# Regionale Samenwerking in Krimpregio's

*De intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten vanuit een speltheoretisch perspectief benaderd*

J.J.L.T. van Mook

# Regionale samenwerking in krimpregio's

*De intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten vanuit een speltheoretisch perspectief benaderd*

**Colofon**

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Master Planologie
Nijmegen, december 2010

*Thesis begeleider:*
Dr. L. Carton

*In opdracht van:*
Advin BV regio Zuidoost
Wethouder van Eschstraat 44
5342 AT Oss
(0412) 693 333
zuidoost@advin.nl
*Begeleider:*
Drs. A.M.R. Strik

*Auteur:*
J.J.L.T van Mook
Studentnummer: 0608599
E-mail: Joost_van_Mook@hotmail.com
Tel.: 06-30027514

# Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie, geschreven in het kader van de afronding van de – duale- masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van advies- en ingenieursbureau Advin BV regio Zuidoost. Hier heb ik de mogelijkheid gekregen om vier dagen in de week op de afdeling Ruimte & Mobiliteit aan mijn onderzoek invulling te geven. Het betrof de periode van juli 2010 tot en met december 2010. Gedurende mijn afstudeerperiode heb ik prettig samengewerkt met alle collega's. Dank hiervoor aan alle medewerkers van Advin Zuidoost, met name de directe collegae van de afdeling, ook voor hun procesmatige adviezen en praktische hulp.

In het bijzonder wil ik Margo Strik, mijn begeleidster bij Advin BV, bedanken voor de nodige ondersteuning en voor het feit dat ze me de nodige bewegingsvrijheid heeft gegeven. Ik heb hierdoor zowel de inhoud van mijn scriptie als de planning daarvan naar mijn eigen hand kunnen zetten.

Daarnaast wil ik de respondenten van de benaderde gemeenten, provincies en regio's bedanken voor de mogelijkheid hiertoe. Het spreekt voor zich dat hun inzichten, opvattingen en meningen noodzakelijk waren om tot een goed resultaat te komen. Ook dank ik mijn scriptiebegeleider, Linda Carton, voor de begeleiding van mijn afstudeerproces. Met name door haar creatieve input en de kritische -en regelmatige feedback op de aangeleverde conceptstukken, ben ik in staat geweest om de juist invulling aan mijn scriptie te geven.

Na de start van mijn onderzoek heb ik mezelf een half jaar lang op thema 'demografische krimp' gestort. Ik kwam er achter dat krimp 'hot' is en dat ik niet de enige was die zich met de materie bezighield. Dagelijks verschenen in kranten of op het internet berichten en artikelen over het onderwerp. De actualiteit omtrent het thema werkte als een stimulans en onderstreept daarbij het maatschappelijk belang van het verschijnsel.

Tot slot wil ik mijn ouders en dierbaren bedanken voor hun betrokkenheid en voor het feit dat ze me op iedere mogelijke manier tijdens mijn studie hebben gesteund.

Veel plezier toegewenst bij het lezen van deze thesis.

Joost van Mook
Nijmegen, december 2010

# Inhoudsopgave

**Voorwoord**.....V
**Inhoudsopgave**.....VII
**Lijst met figuren en tabellen**.....X
**Samenvatting**.....XII

**1. Inleiding** **1**
1.1 Aanleiding 1
1.2 Probleemstelling 4
1.3 Doelstelling 5
1.4 Vraagstelling 5
1.5 Operationalisering centrale begrippen 8
1.6 Relevantie 9
1.7 Theoretisch kader 10
1.8 Methodologisch kader 11
1.9 Onderzoeksstrategie 12
1.10 Geloofwaardigheid van de onderzoekgegevens 13
1.11 De leeswijzer 15
**2. Demografische krimp** **16**
2.1 Achtergronden in krimp 16
2.1.1 Regionale variatie in Nederland 18
2.2 Gevolgen van demografische krimp 20
2.2.1 Woningmarkt 21
2.2.2 Leefomgeving 22
2.2.3 Voorzieningen 23
2.2.4 Regionale economie 26
2.2.5 Gemeentelijke financiën 27
2.3 Krimp in Nederland in Europees perspectief 30
2.4 Conclusie 31
**3. Regionale samenwerking** **33**
3.1 Demografische krimp op de agenda 33
3.2 Regionale samenwerking als sleutel 39
3.2.1 Vormen van regionale samenwerking 41
3.2.2 Samenwerking in krimpgebieden 45
**4. Theoretisch kader** **50**
4.1 Inleiding 50
4.2 Achtergronden 52

4.2.1 Het Prisoner's dilemma 54
4.3 Het prisoner's dilemma vertaald naar krimpgemeenten 57
4.4 Coöperatieve speltheorie; Tragedy of the commons 59
4.5 Theoretische motivatie 61
4.6 Ostrom's ontwerpprincipes 65
4.7 Operationalisering 'principles' 67
4.7.1 Afbakening samenwerkingsgebied 67
4.7.2 Gezamenlijke afstemming 68
4.7.3 Regionale vertegenwoordiging 69
4.7.4 Gemeentelijke inspraak 70
4.7.5 Strafsysteem 71
4.7.6 Sociale infrastructuur 72
4.7.7 Het recht, mogelijkheid, tot zelforganisatie 73
4.7.8 Taakverdeling 74
4.8 Afsluitend 75
**5. Opzet Empirisch Onderzoek 76**
5.1 Theoretisch ontwerp 76
5.2 Concrete uitvoering 77
5.2.1 Gesprekspartners 79
5.2.2 Documenten en statistische gegevens 79
5.3 De cases 80
5.3.1 Noord-Oost Groningen 80
5.3.2 Parkstad Limburg 83
5.3.3 De Achterhoek 86
**6. Casestudies 88**
6.1 Inleiding 88
6.2 Noord-Oost Groningen 88
6.2.1 Oost-Groningen 89
6.2.2 Conclusie Oost-Groningen 101
6.2.3 De Eemsdelta 102
6.2.4 Conclusie Eemsdelta 116
6.3 De Achterhoek 117
6.3.1 conclusie Achterhoek 133
6.4 Parkstad Limburg 135
6.4.1 Conclusie Parkstad Limburg 157
6.5 Bevindingen 159
6.5.1 Overeenkomstige tijdslijnen 159
6.5.2 Strategische programma's 160
6.5.3 Regiospecifieke identiteiten 161
6.5.4 De rol en positie van betrokken overheden 162

6.6 Conclusie Casestudy 163
6.6.1 Beoordeling onderzoekselementen 164
**7. Conclusies, Reflectie & Aanbevelingen 172**
7.1 Beantwoording deelvragen 172
7.1.1 Achtergronden van demografische krimp 172
7.1.2 Regionale samenwerking als doelmatige aanpak 173
7.1.3 De speltheorie in krimpgebieden 174
7.2 Beantwoording centrale vraag 175
7.2.1 Reactie krimpregio's 175
7.2.2 Verklaringen 177
7.3 Conclusies 179
7.4 Kritische reflectie onderzoek 181
7.4.1 Theoretische reflectie 181
7.4.2 Reflectie proces en methodiek 183
7.4 Aanbevelingen 184

**Literatuurlijst 187**
Literatuur 187
Interviews 191
Congressen 191

**Bijlagen (bijgevoegd document)**

**Bijlage 1: Mini-enquête**
**Bijlage 2: Uitwerking interviews**
**Noord-Oost Groningen**
**De Achterhoek**
**Parkstad Limburg**

# Lijst met figuren en Tabellen

## Figuren


| | | |
|---|---|---|
| Figuur 2.1 | De wederkerige relatie (…) demografische ontwikkelingen | 15 |
| Figuur 2.2 | Bevolkingsomvang en aantal huishoudens 1980-201032 | 17 |
| Figuur 2.3 | Bevolkingsontwikkeling in Nederland 1995-2005 naar gemeenten | 18 |
| Figuur 2.4 | Prognose bevolkingsontwikkeling in Nederland 2005-2025 naar gemeenten | 18 |
| Figuur 2.5 | Oorzaken, (…) en terugkoppelingseffecten demografische krimp | 20 |
| Figuur 2.6 | Krimp als meervoudig en cyclisch proces | 26 |
| Figuur 3.1 | Partners van DC Noise | 36 |
| Figuur 3.2 | Man-made capital | 47 |
| Figuur 5.1 | Overzichtskaart regio Eemsdelta | 79 |
| Figuur 5.2 | Overzichtskaart Oost-Groningen | 79 |
| Figuur 5.3 | Overzichtskaart Parkstad Limburg | 82 |
| Figuur 5.4 | Overzichtskaart Achterhoek | 85 |
| Figuur 6.1 | Regionale organisatie Eemsdelta | 106 |
| Figuur 6.2 | Provinciaal referentiekader Achterhoek | 118 |
| Figuur 6.3 | Woningbouwafspraken Parkstad Limburg | 136 |
| Figuur 6.4 | Overzichtskaart Wgr-plusregio's | 145 |


## Tabellen


| | | |
|---|---|---|
| Tabel 1.1 | De leeswijzer | 14 |
| Tabel 4.1 | Operationalisering afbakening samenwerkingsgebied | 67 |
| Tabel 4.2 | Operationalisering gezamenlijke afstemming | 68 |
| Tabel 4.3 | Operationalisering regionale vertegenwoordiging | 68 |
| Tabel 4.4 | Operationalisering gemeentelijke inspraak | 69 |
| Tabel 4.5 | Operationalisering strafsysteem | 70 |
| Tabel 4.6 | Operationalisering sociale infrastructuur | 71 |
| Tabel 4.7 | Operationalisering mogelijkheid tot zelforganisatie | 72 |
| Tabel 4.8 | Operationalisering taakverdeling | 73 |
| Tabel 5.1 | Bevolkingsprognoses Noord-Oost Groningen 2010-2030 | 78 |
| Tabel 5.2 | Overzicht bevolkingsprognoses Noord-Oost Groningen 2010-2030 | 78 |
| Tabel 5.3 | Bevolkingprognoses Parkstad Limburg 2010-2030 | 81 |
| Tabel 5.4 | Bevolkingsprognoses Achterhoek 2010-2030 | 84 |

| | | |
|---|---|---|
| Tabel 6.1 | Bestuurlijke afspraken provincie Groningen met de regio Oost-Groningen | 89 |
| Tabel 6.2 | Overzichtstabel regio Oost-Groningen | 99 |
| Tabel 6.3 | Woningbouwafspraken Eemsdelta | 104 |
| Tabel 6.4 | Overzichtstabel regio Eemsdelta | 113 |
| Tabel 6.5 | Woningbouwafspraken Achterhoek | 118 |
| Tabel 6.6 | Overzichtstabel regio Achterhoek | 131 |
| Tabel 6.7 | Cijfers Wgr- plusregio's | 150 |
| Tabel 6.8 | Regioprogramma Parkstad Limburg | 152 |
| Tabel 6.9 | Overzichtstabel regio Parkstad Limburg | 154 |
| Tabel 6.10 | Overzichtstabel ontwerpprincipes in krimpregio's | 161 |

# Samenvatting

**Inleiding, doelstelling en onderzoeksvraag (Hoofdstuk1)**

Het einde van de groei van de bevolking nadert en steeds meer regio's en plaatsen zijn reeds, of worden op korte termijn, geconfronteerd met demografische krimp. Naast het besef en de bewustwording van krimp vormt regionale samenwerking tussen krimpgemeenten een belangrijke voorwaarde voor een effectieve aanpak van het verschijnsel. Omdat de laatste jaren in de media en de wetenschap legio aan artikelen en documenten zijn gepubliceerd over het fenomeen krimp, mag er verondersteld worden dat het verschijnsel door gemeenten niet langer als onbekend wordt ervaren. Er zijn verkennende en beschrijvende onderzoeken gedaan, waarin de oorzaken en mogelijke gevolgen duidelijk uit een gezet zijn. De idee dat ondanks deze beschikbare kennis, gemeenten nog altijd omslachtig met krimp omgaan – men gaat nog altijd uit van beheersing van het probleem en niet van visievorming op basis van nieuwe kansen- vormt de aanleiding van deze studie. Het is met name opmerkelijk dat de geschikte aanpak, regionale samenwerking, reeds bekend is, maar niet of nauwelijks in krimpgebieden van de grond komt.

Het doel van deze studie is: *inzichtelijk maken in hoeverre en op welke wijze lokale overheden in krimpgebieden onderling en in het samenspel met de provinciale en de rijksoverheid, naar aanleiding van de krimpproblematiek, (regionaal) samenwerken bij het uitvoeren van het ruimtelijk beleid, teneinde aanbevelingen hierover te doen*. Voor het bereiken van de doelstelling dient de volgende centrale vraag beantwoord te worden: *Hoe bereiden Nederlandse gemeenten in krimpregio's zich voor op de bedreigingen en kansen van demografische krimp, wat zijn de oorzaken van de veronderstelde geringe samenwerking tussen krimpgemeenten en aan de hand van welke voorwaarden kan deze intergemeentelijke samenwerking in de toekomst leiden tot een doelmatige aanpak van krimp?*

**Demografische krimp (Hoofdstuk 2)**

Nederland zal vanaf 2035 te maken krijgen met een langzaam teruglopend bevolkingsaantal. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de blijvend lage vruchtbaarheid, de toenemende sterfte (de babyboomgeneratie komt te overlijden) en het bescheiden positieve migratiesaldo. Demografische krimp betreft niet alleen krimp in omvang maar ook in samenstelling van de bevolking, de vergrijzing zal sterk toenemen.

Al verscheidene jaren is er in een aantal regio's in Nederland sprake van teruglopende bevolkingsaantallen. Deze krimp is echter niet nieuw en heeft zich ook in het verleden al in verschillende regio's en gemeenten voorgedaan. Meestal kon deze afname worden verklaard door de toenemende huishoudensverdunning: niet het aantal huishoudens nam af, maar het gemiddeld aantal personen per huishouden. Vanuit een internationaal perspectief gezien is deze huidige en aanstaande demografische krimp in Nederland bescheiden en sommigen stellen zelfs dat het te verwaarlozen is. Demografische krimp doet zich in Europa met name voor in Oost- en Zuid-Europa en grote delen van

Scandinavië. De tot nu toe gevoerde discussies over de – ruimtelijke - gevolgen van demografische krimp gaan vrijwel uitsluitend over de gevolgen van een afname van de totale bevolking en worden gekenmerkt door extreme verwachtingen, in zowel negatieve als positieve zin, en eenvoudige redeneringen. Na een uitgebreide analyse blijkt echter dat de ruimtelijke gevolgen van krimp beperkt zijn. Demografische ontwikkelingen, zoals teruglopende bevolkingsaantallen, hebben meestal niet meer dan een versterkend effect op ruimtelijke ontwikkelingen. De fixatie op bevolkingsaantallen alleen, wordt daarom ook als zinloos ervaren. De ruimtelijke effecten van een verandering in het aantal huishoudens of de samenstelling van de bevolking zijn al veel significanter, vooral met het oog op de woningmarkt en de woonomgeving. Het feit dat deze conclusie wordt getrokken betekent niet dat krimp geen ruimtelijke gevolgen kent. Demografische krimp (vooral bij terugloop van het aantal huishoudens of een verandering van de bevolkingssamenstelling) kan op lager schaalniveaus flinke gevolgen hebben. Bovendien kan er in dit geval sprake zijn van een zelfversterkend effect. Wel is het belangrijk om de gevolgen ook de positieve (ontspannen woningmarkt, verdunning, vergroening en ontstedelijking), te relativeren. "*Krimp kan niet worden beschouwd als een doemscenario, maar al evenmin als een hoera-scenario"*.

**Regionale samenwerking (Hoofdstuk 3)**

Regionale samenwerking is in geval van demografische krimp -en zeker wanneer er sprake is van regionale krimp- noodzakelijk. Waar in groeiregio's de gevolgen van gebrekkige regionale afstemming minder ernstig zijn, zijn de gevolgen in krimpgebieden aanzienlijk. Wanneer krimpgemeenten hun beleid individueel blijven voeren en bijvoorbeeld woningbouwprogramma's onderling niet met elkaar afstemmen, kan dit tot negatieve externe effecten leiden. Onrendabele ruimtelijke investeringen en verlieslijdende grondexploitaties worden hierbij veelvuldig genoemd. Dit gevaar wordt in krimpgebieden versterkt door het feit dat veel gemeenten dezelfde doelgroep (senioren, Randstedelingen) op het oog hebben. Wanneer in tijden van krimp veel gemeenten en regio's hun woningbestand zelfstandig blijven uitbreiden, loopt men het risico te bouwen voor aanzienlijke leegstand. Kijkend naar de geografische eigenschappen- plattelandsgemeenten- en het specifieke karakter van krimpgemeenten- padafhankelijk- kan er geconcludeerd worden dat regionale samenwerking in deze gebieden om een specifieke aanpak vraagt. Enerzijds dient er sprake te zijn van een verticale coördinatie. Hoewel er in dit geval niet eenduidig sprake is van regionale samenwerking, is het via deze weg wel mogelijk om gemeenten te 'dwingen' om van het huidige pad af te stappen en de denkomslag naar krimp te maken. Anderzijds dient er sprake te zijn van een praktische samenwerkingvorm welke gekenmerkt wordt door een gezamenlijke focus. Feit is dat de huidige samenwerkingsvormen niet toereikend zijn om de regionale samenwerking tussen krimpgemeenten gedegen te organiseren.

**Theoretisch kader (Hoofdstuk 4)**

De relatie tussen krimpgemeenten wordt gekenmerkt door begrippen als 'vertrouwen', 'eigen gewin', 'freeriding' en 'concurrentie'. De wetenschap die zich expliciet met dergelijke begrippen bezig houdt is

de wetenschap van de speltheorieën. De speltheorie kan worden verdeeld in twee velden: de coöperatieve en niet-coöperatieve speltheorie. Bij de coöperatieve speltheorie maken de spelers bindende afspraken; 'tragedy of the commons'. Bij de niet-coöperatieve speltheorie gaat het voornamelijk over hoe een individu zich gedraagt ten opzichte van een ander bij het streven naar het bereiken van eigen doelen; het prisoner's dilemma. Beiden velden zijn in de theorie van Elinor Ostrom samengevoegd. Ostrom (1990) gaat in haar werk in op het gemeenschappelijke gebruik van natuurlijke hulpbronnen waarbij ook het gebruik op de lange termijn, het duurzame gebruik een centrale rol speelt. Ostrom heeft aan de hand van een aantal uiteenlopende casussen acht 'design principles' opgesteld, welke volgens haar een blauwdruk vormen voor een succesvolle omgang met en exploitatie van een natuurlijke hulpbron. Deze acht ontwerpprincipes zijn dusdanig geoperationaliseerd dat ze naar de situatie van krimpgemeenten vertaald konden worden. Hiermee vormen de principes de onderzoekselementen van dit onderzoek.

**Casestudy (Hoofdstuk 5 & 6)**

In het onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudy als methodologie met als doel inzicht krijgen in de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten. De cases zijn onderzocht door het gebruik van drie bronnen: documenten, statistieken en interviews. De cases die in dit onderzoek zijn bestudeerd betreffen Noord-Oost Groningen, Parkstad Limburg en de Achterhoek. De geoperationaliseerde onderzoekselementen vormden de basis van de opgezette mini-enquête. Het zijn de uitkomsten van deze enquête welke uiteindelijk de beoordeling van de cases bepaalde. Interessant hierbij zijn de verschillen tussen de regionale organisaties, de sociale infrastructuur binnen de regio en de gezamenlijke regionale afstemming. Op basis van de casestudies wordt geconcludeerd dat de aanpak van krimp sinds het begin van 2009 in een stroomversnelling is geraakt, hetgeen tot nu met name heeft geresulteerd in strategische programma's.

**Verklaringen (Hoofdstuk 7)**

De samenwerking tussen krimpgemeenten is de afgelopen jaren in een stroomversnelling geraakt, hiervoor zijn enkele verklaringen gegeven.

