijk Gebied ✓ WaddenFonds ✓ Regionaal Transitiefonds	✓ Subsidies ✓ Herverdelingsleutel Provincie Fonds
Juridisch	✓ Convenanten ✓ Structuurvisie (retail)	✓ Provinciale ruimtelijke verordening ✓ Convenanten ✓ Structuurvisie ✓ Provinciaal Omgevingsplan	✓ Ge- en verboden ✓ Provinciale ruimtelijke verordening ✓ Convenant ✓ Omgevingsplan
Instrumenten Wet ruimtelijke ordening	✓ Zienswijze ✓ Proactieve aanwijzing ✓ Reactieve aanwijzing ✓ Inpassingsplan	✓ Provinciale ruimtelijke verordening ✓ Structuurvisie	✓ Provinciale ruimtelijke verordening ✓ Structuurvisie (Omgevingsplan)

Tabel 13. Overzicht beleidsinstrumenten

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven welke instrumenten de krimpregio's inzetten om krimp te begeleiden.

Beleids- instrumenten	Krimpregio's		
	Parkstad Limburg	Eemsdelta	Zeeuws Vlaanderen
Communicatief	✓ Pilot	✓ -	✓ Experimenten ✓ Lobbyen ✓ Masterplan voorzieningen ✓ Actieprogramma bevolkingsontwikkelingen Zeeuws Vlaanderen
Economisch	✓ -	✓ -	✓ Regionaal woningbouwprogramma Zeeuws Vlaanderen
Juridisch	✓ Vergunningenbeleid ✓ Herstructureringsvisie ✓ Retailstructuurvisie ✓ Structuurvisie ✓ Convenant	✓ -	✓ -
Instrumenten Wet ruimtelijke ordening	✓ (Deel)structuurvisies	✓ -	✓ -

Tabel 14. Overzicht beleidsinstrumenten

De regio Eemsdelta heeft een stuurgroep ingesteld zoals eerder is vermeld in het onderzoek. J. Huiszoon vertegenwoordigd de regio Eemsdelta. Echter kon hij geen antwoord geven op de vragen met betrekking tot dit onderzoek over de beleidsinstrumenten en de instrumenten in de context van de Wet ruimtelijke ordening. Daarom ontbreekt informatie over de regio Eemsdelta met betrekking tot het instrumentarium. Voor de regio Zeeuws Vlaanderen was dat hetzelfde maar omdat de gemeente Terneuzen vaak optreedt als vertegenwoordiger voor de regio Zeeuws Vlaanderen heeft R. de Ruijter ook informatie kunnen geven voor de regio.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven welke instrumenten de krimpgemeenten inzetten om krimp te begeleiden.

Beleids- instrumenten	Krimp gemeenten		
	Heerlen	Delfzijl	Terneuzen
Communicatief	✓ Woningbouwprogrammering ✓ Woonvisie ✓ Experimenten	✓ -	✓ Presentaties en lezingen ✓ Woonvisie ✓ Interim-beleid ✓ Lobbyen ✓ Masterplan voorzieningen ✓ Stuurgroep Experimenten - Volkshuisvesting (SEV)
Economisch	✓ Transformatie	✓ -	✓ -
Juridisch	✓ Structuurvisie (besluit) ✓ Retailstructuurvisie	✓ -	✓ -
Instrumenten Wet ruimtelijke ordening	✓ Bestemmingsplan ✓ Structuurvisie besluit	✓ -	✓ Bestemmingsplan

Tabel 15. Overzicht beleidsinstrumenten

Gemeente Delfzijl wilde geen medewerking verlenen aan het onderzoek.

Samenvattend worden er veel communicatieve beleidsinstrumenten ingezet door de krimpprovincies omdat de kennis betreffende krimp nog onvoldoende op het netvlies staat bij gemeenten, gemeenteraden, burgers enzovoort. Alle drie de krimpprovincies zijn momenteel nog veel bezig met het informeren van gemeenteraden, burgers en andere institutionele actoren. Daardoor kan er vroegtijdig worden ingespeeld op de problemen die ontstaan door bevolkingsdaling en kunnen problemen worden beperkt of zelfs voorkomen. Provincies en eventueel het Rijk hebben voornamelijk de rol om goed te plannen en dit door te spelen naar gemeenten die kampen met bevolkingsdaling. In het kader van krimp wordt door de regio's en gemeenten thans meer gevoeld voor een uitvoeringsgerichte aanpak, dan voor het maken van visies. Echter vinden de krimpprovincies dat het Rijk de bevolkingsdaling actiever moet aanpakken. Tevens is dit ook al vaker aangeduid door middel van persberichten. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft kritiek op het beleid van de regering voor krimpregio's zoals Parkstad. Een meerderheid van de Tweede kamer vindt dat de regering zich veel actiever moet opstellen om de gevolgen van de bevolkingsdaling op te vangen. De regering lijkt te weinig doordrongen van urgentie van de problematiek. In het algemeen zetten provincies en gemeenten het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening in om krimp aan te pakken. Echter pleiten gemeenten dat de bestemmingsplannen flexibeler moeten zijn om beter in te kunnen spelen op de actuele ontwikkelingen in een gemeenten. De aanleiding van het onderzoek was gelegen in de veronderstelling dat vooral provincies krimp moeten aanpakken aan de hand van de provinciale ruimtelijke verordening. Maar in de loop van het onderzoek bleek dat niet alleen provincies worstelen met de problemen rondom bevolkingsdaling maar ook gemeenten worstelen met problemen rondom bevolkingsdaling. Dit bleek uit een gesprek met een expert van de gemeente Heerlen. Momenteel is de gemeente bezig met het ontwikkelen van een instrument om overtollige bouwplannen weg te bestemmen, zonder dat er grote financiële schadeclaims ontstaan. Concluderend is het dus niet alleen de taak voor provincies om krimp te begeleiden maar ook op lokaal niveau dient beleid opgesteld en uitgevoerd te worden.

5. Conclusies

5.1 Inleiding

Nadat achtereenvolgens de opzet van het onderzoek is beschreven, het theoretische kader uiteen is gezet en de casestudie aanbod is gekomen, volgen nu de onderzoeksbevindingen. In dit afsluitende hoofdstuk worden conclusies getrokken betreffende het probleem dat aan het begin van het onderzoek geconstateerd is. Doordat verwacht wordt dat de bevolking de komende jaren zal afnemen, zal dit gevolgen hebben voor onder andere de woningmarkt. Nijmeijer gaf aan dat de inzet van instrumenten binnen de context van de Wro, bruikbare regie-instrumenten zijn om krimp in goede banen te leiden. Het gaat hier met name om de provinciale ruimtelijke verordening. Nijmeijer constateerde dat een aanpak van krimp door middel van een weloverwogen inzet van het provinciale Wro instrumentarium tot op heden ontbreekt. Het onderzoek heeft zich dan ook voornamelijk gericht op de krimpprovincies. In de loop van het onderzoek is daarbij uit gesprekken met experts gebleken dat niet alleen provincies op een goede manier het instrumentarium van de Wro moeten inzetten maar ook gemeenten dienen dat te doen. Gemeenten worstelen echter ook met problemen rondom bevolkingsdaling. In dit onderzoek is naar voren gekomen waarom het provinciale Wro instrumentarium niet optimaal wordt ingezet door enkele overheden. Tevens zal in dit hoofdstuk in de vorm van conclusie een terugkoppeling plaatsvinden naar de drie centrale vragen die aan het begin van dit onderzoek gesteld is, namelijk:

- ✓ *Hoe ziet de bestuurlijke organisatie eruit waarmee lokale actoren willen anticiperen op krimp in de drie Nederlandse krimpregio's?*
- ✓ *Welke instrumenten kunnen worden gebruikt om krimp te begeleiden en hoe kan daarbinnen de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet?*
- ✓ *Op welke wijze wordt door de betrokken actoren binnen de bestuurlijke organisatie het instrumentarium van de Wro ingezet?*

Allereerst zal in de vorm van conclusies antwoord gegeven worden op de centrale vragen van dit onderzoek. Er zullen ook nog enkele aanbevelingen gedaan worden. Tot slot wordt het onderzoek afgesloten met een kritische reflectie over beperkingen van eigen onderzoek en resultaten.

5.2 Conclusie

Het gehele regelinstrumentarium voor woningbouw is afgestemd op meer en meer bouwen. Nu de demografische krimp is ingezet in sommige gebieden in Nederland, en op termijn zal overgaan in structurele daling, zou het instrumentarium voor woningbouw aangepast. Het ontbreken van instrumenten om krimpbeleid te voeren is een probleem voor overheden. Elke gemeente in Nederland wilde graag bouwen, er werd daardoor teveel gebouwd. Daardoor is leegstand ontstaan. Gelet op de nieuwe rol- en taakverdeling, zijn er beleidsinstrumenten nodig om de knelpunten op te kunnen lossen en de opgaven uit te kunnen voeren. Een vraagstuk waar momenteel veel krimpgebieden mee worstelen, is het verminderen van het toekomstig aanbod aan woningen. Momenteel is de Rijksoverheid bezig met het vereenvoudigen en bundelen van het omgevingsrecht in één omgevingswet. De omgevingswet zou krimpbestendig moeten zijn zodat deze beter inzetbaar is voor krimpgebieden. Gemeenten hebben veel woningplannen in ontwikkeling die in periode van groei zijn vastgelegd in het bestemmingplan. Gemeenten willen in tijden van krimp af van die overtollige bouwplannen en willen deze wegbestemmen zonder grote financiële gevolgen.

De eerste onderzoeksvraag in deze master thesis was:

- ✓ *Hoe ziet de bestuurlijke organisatie eruit waarmee lokale actoren willen anticiperen op krimp in de drie Nederlandse krimpregio's?*

Uit de rapportages van het Topteam Krimp blijkt dat alle drie de krimpprovincies op een andere manier bestuurlijk zijn georganiseerd. De provincie Limburg heeft de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan het agenderen van het vraagstuk van bevolkingsdaling op nationaal niveau. Na de adviezen van het Topteam krimp heeft de provincie Limburg verschillende adviezen overgenomen en is de bestuurlijke organisatie verandert. Het Topteam krimp heeft er voor gezorgd dat krimp op de landelijke agenda kwam te staan waardoor er meer aandacht is ontstaan voor bevolkingsdaling in Limburg maar ook in de andere twee top krimpprovincies. Het kabinet heeft besloten de Wgr plusregio's met ingang van 1 januari 2013 op te heffen om de bestuurlijke drukte terug te dringen. Met het Pact van Parkstad is het grotendeels ingevuld maar omdat het Pact op vrijwillige basis is opgesteld zijn afspraken niet meer afdwingbaar, waardoor de samenwerking geen wettelijke grondslag heeft. Hierdoor gaat de bestuurlijke organisatie een stap achteruit. Vervolgens adviseerde het Topteam dat de provincie Limburg een driemanschap moest instellen. In plaats van een driemanschap heeft de provincie Limburg een onafhankelijke voorzitter van de Parkstad raad benoemd. De onafhankelijke voorzitter vervult een deel van het driemanschap en neemt voor een deel de aanbevelingen van het topteam over. Parkstad Limburg kiest een onafhankelijk voorzitter, omdat bij de uitvoering van het regioprogramma een bruggenbouwer nodig is, die bestuurlijke hobbels kan slechten en knelpunten oplost. Tevens hanteert Parkstad Limburg een eigen actieplan bevolkingsdaling waarin gedefinieerd staat dat het vraagstuk bevolkingsdaling goed moeten worden aangepakt. Verder heeft de provincie Limburg in het verlengde van het Topteam de commissie Deetman ingesteld. Wat het Topteam krimp had geadviseerd, heeft de commissie Deetman in een groot aantal stappen verder opgepakt, en op deze manier de aanbevelingen van het Topteam meegenomen in het rapport. De provincie Groningen kent drie krimpregio's binnen de provincie Groningen. Iedere regio heeft een stuurgroep ingesteld om toe te zien op de uitvoering van de aanbevelingen van het Topteam Krimp. De stuurgroepen zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van de woningbouwplannen. Echter heeft de samenwerking geen wettelijke grondslag zoals in Parkstad Limburg. De stuurgroepen zijn ingesteld omdat deze meer bekend zijn met de lokale situatie in de regio. Tevens hebben de stuurgroepen van alle drie de regio's in de provincie Groningen een regionaal woon- en leefbaarheidsplan opgesteld omdat hierin duidelijke afspraken staat wat de regio moet doen om de kwaliteit te waarborgen. Naast de adviezen van het Topteam Krimp heeft de provincie Groningen een actieplan bevolkingsdaling opgesteld omdat de samenhang en complementariteit met groeigebieden en de gebieden waarvoor een stabilisatie gewenst is, nog niet geheel in evenwicht is. De provincie Groningen heeft uiteindelijk veel adviezen van het Topteam overgenomen. De provincie Zeeland hanteert geen officieel beleid voor krimp. De bestuurlijke organisatie is enigszins veranderd na de adviezen van het Topteam Krimp. De stuurgroep waar het Topteam Krimp een aanbeveling voor had gedaan, is een jaar na de adviezen van het Topteam krimp ingesteld om de samenwerking beter te laten verlopen tussen de gemeenten onderling. Op het gebied van samenwerking is na de adviezen van het Topteam een duidelijke vooruitgang geboekt. Echter wordt de samenwerking momenteel nog bemoeilijkt door de economische crisis. De provincie Zeeland heeft niet alle aanbevelingen en adviezen overgenomen. In vergelijking met de andere twee krimpprovincies heeft het Topteam krimp voor de provincie Zeeland de minste adviezen uitgebracht omdat de bevolkingsdaling nog niet hard optreedt in de ogen van Dijkstal en Mans. Door toerisme en recreatie blijft de regio nog aantrekkelijk.

De tweede onderzoeksvraag in de master thesis was:

- ✓ *Welke instrumenten kunnen worden gebruikt om krimp te begeleiden en hoe kan daarbinnen de Wet ruimtelijke ordening worden ingezet?*

Het instrumentarium uit de beleidswetenschap is goed toepasbaar voor een adequate aanpak van krimp, ondanks het feit dat veel wetten en regels ontstaan zijn in een periode van groei. De volgende communicatieve beleidsinstrumenten kunnen ingezet worden om krimp te begeleiden:

- Voorlichting: Provincies geven presentaties en voorlichting over krimp aan gemeenten, burgers en andere institutionele actoren. Provincies kunnen voorlichting geven door middel van het geven van lezingen bij gemeenten of in buurthuizen waar lokale burgers samen komen.
- Reclame: Door middel van reclame - bijvoorbeeld factsheets uitbrengen - kan een gemeente informatie overbrengen aan burgers over de krimpproblematiek in de regio. Tevens kunnen experimenten opgezet worden in krimpgebieden.
- Lobbyen: De overheid kan van het lobby-instrument gebruik maken om de beleidsdoelstellingen te realiseren zoals de provincies bij de rijksoverheid doen. Provincies kunnen met de Rijksoverheid met regelmaat bijeenkomen om te praten en te brainstormen over de problematiek rondom krimp.

De volgende economische instrumenten kunnen worden gebruikt om krimp te begeleiden:

- Subsidies: Subsidies zijn gericht op gedragsveranderingen in positieve zin. Subsidies werken prijsverlagend zoals subsidies voor woningisolatie of het verfraaien van een woning. In krimpgebieden kunnen provincies of gemeenten subsidies verlenen aan burgers om woningen op te knappen en aan te passen, zodat gebieden niet verpauperen en in een neerwaartse spiraal terecht komen.
- Heffingen: Heffingen zijn ook gericht op gedragsveranderingen maar dan in negatieve zin. Het gaat bijvoorbeeld om bestrijding van milieubelastend gedrag zoals het lozen van afvalwater. Gemeenten kunnen in krimpregio's heffen op woningen die niet worden opgeknapt. Hier treedt lastenverhoging op. Dit beleidsinstrument heeft een negatief imago.

De volgende juridische beleidsinstrumenten kunnen worden gebruikt om krimp in goede banen te leiden:

- Convenanten: Convenanten en contracten zijn meerzijdige gedragsnormen en worden op basis van vrijwilligheid aangegaan. In de krimpprovincies kunnen provincies en de Rijksoverheid convenanten opstellen waarin duidelijke afspraken staan opgesteld, hoe er om gegaan kan worden met bevolkingsdaling.
- Verordening: Het beïnvloeden van gedrag van de burger door middel van het instrument verplicht, verboden of juist toestaan, zoals wettelijke voorschriften of verordeningen. Provincies kunnen verordeningen vaststellen, hiermee scheppen provincies vooraf duidelijkheid over de provinciale belangen die gemeenten in de ruimtelijke plannen in acht moeten nemen. In een verordening kan worden aangegeven dat gemeenten op bepaalde locaties geen woningbouw mogen realiseren en meer rekening moeten houden met de bevolkingsdaling.
- Vergunning: Vergunningen zijn een individuele vorm van het juridisch instrumentarium. Vergunningen worden per uitzonderlijk geval verleend, zoals een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning. Gemeenten in krimpgebieden kunnen het verlenen van vergunningen terug brengen, zodat er minder woningen worden gerealiseerd.

De Wet ruimtelijke ordening is een specifiek juridisch beleidsinstrument. Het instrumentarium van de Wro is goed toepasbaar voor een adequate aanpak van krimp. De bestaande regelgeving biedt mogelijkheden en staat een redelijke effectieve aanpak van krimpvraagstukken niet op essentiële punten in de weg. Het instrumentarium van de Wro zou op een aantal punten moeten worden aangepast, daardoor kan de gebruiksvriendelijkheid van de regels tot een betere en effectievere aanpak leiden. Het Rijk kan, in de context van de Wro, gebruik maken van de Rijksstructuurvisie. Hiermee kan het Rijk in hoofdlijnen aangeven wat de voorgenomen ontwikkelingen zullen zijn van een gebied. Gekoppeld aan krimp kan het Rijk aangeven dat in een bepaald gebied geen woningbouw meer mag worden gerealiseerd. Provincies kunnen gebruik maken van een provinciale structuurvisies, een provinciale verordening een projectbesluit en een inpassingsplan. De drie Nederlandse krimpprovincies kunnen gebruik maken van de provinciale ruimtelijke verordening om krimp aan te pakken en regels vaststellen met betrekking tot de uitbreiding

van de bestaande woningvoorraad. De drie top krimpprovincies kunnen bijvoorbeeld in de provinciale ruimtelijke verordening aangeven dat gemeenten in de bestemmingsplanregels de in het plan toegelaten nieuwbouw van woningen te becijferen. De provinciale verordening is daarom een geschikt instrument om in te zetten in relatie tot krimp. In de structuurvisie kunnen de krimpprovincies in hoofdlijnen aangeven wat de voorgenomen ontwikkelingen zijn voor een bepaald gebied in de provincie. In relatie tot krimp kunnen de top krimpprovincies in Nederland de structuurvisie gebruiken om in een gebied waar krimp hard toeslaat geen bebouwing meer toe te staan en meer gericht zijn op de bestaande woningvoorraad. Gemeenten kunnen in de context van de Wro gebruik maken van de anterieure en de posterieure overeenkomsten en van de gemeentelijke structuurvisie en de bestemmingsplannen. Op gemeente niveau zijn de bestemmingsplannen het meest geschikte instrument om in te zetten voor het begeleiden van krimp. Gemeenten kunnen voor gebieden die met bevolkingsdaling te maken hebben in hoofdlijnen aangeven dat er geen of beperkte nieuwbouw mag worden gerealiseerd. Gemeenten hebben veel plannen in ontwikkeling die in periode van groei zijn vastgelegd in het bestemmingplan. Gemeenten willen in tijden van krimp af van die overtollige bouwplannen en willen deze wegbestemmen zonder grote financiële gevolgen. Momenteel is er een ontwikkeling gaande waarbij gemeenten niet meer altijd bang hoeven te zijn dat er financiële gevolgen ontstaan als zij overtollige bouwplannen wegbestemmen. Schadeloos wegbestemmen kan bij passieve risicoaanvaarding. Een redelijk handelende en denkende eigenaar dient rekening te houden met de kans dat het planologische regime ter plaatse in negatieve zin zou wijzigen. Er kan dus schade ontstaan voor de desbetreffende eigenaar als er bouwplannen worden wegbestemd. De Wro biedt dan voor de eigenaar de mogelijkheid om bij de gemeente een verzoek tot schadevergoeding in te dienen. Voor krimpgebieden zou in dat geval strenger getoetst moeten worden op de verwachte woningbehoefteontwikkeling, voor het toekennen van schadevergoeding. De schade voor de eigenaar ontstaat door veranderende omstandigheden in de markt, waardoor de vervallen bouwmogelijkheid weinig waarde meer heeft. Het wegbestemmen is dan een gevolg van overheidshandelen/falen, en het waardeverlies is weer het gevolg van een veranderende omstandigheid in de markt. Dit behoort tot het normaal maatschappelijke risico van een ondernemer. Hoewel hiermee bij het vaststellen van de schade op grond van de huidige wet al rekening kan worden gehouden, zou het goed zijn als de Wro dit onderwerp expliciet regelt door bijvoorbeeld een nuancering aan te brengen in het begrip 'normaal maatschappelijk risico' (artikel 6.2 Wro) en dit in te vullen voor krimpgebieden. Hierdoor wordt de bewijslast voor gemeenten in krimpgebieden eenvoudiger, kan de hoogte van de toe te kennen planschade beter aansluiten bij de plaatselijke omstandigheden.

