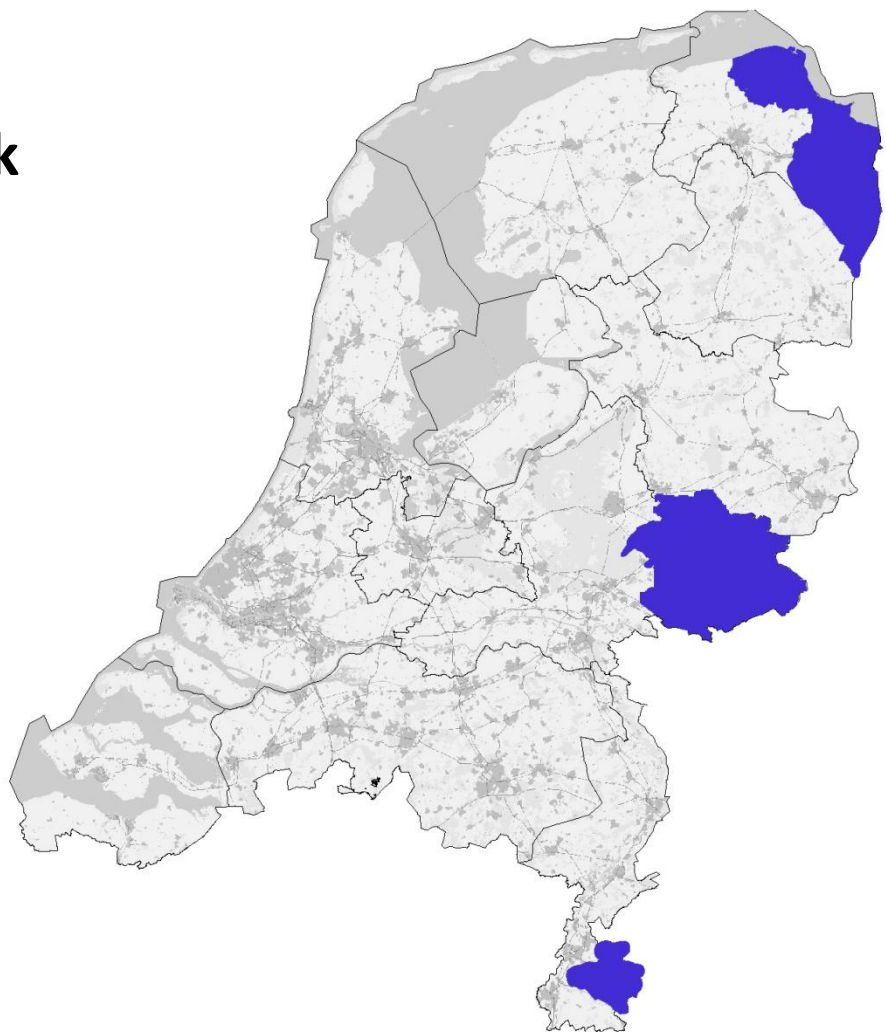


Sturen of steunen?

Een analyse van overheidsbeleid, krimpproblematiek en hun effecten
op de leefbaarheid in Noordoost Groningen, Stadsregio Parkstad Limburg
en Regio Achterhoek.

Simon Tjoonk



Bachelorthesis Sociale Geografie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
2013



Sturen of steunen?

Een analyse van overheidsbeleid, krimpproblematiek en hun effecten op de leefbaarheid in Noordoost Groningen, Stadsregio Parkstad Limburg en de Achterhoek.

Auteur: S. Tjoonk

Studentnummer: 4061683

Begeleider: Drs. Jaap Gersie

Bachelorthesis Sociale Geografie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2013

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorthesis over overheidsbeleid in krimpregio's. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in het voorjaar en de zomer van 2013. Deze bachelorscriptie rondt, na drie jaar studeren, voor mij de bachelor af.

In een aantal jaar studeren met het volgen van zeer verschillende vakken zijn veel onderwerpen langsgekomen. Krimp was echter een van de vraagstukken die mijn interesse hebben behouden. Ik vond het daarom prettig om met een dergelijk grote opdracht als een bachelorthesis mij echt grondig hierin te verdiepen. Ik heb het gehele traject rond de bachelorthesis dan ook ervaren als een interessant proces.

Gedurende het schrijven van deze thesis heb ik ervaren dat nominaal studeren en een jaar studentbestuur lastig te combineren zijn. Hoewel niet alleen de beschikbaarheid van tijd dit lastig maakt vroeg dit ook meer doorzettingsvermogen dan ik in eerste instantie had verwacht. Om deze reden ben ik dan ook erg blij dat ik gedurende het traject terug kon vallen op mijn begeleider. Daarom wil ik bij dezen mijn begeleider, drs. Jaap Gersie, bedanken voor zijn tijd en moeite.

Tot slot wil ik allen bedanken die mijn onderzoek mogelijk hebben gemaakt. Vooral de interviews hebben sterk bijgedragen aan inzicht in de praktijk van krimpbeleid.

Ik wens u veel plezier toe bij het lezen van mijn thesis. Mocht u vragen hebben, dan kunt u contact met mij opnemen door een e-mail te sturen naar s.tjoonk@student.ru.nl

Simon Tjoonk
Nijmegen, augustus 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	III
Samenvatting	V
1 Inleiding	1
1.1 Projectkader	1
1.2 Doelstelling	3
1.3 Onderzoeksmodel	3
1.4 Vraagstelling	4
1.5 Werkwijze	5
1.6 Opbouw van het verslag	6
2 Theoretisch kader	7
2.1 Krimp en leefbaarheid	7
2.2 Overheidsbeleid top-down of bottom-up?	8
2.3 Sturingsniveau, krimp en leefbaarheid	10
2.4 Conceptueel model	11
2.5 Zicht op operationalisatie	12
3 Methodologie	13
3.1 Onderzoeksstrategie	13
3.2 Operationalisatie	14
3.3 Casusselectie	16
3.3.1 Regio Achterhoek	20
3.3.2 Stadsregio Parkstad Limburg	18
3.3.3 Noordoost Groningen	18
3.4 Onderzoeksmateriaal en dataverzameling	20
3.5 Data-analyse	22
4. Noordoost Groningen	24
4.1 Visie van Noordoost Groningen op bevolkingsdaling	24
4.2 Woningvoorraad	24
4.3 Bevolkingssamenstelling	25
4.4 Voorzieningen en publieke ruimte	26

4.5 Leeftijdsopbouw en sociale samenhang bevolking.....	28
4.6 Veiligheid.....	28
4.7 Beleidseffecten.....	28
4.8 Conclusie Noordoost Groningen	29
5. Parkstad Limburg.....	31
5.1 Visie van Stadsregio Parkstad Limburg op bevolkingsdaling	31
5.2 Woningvoorraad	31
5.3 Voorzieningen en publieke ruimte.....	32
5.4 Bevolkingssamenstelling	33
5.5 Leeftijdsopbouw en sociale samenhang	34
5.6 Veiligheid.....	35
5.7 Beleidseffecten.....	35
5.8 Conclusie Stadsregio Parkstad Limburg	36
6. Achterhoek.....	37
6.1 Visie van Achterhoek op bevolkingsdaling.....	37
6.2 Woningvoorraad	37
6.3 Voorzieningen en publieke ruimte.....	38
6.4 Bevolkingssamenstelling	39
6.5 Leeftijdsopbouw en sociale samenhang	39
6.6 Veiligheid.....	40
6.7 Beleidseffecten.....	40
6.8 Conclusie Regio Achterhoek.....	41
7. Conclusie, reflectie en aanbevelingen	42
7.1 Conclusie	42
7.2 Reflectie.....	44
7.3 Aanbevelingen.....	45
Literatuurlijst.....	47
Afbeeldingen:	49
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde respondenten	50
Bijlage 2: Interviewgide.....	51

Samenvatting

Deze bachelorthesis is het verslag van een onderzoek naar het beleid van overheden met betrekking tot krimpregio's. Gedurende de laatste decennia is veel discussie geweest over de juiste manier om krimpproblematiek tegemoet te treden. Krimpproblematiek kan een ernstige bedreiging vormen voor de leefbaarheid en daarmee een gebied onaantrekkelijk maken. Veel is geprobeerd. Van het bestrijden van krimp, tot het accepteren ervan als feit en het te begeleiden. Momenteel lijken de Nederlandse overheden het eens te zijn dat de laatste insteek de juiste is.

Gedurende de laatste jaren is echter ook het besef gegroeid dat een verdere toename van demografische krimp en een verspreiding van deze beweging naar meerdere gebieden vragen om een nieuwe aanpak. Niet langer heeft de overheid de middelen om alle problematiek aan te pakken. Daarnaast wordt de burger steeds mondiger. Een samenkomst hiervan heeft tot het idee geleid dat burgers een grotere rol kunnen spelen door middel van burgerinitiatieven. Het laatste wordt zelfs onderstreept door de zeer recente kabinetsnota 'De Doe-Democratie'.

Dit betekent echter niet dat de overheid haar taken zomaar uit handen kan geven. Zij heeft een aantal vaste taken, maar daarnaast is het ook niet wenselijk om alle zeggenschap uit handen te geven. Welke problematiek zou de overheid uit handen moeten geven? Op welke gebieden kan de overheid in haar beleid meer ruimte geven aan de burger om tot een beter resultaat te komen?

In dit onderzoek is gekozen voor drie casestudy's. De krimpregio's Noordoost Groningen en Parkstad Limburg en de anticipeerregio Achterhoek vormen de casussen. Waar de eerste twee een langere geschiedenis hebben met bevolkingskrimp, is krimp voor de Achterhoek relatief nieuw. Zij zal daarmee ook minder belast zijn met eerder krimpbeleid. De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

Een bijdrage leveren aan de verbetering van krimpbeleid, door te analyseren hoe de sturingsniveaus in krimpregio's de leefbaarheid beïnvloeden.

Om meer inzicht te krijgen in het beleid dat ten aanzien van krimpproblematiek wordt gevoerd, hier lessen uit te trekken en het onderzoek richting te geven is de volgende hoofdvraag opgesteld:

"Wat zijn de mogelijkheden en/of beperkingen van top-down en bottom-up sturing van overheidsbeleid in krimpregio's, gericht op de leefbaarheid in deze gebieden?"

In hoofdstuk 2 wordt de theorie uiteengezet die aan de basis staat van deze Bachelorthesis. Deze heeft betrekking op demografische krimp, sturingsniveaus en leefbaarheid. Demografische krimp

zal behandeld worden aan de hand van de demografische ontwikkelingen, alsook de maatschappelijke problematiek die hiervan gevolg kan zijn. De sturingsniveaus zullen benoemd worden volgens de participatieladder van Pröpper (2008). Hij beschrijft meerdere niveaus van overheidsingrijpen, van een autoritaire alles dicterende overheid tot een overheid die zijn burgers slechts ondersteunt. Overheidsbeleid kan op deze 'ladder' geschaald worden naar de mate en de vorm van burgerparticipatie in het beleidsproces. De leefbaarheid zal beschreven worden aan de hand van het kader als opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de 'Leefbaarometer' (2012).

Hoofdstuk 3 omvat de methodologische aanpak van het onderzoek. Dit onderzoek richt zich op 3 exploratieve casusschetsen. Deze casusschetsen zijn exploratief, omdat de mogelijke relatie tussen de keuze voor sturingsniveaus en de gevolgen voor leefbaarheid in krimpregio's nog in sterke mate onduidelijk is. In dit hoofdstuk worden tevens de theorieën, die geïntroduceerd zijn in hoofdstuk 2, geoperationaliseerd, opdat zij bruikbaar zijn voor onderzoek. Ook de bronnen van informatie, de daaruit verkregen data en de analyse hiervan zullen besproken worden.

In hoofdstuk 4 tot en met 6 zullen achtereenvolgens de situatie in de casussen Noordoost Groningen, Stadsregio Parkstad Limburg en de Regio Achterhoek beschrijven. Deze hoofdstukken omvatten het empirisch gedeelte van dit onderzoek. Ten eerste is gekeken naar het beleid dat ten aanzien van de gekozen regio's/casussen wordt gevoerd. Dit kan zowel op Rijks-, Provinciaal-regionaal of gemeentelijk niveau plaatsvinden. Vervolgens is gekeken of en in welke mate burgerparticipatie hier een rol in heeft en welke veranderingen de leefbaarheid heeft ondervonden.

Uit de analyse komt naar voren dat beleid met betrekking tot krimpregio's grote gelijkenissen vertoont. Verschillende onderwerpen binnen leefbaarheid worden op verschillende manieren opgepakt. Per onderwerp lijken regio's dit wel, in sterke mate, vergelijkbaar op te pakken. Waar het kleinschaliger problemen betreft wordt vaker de ruimte gegeven voor een grotere mate van burgerparticipatie, terwijl een groter schaalniveau samen lijkt te hangen met grotere overheidssturing.

Hoofdstuk 7 omvat de conclusie, de reflectie op de kwaliteit van het onderzoek en aanbevelingen die uit dit onderzoek zijn voortgekomen. De conclusie is dat bottom-up beleid het mogelijk maakt specifiek op een vraagstuk te richten. Hierbij zijn ook de kosten voor overheden lager. Dit is echter slechts mogelijk waar het schaalniveau van de problematiek klein genoeg is om behapbaar te zijn voor burgerinitiatieven.

De reflectie op het onderzoek heeft aan het licht gebracht dat de theoretische en methodologische aanpak geschikt zijn voor toepassing op de casussen. Hier zijn echter wel

belangrijke kanttekingen te plaatsen. Deze opzet heeft dan ook geleid tot een afdoende beantwoording van de hoofd- en deelvragen.

In de aanbevelingen die gedaan worden aan de regio's wordt genoemd dat regio's hun uitgezette koers dienen te volgen. Aangezien er geen nog geen juist antwoord lijkt te bestaan moeten zij hun experimenterende houding vasthouden en geslaagde experimenten behouden. Vervolgonderzoek kan zich richten op de rol van gemeentelijk beleid op de leefbaarheid en een sterkere analyse van de effecten van sturingsniveaus van beleid op leefbaarheid.

1 Inleiding

1.1 Projectkader

Demografische krimp is geen nieuw fenomeen voor Nederland. In haar historie heeft Nederland meerdere perioden van afnemende bevolkingsaantallen gekend. Het is echter voor het eerst dat krimp zo hoog op de beleidsagenda is komen te staan. Zo schetst de Sociaal-Economische Raad een structurele bevolkingsdaling voor een groot deel van de Nederlandse Regio's (SER, 2011). Verwest en van Dam (2010) schetsen zelfs een beeld waar in 2040 slechts de COROP gebieden Flevoland, Utrecht, Agglomeratie 's Gravenhage en Delft en Westland groeien. Voor de overige gebieden voorspellen zij krimp. In de regio's Zeeland, Zuid-Limburg en Oost-Groningen is demografische krimp dan ook al geruime tijd een belangrijk punt van aandacht.

Inmiddels begint echter duidelijk te worden dat demografische krimp zich niet beperkt tot deze regio's. Een tweede generatie krimpregio's (anticipeerregio's) staat een vergelijkbare bevolkingstransitie in het verschiet. Het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (Rijksoverheid, Documenten) schaaft, in overeenstemming met met het Planbureau voor de Leefomgeving, al 23 regio's onder een van beide noemers.

Voordat de ware schaal van krimpproblematiek duidelijk wordt is het belangrijk om eerst een korte blik te werpen op het begrip 'demografische krimp'. Het Planbureau voor de Leefomgeving (Verwest & van Dam, 2010, p. 12) zet krimp uiteen in drie vormen: een afname van het aantal inwoners, een daling van het aantal huishoudens of een afname van de potentiële beroepsbevolking. Deze typen hangen deels samen, maar het is belangrijk om het onderscheid te erkennen. Elk type krimp vraagt immers een andere aanpak. Tevens is er een onderscheid te maken tussen krimp en krimpproblematiek.

Over krimp is al veel geschreven. Er zijn veel oorzaken genoemd voor mensen om te vertrekken, of juist te blijven. Belangrijk is de vraag wat krimp tot probleem maakt. Een bevolkingsafname an sich is geen probleem. De gevolgen van deze afname kunnen echter wel negatieve gevolgen hebben. Deze gevolgen zijn veelal te relateren aan de mate waarin mensen in hun behoeften kunnen voorzien. Zo valt de denken aan behoefte aan inkomen, sociale contacten, zorg, onderwijs etc. Deze oorzaken komen in verscheidene vormen terug binnen het begrip 'leefbaarheid'. Daarmee definieert een verandering in de leefbaarheid de ware krimpproblematiek. In dit onderzoek zal krimpproblematiek opgevat worden als een afname van de leefbaarheid. Hoewel dit begrip duidelijk gedefinieerd is, is de juiste aanpak om de

leefbaarheid te behouden of verbeteren is niet bekend. De vraag is dan ook hoe een overheid hierop kan inspelen en haar beleid daarop kan aanpassen.

Overheden hebben meerder pogingen gedaan om een geschikte aanpak te vinden voor krimpproblematiek. Er is geprobeerd om krimp een plaats te geven, of het juist te bestrijden. Er wordt zowel geprobeerd om door sturing van bovenaf, als vanuit de burger, een reactie te geven op de problematiek. Een volledig geschikte aanpak is echter nog niet gevonden.

Ook de wetenschappelijke literatuur is het niet eens over de vraag of de aanpak van de problematiek centraal geregeld moet worden, of dat juist de burger zelf hierin de grootste rol moet spelen. Dit onderscheid tussen een autoritaire houding van de overheid en een faciliterende houding (Pröpper, 2009) is wel beschreven, maar de relatie met krimpproblematiek en het leefbaarheidsniveau is in de wetenschappelijke literatuur slechts spaarzaam aanwezig.

In het verleden kende Nederlandse overheden vooral beleid dat van boven naar beneden gericht was. Tijdens het tijdperk van de maakbare samenleving kwam verandering vooral van bovenin het overheidsapparaat naar beneden gesijpeld. Kenmerkende voor de laatste jaren is echter dat de stem van de burger steeds luider lijkt te worden. Niet alleen worden burgers steeds mondiger, ook bieden overheden meer ruimte voor inspraak (Blom, 2009).