- De nut en noodzaak tot regionale samenwerking is de afgelopen twee jaar toegenomen. Gemeenten zijn nog meer met negatieve gevolgen van demografische krimp- geconfronteerd dan voorheen.
- De agendering van het verschijnsel krimp is door het Rijk eigenlijk pas sinds twee jaar actief opgepakt.
- Naast de toegenomen nut en noodzaak tot regionale samenwerking worden gemeenten sinds twee jaar (begin 2009) pas actief gestimuleerd om krimp gezamenlijk op te pakken. Doordat er gelden zijn vrijgekomen om de negatieve gevolgen van krimp het hoofd te bieden.

Ondanks de stroomversnelling kan de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten nog altijd als gebrekkig getypeerd worden omdat:

- De gezamenlijke afstemming veelal door krimp en door een hogere overheid (provincie) is ingegeven.

- De intergemeentelijke nog niet 'echt' op de proef gesteld. Gemeenten zijn weliswaar tot elkaar gekomen maar dit heeft vooralsnog enkel tot strategische plannen geleid. Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de uitvoerbaarheid van deze visies.

**Conclusies (Hoofdstuk 7)**

De belangrijkste conclusies die getrokken kunnen worden op basis van dit onderzoek zijn:

- Krimp wordt gekenmerkt door extreme verwachtingen, zowel in positieve als in negatieve zin, een bestudering van verschillende literatuur laat echter zien dat beide opvattingen te eenzijdig zijn.
- Krimp vraagt om regionale samenwerking tussen gemeenten. Dit om onrendabele ruimtelijke investeringen te voorkomen en de concurrentie tussen gemeenten te voorkomen (beperken). Door de kenmerkende eigenschappen van de krimpgebieden en het padafhankelijke karakter van veel bestuurders is het echter moeilijk om een geschikte samenwerkingsvorm op de krimpregio's toe te passen. Verticale coördinatie in combinatie met een bottom up benadering (toegankelijke regionale programma's) lijken het meest gangbaar.
- De situatie van krimpgemeenten is de afgelopen (twee) jaar dusdanig veranderd dat de speltheoretische begrippen, als freeriding en concurrentie, nog nauwelijks kunnen worden toegepast.
- In het verlengde van vorige conclusie dient te worden geconcludeerd dat ondanks het voorgaande de principes van Ostrom een goed raamwerk vormen om de onderlinge relatie tussen krimpgemeenten te analyseren. Dit heeft voornamelijk te maken met de in dit onderzoek 'blootgelegde' stroomversnelling van de regionale samenwerking tussen krimpgemeenten.
- De analyse wijst uit dat bij de beoordeling van de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten, niet alleen naar de demografische tijdslijn gekeken moet worden, maar dat met name de regiospecifieke kenmerken (verleden, identiteit) bepalend zijn voor de mate waarin het thema regionaal wordt opgepakt
- De positie van gemeenten en zeker die van krimpgemeenten is de afgelopen jaren veranderd. Gemeenten moeten meer taken uitvoeren, met minder middelen en geld. De nut en noodzaak, zeker voor krimpgemeenten, om met elkaar samen te werken wordt hierdoor vergroot.
- Het bewustwordingsproces is in de regio's langzaam op gang gekomen, maar is sinds het begin van 2009 in een stroomversnelling geraakt. De vraag is echter in hoeverre deze stroomversnelling door gemeenten doorgezet wordt. Er bestaat een terechte angst dat er een terugval in het rouwproces plaats vindt. (Het 'rouwproces' wordt als metafoor gebruikt om een symbolische vergelijking te maken tussen het 'originele' rouwproces: ontkenning en afwijzing, verzet en tot slot acceptatie, en de omschakeling van de groei- naar de krimpgedachte).
- Uit de analyse blijkt dat de stroomversnelling van gemeenten door verschillende redenen verklaard kan worden. Opvallend is echter de verschuiving van het beloningsstelsel. De (financiële) stimuleringsmaatregelen hebben gemeenten een gezamenlijk motief gegeven om met elkaar samen te werken.

- De samenwerking tussen krimpgemeenten moet ondanks de positieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren, nog altijd als gebrekkig getypeerd worden.

**Theoretische reflectie (Hoofdstuk 7)**

Uit de operationalisering van de ontwerpprincipes blijkt dat de theorie van Ostrom niet één op één op dit onderzoek toegepast kan worden. De achtergronden en exploitatie van een natuurlijk hulpbron door individuen verschilt immers te sterk van de 'exploitatie van inwoners' door krimpgemeenten. Niettemin bleken de principes van Ostrom een goed raamwerk om de onderlinge relatie tussen krimpgemeenten te analyseren.

Waar de principes van Ostrom oorspronkelijk echter als kaderstellend en leidend getypeerd kunnen worden, vormden ze in dit onderzoek een hulpmiddel om het thema vanuit een ander perspectief te benaderen. Aan de hand van de principes zijn weliswaar verbanden en patronen geconstateerd, maar ze zijn niet gebruikt als een checklist. Waar Ostrom haar principes op vrijwel elke natuurlijke hulpbron kan toepassen en zo per bron een 'check' kan uitvoeren met daarin een beschrijving op welke principes men in moet zetten, kan dit niet bij de regionale samenwerking tussen krimpgemeenten. De regio's zijn simpelweg te verschillend voor één generaliseerbaar raamwerk.

Interessant in dit onderzoek is ook de blootgelegde' stroomversnelling van de regionale samenwerking tussen krimpgemeenten. Duidelijk is dat sinds ongeveer twee jaar de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten in een *stroomversnelling* is geraakt. De oorzaak hiervan is deels terug te voeren op de eerder genoemde nut en noodzaak, maar wordt voor een belangrijk deel ook bepaald door een verandering in het beloningsstelsel.

Er zijn echter ook kanttekeningen te plaatsen bij de toepasbaarheid van de theorie van Ostrom en de speltheorieën in het algemeen.

Opvallend is het verschil tussen de krimppraktijk en de theorie van Ostrom wat betreft de aanname dat samenwerking op basis van eigen initiatief plaats vindt. Individuen welke gezamenlijk een natuurlijke hulpbron faciliteren organiseren zichzelf omdat zij zelf dat initiatief nemen. In de krimppraktijk blijkt echter dat het initiatief tot regionale samenwerking lang niet altijd bij de –eigenaren-gemeenten ligt. In vrijwel alle regio's dringt de provincie aan en vormt het zelfs de initiatiefnemer om intergemeentelijke samenwerking van de grond te krijgen.

Op basis van de casestudies kan tevens de conclusie worden getrokken dat enkele van de ontwerpprincipes van Ostrom zwaarder wegen dan de andere. De 'zwaardere' principes zijn absoluut noodzakelijk voor een gedegen regionale samenwerking tussen krimpgemeenten. Met name een gedegen (passende) 'regionale vertegenwoordiging' en een 'gezamenlijke afstemming' zijn essentieel voor een goede intergemeentelijke samenwerking. Naast deze twee essentiële principes zijn er ook zogenaamde versterkende principes. Dit zijn de ontwerpprincipes die samenwerking tussen krimpgemeenten versterken. Met name 'de sociale infrastructuur', 'de gemeentelijke inspraak' en 'de afbakening van het samenwerkingsgebied' kunnen hier worden genoemd. Wanneer ingezet wordt op deze principes kan de samenwerking worden geïntensiveerd en wordt het regionale denken vergroot. Het principe van het 'strafsysteem' is een opmerkelijke. Deels omdat dit principe als oplossing moest

dienen voor de speltheoretische dilemma's van gemeenten en deels omdat de uiteindelijke beoordeling niet op de enquête gebaseerd is.

De uiteindelijke toepasbaarheid van de ontwerpprincipes van Ostrom op de situatie van krimpgemeenten blijkt na bestudering van de cases meer raakvlakken te hebben met de theorie van de 'tragedy of the commons' dan het 'prisoner's dilemma'. Uit de bestudering van de casestudie blijkt namelijk dat er tussen krimpgemeenten nog nauwelijks sprake is van freeriding en 'hevige' concurrentie. Ondanks het feit dat het een verandering in het beloningstelsel, door middel van premies en subsidies, een van de redenen is dat gemeenten elkaar nu intensiever opzoeken is de relatie tussen deze theorie en de krimpsituatie beperkter dan op voorhand werd gedacht. Met name de toepasbaarheid van enkele essentiële begrippen en veronderstellingen liggen hier aan ten grondslag. Zo gaat de idee van de 'Judasbonus' en de 'Sukkelpremie' in de praktijk lang niet altijd op. De redenering dat men voor de Judasbonus kiest is beperkt en lijkt enkel in het theoretische voorbeeld van de gevangen stand te houden.

**Aanbevelingen (Hoofdstuk 7)**

De belangrijkste aanbevelingen die op basis van dit onderzoek worden gedaan zijn:

- Informeer in een vroegtijdig stadium, het accommoderen van krimp wordt gezien als de beste benaderingswijze. Hoe eerder krimp in een regio en met name bij gemeentelijke bestuurders op de agenda komt te staan, des te eerder kunnen zij het zogenaamde rouwproces doorlopen.
- Ontneem het doemscenario, demografische krimp staat bij velen synoniem aan een doemscenario. Dit schrikt toekomstige krimpgebieden (lokale bestuurders) af om het thema vroegtijdig op te pakken. Leer maar kopieer niet, de komende jaren krijgen steeds meer gemeenten en regio's in Nederland te maken met demografische krimp. Het is belangrijk dat zij kennis nemen van het verschijnsel.. Het is echter niet de bedoeling dat de toekomstige krimpregio's en gemeenten de krimpproblematiek in de huidige krimpgebieden direct naar de eigen situatie gaan vertalen.
- Voorkom een terugval in het rouwproces, er zijn redenen om aan te nemen dat de stroomversnelling komende periode zal stagneren.Om deze redenen dienen de huidige krimpregio's blijvend gestimuleerd te worden om de gezamenlijk gemaakte afspraken uit te voeren.
- Combineer bottom up met top down, een stimulerende en agenderende houding van hogere overheden als de provincie zijn gewenst er moet echter. De krimpgedachte moet ook op lokaal niveau geland zijn.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De politieke besluitvorming in Nederland is al eeuwenlang gebaseerd op groei. De bevolking groeide, net als de welvaart, de arbeidsproductiviteit, de economie, het aantal files en het bebouwde oppervlak. Het sturen op groei zit in de genen van welhaast elke wethouder, gedeputeerde of minister. En ook het denken en doen van beleidsmakers, bedrijven, institutionele organisaties en individuen is altijd gericht geweest op groei. Hier lijkt echter een einde aan te komen. Het einde van bevolkingsgroei nadert en steeds meer regio's en plaatsen zijn reeds, of worden op korte termijn, geconfronteerd met demografische krimp (Derks, Hovens, Klinkers, 2006; Van Dam, De Groot, Verwest, 2006; De Poel, Van Nieuwkoop Wagenveld, 2008).

De komende 20 jaar krijgt 56% van alle gemeenten verspreid over heel Nederland te maken met een dalend inwonertal (De Poel e.a., 2008). Dit betekent overigens niet dat de totale omvang van de bevolking in Nederland de komende jaren zal afnemen. De omvang van de bevolking blijft voorlopig nog groeien echter steeds trager, om omstreeks 2035 structureel te gaan dalen. Op dat moment kent Nederland nog wel meer inwoners dan nu in 2010 het geval is, maar deze groei gaat ten koste van het aantal inwoners in de perifere gebieden van het land; de lichte groei manifesteert zich hoofdzakelijk in de Randstad. Om deze reden stellen enkele RPB- onderzoekers in het artikel 'Groei, Krimp en Ruimte' (De Groot, Van Dam, Verwest, 2007) dat het feit dat in Nederland sprake zal zijn van teruglopende aantallen inwoners en huishoudens eigenlijk niet zo interessant is. Veel interessanter – vooral als er naar de mogelijke ruimtelijke gevolgen gekeken wordt- zijn de bevolkingsontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau. Hier zijn de verschillen groot. Verschillende gemeenten en regio's zien een aanzienlijke bevolkingskrimp tegemoet terwijl andere regio's zullen blijven groeien. Op regionaal en lokaal schaalniveau is bevolkingsgroei niet meer vanzelfsprekend, hetgeen een omslag vergt in het lokale en regionale beleid. Een omslag van een groei- naar een krimpgedachte.

VROM (2009) stelt in 'Krimp van case tot case' dat de denkomslag van groei naar krimp uit ruwweg twee delen bestaat: (1)Bewustwording (besef) en de daadwerkelijke (2)aanpak (werkwijze). In 2006 is door Derks e.a. een eerste aanzet gedaan om krimp in Nederland op de agenda te zetten en men bewust te maken van het verschijnsel. *"Het doel van deze korte studie: politieke aandacht vragen voor het verschijnsel van de bevolkingsdaling, omdat deze demografische ontwikkeling grote invloed zal hebben op vele beleidsdossiers"* (Derks e.a., 2006, p.5). In het rapport is geprobeerd een aantal (ruimtelijke) gevolgen van krimp in kaart te brengen. Derks e.a. betogen dat een groot gevaar zit in de verandering van de bevolkingssamenstelling waardoor er onvoldoende draagvlak voor plattelands voorzieningen ontstaat en er nauwelijks een basis is om voorzieningen van de grond te krijgen. De publicatie van het rapport bracht een stortvloed aan reacties teweeg. Het kreeg lofuitingen maar werd ook fors bekritiseerd. (Hooimeijer, 2007; Pellenbarg, Van Dijk, 2006; Van Dam e.a., 2006). Van Dijk,

Pellenbarg en Hooimeijer zetten in duidelijke bewoordingen vraagtekens bij de ernst van de voorspellingen betreffende krimp en de ruimtelijke gevolgen. De berekende prognoses van Derks waren volgens hen te simplistisch, omdat het gedrag van actoren en maatschappelijke ontwikkelingen niet opgenomen waren. Niettemin was het rapport duidelijk agendavormend, vanaf 2006 is de maatschappelijke aandacht voor het thema immers sterk toegenomen.

Sinds enige tijd wordt krimp dus gezien als actueel fenomeen dat een belangrijke rol zal gaan spelen in de ruimtelijke ordening. De fundamentele houding van bestuurders ten aanzien van demografische krimp is veranderd. In het algemeen ziet men krimp in de beginfase vooral als bedreiging, maar naarmate demografische krimp langer duurt, passen bestuurders hun denkkaders aan en proberen zij vooral de kansen die krimp biedt te benadrukken (Van Dam e.a., 2006; Verwest, Sorel, Buitelaar, 2008). Uiteraard varieert deze houding met de omvang, duur en snelheid waarmee krimp zich in een gebied voordoet. De houding van bestuurders is bepalend voor de reactie van de overheid (provincie, regio, gemeente). Deze loopt uiteen van het negeren of ontkennen van krimp (niets doen), het bestrijden daarvan, tot het accepteren en begeleiden van krimp: 'planning for decline'. Desalniettemin is krimp hedendag geen abstract doemscenario meer, maar een realiteit dat onder ogen gezien moet worden (Trim, 2009).

Ten opzichte van de vele verkennende en beschrijvende rapporten omtrent demografische krimp, waarin het verschijnsel nauwkeurig uit een wordt gezet, is het aantal relevante documenten met daarin de vraag wat er daadwerkelijk in de verschillende krimpgemeenten, regio's en provincies gebeurt gering (De Poel e.a., 2008). Hoewel krimp meerdere verschijningsvormen kent, lijkt de aanpak overal hetzelfde. Dit is opmerkelijk. Zo is opvallend dat bijna alle krimpende gebieden proberen het probleem te beheersen en volop inzetten op het creëren van aantrekkelijke woonmilieus en op het stimuleren of aantrekken van nieuwe bedrijvigheid (Van Dam e.a., 2006; Van Baars & Van Meteren, 2009). Het is de vraag of dit verstandig en realistisch is. Ten eerste is onduidelijk of de veronderstellingen juist zijn waarop deze aanpak is gebaseerd. Zo denkt men vaak dat werken wonen volgt en stelt dit principe ook als kaderstellend en richtinggevend in het ruimtelijke beleid, terwijl het idee van 'werken volgt wonen' vrijwel enkel in de Randstad van toepassing is (De Graaff, Van Oort, Boschman, 2008). Een andere veronderstelling is vaak dat het voorzieningenniveau enkel op peil kan blijven bij bevolkingsgroei. Ten tweede kan het feit dat alle krimpende gebieden inzetten op de ontwikkeling van aantrekkelijke woonmilieus en op nieuwe bedrijvigheid de concurrentie tussen zowel regio's als gemeenten verscherpen. Dit kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen, met alle negatieve gevolgen van dien (Van Dam e.a., 2006).

Men pleit om deze reden dan ook voor regionale samenwerking. *"Gemeenten in een krimpregio doen er verstandig aan de krimpopgave gezamenlijk op te pakken en de woningbouwprogramma's naar beneden toe bij te stellen. Het maken van afspraken… gemeentelijk grondbeleid zal in dienst moeten staan van het regionaal ruimtelijk en woonbeleid"* (Vewest e.a., 2008, p. 9). *"Krimp stelt gemeenten…de belangrijkste voorwaarde is dat alle overheidslagen deze opgaven delen en gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de oplossingen. Er moet op provinciaal en regionaal niveau een nieuwe balans ontwikkeld worden…"* ( Ontwerplab Krimp, 2009, p. 29).

Regionale samenwerking tussen gemeenten wordt gezien als de sleutel tot een succesvolle aanpak van krimp. Naast het besef en de bewustwording van krimp vormt de samenwerking tussen krimpgemeenten de belangrijkste voorwaarde voor een effectieve aanpak van het verschijnsel. Een oplossingsrichting die echter moeilijk van de grond komt en *"niet eenvoudig te realiseren is"* (Van Dam e.a., 2006; Van Baars & Van Meteren, 2009). De voornaamste redenen die hierbij genoemd worden zijn het gebrek aan regionaal commitment en de onderlinge concurrentie tussen gemeenten. Gemeenten zijn huiverig om bijvoorbeeld hun woningbouwprogramma naar beneden toe bij te stellen. Omdat de kans bestaat dat buurgemeenten hun afspraken niet nakomen en daardoor profiteren van het feit dat de andere gemeenten dat wel doen. Het zogenaamde prisoner's dilemma: gezamenlijk optreden levert het beste resultaat op voor de gemeenten, maar onzekerheid over het handelen van anderen leidt ertoe dat partijen voor individueel gewin kiezen. Verder is de krimp in een krimpregio vaak ongelijk verdeeld waardoor voor sommige gemeenten de noodzaak tot samenwerking –regionaal commitment- ontbreekt (Verwest e.a., 2008). Dit betekent niet dat er geen gemeenten zijn waarbij 'de knop' om is en waar het groeistreven lijkt te zijn vervangen door een strategie van regionale aanpassing. Een veel genoemd regionaal samenwerkingsverband is bijvoorbeeld Parkstad Limburg. Hierbinnen werken zeven gemeenten samen en hebben ze zelfs ook corporaties, projectontwikkelaars, makelaars en zorgaanbieders bij hun aanpak betrokken. Zowel nieuwbouwplannen als de behoefte aan woningen worden gezamenlijk onder de loep genomen. Dit soort regionale afspraken over verdeling van 'pijn' zijn echter nog uitzonderlijk. Daarbij komt dat de regionale regie vaak nog te wensen over laat. Zo kon het gebeuren dat de gemeente Nuth in 2003 uit het samenwerkingsverband Parkstad Limburg stapte en zelfstandig plannen ontvouwde voor forse uitbreiding.