De derde en laatste onderzoeksvraag in deze master thesis was:

- ✓ *Op welke wijze wordt door de betrokken actoren binnen de bestuurlijke organisatie het instrumentarium van de Wro ingezet?*

Niet door alle drie de krimpprovincies wordt het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening op een goede manier ingezet. Nijmeijer had kritiek op de provincie Limburg. Hij gaf aan dat de inzet van instrumenten binnen de context van de Wro, bruikbare regie-instrumenten zijn om krimp te begeleiden. Het gaat met name om de provinciale ruimtelijke verordening. Nijmeijer constateerde dat een aanpak van krimp door middel van een weloverwogen inzet van het provinciale Wro instrumentarium tot op heden ontbreekt. Zo blijkt dat de provincie Limburg geen provinciale ruimtelijke verordening hanteert. Dit had politieke redenen en het is dan ook een politieke keuze geweest om geen verordening op te stellen. In de plaats daarvan heeft de provincie bestuurlijke afspraken gemaakt omdat het makkelijker is en op deze manier kan meer maatwerk worden verricht. Tevens paste het niet in de Limburgse cultuur. Momenteel wordt er een voorjaarsnota ontwikkeld. Deze nota schakelt op deze manier om naar een provinciale ruimtelijke verordening. De reden waarom momenteel aan een verordening gewerkt wordt is dat de

provincie geen verwijten meer wil van rechtsgeleerden zoals Nijmeijer. De provincie Limburg zou beter gebruik moeten maken van het bestaande instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Verder zet de provincie Limburg het volgende instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening in: zienswijze, proactieve aanwijzing, reactieve aanwijzing en een inpassingsplan. De provincie Groningen zet het instrumentarium van de Wro in om krimp in goede banen te leiden. De provincie Groningen stelt in tegenstelling tot de provincie Limburg wel een provinciale ruimtelijke verordening op. De provincie vindt de provinciale verordening een goed en bruikbaar instrument om richting te geven aan de woningbouw in de provincie en om krimp in goede banen te leiden. In artikel 4.7 uit de omgevingsverordening van de provincie Groningen, staat dat de Gedeputeerde Staten de nieuwbouwruijnte voor elke gemeente vaststellen. Dit artikel dwingt gemeenten in krimpgebieden om in bestemmingsplanregels de in het plan toegelaten nieuwbouw van woningen moeten becijferen. Tevens vindt de provincie Groningen dat de provincie goed gebruik maakt van het bestaande instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Echter zou het bestaande instrumentarium op een aantal punten moet worden verduidelijkt of aangepast door in de Wro- regelgeving expliciet op te nemen planschade dat getoetst moet worden aan de verwachte krimp van de woningbehoefte. Aan de andere kant vindt de provincie Groningen dat provincies in Nederland niet veel instrumenten tot hun beschikking hebben om krimp in goede banen te leiden. Het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening zou volgens de provincie Groningen ook wel iets uitgebreid mogen worden, door bijvoorbeeld in de Wro- regelgeving expliciet op te nemen planschade dat getoetst moet worden aan de verwachte krimp van de woningbehoefte. De provincie Zeeland zet het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening in om krimp te begeleiden. De provincie Zeeland hanteert net als de provincie Groningen een provinciale ruimtelijke verordening. De verordening van de provincie Zeeland eist in artikel 2.17 niet dat in de bestemmingsplanregels becijferd is hoeveel nieuwe woningen het plan toelaat. Weliswaar is geregeld dat nieuwe woningen in bestaand bebouwd gebied moeten worden opgericht, maar dat belet een uitbreiding van het aantal woningen in krimpgebieden niet. Anders dan in Groningen, worden in de verordening van Zeeland geen concrete aantallen te bouwen genoemd noch wordt daarvoor in de verordening naar andere beleidsstukken verwezen. In de provinciale ruimtelijke verordening houdt de provincie Zeeland wel degelijk rekening met de bevolkingsdaling nu en in de toekomst. In de structuurvisie, die de provincie hanteert, wordt in hoofdlijnen aangegeven welke ontwikkelingen er zullen plaats vinden in de toekomst in de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening en krimp. In het algemeen zetten provincies en gemeenten het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening in om krimp aan te pakken. Echter pleiten gemeenten dat de bestemmingsplannen flexibeler moeten zijn om beter in te kunnen spelen op de actuele ontwikkelingen in een gemeenten. De aanleiding van het onderzoek was gelegen in de veronderstelling dat vooral provincies krimp moeten aanpakken aan de hand van de provinciale ruimtelijke verordening. Maar in de loop van het onderzoek bleek dat niet alleen provincies worstelen met de problemen rondom bevolkingsdaling maar ook gemeenten worstelen met problemen rondom bevolkingsdaling. Dit bleek uit een gesprek met een expert van de gemeente Heerlen. Momenteel is de gemeente bezig met het ontwikkelen van een instrument om overvloedige bouwplannen weg te bestemmen, zonder dat er grote financiële schadeclaims ontstaan. Concluderend is het dus niet alleen de taak voor provincies om krimp te begeleiden maar ook op lokaal niveau dient beleid opgesteld en uitgevoerd te worden.

Aanbevelingen

Zoals in de conclusie naar voren is gekomen wordt niet door alle drie de krimpprovincies het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening op een goede manier ingezet om krimp te begeleiden. Dit had verschillende redenen. Provincie Groningen geeft aan dat provincies in Nederland niet veel instrumenten van de Wro kunnen inzetten omdat er maar een beperkte keuze is. Het instrumentarium van de Wro zou uitgebreid moeten worden, waarbij meer instrumenten bruikbaar moeten zijn van

krimpgebieden. De Wro moet ook flexibeler zijn voor krimpgebieden. De Wet ruimtelijke ordening zou aangepast moeten worden in krimpgebieden door in de Wro- regelgeving expliciet op te nemen planschade dat getoetst moet worden aan de verwachte krimp van de woningbehoefte. Bestemmingsplannen en verleende omgevingsvergunningen geven rechten om woningen te bouwen. Het opheffen van deze bouw mogelijkheden vergt een lange tijd van zorgvuldige voorbereiding. Enerzijds kunnen gedurende de werking van deze bouwstop geen verleende vergunningen voor woningen worden uitgevoerd en dus geen woningen worden toegevoegd. Anderzijds kan de overheid het ruimtelijk beleid en het beleid over wonen en vergunningen herijken en opnieuw vaststellen. In dit onderzoek is onderzocht wat de mogelijkheden waren om het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening in te zetten bij het begeleiden van krimp. Wellicht is het mogelijk om verder te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om het instrumentarium daadwerkelijk aan te passen op krimpgebieden. Ook zou het Rijk krimp actiever op moeten pakken. Dat zou kunnen door meer landelijke bekendheid te geven aan de problematiek rondom krimp. Het Rijk zou ook een beleidsnota kunnen opstellen waarin staat beschreven hoe provincies en gemeenten om kunnen gaan met bevolkingsdaling. Waardoor provincies en gemeenten meer worden aangestuurd en betrokken worden door het Rijk. Tevens ligt de kennis meer bij provincies en kan het Rijk leren van provincies. Het Rijk lijkt ook nog te weinig door drongen van de urgentie van de problematiek rondom krimp. Aangezien provincie veel kennis hebben, kunnen de krimp provincies het Rijk informeren. Dat wordt al wel gedaan in de vorm van lobbyen, maar dat zou nog meer en actiever kunnen.

5.3 Kritische reflectie

Deze master thesis wordt afgerond met een kritische reflectie. In deze reflectie wordt kritisch een korte beschouwing gegeven van het verloop van het onderzoek en de beperkingen die naar voren kwamen.

Algemeen

Tijdens het hele onderzoek ben ik goed begeleid. Mijn begeleider las zorgvuldig het onderzoek. Hij gaf ook altijd goede feedback zodat ik daar mee aan de slag kon. Vragen werden op tijd beantwoordt en er was genoeg tijd om mijn onderzoek uit te voeren. Ik heb ook zelfstandig kunnen werken waardoor ik mijn eigen tempo heb kunnen bepalen en mijn eigen draai heb kunnen geven aan het onderzoek.

Onderzoeksvoorstel

Het onderzoek is gestart op 1 februari 2011. Daarvoor was al enige tijd gestoken in het bedenken van een leuk en interessant onderwerp. Graag wilde ik onderzoek doen naar bevolkingsdaling maar ik wist nog niet precies hoe ik dat vorm moest gaan geven. Er zijn namelijk al veel verkennende onderzoeken gedaan naar de effecten en gevolgen van krimp. Met mijn begeleider is veel gebrainstormd over de mogelijkheden. Uit de brainstormsessies kwamen nuttige ideeën naar voren. Mijn begeleider vertelde dat professor Nijmeijer bezig was met een onderzoek naar krimp en Wet ruimtelijke ordening. Professor Nijmeijer heeft in maart 2011 een column uitgebracht met de mededeling dat de drie Nederlandse krimprovincies tot op heden slecht gebruik maken van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening, met name de provinciale ruimtelijke verordening. Mijn begeleider stelde voor of ik iets met dit onderzoek wilde gaan doen. Het leek me meteen heel interessant. Daarom is besloten om daar onderzoek naar te gaan doen. Allereerst is gestart met een literatuurstudie. Het onderzoek is mede ontstaan dankzij ideeën van meneer Nijmeijer en uit de expertmeeting van 9 juni 2011. Uit de literatuurstudie is een onderzoeksvoorstel ontstaan. Toen het onderzoeksvoorstel er lag kon gestart worden met het daadwerkelijke onderzoek.

Literatuurstudie

Nadat het onderzoeksvoorstel goed gekeurd was, is aan de hand van de rapportages van het Topteam Krimp, gestart met de bestuurlijke organisatie in kaart te brengen van de drie Nederlandse krimpprovincies. Op deze manier werd een duidelijk beeld geschetst hoe de bestuurlijke organisatie was in de krimpgebieden en hoe met bevolkingsdaling werd omgegaan. Vervolgens is gestart met het theoretisch kader en is de beleidsinstrumenten theorie beschrijven. 9 juni 2011 had professor Nijmeijer een expertmeeting georganiseerd waarvoor ik ook was uitgenodigd. Ik heb de verslaglegging gedaan tijdens de expertmeeting. De informatie die ter sprake kwam tijdens de expertmeeting was van belang voor het onderzoek. Het was dan ook erg leerzaam en interessant om bij de expertmeeting aanwezig te zijn.

Theoretisch kader

De beleidsinstrumenten theorie die gehanteerd is in het onderzoek, was goed toepasbaar voor het onderzoek. De theorie heeft inzichtelijke gemaakt welke beleidsinstrumenten overheden kunnen inzetten. De theorie heeft verder niets veranderd of teweeg gebracht. De theorie was een goed hulpmiddel om inzichtelijke te maken welke beleidsinstrumenten gehanteerd kunnen worden door overheden om krimp te begeleiden. De instrumenten(theorie) is gekoppeld aan het vraagstuk van het onderzoek. Het was lastig om een koppeling van de theorie naar krimp te maken. Door de goede hulp van mijn begeleider is het allemaal goed verlopen. De theorie onderscheidt drie soorten instrumenten waardoor het overzichtelijk werd welke beleidsinstrumenten overheden kunnen inzetten om krimp te begeleiden. Tijdens het onderzoek is nog een overweging gemaakt om de doorwerkingstheorie te hanteren in het onderzoek, om te analyseren hoe de beleidsinstrumenten doorwerken naar hogere of lagere overheden. Het onderzoek zou dan te complex worden, daarom is besloten om deze theorie niet in het onderzoek toe te voegen. Deze theorie had ook geen toegevoegde waarde voor het onderzoek. Na een lange literatuurstudie en het theoretisch kader goed in kaart gebracht te hebben kon gestart worden met het maken van interviewvragen en het maken van afspraken met experts.

Interviews

Samen met mijn begeleider is een goede lijst met interviewvragen ontstaan. Toen de interviewvragen waren goedgekeurd door mijn begeleider, kon vervolgens gestart worden met het plannen van interviews. Opvallend was dat iedereen heel erg behulpzaam was en graag aan het onderzoek wilde meewerken. Meestal kon dan ook op korte termijn een interview ingepland worden. Met uitzondering van de gemeente Delfzijl, die geen medewerking wilde verlenen. Van alle interviews zijn geluidsopnames gemaakt en vervolgens uitgewerkt tot een samenvatting van het interview. De kern van de interviews is in de bijlage terug te vinden. Tijdens de interviews werd op alle vragen een antwoord gegeven maar sommige informatie was vertrouwelijk. Daar is dan ook zeer zorgvuldig mee omgegaan. Door middel van de diepte interviews heb ik zeer gedetailleerde informatie verkregen.

Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek vindt zijn relevantie op maatschappelijk en wetenschappelijke vlak. De wetenschappelijke relevantie heeft betrekking op het slecht gebruik maken van het bestaande instrumentarium van de Wro door krimpprovincies. Nijmeijer (2011) gaf aan een kans te zien om krimp te begeleiden met behulp van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke verordening, in het bijzonder de provinciale ruimtelijke verordening. De aanleiding van het onderzoek was gelegen in de veronderstelling dat vooral provincies krimp moeten aanpakken aan de hand van de provinciale ruimtelijke verordening. Maar in de loop van het onderzoek bleek dat niet alleen provincies worstelen met de problemen rondom bevolkingsdaling maar ook gemeenten worstelen met problemen rondom bevolkingsdaling. Dit bleek uit een gesprek met

de gemeente Heerlen en uit het rapport van van Renooy et al., dat november 2011 is uitgebracht. Op dat moment was het onderzoek al ver gevorderd en waren alle interviews afgenomen. Het rapport is uitgebracht omdat de huidige omgevingswet belemmerd kan werken voor een effectief ruimtelijke beleid in regio's met bevolkingsdaling. De omgevingswet zou krimpbestendig moeten worden. Voor het onderzoek was het rapport interessant, daarom is er nog in het rapport van Renooy et al., verdiept en inzichtelijk gemaakt wat in het rapport naar voren kwam. Concluderend is het dus niet alleen de taak voor provincies om krimp te begeleiden maar ook op lokaal niveau dient beleid opgesteld en uitgevoerd te worden.

Literatuurlijst

Aedesnet, 2010. Vinddatum 7 februari 2011, op

<http://www.aedesnet.nl/content/artikelen/nieuws/2009/04/WWI-en-BZK-kondigen-rijksbeleid-krimp-aan.xml>

Binnenlands bestuur (2010). *Krimpgemeenten blijven bedrijven werven*. Vinddatum 21 februari 2011, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/krimpgemeenten-blijven-bedrijven-werven.465049.lynkx>.

3 december 2010.

Binnenlands bestuur (2011). *Dé krimpregio bestaat niet*. Vinddatum 14 februari 2011, op <http://forum.binnenlandsbestuur.nl/home/all/opinie/de-krimpregio-bestaat-niet.698912.lynkx>

(9 februari 2011).

Blummel, P. (2010). *De provincie aan zet! Een vergelijkend onderzoek naar het provinciaal detailhandelsbeleid en de handelswijze van provincies bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen*. Nijmegen. Masterthesis Radboud Universiteit Faculteit Managementwetenschappen, opleiding planologie.

Brand, J. van den, Gelder, E. van, & Sandick, H. van (2008). *Handreiking grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bressers, J. Th. A. & Jong, P. de & Klok, P. J. & Korsten, A. F. A. (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Uitgeverij Van Gorcum, Assen.

Broekhuis, P. & Kaagman, L. & Lopez-Steveldmans, S. (2008). *Op Pad! LnO drukkerij, Zeeland*. Uitgeverij Provincie Zeeland.

Bruijn, J. A. de & Heuvelhof, E. F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Houten.

Buitelaar, E. & Bregman, A. & Broek, L. van den & Evers, D. & Galle, M. & Meijer, T. & Sorel, N. (2012). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening; tweede rapportage*. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag februari 2012.

Buuren, P. van & Gier, A.J.J. de & Nijmeijer, A.G.A. & Robbe, J. (2010). *Hoofdpijnen ruimtelijke bestuursrecht. Achtste druk*. Uitgeverij Kluwer juridisch.

Cammen, H. van der & Klerk, L. de. (2003). *Ruimtelijke ordening van grachtengordel tot vinexwijk. Zesde druk*. Uitgeverij het Spectrum, Houten.

Cobouw (2011). *Regierol krimpprovincies komt nog niet uit de verf*. Vinddatum 16 maart 2011, op <http://www.cobouw.nl/nieuws/algemeen/2011/03/15/regierol-krimpprovincies-komt-nog-niet-uit-de-verf>

Companen (2010). *Tussen droom en daad... Regelknelpunten woonbeleid krimpgebieden*. Arnhem, 1 december 2010.

Dam, F. van & Groot, C. de & Verwest, F. (2006). *Krimp en ruimte bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. NAI Uitgevers, Rotterdam. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2006.

Deetman (2011). *Ruimte voor waardevermeerdering. Eindrapportage Adviescommissie Deetman, bevolkingskrimp Limburg*. 18 februari 2011.

Dijkstal, H. & Mans, J. (2009). *Krimp als structureel probleem, rapportage Topteam Krimp voor Parkstad Limburg*. Amersfoort, september 2009.

Dijkstal, H. & Mans, J. (2009). *Consequenties van demografische ontwikkelingen in Zeeland, rapportage Topteam Krimp voor Zeeland*. Amersfoort, oktober 2009.

Dijkstal, H. & Mans, J. (2009). *Krimp als structureel probleem, rapportage Topteam Krimp voor Groningen*. Amersfoort, november 2009.

Eemsdelta, (2011). *Eemsdelta leeft. Woon- en leefbaarheidplan Eemsdelta. Vinddatum 13 juli 2011 op www.eemsdeltaleeft.nl*

Gedeputeerde Staten (2010). *Provinciale Woonvisie – ontwerp. Ontwerp voor GS d.d. 5 oktober 2010*.

Gedeputeerde Staten (2011). *Provinciale Woonvisie*. 1 februari 2011, Maastricht.

Groen, M. de & Klaver, J.F.I. & Renooy, P.H. (2009). *Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte*. Regionaalplan beleidsonderzoek. Den Haag, 2009

Gerrichhauzen, L. & Dogterom, J. (2007). *Krimp als kans*. Gerrichhauzen en Partners. Advies, management en training bij veranderingsprocessen in stedelijke gebieden. Dordrecht 11 juni 2007.

Heuvel, J. H. J. van den (1998). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Uitgeverij LEMMA, Utrecht.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (1998). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap. Zevende druk*. Uitgeverij Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Kaagman, L. (2008). *Onverkende paden. Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw*. 7 februari 2008.

Kei Kenniscentrum (2010). *Kei-overzicht: Krimp*. Samengesteld door: KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing.

Kei kenniscentrum (2011). Vinddatum 17 februari 2011, op http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=3196

Kei Kenniscentrum (2011). Vinddatum 7 februari 2011, op http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=2470

Kei Kenniscentrum (2010). *Rijksbeleid tegen gevolgen bevolkingskrimp*. Vinddatum 10 februari 2011, op http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=6380

Kenniscentrum voor bevolkingsdaling en beleid (2011). Vinddatum 15 februari 2011, op <http://www.bevolkingsdaling.nl/Default.aspx?tabid=1343>

Kennisplein Krimp (2011). Vinddatum 11 februari 2011, op <http://www.vanmeernaarbeter.nl/>

Klinkers, L. & Hovens, P & Derks, W. (2009). *Krimp-en-de-regels, over beleid en regels die het bestrijden van effecten van bevolkingsdaling hinderen*. Rapport in opdracht van provincies Groningen, Zeeland en Limburg. Geleen, 2009.

Latten, J. & Musterd, S. (2009). *De nieuwe groei heet krimp. Een perspectief voor Parkstad Limburg*. Nicis Institute. Februari 2009.

Limburg, vinddatum 2 december 2011 op http://www.ikcro.nl/php/redirect.php?url=www.l1.nl/content/5483451/regering_moet_bevolkingsdaling_actiever_aanpakken

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2009). *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling*. November 2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2011). *Interbestuurlijke voortgangsrapportage Bevolkingsdaling*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, (2011). *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*. Den Haag ND.

Moorlag, W. (2009). *Provinciaal Omgevingsplan*. 17 juni 2009, Groningen.

Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (2010). Vinddatum 22 februari 2011, op <http://www.vanmeernaarbeter.nl/nnb/nationaal-netwerk-bevolkingsdaling>

Nijmeijer, A.G.A. (2011). *Provinciale ruimtelijke verordening en de aanpak van krimp*. Tijdschrift voor bouwrecht nr. 3, 188-189.

Parkstad Limburg (2010). *Retailstructuurvisie 2010- 2020 Parkstad Limburg Concept eindrapportage*. Heerlen, 8 september 2010.

Parkstad Raad (2006). *Regionale Woonvisie op Hoofdlijnen. Parkstad Limburg 2006 – 2010. Parkstad Limburg geeft Ruimte!* 11 december 2006

Planbureau voor de leefomgeving (2010). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening*. Den Haag/Bilthoven.

Planbureau voor de leefomgeving (2010). *Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp*.

Poel, W. de & Nieuwkoop, T. van, & Wagenveld, T. (2008). *Literatuurscan Bevolkingskrimp: Ruimtelijke gevolgen, oplossingen en strategieën*. Directie communicatie, afdeling Kennis en Maatschappij.

Provincie Groningen (2009). *Omgevingsverordening Provincie Groningen*. 17 juni 2009. Groningen.

Provincie Groningen (2010). *Kijk op krimp. Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010-2013*. Provincie Groningen, december 2010.

Provincie Limburg (2011). Vinddatum 23 mei 2011 op <http://www.woonvisielimburg.nl/home>

Provincie Zeeland (2010). *Provinciale ruimtelijke verordening Zeeland*. 30 juni 2010 Provinciale Staten.

Provincie Zeeland (2011). Vinddatum 29 augustus 2011 op <http://provincie.zeeland.nl/wonen/bevolking/>

Renooy, P. (2009). *Regels zitten krimp niet in de weg*. In: Aedes-magazine, 21/2009.

Renooy, P. & Oude Ophuis, R. & Aarminkhof, H. & Brouwer, A. (2011). *Op weg naar een krimpbestendige omgevingswet: Toetspunten voor het voorontwerp*. Regioplan beleidsonderzoek. Amsterdam, november 2011.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob) & Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) (2008). *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*. Maart 2008.

Rijksoverheid (2009). *Topteam Krimp: 'Zeeuws Vlaanderen, ontwikkel integrale gebiedsvisie'*. Vinddatum 2 maart 2011, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/10/22/topteam-krimp-zeeuws-vlaanderen-ontwikkel-integrale-gebiedsvisie.html>

Rijksoverheid (2008). *Wet ruimtelijke ordening*. Vinddatum 2 mei 2011 op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening/wet-ruimtelijke-ordening>

Saunders, M., Lewis, Ph. & Thornhill, A., (2008), *Methoden en technieken van onderzoek*, Amsterdam: Pearson Education Benelux.

SBO, 10 mei 2010. *Topteam Krimp: Krimp als structureel probleem*. Vinddatum 1 maart 2011, op <http://www.onderwijsarbeidsmarkt.nl/publicaties/2010/topteam-krimp-krimp-als-structureel-probleem/>

Schaar, J. van der & Wildt, R. de (2010). *Groei en krimp in het noorden. Opgaven en armslag van de woningcorporaties in de drie noordelijke provincies*. November 2010. RIGO Research en Advies BV.

SER (2011). *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*. 19 januari 2011.

Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) (2012). *Flexibele bestemmingsplannen*. Vinddatum 28 februari 2012 op http://www.sev.nl/nieuws/nieuws.asp?code_nws=1833.

Trouw, 2011. *Regio's geven nieuwbouw te veel ruimte*. Vinddatum 26 april 2011 op <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/1879611/2011/04/23/Regio-s-geven-nieuwbouw-te-veel-ruimte.dhtml>

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007) *Het ontwerpen van een onderzoek. Vierde druk*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Verwest, F. & Sorel, N. & Buitelaar, E. (2008). *Regionale krimp en woningbouw, omgaan met transformatieopgave*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2008.