Bestaande wetenschappelijke literatuur lijkt te veronderstellen dat een hogere mate van burgerparticipatie leidt tot een grotere mate van samenhang in een gebied (Dral, 2012). Hieruit zou een behoud van het leefbaarheidsniveau tot gevolg zijn. Er zijn echter ook stemmen die opperen dat een kleinere mate van burgerparticipatie een overheid meer slagkracht geeft. De redenering hierachter is dat een participatief proces zowel meer tijd als middelen kost. Uiteraard kennen beide methoden hun voordeel. Een aanpak met meer democratische inbreng en een langere tijdsspanne staat tegenover een meer autoritaire houding, waarbij de kosten in zowel tijd als financiële middelen lager zijn. De vraag wat de effecten zijn van beide zienswijzen voor krimpregio's is slechts ten dele bekend. Is een top-down aanpak effectiever met betrekking tot krimpproblematiek, of is juist bottom-up sturing de juiste wijze om doelen te verwezenlijken?

Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te leveren aan de kennis met betrekking tot overheidssturing in krimpregio's. Hoewel de juiste insteek niet bekend is wordt momenteel op verschillende plaatsen geëxperimenteerd met verschillende niveaus van participatie. Inzichten vanuit de resultaten van dit onderzoek kunnen hopelijk meer licht schijnen op de benodigde insteek van beleid per situatie.

Een beter inzicht in de effecten van sturingsniveaus op demografische krimp kan bijdragen tot meer handelingskracht tegen krimpproblematiek. Daarmee biedt dit dan ook een handvat voor overheden, aan de hand waarvan zij hun beleid vorm kunnen geven.

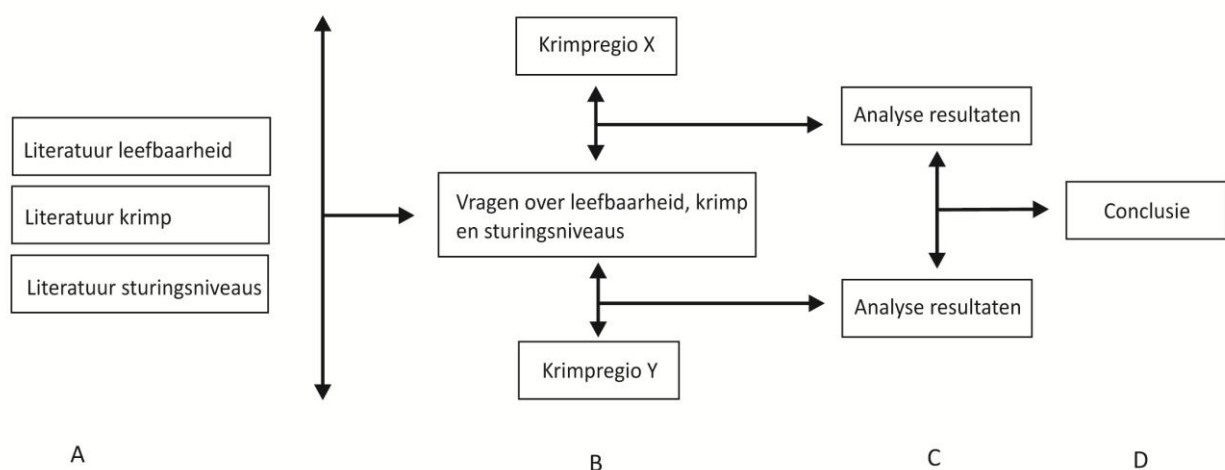
1.2 Doelstelling

Dit onderzoek zal trachten licht te schijnen op de relatie tussen sturingsniveaus en krimpproblematiek. Dit is een gevolg van het feit dat over de effecten van de keuze voor sturingsniveaus op krimpproblematiek en leefbaarheid nog niet afdoende bekend is. Ruimte voor invulling van deze leemte is er dan ook nog genoeg.

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan de verbetering van krimpbeleid, door te analyseren hoe de sturingsniveaus in krimpregio's de leefbaarheid beïnvloeden.

Ik zal trachten te achterhalen welke verband bestaat tussen het sturingsniveau en de krimpproblematiek. Er is te weinig bekend over meer overheidsgestuurde, ofwel meer burgergestuurde aanpak van krimpproblematiek en de geschiktheid hiervan. Daarmee is bij overheden ook geen afdoende beeld van wat de juiste handelingswijze is. Dit onderzoek kan bijdragen aan een gericht beleid voor krimpproblematiek. Hoewel resultaten deels regiogebonden zullen zijn, kunnen zij toch een aanzet geven tot verder onderzoek over dit onderwerp.

1.3 Onderzoeksmodel



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Bestudering (a) van de literatuur met betrekking tot de verhouding tussen krimp, leefbaarheid en de effecten die sturingsniveaus hebben op deze problematiek levert vragen (b) op over de relaties tussen deze begrippen. Aan de hand van deze vragen worden casussen gekozen. Een vergelijking (c)

van de resultaten van twee casussen zal leiden tot een conclusie (d). Hieruit zal blijken welk verband bestaat tussen demografische krimp, leefbaarheid en sturingsniveaus.

Ad (a):

Ten eerste is het belangrijk om een begrip te hebben van de begrippen demografische krimp, leefbaarheid en de verschillende sturingsniveaus. Om dit duidelijk te krijgen zal ik deze door middel van literatuuronderzoek trachten uiteen te zetten.

Ad (b):

Ter vergelijking van de effecten van sturingsvormen op de leefbaarheid in krimpregio's zullen verschillende regio's gekozen worden. Zowel met top-down sturing als met bottom-up sturing. Een uitwerking van de keuze van regio's is te vinden in hoofdstuk 3.

Om de leefbaarheid meetbaar te maken is gekozen voor de methode van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), zoals toegepast in de Leefbaarometer. Een uitwerking hiervan is te vinden in hoofdstuk 2. Een uiteenzetting van top-down sturingsvormen en bottom-up sturingsvormen zal gemaakt worden aan de hand van de participatieladder van Pröpper (2009). Ook deze uiteenzetting is te vinden in hoofdstuk 2.

Ad (c):

Vanuit de vragen die in fase b aan het licht zijn gekomen zal in deze fase een analyse gemaakt worden van verschillende regio's. De onderzoeksdata en Vervolgens zullen de, uit beide regio's verkregen, resultaten geanalyseerd en vergeleken worden.

Ad (d):

In deze fase worden conclusies getrokken, aan te hand van de onderzochte casussen, of er een verschil te zien is in de effecten van de keuze in sturingsvorm en welke vorm dit aanneemt. Waar mogelijk zijn hier enkele aanbevelingen gedaan.

1.4 Vraagstelling

Centrale vraag:

Wat zijn de mogelijkheden en/of beperkingen van top-down en bottom-up sturing overheidsbeleid in krimpregio's, gericht op de leefbaarheid in deze gebieden?

Deelvragen:

Deelvraag 1

Welke vragen komen voort uit de bestaande literatuur over leefbaarheid, demografische krimp en de invloed van verschillende sturingsniveaus op leefbaarheid?

- Uit welke dimensies bestaat leefbaarheid?
- Welke sturingsvormen zijn er?
- Hoe beïnvloedt beleid deze dimensies
- Hoe kan een mogelijk verband tussen typen beleid en leefbaarheid eruit kunnen zien?

Deelvraag 2

Wat zijn de ervaringen in krimpregio's?

- Welke sturingsvorm wordt in regio X toegepast op de leefbaarheid?
- Is de leefbaarheid in regio X als gevolg hiervan veranderd?
- Zo ja, hoe?

- In hoeverre stemmen de ervaringen overeen met de situatie in regio X?
- Welke sturingsvorm wordt in regio Y toegepast op de leefbaarheid?
- Is de leefbaarheid in regio Y als gevolg hiervan veranderd?
- Zo ja, hoe?

Deelvraag 3

Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van sturingsniveaus in krimpregio's

- Is er, aan de hand van een vergelijking tussen casussen, een verband te zien tussen de sturingsvorm en de leefbaarheid in een krimpregio?
- Wat zijn de voor- en nadelen van top-down sturing?
- Wat zijn de voor- en nadelen van bottom-up sturing?
- Welke sturingsvorm is het meest geschikt?

1.5 Werkwijze

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van 3 casestudy's. Hiervoor zijn de regio Noordoost Groningen, de Stadsregio Parkstad Limburg en de Regio Achterhoek gekozen. Het feit dat over dit vraagstuk nog niet afdoende bekend is heeft tot gevolg dat dit onderzoek een exploratief karakter zal hebben. De nadruk van het onderzoek ligt op de effecten van overheidsbeleid op leefbaarheid in krimpregio's. Op basis van de Leefbaarometer van het Ministerie van BZK (Ministerie van

Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2011) en de participatieladder van Pröpper (2009) wordt een analyse gemaakt van het beleid van de verschillende regio's. De indicatoren zijn doorvertaald in een interviewgide ten behoeve van het houden van interviews met betrokken actoren.

De dataverzameling bestaat uit face-to-face interviews en een inhoudsanalyse van documenten. Een combinatie van deze bronnen is benodigd om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen. Deelvraag 1 wordt beantwoord door middel van een analyse van de verschillende theoriën. Hieruit zal een selectie gemaakt worden van de onderdelen uit deze theoriën die in dit onderzoek toegepast zullen worden. Deelvraag 2 wordt beantwoord door middel van beschikbare beleidsdocumenten en het houden van face-to-face interviews. Deze interviews zijn benodigd, omdat uit literatuur en beleidsdocumenten niet alle informatie die benodigd is gedistilleerd kan worden. De interviews zullen getranscribeerd worden. Vervolgens zullen de beleidsdocumenten en interviewtranscripten systematisch geanalyseerd worden.

1.6 Opbouw van het verslag

Dit verslag is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de theorie die in dit onderzoek centraal staat besproken. Hierin komen demografische krimp en leefbaarheid, overheidsturing en hun samenhang ter sprake. Het begrip leefbaarheid, krimp en beleidsniveaus zullen in dit hoofdstuk worden toegelicht. Sturingsniveaus zijn geformuleerd aan de hand van de participatieladder van Pröpper (2009). Het begrip leefbaarheid is uitgelegd aan de hand van de Leefbaarometer, zoals opgesteld door het Ministerie van BZK. Vervolgens staat hoofdstuk 3 in het teken van de methodologie met betrekking tot dit onderzoek. Hierin wordt uiteengezet welke onderzoeksstrategie wordt gevolgd en hoe tot een operationalisatie van de hoofdbegrippen uit hoofdstuk 2 is gekomen. Hierbij zal ook aandacht besteed worden aan dataverzameling en de analyse van hieruit verkregen data. In hoofdstukken 4, 5 en 6 zal achtereenvolgens een analyse gemaakt worden van het overheidsbeleid in de regio Noordoost Groningen, Stadsregio Parkstad Limburg en de Regio Achterhoek. Hierbij zal verkregen onderzoeksdata geanalyseerd worden aan de hand van de, in hoofdstuk 3 opgezette, onderzoeksstrategie. Aan de hand van deze analyses zullen in hoofdstuk 7 conclusies worden getrokken. Hierbij worden de hoofd- en deelvragen uit beantwoord worden. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de kwaliteit van het onderzoek, enkele beleidsaanbevelingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

2 Theoretisch kader

Voor dit onderzoek is het belangrijk om een duidelijke definitie van de benodigde begrippen te hebben. Om dit te bereiken is in dit hoofdstuk een beschrijving gegeven van de kernbegrippen. Het is hierbij vooral belangrijk om een duidelijke uiteenzetting te realiseren van krimp, de vormen van sturing en de reacties op krimp, aangezien deze de kern van de doel- en vraagstelling vormen. Als eerste stap zal een overzicht van de theorie rond krimp en leefbaarheid gegeven worden, alvorens overheidsbeleid en de verschillende niveaus van overheidssturing aan bod zullen komen. Vervolgens zal besproken worden hoe deze gedeelten samenkomen in sturingsniveau. Krimp en leefbaarheid. Tot slot zal in dit hoofdstuk het conceptueel model gepresenteerd worden.

2.1 Krimp en leefbaarheid

Demografische groei heeft de laatste decennia een belangrijke plaats gehad in zowel regionaal als nationaal beleid. Het is echter in de laatste jaren dat het besef is gekomen dat verscheidene regio's in en buiten Nederland met een structurele bevolkingsdaling te maken hebben. Hoewel deze daling an sich geen probleem is, zijn het vooral de gevolgen waarop beleid zich richt. Voor veel voorzieningen komt de drempelwaarde in het geding, wat zorgt voor een dreigende afname van voorzieningen. "We spreken van demografische krimp als een gebied per saldo minder mensen telt dan voorheen" (Hospers & Reverda, 2012 p. 12). Deze definitie dekt echter niet de volledige diepte van het begrip krimp. Krimp kan zich op verschillende manieren manifesteren. Het ruimtelijk planbureau (van Dam, de Groot, & Verwest, 2006) stelt dat demografische krimp kan worden gedefinieerd in termen van zowel aantallen, als bevolkingssamenstelling en huishoudensamenstelling.

Elk van deze vormen van demografische krimp levert haar eigen problemen. Een daling van het aantal inwoners kan bijvoorbeeld effect hebben op de woningmarkt. En inkomsten voor overheden. Een afname van de vraag naar woningen kan niet alleen de huizenprijs beïnvloeden, maar ook leiden tot leegstand (Hospers & Reverda, 2012, p. 87).

Een verandering in de bevolkingssamenstelling kan zich bijvoorbeeld manifesteren in de vorm van ontgroening. Ontgroening zorgt voor een afname van de vraag naar scholen en onderwijzers. Dit heeft zowel gevolgen voor de werkgelegenheid in een regio als voor de beschikbaarheid van onderwijs (Hospers & Reverda, 2012). Ook scholen kennen een drempelwaarde. Daarmee kan ontgroening sterke gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van onderwijs in een regio.

Een verandering in de huishoudensamenstelling kan een sterke verandering voor het woningaanbod betekenen. Ouderen hebben andere wensen dan ouders met kinderen. Wanneer de

samenstelling van een huishouden verandert klinkt dit ook door waar het de wensen aan een woning betreft.

Hoewel het helder is dat krimp negatieve gevolgen kan hebben, is krimpproblematiek zelf lastig te definiëren. Het beschrijft het geheel aan problematiek dat krimp met zich meebrengt. In relatie tot demografische krimp toont 'leefbaarheid' zich daarmee als belangrijk begrip. Leefbaarheid omschrijft de mate waarin een gebied 'leefbaar' is. Hoewel dit een voor de hand liggend gegeven lijkt, heeft leefbaarheid veel raakvlakken met andere begrippen als 'leefkwaliteit', 'leefmilieu', 'duurzaamheid' of '(woon)beleving'. Het is daarbij belangrijk om te beseffen dat definities samenhangen met de precieze onderwerpen van onderzoek (Leidelmeijer & van Kamp, 2003, p. 10). Voor een werkbare definitie van leefbaarheid dient dan ook een keuze gemaakt te worden uit de bestaande literatuur.

Waar een groot deel van de auteurs het mee een is, is de stelling dat leefbaarheid een term is die de mate omschrijft waarmee de omgeving overeenkomt met de wensen van de mens (van der Elst-van der Lans & Rijk, 2006); (Veenhoven, 2000); (Leidelmeijer & van Kamp, 2003). Vaak wordt echter gerefereerd naar de definitie van het ministerie van BZK, zoals gebruikt in de 'Leefbaarometer' (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Hierbij wordt een uitsplitsing van leefbaarheid gepresenteerd in zes dimensies: woningvoorraad, publieke ruimte, voorzieningen, bevolkingssamenstelling, leeftijdsopbouw en veiligheid.

Leefbaarheid is erg bepalend voor de mate van krimp in een gebied. Een gebied met een dalende leefbaarheid is weinig aantrekkelijk voor bewoners. Een daling van de leefbaarheid zal dan ook met een krimptrend gepaard gaan (Weijer, 2011). Het verbeteren van de leefbaarheid in een gebied zal ook de aantrekkelijkheid ervan verbeteren. Daarmee bestaat, in de theorie, een sterke samenhang tussen leefbaarheid en demografische krimp of groei. De daling/toename van de leefbaarheid zal daarmee in dit onderzoek leidend zijn voor de krimpproblematiek. Waar beleid de leefbaarheid verbetert zal zich een afname van de krimpproblematiek voordoen.

2.2 Overheidsbeleid top-down of bottom-up?

De termen 'top-down' en 'bottom-up' beschrijven de richting waarin beleid zich begeeft. Dat wil zeggen: of het initiatief voor beleid voor een groter deel vanuit de overheid komt of vanuit de burger. Deze terminologie is daarmee te relateren aan een hiërarchische verdeling van een overheid die van bovenaf het beleidsproces aanstuurt en de burger die van beneden af zijn invloed heeft. Daarmee bestaat ook een aantal tussenvormen, waar een bepaalde mate van burgerparticipatie een rol speelt.

Participatief beleid is een term die geen vaste vorm van beleid omschrijft. Het is eerder een begrip waar in meer of mindere mate ruimte aan kan worden geboden. Daarmee kent participatief

beleid ook meerdere gradaties. Deze laten zich goed weergeven door de participatieladder van Pröpper (2009). Hij onderscheidt zeven bestuursstijlen. Deze variëren tussen beleid waarbij burgers slechts de uitkomst van beleid zien (de gesloten autoritaire stijl) tot beleid waarbij de overheid slechts de financiële kosten draagt (de faciliterende stijl). Een overzicht hiervan is weergegeven in figuur 2.