Omdat de laatste jaren in de media en de wetenschap legio aan artikelen en documenten zijn gepubliceerd over het fenomeen krimp, mag er verondersteld worden dat het verschijnsel door gemeenten niet langer als onbekend wordt ervaren. Er zijn verkennende en beschrijvende onderzoeken gedaan, waarin de oorzaken en mogelijke gevolgen duidelijk uit een gezet zijn. Los van het feit of de houding van krimpgemeenten terughoudend of misschien zelfs ontkennend is, kunnen zij zich wel bekend maken met het verschijnsel krimp. Het idee dat ondanks deze beschikbare kennis, gemeenten nog altijd omslachtig met krimp omgaan – men gaat nog altijd uit van beheersing van het probleem en niet van visievorming op basis van nieuwe kansen- vormt de aanleiding van deze studie. Het is met name opmerkelijk dat de geschikte aanpak, regionale samenwerking, reeds bekend is, maar niet of nauwelijks in krimpgebieden van de grond komt (De Poel e.a., 2008). De onderlinge concurrentie tussen gemeenten en het gebrek aan regionaal commitment worden, als gezegd, aangedragen als de voornaamste redenen voor het gebrek aan samenwerking. De vraag is echter in hoeverre deze redenen bepalend zijn en waardoor ze veroorzaakt worden. Zo kan het zijn dat het huidige (nationale) ruimtelijk beleid te sterk op groei gericht is en niet op krimp, of dat de huidige uitgangspunten van het beleid niet meer houdbaar zijn. Wellicht vinden de gegeven redenen hun oorsprong in het feit dat het huidige beleidsinstrumentarium en financiële regelingen niet robuust of geschikt genoeg zijn in krimpsituaties. Een vraag die eveneens in dit onderzoek moet worden gesteld, is welke verantwoordelijkheid de Rijksoverheid en provincies in situaties van krimp in verschillende

regio's moet nemen. Moet zij in dergelijke gevallen van regionaaleconomische en regionaaldemografische divergentie blijven uitgaan van regio's op eigen kracht, of moet zij wellicht terugvallen op een beleid waarbij provincies, specifieke regio's of gemeenten actief worden ondersteund.

### 1.2 Probleemstelling

Steeds meer gemeenten en regio's in Nederland krijgen de komende jaren te maken met een structurele afname van de bevolking. Op den duur leidt deze afname tot minder woningen en/ of andere woonwensen- eisen, hetgeen tot een toenemende mismatch tussen vraag en aanbod, een waardedaling van huizen en een gebrekkige doorstroming van de woningmarkt kan leiden. Particuliere eigenaren blijven met onverkoopbare woningen zitten. Daarnaast gaat bevolkingsdaling veelal samen met een afname van het gemiddelde inkomensniveau, wat de kwaliteitsvraag en prijsontwikkeling van woningen nog verder beïnvloedt. Al deze ontwikkelingen leiden weer tot een afname van de leefbaarheid, waardoor de vraag naar woningen nog verder afneemt en er gesproken kan worden van een zogenaamde 'leegloopspiraal'. Naast de gevolgen voor ruimte en wonen kent demografische krimp ook financiële gevolgen. In veel gevallen is het zo dat gemeenten bij een daling van het aantal inwoners minder geldstromen binnenkrijgen. Er zijn twee grote 'pijnpunten'. Dat zijn allereerst de verminderde opbrengsten uit grondexploitatie en ten tweede is kostenremanentie een van de belangrijke financiële issues: de kosten dalen minder snel dan de inkomsten.
Kortom, demografische krimp kent verschillende negatieve gevolgen. Een vraag waar velen zich om deze reden dan ook mee bezig houden is: hoe moet worden omgegaan met krimp? De laatste jaren is veel aandacht uit gegaan naar de agendavorming van het verschijnsel krimp. Ondanks dat krimp verschillende verschijningsvormen kent en daardoor complex is, heeft dit geleidt tot een verzameling beschrijvende en verkennende rapporten en artikelen, welke de bewustwording en het besef van het verschijnsel in Nederland vergroot hebben. Niettemin is de aanpak bij het merendeel van de betreffende krimpgemeenten gebaseerd op het beheersen van het probleem en niet zozeer op het ontwikkelen van een visievorming die uitgaat van nieuwe kansen. Onderlinge regionale samenwerking tussen gemeenten wordt als sleutel gezien tot een effectieve, daadkrachtige en kansrijke oplossing van het verschijnsel krimp, maar komt vooralsnog nauwelijks van de grond. Dit onderzoek geeft een vervolg aan de reeks verkennende en beschrijvende studies en legt het accent op de lokale en regionale samenwerking tussen krimpgemeenten. Waarbij het op de eerste plaats probeert om een bijdrage te leveren aan de actuele discussie over krimp en de gevolgen hiervan voor de invulling van beleid.

### 1.3 Doelstelling

Het doel van deze studie is:

*Inzichtelijk maken in hoeverre en op welke wijze lokale overheden in krimpgebieden onderling en in het samenspel met de provinciale en de rijksoverheid, naar aanleiding van de krimpproblematiek, (regionaal) samenwerken bij het uitvoeren van het ruimtelijk beleid, teneinde aanbevelingen hierover te doen.*

### 1.4 Vraagstelling

De hoofdvraag van deze studie is:

*Hoe bereiden Nederlandse gemeenten in krimpregio's zich voor op de bedreigingen en kansen van demografische krimp, wat zijn de oorzaken van de veronderstelde geringe samenwerking tussen krimpgemeenten en aan de hand van welke voorwaarden kan deze intergemeentelijke samenwerking in de toekomst leiden tot een doelmatige aanpak van krimp?*

De centrale vraag, en daarmee het onderzoek, valt uiteen in een aantal deelonderzoeksvragen.
Het onderzoek kan grofweg in drie delen worden opgedeeld. Het eerste deel, bestaande uit deelvraag één en twee, hebben een overwegend beschrijvend karakter en dienen als achtergrond voor het verdere onderzoek. Deelvraag drie vormt de schakel tussen enerzijds de beschreven achtergronden met de gekozen theorie en anderzijds de empirische opzet. Deelvraag vier is gebaseerd op de casestudy. Hierin zal de theorie aan de empirie worden gekoppeld.

In het eerste deel van dit onderzoek worden de achtergronden van krimp verkend. Het is streven hierbij is een totaal beeld van de krimp in Nederland weer te geven. Om deze reden zal, naast een uiteenzetting van de demografische krimp in Nederland, het verschijnsel ook op basis van de literatuur in een internationale context worden geplaatst. De eerste deelvraag zal breed worden opgepakt zodat een grote diversiteit aan meningen en opvattingen omtrent krimp en de 'mogelijke' –ruimtelijke- gevolgen kan worden opgenomen.

1. Wat zijn de achtergronden van demografische krimp?

    1.1 Wat zijn de oorzaken van krimp?
    1.2 Wat zijn de gevolgen van krimp?
    1.3 Wordt krimp in de beschikbare literatuur overwegend als een kans of als een doemscenario uit een gezet?
    1.4 Hoe kan de Nederlandse krimpproblematiek in de internationale context geplaatst worden?

Omdat regionale samenwerking tussen lokale overheden als dé sleutel wordt gezien voor de juiste aanpak van demografische krimp –dat wordt in dit onderzoek als uitgangspunt genomen- , is het van belang om te weten waar deze veronderstelling op gebaseerd is. In deelvraag drie worden naast een algemene uiteenzetting over regionale samenwerking ook de belangrijkste redenen genoemd om demografische krimp op een regionaal niveau aan te pakken.

2. Waarom wordt regionale samenwerking tussen gemeenten als de meest doelmatige aanpak van krimp genoemd?

    2.1 Wat zijn de achtergronden van regionale samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden in Nederland?
    2.2 Wat is de huidige handelswijze omtrent de aanpak van demografische krimp in Nederland.
    2.3 Wat zijn de voordelen voor gemeenten in krimpregio's om op een regionaal niveau met elkaar samen te werken?
    2.4 Op welke vlakken zouden krimpgemeenten met elkaar op een regionale schaal samen moeten werken om zo de negatieve gevolgen van krimp te beperken?
    2.5 Wat zijn mogelijke alternatieve strategieën voor krimpregio's om zich voor te bereiden op krimp?

Deelvraag drie vormt het theoretische kader van deze studie. Met behulp van de theorie van het Prisoner's Dilemma en de acht 'design principles van Elinor Ostrom (1990), wordt de positie van Nederlandse (krimp)gemeenten vanuit een theoretisch perspectief benaderd. Met name het idee dat gemeenten, vanwege eigen gewin en het gebrek aan vertrouwen, in veel gevallen niet tot de gewenste samenwerking komen staat in deze deelvraag centraal. De theorie wordt als ondersteuning gezien om de houding van gemeenten ten opzichte van elkaar en regionale samenwerking beter te kunnen plaatsen.

3. In welke mate hebben gemeenten in krimpgebieden te maken met het prisoner's dilemma en in hoeverre zijn de design principles van Ostrom leidend bij regionale samenwerking?

    3.1 Wat zijn de achtergronden van het prisoner's dilemma?
    3.2 Waarom en in hoeverre leent de theorie van het prisoner's dielmma zich om de onderlinge relatie en situatie van krimpgemeenten te beschrijven?
    3.3 Welke elementen van het prisoner's dilemma kunnen vertaald worden naar de situatie van krimpgemeenten?
    3.4 Hoe kan het theoretische raamwerk – design principles- het kader vormen voor de empirische opzet van het onderzoek?
    3.5 Vormen de theorie van het prisoner's dilemma en Ostrom's ontwerpprincipes voldoende verklaring voor de geringe samenwerking tussen krimpgemeenten.

Dit deel van de studie betreft een vergelijkende casestudy bestaande uit drie onderzoekseenheden in de vorm van krimpregio's. Door het krimpbeleid van verschillende krimpgemeenten te analyseren en deze met elkaar te vergelijken, worden redenen en voorwaarden achterhaald die verklaren waarom regionale samenwerking de meeste geschikte oplossing is en wat deze samenwerking tussen gemeenten vaak bemoeilijkt. In het onderzoek is dus gekozen voor een regionale benadering met een lokale focus. Deze keuze hiervoor komt voort uit het feit dat (1) krimp op een regionale schaal aangepakt dient te worden, (2) de lokale verschillen per regio sterk kunnen verschillen en (3) er verondersteld wordt dat gemeenten degene zijn die het beleid met betrekking tot krimp vorm moeten geven. Op basis van de literatuur zijn zes regio's geselecteerd die te maken hebben met een bevolkingsdaling: de Achterhoek, Oost-Groningen, de Eemsdelta, Parkstad Limburg, Twente en Zeeuws-Vlaanderen. Deze laatste twee regio's vallen af omdat de bevolkingsdaling tot 2025 te gering is. De regio's Oost-Groningen en de Eemsdelta liggen beide in één provincie, maar voldoen verder beiden aan alle voorwaarden. Om deze reden en vanwege het feit dat het Topteam Krimp in haar rapportage ook over krimp in Noordoost Groningen spreekt, worden beide regio's in dit onderzoek opgenomen onder de noemer Noordoost Groningen. Ondanks de verschillen in beide regio's hebben ze ook enkele duidelijke overeenkomsten. Zo manifesteert de krimp in zowel de Eemsdelta als in Oost-Groningen zich in een trek naar de stad Groningen. De Achterhoek is de tweede regio die als case dient voor het onderzoek. In de regio is sinds enkele jaren sprake van een structurele bevolkingsafname en het is interessant om te zien in hoeverre er al sprake is van bewustwording rondom krimp en in hoeverre zich dit heeft vertaald naar intergemeentelijke samenwerking op een regionaal niveau. Parkstad Limburg vormt de derde case. Parkstad heeft al vele jaren te maken met demografische krimp en heeft daardoor ook de meeste ervaring in het omgaan met krimp. In de literatuur stelt men dat de regio gekenmerkt wordt door veelbelovende samenwerkingsverbanden maar tegelijkertijd wordt ook het gebrek aan 'uitvoerend vermogen' benadrukt (Topteam krimp, 2009).

Kortom drie regio's die allemaal met demografische krimp te maken hebben, maar tegelijkertijd ook sterk van elkaar verschillen. Niet alleen vanwege het feit dat ze geografische gezien nauwelijks met elkaar in verband staan, maar ook omdat ze alle drie een andere geschiedenis hebben wat betreft krimp. De één zit – waarschijnlijk- al verder in de denkomslag van groei naar krimp dan de ander en dit betekent dat ook de wijze van aanpak per regio sterk kan verschillen.

4. In hoeverre werken Nederlandse gemeenten in krimpregio's, met het oog op de beperking van de negatieve gevolgen van krimp, met elkaar samen en in hoeverre zijn de 'design principles' van Ostrom hier leidend in?

   4.1 Wat is de reactie van gemeenten wanneer zij te maken krijgen met krimp?
   4.2 Waaruit bestaat de onderlinge samenwerking tussen krimpgemeenten?
   4.3 Welke factoren beïnvloeden (positief/ negatief) de samenwerking tussen krimpgemeenten en in hoeverre worden deze factoren door de ontwerpprincipes van Ostrom ingevuld?

4.4 In Hoeverre kan de (veronderstelde) gebrekkige samenwerking tussen krimpgemeenten bepaald worden door het prisoner's dilemma en de theorie van Ostrom?

4.5 Wat is de invloed van de Rijksoverheid en de provinciale overheden op de intergemeentelijke samenwerking in krimpgebieden?

### 1.5 Operationalisering centrale begrippen

Een aantal centrale begrippen in het onderzoek dienen nader gedefinieerd te worden.

Voor *krimp* wordt de definitie van Van Dam e.a. (2006) en het Ontwerplab Krimp (2009) gebruikt. Demografische krimp kent verschillende verschijningsvormen. Naast demografische krimp te definiëren in termen van een afnemend totaal aantal inwoners (in een bepaald gebied), spreekt men ook bij een daling van het aantal huishoudens en bij een afname van bepaalde samenstellende delen van de bevolking – bijvoorbeeld naar leeftijd (ontgroening) of naar etniciteit (verkleuring) van demografische krimp. Dit betekent dat een daling van het aantal inwoners in een stad of regio het resultaat van huishoudensverdunning kan zijn, en hoeft dan ook geen afname van het aantal huishoudens in te houden. Kijkend naar de ruimtelijke gevolgen leidt bevolkingsafname dus niet noodzakelijk tot bijvoorbeeld woningleegstand. *"…Structurele daling van de bevolking. Deze daling doet zich in verschillende steden en gebieden van Nederland al decennia lang voor, maar is lang gemaskeerd doordat huishoudensverdunning door bleef gaan. Hierdoor nam de vraag naar woningen niet substantieel af"* (Ontwerplab Krimp, 2009, p. 11). Een tweede maskerende factor van demografische krimp is de samenhang met de economische ontwikkeling. Zo daalt de bevolking van welvarende steden als Hilversum en Haarlem al de nodige jaren, maar heeft dat niet tot grote problemen geleid omdat de economische ontwikkeling hier positief was. Een dergelijke bevolkingsafname kan echter wel het gevolg zijn van een zogenaamde selectieve migratie, zoals een instroom van één- en tweepersoonshuishoudens en een uitstroom van gezinnen, huishoudens met een hoger inkomen of autochtonen. Deze migratiestromen kunnen wél bepaalde ruimtelijke gevolgen hebben. Demografische krimp wordt om deze reden in deze studie gedefinieerd in termen van zowel aantallen (inwoners, huishoudens), als bevolkingssamenstelling (naar leeftijd, etniciteit) en huishoudenssamenstelling (naar omvang, levensfase, inkomen), waarbij samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen en ruimtelijke effecten aanwezig zijn.

*Regionale samenwerking*. De term regio wordt door Lambooy (1966) in vier typen uit een gezet;

> Ten eerste de uniforme regio,waarbij een bepaalde oppervlakte overal min of meer dezelfde kenmerken ten aanzien van een door de onderzoeker bepaald verschijnsel vertoont, bijv. een kleiregio of katholieke regio. Een tweede regio is een homogene regio, een ruimtelijke eenheid van enkele geïntegreerde verschijnselen, bijv. een industrieregio. Een derde regio is een nodale of gepolariseerde regio, dit houdt in dat één of enkele verschijnselen betrokken op een centrale plaats de regio vormt. Een vierde regio is het regionaal systeem. Dit is een tot op zekere hoogte gesloten ruimtelijk complex van menselijke bestaanswijzen, die onderling

functioneel met elkaar zijn verbonden en die als geheel genomen eveneens een naar buiten gerichte functie vertonen (Voerman, 2001, p.5).

De regio is dus een arbitrair begrip. Geografisch gezien is dé regio een onduidelijke verschijnsel, omdat het door diverse actoren anders wordt gedefinieerd. Derhalve worden de vier typen voor deze studie met elkaar gecombineerd. Onder een regio wordt verstaan een geografisch gebied aaneengesloten met een bepaald taalkundig, cultureel, economisch, demografisch, en/of institutioneel karakter, al dan niet erkend door een officiële instantie. De Pater, Groote en Terlouw (2005) stellen dat een regio opgevat kan worden als een netwerk van relaties en zonder een enkelvoudig karakter. Met behulp van die relaties construeren sociale groepen elk hun eigen regio; verandert het netwerk, dan verandert ook het karakter van de regio. Voor deze studie is het van belang om de regio's als een netwerk te zien waarbinnen de onderlinge relaties van lokale overheden centraal zullen staan.

Het *prisoner's dilemma* (dilemma van de gevangene) is een begrip dat vaak als illustratie in de speltheorie wordt gebruikt. De speltheorie (Game Theory) is een tak van de wiskunde waarin het nemen van beslissingen centraal staat. De speltheorie biedt een raamwerk waarbinnen strategische interactie tussen 'spelers' bestudeerd wordt. Met behulp van modellen wordt geprobeerd de onderliggende interactie van 'spelers' die beslissingen nemen te begrijpen (Rasmussen, 2001). Het prisoner's dilemma: het gezamenlijk optreden van partijen levert het beste resultaat op, maar onzekerheid over het handelen van anderen leidt ertoe dat partijen voor individueel gewin kiezen. Een dergelijke opvatting is ook van toepassing op het merendeel van de Nederlandse gemeenten. Naast de gebrekkige aanpak van de krimpproblematiek, wordt ook de bedrijventerreinenproblematiek bijvoorbeeld nauwelijks in een (regionaal) samenwerkingsverband aangepakt (Louw, Needham, Olden, Pen, 2004). De achterliggende theorie van het prisoner's dilemma wordt om deze reden toegepast op de lokale overheden in krimpgebieden. Op deze manier wordt geprobeerd de onderliggende interactie van gemeenten, welke beslissingen nemen, te begrijpen.

## 1.6 Relevantie

*Wetenschappelijke relevantie*

Er is de laatste jaren al veel geschreven over de mogelijke (ruimtelijke) gevolgen en achtergronden van demografische krimp. De reeks verkennende en beschrijvende rapporten hebben er toe bijgedragen dat het verschijnsel op de politieke agenda terug te vinden is en steeds vaker het onderwerp in de publieke discussie vormt. Krimp is actueel, en steeds meer gemeenten lijken bewust te worden van het verschijnsel. Naar aanleiding van vorige studies is men tot de veronderstelling gekomen dat krimp door gemeenten het beste op een regionale niveau aangepakt kan worden, maar dat deze samenwerking nauwelijks van de grond komt. Deze studie probeert een verklaring te geven voor de gebrekkige regionale samenwerking en borduurt dus niet alleen voort op de reeds verzamelde kennis maar probeert hier ook een aanvulling op te leveren. Daarnaast wordt krimp in deze studie gekoppeld aan de theorie van het prisoner's dilemma en de 'design principles' van Elinor

Ostrom (1990). Op basis van deze theorie en kaderstellende principes wordt geprobeerd de houding van krimpgemeenten nader uit een te zetten en is in die zin met name praktisch van aard. Dit betekent overigens niet dat er in deze studie niet naar gestreefd wordt de theorie van eventuele opmerkingen of aanvullingen, welke naar aanleiding van het onderzoek verkregen zijn, te voorzien.

*Maatschappelijke relevantie*

In de maatschappelijke discussie rondom demografische krimp staan veelal de zogenaamde leefbaarheidsvraagstukken centraal. De gevolgen van krimp bestaan uit zowel ruimtelijke, financiële als sociale aspecten. Een beschrijving van de vicieuze leegloopspiraal geeft een goed beeld van de mogelijke omvang en aard van de problematiek. Krimp gaat vaak gepaard met het wegvallen van de werkgelegenheid, waardoor mensen, vooral jongeren, wegtrekken. Hetgeen leidt tot leegstand in wijken, een afname van het aantal leerlingen op scholen en een afname van het draagvlak voor voorzieningen. Ontwikkelingen die het effect van de bevolkingsdaling weer versterken. Naast de vermindering van de bedrijvigheid vormen de lagere inkomsten uit de grondexploitatie en de afname van de rijksbijdragen de grootste financiële consequenties voor gemeenten in krimpgebieden. Het maatschappelijke belang van deze studie is het formuleren van aanbevelingen voor een doelmatige aanpak van krimp door gemeenten in krimpregio's. Met deze aanbevelingen wordt geprobeerd aanknopingspunten te geven waardoor de mogelijke maatschappelijke gevolgen van krimp zo goed mogelijk worden opgevangen.