Verwest, F. & Dam, F. van (2010). *Demografische krimp en regionale economie. Rooilijn*. Jaargang 43. Nr. 7 P. 508 – 513.

Verwest, F. & Dam, F. van (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland*. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011). Vinddatum 28 februari 2011, op <http://www.vng.nl/krimp>

Wet ruimtelijke ordening (2011). Vinddatum 13 december 2011, op <http://www.wetruimtelijkeordening.net/page.php?3>

Zeeuws Vlaanderen (2010). *“Kwaliteit door samenwerking, creativiteit en slagkracht – actieprogramma bevolkingsontwikkelingen Zeeuws Vlaanderen”*. Gemeente Hulst, Sluis, Terneuzen en provincie Zeeland. December 2010.

Bijlagen

Bijlage I Aanbevelingen Topteam Krimp

Hoofddijn aanbevelingen Parkstad Limburg

Het Topteam concludeert dat voor het succesvol ter hand nemen van de krimpopgave, een extra voorziening is vereist ten opzichte van de huidige bestuurskracht in de Regio Parkstad Limburg. Op basis van die conclusie en gezien de bijzondere problematiek in Parkstad Limburg, is de kern van de aanbevelingen van het Topteam aan het Parkstad Bestuur het instellen van een driemanschap dat met gezag verantwoordelijkheid neemt voor het oppakken van onderstaande aanbevelingen. Het Topteam adviseert dit driemanschap samen te stellen vanuit vertegenwoordigers uit het gebied, te weten: een onafhankelijke voorzitter op persoonlijke titel en twee leden, aan te wijzen door het Parkstad Bestuur. Dit driemanschap dient ruimte te krijgen van de betrokken gemeentebesturen om daadkrachtig te kunnen opereren op tevoren afgebakende terreinen. Dat betekent ook dat gemeenteraden op afstand functioneren. Succesvol opereren van dit driemanschap vereist actieve ondersteuning vanuit de gemeenten in Parkstad Limburg, de provincie Limburg en de rijksoverheid. Daaronder verstaat het Topteam ook de bereidheid van gemeenten, provincie en rijksoverheid om de benodigde financiële middelen vrij te maken. Daarbij acht het Topteam het niet onredelijk dat provincie en Rijk als voorwaarde voor hun bijdrage formuleren dat de Regio Parkstad Limburg daadwerkelijk bestuurlijke doorzettingsmacht organiseert (Ministerie van BZK, 2009).

Hoofddijn aanbevelingen Zeeland

Het Topteam adviseert de gemeenten van Zeeuws Vlaanderen (Terneuzen, Hulst en Sluis) en de provincie Zeeland allereerst om op korte termijn de samenwerking tussen partijen te versterken door het instellen van een stuurgroep. Deze stuurgroep neemt met gezag de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de aanbevelingen in dit rapport. De stuurgroep moet er op toezien dat er een integrale gebiedsvisie wordt ontwikkeld voor Zeeuws Vlaanderen voor de komende 25 jaar, dat er een concreet uitvoeringsprogramma wordt ontworpen, dat er een bestuursovereenkomst wordt opgesteld, dat er een programmamanager en een projectteam wordt opgericht, dat er een woonvisie op het niveau van Zeeuws Vlaanderen wordt ontwikkeld en dat al deze plannen worden vertaald naar de gemeentelijke situatie. Tevens adviseert het Topteam om, in samenwerking met onderwijs- en zorginstellingen, in beeld te brengen welke voorzieningen nodig zijn op welk schaalniveau en om een financiële raming te maken van de gevolgen van bevolkingsdaling voor de thema's onderwijs, zorg en welzijn. Ook zou de stuurgroep het bedrijfsleven nadrukkelijk moeten betrekken en de grensoverschrijdende samenwerking moeten bevorderen. Succesvol opereren van de stuurgroep vereist, volgens het Topteam, actieve ondersteuning vanuit de gemeenten en de provincie. Zowel gemeenten als provincie dienen proactief aan te geven welke steun zij kunnen verlenen, zowel op het gebied van financiën als voor de inzet van menskracht. Daarnaast dienen partijen een actieve rol te spelen bij de ontwikkeling van de integrale gebiedsvisie, het uitvoeringsprogramma en de Bestuursovereenkomst (Ministerie van BZK, 2009).

Hoofddijn aanbevelingen Groningen

De krimpsituatie in de regio's Noordoost- en Oost-Groningen is urgent en bijzonder. De situatie in deze krimpregio's vereist een urgente en bijzondere aanpak, door gemeenten, de regio's, de provincie en het Rijk. Gezien de bijzondere problematiek in Noordoost en Oost Groningen, adviseert het Topteam de provincie Groningen een Provinciaal Actieplan Krimp op te stellen. In dit plan dient niet alleen aandacht te zijn voor de krimpregio's in Groningen. Ook de samenhang en complementariteit met groeigebieden en de gebieden waarvoor een stabilisatie is voorzien, dienen hierbij aan bod te komen. Het Topteam adviseert verder de gemeenten in de Eemsdelta en de provincie Groningen om voor de ontwikkeling en uitvoering van het woon- en leefbaarheidsplan (zoals afgesproken in het Pact Regio Eemsdelta) een adequate samenwerkingsvorm in te richten, om daadwerkelijk te komen tot een woon- en leefbaarheidsplan en de uitvoering daarvan. Daarnaast beveelt het Topteam de provincie Groningen aan de samenwerking in Oost Groningen proactief te stimuleren. Verder wordt aanbevolen om in een transformatieplan de sloop- en transformatieopgave preciezer in beeld te brengen en daarbij onderscheid te maken tussen reguliere transformatieopgaven en krimpgerelateerde opgaven, om een bestuursovereenkomst te ontwikkelen en om het bedrijfsleven nadrukkelijker te betrekken. Aan Eemsdelta adviseert het Topteam tot slot om ook een stuurgroep in te stellen om toe te zien op de uitvoering van de aanbevelingen (Ministerie van BZK, 2009).

Expertmeeting bevolgingskrimp

Donderdag 9 juni 2011

14:00 – 17:00 uur

Radboud Universiteit Nijmegen

Deelnemers expertmeeting 9 juni 2011

Deelnemer	Instelling
Léon Kaagman	Provincie Zeeland
Gijsbert Borgman	Ministerie Infrastructuur en Milieu
Aldert de Vries	Ministerie van Binnenlandse Zaken
André Teunissen	Provincie Gelderland
Tycho Lam	Hekkelman advocaten en notarissen
Ralph Frins	Promovendus omgevingsrecht
Tonny Nijmeijer	Radboud Universiteit Nijmegen (Hoogleraar Bestuursrecht)
George de Kam	Radboud Universiteit Nijmegen (Bijzonder hoogleraar maatschappelijk ondernemen met grond en locaties)
Mariëlle Martens	Radboud Universiteit Nijmegen (Student Planologie)

Aanleiding

De aanleiding van de expertmeeting was om te brainstormen over het onderzoeksvoorstel '*omgaan met krimp*' en ervaringen uit wisselen met betrekking tot bevolkingskrimp. Momenteel kampen de provincies Groningen, Zeeland en Limburg met hevige bevolkingsdaling. Tijdens de expertmeeting zijn verschillende onderwerpen aan de orde geweest. Bevolkingskrimp is veelal sociologisch van aard. Tevens is er een interdisciplinaire werking tussen planologische en juridische vraagstukken. De kennis over bevolkingsdaling is bij sommige overheden nihil. Volgens Leon Kaagman van de provincie Zeeland, zou de kennis over bevolkingsdaling gebundeld moeten worden zodat de bewustwording en de kennis over bevolkingskrimp verspreid en verbeterd wordt. Het besef moet bij overheden inzichtelijke worden gemaakt.

Het juridische systeem in Nederland is veelal goed op orde met betrekking tot het instrumentarium. Maar het juridische systeem is altijd gericht op groei geweest. De tijden van bevolkingsgroei is niet meer aan de orde in de drie Nederlands krimpgebieden. Het instrumentarium zou daarbij moeten worden aangepast en meer gericht worden op de krimpende bevolking. Bijvoorbeeld het publiekrechtelijke instrument convenant stelt juridisch niets voor. Er kan geen sanctie worden opgelegd en dus niets dwangmatig worden afgedwongen. Zo heeft het Planbureau voor de Leefomgeving geconstateerd dat Parkstad Limburg vele malen een convenant hebben opgesteld maar zijn afspraken niet nagekomen en hebben toch woningbouw gerealiseerd. Waardoor er toch nog woningbouw gerealiseerd werd in het krimpgebied. Ook het financiële instrumentarium is teveel gericht op groei. Er werd in het verleden nooit gedacht aan het slopen van woningbouw omdat de vraag naar woningen altijd hoog was, dus automatisch gedacht werd in groei. Vandaag de dag is die situatie anders. In de krimpgebieden daalt de vraag naar woningen een kunnen woningbouwprojecten niet meer altijd gerealiseerd worden. Dit brengt hoge kosten met zich mee. Momenteel zitten er in de praktijk nog veel wetten in de weg, omdat het systeem gericht is op groei. Hierin zou een verandering moeten plaats vinden. Het besef en de bewustwording bij bestuurders, overheden en wetten makers moet sterker worden.

Andre Teunissen van de provincie Gelderland gaf aan dat provincies allereerst de regie binnen de provincie op orde moet krijgen en verschillende voorzieningen in stand moet houden voordat op een goede manier met bevolkingsdaling kan worden omgegaan. Op deze manier wordt de bewustwording sterker bij overheden. Dit sluit aan bij het standpunt van minister Donner. Minister Donner geeft aan dat hij een regierol weg gelegd ziet voor provincies die kampen met krimp. Het proces tot een goede regionale samenwerking moet dus goed in orde zijn.

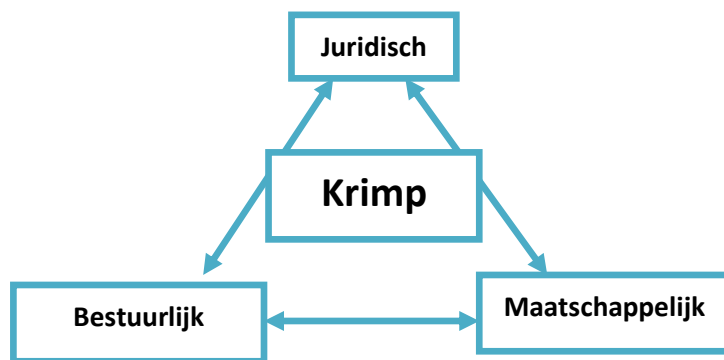
Instrumentarium meer gericht op krimp

Terugkomend op het instrumentarium, is de omgang van instrumenten niet voldoende. De omgang van het juridisch instrumentarium en de manier waarmee wordt omgegaan met het bestuurlijk vraagstuk moet veranderd worden. Zoals eerder vermeld werd, is het gehele systeem nog te veel gericht op (bevolkings)groei. Het instrumentarium wat momenteel gehanteerd wordt, is wel toepasbaar maar zou moeten worden aangepast en wat meer gericht is op krimp, en toepasbaar wordt voor het omgaan van krimp. Het is dan de vraag welke instrumenten ingezet kunnen worden, die bruikbaar zijn om met bevolkingskrimp om te gaan.

Kaagman vertelde tijdens de expertmeeting dat de provincie Zeeland geen verordeningen meer maakt sinds de nieuwe Gedeputeerde Staten. Meneer Kaagman vraagt zich af of provincies wel een provinciale verordening willen maken of kunnen provincies de provinciale verordening niet maken. Wat zou er dan in een verordening moeten worden opgenomen, een kwalitatief woningbouwprogramma. Er zou bijvoorbeeld een positief scenario ontwikkeld kunnen worden, wat op groei is gericht maar als de situatie veranderd moet het scenario aangepast kunnen worden wat dan bijvoorbeeld gericht is op krimp. Op deze manier wordt krimp erkend bij overheden en bestuurder.

Onderstaande "driehoek" is tijdens de expertmeeting ontstaan. De driehoek geeft weer dat bevolkingskrimp meerdere invalshoeken heeft. Het onderzoek '*omgaan met krimp*' is breder inzetbaar, het is niet alleen toepasbaar op woningbouw maar ook voorzieningen in stand houden enzovoort. In Duitsland zijn

veel private partijen en beleggers actief op de markt. Die partijen houden zich bezig met het leefbaar een aantrekkelijk houden van een (krimp) gebied. En ze proberen niet in een negatieve spiraal terecht te komen.



Financiering

Door bevolkingsdaling kunnen woningbouwprojecten stagneren of zelfs stop gezet worden. Dit brengt financiële risico's met zich mee. Er ontstaan financiële problemen. Momenteel worden veel bestaande woningen gesloopt in krimpgebieden. Het slopen van woningbouw levert financieel niets op. Integendeel, het brengt alleen maar kosten met zich mee. De vraag is dan, wie draait op voor deze kosten? De BLS (Besluit Locatiegebonden Subsidie) zal in de loop van de tijd niet meer toereikend zijn. Deze subsidie regeling was bruikbaar om de woningmarkt nog enigszins in beweging te brengen.

Woningbouw

Provincie Zeeland heeft momenteel een overschot aan woningen. Door commerciële bedrijven wordt geen woningbouw meer gerealiseerd. Tegenwoordig wordt er, als er woningbouw wordt gerealiseerd, door woningcorporaties woningbouw gerealiseerd. Parkstad Limburg heeft momenteel een regeling, als er een woning gebouwd wordt in het krimpgebied, worden er twee woningen gesloopt.

Wgr plus regio

Parkstad Limburg is de enige krimpregio met een samenwerkingsverband met de status Wgr plus. De plus gaat in de toekomst verdwijnen. Regio's hebben van oudsher een belangrijke taak met betrekking tot ruimtelijke ordening en dus ook bevolkingskrimp. Momenteel is nationaal gezien ruimtelijke ordening van de baan en niet meer van groot belang. De provincies Groningen en Zeeland bevatten geen samenwerkingsverband. Provincie Zeeland is bezig met meer regionale voorzieningen zoals een ziekenhuis in Goes, en een bioscoop in Vlissingen. Op deze manier heeft de regio als geheel profijt van de voorzieningen en wordt er onderling niet geconcentreerd. Provincie Gelderland heeft ook een samenwerkingsverband met de status Wgr plus en wordt de KAN (Knooppunt Arnhem Nijmegen) regio genoemd. In deze provincie lopen de verschillen in groei en krimp zeer uiteen. De Achterhoek is een gebied waar momenteel bevolkingsdaling een grote impact heeft op de voorzieningen en de woningmarkt. De corporaties hebben daar altijd een belangrijke functie gehad. De KAN regio heeft eigen beleid zoals het KWP en de RPP. De provinciale verordening die de provincie opstelt verwijst dan ook naar het Wgr plus regio. De regio verdeelt dan de woningbouw die gerealiseerd mag worden en de provincie. Wellicht komt naar voren dat in de Achterhoek weinig tot geen woningbouw mag worden gerealiseerd en in de stedelijke gebieden wel woningbouw wordt gerealiseerd.

Tot slot is het Ministerie momenteel bezig met het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen. Wellicht is het gebruik van een soortgelijke SER ladder bruikbaar als hulpmiddel om met krimp om te gaan en te achterhalen welke instrumenten ingezet kunnen worden. Een ander aandachtspunt is dat de markt nog ontbreekt in het onderzoeksplan. Er zou meer aandacht besteedt kunnen worden aan de markt.

Bijlage III Wet teksten Wet ruimtelijke ordening

Artikel 2.3 lid 1 Wro (Rijksstructuurvisie)

De minster is verplicht een structuurvisie vast te leggen. Artikel 2.3 lid 1 Wro zegt het volgende: *Onze minister, in overeenstemming met Onze Ministers wie het aangaat, stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele land een of meer structuurvisies vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop Onze Minster zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*

Artikel 2.2 lid 1 Wro (Provinciale Structuurvisie)

In de Wet ruimtelijke ordening is volgens artikel 2.2 lid 1 Wro de provinciale staten verplicht een structuurvisie vast te leggen. Artikel 2.2 lid 1 Wro zegt het volgende: *Provinciale staten stellen ten behoeve van een goede provinciale ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de provincie een of meer structuurvisies vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop provinciale staten zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*

Artikel 4.1 lid 1 Wro (Provinciale verordening)

In de Wet ruimtelijke ordening ingevolge van artikel 4.1 lid 1 Wro wordt aangegeven dat provincies een provinciale verordening kunnen opstellen. Artikel 4.1 lid 1 Wro zegt het volgende: *Indien provinciale belangen dat met het ook op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden opgesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie. De kennisgeving van een besluit tot vaststelling van de verordening geschiedt tevens langs elektronische weg.*

Artikel 2.1 lid 1 Wro (Gemeentelijke structuurvisie)

Volgens artikel 2.1 lid 1 Wro is de gemeenteraad verplicht een structuurvisie vast te stellen. Artikel 2.1 lid 1 Wro zegt het volgende: *De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer structuurvisies vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*

Artikel 3.1 lid 1 Wro (Bestemmingsplan)

Volgens de Wet ruimtelijke ordening dient de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente bestemmingsplannen vast te stellen. Artikel 3.1 lid 1 Wro zegt het volgende over bestemmingsplannen: *De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.*

Bijlage IV Geïnterviewde personen

Instelling	Geïnterviewde personen	Datum interview
Provincie Limburg	De heer B. J.M. van Essen	10 oktober 2011
Provincie Limburg	De heer W. Sniedt	10 oktober 2011
Parkstad Limburg	Mevrouw B. Jongerius	12 december 2011
Gemeente Heerlen	De heer G. Meijers	4 oktober 2011
Provincie Groningen	De heer E. Koole	25 oktober 2011
Provincie Groningen	De heer P. Dieben	25 oktober 2011
Provincie Zeeland	De heer L. G. Kaagman	28 september 2011
Gemeente Terneuzen	De heer R. T. de Ruijter	20 oktober 2011

Bijlage V Samenvatting interviews

Provincie Zeeland

Introductie

Leon Kaagman is beleidsmedewerker ruimtelijke ordening bij de provincie Zeeland op de afdeling Ruimte. In het bijzonder werkt hij veel op het gebied van wonen en demografie. Meneer Kaagman ziet mogelijkheden om het instrumentarium van de Wro toe te passen bij het begeleiden van krimp maar er moet wel een bestuurlijke en politieke wil moet zijn.

✓ Hoe ziet u de problematiek rondom bevolkingskrimp in de provincie en is de problematiek herkenbaar?

De problematiek is in de provincie Zeeland herkenbaar maar het is nooit alleen demografische krimp, er bestaan altijd meerdere problemen. Als de demografische krimp van de provincie Zeeland landelijk wordt vergeleken met een gemeente als Wassenaar dan is krimp nog niet zo zeer een groot probleem. Krimp is vooral een probleem in gebieden die sociaal al een zwakker imago hebben. Het Rijk vindt het dan ook nog geen landelijk probleem. Krimp slaat harder toe in gebieden die al een zwakker imago hebben. Bijvoorbeeld als de woningvoorraad niet lekker in elkaar zit in een gemeente, dan heeft krimp een versterkend effect op de gemeente. De gemeente Schouwen Duiveland in Zeeland is een vergrijzende gemeente en heeft een lichte krimp maar omdat dat een gemeente is die er aantrekkelijk uitziet en veel toeristen en recreatie heeft blijft het een welgestelde gemeente. Zeeuws Vlaanderen en Vlissingen zijn krimp gebieden in de provincie Zeeland. Regionaal gezien groeit Middelburg nog en Vlissingen niet. In Vlissingen is het probleem rondom krimp minstens net zo erg als in de regio Zeeuws Vlaanderen.

✓ Waar ziet u de grootste problemen ontstaan door bevolkingskrimp?

In de kanaalzone (Gent - Terneuzen) is de krimpproblematiek het grootst in de provincie Zeeland. De demografische krimp is daar het ergste. En ook in gemeente Vlissingen. In Zeeuws Vlaanderen is de gemeente Sluis de sterkste krimper maar de gemeente Terneuzen heeft een groter probleem omdat het een slecht imago heeft, er zijn grote industrieën gevestigd, en er zijn geen aantrekkelijke woonkernen. Krimp versterkt zich dan in de gemeente Terneuzen. Een voordeel van de gemeente Sluis is dat het een kust gemeente is en door de recreatie, toerisme en de 2e woning die mensen hebben blijft deze gemeente een aantrekkelijk gemeente, en zal krimp nog niet zo sterk toeslaan. Tevens verzacht dit wel de omstandigheden van de gemeente, maar krimp moet daar dus niet onderschat worden.

✓ Wat is het beleid betreffende bevolkingskrimp in Zeeland?

In de provincie Zeeland bestaat niet echt een krimp beleid, bijvoorbeeld een krimp nota. De provincie Zeeland heeft wel studies en notas geschreven over de problematiek van krimp. Zo heeft de provincie Zeeland een nota geschreven: "Op pad", hierin staan beleidsuitgangspunten beschreven. Daarna is er weer per sector beleid gevoerd (er zijn tevens meerdere beleidsterreinen die van belang zijn voor krimp). Het beleid van het Rijk, dat door moet werken op de krimp provincies, is op dit moment zorgen voor netwerkvorming. Dat wil zeggen dat al die gebieden elkaar weten te vinden en van elkaars oplossingen leren. Daar is het Rijk momenteel druk mee bezig. Daarnaast is het Rijk bezig met het stimuleren en begeleiden van experimenten, en de resultaten daarvan onderling uitwisselen.

✓ Hoe is de bestuurlijke organisatie binnen de provincie Zeeland?

Per april 2011 is er nieuwe college van gedeputeerde. George van Heukelom is gedeputeerde en heeft het onderwerp demografisch krimp in zijn algemeenheid. Maar in dat pakket zit geen ruimtelijke ontwikkeling en wonen. Dat is onder de hoed van een andere gedeputeerde. Van Heukelom vertegenwoordigt de provincie Zeeland in Den Haag.

✓ **Topteam en Bestuurlijke organisatie**

Zeeuws Vlaanderen is een heel groot gebied maar heeft niet zoveel inwoners. Voorheen had het 7 gemeenten, nu zijn het nog 3 gemeenten. Die waren heel erg op zichzelf gekeerd en onderlinge afstemming was er niet. Gemeenten concurreerden met elkaar. Er was onderling geen samenwerking. De gemeenten Hulst en Sluis in Zeeuws Vlaanderen hebben weinig met elkaar te maken, dat is te zien aan de migratie over en weer. Geografisch gezien is het ook een hele afstand. Maar niet alleen de afstand maar ook de wegen structuur is niet optimaal in Zeeuws Vlaanderen. Er lopen overal 80km wegen en over die wegen mogen ook tractors rijden. Daarom zijn gemeenten heel erg op zich zelf gesteld, vooral bij gemeente Hulst. Hierdoor is de samenwerking heel moeilijk. Ook vinden gemeenten het moeilijk om hun eigen problemen op nationaal perspectief te zien. Hoezo is hier een probleem? En weinig over de grens kijken. De gemeenteraads leden zijn ook allemaal lokale partijen. Allemaal oudere bestuurders die nog in de jaren '60 leven. Die willen industrie aantrekken maar dat is niet meer van deze tijd.