De Faciliterende bestuursstijl biedt de grootst mogelijke vrijheid aan burgerinitiatief. De overheid biedt in deze situatie niet veel meer dan tijd, deskundigheid en financiële/materiële middelen. Beleidsparticipanten beslissen zelf volledig over inhoud en uitvoering en zijn dus niet afhankelijk van overheidsinstemming. Een belangrijke afbakening van het probleem is hierbij wel vereist. Het probleem dient door participanten overzien te kunnen worden en participanten dienen persoonlijk bij het probleem betrokken te zijn.

De overheid stelt zich met de samenwerkende bestuursstijl gelijkwaardig op aan andere partijen. Zij is bereid tot inhoudelijke openheid en het sluiten van compromissen. Deze vorm van participatief beleid is slechts mogelijk waar partijen voordeel zien in samenwerking. Hierbij moet dus het bundelen van krachten tot een beter resultaat kunnen komen dat het doorvoeren van beleid dat puur vanuit de overheid wordt opgesteld.

Met de delegerende bestuursstijl neemt de overheid een voorbereidende houding aan. Zij stelt de hoofdlijnen van beleid vast, maar laat speelruimte in de invulling. Het is wel belangrijk dat deelnemers representatief zijn voor de samenleving, aangezien het democratisch gekozen bestuur een deel van haar taken uit handen geeft. Problemen waarvoor het beleid wordt opgesteld dienen niet volledig uitgekristalliseerd te zijn en participerende burgers dienen voldoende betrokken te zijn.

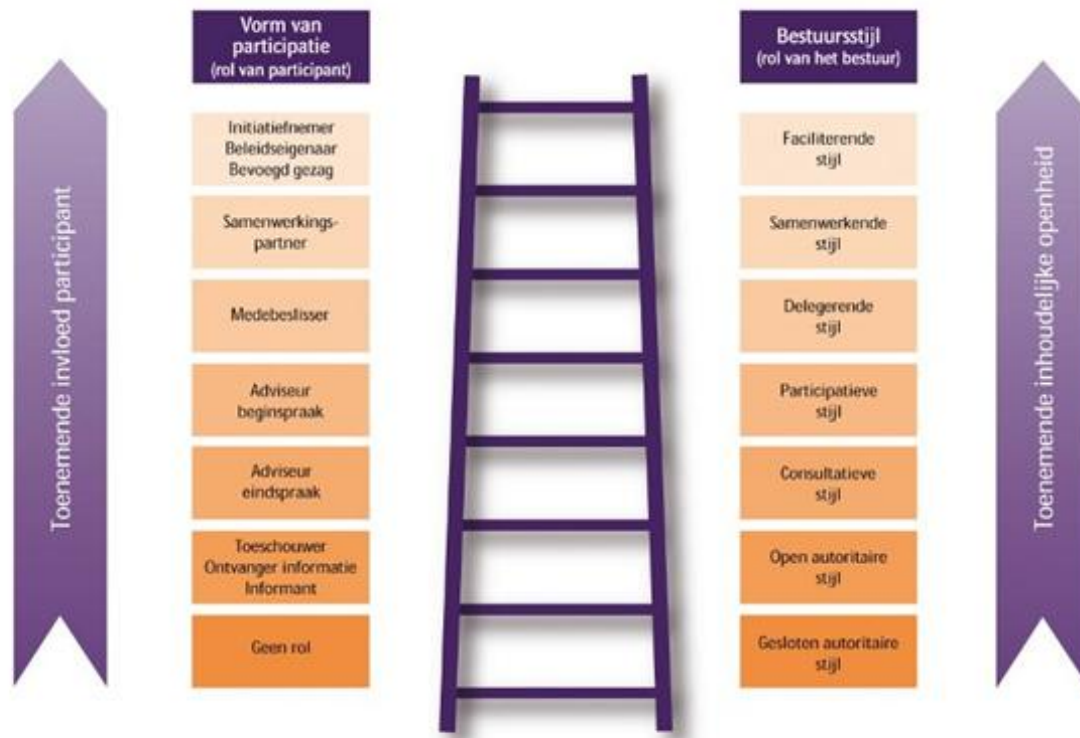
Het bestuur houdt in de participatieve bestuursstijl volledige zeggenschap. De participant geeft in deze rol advies en praat mee. De beslissing ligt hier echter uiteindelijk bij de overheid. Deze stijl van de ladder betekent dus de overgang tussen meedenken en meebeslissen. Deze insteek biedt de overheid vooral om te leren van haar burgers. Zij put uit de specifiekere kennis die burgers over een probleem hebben en gebruikt dit om haar beleid toe te snijden op de casus.

De consultatieve bestuursstijl raadpleegt participanten wel, maar betreft hen niet op interactieve wijze. De overheid presenteert een plan en vraagt hierop slechts feedback. Een standpunt is bepaald, maar eventuele hiaten kunnen nog weggehaald worden.

De autoritaire stijl omschrijft een overheid die haar eigen beleid bepaalt. De communicatie naar de burger bestaat vooral uit het openbaar maken van beleid en het uitvoeren hiervan. Een mogelijke toevoeging hieraan is dat een overheid kan trachten om burgers gewenst gedrag te laten vertonen. Pröpper (2009) noemt als voorbeeld het beleid rond het verplicht dragen van autogordels.

De gesloten autoritaire bestuursstijl sluit elke vorm van participatief beleid uit. Zelfs de vaststelling van beleid wordt niet aan de burger gecommuniceerd. Hier betreft het dan ook vooral

problemen waarbij geheimhouding gewenst is. Motieven hiervoor kunnen zijn dat de overheid handelt in het algemeen belang of het voorkomen van onrust door vroegtijdige bekendmaking. Ook kan een tekort aan middelen reden zijn om op communicatie te besparen.



Figuur 2 Participatieladder (Pröpper, 2009, p. 17)

2.3 Sturingsniveau, krimp en leefbaarheid

Niet elke sturingsvorm is geschikt voor dezelfde problematiek. Waar de oplossing van een probleem gebaat is bij geslotenheid kan gekozen worden voor de een autoritaire stijl. Kan voor een oplossing vrijwel de vrije hand gegeven worden aan burgers, dan is een faciliterende stijl de logische keuze (Pröpper, 2009). Hierbij ligt dan ook de vraag bij de overheid in welke mate burgers betrokken dienen te worden bij welke problematiek. Wanneer dit aan krimpregio's gerelateerd wordt zal bijvoorbeeld het behoud van een supermarkt in een kleine kern ruimte bieden aan veel burgerparticipatie/initiatief, terwijl het behoud van voorzieningen die een groter gebied bedienen op een ander schaalniveau te plaatsen zijn.

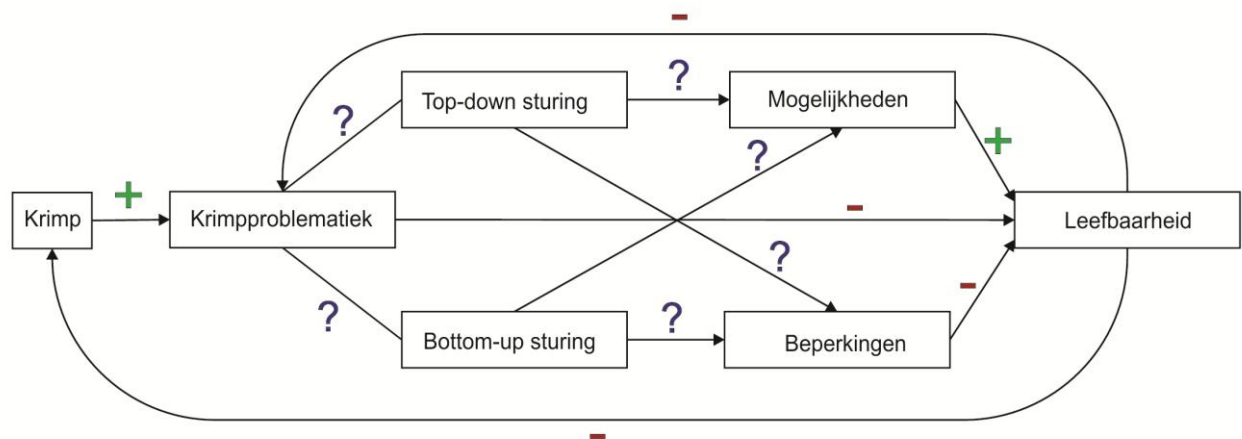
Het is belangrijk om te beseffen dat er draagvlak bij burgers dient te zijn, willen zij actief participeren en initiatief nemen. Het welbekende 'ver van mijn bed' denken speelt hierin een grote rol. Bij problemen op een grotere schaal zal een overheid daarom sneller geneigd zijn meer het roer

in eigen hand te nemen. Daar komt ook bij dat participatieve processen op grotere schaal ook meer tijd en middelen vragen voor organisatie. Voor de keuze in bestuursstijlen dient daarom een afweging gemaakt te worden in hoeverre het proces inhoudelijk gebaat tegenover de mogelijk langere duur en hogere kosten (Ibid.).

Bij de keuze dient tevens gevraagd te worden welke baten burgerparticipatie potentieel kan opleveren. Waar burgers inhoudelijk kunnen bijdragen of zelfs het probleem eigenhandig zouden kunnen oplossen wegen de kosten (zowel in financiële middelen als tijd) niet op tegen de baten die de inhoudelijke verbetering heeft. Wanneer een te grote inbreng van burgers slechts leidt tot een vertraging, of de hoeveelheid zorgt voor te grote inhoudelijke compromissen benadeelt dit het beleid aanzienlijk (Ibid.).

2.4 Conceptueel model

Wanneer het bovenstaande theoretisch kader schematisch wordt weergegeven resulteert dit in onderstaand model:



Figuur 3: conceptueel model

Vanuit een regio met krimpproblematiek zal bekeken worden of een top-down of bottom-up sturingsniveau gekozen is. Vervolgens zal een analyse gemaakt worden van de mogelijkheden en problemen die uit deze aanpak resulteren. Van hieruit zal beschouwd worden welke gevolgen deze gekozen sturing (via de mogelijkheden en problemen) heeft op de leefbaarheid in de regio.

2.5 Zicht op operationalisatie

In deze paragraaf staat het conceptueel model verder uitgewerkt met het oog op operationalisatie in het hierop volgend hoofdstuk 3. Om het conceptueel (figuur 3) te operationaliseren moet besloten worden hoe krimpproblematiek, sturing, mogelijkheden, problemen en leefbaarheid gedefinieerd worden in dit onderzoek.

In dit onderzoek wordt onder *leefbaarheid* de mate waarmee de omgeving overeenkomt met de wensen van de mens verstaan. Leefbaarheid heeft daarmee sterk te maken met de eisen die een inwoner aan zijn regio stelt. Krimpproblematiek laat zich in dit licht vertalen naar de gevolgen van krimp die de leefbaarheid aantasten. Daarmee is er dan ook een indirecte oorzaakgevolg relatie te schetsen tussen krimp en leefbaarheid. De vraag is welke vormen van beleid (sturingsniveaus) hier een rol spelen. Daarbij is ook de vraag welke mogelijkheden en beperkingen de keuzes voor sturingsniveaus geven met betrekking tot de leefbaarheid.

Sturingsniveaus, problemen en mogelijkheden en leefbaarheid zijn verder geoperationaliseerd in paragraaf 3.2 van het volgende hoofdstuk.

3 Methodologie

In het voorgaande hoofdstuk is een uitgebreid overzicht gegeven van verscheidene begrippen. Deze dienen als fundament voor een empirisch onderzoek. Met deze begrippen onderzocht worden of er een verband bestaat tussen leefbaarheid en het sturingsniveau van overheidsbeleid in krimpregio's. Zij zijn echter nog te abstract van aard om direct toe te passen in dit onderzoek. In paragraaf 3.1 worden de onderzoeksstrategie en casusselectie toegelicht, alvorens in paragraaf 3.2 de operationalisatie van gebruikte begrippen volgt. Paragraaf 3.3 zal in het teken staan van de casusselectie. Vervolgens zal in 3.4 worden gesproken over onderzoeksmateriaal en dataverzameling. Paragraaf 3.5 zal dit hoofdstuk afsluiten met een toelichting op de analyse van verkregen onderzoeksdata.

3.1 Onderzoeksstrategie

De tijd voor dit onderzoek is strak afgebakend. Een zeer uitgebreid onderzoek is hierdoor niet mogelijk. De casussen die onderzocht kunnen worden zijn echter wel uitgebreider. Het onderzoek dient daarom ingekaderd te zijn, wil het met de geboden tijd uitgevoerd kunnen worden. Om tot een afgebakend onderzoek te komen zijn de volgende doel- en vraagstelling opgesteld:

“Het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan de verbetering van krimpbeleid, door te analyseren hoe de sturingsvormen in krimpregio's de leefbaarheid beïnvloeden.”

Hierbij luidt de hoofdvraag:

“Wat zijn de mogelijkheden en/of beperkingen van top-down en bottom-up sturing overheidsbeleid in krimpregio's, gericht op de leefbaarheid in deze gebieden?”

Deze doel- en vraagstelling resulteren in een beperking tot drie exploratieve casussen. Hierdoor kan genoeg diepgang in het onderzoek worden aangebracht, terwijl op hetzelfde moment de haalbaarheid van het onderzoek gewaarborgd blijft. Het exploratieve kenmerk komt voort uit het feit dat te weinig wetenschappelijke basis bestaat om een toetsing te kunnen doen. Voor een gehele analyse van de problemen en mogelijkheden van sturingsvormen is een gedetailleerde analyse van de casussen vereist. Om deze mogelijk te maken is kwalitatief onderzoek vereist. Daarbij is het belangrijk om een duidelijk afgebakende operationalisatie op te zetten als analysekader. Dit kwalitatieve onderzoek zal de vorm aannemen van face-to-face interviews, waarbij beleidsmakers bevraagd worden. Op deze wijze kan een koppeling gemaakt worden tussen het beleid en de data

over leefbaarheid. De leefbaarheid laat zich vooral kwantitatief meten. Het doen van deze meting hoeft echter niet besproken te worden, aangezien hiervan cijfers bekend zijn.

3.2 Operationalisatie

Leefbaarheid

Leefbaarheid is een begrip dat een groot aantal mogelijke indicatoren omvat. Om de leefbaarheid objectief meetbaar te maken is gekozen om de leefbaarometer van het Ministerie BZK te gebruiken (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Het BZK stelt in de leefbaarometer een kader op van 49 indicatoren. Gezien de omvang van dit onderzoek en de tijdsplanning zal ik dit aantal terug moeten brengen. Daarnaast richt de Leefbaarometer zich op heel Nederland. Om deze reden zijn ook niet alle indicatoren (bijvoorbeeld de afstand tot de kust) voor dit onderzoek relevant. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de zwaarst wegende indicatoren volgens de Leefbaarometer. Aan de hand van deze indicatoren zal in het onderzoek geanalyseerd worden hoe de leefbaarheid is veranderd als gevolg van de gekozen sturingsvorm. Zij zullen niet allen letterlijk worden weergegeven, maar als leidraad dienen voor een analyse van de casussen.

Dimensie	Indicatoren
Woningvoorraad	Woningdichtheid; woningtype; bouwperiode
Publieke ruimte	Water in de omgeving; geluidsoverlast; waarde verkochte huurwoningen; sloop van woningen
Voorzieningen	Nabijheid supermarkt; nabijheid bankfiliaal; nabijheid groot winkelcentrum
Bevolkingssamenstelling	Werkloosheid; inkomensniveau; opleidingsniveau; afkomst
Leeftijdsopbouw en sociale samenhang bevolking	Verhuizingen; huishoudensamenstelling; leeftijdsopbouw
Veiligheid	Overlast; verstoringen openbare orde; vernielingen; geweldsmisdrijven; diefstal uit auto's

Tabel 1 Operationalisatie leefbaarheid

Sturingsniveaus

Overheidssturing kan meerdere niveaus van burgerparticipatie omvatten. Aan de hand van de participatieladder van Pröpper (2009) is te onderscheiden welke vormen van beleid vallen onder top-down en bottom-up sturing. De faciliterende, samenwerkende, delegerende en participatieve bestuursstijlen zijn te classificeren als bottom-up beleid. De consultatieve, open autoritaire en gesloten autoritaire stijlen zijn echter te scharen onder de noemer top-down. Pröpper (2009) trekt de scheidingslijn bij het interactieve kenmerk van de bestuursstijl. De mate waarin burgerparticipatie een plaats vindt in elke bestuursstijl verschilt, maar vanaf de consultatieve bestuursstijl worden burgers niet meer in het begin van het traject betrokken. Daarmee maak ik in dit onderzoek een onderscheid aan de hand van actieve deelname van burgers in het beleidsproces. Burgers dienen mee te kunnen praten, wil beleid bottom-up te classificeren zijn. Wanneer burgers op zijn hoogst hun visie kunnen geven op reeds vormgegeven beleid, dan zal gesproken worden van top-down beleid.

De mogelijkheden die keuzes voor bepaalde beleidsniveaus bieden zijn divers. Een grotere mate van sturing vanuit de overheid kan voortgang in het proces bevorderen. Daarnaast beperkt dit de financiële middelen die vereist zijn om tot het vormen en uitvoeren van beleid te komen. Een sturing waarbij de overheid meer een schaduwrol speelt kan zich echter beter toespitsen op de specifieke problematiek. Burgers kennen, als gebruikers van de ruimte, het probleem het beste. Daarmee kunnen zij sterk bijdragen aan de inhoud van beleid.