## 1.7 Theoretisch kader

Met behulp van twee verschillende speltheorieën, het 'prisoner's dilemma' en de 'tragedy of the commons' en de acht 'design principles' van Elinor Ostrom wordt onderzocht in welke mate de veronderstelde gebrekkige regionale samenwerking tussen krimpgemeenten bepaald kan worden door de posities en houdingen van de gemeenten. Daarnaast kan de theorie bijdragen aan het opstellen van de noodzakelijke voorwaarden van regionale samenwerking tussen gemeenten.

Het onderzoeksobject – krimpgemeenten- en hiermee samenhangende onderzoeksvragen hebben betrekking op het handelen van gemeenten in krimpregio's, maar ook op de onderlinge posities ten opzichte van elkaar en de regionale context. Ter ondersteuning van de analyses in het onderzoek is er voor gekozen om de theorie van het prisoner's dilemma toe te passen. *"Study of the prisoner's dilemma has great power for explaining why animal and human societies are organized as they are. It is one of the great ideas of the twentieth century, simple enough for anyone to grasp and of fundamental importance"* (Axelrod, 1984, p.9).

Binnen deze theorie staan het individuele en het gezamenlijk belang centraal. Voor gemeenten en met name krimpgemeenten speelt de keuze tussen het eigen en het gezamenlijke belang een voorname rol bij de beleidsvoering. Gemeenten zijn ten opzichte van elkaar vaak rationeel en kiezen in veel gevallen voor eigen gewin. Krimpgemeenten worden echter geconfronteerd met een

gezamenlijk probleem – een afname van de bevolking- welke in het algemeen het beste door middel van regionale samenwerking opgepakt kan worden. Gezamenlijk optreden levert immers het beste resultaat op voor de gemeenten, maar onzekerheid over het handelen van anderen leidt ertoe dat partijen voor individueel gewin kiezen. De theorie probeert inzichten te geven over de achtergronden in de keuzes van gemeenten om wel of niet met elkaar samen te werken.

Naast de theorie van het prisoner's dilemma vormen de acht 'design principles' van Elinor Ostrom, welke ook deels gerelateerd zijn aan het prisoner's dilemma, het theoretische raamwerk voor het empirische vervolg van het onderzoek. De principes van Ostrom zijn gebaseerd op het gemeenschappelijk –duurzame- gebruik van natuurlijke hulpbronnen (common pool resource) waarbij ook het gebruik op de lange termijn centrale rol speelt. Een natuurlijke hulpbron onderscheidt zich van andere collectieve goederen doordat er sprake is van rivaliserend gebruik. Bij overmatige consumptie wordt de continuïteit van het goed bedreigd. Nu spreekt het voor zich dat in dit onderzoek niet al de karakteristieken van de natuurlijke hulpbron worden meegenomen, maar het organiseren en managen van een bepaalde rivaliserend bron kan wel handvatten bieden voor andere complexe situaties. Ostrom stelt in haar werk, *Governing the commons* (1990), de volgende centrale vraag; "*Hoe kan een voorname groep individuen die onderling afhankelijk zijn zichzelf organiseren en regeren, waarbij de opbrengsten minimaal gelijk blijven en alle verleidingen tot free-riden en het omzeilen van de regels beperkt worden?"*. Deze hoofdvraag kan vertaald worden naar de complexe situatie waarin krimpgemeenten zich bevinden. De gemeenschappelijke bron waar ieder –individu- zoveel mogelijk van wil hebben –uit wil putten- is in dit geval inwoners of bevolking. In dit geval zijn de gemeenten ook onderling afhankelijk van elkaars handelen en dienen zij de verleidingen tot eigen gewin te weerstaan. Ostrom reikt met haar studie ontwerpprincipes aan die essentieel zijn bij het organiseren en managen van een gemeenschappelijke bron, in dit geval het aantal inwoners.

### 1.8 Methodologisch kader

Deze studie komt voort uit een praktische probleemstelling; de toenemende bevolkingsafname in steeds meer gemeenten en de geringe aanpak van het probleem. Dit betekent dat er sprake is van een praktijkgericht onderzoek. Naast een beschrijving van de achtergronden en gevolgen van krimp en het theoretische kader probeert deze studie ook verbanden te leggen en kan daardoor ook als verklarend getypeerd worden. Het onderzoek wil immers verklaren waarom regionale samenwerking tussen krimpgemeenten nauwelijks van de grond komt. De nadruk ligt bij een verklarend onderzoek op het bestuderen van een situatie of een probleem om de verbanden tussen variabelen te verklaren (Saunders, Lewis, Thornhill, 2008).
Gestart wordt met een deskresearch en literatuuronderzoek. Vervolgens wordt het theoretisch kader bepaald en in kaart gebracht. Het empirische onderzoek bestaat uit (2) onderdelen:

1. Casestudie onderzoek
2. Interviews

Doordat meerdere soorten bronnen en onderzoeksmethoden worden gebruikt voor dit onderzoek is er sprake van bronnen- en methodentriangulatie. Dit betekent een duidelijke meerwaarde aangezien elk van de afzonderlijke onderzoekstechnieken en bronnen zijn eigen voor- en nadelen kent (Verschuren en Doorewaard, 2005).

De geïnterviewde deskundigen zijn allen op een directe of indirecte manier representanten van het de betreffende krimpgemeente of krimpregio. De vragen zullen betrekking hebben op de werkwijze, aanpak en samenwerking, als gevolg van krimp. Aspecten van het prisoner's dilemma (de geoperationaliseerde ontwerpprincipes) zullen in de gesprekken nadrukkelijk naar voren komen en zullen in de vorm van een mini-enquête uiteindelijk als parameter dienen. De respons van deskundigen zal worden geanalyseerd en kwalitatief verwerkt, waarna de uitkomsten worden gebruikt om conclusies en aanbevelingen op te stellen.

## 1.9 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategieën zijn dus een combinatie van respectievelijk bureauonderzoek, casestudy's met daarin interviews met betrokken deskundigen van de betreffende krimpgemeenten, krimpregio's en provincies.

### *Literatuuronderzoek*

De eerste fase van dit onderzoek bestaat uit inlezen in de onderhavige materie en verdieping in theorie en methodologie. Het onderzoeksontwerp dient hierbij als leidraad. De input bestaat uit zowel primaire als secundaire literatuur, maar ook gesprekken met experts en praktijkervaring voortkomend uit stagewerkzaamheden.

### *Casestudy onderzoek*

Saunders e.a. (2008) definieert een casestudy als "*een strategie voor het doen van onderzoek die gebruik maakt van een empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt*" (p. 129). Met name het belang van de context wordt bij een casestudy benadrukt. De grenzen tussen het verschijnsel dat wordt bestudeerd – de lokale en regionale samenwerking van overheden in krimpgebieden- en de context waarin het wordt bestudeerd, niet altijd even duidelijk zijn. Hierdoor verschilt de casestudystrategie van bijvoorbeeld de experimentele en enquêtestrategie. In het eerste geval is de context immers strikt gecontroleerd en in het tweede geval is het vermogen om de context te begrijpen beperkt door het aantal variabelen waarvoor gegevens kunnen worden verzameld. De casestudystrategie leent zich uitstekend voor verklaren en verkennend onderzoek. Daarnaast zal de casestudystrategie gebaseerd zijn op twee dimensies: een meervoudige en vergelijkende case. Er worden immers meerdere krimpregio's met elkaar vergeleken. Meer specifiek, het gaat hier om de

hiërarchische methode. Dit betekent dat verschillende casussen onafhankelijk van elkaar worden onderzocht (Verschuren & Doorewaard, 2007). De verschillende krimpregio's worden onafhankelijk van elkaar onderzocht, omdat ze qua karakter, voortgang en identiteit van elkaar verschillen.

**Empirisch onderzoek: Interviews**

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit interviews met deskundigen, bestuurders en beleidsmakers van provincies, regio's en gemeenten. De doelstelling is om inzicht te krijgen in de achterliggende keuzes om voor een bepaald (krimp) beleid te kiezen. Er is voor gekozen om semi-gestructureerde diepte interviews –niet gestandaardiseerd- af te nemen. Deze interviews worden vaak kwalitatieve onderzoeksinterviews genoemd. In semi-gestructureerde interviews heeft de onderzoeker een lijst met thema's en vragen die moeten worden behandeld, maar welke per interview kunnen variëren. Dat betekent dat er enerzijds bepaalde vragen in bepaalde interviews weggelaten kunnen worden, afhankelijk van de context en van de betreffende gemeenten (Saunders e.a., 2008). De keuze voor semi-gestructureerde interviews is vooral gebaseerd op het idee dat er flexibeler met de vragen omgegaan kan worden en dat de respons bij een face-to-face onderzoek vaak hoger is dan bij bijvoorbeeld een telefonisch onderzoek.

Naast het flexibele karakter is er voor gekozen om de interviews ook een bepaalde consistentie mee te geven. Dit is gedaan door middel van een opgestelde mini-enquête. De enquête is gebaseerd op de operationalisering van de ontwerpprincipes van Ostrom en zal aan iedere respondent worden voorgelegd.

## 1.10 Geloofwaardigheid van de onderzoeksgegevens

***Betrouwbaarheid***

Betrouwbaarheid heeft te maken met de mate waarin je gegevensverzamelingstechnieken en analyseprocedures tot consistente bevindingen leiden. Er zal geen sprake zijn van subject- of deelnemersvertekening. Er zal namelijk aangegeven worden dat het mogelijk is om anoniem te blijven indien de respondent dat graag wil. Op deze manier wordt het risico dat de geïnterviewden sociaal wenselijke antwoorden zullen geven verkleind. Daar komt bij dat de verkregen gegeven zo zorgvuldig mogelijk geanalyseerd worden, zodat men er zeker van zal zijn dat de gegevens weergeven wat men beoogt te vertellen. Ten slotte zal er in dit onderzoek gestreefd worden naar een zo beperkt mogelijke waarnemersfout en –bias. Omdat er één onderzoeker is die het onderzoek uitvoert, zal de vraagstelling in ieder interview op dezelfde manier plaatsvinden en zal er ook steeds op dezelfde manier geïnterpreteerd worden. Dit neemt uiteraard niet weg dat er aannames zullen worden gedaan. Deze zullen echter met het oog op het minimaliseren van de bias zo zorgvuldig mogelijk worden geëxpliciteerd.

***Validiteit***

Validiteit geeft aan of de resultaten werkelijk over datgene gaan waarover ze lijken te gaan. In dit onderzoek zal door middel van triangulatie getracht worden de validiteit zo min mogelijk aan te tasten. Er zal om deze reden gebruik worden gemaakt van onafhankelijke controlemetingen in de vorm van verschillende informatiebronnen. Dit betekent dat naast de primaire en secundaire literatuur en de enquête-uitkomsten ook gebruik zal worden gemaakt van de 'secundaire' uitkomsten uit de interviews. Tijdens de interviews is de mogelijkheid om door te vragen ingebouwd waardoor een onderwerp verder toegelicht kan worden. Hierdoor zal er een kleinere kans aanwezig zijn dat verbanden verkeerd gelegd worden. Indien er toch sprake mocht zijn van het uitvallen van respondenten zullen andere respondenten gecontacteerd worden zodat er nog steeds voldoende informatie te verkrijgen zal zijn.

De externe validiteit: generaliseerbaarheid. Doordat er gebruik gemaakt wordt van meerdere casussen –krimpregio's- in verschillende delen van Nederland wordt geprobeerd de generaliseerbaarheid van het onderzoek te vergroten. Uiteindelijk is de generaliseerbaarheid van de resultaten afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek. Mocht blijken dat de uitkomsten sterk van elkaar verschillen, dan zal de mate van generaliseerbaarheid van het onderzoek laag zijn (Saunders e.a., 2008).

### 1.11 Leeswijzer

In deze paragraaf wordt een korte weergave gegeven van de opbouw van deze thesis. Uiteengezet wordt de manier waarop de verschillende deelvragen in dit onderzoek beantwoord worden. Allereerst wordt in hoofdstuk twee het verschijnsel demografische krimp nader beschouwd. De gevolgen van demografische krimp en de posities ten opzichte van krimp worden hier op basis van de reeds gepubliceerde literatuur omschreven. Hoofdstuk drie vormt hier een vervolg op. Op basis van de achtergronden uit hoofdstuk twee worden in dit hoofdstuk de redenen en argumenten voor regionale samenwerking in krimpgebieden weergegeven. Regionale samenwerking vormt de gewenste aanpak van de krimpproblematiek, de vertaling van deze oplossing in krimpregio's dient echter op basis van de beschikbare mogelijkheden en specifieke kenmerken van krimpgemeenten, vorm te krijgen. Hoofdstuk vier staat in het teken van het theoretische kader. Naast een uitgebreide analyse van enkele speltheoretische benaderingen zal in dit hoofdstuk de theorie ook naar de krimpproblematiek geoperationaliseerd worden. De opzet van het empirische onderzoek is de kern van hoofdstuk vijf. Zowel de theoretische als de feitelijke onderbouwing voor een casestudy worden in dit hoofdstuk beschreven. Daarnaast worden onderzochte cases nader verkend. In hoofdstuk zes worden de cases inhoudelijk behandeld. Op basis van de afgenomen interviews, literatuur- en beleidsanalyses is een beeld gevormd van de intergemeentelijke samenwerking in de betreffende krimpregio's. Uiteindelijk wordt in hoofdstuk zeven aan de hand van conclusies, verklaringen en aanbevelingen, het onderzoek afgerond.

| | Hoofdstuk | Blz. |
|---|---|---|
| 1. | Inleiding | **1** |
| 2. | Demografische krimp | **14** |
| 3. | Regionale samenwerking | **32** |
| 4. | Theoretisch kader | **49** |
| 5. | Opzet empirische onderzoek | **74** |
| 6. | Casestudy | **86** |
| 7. | Conclusies, reflectie & aanbevelingen | **169** |

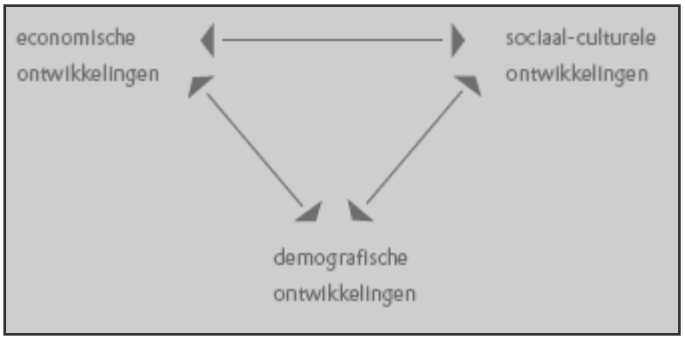
Tabel 1.1: De leeswijzer

# 2. Demografische Krimp

*Volgens de meest recente bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal Nederland vanaf 2035 te maken krijgen met een afname van de bevolkingsomvang. De totale bevolkingsomvang van Nederland zal een dalende lijn gaan vertonen en ondanks het idee dat dit op het eerste gezicht een lange termijn scenario lijkt, is nu al in enkele regio's sprake van afnemende bevolkingsaantallen. Daar komt bij dat het aantal gemeenten en regio's met een afnemend aantal inwoners in de komende jaren fors zal toenemen. Dit hoofdstuk verdiept zich in de achtergronden van demografische krimp en tracht antwoorden te geven op de volgende vragen; Wat zijn de oorzaken van krimp? Wat zijn de – ruimtelijke- gevolgen ervan? In welk perspectief moeten we de krimp in Nederland plaatsen, kijkend naar internationale praktijkvoorbeelden?*

## 2.1 Achtergronden in krimp

De ontwikkeling van de bevolkingomvang is afhankelijk van de natuurlijke aanwas (saldo van geboorten en sterfte) en het migratiesaldo. Veranderingen in beide (demografische) ontwikkelingen worden door grofweg twee factoren bepaald; Sociaal- culturele en (regionaal-) economische (Van Dam, e.a., 2006). Figuur 2.1 laat zien dat deze relatie tussen economische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen wederkerig is.




Figuur 2.1: De wederkerige relatie tussen economische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen *(Van Dam e.a., 2006, p.27)*

Sociaal- culturele factoren zijn vooral van invloed geweest op het aantal geboorten. Zo heeft de emancipatie van vrouwen (acceptatie en gebruik van voorbehoedsmiddelen, toenemende opleidings- en arbeidsparticipatie) vooral in de jaren zestig en zeventig gezorgd voor een daling van het

Nederlandse vruchtbaarheidscijfer: van 3,1 in 1960 tot 1,6 in 1980. Sindsdien is dit cijfer weer iets gestegen, maar het lijkt zich nu te stabiliseren rond 1,7-1,8 ver onder het niveau van de bruto-vervangingsfactor (Derks e.a., 2006). Naast de emancipatie van vrouwen heeft ook de individualisering bijgedragen aan het lage vruchtbaarheidscijfer. Men is gemiddeld op steeds latere leeftijd gaan samenwonen of trouwen en vrouwen kregen op gemiddeld steeds later leeftijd hun eerste kind.

Een andere invloed op de bevolkingsontwikkeling en met name op het geboortecijfer is de economische conjunctuur. Het vertrouwen dat mensen hebben in de economie, en daarmee in de ontwikkeling van hun inkomen, beïnvloedt niet alleen de woningmarkt en de aanschaf van duurzame goederen, maar ook het krijgen van kinderen. Zo was het geboortecijfer in Nederland relatief hoog rond de hoogconjunctuur van 2000 (Latten & De Jong, 2005). Daarnaast is ook het migratiesaldo conjunctuur gevoelig. Immigratie neemt toe als het goed gaat met de economie, en af als de conjunctuur terugloopt. Het omgekeerde geldt vanzelfsprekend voor emigratie. Dit verband is niet alleen op nationaal maar ook op regionaal niveau terug te zien (Van der Gaag, Van Wissen, Van Imhoff, 1999). De complexiteit rondom de wederkerige relatie tussen economische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen, wordt veroorzaakt door het feit dat sociaal-culturele en economische ontwikkelingen nauwelijks van elkaar te scheiden zijn. Zo kan zelfs het feit dat mensen steeds ouder worden deels worden teruggevoerd op economische ontwikkelingen. Wanneer men redeneert dat de toenemende welvaart via (medisch-) technologische en maatschappelijke ontwikkelingen heeft geleid tot een toename van de levensverwachting, en daarmee in een groei van het aandeel ouderen is de bevolking, komt tot de conclusie dat het onderscheid tussen beide factoren erg lastig te maken is. (Van Dam e.a., 2006). Het feit dat demografische ontwikkelingen niet door één leidende factor bepaald kunnen worden is in de discussie omtrent krimp een belangrijk aandachtspunt. Zo vormt het volgens velen de basis voor de verklaring van de sterke regionale verschillen van krimp, dan wel de mogelijke oplossing om verdere krimp in een gebied tegen te gaan (Latten, 2009; Van Dam e.a., 2006, Derks e.a., 2006).