Op ambtelijk niveau werken gemeenten en provincie zeeland steeds beter samen en gemeenten onderling ook. Ze weten elkaar wel te vinden. Sinds een jaar is de commissie ingesteld waarbij gezamenlijke 3 b en m 's en de gedeputeerde van de provincie. Er is wel veel vooruit gang. Samenwerking was de afgelopen jaren een groot probleem, dat wordt nu steeds beter. Maar het heeft wel tijd nodig. Door de crisis is het ook moeilijk en niet iedere gemeente kan zo maar Zn gang gaan. Momenteel is de provincie Zeeland bezig met het ontwikkelen van een masterplan voorzieningen. Daarbij wordt gekeken naar de kleinschalige voorzieningen zoals scholen, doktoren en dorpshuizen. Hoeveel voorzieningen zijn er nu en is het haalbaar om dit op lange termijn vast te houden.

Op basis van de reeds uitgevoerde leefbaarheidsbarometers voor Sluis en Terneuzen zal in de komende maanden voor de verschillende kernen in de regio Zeeuws Vlaanderen een start worden gemaakt met het ontwikkelen van een masterplan met betrekking tot het voorzieningenniveau. Dit zal in samenwerking met de burgers worden uitgevoerd en kan als voorbeeld dienen voor andere regio's. Vragen die daarbij in ieder geval aan de orde zijn: *Hoe kan de kwaliteit van de voorzieningen in het gebied verstevigd worden? Hoe kunnen we de sterke punten van de kernen benutten en versterken? Welke en hoeveel voorzieningen zijn nodig, betaalbaar en haalbaar voor wat betreft de draagkracht van de regio? Welk schaalniveau is daarbij noodzakelijk voor de gevraagde kwaliteit? Hoe moeten deze voorzieningen verspreid worden? En hoe kan de bereikbaarheid ervan voorzieningen voor alle burgers garanderen?* (Provincie Zeeland, 2008).

✓ **Wat hebt u als provincie gedaan met de adviezen van het Topteam krimp?**

Het topteam moest zich baseren op de prognoses die toen door het cbs/pbl is gemaakt en dat was de tweede keer dat de prognoses werden gemaakt en daar kwam zeeland heel positief uit. Eerste keer toen er een pronose werd gemaakt was zeeland een van de sterkste krimpers van Nederland en de tweede keer was zeeland een groei provincie. En dat vond de provincie zeeland een hele rare prognose. De provincie Zeeland heeft hierdoor minder geld toegewezen gekregen van het Rijk.

✓ **Wat is er veranderd in het beleid na de adviezen van het Topteam Krimp?**

Het topteam kwam presenteren. En kwamen met de informatie dat zeeland kern gezond is maar dat is niet zo. Het is zo dood geslagen en het probleem is in een hoek geslingerd. Er is wel iets veranderd naar de adviezen van het Topteam maar dat is niet speciaal door topteam maar door het optrekken van de drie krimpprovincies. De drie krimp provincies organiseren expertmeetingen. Er worden dan ervaringen en informatie uitgewisseld. Dat zijn waardevolle bijeenkomsten. Van elkaar leren en informatie uitwisselen.

✓ **Wordt er gebruik gemaakt van beleidsinstrumenten die worden ingezet om bevolkingskrimp in de provincie te begeleiden? Zo ja, welk instrumentarium?**

- *Communicatieve beleidsinstrumenten*

Het boekje “Onverkende paden” heeft voor de provincie Zeeland heel veel op gang gebracht. Maar dit boekje was niet voldoende. Zeeland heeft heel veel presentaties gegeven. Aan alle gemeenteraden, commissies, corporaties, scholen, vrouwenadviesgroepen. In die presentaties vertelde de Provincie Zeeland hun verhaal en de analyses. En wat er op de krimpende provincie afkomt en wat te doen met krimp. Na afloop ontstonden goede discussies en er komt wat in beweging. Met name de presentaties is voor specifieke doelgroepen heel erg belangrijk geweest voor de bewustwording.

Ook een nieuw traject dat hete NieuwZeeland. De provinciale staten leden gingen een dialoog aan met professionals en burgers. En regionale bijeenkomsten en workshops allemaal over krimp. Het doel van deze bijeenkomsten was kennis verspreiden en bewustwording creëren en welke ideeën zijn er op de problemen op te lossen. Deze drie dingen kwam dan uit in het boekje “Op Pad”. Dit werd ingezet als communicatieve beleidsinstrumenten. Dat is essentieel van belang. Dit heeft ook tot veel publiciteit geleid. Zoals de lokale omroep en kranten.

Kennis en informatieoverdracht

- *Economische beleidsinstrumenten*

Vanuit het Rijk is geld gestoken in de provincie voor het doen van experimenten en het opstarten van onderzoeken. Dat is nodig om iets op gang te brengen. Er is 31 miljoen verstrekt aan de drie top krimp regio's. Zeeland kreeg daar maar 1,5 miljoen euro van. Dat heeft te maken met hoe de problematiek wordt berekend. Het Rijk had gekeken naar de huishoudendaling. En de mate waarin de huishoudens dalen. Dat is in Eemsmond en parkstad veel meer daarom heeft Zeeuws Vlaanderen zo weinig gekregen. Die 1,5 miljoen wordt in 1 dorp gestoken en dat is Oostburg (centrum dorp). Daar doet de provincie zelf ook nog 1,5 miljoen bij en gemeenten doen daar ook financiële middelen in. Op gemerkt werd, dat er met dat geld heel veel van de grond kan komen. Als er geen geld zou zijn, gebeurt er niks!! Maar geld kun je niet generen om het probleem op te lossen. Het probleem is zo groot. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de woningmarkt. Daar is misschien wel 1 miljard nodig. Je moet gewoon dat kleine beetje geld inzetten dat je een multiplayer door krijgt doordat particulieren in hun woningen gaan investeren. Dat gebeurt nu te weinig. Het verschil met andere krimp provincies. Is dat de corporaties weinig aandeel hebben in woningen. Veel particulier bezig van de woningen. En de woningen van de corporaties staat er goed bij dus daar kan niets meer aan gedaan worden.

- ✓ Subsidies geven om mensen hun huizen op te laten knappen.
- ✓ Renoverende Fondsen laag rente leningen. Bijv voor 1% een lening kan krijgen om je woningen op te knappen. De economische beleidsinstrumenten blijven nog een beetje achter op de rest van de beleidsinstrumenten.
- ✓ *Herverdelingsleutels*: En ook de herverdeling van herverdelingsleutels als het gaat om gemeente en provincie fondsen. Elke gemeente en provincie krijgen geld van het Rijk, alleen de hoeveelheid geld dat een gemeente of provincie krijgt wordt berekend aan de hand van een verdeelsleutel. Er wordt dan bijvoorbeeld gekeken naar het aantal inwoners enzovoort, en daarbij is een krimpfactor bijgekomen. Waardoor een paar gemeenten in Zeeland meer geld hebben gekregen. Krimp maatstafgelden. Er is ook een nieuwe berekening voor het provinciefonds geweest en daar zit krimp ook heel nadrukkelijk als een factor in op het ruimtelijke ordenings en wonen vlak. Zeeland dacht dat ze 18 miljoen gekort zouden worden door het Rijk maar dat bleek 9 miljoen te zijn. Er zijn dus hele andere verdeelsleutels gehanteerd. Het geld wat de provincie dan krijgt, daar kunnen ze mee doen wat ze willen want er is niet specifiek geld apart gehouden van demografische krimp. Momenteel is er een nieuw college (per april 2011 nieuwe college van gedeputeerde). Die zetten meer in op economische ontwikkelingen maar niet op het herstructureren van wonen. Terwijl dat juist zo belangrijk is in een krimp provincie

- *Juridische beleidsinstrumenten*

- ✓ *Ruimtelijke verordening*: Verordening daar staat ook iets in over de woningbouw en bedrijventerreinen. Programma's maken waarbij keuzes wat wel en niet ontwikkeld gaat worden. Die verordening van de provincie Zeeland is door het vorige college gemaakt en er is niet weer een nieuw

college. Heeft zoiets van ja, die luisteren vooral wat gemeenten willen en die willen geen gemeenten van hoger af en het ligt nu dus ff op z'n gat. Maar de Vlaamse gemeenten hebben wel zoiets van, hallo we waren bezig met een programma en het is nodig en het moet afgemaakt worden. en de rest van de gemeenten moeten dat eigenlijk ook doen.

- ✓ **Convenant:** momenteel is de provincie met het Rijk bezig een convenant op te stellen over krimp. Die moet in november dit jaar klaar zijn. Donner komt in november naar Zeeland om het te tekenen. De provincie Groningen (ook Limburg en Zeeland) maakt voor de krimpgebieden samen met de betrokken partners programma's met concrete maatregelen voor de herstructurering en de versterking van de regionale economie. Zo is onlangs het Kompas voor samenwerking in Zuid-Limburg, het Woon- en Leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen en het Masterplan voorzieningen Zeeuws Vlaanderen gepresenteerd. Wij willen met het Rijk convenanten afsluiten om de uitvoering van die maatregelen te ondersteunen.

Daarmee verschuift het accent naar gezamenlijke beleidsuitvoering, waarbij de regio haar verantwoordelijkheid neemt, maar het Rijk volwaardig deelneemt. Essentiële elementen van zo'n convenant zijn stevige afspraken over financiën, regelgeving en maatregelen op het gebied van de economische vitalisering. Wij vragen de coördinerend minister van BZK waar nodig andere departementen bij de voorbereiding van het convenant te betrekken. Ten slotte vragen wij de Tweede Kamer de inzet wat betreft de convenanten te ondersteunen.

- ✓ **Ge- en verboden:** Ge- en verboden is bijvoorbeeld het verbieden van het realiseren van nieuwe woningen.

✓ **Over welke beleidsinstrumenten bent u tevreden? En waar verbeteringen toepassen?**

Provincie Zeeland is tevreden met het instrumentarium wat momenteel wordt ingezet. Er kan heel veel met de instrumenten die er zijn. Maar het heeft toch te maken met de lokale politieke klimaat. Laat maar waaien en niet bemoeien. Iets regelen wordt gezien als belemmering. RO wordt gezien als een foute linkse groep. Er is nog veel uit te leggen dat RO ook heel belangrijk is voor de economische ontwikkeling/situatie in een provincie/gemeente, maar dat wordt momenteel zo nog helemaal niet gezien. Een ander probleem is dat er mensen zijn die er iets over zeggen en beslissen die er eigenlijk helemaal geen verstand van hebben maar daar wordt toch naar geluisterd. Er kunnen altijd nieuwe instrumenten worden ingezet om krimp nog beter aan te pakken. De communicatie kan altijd meer en beter. Als daar de capaciteit en het geld voor is, kan dat gerealiseerd worden. Er zouden wel meer financiële instrumenten moeten worden ingezet. Maar dan moet er een politieke wil zijn.

✓ **Zouden er eventuele nieuwe instrumenten moeten worden ingezet om krimp te begeleiden?**

Communicatie kan altijd meer en beter. Als daar de capaciteit en het geld voor is, kan dat gerealiseerd worden. Meer financiële instrumenten zouden er in gezet moeten worden. Bij juridische instrumenten moet er meer politieke wil zijn. Grensoverschrijdende aspecten. Zeeland gaat zich steeds meer richten op België maar er zijn veel belemmeringen en regels waardoor de integratie tegen gehouden wordt. In het convenant zou dan moeten worden opgenomen dat het Rijk en België meer naar gekeken wordt en meer te stroomlijnen. België heeft een tekort aan sociale huurwoningen. Zeeland heeft leegstand en de druk op de woningmarkt is laag. Zeeland zou dus wat druk van de woningmarkt in België op kunnen vangen.

✓ **Welke instrumenten uit de Wro worden momenteel gehanteerd in de Provincie?**

Structuurvisie

Ruimtelijke verordening: Verordening moet goed op orde zijn. Hierin kan men kwijt hoe de woningbouw georganiseerd is. Wat lastiger is minder bouwen meer slopen maar ook andere type woningen bouwen. Kwalitatieve opbouw van de woningvoorraad. Dat kan juridisch niet kan zoveel mee. Daarvoor heb je dan communicatie of economische sfeer. Provincie Groningen is heel strikt in het aantal woningen wat toegevoegd mag worden aan de woningvoorraad. Zeeland zou daar veel strikter in moeten zijn.

Gemeente Heerlen

Introductie

Gerard Meijers is beleidsmedewerker volkshuisvesting en wonen bij de gemeente Heerlen. Gerard Meijers houdt zich bezig met allerlei zaken die met woningbouw te maken hebben. Aan de ene kant is dat beleidsontwikkeling en aan de andere kant zijn dat prestatie afspraken met corporaties maar hij geeft ook adviezen over bouwplannen in de gemeente Heerlen. Met beleidsontwikkeling wordt bedoeld: Heerlen maakt deel uit van een stadsregio namelijk Parkstad Limburg. Parkstad Limburg heeft een Wgr plus regeling, samen met nog 7 andere gemeenten. In totaal zitten er 8 gemeenten onder de stadsregio. Eén van de zaken die de gezamenlijke gemeenteraden besloten hebben is dat het volkshuisvestingsbeleid door de stadsregio wordt ontwikkeld. De regio maakt in overleg met de gemeenten en met de corporaties het volkshuisvestingsbeleid voor de regio. De provincie zit daar boven op. De provincie heeft ook een eigen provinciale woonvisie. Daarin wordt per deelgebied bekeken naar de sturingsopgave. De provincie Limburg heeft in de woonvisie aangegeven wanneer er een woning wordt gebouwd, moeten er twee woningen worden gesloopt. Parkstad Limburg maakt ook een regionale woonvisie. Die wordt momenteel geactualiseerd. Parkstad Limburg zorgt ook voor de uitvoering van de plannen. En de gemeenten zorgen voor de uitvoering en de gedetailleerde uitwerking van projecten.

✓ Hoe ziet u de problematiek rondom bevolkingskrimp in de gemeente Heerlen en is de problematiek herkenbaar?

De problematiek rondom bevolkingskrimp is een fenomeen wat de afgelopen jaren in Nederland nog niet zo bekend was. In de provincie Limburg, en met name de zuidelijke gemeente in de provincie hebben de afgelopen 10 jaar al veel te maken gehad met bevolkingsdaling. De gemeente was voor die tijd altijd gewend aan groei. Dat heeft geleid tot groei denken, er waren altijd te weinig woningen en het Rijk stuurde ook altijd op bouwproductie (Bijv VINEX wijken). Op een gegeven moment werd er door Professor Wim Derks eind jaren '90 gewaarschuwd voor naderende demografische ontwikkelingen in de zin van bevolkingsafname. Meneer Derks werd niet geliefd want niemand wilde die ontwikkelingen horen. Het moet allemaal wat minder, minder bouwen want er is krimp opkomst. Terwijl door iedereen wordt gezegd, meer bouwen. Een aantal jaren later kunnen gemeenten er niet omheen omdat er toch een vergrijzing ontstaat. Maar niet alleen vergrijzing (toename aantal ouderen) maar ook het aandeel gezinnen met kinderen dat neemt hard af. En deze twee dingen maken het een groot probleem in de gemeente Heerlen. Op een gegeven moment is dat goed te merken op de woningmarkt. Bij de gemeente Heerlen is dat merkbaar geworden in 2005. Dat merkte de gemeente Heerlen aan de plannen die niet meer goed werden verkocht en woningen staan steeds langer leeg en de huizenprijzen zakten. In deze periode heeft de stadsregio ook de bevoegdheden gekregen (Wgr plus). Er is toen die tijd een regionale woonvisie opgesteld en op die manier werd er ingespeeld op de demografische ontwikkelingen en hoe daarmee om te gaan. Opvallend was toen dat er volgens prognoses aangaven dat er nog behoefte was aan woningen (behoefte is gezakt van 12.000 woningen naar 2.000 woningen). Dat kwam door huishoudenontwikkelingen. Het aantal huishoudens is direct van invloed op de kwantitatieve woningvoorraad/vraag. Maar ook de samenstelling van de huishoudens bepaald de kwalitatieve woningvraag. Bijvoorbeeld bij seniorenhuishouden, daar is een andere woning nodig dan bijvoorbeeld bij starters of een gezin met kinderen (Vroeger woonden men met gemiddeld zes personen in een woningen, nu is dat gemiddeld twee personen per woning). Dit noemt men huishoudensverdunding. Daardoor bleef de vraag naar woningen licht toenemen. Er werd een regionale woonvisie opgesteld, er werden 12.000 woningen gepland. In die regionale woonvisie is een bijbehorend instrument opgesteld, namelijk de woningbouwprogrammering (Planvoorraad, zijn heel veel plannen van projectontwikkelaars). Hierbij worden de 12.000 woningen onder de loep genomen en de serieuze worden plannen eruit gehaald (bijvoorbeeld plannen waarvan het bestemmingsplan al is vastgesteld of waar de bouwvergunning al is van afgegeven). Door de minder serieuze plannen wordt een streep heen gehaald of die plannen worden even geparkeerd. Hierbij is een samenwerking ontstaan tussen de provincie Limburg en regio Parkstad Limburg. Als een gemeente uit de parkstad een bouwplan/bestemmingsplan ging maken voor bouwplan (provincie had toen nog goedkeuringsbevoegdheid,

nou niet meer) provincie ging kijken of dat bouwplan op die woningbouwprogrammering staat van Parkstad met die en die aantallen. Dan kan de provincie goedkeuring verlenen. Als dat niet is, werd er geen goedkeuring gegeven. Dit is een sterk sturend instrument om bouwplannen te verminderen. In 2006 was een inventarisatie gedaan hoeveel woningen er nu op de planning zouden staan. Het is terug gegaan van 12.000 woningen naar 3.500 woningen. De behoefte was 2.000 woningen, dus er staan nog 1.500 woningen te veel op de planning. Maar de gemeente Heerlen is hiermee toch door gegaan omdat in de praktijk 2/3 daadwerkelijk ontwikkeld wordt. Dus dan komt de gemeente toch in de buurt van de 2.000 woningen. Maar tegenwoordig is de verdien capaciteit weg gevallen.

✓ **Waar ziet u de grootste problemen ontstaan door bevolkingskrimp?**

De gemeente Heerlen ziet de grootste problemen ontstaan bij het particuliere woningbezit. Een aantal jaren geleden konden mensen veel meer geld lenen van de bank. Mensen hebben daardoor een maximale hypotheek. Momenteel speelt krimp in de gemeente Heerlen een grote rol maar daarbovenop is de economische crisis ook een belangrijke rol. De huizen prijzen dalen en wanneer mensen hun woning willen verkopen staat de woning heel lang leeg. En uiteindelijk wordt de woning op de veiling verkocht voor een laag bedrag. Waardoor mensen met een grote schuld blijven zitten.

✓ **Wat is het beleid betreffende bevolkingskrimp in de gemeente Heerlen?**

Op het gebied van het woningbouw beleid is voornamelijk gericht op de afname de woningvoorraad in de gemeente maar ook vraag en aanbod kwalitatief beter op elkaar aan laten sluiten. Er wordt dus nog wel gebouwd. Ook duurzaamheid een belangrijk issue. Er zijn ook nog andere beleidsvelden, zoals economische versterking, werkgelegenheid. Als er werkgelegenheid is, komen er ook weer mensen naar de regio toe om te werken te eventueel te wonen. De sluiting van de mijnen is ook een van de oorzaken waar de krimp door is ontstaan. Mensen die in de mijnen werkte hadden geen werk meer en trokken weg naar andere steden waar wel werk was. Maar ook de gemeente probeert aantrekkelijk te blijven. De gemeente zorgt ervoor dat de basis voorzieningen in de gemeente voor de eigen inwoners op pijl blijft. Dus goede zorgvoorzieningen, goede scholen.

✓ **Hoe is de bestuurlijke organisatie binnen de gemeente Heerlen?**

Een belangrijk onderdeel in de bestuurlijke organisatie van de gemeente Heerlen is dat de gemeente Heerlen onderdeel uitmaakt van de stadsregio Parkstad. De besluiten over nieuw beleid en het instrumentarium wordt op regionaal niveau genomen. De gemeenten in de stadsregio hebben de uitvoerende taak. De structuur van de stadsregio's wordt landelijk bepaald. Stadsregio's hebben bepaalde bevoegdheden gekregen maar het landelijk beleid geeft ze niet een stok waarmee ze kunnen slaan. SVIR = Structuurvisie Infrastructuur en ruimte is door het Rijk recent opgesteld. Daarin worden de bevoegdheden weer minder bij stadsregio's neergelegd. Door bestuurlijke drukte wil het Rijk misschien af van de stadsregio's. Commissie Deetman.

✓ **Wat hebt u als gemeente gedaan met de adviezen van het Topteam krimp?**

In het Pact van Parkstad is in gegaan op de adviezen van het Topteam en is een vertaalslag voor een verfijning van de bestuurlijke samenwerking. Op gemeentelijk niveau is er niet veel mee gedaan. Dat was de taak van Parkstad Limburg.

✓ **Wordt er gebruik gemaakt van beleidsinstrumenten die worden ingezet om bevolkingskrimp in de provincie te begeleiden? Zo ja, welk instrumentarium?**

Momenteel wordt krimp begeleid. Gemeente Heerlen heeft geaccepteerd dat de hele regio krimpt. Er kan niet meer gebouwd worden zoals men gewend was. Het beleid moet hier op gericht zijn en dus ook de beleidsinstrumenten die worden ingezet.

Communicatieve beleidsinstrumenten

- ✓ *Woningbouwprogrammering:* in de woningbouwprogrammering heeft de gemeente Heerlen aangegeven hoeveel woningen er mogen worden gebouwd in een bepaald gebied.
- ✓ *Woonvisie:* gemeente Heerlen hanteert de regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg. Hierin staat aangegeven wat er in de toekomst mag worden gebouwd.
- ✓ *Experimenten:* er worden op gemeentelijk niveau kleine experimenten gehouden. Een klein experiment dat de gemeente Heerlen momenteel aan het uitvoeren is gaat over het samenvoegen van woningen of het slopen van woningen. Waarbij het uitgangspunt is als er twee woningen worden gesloopt, mag er één woning worden terug gebouwd.