Sturingsstijl	Classificatie
Faciliterende stijl	Bottom-up
Samenwerkende stijl	Bottom-up
Delegerende stijl	Bottom-up
Participatieve stijl	Bottom-up
Consultatieve stijl	Top-Down
Gesloten autoritaire stijl	Top-Down
Open autoritaire stijl	Top-Down

Tabel 2 Sturingsniveaus

Mogelijkheden en beperkingen

De problemen die gepaard gaan met beleidsniveaus vormen vrijwel de tegengijde van de mogelijkheden. Waar een grotere inbreng van burgers de inhoud kan verbeteren kan een te grote inmenging noodzaken tot te grote compromissen. Waar te veel burgers kunnen meespreken zullen immers meer mensen tevredengesteld moeten worden. Een potentiële beperking bij te veel

overheidssturing is echter dat het beleid niet afdoende toegespitst is op het probleem. Door een gebrek aan de visie van de daadwerkelijke gebruikers van de ruimte mist het beleid het doel. Uiteraard is dit nog een niet alles overspannende definitie van problemen en mogelijkheden. Een beter inzicht zal voort moeten komen uit interviews met beleidsverantwoordelijken. Uit de beschouwing van beleid en de effecten zullen problemen en mogelijkheden opgesteld worden. Heeft een gegeven bijvoorbeeld een negatief gevolg voor de leefbaarheid, dan zal dit als beperking aangemerkt worden. Heeft het een positief potentieel, dan zal het aangemerkt worden als mogelijkheid. Uiteraard kan dit niet volledig objectief worden vastgesteld. Daarom zal dan ook kritisch worden gekeken en van daaruit zo objectief mogelijk geredeneerd worden. Onderstaande figuur geeft een raster aan de hand waarvan mogelijkheden en beperkingen geclassificeerd kunnen worden.

Beleidseffect	Meting
Positief	++
Overwegend positief	+
Neutraal/in balans	0
Overwegend negatief	-
Negatief	--

Tabel 3 Beleidseffecten

3.3 Casusselectie

Zoals volgt uit de doel- en vraagstelling zullen drie regio's vergeleken worden op de resultaten van hun sturingsvorm van krimpbeleid. Omdat deze aanpak analytisch van aard is, is een keuze voor drie exploratieve casussen gerechtvaardigd. Er is namelijk te weinig kennis beschikbaar over de effecten van gekozen sturingsniveaus op krimpbeleid. Bij deze insteek is het belangrijk zoveel mogelijk variabelen gelijk te stellen. Bij voorkeur zou slechts de sturingsvorm in beide regio's verschillen. Het problematische aan deze stelling is echter dat regio's zich lastig laten vergelijken. De indeling van een regio en de bevolking zijn dynamisch en gegroeid vanuit een historisch verloop. Het is dan ook onmogelijk om een ideale vergelijking van drie regio's op te stellen.

De eerste casus is Noordoost Groningen. De Provincie Groningen noemt de regio's Eemsdelta en Oost Groningen de twee zwaarste krimpregio's van Nederland. Zij zien dan ook een krimp tegemoet van meer dan 20% tot 2030 (Provincie Groningen, 2009). Met projecten als de 'Blauwe stad' is hier al getracht een keer te geven aan krimp. Dit is echter geen succes gebleken. Met

toenemende leegstand en het verdwijnen van voorzieningen erkent de Provincie dan ook dat de leefbaarheid in deze regio in het geding is (Provincie Groningen, 2009). De reden om deze Eemsdelta en oost-Groningen in een adem te noemen is het feit dat zij in verscheidene beleidsstukken samen worden genoemd. Daarnaast lijkt er een grote mate van overlap te bestaan tussen beide regio's. Een verdere toelichting hierop is te vinden in hoofdstuk 5.

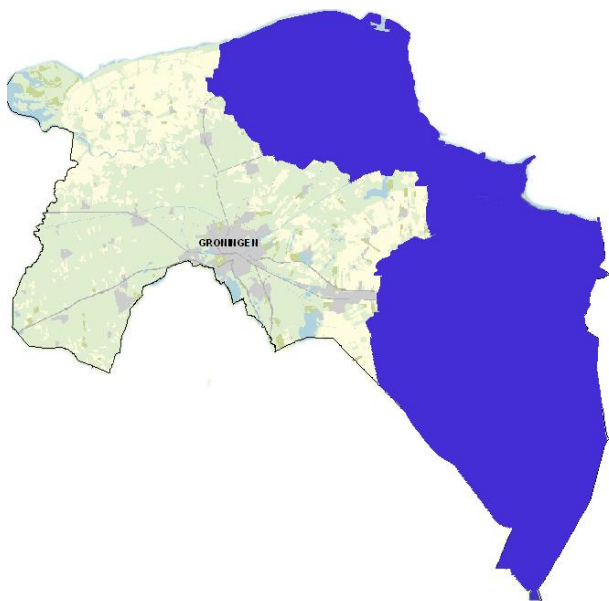
De tweede exploratieve casus zal Parkstad Limburg zijn. Deze regio heeft al een langere historie met demografische krimp. Het is hier belangrijk om de kanttekening te plaatsen dat de voorkeur voor sturingsvormen door de jaren is veranderd. Parkstad Limburg was al onderhevig aan demografische krimp toen top-down sturing de gangbare beleidsreactie was (Hospers & Reverda, 2012). Zo getuigt de leus 'alles wijst op Zuid Limburg' (Stichting Regiobranding Zuid-Limburg) nog van een beleid dat gericht was op het bestrijden van krimp. Hiermee vraagt een vergelijk van sturingsvormen ook om een vergelijk van regio's in de tijd.

De derde exploratieve casus is de Achterhoek. Wat direct duidelijk wordt aan de Achterhoek is de, zelf gestelde, gerichtheid op bottom-up beleid. Deze regio heeft slechts recent te maken met structurele krimp, maar heeft een sterke krimp in het vooruitzicht. Hier zijn slechts op korte termijn de effecten van de gekozen beleidsreactie op de leefbaarheid te observeren. Aan de keuze voor deze regio, als vertegenwoordiging van een regio met bottom-up sturing ligt echter een praktische overweging. De kentering in de voorkeur van regio's voor een bottom-up sturing, in plaats van top-down sturing, heeft pas recent plaatsgevonden. Daarmee is het ook lastig om een regio te vinden waar met deze sturingsvorm meer ervaring is.

Een belangrijk argument om tot de selectie van deze casussen te komen is de aanwezigheid van zowel stedelijke centra, als landelijk gebied. Hoewel Maastricht (hoewel het buiten deze regio ligt) als belangrijke kern in Zuid-Limburg functioneert, kent ook de Achterhoek een kern in de vorm van Doetinchem. Ook Noordoost Groningen kan de aanwezigheid van de stad Groningen bemerken. De verhoudingen in deze situaties zijn lastig vergelijkbaar te beschouwen in andere krimpregio's binnen Nederland. Hiernaast kennen beide regio's een vergelijkbare bereikbaarheid van stedelijke kernen en het landelijk gebied. Zoals in het bovenstaande al genoemd is, hebben niet al deze gebieden in vergelijkbare mate demografische krimp ervaren. Zo is dit in de Stadsregio Parkstad Limburg en Noordoost Groningen al gedurende aanzienlijk langere tijd een gegeven dan in de Regio Achterhoek.

3.3.1 Noordoost Groningen

De Regio Noordoost Groningen bestaat uit twee regio's Eemsdelta en Oost-Groningen. Hoewel Eemsdelta al gedurende langere periode ingekaderd is, zijn in Oost Groningen pas in begin 2013 vaste afspraken gemaakt. Daarmee worden zij in de literatuur dan ook geregeld gezamenlijk onder de noemer 'Noordoost Groningen' geplaatst. Dit maakt het lastig van deze regio's het recent verleden te analyseren. Daarom is in dit onderzoek dan ook gekozen om beiden te schikken onder bovenstaande noemer. Binnen deze regio vallen de gemeenten Appingedam, Bellingwedde, Delfzijl, Eemmond, Loppersum, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal en Veendam. De gehele Provincie Groningen kende in april 2013 581.875 inwoners. Hiervan leven er 214.517 in Noordoost Groningen (Centraal Bureau voor de Statistiek).



Figuur 1: Noordoost Groningen

3.3.2 Stadsregio Parkstad Limburg

Deze regio is al sinds 1997 bekend met structurele bevolkingsdaling (de Groot & Schonewille, 2012). In Parkstad Limburg was het beleid gedurende een flink aantal jaren gericht op het bestrijden van de problematiek. Met de leus 'alles wijst op Zuid-Limburg' en het bouwen van nieuwe woningen trachtte men in heel Zuid-Limburg nieuwe bewoners aan te trekken. De strategie bleek niet succesvol. De bevolking beleeft krimpen. Het neveneffect was echter dat de instroom van nieuwe bewoners, hoofdzakelijk uit de nabijgelegen woonregio's (Ibid.). De Stadsregio Parkstad Limburg is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth,

Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal. In totaal woonden hier in april 2013 176.527 van de 1.123.075 Limburgers (Centraal Bureau voor de Statistiek).

Momenteel richt de Stadsregio Parkstad Limburg zich vooral op herstructurering. In haar regioprogramma (Stadsregio Parkstad Limburg, 2010).

De Stadsregio Parkstad Limburg had in december 2012 een inwoneraantal van 249833 personen (Centraal Bureau voor de Statistiek). Hiermee had zij een kleiner bevolkingsaantal dan de Regio Achterhoek. De oppervlakte van deze regio is echter ook kleiner. De acht gemeenten waaruit deze regio is samengesteld kennen gezamenlijk een oppervlakte van 211 km² (Stadsregio Parkstad Limburg). Daarmee kent Parkstad Limburg een grotere bevolkingsdichtheid. De kernen zijn echter niet significant groter.

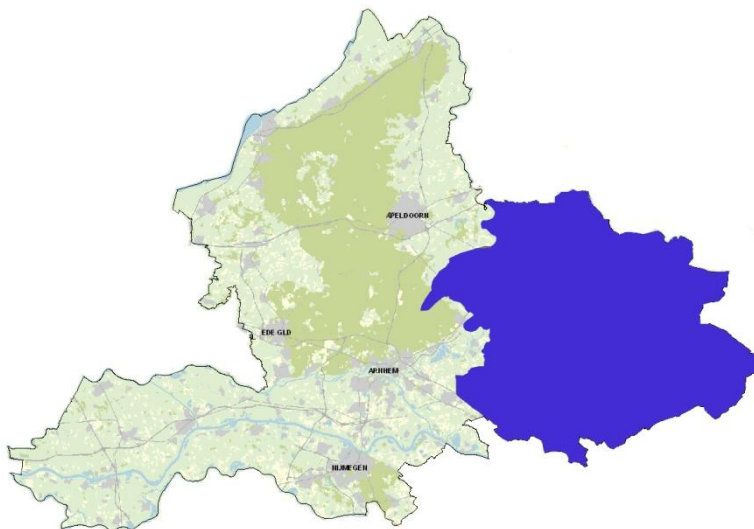


Figuur 2: Stadsregio Parkstad Limburg

3.3.3 Regio Achterhoek

De Regio Achterhoek is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk. Zij staat aan het begin van een transitie naar krimpregio. De eerste symptomen van ontgroening en vergrijzing zijn al te bespeuren. Kenmerkend aan de Achterhoek is dat in deze regio geen bijzonder grote kernen aanwezig zijn. De belangrijkste kern in de regio is Doetinchem met 56.414 inwoners. Daarnaast kende de Achterhoek als geheel 400.727 inwoners in april 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek).

De beleidsstrategie van de Regio Achterhoek wordt verwoord in een rapport van de Provincie: *'Transities voor krimp: van leefbare naar vitale regio's'* (Provincie Gelderland, 2012b). Hier wordt duidelijk geuit dat het initiatief voor transitie bij de burger moet liggen. De Provincie ziet voor zichzelf een faciliterende en sturende rol. Vooral de vergrijzing in de regio en de afname van de beroepsbevolking worden als probleem gezien. Hiermee neemt de Regio een ietwat terughoudende houding in. Het doel om besef van urgentie creëren wordt benoemd als centrale ideologie. Van hieruit wordt beredeneerd dat initiatieven dan snel zullen volgen. Hier ziet de Provincie dus vooral een aanjagende rol weggelegd voor de overheid.

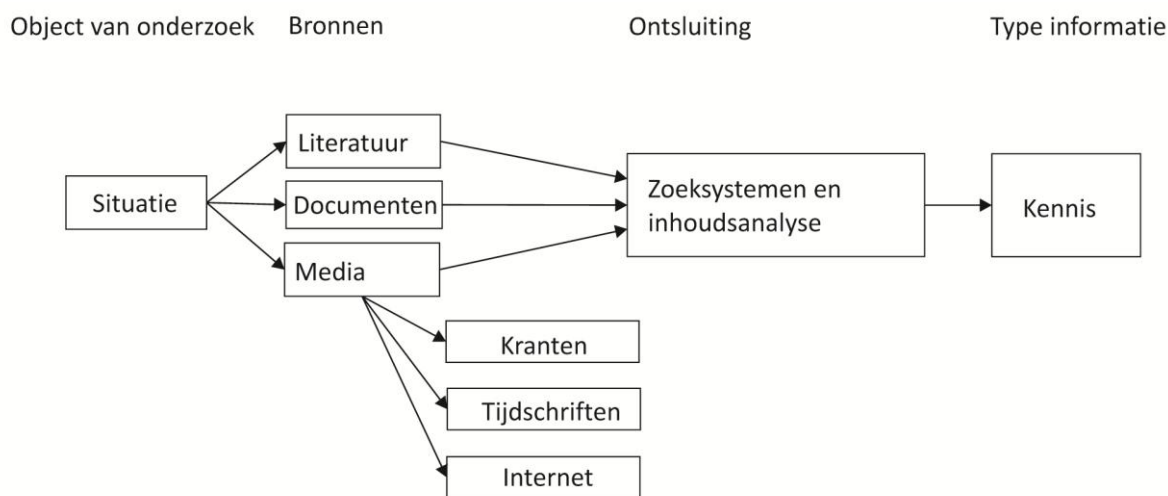


Figuur 3: Regio Achterhoek

3.4 Onderzoeksmateriaal en dataverzameling

Dit onderzoek zal een verkenning zijn van de gevolgen voor de leefbaarheid in regio's als gevolg van het gekozen sturingsniveau van krimpbeleid. Om dit mogelijk te maken zullen situaties onderzocht worden waarin ofwel top-down, ofwel bottom-up sturing de leidende beleidsrichtingen zijn.

In de eerste fase (Zie: onderzoeksmodel, fase b) van het onderzoek neemt de dataverzameling een meer oriënterend karakter in. De definities van kernbegrippen staan nog niet vast en over krimpproblematiek is nog niet afdoende bekend. Om deze reden is in deze fase vooral gericht op verzameling van data via literatuur, documenten en media. Door middel van zoeksystemen en de analyse van de inhoud van gevonden data wordt informatie ontsloten. De gebruikte kernbegrippen waren hier 'leefbaarheid', 'demografische krimp', 'participatief beleid' en 'overheidssturing'. Het verloop van de informatieverzameling in de eerste fase is weergegeven in onderstaande figuur.

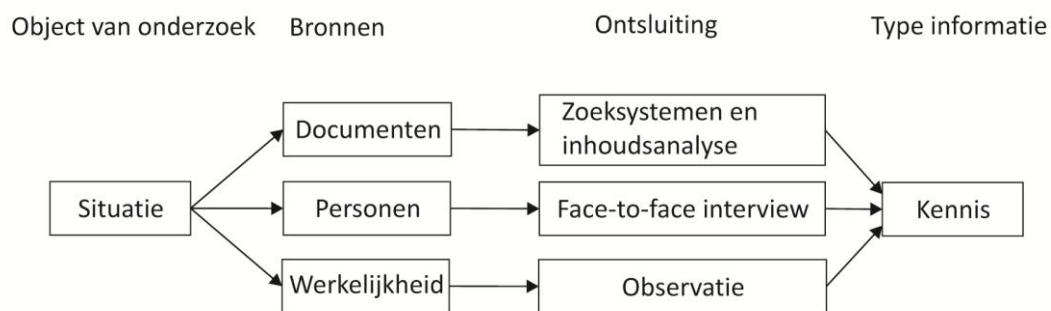


Figuur 4 Informatieverzameling fase a

In de tweede fase (Zie: onderzoeksmodel, fase c)worden drie casussen afzonderlijk onderzocht. Dit onderzoek zal echter wel voor alle casussen vergelijkbaar zijn, opdat verschillen in sturingsniveaus aan het licht komen. Per regio zal gekeken worden naar het sturingsniveau van beleid en de effecten op de leefbaarheid. Tevens zullen de bijkomende mogelijkheden en problemen, voorkomend uit de keuze voor het specifieke beleid, onderzocht worden.

Interviews met personen zullen in dit onderzoek een belangrijke rol innemen. De effecten van beleid op de leefbaarheid zijn via documenten te verkrijgen. Inzicht in de problemen en mogelijkheden die beleid met zich meebrengen zijn echter alleen uit ervaring van beleidsmakers te verkrijgen. Het is hierbij belangrijk dat met de juiste personen contact wordt opgenomen. Afhankelijk van de schaal van beleid zal dit op Provinciaal, dan wel regionaal niveau zijn. Het Gemeentelijk niveau is een te kleine schaal om de omvang van regionaal krimpbeleid in deze vraagstelling te analyseren en op deze schaal zal dan ook niet actief worden ingezet met het verkrijgen van interviewmomenten.

Naast personen zullen documenten ook een uitgebreide plaats innemen in het onderzoek. Zo is de Leefbaarometer van het ministerie van BZK een middel aan de hand waarvan de mogelijke veranderingen van de leefbaarheid gemeten zal worden. Verder bieden beleidsdocumenten een inzicht in het gevoerde beleid en de problemen die, vanuit overheidswege, gesignaleerd worden. Uiteraard kunnen regio's ook voor problemen staan die niet door de overheid gesignaleerd worden. Hier zal een discrepantie te zien zijn. Het verloop van de informatieverzameling in fase b is te zien in onderstaande figuur.



Figuur 5 Informatieverzameling fase b

3.5 Data-analyse

Het empirisch onderzoek omvat face-to-face interviews met beleidsverantwoordelijken van de verschillende regio's en kwalitatieve inhoudsanalyse van beleidsdocumenten. Voor het uitvoeren van de interviews is gebruik gemaakt van een interviewgide. Deze had tot doel een ondersteuning te bieden bij het interview, door de benodigde informatie in onderwerpen en vragen onder te brengen. Daarmee droeg deze bij aan het ontsluiten van de kennis die nodig is om hoofd- en deelvragen te beantwoorden. De interviews zijn aan de hand van opnamen volledig getranscribeerd met behulp van Microsoft Office Word. Vervolgens is de inhoud geanalyseerd en geïnterpreteerd. Verder zijn beleidsdocumenten onderworpen aan een kwalitatieve inhoudsanalyse. Hierbij is gekeken naar hun relevantie met betrekking tot de onderzoeksvragen. Bruikbare documenten zijn geselecteerd ten behoeve van de analyse.