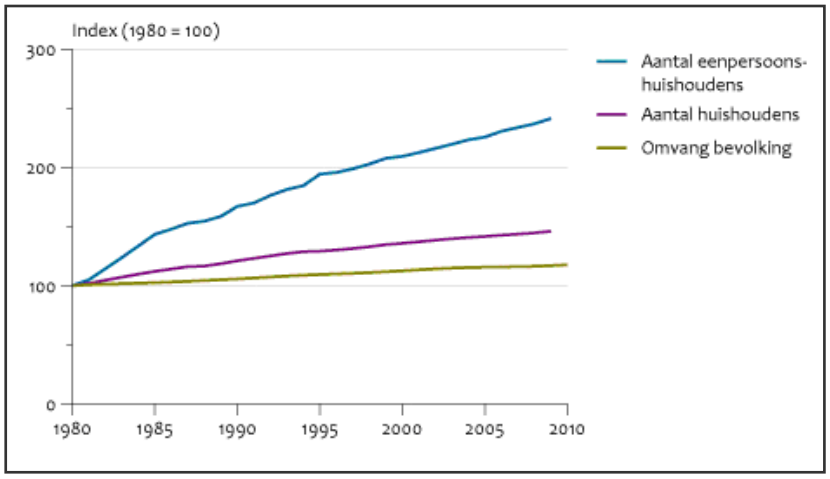
In het algemeen wordt een sterke bevolkingsdaling aangetroffen in regio's waar het economisch minder goed gaat, terwijl in welvarende regio's vaak juist een sterke groei van de bevolking wordt gevonden. De specifieke vraag hierbij is echter wat is in deze ontwikkeling de oorzaak en wat het gevolg? Groeide eerst de bevolking sterk en nam hierdoor ook de economie een vlucht, of verbeterde eerst de economie en trok dit weer mensen aan? Anders gezegd; leidt werkgelegenheidsgroei tot bevolkingsgroei, of zorgt bevolkingsgroei voor een toename in de werkgelegenheid? Een groeiende bevolking kan in beginsel een positief effect hebben op de werkgelegenheid. Het is immers zo dat hoe meer mensen ergens wonen, hoe groter de vraag naar producten, diensten en voorzieningen. Hetgeen werkgelegenheid creëert. Aan de andere kant kan een grote of groeiende werkgelegenheid op zich ook aantrekkingskracht uitoefenen op mensen, dit wordt onder meer weerspiegeld in een grote druk op de woningmarkt (Van der Gaag e.a., 1999). Het 'kip-of-ei-vraagstuk' staat al lange tijd centraal in onderzoek binnen de stedelijke en regionale economie. Het uitgangspunt binnen deze studies was echter altijd economische en demografische groei. Van Dam e.a. (2006) vragen zich af of deze studies ook van toepassing kunnen zijn in situaties van economische en demografische krimp.

*"Is demografische krimp een oorzaak of gevolg van economische krimp?"* (Van Dam e.a., 2006, p. 26). Met het oog op de significante demografische verschillen op regionaal niveau in Nederland is dit een interessante vraag. Het kan immers zowel de oplossing bieden voor de krimpproblematiek, als de maatregel die helpt verdere krimp in een bepaalde regio te voorkomen.

### *2.1.1 Regionale variatie in Nederland*

De bevolkingsgroei in Nederland varieert aanzienlijk per regio. Gedurende de laatste dertig jaar is de bevolkingsgroei in de regio's aan de randen van Nederland en in de noord- en zuidvleugel van de Randstad achtergebleven bij het Nederlandse gemiddelde. Een sterker dan gemiddelde bevolkingsgroei trad op in Noord-Brabant, Utrecht, grote delen van Overijssel, de Kop van Noord-Holland en uiteraard Flevoland. In enkele regio's was er sprake van een duidelijke bevolkingsafname: in en rondom Delfzijl en in Zuid-Limburg (Van Dam e.a, 2006).

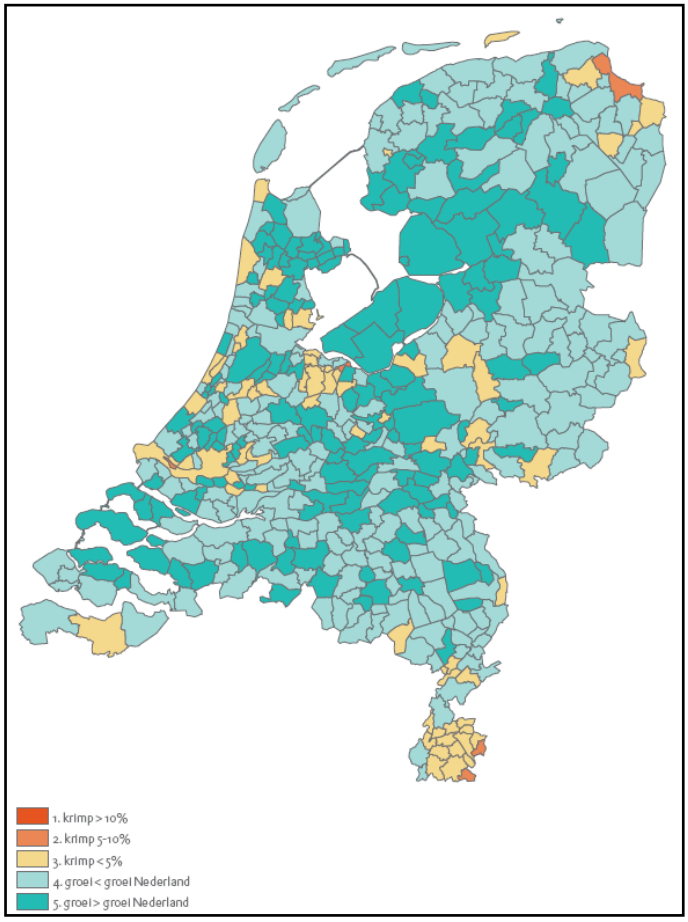
Bij een nadere beschouwing op het niveau van de Nederlandse gemeenten blijkt dat bevolkingsafname nauwelijks een nieuw verschijnsel is. Vooral gedurende de jaren zeventig hebben veel gemeenten in de Randstad te maken gehad met een sterke bevolkingsdaling. De laatste dertig jaar is Rotterdam koploper geweest, met een verlies van 40.000 inwoners, gevolgd door Haarlem, Amsterdam, Den-Haag en Hilversum. De belangrijkste oorzaken van deze bevolkingsafname zijn huishoudensverdunning en suburbanisatie. Huishoudensverdunning is met name een gevolg van de toegenomen individualisering en de toegenomen participatie. Dit betekent dat het gemiddeld aantal personen per huishouden is gedaald maar dat het totaal aantal (een- en tweepersoons) huishoudens is toegenomen. Figuur 2.2 laat zien dat het aantal (eenpersoons) huishoudens de afgelopen dertig jaar ten opzichte van de bevolkingsomvang fors toenam. Het aantal huishoudens op 1 januari 2009 bedroeg 7,31 miljoen en neemt als gezegd sterker toe dan de bevolkingsomvang. In 2025 zal het aantal huishoudens volgens het CBS zijn opgelopen tot ongeveer 8 miljoen en waarvan het merendeel, bijna 40 procent, zal bestaan uit eenpersoonshuishoudens. Met name het groeiende aantal ouderen (vergrijzing) is hiervan de grootste oorzaak. Het aantal ouderen zal met meer dan 50 procent toenemen, van 2,3 miljoen nu tot 3,5 miljoen in 2025, hetgeen neer komt op ongeveer 20 procent van de totale bevolking in Nederland.



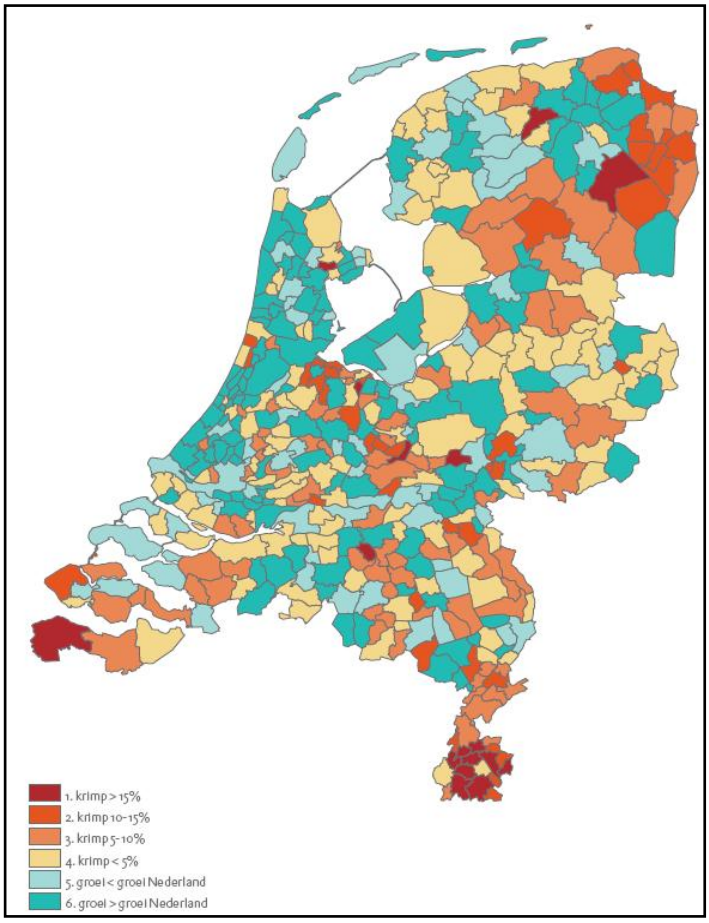

Figuur 2.2: Bevolkingsomvang en aantal huishoudens 1980-2010. *(CBS, 2010)*

Suburbanisatie – het vertrek van met name jonge gezinnen uit de centrale steden naar omliggende gemeenten- is een typische vorm van selectieve migratie (naar huishoudenssamenstelling en naar inkomen) en is de hoofdoorzaak van krimp in de grote steden. Daar heeft deze ontwikkeling geleid tot een onevenwichtige bevolkingsopbouw (veel jongeren, veel ouderen en daardoor veel een- en tweepersoonshuishoudens). De instroom van grote aantallen buitenlandse migranten heeft dit proces slechts in geringe mate gedempt, en de verarming van de grote steden alleen maar versterkt (Latten & De Jong, 2005). Duidelijk is geworden dat suburbanisatie, huishoudensverdunning en vergrijzing sterk met elkaar verweven (demografische) processen zijn.

De laatste tien jaar is het beeld rondom krimp enigszins gewijzigd. Naast de grote gemeenten uit de Randstad en de enkele perifere regio's in het Zuiden en het Noorden van het land, zullen in de toekomst steeds meer regio's en gemeenten te maken krijgen met een afname van de bevolking. Op figuur 2.3 en 2.4 zijn de verschillen tussen de bevolkingsontwikkeling van de afgelopen jaren en de prognoses tot en met 2025 duidelijk zichtbaar. Van de huidige 467 gemeenten zullen 259 gemeenten (55 procent) te maken krijgen met een (verdere) bevolkingskrimp. De grootste relatieve bevolkingsafname zal optreden in de regio's Zuid-Limburg, Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Delfzijl en omstreken. Opvallend aan figuur 2.4 zijn de intraregionale verschillen binnen provincies. Zo blijkt dat in veel krimpregio's nog steeds groeigemeenten voorkomen, en dat in veel groeiregio's ook krimpgemeenten voorkomen.




Figuur 2.3: Bevolkingsontwikkeling in Nederland 1995-2005 naar gemeenten, *(Van Dam e.a, 2006, p. 39)*




Figuur 2.4: Prognose bevolkingsontwikkeling in Nederland 2005-2025 naar gemeenten, *(Van Dam e.a, 2006, p. 51)*

### 2.2 Gevolgen van demografische krimp

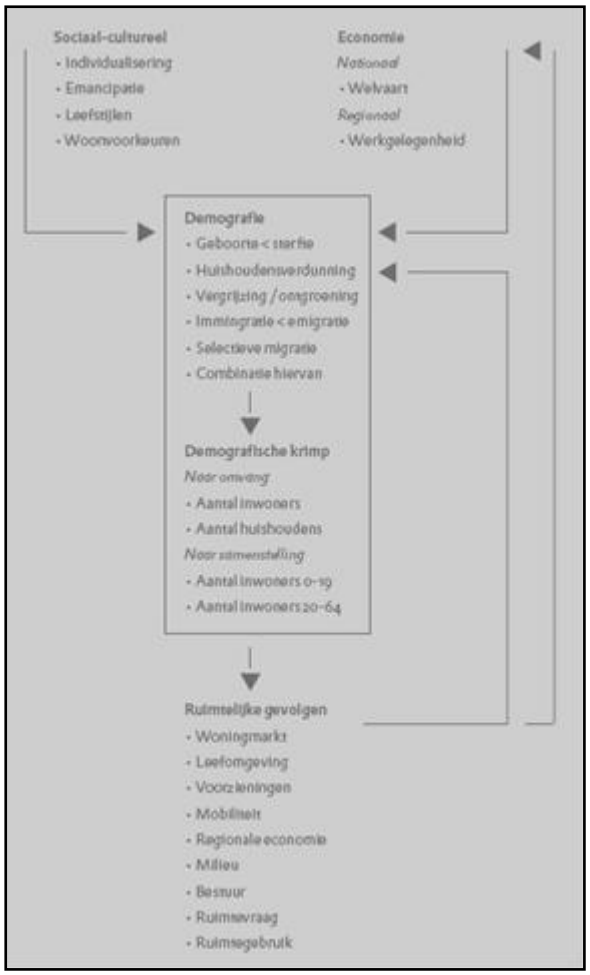
Wat zijn de –ruimtelijke- effecten van demografische krimp? De vraag die centraal stond tijdens de agendavorming omtrent krimp in Nederland. Inmiddels is de vraag vanuit zowel maatschappelijke als wetenschappelijke hoek benaderd, hetgeen heeft geleidt tot een 'levendige' discussie waarbinnen verschillende geluiden over de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp te horen zijn. De een ziet in krimp een kans om de natuur en het milieu te ontlasten terwijl de ander krimp als een groot structureel probleem beschouwt.

> De tot nu toe gevoerde discussies over de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp gaan vrijwel uitsluitend over de gevolgen van een afname van de totale bevolking en worden gekenmerkt door extreme verwachtingen (zowel in negatieve als positieve zin) en simplistische redeneringen. Aan de ene kant van het spectrum aan opvattingen zou een afnemende bevolkingsomvang leiden tot grote woningleegstand en onleefbare buurten; aan de andere kant zou een bevolkingsdaling een zegen zijn voor natuur en milieu, en bovendien een einde maken aan de werkloosheid en de fileproblematiek. De ruimtelijke werkelijkheid en het ruimtelijke gedrag van individuen zijn complexer. Bovendien bestrijken de verwachtingen een groot aantal ruimtelijke schaalniveaus, van buurt tot land. Discussies met betrekking tot demografische krimp dienen derhalve met grote zorgvuldigheid en een brede blik te worden gevoerd, waarbij het essentieel is onderscheid te maken tussen de ruimtelijke gevolgen van een teruglopend aantal inwoners, aantal huishoudens, aantal inwoners met een bepaalde leeftijd, of aantal huishoudens met een bepaald inkomen. (Van Dam e.a. 2006, p. 121)

Derks e.a. (2006) hebben als eerste in 'structurele bevolkingsdaling' geprobeerd een aantal (ruimtelijke) gevolgen van krimp in kaart te brengen. Het rapport bevat ernstige voorspellingen over de ruimtelijke gevolgen van krimp. Derks e.a. betogen bijvoorbeeld dat een groot gevaar zit in de verandering van de bevolkingssamenstelling waardoor er onvoldoende draagvlak voor plattelands voorzieningen ontstaat en er nauwelijks een basis is om voorzieningen van de grond te krijgen. In het WLO-rapport (Janssen, Okker, Schuur, 2006) wordt net als in het rapport van Derks, gesteld dat krimp kan zorgen voor langdurige problemen, zoals leegstand en verloedering van woningen, wijken, dorpen en bedrijventerreinen. Volgens sommigen waren deze en andere voorspellingen te omstreden en te simplistisch, omdat het gedrag van actoren en maatschappelijke ontwikkelingen nauwelijks opgenomen waren (Hooimeijer, 2007; Pellenbarg, Van Dijk, 2006; Van Dam e.a., 2006). Hooijmeijer (2007) is op zijn beurt van mening dat migratie een belangrijke factor is en dat vooral economische ontwikkelingen bepalend zijn voor demografische ontwikkelingen en niet andersom, zoals Derks e.a.(2006) veronderstellen.

Los van de ernst omtrent de gevolgen van krimp, is men het er wel over eens dat demografische krimp, zowel in omvang als in samenstelling, wel degelijk ruimtelijke gevolgen heeft. Krimp wordt over het algemeen als een probleem ervaren dat complex is en voor verschillende sectoren gevolgen kent (Verwest e.a., 2008). Van Dam e.a. (2006) hebben geprobeerd om de gevolgen van krimp in een zo

breed mogelijke context, maar voor verschillende sectoren te formuleren. Dit betekent dat naast de formulering van mogelijke positieve en negatieve ruimtelijke gevolgen ook rekening is gehouden met de oorzaken, verschijningsvormen en terugkoppelingseffecten van demografische krimp. Figuur 2.5 geeft een schematische weergave van de verhoudingen tussen de oorzaken, ruimtelijke gevolgen en terugkoppelingseffecten van krimp. Deze factoren zullen voor de woningmarkt, de leefomgeving, het voorzieningenniveau, de regionale economie en de gemeentelijke financiën kort besproken worden.




Figuur 2.5: Oorzaken, ruimtelijke gevolgen en terugkoppelingseffecten van demografische krimp, *(Van Dam e.a, 2006, p.75)*

### *2.2.1 Woningmarkt*

Demografische krimp is direct van invloed op de woningmarkt. Niet zozeer de afname van het totaal aantal inwoners, maar vooral de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de omvang daarvan is hierbij relevant. Huishoudens vormen immers de vraagzijde op de woningmarkt (Van Dam e.a., 2006). Als gezegd is in de meeste regio's of gemeenten de bevolkingsdaling vooral een weerspiegeling van de huishoudensverdunning

(migratie en vergrijzing), en voor slechts een klein deel het gevolg van een afname van het aantal huishoudens. Wanneer echter het aantal huishoudens daalt, is er sprake van kwantitatieve effecten op de woningmarkt. Van een aanbiedersmarkt (een gespannen woningmarkt) verandert de woningmarkt dan geleidelijk in een vragersmarkt (een ontspannen woningmarkt). Hierbij moet worden opgemerkt dat de gevolgen van een veranderende vraag- aanbodverhoudingen op de woningmarkt sterk per regio verschillen. In een regio waar de druk op de woningmarkt sinds jaar en dag hoog is, betekent een afnemend aantal huishoudens (en dus een dalende vraag naar woningen) iets heel anders dan in regio's met een ontspannen woningmarkt. In het eerste geval kan een krimpend aantal woningvragers een verlichting in de spanning op de woningmarkt betekenen, met lagere prijzen voor koopwoningen, kortere wachtlijsten voor huurwoningen en meer keuzevrijheid voor woonconsumenten. In een reeds ontspannen woningmarkt kan een afname van de vraag leiden tot een overschot aan woningen en leegstand, met namen in de minder aantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Kortom, in de ene regio leidt krimp tot problemen van leegstand en leefbaarheid, maar in een andere regio kan krimp juist worden begroet. Daar komt bij dat de gevolgen van een woningoverschot ook voor de huur- en koopsector verschillen. Een overschot aan koopwoningen drukt de waarde en de prijs van deze woningen. Dan kan eventueel, een aanzuigende werking op nieuwe kopers hebben. Een overschot aan huurwoningen leidt daarentegen in elk geval tot dalende inkomsten en mogelijk tot financiële problemen voor verhuurders van woningen.

Naast de ontwikkeling van het aantal huishoudens is vooral ook de samenstelling daarvan – naar leeftijd, omvang en inkomen- van belang voor de woningmarkt. Een veranderende markt behoeft immers een omslag van het aanbodgericht naar het vraaggericht denken; een omslag van kwantiteit naar kwaliteit. Zo zal goed moeten worden nagedacht over de wijze waarop de bestaande woningvoorraad dient te worden aangepast, dan wel vervangen of gesloopt, om tegemoet te komen aan de kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag. Op het eerste gezicht onaantrekkelijke opties. Sloop wordt immers vaak gezien als kapitaalvernietiging, vooral wanneer de woningen nog niet volledig zijn 'afgeschreven'. Het lijkt echter de enige manier om de kwaliteit van de woningvoorraad en woonomgevingen beter aan te laten sluiten bij de bestaande en toekomstige vraag (zoals bijvoorbeeld vergrijzing).