Economische beleidsinstrumenten

- ✓ *Transformatie:* Herbestemmingmogelijkheden, bijvoorbeeld een kantoor transformeren naar woningen of andere functies.

Juridische beleidsinstrumenten

- ✓ *Structuurvisie besluit:* De gemeente Heerlen is momenteel bezig met het ontwikkelen van een nieuw instrument om overtollige bouwplannen om die weg te kunnen bestemmen. Dit zal vorm krijgen in een structuurvisie besluit. Er staan verschillende plannen op die woningbouwprogrammering, waar de gemeente Heerlen vanaf wil. De gemeente Heerlen wil af van plannen en contracten met ontwikkelaars. Die plannen wil de gemeente niet jaren lang boven de markt laten zweven. Er staan bijvoorbeeld plannen in de planning in een natuurgebied, waarbij het natuurgebied moet wijken. Dat wil de gemeente niet meer. Maar wanneer een gemeente een private overeenkomst heeft afgesloten met een projectontwikkelaar en de gemeente sterkt de stekker uit het plan, kan de ontwikkelaar een financiële claim neerleggen omdat de ontwikkelaar inkomsten misloopt maar ook de gemeente loopt inkomen mis. De gemeente Heerlen is omtrent dit probleem samen met een bureau een instrument aan het ontwikkelen om het risico van financiële claims van ontwikkelaar in te perken. Gemeente kan dan toch de stekker uit een ongewenst plan trekken, zonder dat het tot grote financiële claims leidt. Dit instrument wordt ontwikkeld aan de hand van een structuurvisie besluit (Vertrouwelijk, in grote lijnen samengevat).

Een structuurvisie staat boven een bestemmingsplan. In grote lijnen geeft dat weer waar welke functies een plek kunnen krijgen in een gebied. Door een structuurvisie besluit te nemen, waarin aangekondigd wordt dat er krimp heerst en dat er te veel woningen zijn in de gemeente Heerlen en dat het aantal nieuwe woningen drastisch verminderd moet worden. Daardoor wordt een stukje voorzienbaarheid gecreëerd naar marktpartijen. Momenteel is het structuurvisie besluit ter inzage gelegd, en zijn reacties opgekomen. Dat is nu de stand van zaken. De raad van de Parkstad moet het uiteindelijk gaan vaststellen en dat wordt naar verwachting eind van dit jaar gedaan (Eind 2011/begin 2012). Als het besluit definitief is genomen door de Parkstad Raad krijgen partijen met bouwplannen de tijd om binnen een bepaalde periode gebruik te maken van de bouwrechten. Doen die partijen dat niet dan is de kans aanwezig dat die plannen, bij de eerst volgende planherzieningen, uit het bestemmingsplan worden gehaald. Dit is specifiek gericht op de Wro. Het is alleen de vraag of het werkt, en dat weet de gemeente pas als het eerste plan bij de Raad van state ligt. Indien dit instrument in gebruik genomen wordt, kunnen alle acht de gemeenten uit Parkstad gebruik maken van dit instrument (Parkstad besluit).

Ontwikkelen instrumenten bouwplannen

We implementeren en effectueren het intrekkingbeleid voor bouwplannen waarvoor vergunning is verleend en die niet zijn gestart binnen de gestelde termijn. Onderdeel hiervan is een pilot naar de juridisch en financiële mogelijkheden van het wegbestemmen van 'overtollige' bouwrechten. In samenwerking met de Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) ontwikkelen we een financieel

organisatorisch model voor de uitvoering van de herstructureringsopgave in de pilotwijken Hoensbroek en Heerlerheid e.o.Vrieheide (Gemeenteraad Heerlen, 2010).

- ✓ *Retailstructuurvisie*: de retailstructuurvisie geeft de koers op weg naar een duurzame en vitale verzorgingsstructuur, een koers die richting geeft aan de gezamenlijke opdracht aan overheden en marktpartijen om de retailstructuur voor te bereiden op een kanteling onder invloed van demografische ontwikkelingen, marktpotenties en een functionele structuur die onderscheid maakt in de stedelijke omgeving van de netwerkstad met satellietcentra en de landelijke structuur van de dorpen en kernen (Parkstad Limburg, 2010, p. 3).

✓ **Over welke beleidsinstrumenten bent u tevreden? En waar verbeteringen toepassen?**

De woningbouwprogrammering is een goed instrument omdat deze gericht is op het terugdringen van de woningvoorraad. Maar aan de andere kant een minder goed instrument en dat heeft te maken met de toepassing van het instrument.

✓ **Welke instrumenten uit de Wro worden momenteel gehanteerd in de Gemeente?**

Gemeente Heerlen hanteert verschillende instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening. De volgende instrumenten worden ingezet:

- ✓ *Bestemmingsplan*: De Wet ruimtelijke ordening (Wro) verplicht elke gemeente om bestemmingsplannen op te stellen voor het hele grondgebied. In een bestemmingsplan is vastgelegd, wat er mag in de fysieke omgeving: waar mag worden gebouwd, waar mogen winkels komen en waar woningen, hoe hoog mag een gebouw worden gebouwd, enzovoort. Daarbij wordt rekening gehouden met allerlei wettelijke eisen en voorwaarden, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, maar ook met de bezonning en privacy van woningen ten opzichte van elkaar. Bij de actualisatie van de bestemmingsplannen wordt meer gericht op het reduceren van woningen (meer richten op krimp).
- ✓ *Structuurvisie besluit*; het weg bestemmen van overtollige bouwtitels zonder dat de gemeente Heerlen grote financiële claims krijgt (Niet benutten bouwvergunningen intrekken en overtollige bouwplannen wegbestemmen).
- ✓ *Herbestemmingsmogelijkheden*

Provincie Limburg

Introductie

Ben van Essen werkt op de afdeling strategie en innovatie. Nieuwe ontwikkelingen op te pakken wat een provincie of een regio mee moet. De afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan en veel inzicht gekregen rondom de krimpproblematiek. Nu wordt er mee aan de slag gegaan. Krimp is een buitengewoon belangrijk onderwerp maar geen apart programma meer. De heer van Essen is momenteel programmaleider demografische krimp en lid van interbestuurlijk project bevolkingsdaling. Tevens is de provincie Europees actief, met 12 regio's die met krimp te maken hebben (Dart netwerk).

✓ **Hoe ziet u de problematiek rondom bevolkingskrimp in de provincie en is de problematiek herkenbaar?**

De problematiek is natuurlijk herkenbaar volgens de heer van Essen. Provincie Limburg is koploper met betrekking tot krimp. Sinds 2002 krimpt de gehele provincie. Parkstad Limburg is koploper want daar is de krimp in 1997 al begonnen. Als men kijkt naar de nota die nu in de 2^e kamer ligt dan zie je dat zuid Limburg een topkrimp regio is benoemd. Daarnaast is midden en noord Limburg benoemd als anticipeer regio. Je kunt dan cijfermatig laten zien dat er een lichte daling is van het aantal inwoners en huishoudens. De hele provincie is dus gedekt door krimpvraagstuk. Limburg is daar dus uitzonderlijk in. Maar ook is krimp niet alleen op het platteland, zoals in Noordoost Groningen het geval is, maar ook in het verstedelijkt gebied. Want parkstad Limburg is tweede verstedelijkte regio van Nederland, en toch krimpt het daar.

De afgelopen 4 jaar is de provincie veel bezig geweest met de bevolkingsdaling. Bijvoorbeeld het zichtbaar maken hoe er met krimp omgegaan kan worden, en welke effecten daarbij optreden. In de afgelopen vier jaar is het bij bestuurders, woningcorporaties, schooldirectie en burgers bij een toenemend aantal personen de bewustwording groter geworden. Maar bij de raadsleden nog onvoldoende en ook voor burgers nog onvoldoende. Het vraagstuk werkt blijkbaar pas als je er echt naar gaat kijken als het je over de schoenen loopt. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Bijvoorbeeld dat mensen het vraagstuk niet goed op het netvlies hebben of de verkeerde reflectie. Er wordt dus eigenlijk te laat gereageerd. De provincie Limburg is overtuigd als je het verhaal over krimp blijft vertellen, en lezingen houden en factsheets maken en uitdelen, dat de probleem duidelijker wordt en meer wordt geaccepteerd. Voor burgers begint dat nu pas maar voor bestuurders is dat al een aantal jaren aan de gang. Gemeenteraden laten eerste instantie het verhaal over zich heen komen. En pas echt over na gaan denken als de eerste school dicht moet. Het moet ergens pijn gaan doen als ze ergens over na gaan denken. Aan de ene kant gaat de provincie door met het vertellen van het verhaal over demografische krimp. Andere kant is het noodzakelijk om als provincie wat steviger in te gaan grijpen.

✓ **Waar ziet u de grootste problemen ontstaan door bevolkingskrimp?**

De grootste problemen zitten in het feit dat gemeenten of woningcorporaties niet of te laat reageren op het vraagstuk krimp. Daardoor krijg je simpelweg een overschot aan woningen dat ten delen vermijdbaar is. Parkstad Limburg heeft het niet echt geweten, het probleem is niet gezien. Want in 2004 liep het ministerie van Vrom rond en riep dat er woning te kort was in zuid Limburg en dat er gebouwd moet worden. 2 jaar later werd dat weer bijgesteld. Dit soort gelijke acties dienen niet meer voor te komen. Maar dit is even vrolijk weer aan het gebeuren. Overmaat van het plannen van woningen en eveneens met het winkelvloeroppervlak. Het probleem van krimp is dat er teveel is van dingen (zoals woningen en winkels) en minder mensen zijn en tevens is het aantal huishoudens minder (Krimpen van huishoudensdaling). Het grootste probleem van krimp is, dat er een overschot is aan huizen, winkels, scholen en gemeenschapshuizen. Dit combineren met het "Klassieke" verdienvermogen dat wegvalt. Wat wil dat zeggen, vrolijk een pluk in de wijk tekenen, koop je de grond en dat ging een paar keer over de kop en daar werd aan verdiend. Het grondbedrijf woningbouw was een verdienpost en wordt nu een kostenpost. Gemeenten hebben dus minder inkomsten. De combinatie van overschot aan woningen en het wegvallende verdienmodel maakt demografische krimp een probleem!

✓ **Wat is het beleid betreffende bevolkingskrimp in de Provincie Limburg?**

De demografische omslag (ontgroening, dalende beroepsbevolking en een stijgend aantal ouderen en minder mensen en minder huishoudens) is de demografische omslag/verandering. Wil de provincie toch groeien, moet dat niet op de klassieke manier maar op een “nieuwe” manier. Er moet kwaliteit blijven in de provincie. Bijvoorbeeld als er toch gesloopt moet worden, sloop dan de slechtste woningen in een wijk. De provincie wil zich blijven ontwikkelen en economische vittaal blijven en krimp benutten.

✓ **Hoe is de bestuurlijke organisatie binnen de provincie Limburg?**

Verbindingslijn demografie daar is afgelopen 4 jaar mee gewerkt en het zichtbaar maken van de effecten van krimp en proberen het beleid op gang te krijgen. Deze periode zal het accent liggen op dat hebben we achter de rug en hoe kunnen we dat vraagstuk op de juiste manier aanpakken. Demografische krimp moet nu eigenlijk geïntegreerd worden in het beleid. Krimp is wat dat betreft een nieuw fenomeen. Er werd altijd gewerkt en gedacht in groei. In de toekomst krijgt Nederland te maken met groei gebieden, stabiele gebieden en krimp gebieden. Dat is vroeger nooit aan de orde. De beleidsvorming zal daar op worden aangepast. Daar is de afgelopen 4 jaar in geïnvesteerd en vanaf nu moet het beleid krimpproof zijn. Dat moet de komende tijd worden ingevuld.

De bestuurlijke organisatie is inmiddels veranderd en is de provincie Limburg is een paar stappen verder. Het kabinet heeft bekend gemaakt dat de Wgr plus regio's opgeheven moeten worden. Dit alles heeft te maken met de bestuurlijke drukte. Dat is lastig omdat parkstad Limburg veel bevoegdheden/ machtsmiddelen had om de regionale samenwerking af te dwingen. Maar met het pact van Parkstad is dat grotendeels goed ingevuld omdat het is gemaakt op vrijwillige basis.

Het driemanschap is er niet echt gekomen. Er is wel een onafhankelijk voorzitter van de parkstad raad gekomen is. Die vervult een deel van die driemanschap en neemt voor een deel van de aanbevelingen van het topteam over. Regio parkstad Limburg heeft een eigen actieplan bevolkingsdaling gemaakt waarin gedefinieerd staat dat om het vraagstuk van bevolkingsdaling goed aan te pakken. Krimp zou breder opgepakt moeten worden. Niet op niveau van Parkstad maar op een hoger niveau. Het Kompas van zuid Limburg waarin alle gemeente in zuid Limburg een ontwikkelingsprogramma maken waarin krimp nadrukkelijk is geïntegreerd. In het verlengde van het Topteam heeft de provincie Limburg de commissie Deetman ingesteld. Jan mans zat daar ook in. In dat rapport is aangegeven hoe krimp op lange termijn aangepakt zou kunnen worden. Omdat in het vorige college naar de meest acute problemen zijn gekeken. Wat het topteam heeft opgeschreven heeft commissie Deetman een aantal stappen verder gepakt. En de aanbevelingen van het topteam meegenomen in het rapport. En daar mee aan de slag te gaan.

Verbeteringen in de bestuurlijke organisatie kan altijd. Agenda opstellen zijn overheden goed in maar het uitvoeren daarvan is een lastig punt omdat niemand de baas is. Dit soort complexe processen opgang te brengen heb je netwerksturing nodig (governmentstructuur). Hoe betreft de provincie Limburg burgers bij de krimpproblematiek!! Het is nu nog allemaal een bestuurlijk feestje. Verbetering in de provincie Limburg is dat er meer burgers moeten worden betrokken. Bijvoorbeeld als er in een dorp een school dicht gaat dan merken burgers wat krimp is. Dus veel meer in gesprek gaan met burgers. De bouw van woningen is niet meer de oplossingen. Burgers verzetten zich vaak tegen de juiste oplossingen. Dus; bestuurskracht en doorzettingsmacht om burgers er bij te betrekken, en gemeenteraden zitten nog veel te veel in de houding van we bouwen nog wel wat woningen. Het bestaande bestuur moet beter.

✓ **Wat hebt u als gemeente gedaan met de adviezen van het Topteam krimp?**

Het topteam heeft een forse bedragen geleverd aan de bewustwording van krimp. Niet alleen in de regio zelf maar vooral ook breder in de provincie en nog sterker dat het topteam heeft er voor gezorgd dat het vraagstuk op de landelijke agenda kwam. Toenmalig minister van de Laan is in februari 2008 op bezoek geweest in parkstad en is geschrokken van de situatie. Hij heeft topteam versneld aan het werk gezet want het was eigenlijk al een plan van zijn voorganger minister Vogelaar. Het topteam heeft dus een belangrijke bedragen geleverd aan het landelijk op de agenda zetten van het vraagstuk/ landelijk agenderen van het vraagstuk. Het rijksbeleid bepaald grotendeels de marges en de ruimte hoe de vraagstukken worden aangepakt. Dat betekent

aan de ene kant dat de provincie binnen de Wro dient te opereren. En aan de andere kant ook met het Rijk voortdurend in gesprek zijn over de wetgeving aan te passen op de specifieke situatie krimp. Limburg heeft 14,7 miljoen van het Rijk gekregen. De provincie en de regio hebben ook nog is zo'n zelfde bedrag ingelegd wat geleid heeft tot een fonds met een bedrag van 45 miljoen om het overschot op de woningmarkt aan te pakken. Dus de provincie Limburg heeft te maken met het rijksbeleid omdat het bepaald wat de provincie wel en niet kan. En omdat ze in gesprek zijn met het Rijk om het beleid aan te passen op het vraagstuk. Voorbeeld: nieuw omgevingsbeleid waarin de minister een aantal wetten daarin wil stoppen maar dit moet nu krimpproef zijn! Dus vanuit het rijksniveau wetgeving traject zijn. Nieuwe wetten moeten dus vanaf nu steeds tegen het licht gehouden worden van krimp. Het moet dus toepasbaar zijn in krimpgebieden.

✓ **Wordt er gebruik gemaakt van beleidsinstrumenten die worden ingezet om bevolkingskrimp in de provincie te begeleiden? Zo ja, welk instrumentarium?**

- *Communicatieve beleidsinstrumenten*

Als provincies een aantal bijdragen leveren in het goed onderzoek doen naar wat het probleem is. provincie Limburg doet onderzoek naar de problematiek rondom bevolkingsdaling. Er was een keer een voorzitter van een schoolbestuur met 68 scholen over verschillende gemeenten verdeeld. En hij kwam er achter dat krimp toeslaat op enkele scholen. Dat is de aanleiding geweest om geld voor uit te geven om goed in beeld te brengen wat krimp met zich mee kan brengen. Zo is de provincie met een taskforce onderwijs en demografie om schoolbesturen bewust te maken van het probleem. Tevens maakt de provincie gebruik van het kennisinstituut nijmed om kennis te verzamelen. Ook maakt de provincie gebruik van de landelijke website van meernaarbeter.nl. Het is dus van belang om kennis te verzamelen en te verspreiden. De provincie is ook regelmatig bij het Rijk om te praten over de krimpproblematiek. Dit wordt ook wel lobby genoemd. Het gaat er om, om de 2^e kamer bewust te maken over het vraagstuk en dat het om specifieke maatregelen vraagt.

- *Economische beleidsinstrumenten*

Er worden door de provincie Limburg investeringsagenda's met de regio's gemaakt en afgesproken. De provincie probeert in de regio een gezonde economie te ontwikkelen. Dit wordt als belangrijk ervaren want als er een goede economie is, blijft de leefbaarheid in de regio op pijl. Er wordt ook geïnvesteerd in grensoverschrijdende samenwerking. In de regio Parkstad wordt een buitenring aangelegd om een goede infrastructuur te hebben, die nodig is om de regio economisch fit te houden. Ook worden er investeren in een regionaal fonds voor herstructurering gedaan. Provincie Limburg heeft een instrument ontwikkeld samen met gemeenten om wijken in herstructureringsgebieden goed aan te pakken. Bijvoorbeeld de wijk Freeheide, daar zouden eigenlijk woningen moeten worden gesloopt. Maar het is dan de vraag, hoe doe je dat dan? En de provincie wil dat op een manier doen dat er nog iets moois van over blijft zoals voorzieningen als buurthuizen en scholen. Economie in een wijk is dus erg van belang voor de leefbaarheid en vooral in krimpgebieden.

- *Bestuurlijke beleidsinstrumenten*

Alle drie de top krimpprovincies gaan bij minister Donner aan tafel zitten om te praten over de krimpproblematiek. In dit soort processen heeft de provincie een belangrijke rol om bestuurlijk partijen bij elkaar te brengen (commissie Deetman). De tweede kamer is altijd nog gericht op groei (vooral in Randstad). Minister Donner is begin 2011 als nieuwe minister bij de regio Parkstad op bezoek geweest en hij zei dat ze bij het Rijk dit soort ontwikkelingen helemaal niet kennen. Alle bekostigingssystemen zijn gericht op groei. Twee jaar geleden werden de problemen bij het Rijk nog volledig ontkend. Maar nu is dat veranderd want men kan niet meer om de problematiek heen. Er wordt altijd gedacht dat het wel goed komt, maar voor krimpregio's is dat niet het geval. Veel wetgevingen zijn gericht op groei en werken dus contraproductief in die gebieden. Al deze wetten hoeven niet worden aangepast maar er wordt nu over nagedacht, zou er dan 1 wet moeten worden gemaakt (bijvoorbeeld de Rotterdamwet) die ingezet kan worden voor specifieke ingrepen. Er zijn momenteel gesprekken gaande met de tweede kamer over de bewustwording, over de wetgevingsopgave, over het geld en over de voortgangsnota. De provincie Limburg wil een instrument ontwikkelen om bouwclaims af te schaffen. Als er ergens bouw claims liggen, hoe kom je er kosteloos vanaf.

Provincie Limburg

Introductie

Wim Sniedt werkt als senior beleidsmedewerker wonen op de afdeling Ruimtelijke Ordening bij de provincie Limburg. Meneer Sniedt houdt zich voornamelijk bezig met volkshuisvesting en wonen. Ook houdt hij zich bezig met het MIRT (aantrekken van grote projecten). Dit is ook van belang rondom de krimpproblematiek. Meneer Sniedt kent de column en het verhaal van meneer Nijmeijer. Dit heeft binnen de provincie Limburg tot aardige discussies geleidt. Parkstad Limburg is een vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr plus regeling. Deze Wgr plus status gaat ervan af, heeft het kabinet besloten. Dat betekent dat de samenwerking door gezet kan worden maar wel puur op vrijwillige basis. Het heeft zijn voordeel dat er niet meer precies voorgeschreven staat wat ze allemaal moeten regelen.

- ✓ **Wordt er gebruik gemaakt van beleidsinstrumenten die worden ingezet om bevolkingskrimp in de provincie te begeleiden? Zo ja, welk instrumentarium?**

Communicatieve beleidsinstrumenten

Provincie Limburg is erg actief op het gebied van bevolkingskrimp sinds het politieke besef. De provincie Limburg heeft de krimpproblematiek goed in beeld gebracht en naar de buitenwereld gebracht door middel van de pers en informatie verstrekken over krimp door middel van het geven van lezingen en het uitdelen van factsheets. Tevens is er in de tweede kamer meer bekendheid gekomen over de krimpproblematiek. Ook is duidelijk gemaakt wat Parkstad is en welke problemen daar spelen in relatie tot krimp. Dit is merkbaar doordat er vanuit het Rijk excursies worden gemaakt naar Parkstad Limburg om te kijken hoe de situatie is in Parkstad Limburg. Communicatie tussen Rijk – provincie en provincie – gemeente is van belang om het probleem helder te hebben. De volgende communicatieve instrumenten zet de provincie Limburg in voor krimp:

- ✓ *Lobbyen*: Reguliere lobby richting tweede kamer (Den Haag), daarbij speelt de provincie in op de kameragenda's. Vanuit de provincie worden regelmatig gesprekken gevoerd met de tweede kamer en minister Donner, waarbij de provincie Limburg de nadruk legt rondom de krimpproblematiek, zodat dat onder ogen komt bij het Rijk.
- ✓ *Brieven naar Kamerleden*: er worden met regelmaat van uit de provincie Limburg informatieve brieven naar Kamerleden gestuurd.
- ✓ *Informeren van Limburgse Kamerleden*: de provincie Limburg informeert tevens Limburgse Kamerleden door middel van vergaderingen en er worden lezingen gehouden.
- ✓ *Website*: Limburgse site (alles wijst op Zuid Limburg) Voor buitenstaanders is dit een goede site om snel een beeld te krijgen wat er allemaal speelt in Limburg. Er is ook een landelijke website die een duidelijk beeld geeft van de situatie in Limburg maar ook in Groningen en Zeeland. De website is vanmeernaarbeter.nl
- ✓ *Factsheets*: de provincie Limburg reikt vele factsheet uit met informatie over krimp in de regio en met cijfers.