De data die beschikbaar is over leefbaarheid in de Leefbaarometer is niet geheel zonder nadelen te verwerken. Het problematische is hier dat in de meetmethode door de jaren kleine details in de meetmethode zijn toegepast. Tevens bemoeilijkt het feit dat deze cijfers zich verhouden tot het Nederlands gemiddelde een echt objectieve analyse. De leefbaarheidsscores zijn vergeleken tussen de jaren 2008 en 2012, om een tijdsverloop te kunnen meten. De verschillen die te zien zijn, zijn per

hoofdstuk in een weging weergegeven. Deze zijn opgesteld aan de hand van een gemiddelde verschuiving van de gemeenten in de casusregio. De Leefbaarometer geeft namelijk een score per gemeente. Verschuiving met 1 punt of minder wordt als neutraal gezien. Scores tot en met een verschuiving van 3 worden als kleine veranderingen gezien. Waar het verloop groter is van 3 wordt een grote verandering verondersteld. De aanduiding van deze weging is in paragraaf 3.2 terug te vinden. Deze meetwijze is niet ideaal, maar biedt de enige mogelijkheid om leefbaarheid met betrekking tot dit onderzoek op een zo objectief mogelijke wijze weer te geven.

4. Noordoost Groningen

Wat Noordoost Groningen in dit onderzoek onderscheid van de andere twee casussen is het feit dat Noordoost Groningen, in tegenstelling tot de Achterhoek en Stadsregio parkstad Limburg, niet uit een, maar uit twee samenwerkingsverbanden bestaat. Hier is gekozen om deze gezamenlijk te behandelen, omdat deze regio's in verscheidene stukken in een adem worden genoemd. Uiteraard functioneren zij tevens als twee afzonderlijke regionale samenwerkingsverbanden, maar zij delen ook veel overeenkomstigheden. De problematiek die zij kennen, zoals hieronder beschreven zal worden, kent veel gelijkenis. Daarnaast zijn de kaders, waar het Groningen betreft, niet zo geïjkt als in Gelderland en Limburg het geval lijkt te zijn. Waar het Oost Groningen betreft pas zeer recent de kaders vastgelegd. Ook vindt er tussen aangrenzende gemeenten interregionaal overleg plaats op verschillende thema's (D. Sibbes, persoonlijke communicatie, 18 juli 2013). Om deze redenen is dan ook gekozen beide regio's in dit onderzoek als een gebied te beschrijven. Waar nodig is onderscheid aangebracht in de individuele karakteristieken van het regionaal beleid.

4.1 Visie van Noordoost Groningen op bevolkingsdaling

Zoals al eerder vermeld is de Provincie Groningen al meer dan drie decennia bekend met een dalende bevolking. Samen met de krimpregio's in Zeeland en Limburg behoorden de Regio's al snel tot de gebieden die door het 'TOPteam Krimp' beschouwd werden (Topteam Krimp, 2009). Daarnaast is de Provincie zich erg bewust van de gevolgen voor de leefbaarheid. "De leefbaarheid is in het geding!" (Provincie Groningen, 2009, p. 7). In Groningen wordt dan ook al geruime tijd actief ingezet op het verminderen van de negatieve gevolgen van bevolkingsdaling. Dit besef lijkt op het eerste oog ook, naast overheden, door burgers gedragen te worden. Zowel in de regio Eemsdelta als Regio Oost Groningen zijn meerdere projecten te zien waar Groningers zelf vraagstukken op kleine schaal oppakken. Er zijn echter ook beleidsonderwerpen waar overheden nog vrijwel geheel zeggenschap over hebben. Dit sluit ook aan bij de visie van Provincie en regio's om niet vanuit de overheid te bepalen wat de vereisten zijn voor een leefbare omgeving, maar om burgers zelf aan te laten geven wat voor het belangrijk is en hen bij te staan om dit te behouden (D. Sibbes, persoonlijke communicatie, 18 juli 2013). In het onderstaande zal hier verder over uitgewijd worden.

4.2 Woningvoorraad

De grote lijn van het beleid voor de Regio's Eemsdelta en Oost-Groningen wordt weergegeven in hun 'Woon- en Leefbaarheidsplannen'. Hoewel verschillende vraagstukken op verschillende niveaus kunnen liggen, ligt de sturing op woningbouw vooral op provinciaal niveau. Bij sloopopgaven is dit

anders. Hier vindt vooral in grote mate samenspraak plaats tussen corporaties, regio's en de Provincie. Deze opgave heeft dan ook vooral een regionaal karakter. (D. Sibbes, persoonlijke communicatie, 18 juli 2013). In het onderstaande zal hier dieper worden ingegaan.

In deze jaren Groningen tegen een aantal gevolgen van bevolkingsdaling opgelopen. Al tientallen jaren heeft de afname van het aantal huishoudens gevolgen voor de woningmarkt in Noordoost Groningen. Om aan deze veranderende vraag te voldoen zijn in deze regio grote sloopopgaven gerealiseerd. In Eemsdelta en Oost-Groningen tezamen zijn 5.500 sociale huurwoningen gesloopt (Topteam Krimp, 2009). Daarmee is dan ook te zien dat op het gebied van woningen zeer actief beleid wordt gevoerd. De betrokkenen in dit proces waren vooral de gemeenten binnen de Regio's en corporaties. De Provincie is echter ook tot enige mate bij dit proces betrokken geweest (D. Sibbes, persoonlijke communicatie, 18 juli 2013). Daarmee lijkt op dit gebied dan ook de samenwerkende bestuursstijl van toepassing. Hoewel hier een duidelijke visie per gemeente nodig is geweest, is het vooral de samenwerking tussen partijen die deze beleidsingrepen tot stand heeft gebracht. Sloop van leegstaande panden was immers niet mogelijk geweest zonder medewerking van gemeenten in de vorm van, bijvoorbeeld, sloopvergunningen of de bereidwilligheid van corporaties.

Het beleid wat betreft woningen ligt grotendeels bij gemeenten. De Provincie heeft de Marne, Eemsdelta en Oost-Groningen opdracht gegeven om regionale woon- en leefbaarheidsplannen op te stellen. Zo kan op een lager niveau, met meer kennis van de details van de problematiek, beleid gevoerd worden (Ibid.).

Beleid betreffende de particuliere sector laat zich lastiger schetsen. Uiteraard worden de bouwmogelijkheden binnen de private sector ingeperkt vanuit de maximale bouwopgave, zoals gesteld vanuit bovenstaand beleid. Wat betreft sloop staat minder geconsolideerd. Momenteel is een experiment in wording om panden, die wanneer zij verloederen, de buurt hierin meetrekken, te slopen of op te knappen. De eigenaar zou in dat geval ofwel in aanmerking komen voor een woningruil, ofwel uitkoop. Bij dit experiment gaat het om mensen die vanwege bijvoorbeeld financiële of psychische redenen niet in staat zijn zelf hun pand op te knappen (D. Sibbes, persoonlijke communicatie, 18 juli 2013). Hoewel hier geen precieze rol van de overheid bekend is lijkt dit op het niveau van faciliterende of samenwerkende stijl te liggen.

4.3 Bevolkingssamenstelling

Voor deze categorie is het niet eenvoudig een eenduidig antwoord te geven op de vraag welk beleid wordt gevoerd. Het inkomensniveau hangt bijvoorbeeld samen met de herstructureringsopgave op het gebied van woningprijzen. Het opleidingsniveau, wat de arbeidsperspectieven en daarmee ook het inkomensniveau beïnvloedt, lijkt eerder onder voorzieningen te scharen. Dit zal dan ook onder

voorzieningen behandeld worden. Het opleidingsniveau is geen direct onderwerp van beleid. Wel vindt zij haar weerklink in beleid rond behoud van kwaliteit en bereikbaarheid. De bereikbaarheid en kwaliteit van onderwijs kunnen hier immers hun invloed op hebben. Ook moet niet vergeten worden dat de economische perspectieven van de regio, werkgelegenheid en opleidingsniveau een zekere overlap delen.

In het geval van het werkloosheidscijfer, wat ook tot deze dimensie van leefbaarheid behoort, is dit gedeeltelijk een ander geval. Dit hangt uiteraard sterk samen met de werkgelegenheid in de regio. Er wordt wel degelijk geïnvesteerd in het behouden van een gezonde economische situatie. Zo worden in het Provinciaal actieplan bevolkingsdaling (Provincie Groningen, 2010) verschillende onderwerpen genoemd. Hoewel hier niet in detail uitgewijd wordt, geeft de Provincie wel aan dat het hier een faciliterende en ondersteunende rol voor de overheid is weggelegd (Provincie Groningen, 2010, p. 32).

4.4 Voorzieningen en publieke ruimte

Publieke ruimte is lastig alleen te plaatsen. Zij heeft een sterke samenhang met voorzieningen. Zo is infrastructuur tot publieke ruimte te rekenen, maar is zij onlosmakelijk verbonden met de bereikbaarheid van voorzieningen. Om deze reden zijn de publieke ruimte en voorzieningen in deze paragraaf samengebracht.

Op het gebied van voorzieningen is gedeeltelijk sprake van actieve beleidsingrepen, maar ook gedeeltelijk van een passievere houding. Een daling van de bevolking klinkt meteen door in het gebruik van voorzieningen. Daarbij is zijn sommige voorzieningen vatbaarder voor afnemende aantallen gebruikers dan anderen. Daarmee zullen inwoners voor het gebruik van sommige voorzieningen verder moeten gaan reizen (Provincie Groningen, 2009). De Provincie noemt in haar 'Provinciaal beleid bevolkingsdaling' een aantal 'Pioniers'. Projecten die de Provincie als voorbeeld ziet. De koplopers waar het behoud van leefbaarheid betreft.

Zo staat de Provincie momenteel voor een zorgopgave. Hoewel een vergrijzende bevolking leidt tot een toegenomen vraag per inwoner zorgt het dalende inwoneraantal ervoor dat de absolute vraag naar zorg daalt. Daarmee kunnen dan ook niet alle zorgvoorzieningen onaangetast blijven. In Noordoost Groningen tracht men momenteel verschillende specialisten, als een huisarts, fysiotherapeut etc. onder een dak samen te brengen. Daarbij wordt niet alleen op de gebruikelijke bundeling gericht, maar ook op een toenemende samenwerking (D. Sibbes, persoonlijke communicatie 18 juli 2013). Hiermee tracht men de zorg slechts waar nodig in ziekenhuizen te huisvesten. Waar mogelijk wordt zorg bereikbaarder en op kleinere schaal gehuisvest. Een eerste project wat zich met zorg bezig houdt is 'Goud oud in Warffum'. Dit project is door het Ministerie van

BZK verkozen tot experiment om landelijk de gevolgen van bevolkingsdaling tegen te gaan. Het project krijgt gedurende drie jaar hulp van een professionele organisatie. Het doel is om een verzorgingshuis zo in te richten dat ouderen tot hun dood in het dorp kunnen blijven wonen (Provincie Groningen, 2013b, p. 10). Dit is vreemd genoeg het enige project dat er echt uit springt. Op zorggebied lijkt dit het eerste initiatief dat ver genoeg van de grond is gekomen om door de overheid opgemerkt te worden.

Een beleidspunt van heel andere orde is de toegang tot (snel) internet. Vanuit provinciaal niveau wordt waarde gehecht aan toegang tot een snelle internetverbinding. Hier ziet de Provincie baten in op het gebied van zorg, onderwijs, diensten en sociale contacten (D. Sibbes, persoonlijke communicatie, 18 juli 2013). De eerste actie op dit punt is ondernomen in Oost-Groningen. In de haar notitie 'Breedband op het Platteland'. Hierin noemt de Provincie Groningen het "stimuleren van bewonersinitiatieven zoals de vorming van coöperaties". De Provincie haalt hierbij het project 'verbetering ICT infrastructuur in Oost-Groningen' als voorbeeld aan (Provincie Groningen, 2013a). In dit project tracht de Provincie burgerinitiatieven te stimuleren, zoals coöperaties. Hierbij dienen 'lokale stakeholders' zelf het initiatief te nemen. De Provincie neemt hierbij wel een stimulerende rol, maar vooral een faciliterende rol in.

Op onderwijsgebied tonen Eemsdelta en Oost-Groningen slechts sporadisch actief beleid. Dit betekent echter niet dat hier geen veranderingen plaatsvinden. Het onderwijs in Noordoost Groningen heeft te lijden onder bevolkingsdaling. Momenteel worden in Eemsdelta al scholen samengevoegd (Regio Eemsdelta, 2013). In Oost Groningen speelt dezelfde kwestie en wordt zelfs gesproken over het mogelijk sluiten van 20 van de 100 basisscholen (Regio Oost-Groningen, 2011). Hierbij lijken de regio's nauwelijks actief op te handelen. Dit onderwerp ligt vooral bij schoolbesturen. In het woon- en leefbaarheidsbasisplan van Oost-Groningen (2011) wordt slechts gesproken op een rol voor gemeenten om, waar nodig, schoolvervoer georganiseerd moet worden. Hier speelt de overheid dan ook een kenmerkend faciliterende rol.

De eerder besproken herstructureringsopgave heeft ook een samenhang met de publieke ruimte. Leegstand drukt namelijk, volgens de Leefbaarometer (Ministerie van BZK, 2008), op de publieke ruimte. Het beleid hieromtrent is al benoemd in paragraaf 4.2 en wordt daarom als behandeld verondersteld.

De Provincie is zich in grote mate bewust van de gevolgen die bereikbaarheid voor de leefbaarheid hebben. Zij noemt vooral de ontsluiting van rurale gebieden en de verbinding tussen woongebieden en economische centra (Provincie Groningen, 2009). In haar Provinciaal Meerjarenplan Infrastructuur en Transport noemt zij verscheidene infrastructurele projecten. Deze lijken te voldoen aan de consultatieve of open autoritaire bestuursstijl. Het is echter lastig om dit met zekerheid te zeggen aangezien niet wordt uitgewijd over de rol van de burger.

4.5 Leeftijdsopbouw en sociale samenhang bevolking

Deze categorie lijkt niet in sterke mate te beïnvloeden. Juist deze categorie staat onder invloed van krimp. De Provincie is zich zeer bewust welke wijzigingen zich in de bevolkingsopbouw voordoen: "Hierdoor is de bevolkingsopbouw in de krimpgebieden eenzijdig geworden: relatief veel ouderen, laag opgeleiden, werklozen en lagere inkomensgroepen" (Provincie Groningen, 2013b, p. 7). In Noordoost Groningen wordt op dit gebied allereerst gewerkt aan het anticiperen op de gevolgen die dit op andere onderwerpen kan hebben (D. Sibbes, persoonlijke communicatie, 18 juli 2013). In de eerdere jaren van krimp is wel getracht om deze trend te bestrijden. 'Blauwestad' in de Gemeente Oldambt is hier een duidelijk voorbeeld van. Inmiddels is dit deze bestrijdende houding ingeruild voor een begeleidende. Het besef is nu dat beleid aangepast moet worden op de trend, in plaats van het voeren van beleid om de trend aan te passen (D. Sibbes, persoonlijke communicatie, 18 juli 2013). Dit getuigt van een duidelijke faciliterende houding. Er wordt pas specifiek actie ondernomen, wanneer een burgerinitiatief om ondersteuning vraagt.

Wat betreft sociale samenhang ligt er op gemeentelijk niveau een opgave vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning om de lokale sociale samenhang te versterken. Dit heeft vorm gekregen in het ondersteunen van verschillende initiatieven van culturele initiatieven tot sportfaciliteiten (Sociaal en cultureel planbureau, 2013). Hier is een duidelijke faciliterende rol voor beleid te beschrijven.

4.6 Veiligheid

Veiligheid lijkt in Noordoost Groningen in eerste instantie sterk onderbelicht. In overheidsdocumenten komt de term slechts sporadisch voor. Wanneer de criminaliteitsscore in de Leefbaarometer bekeken wordt, wordt duidelijk waarom. De regio lijkt slechts in zeer geringe mate veranderingen te zien in de dimensie veiligheid. Blijkbaar bestaat er geen sterk verband tussen bevolkingsdaling en veiligheid. Daarmee is de leemte binnen het Provinciaal en regionaal krimpbeleid ten aanzien hiervan voor een groot gedeelte gevuld.

4.7 Beleidseffecten

Een belangrijke vraag is hoe bovenstaande beleidshandelingen mogelijk geresulteerd hebben in effecten op de leefbaarheid. Op het gebied van woningvoorraad is tussen 2008 en 2012 een positieve werking geweest op de leefbaarheid. Slechts in Stadskanaal en Vlagtwedde zijn zeer kleine verschuivingen ten opzichte van het landelijk gemiddelde te bespeuren. De overige gemeenten zijn ofwel stabiel gebleven, ofwel hebben zij een verhoogde score gekregen. Op het gebied van bevolkingssamenstelling kennen alle gemeenten een stijging, behalve Pekela en Vlagtwedde. De

dimensie sociale samenhang geeft een, zeer kleine stijging. In de Gemeente Bellingwedde. De overige gemeenten in Noordoost Groningen hebben een afgenomen score ervaren. De verschuiving in de publieke ruimte is zeer duidelijk de gemeenten Delfzijl, Bellingwedde, Loppersum, Oldambt, Eemsmond, Stadskanaal en Vlagtwedde laten een aanzienlijk toegenomen score zien. Appingedam en Veendam stijgen slechts licht. Pekela laat een zeer kleine daling zien. Daarmee valt te stellen dat de score van de publieke ruimte zeer positief veranderd is. De gemiddelde veiligheid is vrijwel niet veranderd. Veendam, Bellingwedde en Pekela zijn gedaald, maar dit wordt door de overige gemeenten gecompenseerd. Ook de voorzieningen zijn zeer weinig afgeweken in deze periode. Hieronder is een overzicht gegeven van de dimensies van leefbaarheid, het sturingsniveau van beleid en de bijbehorende waardering.