### *2.2.2 Leefomgeving*

Gekoppeld aan de gevolgen voor de woningmarkt kan demografische krimp ook invloed hebben op de kwaliteit van de leefomgeving. Deze leefomgevingkwaliteit kan echter op haar beurt ook demografische krimp veroorzaken of versterken. Net als op de woningmarkt gaat het dan om de effecten van de lokale bevolking- naar leeftijd, omvang, inkomen, etniciteit en leefstijl- op de directe fysieke en sociale omgeving. Hierbij kan zich een spiraalsgewijze negatieve ontwikkeling voordoen. De fysieke leefomgeving omvat onder meer de fysieke staat van de openbare ruimte, en de aanwezigheid en kwaliteit van voorzieningen in de buurt. De sociale leefomgeving omvat de sociale cohesie, de sociale status en de sociale veiligheid van het krimpgebied.

Waar het de gevolgen van demografische krimp voor de leefomgeving betreft, zijn zowel de ontwikkelingen van het aantal huishoudens als de veranderingen in de bevolkingssamenstelling van belang. Ten eerste de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Eerder is duidelijk gemaakt dat een dalend aantal huishoudens kan leiden tot een overaanbod van woningen en daarmee tot leegstand welke in veel gevallen optreedt in de meest onaantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Met name de vroeg-naoorlogse woonwijken zijn daar gevoelig voor. Leegstand beïnvloedt de fysieke uitstraling en het imago van de buurt in negatieve zin. Leegstand kan de fysieke leefomgeving verder onder druk zetten en leiden tot verval en vandalisme, hetgeen leidt tot een groeiende ontevredenheid bij de bewoners. Bij een ontspannen woningmarkt zullen bewoners van een wijk met veel leegstand makkelijker in staat zijn hun wijk te verlaten, terwijl de instroom hier relatief gering zal zijn. Daardoor neemt de leegstand verder toe en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verder af. Op deze manier kan een wijk, buurt of dorp in een negatieve spiraal terecht komen.

Ten tweede is de ontwikkeling van de samenstelling van de huishoudens naar leeftijd, inkomen, opleiding en etnische achtergrond van belang voor de fysieke leefomgeving. De effecten van demografische krimp zijn afhankelijk van twee aspecten: de menging van huur- en koopwoningen in de omgeving en de sociale status van de (buurt)bewoners. Krimp zal in wijken met voornamelijk huurwoningen een groter negatief effect hebben op de fysieke leefomgeving dan in wijken die voornamelijk uit koopwoningen bestaan. Hoe hoger het aantal koopwoningenbezitters is, des te meer men zich namelijk bekommert om de fysieke leefomgeving en bereid is deze te onderhouden. Bewoners van koopwoningen hebben immers baat bij een goed onderhouden omgeving. Eigenwoningbezit leidt dus tot een beter onderhoud van woningen en minder vervuiling en verloedering van woonbuurten. Naast de aard van de woningvoorraad is ook de mate van segregatie in een krimpgebied een belangrijke factor voor de leefomgeving. De verwachting is dat de verschillen in sociale status tussen wijken en buurten zullen toenemen door demografische krimp, waardoor de fysieke leefomgeving in de kwetsbare wijken, ten opzichte van de 'betere' wijken, zal afnemen. Naast de fysieke leefomgeving een toenemende segregatie ook de sociale leefomgeving sterk aan. Wanneer de sociale status van degenen die de wijk of het dorp verlaten anders is dan de die van de binnenkomers verandert de bevolkingssamenstelling. Dit kan niet alleen de sociale cohesie aantasten maar, wanneer de status van de binnenkomers lager is dan die van de vertrekkers, ook de status en het imago van het betreffende gebied.

Naast bedreigingen levert krimp ook kansen op voor de fysieke leefomgeving. Deze vertalen zich voornamelijk in een toename van groenvoorzieningen. Zo kunnen leegstaande woningen worden afgebroken en worden vervangen door parken, plantsoenen, pleinen en speeltuinen.

### *2.2.3 Voorzieningen*

Demografische krimp (in zowel omvang als samenstelling) zou tot geringere draagvlakken voor bepaalde voorzieningen kunnen leiden, met als mogelijk gevolg het verdwijnen van deze voorzieningen op bepaalde plekken. Dit is over het algemeen de veronderstelling wanneer men de

relatie tussen krimp en voorzieningen benaderen. Van Dam e.a. (2006) stellen echter dat het verdwijnen van voorzieningen niet alleen wordt veroorzaakt door een afgenomen vraag, maar ook door ontwikkelingen aan de aanbodzijde en door andere dan demografische ontwikkelingen aan de vraagzijde. Borchert en De Kruyf (1991) laten zien dat schaalvergroting van voorzieningen (in de vorm van concentratie) nauwelijks verband vertoont met lokale of regionale bevolkingsontwikkelingen. De verkleining van het draagvlak van voorzieningen en het verdwijnen daarvan ( zoals van winkels in plattelandsdorpen en in stadsbuurten) zijn vooral het gevolg van een veranderd consumentengedrag, en niet van een verminderd potentieel aantal gebruikers. Met name de toegenomen welvaart en mobiliteit zijn belangrijker geweest voor het gebruik, draagvlak en de levensvatbaarheid van allerlei lokale voorzieningen. Demografische ontwikkelingen, zoals krimp, hebben volgens Borchert en De Kruyf (1991) 'slechts' een versterkend effect en zijn daarbij afhankelijk van het type voorziening. Het bovenstaande zal aan de hand van een kort beschrijving van de belangrijkste dagelijkse voorzieningen; detailhandel, het onderwijs en het openbaar vervoer, worden toegelicht.

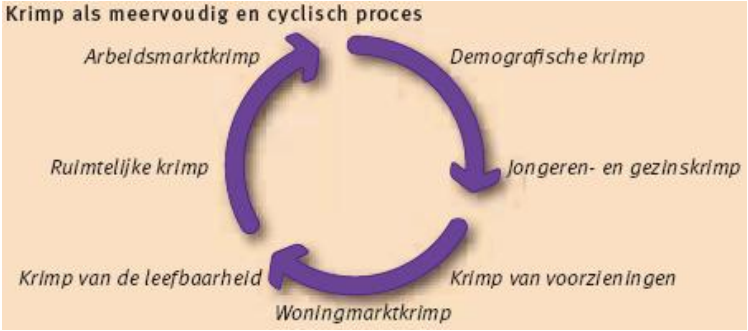
De constateringen van Borchert en De Kruyf zijn vooral van toepassing op de detailhandel (voor dagelijkse boodschappen). In die branche hebben zich de laatste decennia enorme schaalvergroting en concentratie voorgedaan: in veertig jaar is het aantal winkels in Nederland met meer dan de helft afgenomen. Deze afname is, als gezegd, met name veroorzaakt door een veranderd consumentengedrag aan de vraagzijde, en bedrijfseconomische factoren (schaalvoordelen) aan de aanbodzijde (Evers, Van Hoorn & Van Oort, 2005). Daar komt bij dat, ondanks de sterke afname van het aantal winkels (zowel op het platteland als in stedelijke wijk- en buurtwinkelcentra ) de bereikbaarheid van winkels in Nederland nog steeds goed is. Met voorspelt om deze redenen dan ook dat, voor zover er al een verband bestaat tussen bevolkingsontwikkeling, dat een krimpende bevolking slechts een geringe bijdrage zal hebben op de verdere schaalvergroting en concentratietendensen van de detailhandel.

Onderwijsvoorzieningen zouden volgens Derks e.a. (2006) bij uitstek gevoelig zijn voor bevolkingsontwikkelingen, en met name voor de groei of afname van het aantal kinderen. Ontgroening zou effecten moeten hebben op het draagvlak van scholen, minder kinderen betekent immers een geringere vraag naar schoolvoorzieningen. Een veronderstelling die volgens Van Dam e.a. (2006) slechts deel juist is. Men vergeet in de analyse vaak de aanbodzijde van onderwijsvoorzieningen mee te nemen. Het feit dat de laatste jaren, en met name in het voortgezet onderwijs, een flinke schaalvergroting heeft plaats gevonden welke heeft geresulteerd in een afnemend aantal scholen en schoollocaties, vindt volgens van Dam zijn grondslag niet alleen in de toegenomen ontgroening maar is vooral ook gebaseerd op efficiencyoverwegingen. Ook het basisonderwijs heeft de laatste jaren te maken gehad met schaalvergroting. Ondanks dat deze ook deels is ingegeven door kostenoverwegingen, speelt ontgroening hier een duidelijkere rol. "*Overigens kan een teruglopend aantal kinderen natuurlijk wel consequenties hebben voor het voortbestaan van individuele basisscholen, maar het zal in het algemeen om incidentele gevallen"* (Van Dam e.a., 2006 p. 87). Het citaat impliceert dat basisscholen gevoeliger zijn voor demografische ontwikkelingen maar acht een relativering van de gevolgen noodzakelijk. Zo is naast ontgroening en efficiencyoverwegingen ook het keuzegedrag (vertrouwen) van consumenten (ouders) belangrijk voor het draagvlak van scholen. Het

verdwijnen van scholen verkleint weliswaar het aantal keuzemogelijkheden voor ouders, maar pas het verdwijnen van de laatste basisschool in een buurt of dorp zal echt urgente consequenties hebben voor de bereikbaarheid van het basisonderwijs (Van Dam, 1995).

Voor het openbaar vervoer geldt een soortgelijk betoog als ten aanzien van de detailhandel. Ook het aanbod van openbare vervoersvoorzieningen (lijnen, frequenties, routes en haltes) is gevoelig voor veranderingen in de vraag naar openbaar vervoer. Deze wordt echter ook hier nauwelijks bepaald door veranderingen in de omvang van de bevolking, en slechts in beperkte mate door veranderingen in de samenstelling van de bevolking. Ook hier is vooral het toegenomen autobezit van invloed geweest op de vraag naar het aanbod van openbaar vervoer in zowel de stad als land. Door de toegenomen automobiliteit is het gebruik van het openbaar vervoer sinds de jaren zestig afgenomen, hetgeen uiteindelijk invloed heeft gehad op het aanbod van openbaar vervoer. Ritten en lijnen met een gering aantal reiziger (op bepaalde tijden en plaatsen, met name in het landelijk gebied) zijn opgeheven. De laatste jaren heeft deze ontwikkeling zich sterk doorgezet. Zo zijn er landelijk gezien in de laatste vijf jaar 1340 haltes opgeheven en is de lengte van het netwerk van reguliere busdiensten met ruim 1500 kilometer gekrompen. Daarnaast zijn de frequentie van het aantal verbindingen en het aantal gebonden overstapmogelijkheden ten opzichte van eind jaren negentig sterk afgenomen (Van Dam, 1995). Naast de ontwikkelingen aan de vraagzijde is het aanbod van het openbaar vervoer ook afhankelijk van de aanbodzijde. Belangrijke factoren zijn vooral de bekostiging van het vervoerssysteem en de verzelfstandiging van openbaarvervoersbedrijven. Een factor die heeft gezorgd voor een rationalisering van het openbaarvervoersaanbod en welke dus los gezien kan worden van demografische ontwikkelingen. Wél is het zo dat in gebieden waar al een geringe vraag naar openbaar vervoer bestaat, zal een bevolkingsafname de kwaliteit van het openbaar vervoer verder onder druk zetten. Deze situatie zal zich voornamelijk voordoen in de meer landelijke gebieden.

In de relatie tussen de lokale bevolkingsdynamiek en het lokale voorzieningenniveau is het gedrag van vragers en aanbieders dus bepalender voor het draagvlak van voorzieningen dan de toename of afname van de bevolking. Dit betekent natuurlijk niet dat demografische krimp geen effect zal hebben op het voorzieningenniveau, maar andere factoren zijn, kijkend naar het proces van schaalvergroting echter belangrijker. Wanneer men er echter van uit gaat dat er een significante relatie bestaat tussen demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in het lokale voorzieningenniveau, dan zou krimp niet alleen een oorzaak maar misschien ook een gevolg kunnen zijn van een verminderend voorzieningniveau. Het verdwijnen van lokale voorzieningen vermindert immers de aantrekkelijkheid van dorpen en buurten als woonomgeving. Een negatief spiraalsgewijs proces van krimp, woningleegstand en verloedering van de leefomgeving zal dan de aanwezigheid van voorzieningen in de buurt negatief beïnvloeden.




Figuur 2.6: Krimp als meervoudig en cyclisch proces, (Borgmans, Renooy, 2009, p.13)

### *2.2.4 Regionale economie*

In de vorige paragraaf is al kort aangegeven dat er een relatie bestaat tussen demografische en economische ontwikkelingen, met name op de arbeidsmarkt. Bij een vergrijzende en krimpende bevolking verandert de samenstelling en de omvang van het arbeidsaanbod. Als gevolg van demografische krimp kan daarom ook krapte op de arbeidsmarkt ontstaan. Omdat de arbeidsmarkt een regionale markt is en de mate van krimp per regio zal verschillen, is het volgens Van der Gaag e.a. (1999) van belang om de invloed van demografische krimp op het niveau van regio's te bestuderen. Niet alleen de veranderingen in het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag zijn hierbij van belang, maar ook de vraag of de werkgelegenheid, als gevolg van krimp, zal verdwijnen.

De Corop-gebieden in het midden en aan de randen van Nederland worden steeds vaker geconfronteerd met een daling van de bevolking en in het bijzonder een daling van de beroepsbevolking. Een krimpende potentiële beroepsbevolking heeft invloed op het arbeidsaanbod, en wordt daarnaast ook bepaald door ontwikkelingen in de participatiegraad. Deze geeft aan in welke mate personen, behorend tot de beroepsbevolking, beschikbaar zijn voor werk en zich daarvoor ook daadwerkelijk beschikbaar stellen. Als de potentiële beroepsbevolking daalt maar de arbeidsparticipatie stijgt, kan de invloed van krimp op het arbeidsaanbod dus beperkt blijven. De arbeidsparticipatie kan toenemen doordat bijvoorbeeld ouderen langer blijven werken of door dat steeds meer vrouwen de arbeidsmarkt betreden. De interessante vraag is natuurlijk in welke mate ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie kunnen bijdragen aan het indammen van de negatieve invloed van demografische krimp op het arbeidsaanbod. Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, maar wel is het opmerkelijk dat voornamelijk krimpgebieden, ten opzichte van het landelijke gemiddelde, een lagere arbeidsparticipatie kennen. Dit kan enerzijds betekenen dat hier nog kansen liggen om de negatieve invloed van een krimpende potentiële beroepsbevolking op het arbeidsaanbod teniet te doen. Anderzijds stellen Van Dam e.a. (2006) dat dit onrealistisch is.

Naast de aanbodkant beïnvloedt krimp ook via de vraagkant de arbeidsmarkt. De vraag of demografische krimp, economische krimp tot gevolg heeft, staat hierbinnen centraal. Een vraag die volgens (Van der Gaag e.a., 1999; Van Dam e.a., 2006) aanleiding is voor menig discussie en niet eenduidig te beantwoorden is. *"Er bestaat veel onduidelijkheden rond de relatie tussen economische*

*en demografische ontwikkelingen op het regionale schaalniveau. Dat de diverse onderzoeken in uiteenlopende richtingen wijzen kan te maken hebben met de gehanteerde rekenmodellen"(*Van Dam e.a., 2006, p. 30). Niettemin is de overheersende gedachte dat op de lange termijn werkgelegenheid in een regio, als gevolg van demografische krimp (hetzij vanwege het gebrek aan voldoende arbeidskrachten in een regio, hetzij vanwege een te geringe lokale afzetmarkt) zal verdwijnen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de mate van economische krimp en de mogelijke gevolgen in grote mate worden bepaald door de economische structuur van de regio en de ligging ten opzichte van andere regio's. Zo zal de kans op economische krimp minder groot zijn in krimpende regio's die omringd worden door groeiregio's. Het Gooi vormt hiervan een goed voorbeeld. De bevolking van de gemeenten Hilversum, Laren en Bussum is de afgelopen decennia behoorlijk gedaald. Toch hebben deze gemeenten het in economisch opzicht, mede door de mediasector, het de laatste jaren goed gedaan. Het is dus niet met zekerheid te stellen dat regio's die demografische gaan krimpen ook automatisch te maken zullen krijgen met economische krimp (Van der Gaag e.a., 1999). Dit hangt als gezegd, van meer dan alleen demografische factoren af.

### *2.2.5 Gemeentelijke financiën*

In welke mate en op welke manier beïnvloedt krimp de financiële handelingsruimte en het handelen van lagere overheden? In de discussies over demografische krimp en zijn gevolgen wordt vraagstuk volgens Derks e.a. (2006) telkens weer door gemeentelijke bestuurders en beleidsmakers, als probleempunt naar voren gebracht. Om deze vraag te beantwoorden moet worden nagegaan welke invloed demografische veranderingen hebben op de inkomsten van gemeenten. Gemeentelijke inkomsten bestaan uit het een algemene uitkering uit het Rijksgemeentenfonds, specifieke uitkeringen van het rijk, lokale belastingen, inkomsten uit bedrijvigheid en grondexploitatie en overige rijkssubsidies (Derksen & Schaap, 2006). Voor elk van deze inkomstenbronnen zal het effect van demografische ontwikkelingen kort worden beschreven.

Het Rijksgemeentefonds vormt de belangrijkste inkomstenbron voor Nederlandse gemeenten. Sinds het verdeelsysteem hiervan in de tweede helft van de jaren negentig is veranderd, zijn de sociale structuur en geografische kenmerken van de gemeenten (en niet langer hun bevolkingsomvang) bepalend voor de hoogte van de uitkeringen uit het fonds. Het inwonersaantal is dus slechts een van de verdeelsleutels. Naast Variabele kenmerken, zoals de aantallen bijstandsgerechtigden, inwoners met een laag inkomen, ouderen, jongeren en minderheden spelen ook constanten als de oppervlakte land en bebouwde kom een belangrijke rol. Dit betekent, anders dan gemeenten zelf nog wel suggereren, dat krimp van de bevolking nauwelijks effect heeft op de uitkering van het gemeentefonds (Derksen & Schaap 2006). Het Rijk beoogt met het gemeentefonds gemeenten een gelijke handelingspositie te verschaffen bij het realiseren van een voldoende voorzieningenniveau. Vooralsnog zijn er geen signalen dat krimpgemeenten ten opzichte van groeigemeenten door het gemeentefonds benadeeld worden.

De opbrengsten uit lokale belastingen vormen slechts een bescheiden deel van de gemeentelijke inkomsten. Daar komt bij dat in Nederland demografische ontwikkelingen nauwelijks invloed hebben op de lokale belastingopbrengsten. Alleen de afvalstoffenheffing is gebaseerd op het aantal inwoners. Wél spelen de waarde van de woning (Wet Onroerende Zaken (WOZ)) en het waterverbruik een belangrijke rol bij de bepaling van de hoogte van het lokale belastingtarief. De gemeentelijke inkomsten kunnen dus indirect door demografische krimp getroffen worden. Wanneer krimp namelijk leidt tot leegstand en waardedaling van woningen kan de WOZ-waarde dalen, hetgeen de Onroerendezaakbelasting (OZB) doet afnemen. Dit indirecte effect zal echter nauwelijks gevolgen voor de financiële handelingsruimte van gemeenten (Derksen & Schaap 2006).

De derde inkomstenbron voor gemeenten bestaat uit specifieke uitkeringen die het rijk verstrekt aan lagere overheden ter dekking van de kosten van een bepaalde taak. Bestedingsbinding is hierbij kenmerkend voor een specifieke uitkering. Dit betekent dat het geld niet mag worden aangewend voor andere doeleinden dan die door het rijk zijn vastgesteld (Van Dam e.a., 2006). De verdelingsregeling van het gemeentefonds is vaak te grof om met allerlei specifieke of veranderende lokale situaties rekening te kunnen houden. Specifieke uitkeringen zijn instrumenten om financiële middelen zo neutraal mogelijk over de lagere overheden te verdelen, hoewel men in de praktijk ze vaak ziet als een middel om gemeenten tot een bepaalde beleidslijn of handeling te bewegen (Van Dam e.a., 2006). Omdat de hoogte van deze uitkering vooral afhangt van de bestuurslast en de taakverdeling tussen het rijk en de decentrale overheid, valt moeilijk te beoordelen welke invloed demografische ontwikkelingen daarop zullen hebben.