Economische beleidsinstrumenten

Economie in een regio waar het krimp is van belang voor de werkgelegenheid en voor het leefbaar houden van de regio. De volgende economische beleidsinstrumenten worden ingezet door de provincie Limburg:

- ✓ *Het stimuleren van bedrijvigheid*: bedrijvigheid is een van de belangrijkste elementen. Waar bedrijvigheid in een regio is, trekt dit veel mensen en werkgelegenheid aan. Er komen dan meer mensen in de regio wonen en werken waardoor de regio aantrekkelijk is om te werken maar ook om te wonen.
- ✓ *Infrastructuur op orde hebben*: een gebied moet goed bereikbaar zijn. Juist door de perifere ligging van de krimpgebieden (tussen allerlei buiten landen in), is het van belang dat de bereikbaarheid en infrastructuur op orde is. Doordat zuid Limburg gelegen is aan twee buitenlandse grenzen, is er weinig interactie, in vergelijking met een gebied in de Randstad. De provincie Limburg legt accent op een

goede weginfrastructuur (hoofdwegennet) de a2, a67 en goede intercity verbindingen met stations in Duitsland en Wallonië. De provincie richt zich ook nog op kleinere grensoverschrijdende activiteiten. Bijvoorbeeld een tramlijn van Heerlen naar Aken en van Maastricht naar Hasselt. Deze worden momenteel ontwikkeld.

- ✓ *Onderwijsstructuur goed op orde krijgen*; in zuid Limburg zit op een relatief korte afstand veel hoger onderwijs (hogescholen en universiteiten), dus veel kennis in de regio. Maastricht heeft een universiteit, Heerlen een open universiteit, Aken heeft een hogeschool en Hasselt heeft een universiteit. Dus er zit op een korte afstand een hele hoop kennis, daar wil de provincie Limburg gebruik van maken.
- ✓ *Woningmarkt*; Aken heeft een druk op de woningmarkt. De provincie Limburg of enkele gemeenten in Parkstad zouden dit op kunnen vangen omdat in die gebieden meer ruimte is voor woningbouw. Zuid Limburg zou deze woningvraag op kunnen vangen. Hierdoor zou eventuele leegstand tegen gegaan kunnen worden en de regio. Echter blijkt de grens met Duitsland en België harder en moeilijker in werkelijkheid. Grensoverschrijdende activiteiten blijken vaak moeilijk van de grond te komen.
- ✓ *Subsidies*: provincie Limburg krijgt geen subsidies meer van het Rijk. De provincie zelf doet wel wat aan subsidies. Het bestrijden van de krediet crisis is een voorbeeld. De krimp is een structureel probleem. Waarvan uitgerekend kan worden wat dat voor de woningmarkt gaat betekenen. Dat betekent automatisch dat er een overschot aan woningen is. Wat extra kosten met zich mee brengt en minder verdienen mogelijkheden via nieuwe woningbouw om bijvoorbeeld herstructurering mee te betalen. En daarbij is sinds 2008 de krediet crisis er overheen gegaan en dat is een conjunctureel probleem. Met name reagerend op de krediet crisis heeft de provincie Limburg een aantal subsidie instrumenten in het leven geroepen om met name de woningbouw te stimuleren. Die instrumenten werken ook op de problematiek rondom krimp. Kleine subsidies voor woningbouw en verbouw van woningen. Ook grotere subsidies voor grotere projecten, bijvoorbeeld een chemische fabriek aanpakken.
- ✓ *Heffingen*: de provincie Limburg past heffingen niet meer toe. Heffingen op nieuwbouw is een idee van de Provincie. Bij de herstructurering de sloop kunnen betalen. Deze heffing is nog niet verder dan de ideefase. Het is politiek niet populair in de tijd wanneer het economisch slecht gaat om dan de nieuwbouwprojecten nog eens extra te belasten.
- ✓ *Transformatiefonds*: 45 miljoen de bedoeling is dat corporaties voor zich zelf kunnen zorgen. en dat fonds kun je dan gebruiken voor het particulieren bezit in de woonwijk. Opkopen van het verbeteren van de woningen en collectieve voorzieningen in de wijk financieren. Dat moet zo snel mogelijk opgemaakt worden anders wordt er door het Rijk gezegd, je hebt het geld niet nodig. Er worden momenteel particulieren woningen gesloopt.

Juridische beleidsinstrumenten

De provincie Limburg maakt gebruik van de volgende juridische beleidsinstrumenten:

- ✓ *Convenanten*: met het ministerie heeft de provincie Limburg een convenant afgesloten. Er wordt geprobeerd afspraken te maken over de rijksinzet bij het aanpakken van de krimp. Minister Donner heeft duidelijk aangegeven dat er financieel niets te verwachten valt van het ministerie maar dat het een financieel probleem is van de provincie Limburg zelf (de provincie moet het probleem zelf oplossen). Donner wil wel helpen bij het vergaren van kennis met experimenten en versoepelen van belemmerende regelgeving. De provincie blijft er echter op hameren dat het Rijk zich niet helemaal mag terug trekken van de krimpgebieden omdat het ook een rijksbelang is om de krimpgebieden goed te laten functioneren. Het is van het Rijk ook van belang dat krimp niet als rem gaat werken op de economische ontwikkelingen. Daarom blijft de provincie beroep doen op het rijk om financieel toch een bijdrage te leveren. En ook in het belang van het Rijk zelf.
- ✓ *Structuurvisie*: provincie een structuurvisie opstellen over 1 jaar klaar hebben. Gericht om te inventariseren wat de financiële implicaties zijn van krimp. Een beeld geven dat de provincie het niet alleen aan kan en de markt doet het niet. Structuurvisie heeft juridische consequenties maar is primair toch een document waarbij een zelfbindend beleid neerlegt wordt.

Wro

De provincie Limburg zet ook instrumenten in met betrekking tot de Wro. De structuurvisie is een bruikbaar instrument om krimp aan te pakken. Hierin wordt duidelijk vastgelegd wat de problematiek is en de verbanden tussen de sectoren en tussen demografie en economie is.

Beleidsdoelen stel je wat de doelen bereik je door afspraken maken met lagere overheden en met bedrijfsleven over bestuurlijke afspraken en hoe de doelen gerealiseerd gaan worden. Dat wordt tot nu toe gedaan. (wat Nijmeijer heeft gezegd) en je kan kiezen voor een → Woonruimte verordening. Hierin geef je de regels aangeeft waar gemeenten zich aan hebben te houden. Juridisch bindend. Dit heeft de provincie tot nu toe niet toegepast. Er wordt nu gedacht over de voor en nadeel om het wel toe te passen. Er zijn goede redenen om het wel te doen. Maar er zijn ook mensen die zeggen dat het werken met bestuurlijke afspraken ook goed werkt. (dit gaat erover uit wat Nijmeijer heeft gezegd. De provinciale verordening zou beter ingezet moeten worden door provincies en niet alleen werken met bestuurlijke afspraken). Maar enkele nadelen van bestuurlijke afspraken zijn dat ze moeilijk afdwingbaar zijn, dat ze niet uniform zijn en minder rechtsbescherming geven voor de burger. En de woonruimte verordening heeft deze nadelen niet. maar in de verordening kan minder maatwerk worden geleverd. Maar er kan ook iets anders worden ontwikkeld. Bijvoorbeeld een constructie maken → een beperkte verordening maken waarbij alleen dat regelt waarvan je denkt dat moet je uniform geregeld worden voor de hele provincie. Bepaalde andere dingen regelen via bestuurlijke afspraken.

Als provincie een aantal instrumenten die ingezet kunnen worden.

Indienen van zienswijze bij bestemmingsplannen als provincie. Daarom is het makkelijk als een provincie een structuurvisie heeft want dan kan de provincie zich daar op beroepen met de zienswijze indienen. Dit is het meest zwakke instrument.

- ✓ *Proactieve aanwijzing*: provincie Limburg kan regelen wat hij of zij wil. Dit instrument wordt echter niet veel meer toegepast.
- ✓ *Reactieve aanwijzing*: indien er bij het maken van een bestemmingsplan geen rekening is gehouden met de zienswijze van de provincie. En de provincie vind het toch heel belangrijk dat er dat of dat moeten komen, kan de provincie ingrijpen.
- ✓ *Inpassingsplan*: dat betekent dat de provincie de bestemmingsplan bevoegdheid overneemt van de gemeente. Dat kan vrijwillig. De gemeente vraagt het dan aan de provincie bijvoorbeeld als een project/bestemmingsplan over meerdere gemeente gaat. Bijv de buitenring van Parkstad. Maar het kan ook als er een gemeente is die er helemaal goed mee omgaat dan kan provincie Limburg ingrijpen.

Wat niet goed werkt in de Wro zijn de beperkte mogelijkheden om de kostenverevening toe te passen. Daar zou iets aan gedaan moeten worden. Bijv. een nieuwbouw ontwikkeling koppelt aan een herstructurering in een aanliggende wijk. Dat kan in theorie wel allemaal maar is heel ingewikkeld leerstuk. Toepassingen van de Wro kan je publiekrechtelijk en privaatrechtelijk kun je bepaalde kosten bij nieuwbouwplan in rekening brengen.

Publiekrechtelijk

In het publiekrechtelijke spoor moet er een exploitatieverordening zijn. Er moet van te voren gezegd worden dat een deel van die en die kosten bovenwijkse kosten zijn (groen, bovenwijkse weg infra) en andere kosten worden ten lasten gelegd van het plan. Omdat het plan daarvan profiteert. Op grond daarvan kan je ontwikkelaars eisen dat ze daar een bijdragen aan leveren. Maar er zitten veel beperkingen aan dit systeem. drie criteria die beperken het enorm wat er in rekening gebracht mag worden.

- Proportioneel
- Toerekenbaarheid
- Profijt.

Privaatrechtelijk

In het privaatrechtelijke spoor wordt vereist dat er een structuurvisie aanwezig is. Op basis van vrijwilligheid kan je vooraf met een ontwikkelaar afspreken (in een Anterieure overeenkomst) jij mag hier eigenlijk niet bouwen omdat er veel te veel woningen zijn maar mag wel als je op grond van de structuurvisie zoveel bijdraagt aan de ontwikkeling van een woonwijk of groenontwikkeling. In de groenontwikkeling in buitengebied wordt het al toegepast. In de woningbouw wordt het nog niet toegepast. Daar zit dus een kans in.

Als in de Besluit ruimtelijke ordening een kosten soortenlijst, soorten van kosten die je in rekening mag brengen als die kritischer wordt bekeken op kosten die er nog niet in zitten. Nieuwe wijk ontwikkeld van 100 woningen in een krimpgebied waar al een overschot aan woningen is en er worden nog 100 woningen toegevoegd aan de woningvoorraad, dan wordt de leegstand vergroot. En daar zou een redenering kunnen opzetten, 1 van de kosten van het ontwikkelen van het gebied is dat er elders een probleem ontstaat. Dit zouden kosten dan kosten kunnen zijn waarbij iemand anders voor opdraait. Politiek veel kritiek en weerstand tegen.

Nieuwe instrumenten

Er wordt hard gezocht naar nieuwe verdienmodellen. Om via integrale aanpak van gebieden om alle winstgenererende factoren te combineren met de kosten. Vroeger financierde het Rijk de onrendabele toppen en corporaties verdiende geld genoeg. Dat is niet meer zo geweldig. En als je zoekt naar geld generende projecten, vroegen woningen en kantoren. Maar nu ligt dit op z'n gat. Er moet nu dus een nieuw of ander verdienmodel komen omdat op de kantoren en woningmarkt niks meer te verdienen valt. Er is niemand die kan zeggen dat daar of daar de verdienfactoren zitten.

Nederland boven water → voorbeeld.

Waarom geen verordening → Politieke redenen/ keuze geweest

Kritiek van Nijmeijer had wel een punt. Hier is de bestuurlijke keuze gemaakt om geen verordening op te stellen maar het maken van bestuurlijke afspraken. Volwaardige vervanging van de woonruimte verordening. Politieke keuze geweest. Daarbij sloot de politiek zn ogen voor de nadelen die zitten aan bestuurlijke afspraken. Er zat toen een dominante gedeputeerde en die zei dat ze het wel zouden kunnen regelen dmv bestuurlijke afspraken. En hij wilde geen verordening omdat hij vond dat het niet paste in de Limburgse cultuur. Sinds die weg is en politieke verschuivingen hebben plaats gevonden, krijgen we andere ideeën over hoe je met de instrumenten moet omgaan. Voorjaarsnota (belangrijk beleidsdocument) is aangekondigd dat ze de weg op gaan van een verordening. Er was gekozen voor bestuurlijke afspraken omdat het makkelijker is. Je weet in die regio speelt dit probleem. Meer maatwerk. Politieke reden om wel een verordening maken?? Verwijten te voorkomen vanuit rechtsgeleerden zoals Nijmeijer, en vooral vanuit de kamer. Wij vragen van alles aan het Rijk, help ons en geef geld maar het Rijk zegt dan, jullie maken geen verordening. De provincie wil geen verwijten krijgen van het Rijk dat ze niet optimaal gebruik maken van het bestaande instrumentarium.

Overtollige woningbouw capaciteit om die terug te draaien. Omdat daar mensen eigenaar zijn van gronden, ze denken als de crisis voorbij is gaan die mensen weer lekker bouwen. Als je dat terug draait wordt de grond minder waard. De Mensen van waarde van eigendom ontnemen. Dan komt de planschade art om de hoek van de wro. Als je dat snel doet als gemeente, kan je als gemeente een claim krijgen. En dat houdt gemeenten huiverig om plannen goed te verminderen. Er is in Parkstad een onderzoek gedaan naar plannen die eventueel terug getrokken kunnen worden.

Onderzoek naar het samenvoegen van woningen. Als je te veel slechte woningen hebt, die pak je aan en voeg je samen. Is een heel dure oplossing. want je moet 2 woningen kopen, van corporatie of particulier. Verbouwkosten, de woningen zijn niet gemaakt om tot 1 woning worden gemaakt. Er zitten 2 trappen huizen in.

Gemeente Terneuzen

Introductie

Rolfo de Ruijter werkt als senior beleidsmedewerker wonen op de afdeling omgeving en economie. Meneer de Ruijter vervult deze functie sinds 1998. Hij houdt zich voornamelijk bezig met herstructureringsprojecten, subsidie trajecten en stedelijke vernieuwingen. Rolfo de Ruijter werkt voor de gemeente Terneuzen maar ook voor de regio Zeeuw-Vlaanderen. De afgelopen drie jaar is hij heel sterk bezig geweest met de demografische ontwikkelingen in de gemeente. De demografische veranderingen grijpt meteen in op de woningbouw in de gemeente, zowel kwalitatief en kwantitatief. Er zijn ook stagnaties te zien op de woningmarkt door de demografische veranderingen.

✓ **Hoe ziet u de problematiek rondom bevolkingskrimp in de provincie en is de problematiek herkenbaar?**

De problematiek is sterk zichtbaar in de gemeente Terneuzen maar ook in de regio Zeeuw Vlaanderen. Zeeuws Vlaanderen is ingedeeld in drie gemeente, Terneuzen, Hulst en Sluis. Gemeente Sluis is de grootste gemeente uit de regio qua inwoner aantal. Vijf geleden zijn de corporaties zich gaan realiseren dat de toenemende vergrijste bevolking en een langzame terug loop van de bevolking een probleem aan het worden is in de gemeente en in de regio Zeeuws Vlaanderen. De corporaties hebben een informatieve avond georganiseerd voor de raadsleden van de gemeente Terneuzen, om aan te geven hoe ernstig de problematiek rondom bevolkingsdaling is in de gemeente en in de regio. Een onderzoeksbureau had onderzoek gedaan en kwam met cijfers over de bevolkingsontwikkeling en die hadden de corporaties gepresenteerd aan de raadsleden. Het doel was om de raadsleden meer bewust te maken van de bevolkingsdaling. Voor de gemeenteraadsleden was het toen nog een beetje ver van je bed show, en zij zagen het probleem nog niet, en vonden het een probleem voor de toekomst. Nog geen jaar later kwam de provincie Zeeland met rapporten zoals 'onverkende paden' en 'op pad', om gemeenten nog meer bewust te maken van het fenomeen krimp en de bevolkingsdaling. Gemeenten moeten niet meer bouwen voor groei maar moeten zich meer richten op het aanbod aan te passen op de demografische ontwikkelingen. Sinds dien begon dat te bewegen. Gemeente Sluis was ongeveer vier jaar geleden de eerste gemeente in de regio die het probleem herkende en erkende, en ging daar mee aan de slag. Gemeente Terneuzen was er nog niet zo mee bezig. Zij zagen het aantal huishoudens nog niet dalen maar zelfs nog licht groeien. Maar toen het Topteam Krimp in de regio is geweest in 2009, kon ook de gemeente Terneuzen er niet meer onderuit en moest de problematiek rondom bevolkingsdaling erkennen. De gemeenten en de regio Zeeuws Vlaanderen moeten zich goed voorbereiden op de demografische ontwikkelingen. Maar het is en blijft toch lastig om in gezamenlijkheid zaken op te tuigen.

✓ **Waar ziet u de grootste problemen ontstaan door bevolkingskrimp?**

De acties die worden gevoerd met betrekking tot krimp worden georganiseerd door de drie gemeenten uit Zeeuws Vlaanderen (Hulst, Sluis en Terneuzen). De provincie staat de gemeenten wel bij waar nodig. Maar de samenwerking wil nog niet geheel vloten tussen de drie gemeenten. Gemeente Sluis is altijd heel positief en wil altijd meewerken aan alle ideeën. Gemeente Terneuzen doet dat ook maar niet altijd met even veel enthousiasme. En de gemeente Hulst doet liever niet mee. De effecten en bestuurlijke wil zijn bij de drie gemeenten dusdanig divers dat gezamenlijke samenwerking niet zomaar van de grond komt. Er zou voor de regio Zeeuws Vlaanderen misschien een aparte organisatie structuur moeten worden ontwikkeld zodat de samenwerking met de gemeenten onderling meer van de grond kan komen. Hier ziet de gemeente Terneuzen de grootste problemen ontstaan. Het is van belang dat de gemeente Sluis, Hulst en Terneuzen goed met elkaar samenwerken en beleid en de woningvoorraden goed op elkaar afstemmen. Ook de grote afstanden tussen de gemeenten (geografische gezien) zijn groot. Dat maakt de samenwerking al met al een ingewikkeld verhaal.

✓ **Wat is het beleid betreffende bevolkingskrimp in de gemeente Terneuzen?**

Het beleid van de gemeente Terneuzen is in thema's onderverdeeld. Ten eerste woningbouw, ten tweede het voorzieningen niveau en ten derde wordt er een woonvisie opgesteld.

1. De gemeente Terneuzen wil de overmaat van woningbouwplanning te lijf te gaan en verminderen. Er wordt dan gekeken welke projecten en plannen op het punt staan om uitgevoerd te worden en geanalyseerd wordt of de plannen wel reëel zijn. Er worden ook woningbouwplannen geschrapt.
2. Voorzieningen niveau. Er is een masterplan ontwikkeld door de regio. Dat wil zeggen door middel van een toekomstbestendig Masterplan, worden keuzes gemaakt in de voorzieningenstructuur waarbij niet kwantiteit maar kwaliteit en bereikbaarheid van voorzieningen op lokale en bovenlokale schaal centraal staan. Het beleid wordt hierop aangepast. Voorzieningen moeten worden verspreid.
3. Woonvisie gemeente Terneuzen. In de woonvisie komen verschillende zaken naar voren zoals het uitbreiden van de woningvoorraad in kleine kernen. Echter is het een moeilijk proces om een goede woonvisie op te stellen. Politieke partijen laten niet snel het achterste van hun tong zien. Maar er komt vooruitgang in omdat er door de economische crisis toch steeds meer besef is bij verschillende partijen door onder andere de lange verkooptijden bij woningen.

✓ **Hoe is de bestuurlijke organisatie binnen de gemeente Terneuzen?**

De colleges van de gemeenten komen regelmatig op afgesproken tijden allemaal bij elkaar om te praten over de demografische veranderingen. Dat gebeurt onder de noemer “Stuurgroep IJs en Dijken” (een plaatsje tussen Oostburg en Terneuzen). Daarin zitten alle colleges van alle Zeeuwse gemeente, dus niet alleen van de regio Zeeuws Vlaanderen. Hierin wordt besproken wat de effecten zijn van krimp. De stuurgroep, stuurt de gemeente aan bij de experimenten. Tevens coördineren en zorgen ze voor financiering.

✓ **Wat hebt u als gemeente gedaan met de adviezen van het Topteam krimp?**

Stuurgroep zoals die het topteam had geadviseerd, is er niet gekomen. Er is wel samenwerking met de colleges. De adviezen die het topteam krimp gaf aan de regio Zeeuws Vlaanderen, zijn wel gebruikt door de gemeente en door de regio om te komen tot hoe de situatie nu is. Ook is door het Topteam meer bekendheid gegeven aan krimp. De adviezen van het Topteam krimp zijn niet precies overgenomen maar er is wel een lokale draai aan gegeven. Er is in samenwerking met de provincie Zeeland en de gemeenten Hulst, Terneuzen en Sluis een actieprogramma bevolkingsontwikkelingen Zeeuws Vlaanderen op gesteld. Dit actieplan bevat acties en achtergronden over de demografische veranderingen waar Zeeuws Vlaanderen mee te maken gaat krijgen en welke acties ondernomen worden.

✓ **Wat is er veranderd in het beleid na de adviezen van het Topteam Krimp?**

Er is niet expliciet iets veranderd in het beleid van de gemeente Terneuzen, na de adviezen van het Topteam. Het Topteam krimp heeft de gemeente Terneuzen mede doen beseffen dat de gemeente en de regio Zeeuws Vlaanderen het roer moeten omgooien. Tevens heeft de problematiek rondom de bevolkingsdaling meer landelijke bekendheid gekregen. En het heeft andersom gewerkt, het verhaal van de provincie Zeeland is naar het Rijk gegaan. De adviezen van het Topteam Krimp heeft voor- en nadelen gehad. Een voordeel is dat de regio Zeeuw Vlaanderen meer bekendheid heeft gekregen. Maar een nadeel daarvan is dat de regio wel als krimpgebied op de kaart is gezet. Krimp heeft vaak een negatief imago op een gebied.