Dimensie	Niveau	Waardering
Samenstelling bevolking	Faciliterend	+
Sociale samenhang	Faciliterend	-
Publieke ruimte	Faciliterend, samenwerkend en consultatief/open autoritair	++
Veiligheid	Faciliterend	+
Voorzieningen	Faciliterend en	0
Woningvoorraad	Samenwerkend	+

Tabel 4: Overzicht Krimpbeleid Noordoost Groningen

4.8 Conclusie Noordoost Groningen

Het beleid in Groningen laat zich goed samenvatten door een regel uit het woon- en leefbaarheidsplan van Eemsdelta (2013, p.31): "De overheid zorgt niet meer overal voor en kan ook niet alles meer betalen, de burgers moeten zelf ook aan de slag. Dat is niet alleen een kwestie van geld, het gaat ook om enthousiasme, creativiteit en het gevoel dat je dingen doet. Burgers hebben zelf invloed op de kwaliteit van hun dagelijkse woon- en leefomgeving."

Dit betekent echter niet dat de Groningse overheden alles op deze wijze in handen van de burger leggen. Op het gebied onderwijs ligt bij de overheid vooral een faciliterende rol, waar bij de woningvoorraad nog een sterk sturende rol door de overheid wordt ingenomen. Op het gebied van voorzieningen ligt dit niet zo eenvoudig. De beschikbaarheid en kwaliteit van zorgvoorzieningen tracht de overheid wel te sturen, waar voorzieningen in de vorm van winkels etc. meer aan de burger worden overgelaten. Wat deze betreft stellen Provincie, regio's en gemeenten zich eerder faciliterend of samenwerkend op. Kenmerkend is wel dat waar initiatieven ontstaan, overheden deze

zowel financieel als anderzijds trachten te ondersteunen. Zo lijkt zij behalve in woord ook in daad ruimte te bieden voor burgerparticipatie. Een doorslaggevende rol lijkt dit nog niet te hebben. Hoewel men de hoop uitspreekt deze beweging te versterken ligt momenteel nog veel initiatief bij de overheid. De schaal van een vraagstuk lijkt in cruciaal in Noordoost Groningen. Waar het om het behoud van bijvoorbeeld kleinschalige voorzieningen gaat is er meer burgerparticipatie te zien dan waar het project groter wordt. Daarmee lijkt het dan ook zo te zijn dat projecten worden gedragen door kleinere groepen. Een groter project vereist samenwerking van een grotere groep betrokkenen.

5. Parkstad Limburg

5.1 Visie van Stadsregio Parkstad Limburg op bevolkingsdaling

De Stadsregio Parkstad Limburg noemt in haar regioprogramma (2010) een verschuiving ervaren te hebben door de jaren heen van 'slechts' een WGR+ regio naar een regio waar daadwerkelijk meer taken worden overgedragen van de gemeenten naar de Regio. Dit biedt de Stadsregio de mogelijkheid om spreidingsplan op te stellen met betrekking tot onderwijs en bovenlokale zorgaccommodaties. Het neerleggen van meer budget en bevoegdheden moet de Stadsregio de mogelijkheid geven om in te grijpen op herstructurering en economische structuurversterking. Deze beweging komt voort vanuit een gegroeid gevoel van urgentie betreffende bevolkingsdaling (Stadsregio Parkstad Limburg, 2010). Hier is dan ook duidelijk een beweging te bespeuren van gemeentelijk naar regionaal beleid op krimpproblematiek. Momenteel probeert de Stadsregio vooral haar Internationale Bau Ausstellung (IBA) groots vorm te geven. In haar 'ibaboek' (Stadsregio Parkstad Limburg, sd, p. 6) omschrijft de Stadsregio dit initiatief als een strategie over een periode van acht tot 10 jaar met een grote gerichtheid op het versterken van betrokkenheid en ondernemerschap van burgers, ondernemers en instellingen.

Dit programma sluit aan bij het regioprogramma en bij provinciale programma's. Dit document gaat uit van de opgaven in het Regioprogramma en stelt zich daarmee ten doel om "het Regioprogramma op een vernieuwende en creatieve manier uit te voeren" (Stadsregio Parkstad Limburg, sd, p. 35). Zo lijkt de bevolkingsdaling in mindere mate benoemd te worden als in Noordoost Groningen het geval is. Hier is gekozen vooral de toon te zetten richting het creëren van een vitale regio in plaats van richting het omgaan met krimp.

5.2 Woningvoorraad

De woongebieden met de minst aantrekkelijke woningen zullen leegstand te verduren krijgen. Voorbeelden hiervan zijn Heerlen en Kerkrade, waar portiek- en galerijflats hier een duidelijk voorbeeld van zijn (Nicis, 2009). Momenteel is echter nog geen sprake van sterke verloedering (RIGO & EIB, 2010). Over de gehele linie zal er minder vraag zijn naar woningen door een afname van het aantal huishoudens. Daarbij zullen ook de huizenprijzen onder druk komen te staan (Nicis, 2009). De Provincie en woningbouwcorporaties zijn inmiddels overeengekomen dat bij de bouw van nieuwe woningen ook woningen van het laagste kwaliteitsniveau gesloopt dienen te worden. Hiermee is dan ook een duidelijk woningbeleid te herkennen. In overeenstemming met met Noordoost Groningen lijkt dit beleid vooral overheden en corporaties in het proces te betrekken. Hier lijkt daarom tevens sprake van de samenwerkende bestuursstijl. Wat betreft de toekomstige kwantitatieve opgave treedt de Stadsregio in overleg met zowel corporaties als ontwikkelaars. De Stadsregio noemt vooral

het belang van het gezamenlijk tot keuzes komen over plancapaciteit en woningbouwvoorraad als doel (Stadsregio Parkstad Limburg, 2012b, p. 9). Ook dit gedeelte van het woningbeleid lijkt te voldoen aan de samenwerkende bestuurstijl. Van dit beleid zijn volgens de Stadsregio concrete resultaten te zien: “De leegstand in de huursector, een belangrijke indicator voor leefbaarheid en levendigheid in wijken, is gedaald tot het landelijk aanvaardbare niveau.” (Ibid., p. 3).

De koopsector ziet de Stadsregio als uitdaging voor komende jaren. Daarbij ligt de noodzaak in het activeren van woningeigenaren (Stadsregio Parkstad Limburg, 2012b). De woningeigenaar wordt als probleemeigenaar genoemd, terwijl de Stadsregio eerder in haar visie aangeeft dat: “De stevige sturing van de afgelopen periode wordt verder versterkt” (Ibid., p. 7). Zij geeft aan dat het aan gemeenten de taak is om een collectief handelen op gang te doen komen. Hierbij wordt geschipperd tussen de eigen verantwoordelijkheid van een woningeigenaar en het collectieve belang van het tegengaan van verloedering en leegstand. De bestuursstijl lijkt hier participatief. Bij het opstellen van het beleid is moeite gedaan om informatie van veel verschillende partijen te verkrijgen. Zo hebben zij inspraak gehad en kunnen meedenken. De uitvoering van dit beleid is echter sterk sturend en lijkt eerder te voldoen aan de open autoritaire stijl.

5.3 Voorzieningen en publieke ruimte

Er valt een sterke verandering in de kwalitatieve vraag naar voorzieningen te verwachten. Een stijgende vergrijzing zal zo bijvoorbeeld een verhoogde vraag naar zorgvoorzieningen met zich meebrengen (Nicis, 2009). In het Provinciaal omgevingsplan noemt de Provincie Limburg (Provincie Limburg, 2006) een gewenste afstemming van de voorzieningen op de behoeften. Naast deze veranderende kwalitatieve eisen zal ook kwantitatief een verschuiving plaatsvinden. De provincie noemt in haar Provinciaal Omgevingsplan de noodzaak om winkels en publieksvoorzieningen in stand te houden. Centra in Stadsregio bemerken sterk de verminderde vraag. Naast verminderde vraag als gevolg van perifere voorzieningen is ook de bevolkingsdaling sterk merkbaar (Stadsregio Parkstad Limburg, 2010). In haar ‘Retailstructuurvisie’ noemt de Stadsregio een bundeling van commerciële winkelfuncties en sociaal maatschappelijke-voorzieningen als een punt dat hoog op de politieke agenda staat. De zeggenschap hierover wordt bij de afzonderlijke gemeenten neergelegd (Stadsregio Parkstad Limburg, 2011). Op welk sturingsniveau dit geplaatst kan worden is niet geheel duidelijk. Er kan met enige voorzichtigheid gesteld worden dat hier sprake is van faciliterend beleid. De Stadsregio legt de zeggenschap hiervan neer bij de gemeenten.

Op het gebied van zorgvoorzieningen lijkt het beleid zich nog vooral op het niveau van voorbereiding te bevinden. De Stadsregio noemt in haar ‘Regioprogramma’ (2010) onderzoek naar

de maatschappelijke opgave door NEIMED en een experiment op wijkniveau in de Gemeente Heerlen. Hier wordt gekeken naar het ontwikkelen van wijkgebonden voorzieningen (Stadsregio Parkstad Limburg, 2012a). Op dit moment lijkt de beleidsstijl daarmee vooral faciliterend. Waar de mogelijkheid is worden initiatieven ondersteund, maar er vinden verder nog geen actieve ingrepen vanuit overheden plaats. Zij bevinden zich nog op verkennend niveau. Op het gebied van zorgwoningen is te terug te verwijzen naar de herstructureringsopgave. Hierin noemt de Stadsregio een taak voor haarzelf om samen te werken met corporaties om bestaande woningen, waar mogelijk, tot zorgwoning om te vormen (Stadsregio Parkstad Limburg, 2012a). Het spreekt als vanzelf dat hier sprake is van de samenwerkende bestuursstijl. Dit gedeelte van het beleid hoort echter, hoewel het onder de noemer 'voorzieningen' wordt behandeld bij de woningvoorraad.

Het onderwijs laat de Stadsregio Parkstad Limburg voor een groot gedeelte vrij. Zij geeft schoolbesturen een grote mate van vrijheid in het opstellen en uitvoeren van hun strategische meerjarenplannen. Wel gaat zij samen met hen in overleg en zijn er uiteraard gemeentelijke en provinciale middelen ter beschikking te stellen (Taskforce onderwijs en Demografische Omslag, 2009). Hier is dan ook zonder twijfel sprake van faciliterend beleid.

De eerste ingrepen op de publieke ruimte hebben tevens te maken met de herstructureringsopgave. De waarde van verkochte woningen en het aandeel sloop zijn daarmee al in het bovenstaande aangegrepen onder de noemer van de woningvoorraad. De effecten die leegstand kunnen hebben op de publieke ruimte worden hier dan ook niet verder toegelicht.

Wat betreft bereikbaarheid houdt de Provincie vast aan het motto "decentraal wat kan, centraal wat moet". Daarmee benoemt zij ook een sterke sturing te willen hebben op dit onderwerp (Provincie Limburg, 2006, p. 39). Hier is dan ook te stellen dat de Provincie hier kiest voor een consultatieve of open autoritaire stijl. Burgers hebben immers via de wettelijke inspraakprocedure recht om hun zienswijze in te dienen. In welke mate zij hier verder meepraten over de projecten is niet duidelijk.

5.4 Bevolkingssamenstelling

De bevolkingssamenstelling is door migratie ook aan verschuivingen onderhevig. Hulpbehoevende ouderen trekken terug naar de regio, terwijl er een uitstroom te signaleren is van mensen met midden- en hogere inkomens (Nicis, 2009). Tegelijkertijd vertrekken jongeren om te studeren, maar komen zij in mindere getale terug wanneer hun studie is afgerond. Zij zoeken plaatsen op met een betere werkgelegenheid en dus meer kansen. Door dit geheel aan migratiestromen worden natuurlijke ontgroening en vergrijzing aangevuld en wordt het patroon versterkt (Nicis, 2009).

Deze dimensie speelt een grote rol bij de leefbaarheid, maar laat zich lastig direct door beleid beïnvloeden. Beleid met betrekking tot onderwijs is hierboven te vinden onder ‘voorzieningen’. Beleid dat zich richt op onderwijs zal indirect ook het onderwijsniveau beïnvloeden. Verder kan op deze plaats wel het een en ander gezegd worden over het economisch beleid van de Stadsregio. Werkgelegenheid en werkloosheid zijn namelijk wel sterk verbonden met de economische situatie in de regio.

Hier heeft iba Parkstad een plaats. Dit project richt zich namelijk op de versterking van de economische structuur van de regio (Stadsregio Parkstad Limburg, sd). Concrete resultaten zijn hiervan nog niet te vinden in beleidsdocumenten. Hier moet echter wel aan toegevoegd worden dat iba Parkstad zich nog in een vroege fase begint. Pas in de tweede helft van 2013 neemt dit project aanvang. Over de wijze waarop iba vorm krijgt zijn wel conclusies te trekken. De Stadsregio stelt dat vooral aanpak op wijkniveau belangrijk kan zijn. Hierbij wil zij vooral ruimte bieden voor ideeën van burgers (Stadsregio Parkstad Limburg, sd). Daarmee wordt een faciliterend beleid geschetst.

5.5 Leeftijdsofbouw en sociale samenhang

Parkstad Limburg lijdt onder een aantal factoren. Ten eerste is het geboortecijfer aanzienlijk lager dan in andere delen van Nederland, maar daarnaast is de vergrijzing groter. Deze natuurlijke bevolkingskrimp wordt versterkt door migratie naar het buitenland (Nicis, 2009). Deze verschuiving beïnvloedt de gehele dimensie van leeftijdsopbouw en sociale samenhang. Deze dimensie blijkt ook voor Parkstad Limburg de minst beïnvloedbare dimensie. Het aantal jongeren, kinderen, ouderen of gezinnen, om voorbeelden te noemen, laten zich niet eenvoudig te sturen.

Voor geheel Zuid Limburg wordt promotie gemaakt middels de leus “alles wijst op Zuid Limburg”. Op de bijbehorende site (Stichting Regiobranding Zuid-Limburg) worden de positieve eigenschappen van de Regio, waar de Stadsregio toe behoort, uitgelicht. Hier wordt daarmee een poging gedaan om de instroom van inwoners te sturen. Hiermee lijkt dan ook sprake van de open autoritaire bestuursstijl. Inwoners worden namelijk slechts geïnformeerd.

Over de sociale samenhang zijn weinig concrete beleidsactiviteiten te vinden. Weliswaar wordt een toenemende sociale samenhang genoemd als gevolg van toegenomen bereikbaarheid per trein (Stadsregio Parkstad Limburg, 2009, p. 6), maar verder zijn geen concrete verwijzingen te vinden. Hier is dus sprake van een faciliterende houding.

5.6 Veiligheid

Veiligheid lijkt geen belangrijk punt te zijn op de beleidsagenda voor Parkstad Limburg. Hoewel de Leefbaarometer hier een dimensie aan wijdt komt deze niet ter sprake binnen het beleid betreffende Parkstad Limburg. Wel wordt gesproken over de negatieve effecten die leegstand kunnen hebben. Wanneer leegstand verpaupering tot gevolg heeft. Nicis (2009) benoemt problemen voor hen die financieel niet in staat zijn te verhuizen. Zij blijven achter in kwetsbare woningen en wijken. Hierdoor bestaat het risico dat een concentratie ontstaat van probleem- en achterstandsgroepen.

Ook noemt de Stadsregio (Stadsregio Parkstad Limburg, 2009) grenscriminaliteit in een SWOT analyse als bedreiging. Hier volgt echter geen antwoord op. Daarmee valt te stellen dat hier sprake is van de faciliterende bestuursstijl.

5.7 Beleidseffecten

De bevolkingssamenstelling weet in deze regio, hoewel vrijwel volledig losgelaten, een sterke positieve verandering te tonen. Ook de samenwerkende en meer sturingsgerichte aanpakken betreffende de publieke ruimte hebben hun vruchten afgeworpen. De leeftijdsopbouw en sociale samenhang laten tevens een lichte verbetering zien. Hier moet wel opgemerkt worden dat er vraagtekens te stellen zijn bij de open autoritaire bestuursstijl wat betreft de marketing van Zuid Limburg. Deze beleidsingreep gaat er namelijk vanuit dat inwoners aangetrokken kunnen worden. Dit betekent echter vooral dat nieuwe inwoners uit omliggende gebieden zullen vertrekken (Hospers & Reverda, 2012). De dimensies veiligheid en woningvoorraad laten geen opmerkelijke veranderingen zien. Dit is opmerkelijk, gezien de schaal van de opgave waar de Stadsregio voor staat met betrekking tot de woningvoorraad zeer groot is. Daarmee kan dan ook voorzichtig gesteld worden dat, ondanks dat er geen verandering te zien is, dit sturingsniveau wel resultaten laat zien.

Dimensie	Niveau	Waardering
Bevolkingssamenstelling	Faciliterend	++
Leeftijdsopbouw en sociale samenhang	Faciliterend en open autoritair	+
Publieke ruimte	Samenwerkend en consultatief/open autoritair	++
Veiligheid	Faciliterend	0
Voorzieningen	Faciliterend	-
Woningvoorraad	Samenwerkend	0

Tabel 5: Overzicht Krimpbeleid Stadsregio Parkstad Limburg

5.8 Conclusie Stadsregio Parkstad Limburg

Het beleid voor de Stadsregio Parkstad Limburg lijkt zich op verschillende niveaus te bevinden. Op het gebied van zorg lijkt de Stadsregio zich nog sterk in een voorbereidende fase te bevinden. De woningvoorraad is echter al sterk onderhevig aan een transformatie en laat al de eerste effecten op de leefbaarheid zien. Deze zijn echter niet in de leefbaarheidsscore terug te zien. De positieve gevolgen van dit beleid zijn echter niet te ontkennen, gezien de effecten die leegstand op de leefbaarheid kan hebben en de enorme opgave waar deze regio met betrekking tot haar woningvoorraad voor staat. De dimensie veiligheid biedt geen verrassing. Deze dimensie biedt weinig problemen en vraagt daarom ook om weinig actie. De dimensies bevolkingssamenstelling en leeftijdsopbouw en sociale samenhang zijn in dit kader echter wel bijzonder. Beide dimensies hebben een sterke relatie met de veranderende opbouw van de bevolking en zouden daarom negatief beïnvloed moeten worden door bevolkingskrimp. Op de vraag waarom deze juist in score zijn toegenomen is in dit onderzoek geen antwoord gevonden.