Inkomsten uit de grondexploitatie vormen een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten. Sinds 1989 mogen gemeenten winst maken op hun grondtransacties, en daardoor zijn de gemeentelijke inkomsten flink gestegen (Segeren, Needham & Groen, 2005). De verschillen op dit gebied zijn echter groot doordat de verdiencapaciteit uit de grond afhankelijk is van zowel locatie als de nieuwbouwafspraken met het rijk. Veel nieuwbouwmogelijkheden en hoge woningprijzen bieden groeigemeenten in bijvoorbeeld de Randstand dus de mogelijkheid om veel geld te verdienen. Krimpgemeenten in de perifere gebieden hebben deze uitgangspositie niet en zullen daarom ook minder inkomsten uit grondexploitaties genereren. Daarbij komt dat het voeren van een actief grondbeleid de nodige risico's met zich mee brengt. Wanneer er namelijk sprake is van overcapaciteit kunnen gemeenten in de financiële problemen raken. Het spreekt voor zich dat krimpgemeenten, meer nog dan groeigemeenten als gevolg van een afnemende vraag, te maken zullen krijgen met een overcapaciteit. Dit heeft leegstand en waardedaling tot gevolg. Hierdoor lopen de gemeenten niet alleen het risico dat ze verlies lijden bij de grondtransacties maar ook dat de opbrengsten uit de gemeentelijke heffingen (OZB) zullen dalen. De opbrengsten uit de OZB zijn namelijk gekoppeld aan de verkoopwaarde, die in het geval van overaanbod zal afnemen (Derksen & Schaap 2006). Dit betekent echter niet dat krimpgemeenten niet vasthouden aan het actieve grondbeleid. Wanneer het beleid namelijk wél succesvol uitpakt dan kan het flinke opbrengsten genereren, die de gemeenten goed kunnen gebruiken om de nodige en kostbare herstructurering te kunnen bekostigen (Van Dam e.a., 2006).

Het rijk beïnvloedt tenslotte ook de verdiencapaciteit van gemeenten door middel van woningbouwafspraken en subsidies. Het ministerie van VROM bepaalt namelijk hoeveel nieuwbouw er komt en ook waar deze gerealiseerd moet worden. De minister van VROM heeft met elke provincie een convenant woningbouwafspraken voor de periode 2005 tot 2010 afgesloten. Hierin staan afspraken over het aantal te bouwen nieuwbouwwoningen en daarmee samenhangende voorzieningen. Bij de toewijzing van de woningbouwprogramma's baseert VROM zich op bevolkings- en woningbouwprognoses. Nu blijken deze prognoses voor het merendeel van de krimpgemeenten echter vrij 'optimistisch' te zijn (Van Dam e.a., 2006). Voor de betreffende gemeenten lijkt het dan ook verstandig de nieuwbouwplannen of te faseren of simpelweg niet uit te voeren. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten hiertoe moeilijk te bewegen zijn. Als gezegd leveren de gronduitgifte voor nieuwbouwlocaties veel geld op, wat gemeenten gezien hun nijpende situatie goed kunnen gebruiken. Daar komt bij dat gemeenten die hun woningbouwafspraken niet nakomen, gekort worden op hun Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS). Deze subsidie verleent het rijk de provincies ter stimulering van de woningbouwproductie. De hoogte van de subsidie is gebaseerd op het aantal gerealiseerde woningen. Hoe meer woningen een gemeente realiseert des te meer geld ze ontvangt (Verwest e.a., 2008). Gemeenten die minder woningen realiseren dan was afgesproken kunnen op hun uitkering worden gekort of moeten verleende voorschotten teruggeven. Het feit dat krimpende regio's goede redenen hebben om de woningbouwafspraken niet na te komen, speelt hierbij geen rol.

Het effect van bevolkingsafname op de inkomsten van gemeenten (uit het Rijksgemeentenfonds, de lokale belastingen en de specifieke uitkeringen) lijkt beperkt. Met uitzondering van de afvalstoffenheffing is geen enkel lokaal belastingtarief gebaseerd op het aantal inwoners. Krimp zorgt er wel voor dat de mogelijkheden voor krimpgemeenten om hun inkomsten aan te vullen met opbrengsten uit de grondexploitatie gering zijn. Hierdoor zullen de inkomstenverschillen tussen groeiende en krimpgemeenten toenemen. Daar komt bij dat het rijksbeleid via woningbouwafspraken sterk bepalend is voor de verdiencapaciteit van gemeenten. Het huidige subsidiestelsel voor woningbouwproductie zet aan tot groei. Zo stimuleert het BLS provincies, stedelijke regio's, en gemeenten om te groeien. Het ontmoedigt krimpende gemeenten om hun woningbouwprogramma aan te passen aan de huidige ontwikkelingen. Krimpende regio's die hun woningbouwafspraken immers niet nakomen worden financieel gestraft en op hun uitkering gekort.

Kortom, de financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten geven geen aanleiding te veronderstellen dat het financiële systeem zelf de bestuurders van gemeenten zou aanzetten alleen maar te willen groeien. Het zijn de verstedelijkingsafspraken tussen rijk, provincie en gemeenten, die daarentegen wel als een groeistimulans voor krimpgemeenten gezien kunnen worden. Verstedelijking in met name uitbreidingslocaties levert de gemeenten namelijk veel geld op.

### 2.3 Krimp in Nederland in Europees perspectief

In de voorgaande paragrafen zijn de oorzaken en – mogelijke – gevolgen van krimp in Nederland behandeld. Om echter een volledig beeld te krijgen van de achtergronden van de krimp in Nederland is het belangrijk om de Nederlandse situatie in een internationaal perspectief te plaatsen.

Demografische krimp is nieuw in Nederland, maar niet in de wereld of voor Europa. *"Indien de bevolkingsgroei in Nederland afneemt en rond 2035 om zou slaan in krimp, zou dit in de Europese context een weinig opzienbarende ontwikkeling zijn"* (Van Dam e.a., 2006, p. 60). Sommige landen in Europa hebben nu al te maken met een teruglopende bevolkingsomvang. Vooral in Oost-Europa is de bevolkingsdaling, als gevolg van het extreem lage vruchtbaarheidscijfer en het negatieve migratiesaldo, opvallend hoog. Door de val van de communistische regimes en de opening van de nationale grenzen zijn veel Oost-Europeanen naar West-Europa getrokken. De huidige krimp in Oost-Europa staat in scherp contrast met de voorspelde krimp in Nederland. Volgens prognoses van het CBS zal de Nederlandse bevolking namelijk vanaf het moment dat de daadwerkelijk krimp op zal treden tot en met 2050 met nog geen 1 procent krimpen. In dat geval zou Nederland in 2050 16.9 miljoen inwoners kennen, wat nog altijd meer is dan de huidige 16.3 miljoen. De bevolking in de Oost- en ook de Zuid- Europese landen zal daarentegen op korte termijn wel afnemen. Demografische krimp doet zich op dit moment dus niet in alle Europese landen voor en ook zullen in de nabije toekomst niet alle landen hiermee te maken krijgen.

De bevolkingsontwikkeling op schaal van Europese regio's verschilt onderling nog velen malen sterker. Opvallend hierbij is dat de krimp die zich bijvoorbeeld in Nederland heeft voorgedaan in Limburg en Groningen in het niets vallen bij de krimpgebieden in de meeste andere Europese Landen. De meeste Europese landen hebben meerdere regio's waar de bevolking de afgelopen jaren is gekrompen: bijna een derde van de Europese regio's heeft te maken gehad met demografische krimp. Veel van deze krimpende regio's zijn relatief landelijk, dunbevolkt en liggen afgelegen. Krimp komt daarnaast ook voor in oude industriële regio's zoals in Groot-Brittannië. In deze laatste gevallen is krimp vaak het gevolg van economische krimp. Er zijn binnen en buiten Europa voldoende sprekende voorbeelden waar het verdwijnen van sterke economische sectoren of bedrijfstakken, zoals industrie, landbouw of tuinbouw, demografisch krimp als gevolg kenden; Detroit (auto-industrie), Pittsburgh (zware industrie), de Borinage (kolenmijnbouw), Glasgow en Newcastle (scheepsbouw). Het is duidelijke dat gebieden met slechts één sterke economische pijler kwetsbaar bleken. De teloorgang van de betreffende sectoren heeft in deze regio's geleid tot massale werkloosheid en soms tot een grootscheepse migratie, welke vaak ook een selectief karakter had (naar leeftijd en opleiding).

Ook in Nederland zijn voorbeelden te vinden van regio's die vroeger sterk gedomineerd werden door één specifieke bedrijfstak; Twente (textielindustrie), Zuid-Limburg (mijnbouw) en de Veenkoloniën (akkerbouw en agro-industrie). Deze gebieden werden met name in de jaren zestig van de vorige eeuw geconfronteerd met het verdwijnen van arbeidsplaatsen. De economische krimp is deze regio's heeft echter niet direct geleidt tot demografische krimp en van massale ontvolking was al helemaal geen sprake. Zo groeide de bevolking in Zuid-Limburg in de jaren zestig juist met ongeveer 10 procent, hoewel door de sluiting van de mijnen ongeveer 50.000 arbeidsplaatsen verdwenen (Van

Dam e.a., 2006). De relatie tussen economie en demografie in Nederland is dus niet zo eenvoudig te verklaren als bijvoorbeeld in Amerika. Zo worden zogenaamde werkgelegenheidsschokken in Nederland (voor zo'n driekwart) via participatieveranderingen opgevangen en niet via migratie, zoals in de Verenigde Staten het geval is. Het participatievermogen op deze schokken vormt een mogelijke verklaring voor het uitblijven van grootschalige demografische krimp in de regio's die te maken kregen met stagnatie (Van Dijk, 2001). De reactie op werkgelegenheidsschokken verschilt in Nederland echter wel per regio. In het noorden leidt een negatieve economische schok namelijk eerder tot werkloosheid dan tot veranderingen in de arbeidsparticipatie. Landelijk geldt precies het omgekeerde. Bovendien reageert men in het noorden vaker dan in de rest van het land op dergelijke schokken in de vorm van migratie. Niettemin vormt ook in het noorden migratie niet het belangrijkste aanpassingsmechanismen (Van Dam e.a., 2006). Negatieve schokken in de werkgelegenheid in een bepaalde regio hoeven dus niet perse te leiden tot ontvolking. Dit heeft te maken met het stelstel van sociale zekerheid, waardoor mensen altijd kunnen rekenen op een inkomen. Daarnaast is in Nederland geprobeerd werkgelegenheid te creëren in regio's die te maken kregen met een groot banenverlies, onder meer door het verplaatsen van rijksdiensten en het bieden van fiscale prikkels om bedrijven aan te trekken. Ten slotte spelen ook de relatief korte afstanden in Nederland een rol. Verlies van werk leidt daardoor niet noodzakelijk tot verhuizen. Anders dan in de Verenigde Staten is de belangrijkste aanpassing op de arbeidsmarkt in Nederland dan ook pendel en niet migratie (Van Dijk, 2001).

### 2.4 Conclusie

Nederland zal vanaf 2035 te maken krijgen met een langzaam teruglopend bevolkingsaantal. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de blijvend lage vruchtbaarheid, de toenemende sterfte (de babyboomgeneratie komt te overlijden) en het bescheiden positieve migratiesaldo. Gezien de onzekerheid in de prognoses ten aanzien van de internationale migratie en de vruchtbaarheid en sterfte, valt bovendien niet uit te sluiten dat deze demografische krimp al enkele jaren eerder zal inzetten. Demografische krimp betreft overigens niet alleen krimp in omvang maar ook in samenstelling van de bevolking.

Al verscheidene jaren is er in een aantal regio's in Nederland sprake van teruglopende bevolkingsaantallen. Deze krimp is echter niet nieuw en heeft zich ook in het verleden al in verschillende regio's en gemeenten voorgedaan. Meestal kon deze afname worden verklaard door de toenemende huishoudensverdunning: niet het aantal huishoudens nam af, maar het gemiddeld aantal personen per huishouden. Bij een gering groeiende of stabiel blijvende woningvoorraad leidt dit op een lager ruimtelijke schaalniveau (regio, gemeente) tot een bevolkingsafname. Andere oorzaken van krimp zijn –selectieve- migratie en een afnemende vruchtbaarheid.

Vanuit een internationaal perspectief gezien is deze huidige en aanstaande demografische krimp in Nederland bescheiden en sommigen stellen zelfs dat het te verwaarlozen is. Demografische krimp doet zich in Europa met name voor in Oost- en Zuid-Europa en grote delen van Scandinavië.

De tot nu toe gevoerde discussies over de – ruimtelijke - gevolgen van demografische krimp gaan vrijwel uitsluitend over de gevolgen van een afname van de totale bevolking en worden gekenmerkt door extreme verwachtingen, in zowel negatieve als positieve zin, en eenvoudige redeneringen. Uit deze paragraaf blijkt echter dat de ruimtelijke gevolgen van krimp beperkt zijn. Demografische ontwikkelingen, zoals teruglopende bevolkingsaantallen, hebben meestal niet meer dan een versterkend effect op ruimtelijke ontwikkelingen. De fixatie op bevolkingsaantallen alleen, wordt daarom ook als zinloos ervaren. De ruimtelijke effecten van een verandering in het aantal huishoudens of de samenstelling van de bevolking zijn al veel significanter, vooral met het oog op de woningmarkt en de woonomgeving. Het feit dat deze conclusie wordt getrokken betekent niet dat krimp geen ruimtelijke gevolgen kent. Demografische krimp (vooral bij terugloop van het aantal huishoudens of een verandering van de bevolkingssamenstelling) kan op lager schaalniveaus, zoals, wijken, dorpen, steden en regio's, op het gebied van leefbaarheid flinke gevolgen hebben. Bovendien kan er in dit geval sprake zijn van een zelfversterkend effect. Wel is het belangrijk om de gevolgen ook de positieve (ontspannen woningmarkt, verdunning, vergroening en ontstedelijking), te relativeren. "*Krimp kan niet worden beschouwd als een doemscenario, maar al evenmin als een hoera-scenario"* (Van Dam e.a., 2006, p. 124).

# 3. Regionale Samenwerking

*Demografische krimp vraagt om een omslag van de groeigedachte naar een krimpgedachte en van kwantiteit naar kwaliteit. Een omslag die voor beleidsmakers en bestuurders in Nederland moeilijk te maken is. Ze realiseren zich wel dat krimp een andere aanpak vereist, maar weten nauwelijks welke opties er zijn. Op zich een opmerkelijke constatering. De laatste jaren is er immers veel aandacht uitgegaan naar demografische krimp en er zijn verschillende handvatten aangereikt om met krimp om te gaan. Men dient dus op de hoogte te zijn van het feit dat krimp niet bestreden kan worden maar dat er op een geschikte manier mee omgegaan moet worden. Een van de aanbevelingen die in menig rapport, artikel of onderzoek terug te vinden is, is regionale samenwerking tussen krimpgemeenten. Regionale samenwerking vormt dé sleutel tot een geschikte aanpak van demografische krimp. In dit hoofdstuk wordt besproken waar de huidige aanpak van krimp uit bestaat en waarom samenwerking tussen krimpgemeenten als de voornaamste voorwaarde voor een effectieve aanpak wordt gezien. Om dit geheel in een bredere context te plaatsen worden daarnaast de achtergronden van intergemeentelijke samenwerking in Nederland weegegeven.*

### 3.1 Demografische krimp op de agenda

Regionale samenwerking tussen gemeenten vormt, als gezegd in vrijwel ieder rapport over krimp één van de belangrijkste aanbevelingen. Waarom dit het geval is en waar deze samenwerking uit moet bestaan is moeilijk te plaatsen wanneer er geen duidelijk beeld is van de huidige aanpak omtrent demografische krimp. Welke stappen zijn er al ondernomen om de gevolgen van krimp aan te pakken en de ongewenste effecten te beperken?

*"Omgaan met bevolkingsdaling vergt bewustwording bij betrokken partijen en erkenning dat bevolkingsdaling een onomkeerbaar proces is. De bestuurlijke aanpak moet niet gericht zijn op het tegengaan van de afname van bevolking of aantal huishoudens."* (Rijk, VNG & IPO, 2009, p. 6)

Bovenstaand citaat is afkomstig uit de conclusie van het 'interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling'. Een rapport dat door een samenwerking van het rijk (Ministerie van VROM en BZK), VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten en IPO (Interprovinciaal Overleg) is opgesteld. Een conclusie die tot enkele jaren geleden – en in verschillende gemeenten nu nog- door bestuurders moeilijk te accepteren was. Demografische krimp roept bij velen een negatieve associatie op en men probeert zich in eerste instantie dan ook te verzetten en gaan op zoek naar oplossingen die de daling tegen gaan. Derks e.a. (2006) constateren gedragsreacties die vergelijkbaar zijn met een rouwproces: eerst zijn er de ontkenning en afwijzing, daarna volgt het verzet, en tenslotte de acceptatie.

De gemeente Delfzijl is een goed voorbeeld van een Nederlandse gemeente die een dergelijk proces heeft doorgemaakt. De bevolkingsdaling in Delfzijl speelt al vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw. De gemeente telde begin jaren negentig nog 31.000 inwoners, eind negentig waren dit er rond de 29.000. De eerste reactie was renovatie, beperkte sloop, veel nieuwbouw en een publiciteitscampagne. Dit alles met achterliggende gedachte een bescheiden groei te realiseren. Rond het jaar 2000 werd het gemeentebestuur en anderen duidelijk dat deze aanpak niet ging helpen. De bevolkingsdaling zette door en het imago van de stad verslechterde, en dus werd er gekozen voor een nieuwe aanpak. In plaats van een groeiscenario ging men nu van een zogenaamd 0 scenario uit. Er werd een masterplan opgesteld waarin centraal stond dat er meer woningen werden gesloopt dan gebouwd en dat de samenstelling van de woonvoorraad ging veranderen. Een grote hoeveelheid huurwoningen in de stedelijke kern zou worden gesloopt en naast renovatie zouden er slechts enkele koopwoningen worden gebouwd. Om de stad een algehele kwaliteitsimpuls te geven werd er tenslotte ook in nieuwe openbare ruimte geïnvesteerd. Nadat in 2007 uit verschillende onderzoeken bleek dat de bevolkingsdaling in Delfzijl een nog grotere vlucht zou nemen en een onomkeerbaar proces bleek - de bevolking was inmiddels gedaald tot ongeveer 26.000 en de verwachting was dat dit rond 2030 op of onder de 20.000 zou liggen - werd er een zogenaamde nota krimp opgesteld. In de nota staan 31 punten waarop door de gemeente actie moet worden ondernomen en welke vertaald moeten worden naar concrete plannen en projecten. Het uitgangspunt van de nota was ditmaal gebaseerd op het krimpscenario en daarmee lijkt de gemeente Delfzijl de denkomslag te hebben gemaakt van de groeigedachte naar de krimpgedachte.

Uit het bovenstaande voorbeeld blijkt dat de eerste voorwaarde voor een denkomslag van groei naar krimp, bewustwording en acceptatie is. Gemeenten moeten zich er van bewust zijn en accepteren dat men het beleid moet baseren op krimp en een toenemende bevolkingsdaling. Het maken van deze omslag is voor veel gemeenten, zoals uit bovenstaand voorbeeld blijkt, complex. *"De krimp van een gemeente wordt al gauw gezien als het gevolg van falend bestuur, waardoor de status van zowel de bestuurder als de gemeente afneemt"* (Verwest e.a., 2008, p. 41). "*Planning for decline schijnt voor niemand een natuurlijke zaak te zijn. Men klampt zich vast aan de gedachte dat neergang van voorbijgaande aard is en onderkent de mogelijkheden van planning for decline niet"* (Poel e.a. 2008, p. 28). Niettemin is het met het oog op de nabije toekomst van belang dat Nederlandse gemeenten de denkomslag naar krimp naar behoren kunnen maken. Meer dan de helft van de gemeenten krijgt immers te maken met een bevolkingsdaling. Om gemeenten te ondersteunen bij het bevorderen van bewustwording en het accepteren van krimp, heeft het kabinet in 2009 het onderwerp bevolkingsdaling actief opgepakt. Van Dam e.a. benadrukken in hun rapport (2006) al de noodzaak van betrokkenheid vanuit de rijksoverheid. Onderstaand citaat geeft aan dat de omgang met demografische krimp om 'nieuw' beleid vraagt.