✓ **Wordt er in het beleid van de regio/gemeente met betrekking tot bevolkingskrimp rekening gehouden met het beleid van het Rijk?**

De woonvisie van Donner geeft aan dat huurders het recht hebben hun eigen woning te kopen. In Zeeuws Vlaanderen is een overschot aan goedkope koopwoningen. Dat zou dus problemen op kunnen leveren voor de regio. Omdat ze op deze manier moeilijker herstructurering kunnen realiseren. Dit zou een leuke oplossing zijn voor in de Randstad maar niet voor de krimpgebieden. De gemeente ziet dan ook nog niet echt goede oplossingen vanuit het Rijk komen. De provincie Zeeland coördineert projecten en daarvan kan meer hulp worden verwacht. En het ondersteunen van pilots enzovoort. Het beleid van het Rijk is nog niet zo in beeld maar het beleid van de provincie wel. Het Rijk of ministers komen regelmatig langs in de krimpgebieden. Maar ze komen dan voornamelijk informatie inwinnen maar daar krijgt de gemeente of de regio niets voor terug.

- ✓ **Wordt er gebruik gemaakt van beleidsinstrumenten die worden ingezet om bevolkingskrimp in de provincie te begeleiden? Zo ja, welk instrumentarium?**

De volgende communicatieve beleidsinstrumenten worden ingezet door de gemeente Terneuzen in relatie tot krimp:

- ✓ *Presentatie en lezingen*: Promotie van de gemeente/regio om eventueel inwoners naar je gemeente te lokken. Voorlichting puur en alleen over de demografie wordt niet gedaan door de gemeente Terneuzen. Maar door de pers staan de kranten tegenwoordig vol over de ontwikkelingen over de bevolkingsdaling.
- ✓ *Woonvisie*: Er wordt een woonvisie gemaakt door de gemeente Terneuzen. Naar verwachting zal die halverwege 2012 klaar zijn. Er is nu nog een oude woonvisie actief maar is helemaal niet toegespitst op de bevolkingsdaling.
- ✓ *Interim-beleid*: Er wordt gesneden in de woningbouwprogrammering.
- ✓ *Lobbyen*: Er wordt gelobbyd richting Den Haag.
- ✓ *Masterplan voorzieningen*: Masterplan Voorzieningen Zeeuws Vlaanderen is een project van de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen en is geïnitieerd en mede mogelijk gemaakt door de Provincie Zeeland. De Rijksoverheid volgt het project met belangstelling en heeft een deel van de projectkosten betaald. In het Masterplan zijn vier scenario's opgesteld die richting geven aan het toekomstig beleid met betrekking tot het voorzieningenniveau in Zeeuws-Vlaanderen. De scenario's hebben betrekking op de ontwikkelingen vanaf nu tot op de langere termijn. Uiteraard kunnen de drie gemeenten afzonderlijk kiezen voor een eigen scenario. De scenario's zien er kort samengevat als volgt uit:
 - Scenario 1: Alles blijft bij het oude, er vinden geen veranderingen plaats in het huidige voorzieningenniveau.
 - Scenario 2: Voorzieningen worden meer bij elkaar en multifunctioneel aangeboden. Er wordt meer samengewerkt op kernniveau en geclusterd binnen de gemeente.
 - Scenario 3: Elke gemeente beschikt over een eigen voorzieningenniveau dat past bij de omvang en het verzorgingsgebied. Beschikbaarheid en nabijheid zijn niet het leidend principe. Wel bereikbaarheid van voorzieningen. 'Kwantiteit gaat niet boven kwaliteit'.
 - Scenario 4: Kernen en gemeenten beschikken in dit scenario niet langer over een 'eigen' voorzieningsaanbod maar het aanbod wordt meer op regionaal niveau georganiseerd. Zeeuws Vlaanderen beschikt over een eigen voorzieningenaanbod dat nadrukkelijk is afgestemd op het overige aanbod in de omgeving.

De projectgroep heeft uiteindelijk het advies gegeven aan de drie gemeenten om te kiezen voor scenario 3. De drie gemeenten beraden zich op dit moment over een (mogelijk) gezamenlijke vervolgaanpak.

- ✓ *Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV)*: Na de adviezen van het Topteam Krimp van Dijkstal en Mans, heeft het Rijk meer focus gelegd op de regio Zeeuws Vlaanderen als zijnde een krimp gebied. De rijksoverheid heeft toen het SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) ingesteld. Het SEV is een landelijke stuurgroep die zich bezig houdt om innovatieve antwoorden te ontwikkelen voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Dat doen ze door op zoek te gaan naar vernieuwende, grensverleggende en oplossingsgerichte ideeën. Deze ideeën werken ze uit in experimenten. Het Rijk vond dat het SEV zich moes gaan bemoeien met de experimenten in de regio Zeeuws Vlaanderen. Er zijn toen ook drie pilotprojecten gestart. Die gezamenlijk worden gedragen door de Zeeuwse gemeenten.
 - Verpaupering tegen te gaan in woonwijken. Hoe doen we het nu, kunnen we iets verbeteren. Hoe doen andere krimpgebieden het in Nederland? Ervaringen uitwisselen.
 - Andere mogelijkheid is, wat zijn de mogelijke heden om woningen samen te voegen tot 1 woning. Zo ja, welke woningen zou je dan aan denken. Welke gebieden. Welke obstakels kom je tegen
 - Laatste pilot, leegstand in woningen maar ook voorzieningen. Hoe ga je om met die leeg komende ruimten. Kun je daar nog iets in vestigen. Wat doe je met die panden. En hoe hou je ze leefbaar.

✓ *Experimenten:* Inhoud experiment

Sas van Gent is een voorbeeld. En die is begeleid door het SEV. De gemeente Terneuzen en corporatie Woongood Zeeuws Vlaanderen zoeken (her)bestemming voor open ruimte (zowel gebouwen als buitenruimten) als gevolg van sloop en leegstand. In de nabije toekomst zal door sloop veel nieuwe ruimte ontstaan in de kern Sas van Gent. Slechts een klein deel van de 'nieuwe' open ruimte zal weer worden ingevuld. Voor de andere plekken moet een andere bestemming gezocht worden. Hierbij kan het gaan om kleinschalige tijdelijke/definitieve herinrichting die aansluit op de behoefte van de omgeving en die bijdraagt aan de kwalitatieve opwaardering van de woonomgeving. De gemeente Terneuzen heeft een 'catalogus' laten opstellen met mogelijkheden om vrijgekomen ruimte in te vullen. In Sas van Gent worden locaties uitgezocht waarvoor op interactieve wijze plannen worden ontwikkeld om de nieuwe open ruimte invulling te geven. Voorbeelden zijn:

Het inrichten van open ruimte als moestuinen.

- Vrijgekomen ruimte gebruiken om aangrenzende tuinen te vergroten of om het contact tussen dieren en kinderen te stimuleren.
- Leegstaande gebouwen te gebruiken als ontmoetingsplek voor de buurt of door middel van beschilderde doeken om te toveren tot markante plekken.
- Waterberging op braakliggende kavels.
- Hergebruiken van puin van te slopen vastgoed in een puintuin.
- Reconstructie van de Sasser bolwerken.
- Park dat door de bewoners zelf is ingericht.

Het is nadrukkelijk de bedoeling dat vanuit de gemeenschap van Sas van Gent initiatieven ontstaan om tot invulling van de open ruimten te komen. De 'catalogus' dient als inspiratiebron en motivatie (L. G. Kaagman, persoonlijke communicatie, 28 september 2011).

Economische beleidsinstrumenten

-

Juridische beleidsinstrumenten

-

Wet ruimtelijke ordening

Bestemmingsplan: De gemeente Terneuzen zijn een aantal bestemmingsplannen aan het actualiseren en daarbij wordt duidelijk rekening gehouden met de problematiek rondom de bevolkingsdaling. In plannen waar uitbreiding op de planning stond worden die plaatsen niet bestemd voor woningbouw maar worden bestemd als groenvoorzieningen. Terughoudendheid in mogelijkheden tot woningbouw in bestemmingsplannen is er zeer zeker. Er worden soms ook bestemming waar woningbouw gepland stond terug getrokken. Er is samenwerking met België. Met de kanaalzone richting Gent. Er wordt geprobeerd inwoners uit Gent te trekken naar gemeenten in Zeeuws Vlaanderen. Omdat er in Gent een woning tekort is en in de regio Zeeuws Vlaanderen zijn er woningen in overschot. Er wordt dan met grensoverschrijdend wonen een experiment gehouden of dat mogelijkheden zou bieden voor de regio. De gemeenten in de regio zeeuws vlaanderen operen nog te verschillend. Er zou meer samenwerking moeten zijn met de gemeenten in de regio Zeeuws Vlaanderen. Er zou nog meer bewust zijn moeten worden gecreëerd bij bestuurders en gemeenteraden. Bij de pilot verpaupering zouden er misschien financieel meer mogelijkheden voor geboden moeten worden om nog meer woningen aan te pakken in de wijken. Zodat het meer resultaat oplevert.

Provincie Groningen

Introductie

Elmer Koole is coördinator voor bevolkingsdaling bij de provincie Groningen. Hij werkt veel samen met Pieter Dieben. Pieter Dieben werkt op de afdeling ruimte onder andere bezig met wonen en stedelijke vernieuwing. Krimp komt daarbij nauw om de hoek kijken. In de provincie Groningen zijn er drie regio's waar krimp hard toeslaat. Dat zijn de regio's Eemsdelta, regio Oost-Groningen en de Marne. Voor die regio's worden woon- en leefbaarheidsplannen opgesteld. Met de bedoeling dat er onderling meer afstemming komt op het gebied van wonen en voorzieningen.

✓ **Hoe ziet u de problematiek rondom bevolkingskrimp in de provincie en is de problematiek herkenbaar?**

Door prognoses van verschillende onderzoeksbureaus is de problematiek rondom krimp duidelijk gemaakt en de effecten voor wonen en voorzieningen zoals onderwijs, en winkels. In de provincie Groningen zijn echter regionale verschillen te onderkennen. Aan de randen van de stad Groningen is geen sprake van krimp, maar de gemeenten er omheen hebben wel te kampen met bevolkingsdaling en huishoudens daling. In sommige gemeente in de provincie Groningen, zoals de gemeente Delfzijl, waar het tien jaar geleden al uit de klauwen liep, omdat de bevolking al aan het dalen was. Het Rijk had toen ingegrepen. Enkele gemeenten in de provincie Groningen en de provincie Groningen waren toen dus al bekend met de problematiek, die de komende jaren alleen maar zal verergeren. In de provincie Groningen krimpen twaalf gemeenten waarvan de gemeente Delfzijl uit de regio Eemsdelta het hardst krimpt. De problematiek is in de gemeente Delfzijl dus het meest voelbaar.

✓ **Waar ziet u de grootste problemen ontstaan door bevolkingskrimp?**

De grootste problemen met betrekking tot krimp zijn te vinden in de gemeente Delfzijl. Op het gebied van wonen is er een mis match tussen vraag en aanbod. Er is ingegrepen door corporaties om dat aan te passen. Dat heeft het dan ook wat verminderd. Maar het probleem zit in de koopsector/ particuliere woning. Er zijn heel veel onverkoopbare woningen waarbij de economische crisis de situatie nog verergerd. Er is momenteel een stilstand op de woningmarkt waardoor er leegstand ontstaat en verloederende en verpauperde wijken ontstaan.

✓ **Wat is het beleid betreffende bevolkingskrimp in Groningen?**

De beleidsvorming wordt bij de regio neergelegd en moeten de regio's (Eemsdelta, Oost-groningen en de Marne) de plannen maken met betrekking tot de woningbouwprogrammering en gezamenlijke regionale afspraken maken over woningbouw in relatie tot krimp. Er is hier sprake van bottom up planning want de regio moet de plannen maken en dat moet doorwerken naar de provincie. Op tal van beleidsterreinen moet de regio alles op elkaar afstemmen. Wel binnen de kaders die de provincie Groningen heeft aangegeven ten aanzien van nieuwbouw en ruimte. De provincie laat het beleid betreffende krimp meer over aan de regio's. De provincie heeft wel ooit beleid gemaakt maar dat was meer gericht op aantallen, zoals het aantal woningen dat gebouwd mag worden in de provincie. Voorlichting en informeren en afstemmen. De ruimtelijke verordening wordt bij het maken van het beleid gebruikt als leidraad. Het terugdringen van het aantal woningbouwprojecten komt in het beleid duidelijk naar voren. Er liggen nog een aantal bestemmingsplannen waar ruimte in zit om nieuwbouw te realiseren. Dit moet terug gebracht worden. Als er bijvoorbeeld meer gebouwd wordt moet er ook meer gesloopt worden om de woningbouw in evenwicht te houden.

✓ **Hoe is de bestuurlijke organisatie binnen de provincie Groningen?**

Binnen het provinciehuis werd vroeger bevolkingsdaling ondergebracht bij de afdeling woningbouw en volkshuisvesting. Maar nu is de erkenning dat krimp niet alleen raakvlakken heeft met woningbouw maar ook met afdelingen zoals onderwijs, welzijn en regionale economie. Er is een stuurgroep krimp ingesteld waarbij veel meer inhoudelijke afdelingen betrokken zijn dan aanvankelijk het geval was. Er is één gedeputeerde aangewezen, een coördinerend gedeputeerde die doet alles wat met bevolkingsdaling te maken heeft. De gedeputeerde is ook het gezicht naar buiten toe en naar de regering. De drie regio's hebben allen een stuurgroep met de wethouders en de burgemeesters en een voorzitter. De stuurgroep is verantwoordelijk voor totstandkoming en de uitvoering van de plannen. Ook zijn ze verantwoordelijk voor het opstellen van het woon- en leefbaarheidsplan. Er zal dus steeds meer samengewerkt moeten worden met de gemeenten onderling, en er moet niet meer geconcentreerd worden onderling.

De provincie vindt het belangrijk dat het leefbaarheidsplan wordt gemaakt en daar wil de provincie aan mee betalen. 40% van de kosten die gemoeid zijn bij het opstellen van het plan stelt de provincie beschikbaar (de provincie Groningen springt hier en daar dus wel bij). Als het gaat over de uitvoering stelt de provincie drie ton beschikbaar voor de uitvoering van de plannen. Dat wordt ook wel proces- en uitvoeringsgeld genoemd.

Er wordt tevens ook nog op een ander schaalniveau samengewerkt. In Noord Nederland werkt de provincie Groningen samen met Friesland en Drenthe daarbij staat het Kennisnetwerk krimp centraal. Het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN) heeft één loket, van en voor Noord-Nederland, om kennis over demografische veranderingen samen te brengen, te delen en te ontwikkelen. Daarnaast werkt de provincie Groningen heel nauw samen met de andere 2 topkrimp regio's Zeeland en Limburg. En de lobby in de richting van Den Haag en gesprekken met de minister gaat ook in samenwerking met de andere twee krimpregio's. Het gaat dan over aanpassing van regels en het aanvragen van geld. Er worden dus op verschillende niveaus samengewerkt in de provincie Groningen. Zowel op nationaal niveau als regionaal en gemeentelijk niveau. Ook wordt er grensoverschrijdend samengewerkt met andere Europese krimpgebieden.

✓ **Wat hebt u als provincie gedaan met de adviezen van het Topteam krimp?**

Het Topteam is in 2009 langs geweest in de provincie Groningen. Dat zelfde jaar is het Interbestuurlijk Actieplan bevolkingsdaling tot stand gekomen wat in samenwerking met het Rijk is gerealiseerd. Dit heeft de provincie Groningen bijna in z'n algemeenheid overgenomen. De provincie Groningen heeft dan voor de provincie zelf ook een actieplan bevolkingsdaling opgesteld. Het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 'Kijk op krimp' beschrijft hoe provincie en krimpregio's in actie komen om gezamenlijk een kwalitatief aantrekkelijke leefomgeving te creëren met voldoende voorzieningen.

De provincie Groningen zou het als een verbetering zien als er een herverdeling zou plaats vinden van de gemeentelijke indeling. De zeven gemeenten in Oost Groningen zouden samengevoegd moeten worden tot drie gemeenten, zodat de samenwerking wat gemakkelijkere kan plaats vinden. Ook zouden bestaande geld stromen zoals het ISV ingezet moeten worden in krimp gebieden. Echter is er bestuurlijke wil nodig om dit soort activiteiten tot stand te laten komen en om knopen door te hakken en voor de uitvoering van de plannen.

✓ **Wat is er veranderd in het beleid na de adviezen van het Topteam Krimp?**

Door het instellen van het Topteam is er nu meer bekendheid ontstaan rondom de krimpproblematiek in de provincie Groningen en ook in de andere twee krimp provincies. Er is veel geïnvesteerd in de bewustwording van de problematiek. Er wordt momenteel al meer gewerkt van denken naar doen dus van bewustwording naar uitvoering.

✓ **Wordt er in het beleid van de provincie met betrekking tot bevolkingskrimp rekening gehouden met het beleid van het Rijk?**

Bij de aantreding van het Kabinet Rutte in oktober 2010 is het krimpdossier ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. De Minister geeft aan dat hij voor het Rijk vooral een rol weggelegd ziet in het krimpproof maken van regelgeving, kennisuitwisseling en visievorming. De Minister heeft de eerste voortgangsrapportage over het Interbestuurlijk Actieplan aan de Tweede Kamer gezonden. Met het IPO vindt de provincie Groningen dat het Rijk de urgentie van de problematiek rondom krimp onderschat en dat de financiële opgave van herstructurering en transformatie de draagkracht van de krimpregio's overstijgt. Bovendien dreigt de grotere rijksaandacht voor de zogenaamde anticipeergebieden ten koste te gaan van de problemen waar de regio's die nu al zwaar te kampen hebben met krimp, de topkrimpregio's. De provincie Groningen blijft zich richting het Rijk en de Tweede Kamer inspannen om voldoende financiële middelen te genereren om de opgave in de krimpgebieden te realiseren.

✓ **Wordt er gebruik gemaakt van beleidsinstrumenten die worden ingezet om bevolkingskrimp in de provincie te begeleiden? Zo ja, welk instrumentarium?**

Communicatieve beleidsinstrumenten

De provincie Groningen zet communicatieve beleidsinstrumenten in om informatie over te brengen naar burgers, gemeenten, gemeenteraden en het Rijk. De volgende communicatieve beleidsinstrumenten worden ingezet door de provincie:

- ✓ *Persberichten:* De provincie Groningen maakt gebruik van persberichten om in de regio's en gemeente meer bekendheid te geven en de bewustwording te vergroten. Door middel van persberichten wil de provincie Groningen aandacht krijgen voor bevolkingsdaling.
- ✓ *Lezingen/presentaties:* De provincie gaat naar verschillende gemeenten om daar lezingen en presentaties te houden over krimp en wat de consequenties zijn van krimp.
- ✓ *Folders en factsheets:* de provincie Groningen deelt informatie uit over bevolkingsdaling bij gemeenten maar ook voor burgers. Er worden ook artikelen in de krant zetten met informatie over bevolkingsdaling in de provincie.
- ✓ *Krimpbears:* Er is een krimpbears georganiseerd waarbij allerlei instanties waren uitgenodigd om ervaringen uit te wisselen in relatie tot krimp.
- ✓ *Website:* Provincie Groningen maakt veel gebruik van de website vanmeernaarbeter.nl. Deze website geeft informatie over krimp in Nederland en krimp in de provincie Groningen. Ook heeft de provincie Groningen een eigen website waar alle informatie opstaat over de ontwikkelingen met betrekking tot krimp (provinciegroningen.nl/krimp/).
- ✓ *Lobbyen:* Reguliere lobby richting tweede kamer (Den Haag), daarbij speelt de provincie in op de kameragenda's. Vanuit de provincie worden regelmatig gesprekken gevoerd met de tweede kamer en minister Donner, waarbij de provincie Limburg de nadruk legt rondom de krimpproblematiek, zodat dat onder ogen komt bij het Rijk.
- ✓ *Experimenten:* In de krimpregio's zijn er verschillende experimenten gestart om ervaring op te doen met de aanpak voor het behoud van de leefbaarheid op het gebied wonen, zorg, welzijn en onderwijs, deels met ondersteuning van het Rijk.

Economische beleidsinstrumenten

Tevens maakt de provincie Groningen gebruik van economische beleidsinstrumenten. De instrumenten die worden ingezet door de provincie Groningen zijn vooral communicatief. Er worden vooral verruimende en beperkende instrumenten ingezet door de provincie Groningen. Maar op individueel niveau worden er ook instrumenten ingezet. De volgende economische beleidsinstrumenten worden ingezet door de provincie:

- ✓ *Fonds Subsidieregeling Reserve leefbaarheid krimpggebieden:* De provincie Groningen hanteert de subsidieregeling leefbaarheid en krimp. Deze subsidieregeling is bedoeld voor de uitvoering van de Regionale woon- en leefbaarheidsplannen en voor experimenten te ondersteunen en financieren. Er is voor de periode 2011-2020 jaarlijks drie miljoen euro beschikbaar gesteld om de leefbaarheid op peil

te houden in de provincie. Een deel van dit geld is beschikbaar voor de uitvoering van de Regionale Woon- en Leefbaarheidsplannen en een deel is beschikbaar voor experimenten en innovatieve projecten die erop gericht zijn oplossingen te vinden voor de krimp. De subsidieregeling is bedoeld voor gemeenten, maatschappelijke organisaties maar kan ook interessant zijn voor adviesbureaus die betrokken zijn bij krimpprojecten. Met de subsidieregeling is dus tot 2020 jaarlijks drie miljoen euro per jaar beschikbaar. De verdeling is als volgt:

d. Projecten Regionale woon- en leefbaarheidsplannen:

- | | |
|--------------------|-------------|
| 1. Eemsdelta: | € 1.000.000 |
| 2. Oost-Groningen: | € 1.000.000 |
| 3. De Marne: | € 300.000 |

e. Innovatieve projecten en experimenten € 500.000

f. Uitvoeringsbudget Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling € 200.000

- ✓ *Subsidies:* Door de provincie Groningen worden enkele subsidies verleend aan burgers om huizen opknappen. Zodat het er weer aangenaam uitziet.
- ✓ *Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV):* Voor het versterken en het verbeteren van de leefbaarheid in gebieden met een dalende bevolking, en het op peil houden van het voorzieningsniveau vraagt om de inzet van financiële middelen. De provincie Groningen heeft ervoor gekozen de beschikbare middelen voor stedelijke vernieuwing (ISV) in de periode 2010-2014 geheel in te zetten voor de drie krimpregio's in de provincie Groningen.
- ✓ *Programma Landelijk Gebied (PLG):* dit programma wordt waar mogelijk ingezet voor krimpgerelateerde projecten in de krimpregio's. Voor Noord- en Oost-Groningen is per regio ongeveer € 15 miljoen beschikbaar. Dit bedrag is opgebouwd uit Europees, provinciaal en gemeentelijk geld en is beschikbaar tot 2013.
- ✓ *WaddenFonds:* ook financiële middelen uit het Waddenfonds kunnen worden ingezet voor krimpgerelateerde projecten in de Waddengemeenten (De Marne, Eemshaven, Delfzijl). Het fonds geeft de mogelijkheid voor subsidiering van activiteiten rond thema's als landschap/cultuurhistorie en wonen/werken/recreëren.
- ✓ *Regionaal Transitiefonds:* De provincie Groningen wil samen met de gemeenten en de woningcorporaties de transformatie van de bestaande woningvoorraad voortzetten, en niet alleen beperken tot de sociale huursector.