Verder kenmerkt de Stadsregio zich door haar iba. Dit project omvat meerdere dimensies van leefbaarheid. Daarmee brengt zij meerdere doelstellingen samen in een groter geheel. Op deze wijze creëert de stadsregio een project waarvan het denkbaar is dat het zou kunnen bijdragen aan een groter bewustzijn dat de overheden burgerinitiatieven stimuleren. De keerzijde is echter dat het besef dat voorzieningen mogelijk kunnen verdwijnen ondergesneeuwd door een beeld van een regio met groot potentieel. Hier lijkt nog een vaag idee van het bestrijden van krimp te bespeuren te zijn. Het zal gedurende de loop van het traject moeten blijken welk effect iba Parkstad krijgt op de leefbaarheid.

6. Achterhoek

6.1 Visie van Achterhoek op bevolkingsdaling

De Regio Achterhoek heeft een duidelijke rode draad waarlangs haar beleid rond krimpproblematiek zich ontvouwd. Het idee dat burgers steeds meer problematiek oppakken en problemen oppakken staat steeds meer centraal. De Achterhoek streeft dan ook naar een actieve houding van burgers en tracht dit te ondersteunen. Centraal in deze visie staat een advies van de Gelderse Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid. Dit advies getiteld 'Transities voor krimp; van leefbare naar vitale regio's' (Provincie Gelderland, 2012b) schetst de lijn die het provinciaal beleid met betrekking tot de Achterhoek moet volgen. Bij de Regio bestaat het besef dat zij niet over een oplossing voor krimpproblematiek beschikt. Dit betekent echter niet dat zij hier niet naar op zoek is. Zij probeert te experimenteren en daaruit te leren (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013).

6.2 Woningvoorraad

De uitdaging voor de achterhoek betreft aanstaande leegstand door een afname van het aantal huishoudens. De vraag naar woningen zal afnemen, maar de vraag zal ook veranderen. Zo is er een groeiende behoefte naar woningen voor ouderen. Het overschot op de markt tracht de Provincie Gelderland allereerst te verminderen door een overschot aan (ongebruikte) bouwvergunningen in te trekken, opdat het toekomstig potentieel woningoverschot zal dalen (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013). Gemeenten, corporaties en de Provincie zijn samen bezig met het opzetten van een monitoringssysteem voor de Achterhoekse woningvoorraad. Hieruit zal duidelijk moeten worden op welke plaatsen ingegrepen moet worden. Daarmee zal ook getracht worden om de woningvoorraad richting kwalitatieve eisen aan te sturen (Provincie Gelderland, 2012a).

Op het gebied van plancapaciteit van nieuwe woningen hebben de gemeenten op regionaal niveau afspraken gemaakt. Hier is samenspraak geweest met Provinciaal beleid (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013). In de vorming van deze omgevingsvisie (Provincie Gelderland, 2013) zijn naast overheden echter ook veel andere partijen betrokken. De Provincie spreekt zelfs van "cocreatie" (Provincie Gelderland). Hier is dan ook duidelijk sprake van de participatieve bestuursstijl. Een structuurvisie richt zich echter niet volledig op de woningvoorraad en dus zegt zij niet genoeg om direct een conclusie over de gehele beleidspraktijk rond de woningvoorraad te trekken. Wanneer echter naar het 'kwalitatief woonprogramma' (Provincie Gelderland, 2010) wordt gekeken lijkt de bestuursstijl toch duidelijk samenwerkend van aard.

Wat betreft burgerinitiatieven kent de Achterhoek een bijzonder voorbeeld. Met 'Barchem te koop' werd het dorp Barchem gedurende twee dagen op ludieke wijze te koop gezet. Dit initiatief

omvatte de openstelling van de basisschool, kerk en te koop staande huizen. Daarnaast werd er een glossy uitgebracht (De Telegraaf, 2013) (Tubantia, 2013) (Omroep Gelderland) (Volkskrant). Het interessante aan dit initiatief is dat het zonder enige vorm van hulp van overheidswege lijkt te zijn gerealiseerd. Hier kan dus zeer zeker gesproken worden van faciliterend beleid. Dit initiatief lijkt aan te sluiten bij de wijze waarop de Regio burgerinitiatief ziet. De Regio probeert te stimuleren dat burgers zelf initiatieven opstarten om de problemen die resulteren uit bevolkingsdaling te verminderen (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013). Dit initiatief staat echter wel haaks op het idee dat krimp niet bestreden, maar begeleid zou moeten worden.

6.3 Voorzieningen en publieke ruimte

De voorzieningen zullen in de Achterhoek onder druk komen te staan. Zodra de bevolkingsdaling intreedt, zullen er voorzieningen zijn die hun drempelwaarde niet halen. Wat betreft voorzieningen hebben Provincie, Regio en gemeenten verschillende niveaus van inmenging (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013). Scholen zijn een voorbeeld van voorzieningen waar vrijwel geen sturing plaatsvindt. Mogelijke ingrepen worden grotendeels door schoolbesturen zelf voorzien. Ten aanzien van scholen heeft de overheid in de Regio Achterhoek dan ook vooral een faciliterende rol (Ibid.).

Zorgvoorzieningen zijn in de Achterhoek nog niet in het geding. De vergrijzende bevolking vraagt echter wel om een groter aantal zorgwoningen. In haar regionale woonvisie spreekt zij van de noodzaak om deze te doen toenemen (Regio Achterhoek, 2010). Hier wordt echter niet gesproken van een manier om dit doel te bereiken. Hier wordt echter wel een uitvoering door corporaties genoemd (Ibid, p. 27). Dit is genoeg grond om aan te nemen dat hier sprake is van de samenwerkende bestuursstijl. Omdat dit aspect van voorzieningen voor het grootste gedeelte bij de woningvoorraad hoort zal dit beleid tot de dimensie woningvoorraad gerekend worden.

Wat overige zorg betreft toont de Regio zich meer faciliterend. Zo houdt de Regio nu het ontstaan van zorgcoöperaties in het oog. Dit burgerinitiatief betekent dat op kleinere schaal, door groepen inwoners, zelf zorg wordt 'ingekocht'. Dit houdt in dat zij los functioneren van zorginstellingen (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013). Dit project is nog in voorbereidende fase, maar zou zich kenmerken door een sterk faciliterend karakter van beleid.

Het onderwijs in de Achterhoek staat pas kort onder invloed van bevolkingsdaling. Afnemende leerlingaantallen drukken zwaar op het behoud van onderwijskwaliteit. Momenteel zijn basisscholen verwickeld in fusieafspraken. Ook het middelbaar onderwijs ziet de doorgang van deze

trend tegemoet. Momenteel nemen de leerlingenaantallen sneller af dan in Zeeuws Vlaanderen (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013). De Regio Achterhoek heeft hier slechts een faciliterende rol in. Schoolbesturen regelen dit voor een groot gedeelte onderling. De gemeenten komen slechts aan bod waar het huisvesting van scholen. Wel heeft de Regio het advies van een krimpcoördinator onderwijs ter beschikking gesteld. Deze werkt samen met scholen om hun krimpbeleid vorm te geven (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013). Hier is een duidelijke lijn van faciliterend beleid te herkennen.

Delen van de Achterhoek kennen een slechte bereikbaarheid van hoofdwegen en missen een goede aansluiting op hoogwaardig openbaar vervoer. De Provincie en Regio trachten dit onder andere aan te pakken door te investeren in Rijkswegen, een verdubbeld spoor aan te leggen tussen Arnhem en Winterswijk en digitale ontsluiting (Regio Achterhoek, 2012). De verbetering van de digitale ontsluiting is een punt dat binnen de Regio Achterhoek hoog op de agenda staat. Zij ziet dit als een basisvoorziening (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013). Over het beleid daaromtrent is nog niet veel duidelijk. Momenteel voert de Regio een pilot uit in twee gemeenten. Over een het sturingsniveau valt daarmee nog niet veel te zeggen. Ook over de aansluiting op hoofdwegen en openbaar vervoer valt, met enig voorbehoud, te stellen dat hier sprake is van de consultatieve of open autoritaire bestuursstijl. Deze projecten worden in het projectoverzicht van de Regio (Regio Achterhoek) wel benoemd, maar hier zijn niet genoeg gegevens te vinden om van een specifieke bestuursstijl te spreken.

6.4 Bevolkingssamenstelling

Zoals in hoofdstukken 4 en 5 al aan bod is gekomen is deze dimensie juist de dimensie waarop overheden niet langer bestrijden, maar begeleiden. De indicatoren laten zich lastig beïnvloeden. Slechts indicatoren in andere dimensies van leefbaarheid maken het mogelijk hier indirect te sturen. De Regio Achterhoek is dan ook niet actief bezig met beleid, specifiek gericht, op de bevolkingssamenstelling (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013). Daarmee is hier sprake van de faciliterende bestuursstijl. Het opleidingsniveau dat tot deze dimensie wordt gerekend vindt zijn weerklink in onderwijsvoorzieningen.

6.5 Leeftijdsopbouw en sociale samenhang

De regio Achterhoek is zich ervan bewust dat het voeren van bevolkingspolitiek of het aantrekken van bewoners nauwelijks resultaten geeft. Gemeenten nemen op deze manier slechts inwoners van elkaar over (Regio Achterhoek, 2008). Daarmee voert zij dan ook geen actief beleid om het aantal inwoners te doen toenemen. Zij richt zich op het begeleiden van krimp, in plaats van op het bestrijden ervan (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013).

Op het gebied van sociale samenhang noemt de Provincie de sociale samenhang op het platteland, kulturhusen en dorpshuizen ondersteund te hebben (Provincie Gelderland, 2012b). Hier is helaas niet meer informatie over gevonden. Daarom kan geen conclusie worden getrokken met betrekking tot het sturingsniveau.

6.6 Veiligheid

Op het gebied van veiligheid lijkt geen prioriteit te liggen. Slechts sporadisch is een korte verwijzing te vinden naar de veiligheid in de Achterhoek. De Regio spreekt duidelijk uit dat er momenteel geen problemen gesignaleerd worden en dus geen actie wordt ondernomen. “Er is niet heel veel noodzaak om daar wat aan te doen.” (A. Oosterink, persoonlijke communicatie, 16 juli 2013). Hiermee wordt de veiligheid gekenmerkt door een faciliterende houding. Wanneer de Regio nodig is neemt zij actie. Nu dit niet het geval is laat zij deze dimensie op zijn beloop.

6.7 Beleidseffecten

In onderstaande tabel zijn de beleidseffecten weergegeven. Wanneer gekeken wordt naar het niveau van gevoerd beleid vallen een aantal dingen op. Hoewel op de dimensie bevolkingssamenstelling niet actief wordt ingezet is de waardering in de Leefbaarometer wel positief veranderd. Een zelfde sturingsniveau betreffende de leeftijdsopbouw en sociale samenhang heeft echter een sterk negatief resultaat opgeleverd. Op het gebied van publieke ruimte is het lastig een duidelijke lijn te zien. Er is zowel sprake van projecten met een hoog sturingsniveau als projecten met een grote mate van burgerparticipatie. Hierdoor is het lastig te zien wat de grote positieve verandering in de leefbaarheid heeft bewerkstelligd. Een faciliterende houding ten opzichte van veiligheid heeft geen verandering in de leefbaarheid tot resultaat gehad. De dimensie woningvoorraad heeft tevens bij een samenwerkend sturingsniveau geen verandering ondergaan.

Dimensie	Niveau	Waardering
Bevolkingssamenstelling	Faciliterend	+
Leeftijdsopbouw en sociale samenhang	Faciliterend	--
Publieke ruimte	Faciliterend en Consultatief/open autoritair	++
Veiligheid	Faciliterend	+
Voorzieningen	Faciliterend	0
Woningvoorraad	Samenwerkend	0

Tabel 6: Overzicht Krimpbeleid Regio Achterhoek

6.8 Conclusie Regio Achterhoek

Uit bovenstaande tabel zijn verschillende conclusie te trekken. Er zijn zowel toenames als afnamen van leefbaarheidsscores te zien. Het is echter lastig om deze direct door rekenen in resultaten. Zo zijn er in de dimensies woningvoorraad en voorzieningen geen opmerkelijke veranderingen in de leefbaarheidsscore te bemerken. Dit betekent echter niet dat het beleid geen effect heeft gehad. Wel kan geconcludeerd worden dat het gekozen sturingsniveau geen verslechtering tot gevolg heeft gehad. Voor de dimensie leeftijdsopbouw en sociale samenhang gaat dit niet op. Hier heeft het gekozen sturingsniveau de trend niet kunnen keren. Hier moet echter wel opgemerkt worden dat de poging om deze dimensie te beïnvloeden bijzonder lastig is. Het is immers duidelijk dat een grotere mate van sturing op dit onderwerp slechts omliggende gebieden zou benadelen (Hospers & Reverda, 2012, p. 63). De publieke ruimte heeft een grote toename in de score ervaren. Hier kan gesteld worden dat een sterk gestuurde ontwikkeling van infrastructuur geschikt is. De faciliterende houding ten opzichte van de digitale ontsluiting is in deze meting nog niet meegenomen, omdat dit project nog in de opstartfase is. Hier kan dus nog niets over gezegd worden. De bevolkingssamenstelling en veiligheid resteren. Over deze dimensies valt te concluderen dat de faciliterende bestuursstijl positieve effecten heeft opgeleverd.

De grote lijn die hierin doorklinkt is dat niet elk onderwerp geschikt is voor volledige overheidssturing, maar dat ook niet elk vraagstuk volledig in handen van burgers kan worden gelegd. In de Regio Achterhoek zijn vooral goede resultaten van faciliterend beleid te zien waar het kleinere, maar vooral meer dringende problematiek betreft. Wanneer een probleem grootschaliger is, of minder urgent verliest de burger de grip daarop. Het is dan ook hier dat de overheid zal moeten sturen. Concluderend kan gesteld worden dat bij de burger een besef van urgentie moet ontstaan, alvorens hij zich zal richten op de problematiek. Ondanks het feit dat de Regio hierin wil stimuleren staat dit besef centraal.

7. Conclusie, reflectie en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is een analyse gemaakt van het beleid van de regio Noordoost Groningen, de Stadsregio Parkstad Limburg en de Regio Achterhoek. Hierbij is gekeken naar het sturingsniveau van beleid en de effecten voor de leefbaarheid. In dit laatste hoofdstuk zal een antwoord gegeven op de hoofdvraag, zoals in hoofdstuk 1 is geformuleerd. Het antwoord op deze hoofdvraag zal gegeven worden, nadat de drie deelvragen zijn beantwoord. Deze antwoorden komen samen in de conclusie in paragraaf 7.1. Paragraaf 7.2 wordt gereflecteerd op de kwaliteit van het onderzoek. Tot slot zijn in Paragraaf 7.3 enkele beleidsaanbevelingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

7.1 Conclusie

In het eerste hoofdstuk van deze Bachelorthesis is de hoofdvraag van dit onderzoek uiteengezet. Deze luidde als volgt:

"Wat zijn de mogelijkheden en/of beperkingen van top-down en bottom-up sturing overheidsbeleid in krimpregio's, gericht op de leefbaarheid in deze gebieden?"

Er is vervolgens getracht deze vraag, door middel van drie deelvragen, te beantwoorden. In deze paragraaf zullen deze drie vragen stuk voor stuk behandeld worden. De eerste vraag luidde als volgt:

"Welke vragen komen voort uit de bestaande literatuur over leefbaarheid, demografische krimp en de invloed van verschillende sturingsniveaus op leefbaarheid?"

Krimpproblematiek en bedreigingen voor de leefbaarheid komen voor een gedeelte overeen. Natuurlijk is het zo dat hier wel verschillen in te zien zijn. Overheden kunnen moeite hebben om met demografische krimp om te gaan. Dit kan zowel bestuurlijke als financiële redenen hebben. Dit betekent echter niet dat krimpproblematiek zondermeer gelijk staat aan een verminderende leefbaarheid. Mensen ondervinden pas een verminderde leefbaarheid, wanneer door verminderde bevolkingsaantallen bijvoorbeeld voorzieningen wegvallen, hun sociale kring kleiner wordt of zij er economisch op achteruit gaan.

Daarmee is er een spanningsveld tussen krimpbeleid, krimpproblematiek en de leefbaarheid. Burgers hebben behoefte aan een hoge leefbaarheid, maar de overheid kan niet alles verzorgen. Juist

met kleinere bevolkingsaantallen worden de budgetten lager. Het is dus aan overheden om keuzes te maken.

Hier komen sturingsniveaus in beeld. Wanneer een overheid alles zelf moet regelen kost dit significant meer dan wanneer burgers alles zelf regelen. Zeker is dat het sturingsniveau, de kimproblematiek en de leefbaarheid een spanningsveld opleveren.

Daarmee is de vraag hoe de leefbaarheid beïnvloed kan worden door middel van overheidsbeleid en welke effecten verschillende sturingsniveaus hebben op de leefbaarheid.

De tweede deelvraag luidde als volgt:

"Wat zijn de ervaringen in krimpregio's?"

Kenmerkend is dat alle casussen een vergelijkbare houding hebben op dezelfde beleidsonderwerpen. Er lijkt weinig onderscheid te zijn in de wijze waarop zij afzonderlijke beleidsonderwerpen proberen te beïnvloeden. Zo is het beleid met betrekking tot voorzieningen of de woningvoorraad vrijwel gelijk. Wel slaagt de ene regio hier beter in dan de andere.

Bottom-up beleid lijkt echter wel grotere verschillen te tonen. Dit betreft niet zozeer de uitvoering van beleid, maar eerder de marketing ervan. Waar Noordoost Groningen bijvoorbeeld een traditioneler houding kiest, plaatst de Achterhoek haar beleid onder de paraplu van 'Agenda 2020' en verkiest men in Limburg om initiatieven onder iba Parkstad te brengen. Hoewel de aanpak niet wezenlijk lijkt te verschillen ligt het onderscheid vooral in het benoemen ervan. Waar Stadsregio Parkstad Limburg een groter raamwerk probeert neer te zetten communiceert Noordoost Groningen eenvoudiger. Zij benoemen hun doel en handelswijze zonder franje veel franje. De Achterhoek hangt hier tussenin. Zij kent deels de vormgeving van Parkstad Limburg waar het de uitstraling naar buiten betreft, maar lijkt meer op Noordoost Groningen waar het haar rechtlijnige insteek op onderwerpen betreft. Op deze wijze proberen regio's op verschillende manieren burgers te motiveren tot het tonen van initiatief.

De derde deelvraag tracht de kennis betreffende sturingsniveaus te ontsluiten:

"Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van sturingsniveaus in krimpregio's?"

De geschiktheid van een sturingsniveau is sterk afhankelijk van de problematiek waar zij zich op richt. Niet elk beleidsniveau is geschikt voor ieder probleem. Het zijn vooral de kleinere initiatieven die vanuit de burger georganiseerd kunnen worden. Hierbij lijkt het dorpsniveau de grootste schaal die

(tot nu toe) haalbaar is gebleken. Het belangrijkste punt hierbij is een besef van urgentie. Burgers moeten de 'krimppijn' eerst voelen, voordat er genoeg bereidheid is om echt door te zetten. Krimp is een vraagstuk dat 'ver van mijn bed' lijkt. Overheden hebben daarom erg veel moeite om deze urgentie te creëren, maar trachten actief om dit te stimuleren. Daarmee is het erg lastig om een faciliterend beleid van de grond te krijgen. Dit beleid brengt echter wel lagere kosten met zich mee, aangezien er een kleiner organisatorisch potentieel gevraagd wordt van de overheid.

Top-down beleid lijkt beter geschikt voor de vraagstukken die zich op een hoger schaalniveau bevinden. Deze gerichtheid maakt het mogelijk voor een overheid om grote vraagstukken aan te pakken, maar kan zich in mindere mate aanpassen op de specifieke wens van burgers. Hun inmenging in dit beleid is immers kleiner. Daarmee is het ook lastiger om een vraagstuk gericht aan te pakken.

Beantwoording hoofdvraag:

Concluderend kan gesteld worden dat een overheid zich af dient te vragen op welke schaal een vraagstuk aangepakt moet worden en in welke mate burgers betrokken kunnen worden. Hoewel het nog lastig is gebleken om burgers te motiveren initiatief te tonen, leveren burgerinitiatieven wel goede resultaten. Deze projecten worden meer door burgers gedragen en kosten de overheid minder tijd en geld. Zij leveren beter maatwerk. Daarmee loont het te streven naar deze sturingsvorm. Wanneer een vraagstuk te groot wordt zal een overheid echter moeten kiezen voor een meer top-down sturingsstijl. Het nadeel hiervan is dat een vraagstuk minder specifiek kan worden aangepakt, maar de grotere sturing van overheidswege kan het proces bespoedigen. Tevens zijn hier wel hogere kosten bij betrokken.

7.2 Reflectie

In deze paragraaf zal de kwaliteit van het onderzoek beschouwd worden. Het theoretisch kader bleek gedeeltelijk geschikt om de casussen te behandelen. Aan de hand van de participatieladder van Pröpper (2009) bleek het eenvoudig om beleid te classificeren naar bottom-up of top-down beleid. Daarmee was deze theorie ook uitermate geschikt voor het classificeren van sturingsniveaus. Verder was de Leefbaarometer (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2011) een bruikbaar middel om een de leefbaarheid mee te benaderen. Zeker gezien de onduidelijkheden die rond dit begrip bestaan gaf dit een helder theoretisch kader. De analyse aan de hand van de dimensies uit de Leefbaarometer bleek echter minder geschikt dan in eerste instantie verwacht. Wat in de analyse aan de hand van de Leefbaarometer miste was een duidelijke plaats voor de bereikbaarheid. In dit onderzoek is dit gedeeltelijk bij voorzieningen en publieke ruimte ter sprake

gekomen, maar een vaste plaats was het binnen het theoretisch kader niet te geven. Ook economisch beleid bleek moeilijk te plaatsen binnen de geboden kaders. Dit is gecompenseerd door deze gegevens bij dimensies onder te brengen. Dit is echter wel ten koste gegaan van de consistentie van het totale verslag. Ook zijn de dimensies voorzieningen en publieke ruimte in de analyse samengevoegd, vanwege de overlap en onderlinge relaties.

Tijdens het empirisch gedeelte van dit onderzoek heb ik de juiste mensen weten te bereiken voor face-to-face interviews. Helaas was het aantal gehouden interviews vrij laag. Het is niet gelukt met een beleidsverantwoordelijke van de Stadsregio Parkstad Limburg te spreken en daarmee mist hier een empirisch kader. De analyse van deze regio berust daarmee slechts op de inhoudsanalyse van beleidsdocumenten.

De keuze voor een onderzoek op regionaal niveau ging er in eerste instantie vanuit dat op dit niveau zowel kennis zou zijn van provinciaal, regionaal als gemeentelijk niveau. Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat het regionaal niveau te breed is om een uitgebreide weergave te geven van het geheel aan gemeentelijk beleid. Hoewel het van het beleid van regio en Provincie in die zin een juist overzicht te geven is, zijn in gemeenten meer kleinere projecten te bespeuren. Tijdens de interviews heb ik hier wel een blik in kunnen krijgen, maar dit bleek niet genoeg om een werkelijk grondige analyse op dit niveau uit te werken. Dit is nadelig, aangezien tijdens het onderzoek is gebleken dat juist veel bottom-up beleid zich op gemeentelijk niveau manifesteert. Daarmee lijkt de overheidshiërarchie terug te zien in de wijze waarop een verloop plaatsvindt van top-down naar bottom-up beleid. Helaas betekent dit voor dit onderzoek dat niet uitgesloten kan worden dat een gedeelte van het bottom-up beleid verloren is gegaan in de analyse.

7.3 Aanbevelingen

Afsluitend worden in deze paragraaf enkele aanbevelingen gedaan ten behoeve van beleid en vervolgonderzoek.

Beleidsaanbevelingen

Uit interviews kwam naar voren dat overheden het nog lastig vinden om burgers te inspireren tot het ondernemen van initiatieven. Burgers kunnen veel bereiken, maar hebben een ander besef van urgentie dan de beleidsmaker die dagelijks met de werkelijkheid geconfronteerd wordt. Zij zien niet het volledige plaatje. Uit interviews is gebleken dat overheden in krimpregio's zich hier wel bewust van zijn, maar het blijft belangrijk om hier ook in de toekomst op te blijven inzetten. Pas wanneer de burger de noodzaak tot een initiatief voelt zal hij zelf stappen nemen. Tot die tijd wordt er vanuit

gegaan dat de overheid actie onderneemt. Overheden zullen zich daarom af moeten vragen hoe kritiek vraagstukken zijn en in hoeverre zij daarmee een aanpak moeten garanderen.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Verder onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag hoe dit besef van urgentie te creëren is. Daarbij is het zeer interessant om te kijken hoe de lopende experimenten in de regio's zich zullen ontplooiën. Regio's zullen moeten blijven leren van elkaars 'best practices'. De verschillen tussen iba Parkstad, de meer onderwerpgerichte 'Agenda Achterhoek 2020' en de projectsgewijze aanpak in Noordoost Groningen zullen daarbij voornamelijk interessant worden. Zij hebben voor een zeer groot deel hetzelfde doel voor ogen, maar benaderen dit vanuit een andere gerichtheid.

Verder zou het interessant kunnen zijn om te kijken hoe gemeenten in deze analyse van sturingsniveaus te plaatsen zijn. Dit vraagstuk is namelijk niet ten volle te analyseren geweest binnen de kaders van dit onderzoek, maar kan wel bijdragen aan een groter besef van de mogelijkheden en beperkingen die voor bottom-up beleid spelen.

Een analyse van de effecten van beleid op de leefbaarheid zou in een vervolgonderzoek wel anders gestructureerd moeten worden. Het analysekader van de Leefbaarometer bleek in dit onderzoek geschikt, maar zeker niet ideaal. Een beter analysekader zou beter beeld kunnen geven van de effecten van beleid op leefbaarheid en krimpproblematiek.

Literatuurlijst

- Blom, M. (2009). *De sturende staat; Onderzoek naar verschuivingen in het sturingsinstrumentarium van de Rijksoverheid tussen 1980 en heden*. Utrecht.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (sd). Opgeroepen op 04 12, 2013, van <http://statline.cbs.nl/>
- de Groot, N., & Schonewille, J. (2012). *Krimp in beeld; De sociale gevolgen van demografische krimp*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Libertas.
- De Telegraaf. (2013, april 17). Dorp zet zichzelf te koop. *De Telegraaf*.
- Dral, G.-J. (2012). *Blauw is blauw; Groen is Groen; Met rood zal men iets moeten doen*.
- Hospers, G.-J., & Reverda, N. (2012). *Krimp, het nieuwe denken; bevolkingsdaling in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom Lemma.
- Leidelmeijer, K., & van Kamp, I. (2003). *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid*. RIVM.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. (2011). *Leefbaarometer - update 2010*.
- Nicis. (2009). *De nieuwe groei heet krimp; Een perspectief voor Parkstad Limburg*.
- Omroep Gelderland. (sd). *Barchem te koop*. Opgeroepen op augustus 10, 2013
- Omroep Gelderland. (sd). *Te koop-actie Barchem 'succes'*. Opgeroepen op mei 20, 2013
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid; elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Provincie Gelderland. (sd). Opgeroepen op augustus 13, 2013, van <http://www.gelderland.nl/smartsite.dws?id=22573>
- Provincie Gelderland. (2010). *Woonvisie Gelderland; Keuzevrijheid en identiteit; Kwalitatief woonprogramma 2010-2019*.
- Provincie Gelderland. (2012a). *Statennotitie; Bevolkingskrimp en de rol van de Provincie*.
- Provincie Gelderland. (2012b). *Transities voor krimp; van leefbare naar vitale regio's*.
- Provincie Gelderland. (2013). *De omgevingsvisie in volgelvlucht; Gelderland anders*.
- Provincie Groningen. (2009a). *Krimp in Groningen*. Ruimtelijke Plannen.
- Provincie Groningen. (2009b). *Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*.
- Provincie Groningen. (2010). *Kijk op krimp; Provinciaal actieplan bevolkingsdaling 2010-2013*.
- Provincie Groningen. (2013a). *Notitie Breedband op het platteland*.
- Provincie Groningen. (2013b). *Ruimte voor daadkracht; Provinciaal beleid bevolkingsdaling*. Provincie Groningen, afdeling ruimte en samenleving.
- Provincie Limburg. (2006). *Provinciaal Omgevingsplan Limburg*. Maastricht: Provincie Limburg.

Regio Achterhoek. (sd). Opgeroepen op 08 10, 2013, van <http://achterhoek2020.nl/achterhoek-agenda-2020/overzicht-projecten/#.Ug955vmnAUA>

Regio Achterhoek. (2008). *Krimp biedt Kansen; Demografische ontwikkelingen in de Achterhoek*. Doetinchem.

Regio Achterhoek. (2010). *Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020*.

Regio Achterhoek. (2012). *Startnotitie Uitdagingen Achterhoek 2020*.

Regio Eemsdelta. (2013). *Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta*. Stuurgroep Wonen en Voorzieningen.

Regio Oost-Groningen. (2011). *Regionaal woon- en leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen; van krimp naar kwaliteit*. Stuurgroep Woon- en leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen.

RIGO & EIB. (2010). *MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg*.

Rijksoverheid. (sd). *Documenten*. Opgeroepen op februari 17, 2013, van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2012/05/29/factsheet-krimpgebieden-en-anticipeergebieden.html>

Sociaal-Economische Raad. (2011). *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*.

Sociaal en cultureel planbureau. (2013). *De Dorpenmonitor*. Den Haag: Textcetera.

Stadsregio Parkstad Limburg. (sd). *ibaboek 1.1 voor besluitvorming*. Opgeroepen op mei 08, 2013, van <http://www.iba-parkstad.nl/iba-boek>

Stadsregio Parkstad Limburg. (sd). *Parkstad in cijfers*. Opgeroepen op 04 12, 2013, van <http://www.parkstad-limburg.nl/>

Stadsregio Parkstad Limburg. (2009). *Regiodialoog Parkstad Limburg; We zijn wat we delen: wij zijn Parkstad!*

Stadsregio Parkstad Limburg. (2010). *Regioprogramma; Naar een duurzame en vitale regio*. Stadsregio Parkstad Limburg.

Stadsregio Parkstad Limburg. (2011). *Retailstructuurvisie 2010-2020 Parkstad Limburg*.

Stadsregio Parkstad Limburg. (2012a). *Jaarplan 2013*.

Stadsregio Parkstad Limburg. (2012b). *Regionale Woonstrategie 2012-2020; Kiezen voor Parkstad*. Heerlen.

Stichting Regiobranding Zuid-Limburg. (sd). *Alles wijst op Zuid Limburg*. Opgeroepen op 08 01, 2013, van <http://www.zuidlimburg.nl/>

Taskforce onderwijs en Demografische Omslag. (2009). *Krimppijn; Aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs*.

Topteam Krimp. (2009). *Krimp als structureel probleem*.

Tubantia. (2013, april 22). Dorp stopt leegloop. *Tubantia* .

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

van der Elst-van der Lans, M., & Rijk, P. (2006). *Lokale bedrijvigheid, leefbaarheid en sociale vitaliteit in het landelijk gebied van Friesland*. Den Haag: LEI.

Veenhoven, R. (2000). *Leefbaarheid, betekenissen en meetmethoden*.

Verwest, F., & van Dam, F. (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland; beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Volkskrant. (sd). Opgeroepen op augustus 10, 2013, van <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3450385/2013/05/31/Barchem-zet-dorp-met-succes-te-koop.dhtml>

Weijer, A. (2011). *Leefbaarheid jongeren Noord-Groningen*.

Afbeeldingen:

Voorpagina: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opgeroepen op augustus 13, 2013, van <http://www.leefbaarometer.nl/intraregionale-verschilkaarten> (Bewerkte afbeelding)

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde respondenten

Provincie Groningen:

Dorine Sibbes - Programmacoördinator Bevolkingsdaling Provincie Groningen

Datum: 18 juli 2013

Regio Achterhoek:

André Oosterink - Procesmanager Achterhoek 2020

Datum: 16 juli 2013

Bijlage 2: Interviewguide

Algemene vragen

- Welke visie heeft (Regio) op bevolkingsdaling?
- Hoe ziet (Regio) haar rol hierin?
- Op welke manier en in welke mate ziet (Regio) mogelijkheid om hiermee om te gaan?
- Op welke schaalniveau heeft dit beleid plaats?

In regio's met bevolkingsdaling wordt vaak gesproken over het waarborgen van de Leefbaarheid. Naar aanleiding van verschillende dimensies binnen leefbaarheid heb ik daarom een aantal specifieke vragen over het beleid van Deze zullen gaan over de bevolkingssamenstelling, woningvoorraad, voorzieningen, publieke ruimte, veiligheid en de leeftijdsopbouw en sociale samenhang.

Bevolkingsdaling kan doorklinken in de bevolkingssamenstelling. Werkloosheid, inkomensniveau en opleidingsniveau zijn hier de belangrijkste onderdelen van.

- Welke veranderingen staan voor (Regio) in het verschiet?
- Probeert de regio hier sturing in aan te brengen? Zo ja, hoe?

In verscheidene rapporten heb ik het een en ander kunnen lezen over de herstructureringsopgave voor (Regio).

- Welke opgaven ziet Parkstad Limburg concreet met betrekking tot de woningvoorraad (woningdichtheid, woningtype en bouwperiode)?
- Waarom kiest de regio voor de aanpak die in haar huidige beleid vorm heeft gekregen?

Veelvuldig wordt het verdwijnen van voorzieningen in regio's met bevolkingsdaling gezien als een grote bedreiging voor de leefbaarheid.

- Welke visie heeft (Regio) met betrekking tot voorzieningen?
- Zijn er specifieke problemen voor (Regio)?
- Hoe gaat (Regio) om met dit vraagstuk?
- In welke mate stuurt (Regio) hierin?

Met een afname van de bevolking kunnen zich ook veranderingen voor de publieke ruimte voordoen.

- Welke problemen ziet (Regio) met betrekking tot de publieke ruimte en het gebruik daarvan?
- Richt regionaal beleid zich hierop? zo ja, hoe?

Een verschuiving in de leeftijdsopbouw en samenstelling van huishoudens kan als gevolg van bevolkingsdaling wijzigen.

- Welke opgaven ziet u op dit gebied?
- Richt beleid van (Regio) zich hierop?

- Welke mogelijkheden ziet u hier voor beleid?
- Welke problemen ziet u hier voor beleid?

Ook veiligheid een aspect van leefbaarheid.

- Ziet u hier voor beleid met betrekking tot veiligheid opgaven als gevolg van bevolkingsdaling?
- Welke vorm neemt beleid hierop aan?

Tot slot, zijn er vraagstukken/uitdagingen/problemen die in de regio ziet u hier voor beleid spelen, maar niet door bovenstaande vragen zijn omvat? Zijn er andere zaken die van belang zijn met betrekking tot bevolkingsdaling in ziet u hier voor beleid?