Voor de uitvoering van het beleid op het gebied van bevolkingsdaling wil de provincie bestaande doeluitkeringen en fondsen inzetten en nieuwe fondsen ontwikkelen. Er worden experimenten opgezet met nieuwe financiële arrangementen voor de verbetering van goedkope koopwoningen.

Het huidige planningssysteem is gebaseerd op het accommoderen van groei, vooral van stedelijke functie. De inkomsten van gemeenten zijn immers mede gebaseerd op omvang, grondverkoop voor wonen en werken en opbrengsten uit onroerend goed. In een situatie van krimp is echter het omgekeerde het geval. Er worden noodzakelijk woningen leegstaande gebouwen gesaneerd en de herinrichting van de openbare ruimte kosten veel geld, terwijl de inkomsten dalen en er geen inkomsten zijn uit nieuwbouw van woningen.

Juridische beleidsinstrumenten

De provincie Groningen hanteert woningbouw convenanten.

- ✓ *Provinciale ruimtelijke verordening:* De provincie Groningen schept door middel van de verordening vooraf duidelijkheid over de provinciale belangen die gemeenten in hun ruimtelijke plannen in acht moeten nemen. Hierin wordt duidelijk rekening gehouden met de bevolkings- en huishoudensdaling.
- ✓ *Convenanten:* de provincie Groningen (ook Limburg en Zeeland) maakt voor de krimpgebieden samen met de betrokken partners programma's met concrete maatregelen voor de herstructurering en de versterking van de regionale economie. Zo is onlangs het Woon- en Leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen gepresenteerd. De provincie Groningen wil met het Rijk convenanten afsluiten om de uitvoering van die maatregelen te ondersteunen. Daarmee verschuift het accent naar gezamenlijke beleidsuitvoering, waarbij de regio haar verantwoordelijkheid neemt, maar het Rijk volwaardig

deelneemt. Essentiële elementen van zo'n convenant zijn stevige afspraken over financiën, regelgeving en maatregelen op het gebied van de economische vitalisering. Provincie Groningen vraagt de coördinerend minister van BZK waar nodig andere departementen bij de voorbereiding van het convenant te betrekken. Ten slotte vraagt de provincie Groningen de Tweede Kamer de inzet wat betreft de convenanten te ondersteunen.

- ✓ *Structuurvisie*: provincie Groningen heeft een structuurvisie waarin de hoofdlijnen aangegeven zijn wat de voorgenomen ontwikkelingen zijn voor een gebied in de provincie Groningen.
- ✓ *Provinciaal Omgevingsplan (POP)*: Het Provinciaal Omgevingsplan is een document dat is geïntegreerd, met daarin het omgevingsbeleid op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, water en ruimtelijke ordening (Moorlag, 2009, p. 3).

Wet ruimtelijke ordening

De provincie Groningen maakt, zo ver mogelijk, gebruik van het bestaande instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Zoals hierboven is aangegeven maakt de provincie Groningen gebruik van de structuurvisie, de ruimtelijke verordening en het opstellen van convenanten met het Rijk. Echter vindt de provincie Groningen dat Provincies in Nederland weinig instrumenten ter beschikking hebben om krimp te begeleiden. Provincie Groningen heeft onderzoek gedaan en dat is ook in een rapport toegelicht dat in de Wro- regelgeving expliciet opgenomen moet worden dat planschade getoetst moet worden aan de verwachte krimp van de woningbehoefte. En zo heeft de provincie Groningen onderzocht of ze met het bestaande instrumentarium uit de voeten komen of zouden er nog wat extra dingen aan toegevoegd moeten worden.

Parkstad Limburg

Introductie

Bertine Jongerius werkt bij Parkstad Limburg als bestuursadviseur. Ze houdt zich voornamelijk bezig met het bestuur rondom bevolkingsdaling in zuid-Limburg en Parkstad Limburg. De gemeenten die in Parkstad vallen werken al heel lang samen op het gebied van krimp. Ook is de bewustheid bij die gemeente al jaren aanwezig en daarom wordt er door die gemeenten al heel goed samengewerkt op het gebied van krimp. Vanaf 2001 wordt er ongeveer al heel goed samengewerkt. Tien jaar geleden klopte parkstad Limburg al aan de deur bij de Provincie Limburg, en aangegeven dat de regio de komende jaren gaat krimpen en hulp nodig heeft van de provincie Limburg. De provincie ging hier niet op in en vond het maar onzin. In die tijd was CDA de grootste partij in de regio. Een aantal jaren later kwam er een gedeputeerde van de PvdA en die omarmde het probleem en heeft iemand ingezet om de iets te gaan doen met de krimpproblematiek in de regio (SP heeft in de politiek een hele grote rol in de regio. Echt een rode regio). In 2006 is er dus een versnelling op getreden op het gebied van goede samenwerking met de regio Parkstad Limburg, de provincie en ook het Rijk.

✓ Hoe ziet u de problematiek rondom bevolkingskrimp in Parkstad Limburg en is de problematiek herkenbaar?

Fysiek is de problematiek goed zichtbaar in de regio. Parkstad Limburg heeft veel woningen, winkels maar ook scholen leeg staan. In de ziekenhuizen in de regio hebben ze te maken met een andere vraag naar zorg. Vroeger werden er veel baby's geboren maar momenteel zijn er meer ouderen die vraag hebben naar zorg waardoor er een verschuiving ontstaat van gynecologie naar meer ouderen zorg. Er zijn ook minder mensen in de ziekenhuizen aan het werk. Ook in het lager en hoger onderwijs zijn minder kinderen. Maar ook bedrijven die moeite hebben om jonge mensen aan te nemen, waardoor er veel vacatures zijn. Dus overal, op alle terreinen is te zien en te voelen dat de krimp momenteel toeslaat in de regio en de komende jaren alleen maar zal verergeren.

Bestuurlijk heeft parkstad Limburg de Wgr plus status gekregen. In heel Nederland zijn er 8 wgr regio's waarvan 7 wgr regio's samen moeten werken op het gebied van openbaar vervoer. Parkstad Limburg is de enige regio die niet verplicht is om samen te werken op het gebied van openbaar vervoer, op een paar kleine taken na. Echter is parkstad wel verplicht om samen te werken op het gebied van bevolkingsdaling. Dat is de rede dat Parkstad Limburg de wettelijke wgr plus status heeft gekregen. De gemeenten die onder Parkstad Limburg vallen hebben die samenwerking op het gebied van bevolkingsdaling ook nog vrijwillig bekrachtigd in het Pact van Parkstad. Zodat ze zoiezo tot 2014 samenwerken op het gebied van bevolkingsdaling. Samen met corporaties, scholen, ziekenhuis (particuliere of private instellingen) en het maatschappelijk middenveld wordt het beleid op deel terreinen ontwikkeld (Onderwijs, wonen, retail enzo.) Samen met de externe deskundige (direct betrokkenen) en met de gemeente wordt het beleid afgesproken. Bijvoorbeeld het herstructureringsvisie wonen, hierin wordt afgesproken dat de komende jaren zoveel woningen gesloopt worden in die en die gebieden. Dit is bekrachtigd door de Parkstad Raad en door de gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten. Dus bestuurlijk is het positief dat Parkstad Limburg de officiële wettelijke Wgr plus status heeft om te anticiperen op bevolkingsdaling. Parkstad Limburg heeft een bestuur en een raad. Het bestuur wordt gevormd door bestuurders van de aangesloten gemeenten (wethouders en burgemeesters). En de raad zitten raadsleden. En voor de organisatie van het beleid maakt Parkstad Limburg heel veel gebruik van kennis en ervaring uit private partijen. En bij de uitvoering van de plannen, als er echt wordt geherstructureerd, gaat het weer gezamenlijk met de provincie Limburg, met het Rijk, gemeenten en corporaties. Tevens is er een verschil met de andere krimpprovincies. Parkstad is een stedelijk gebied waar het toch krimp en krimp is hier dus erger dan in noordoost Groningen wat een landelijk gebied is.

✓ Waar ziet u de grootste problemen ontstaan door bevolkingskrimp?

Parkstad Limburg ziet bestuurlijk de meeste problemen ontstaan bij het opheffen van de wettelijke Wgr plus status in 2013. Het opheffen van de Wgr plus maakt dat gemeenten niet meer dwingend hoeven samen te werken. De Wgr regio's moeten opgeheven worden omdat het Rijk vindt dat er momenteel te veel bestuurlijke

drukke is, en de regering in niet regio favoriet. De regering wil de macht bij het Rijk, bij de provincies en bij de gemeenten en niets er tussen. Heerlen wil dan samen met Maastricht, Sittart en Geleen opschalen naar een hoger schaalniveau. Die willen dan gaan samenwerken op zuid Limburg niveau. Parkstad Limburg vraagt zich dan af of het voor de efficientie op het anticiperen van bevolgingsdaling niet op een te hoog schaalniveau terecht komt (**Vertrouwelijk**). Een ander probleem is dat er in de regio steeds minder mensen zijn waardoor de kwaliteit in de regio achteruit gaat. Kwaliteit (veel jongen mensen) trekken weg en gaan naar de Randstad. Nu heeft dat nog niet zoveel grote gevolgen maar voor in de toekomst is het de vraag wat voor mensen er dan bijvoorbeeld in het bestuur van Parkstad of van de provincie komen. Ook de hoge kosten vormen een groot gevaar voor parkstad Limburg. Dat heeft de regio niet maar hoe wordt het toch op een goede manier opgepakt. Bijvoorbeeld het slopen van woningen of scholen. Er wordt ook gedacht om van een school appartementen te maken maar er zijn geen mensen die daar gaan wonen dus het is zinloos om daar appartementen te realiseren.

✓ **Wat is het beleid betreffende bevolgingskrimp in Parkstad Limburg?**

Anticiperen en accepteren. Parkstad Limburg kan de situatie niet veranderen dus ze moeten het accepteren en er op anticiperen. Parkstad Limburg heeft gekeken van de oorzaken zijn van krimp, en dat is een driedelige oorzaak:

1. Er worden veel minder kinderen geboren dan vroeger (1,3 kind);
2. Veel mensen trekken weg. Jongeren trekken weg omdat er geen werk is in de regio en jonge gezinnen vertrekken naar Duitsland omdat daar het wonen veel goedkoper is.
3. Veel meer mensen overlijden.

Deze drie oorzaken zijn voor Parkstad Limburg van belang. Aan de eerste en derde oorzaak kan Parkstad Limburg niets doen. Parkstad kan niet tegen mensen zeggen dat ze meer kinderen moeten nemen maar Parkstad kan er ook niets aan doen dat mensen overlijden. Wat Parkstad Limburg wel kan doen is, mensen die in de regio naar school gaan, om die mensen te behouden voor de regio. Parkstad Limburg wil dus nu al goed anticiperen op de krimp zodat de klap beter opgevangen kan worden. Momenteel is parkstad Limburg bezig met het ontwikkelen van een nieuwe relailstructuurvisie. Daarin wordt aangegeven hoeveel winkelruimte nodig is in de toekomst. Er worden dan minder vergunningen afgegeven.

✓ **Hoe is de bestuurlijke organisatie binnen Parkstad Limburg**

Parkstad Limburg heeft een *bestuur* en een *raad*. Het dagelijkse bestuur die komen eens in de 2 weken bij elkaar. Er zit een onafhankelijke voorzitter boven. Het bestuur wordt gevormd door (publieke bestuurders) bestuurders van de aangesloten acht gemeenten (wethouders en burgemeesters). En de raad is Parkstad Raad. Daar zitten raadsleden in. En die vergaderen zes keer per jaar. Parkstad Limburg heeft ook een convenant afgesloten met het Rijk gesloten (vorige jaar). Daar zat 15 miljoen euro aanvast. Dit is weer uitgewerkt naar een eigen convenant met de provincie Limburg en die had ook 15 miljoen euro in het potje gedaan. En ook de regio Parkstad Limburg heeft 15 miljoen euro er in gedaan. Dus samen is dat 45 miljoen beschikbaar voor herstructureringsprojecten.

✓ **Wat hebt u als provincie gedaan met de adviezen van het Topteam krimp**

Topteam Krimp is in Parkstad Limburg geweest en Parkstad heeft verteld wat ze allemaal doen in de regio, en dat hebben Dijkstal en Mans vervolgens als advies in het rapport gezet. Parkstad Limburg heeft daarom weinig gehad aan de adviezen omdat wat er in het rapport staat van het Topteam over, van Parkstad Limburg vandaan kwam. Het Topteam bevestigt dus de aanpak van Parkstad Limburg. De adviezen komen dus niet geheel van Dijkstal en Mans af maar ook van Parkstad Limburg omdat het Topteam vindt dat Parkstad op een goede manier omgaat met bevolgingsdaling. Parkstad Limburg ziet dit als een bevestiging dat ze het goed doen (**vertrouwelijk**).

✓ **Wat is er veranderd in het beleid na de adviezen van het Topteam Krimp**

Na de adviezen van het Topteam krimp is er een onafhankelijke voorzitter gekomen in de regio Parkstad. Vroeger was de voorzitter van het bestuur de burgemeester van Heerlen. Hij was dus burgemeester van Heerlen en voorzitter van de regio. Na het Topteam is het zo dat de voorzitter onafhankelijk moet zijn. Het pact van Parkstad is gebleven en is dus niet veranderd.

✓ **Wordt er in het beleid van de provincie met betrekking tot bevolkingskrimp rekening gehouden met het beleid van het Rijk?**

Het Rijksbeleid op dit moment is helemaal niet **krimp bestendig/proof**. Alles wordt gefocust op de Randstad. Er wordt niet echt gericht op de krimpgebieden en dus kan Parkstad geen rekening houden met het beleid van het Rijk maar Parkstad heeft er wel last van. De regering ziet krimp niet als een nationaal probleem maar als een regionaal of lokaal probleem.

✓ **Wordt er gebruik gemaakt van beleidsinstrumenten die worden ingezet om bevolkingskrimp in de provincie te begeleiden? Zo ja, welk instrumentarium?**

Er worden weinig communicatieve beleidsinstrumenten ingezet omdat Parkstad Limburg ziet dat de problematiek rondom krimp geheel duidelijk is bij gemeenten. Parkstad doet niets aan het overbrengen van informatie met betrekking tot krimp. Wel heeft Parkstad Limburg met het Rijk een pilot gestart.

Communicatieve beleidsinstrumenten

- ✓ *Pilot*: samen met het Rijk is parkstad Limburg een pilot gestart om bedrijventerrein te herstructureren.

Economische beleidsinstrumenten

-

Juridische beleidsinstrumenten

- ✓ *Vergunningenbeleid*: het vergunningenbeleid is veranderd door krimp. Er worden omgevingsvergunningen ingetrokken. (Bouwvergunning in trekken)
- ✓ *Herstructureringsvisie*: in het convenant met het Rijk heeft Parkstad Limburg 15 miljoen euro gekregen om herstructureringsprojecten te financieren.
- ✓ *Retailstructuurvisie*: Hierin wordt aangegeven hoeveel winkelruimte nodig is in de toekomst. Er worden dan minder vergunningen afgegeven. Ook kan er dan tegen ondernemers gezegd worden dat de winkeliers niet meer mogen uitbreiden.
- ✓ *(Deel) Structuurvisie*: parkstad heeft een structuurvisie vastgesteld voor het gehele gebied om aan te geven waar welke ontwikkelingen moeten komen. Bijvoorbeeld, werken en toeristische ontwikkelingen. Parkstad hanteert dan ook deelstructuurvisies. Hiermee creëert Parkstad duidelijkheid waar wel of geen ontwikkelingen mogen plaats vinden.
- ✓ *Convenant*: Parkstad Limburg heeft met het Rijk een convenant afgesloten. Het Rijk geeft 15 miljoen euro aan de regio om herstructureringsprojecten te financieren.

Wet ruimtelijke ordening

Parkstad Limburg is geen vergunningverlenende instantie en handhaaft ook niet. Parkstad Limburg hanteert dan ook bijna geen instrumenten uit de Wro. Wel heeft Parkstad een structuurvisie opgesteld, zoals eerder is vermeld. Marcel Brok van het ministerie van Vrom houdt zich op Rijksniveau hiermee bezig met een onderzoek in hoeverre de huidige wet ruimtelijke ordening bepalingen zijn opgenomen die het anticiperen op krimp onmogelijk maken.

Het intrekken of wegbestemmen van onbenutte bouwtitels. In enkele regio's bestaat een (grote) overcapaciteit aan woningbouw mogelijkheden. Samen met de woonregio Parkstad Limburg en het Ministerie van VROM wil de Provincie dit overschot inperken. Dit kan door het intrekken en wegbestemmen van onbenutte bouwtitels. Hieraan zijn wel risico's verbonden in de zin van schadeclaims (planschade, verplichte nadeelcompensatie) en/of schadeplicht op grond van het civiele recht (toezeggingen/verplichtingen vanuit de precontractuele fase). Voor het intrekken van bouwvergunningen wordt reeds enkele jaren in de regio Parkstad Limburg beleid toegepast. Voor het 'wegbestemmen' van onbenutte bouwtitels is een analyse verricht van de publiekrechtelijke schaderisico's. aansluitend aan die analyse worden momenteel in Parkstad Limburg de bestemmingsplannen gescreend op woonbestemmingen die ingetrokken kunnen worden. Daarbij is ook aandacht voor eventuele civielrechtelijke verplichtingen. De ervaringen in Parkstad Limburg zullen ook in andere woonregio's worden uitgewisseld (Woonvisie Provincie Limburg, 1 feb 2011).

Bijlage VI Jurisprudentie

Datum uitspraak: 24 februari 2010

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 4 juni 2009 in zaak nr. 08/2722 in het geding tussen:

appellant

en

het college van burgemeester en wethouders van Oostflakkee.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Oostflakkee (hierna: het college) een verzoek van [appellant] om vergoeding van planschade afgewezen.

Bij besluit van 29 mei 2008 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 juni 2009, verzonden op 8 juni 2009, heeft de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 juni 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 20 juli 2009.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 februari 2010, waar [appellant] in persoon en het college, vertegenwoordigd door F. ten Brinke, ambtenaar in dienst van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), zoals die gold ten tijde van belang, kennen burgemeester en wethouders, voor zover een belanghebbende ten gevolge van een bestemmingsplan schade lijdt of zal lijden welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

2.2. [appellant] was van 20 september 1976 tot 3 mei 1999 eigenaar van de woning met perceel aan de [locatie] te [plaats] (hierna: de woning). Hij heeft verzocht om vergoeding van de door hem gestelde geleden schade ten gevolge van het bestemmingsplan "Oudeland, eerste partiële herziening" (hierna: het bestemmingsplan) dat op 8 februari 2001 is vastgesteld en op 13 oktober 2001 in werking is getreden. Dit plan

heeft de oprichting van een brandweerkazerne op een afstand van ongeveer 44 meter van de woning mogelijk gemaakt. [appellant] stelt schade te hebben geleden, omdat hij de kopers van de woning schadeloos heeft moeten stellen voor de nadelige gevolgen van het bestemmingsplan.

2.3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij de beoordeling van zijn verzoek een onjuiste peildatum heeft gehanteerd. Hij voert aan dat het college daarbij ten onrechte is uitgegaan van 6 maart 2002, de datum waarop het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden, in plaats van de datum van verkoop van de woning, welke datum het college volgens [appellant] bij de beoordeling van het planschadeverzoek van de kopers van de woning als peildatum heeft gehanteerd.

2.3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 januari 2003 in zaak nr. 200200342/1) moet voor de vraag welke datum als peildatum voor een beweerdelijk schadeveroorzakend planologisch besluit heeft te gelden, worden uitgegaan van het moment waarop het besluit rechtskracht heeft gekregen. Dat moment is ingevolge het bepaalde in artikel 28, zevende lid, van de WRO gelegen op de dag na die waarop de beroepstermijn afloopt. Dit is alleen anders indien binnen de beroepstermijn bij de voorzitter van de Afdeling een voorlopige voorziening is ingediend. Het college heeft bij de beoordeling van het verzoek derhalve terecht, en anders dan [appellant] heeft gesteld, 13 oktober 2001 als peildatum gehanteerd. Dat het college het verzoek van de kopers van de woning om vergoeding van planschade heeft afgewezen omdat de planologische wijziging ten tijde van de koop van de woning op 25 november 1998 en ten tijde van de overdracht op 3 mei 1999 voorzienbaar was, biedt geen grond om van een andere peildatum uit te gaan.

Het betoog faalt.

2.4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit van 29 mei 2008 onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen. [appellant] voert aan dat het college heeft miskend dat hij schade heeft geleden, omdat het planschadeverzoek van de kopers van de woning is afgewezen en hij de kopers schadeloos heeft moeten stellen voor de nadelige gevolgen van het bestemmingsplan.

2.4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 10 mei 2006 in zaak nr. 200506631/1) biedt artikel 49 van de WRO uitsluitend grondslag voor vergoeding van schade geleden ten gevolge van een planologische maatregel nadat die maatregel rechtskracht heeft gekregen. De schade geleden voordat de schadetoebrengende planologische verandering op 13 oktober 2001 rechtskracht heeft gekregen komt dan ook niet voor vergoeding in aanmerking. Nu vaststaat dat de eigendom van de woning op 3 mei 1999 is overgedragen aan [naam] en [naam], heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant] gestelde schade niet voor vergoeding krachtens artikel 49 van de WRO in aanmerking komt. Voor zover [appellant] aanvoert dat het niet vergoeden van planologische schaduw schade tot onbillijkheden leidt, overweegt de Afdeling dat het aan de wetgever is om te beslissen of hierin door wetswijziging verandering moet worden gebracht.

Het betoog faalt.

2.5. Het door [appellant] gedane beroep op het gelijkheidsbeginsel, waarbij hij verwijst naar bewoners van een drietal nabij de woning gelegen objecten die wel een planschadevergoeding hebben gekregen, faalt, reeds omdat hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat de situatie van die bewoners vergelijkbaar is met die van hem. De juridische positie van degenen die op de peildatum wel eigenaar waren van een woning in het plangebied is een andere dan die van [appellant].

2.6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.E. Larsson-van Reijssen, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Larsson-van Reijssen Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 februari 2010