> Vooralsnog is zowel het nationale ruimtelijke als het aanverwante beleid gebaseerd op groei. Het huidige (nationale) ruimtelijke beleid is sterk gericht op groei en niet op krimp. Aangezien demografische krimp in het verschiet ligt moet het huidige beleid tegen het licht worden gehouden. (…)Ook in 'Den-Haag' dienen derhalve de denkkaders te worden aangepast en moet de kennis worden vergroot van situaties van krimp, en de mogelijke ruimtelijke gevolgen

> en beleidsconsequenties daarvan. Daarbij kunnen de ervaringen in verschillende krimpregio's en krimpgemeenten in Nederland als inspiratiebron dienen. (Van Dam e.a. 2006, p. 196)

De rijksoverheid heeft zich met name in gezet op de –politieke- agendavorming rondom demografische krimp. Zo heeft het in samenwerking met de provincie Limburg en VNG het 'Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) opgericht en de Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte opgesteld (Regioplan, 2009). Het meest in het oogspringende initiatief is echter de aanstelling van het zogenaamde Topteam Krimp (2009). Op verzoek van minister Van der Laan en staatssecretaris Bijleveld heeft dit Topteam, bestaande uit de heren Dijkstal en Mans, adviezen uitgebracht over de aanpak van de krimpproblematiek in de krimpregio's Parkstad Limburg en Noordoost Groningen. Het team heeft drie doelstellingen:

- Het bevorderen van bewustwording en het gevoel van urgentie; omslag in denken en doen van groei naar krimp en van ontkenning naar erkenning.
- Het formuleren van aanbevelingen voor het oplossen van problemen op korte termijn.
- Het ontwikkelen van een perspectief en het voorstellen van structurele oplossingen voor de lange termijn.

Op het eerste gezicht lijken deze doelstellingen te botsen met de krimpregio's waar ze in eerste instantie op van toepassing zijn. Parkstad Limburg heeft immers al bijna 15 jaar te maken met krimp en is er niet meer langer sprake van ontkenning door de regio. Sterker nog men accepteert de demografische ontwikkelingen als gegeven en geeft aan te willen anticiperen op gebieden als onderwijs, wonen, zorg en arbeidsmarkt. Daar komt bij dat binnen Parkstad Limburg al sprake is van een vorm van regionale samenwerking tussen de betreffende gemeenten."*Bij het anticiperen en reageren op regionale krimp is regionale afstemming van nieuwbouw- en herstructureringsactiviteiten van groot belang. (…) Parkstad Limburg is een goed voorbeeld. Hier zijn niet alleen de genoemde partijen maar ook makelaars en zorgaanbieders bij de regionale visievorming betrokken"* (Verwest e.a., 2008, p. 26). Niettemin is Parkstad Limburg voor het Topteam leidend geweest bij de adviesvorming omtrent krimp, hier zijn verschillende redenen voor. Het type krimp waarop het Topteam zich richt komt op dit moment (in deze mate) enkel voor in Noordoost Groningen en Parkstad Limburg. Er is hier sprake van substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling, op regionaal schaalniveau (waarbij stedelijke gebieden – Parkstad Limburg- onderdeel kunnen uitmaken van die regio) en welke grote consequenties heeft voor het voorzieningenniveau en het economische perspectief van de regio. Daarnaast, en dat is wellicht de voornaamste reden, hadden Parkstad en de minister beiden behoefte aan advies omtrent krimp. Dit betekent dat ondanks dat Parkstad de denkomslag reeds heeft gemaakt en ook een samenwerkingsvorm is aangegaan met de betreffende gemeenten, er nog altijd onduidelijkheid bestaat over de daadwerkelijke aanpak van krimp. Zonder nu te ver in te gaan op de situatie in Parkstad Limburg zit de metaforische 'pijn' volgens het Topteam met name in de huidige bestuurskracht in de regio Parkstad (Topteam Krimp, 2009).

Naast de verdieping in krimp door verschillende departementen binnen de rijksoverheid - VROM, BZK en WWI hebben ook provincies en gemeenten een actieve bijdrage geleverd aan de agendavorming omtrent demografische krimp. Door middel van prognoses van het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving, verschillende bestuurlijke conferenties en inventarisaties van bijvoorbeeld knellende regelgeving en visies omtrent demografische krimp is het verschijnsel zo uitgebreid mogelijk benaderd en uiteengezet. De uitkomsten die gegenereerd zijn uit deze verschillende initiatieven, aangevuld met onderzoeken van het Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, zijn samengebundeld in het interbestuurlijke actieplan bevolkingsdaling 'Krimpen met Kwaliteit'. Dit actieplan is, als gezegd, door de ministeries van VROM en BZK, VNG en het IPO in het najaar van 2009 aangeboden aan de Tweede Kamer. In het plan wordt omschreven wat de gevolgen zijn van bevolkingsdaling, er wordt een visie gegeven op de rol van gemeenten, provincies en het rijk en het plan bevat acties waarmee gemeenten, in samenspraak met de provincie en andere gemeenten in de regio aan de slag kunnen. Het gaat dus niet enkel om het adresseren van problemen, maar vooral om regio's in staat te stellen om de kansen en uitdagingen die demografische krimp biedt zo goed mogelijk te benutten.

De agendavorming omtrent demografische krimp beperkt zich niet tot alleen Nederlandse gemeenten en regio's, maar kijkt ook naar omliggende landen. Uit het vorige hoofdstuk bleek immers dat krimp een grensoverschrijdend probleem is. In dit verband heeft Regio Twente, om op een goede manier te reageren op bevolkingskrimp, in 2008 het initiatief genomen voor het project DC Noise (Demographic change: New Opportunities In Shrinking Europe). In het project wordt door negen partners in de vijf Noordzeeregio- landen samengewerkt. Dat zijn Regio Twente (trekker), provincie Zeeland en provincie Groningen in Nederland, de provincies West en Oost Vlaanderen in België, Samenwerkingsverband Sørlandet in Noorwegen, de stad Hamburg en de regio Bremen in Duitsland en de Universiteit van Abertay Dundee in Schotland. De basis voor het vierjarig project (2008-2011) vormen enkele pilots. Deze pilots hebben betrekking op de woningmarkt, de arbeidsmarkt, onderwijs en voorzieningen. Meedoen in dit transnationale project biedt voor de regio de mogelijkheid om ideeën uit te wisselen, nieuw beleid en 'best practices' uit te proberen en passende strategieën te ontwikkelen die relevant zijn voor de regio's in Europa. Het helpt om demografische veranderingen op de bestuurlijke agenda's te krijgen en het biedt financiële ondersteuning om te kunnen experimenteren en creatieve oplossingen te vinden. Dat betekent ook een omslag in het denken, van groei naar stabilisatie of krimp; investeren in kwaliteit, in plaats van kwantiteit. Belangrijk doel van het project is om te zorgen dat de verschillende regio's zijn voorbereid op de demografische veranderingen in de toekomst. Dat betekent weten om te gaan met de negatieve consequenties van die veranderingen en tegelijkertijd voordeel doen met de nieuwe mogelijkheden. Om dit doel te bereiken zijn er vier belangrijke deelopgaven die dienen te worden gerealiseerd, te weten:

1. Zowel publieke als private partijen bewustmaken van de demografische veranderingen die zich voordoen en de consequenties daarvan voor allerlei maatschappelijke ontwikkelingen en het bevorderen van samenwerking.

2. Demografische ontwikkelingen inzichtelijk maken en oplossingsrichtingen ontwikkelen en dan in het bijzonder in relatie tot de arbeidsmarkt, voorzieningen en wonen;
3. Ontwikkelen en implementeren van strategieën, demonstratie projecten en concrete acties;
4. Leren van elkaars ervaringen, resultaten en best practices en deze verspreiden in de Noordzee regio. Naast inzicht voor de eigen organisaties zullen de resultaten ook gebruikt worden om beleid op nationaal en Europees niveau te beïnvloeden.

Figuur 3.1: Partners van DC Noise *(DC Noise, 2008)*

In Twente vinden de pilots 'Innovative housing' en 'Demographic change and the labour market for higher educated' plaats. Met het pilot-project 'Innovatieve woonvormen' wil Regio Twente een beter inzicht krijgen in de gevolgen van de demografische veranderingen op de woningmarkt. Ook het bedenken van praktische oplossingen om op deze gevolgen in te kunnen spelen is doel van de pilot. Men wil gemeenten, marktpartijen, de nationale overheid, woningcorporaties en zorginstellingen en uiteindelijk het brede publiek laten inzien dat de demografische veranderingen belangrijk zijn voor de toekomstige ontwikkelingen op de woonmarkt. Op welke manier zijn innovatieve woonvormen bruikbaar bij de demografische veranderingen op lokaal, regionaal en nationaal niveau. In de pilot worden nieuwe woonconcepten getest en toegepast.

Een consequentie van demografische veranderingen in periferie regio's, zoals Twente, is dat niet alleen de bevolking daalt, maar ook de beroepsbevolking. Kernregio's hebben het voordeel dat ze een grote aantrekkingkracht hebben op arbeidskrachten uit andere regio's en daardoor beter in staat zijn hun (beroeps)bevolking op peil te houden. Een specifiek probleem voor periferie regio's vormt daarbij het wegtrekken van hoger opgeleiden, bekend als 'brain drain'. Brain drain wordt versterkt door demografische veranderingen. Hoger opgeleiden zijn het meest mobiele deel van de

beroepsbevolking en hun potentiële arbeidsmarkt is niet alleen de eigen regio maar het hele land. Een belangrijk deel van de brain drain heeft ook nog eens betrekking op het wegtrekken van jonge of net afgestudeerde hoger opgeleiden. Hierdoor neemt de ontgroening in de beroepsbevolking in deze regio's sneller toe dan in de kernregio's. De Universiteit Twente, Regio Twente en Career Center Twente buigen zich samen over dit vraagstuk voor Twente. Vanuit de pilot 'demografische veranderingen, hoger opgeleiden en de arbeidsmarkt' wordt naar universele oplossingen gezocht. Hoe hiermee om te gaan zodat we in de toekomst ook nog verzekerd zijn van voldoende goed opgeleide arbeidskrachten. Uitgangspunt van beide projecten is dat ze anticiperen op de demografische verandering die de regio zal ondergaan. Doel is om uiteindelijk te komen tot een universeel concept dat overal toepasbaar is.

Uit het voorgaande blijkt dat politieke en maatschappelijke belangstelling voor demografische krimp groeit. De agendering van het thema, het creëren van de gewenste denkomslag en het aanreiken van mogelijke oplossingen en strategieën vormt de basis van de huidige aanpak van demografische krimp. Een opmerkelijke constatering als men zich bedenkt dat de eerste onderzoeken, prognoses en rapporten over de mogelijke omvang en –ruimtelijke- gevolgen van krimp reeds in 2006 zijn verschenen. Mede hierdoor heeft slechts een aantal gemeenten de noodzakelijke denkomslag –beperkt- gemaakt van het groeidenken naar de krimpgedachte. Enkel in de regio's die al enkele jaren te maken hebben met krimp – in combinatie met huishoudensdaling – heeft het merendeel van de gemeenten het verzet tegen krimp achter zich gelaten. Parkstad Limburg en Noordoost Groningen zijn de meest sprekende voorbeelden van regio's die het meest ver zijn in de denkomslag en door middel van aangepast beleid de gevolgen en effecten van de bevolkingsafname proberen te beperken. Zij doen hier echter al ongeveer 15 jaar over en de vrees bestaat dat dit voor de overige gemeenten in Nederland te lang is. Met name de tegenstelling tussen groei- en krimpgemeenten zal toenemen waardoor de concurrentie tussen gemeenten verder aangescherpt zal worden. Een citaat uit het rapport 'Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2008) geeft de ernst van dit 'mogelijke' verschijnsel weer.

> Op kleinere schaal beconcurreren gemeenten en regio's elkaar nu al om inwoners. In krimpende regio's zijn groeistrategieën echter onverantwoord. Bouwen in een krimpende regio om meer inwoners aan te trekken leidt tot concurrentie tussen gemeenten. De groei van de een gaat ten koste van de ander, Uiteindelijk is het resultaat leegstand in het minst aantrekkelijke deel van de woningvoorraad. (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2008, p. 35)

Naast de lange tijd die nodig was om de omslag naar de krimpgedachte te maken, het zogenaamde rouwproces: ontkenning, verzet, berusting en actie, is de huidige aanpak in de genoemde krimpregio's ook verre van optimaal. Men maakt beleid dat gebaseerd is op krimp en gaat samenwerkingsverbanden aan, maar zijn hier verder nauwelijks uniek in. Dit betekent dat de aanpak overal hetzelfde lijkt (Van Dam e.a., 2006). Vrijwel alle krimpende gebieden zetten in op het creëren van aantrekkelijke woonmilieus, het aantrekken of stimuleren van nieuwe bedrijvigheid en het

aantrekken van ouderen. Dit is opmerkelijk omdat demografische krimp meerdere verschijningsvormen, schalen en tempi kent. Het reageren of anticiperen op demografische krimp en zijn ruimtelijke effecten vereist dus niet zozeer generieke beleidsmaatregelen, maar lokaal en regionaal maatwerk. Een constatering die, kijkend naar het DC-Noise project, als tegenstrijdig kan worden ervaren. In dit project streeft men immers naar mogelijke universele uitkomsten die kunnen worden toegepast op de verschillende krimpregio's in binnen- en buitenland.

### 3.2 Regionale samenwerking als sleutel

*"Terugkerende kenmerken van een goede aanpak zijn een bovenlokale samenwerking uitgaande van een integrale visie op de regio, gefaciliteerd door nieuwe financieringsstromen en (mede) uitgevoerd door gemeente, corporaties en private partijen samen"* (Renooy, de Groen, Klaver, 2009, p. 72).

*"Studies laten zien dat er in andere grenzen moet worden gedacht dan de gemeentelijke. Het gaat over de gemeentegrens en soms ook over provinciale grenzen heen. Gemeenten moeten dus meer samenwerken" (Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, 2009, p. 39).*

*"Krimp doet zich op regionale schaal voor en overstijgt het lokale niveau. Dit betekent dat goede intergemeentelijke samenwerking essentieel is bij het opstellen van regionale plannen en afspraken"* (Rijk, VNG & IPO, 2009, p. 23).

Bovenstaande citaten vormen slechts een kleine greep uit de reeds gepubliceerde rapporten, artikelen en onderzoeken over demografische krimp. In vrijwel al deze publicaties wordt regionale samenwerking als oplossingsrichting, of als noodzakelijke maatregel voor een effectieve aanpak van krimp aanbevolen. Waarom intergemeentelijke samenwerking als dé sleutel wordt gezien om de gevolgen en effecten van demografische krimp te beperken zal in deze paragraaf uit een worden gezet. Aansluitend hierop zal ook onderzocht worden waaruit deze samenwerking dient te bestaan. Welke posities en verantwoordelijkheden dienen gemeenten, provincies en de rijksoverheid in een samenwerkingsverband te nemen?

Regionale samenwerking is in geval van demografische krimp -en zeker wanneer er sprake is van regionale krimp- noodzakelijk (Verwest e.a., 2008). Waar in groeiregio's de gevolgen van gebrekkige regionale afstemming minder ernstig zijn, zijn de gevolgen in krimpgebieden aanzienlijk. In groeiregio's groeien immers alle gemeenten en hebben dus profijt (zij het misschien niet optimaal) van individuele en autonome ruimtelijke investeringen, in het geval van krimp is dit anders. Wanneer krimpgemeenten hun beleid individueel blijven voeren en bijvoorbeeld woningbouwprogramma's onderling niet met elkaar afstemmen, kan dit tot negatieve externe effecten leiden (Van Dam e.a., 2006). Ten eerste worden onrendabele ruimtelijke investeringen en verlieslijdende grondexploitaties veelvuldig genoemd. Deze zijn meestal het gevolg van leegstand, lange verkooptijden en overinvesteringen. Ten tweede ligt bij een gebrekkige regionale samenwerking (vergrote)

concurrentie tussen gemeenten op de loer. Gemeenten proberen zoveel mogelijk inwoners en bedrijvigheid aan te trekken, hetgeen ruimtelijke overinvesteringen, vergelijkbaar met de situatie zoals die in Nederland bekend is ten aanzien van bedrijventerreinen tot gevolg heeft: als gevolg van intergemeentelijke concurrentie is er sprake van een groot overschot aan bedrijventerreinen. Dit betekent dat, aangezien ook de woningmarkt één regionale markt is, woningen die op de ene plek in een krimpregio worden bijgebouwd kunnen leiden tot extra krimp elders in de regio. Dit gevaar wordt in krimpgebieden versterkt door het feit dat veel gemeenten dezelfde doelgroep (senioren, Randstedelingen) op het oog hebben. Wanneer in tijden van krimp veel gemeenten en regio's hun woningbestand zelfstandig blijven uitbreiden, loopt men het risico te bouwen voor aanzienlijke leegstand. Om dit te voorkomen doen gemeenten er verstandig aan om in de eerste plaats hun woningbouw op regionaal niveau af te stemmen; voorzichtig te programmeren; niet alle bestaande bouwplannen in uitvoering te brengen (maar te faseren); de bouwplannen van de nodige flexibiliteit te voorzien; en geen actief grondbeleid te voeren, of op zijn minst de projectontwikkeling (en daarmee de financiële risico's) aan andere marktpartijen over te laten. Hierdoor kan makkelijker op toekomstige ontwikkelingen worden ingespeeld. Beperking van de uitbreiding van de woningvoorraad – een andere manier van omgang met een kleinere woningvraag – houdt overigens niet automatisch een bouwstop in. Ervaringen laten namelijk zien dat een bouwstop de krimp kan versterken (*self-fulfilling prophecy*) (Verwest e.a., 2008). Bovendien kan nieuwbouw nodig zijn voor een kwalitatieve verandering van het aanbod. In aanvulling hierop kan regionale samenwerking een hulpmiddel zijn om tot een grotere bestuurskracht in de regio te komen. Bestuurskracht verwijst naar het vermogen van gemeenten, provincies en het Rijk om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en is cruciaal voor een effectieve aanpak van krimp (Rijk e.a. 2010). Bestuurskracht is ook nodig om de benodigde samenwerking en besluitvorming te realiseren en om een onduidelijke rolverdeling te voorkomen. Dergelijke onduidelijkheid maakt het moeilijker aan de bevolking keuzes uit te leggen die niet direct voor de eigen gemeenschap van een bepaalde gemeente voordeling zijn, maar juist wel de regio als geheel helpen. Hierdoor zou bijvoorbeeld het 'freerider' gedrag uitgelokt kunnen worden waarbij de individuele gemeenten het belang van de inwoners van de eigen gemeente boven het regionale belang stelt. Regionale samenwerking kan hierin dus een hulpmiddel zijn. Het is met het oog op bevolkingsdaling de voornaamste manier om tot een krachtig bestuur te komen.

Een verscherpte concurrentie tussen gemeenten om inwoners en bedrijvigheid heeft naast de negatieve gevolgen echter ook positieve kanten (Van Dam, Verwest & De Groot, 2007). Teneinde krimp te voorkomen of te bestrijden kiezen bijna alle gemeenten, als gezegd, voor strategieën die gericht zijn op het wonen enerzijds en de economie (werkgelegenheid) anderzijds. Vooral het ontwikkelen en stimuleren van een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu (door het ontwikkelen van unieke woonprojecten en nieuwe woonconcepten) wordt door veel gemeenten nagestreefd. Dit met als doel het aantrekken van nieuwe inwoners of op zijn minst het behouden van de huidige inwoners. Dit streven van gemeenten naar kwalitatief hoogwaardige woonmilieus kan, volgens velen, niet anders dan worden toegejuicht. Men stelt dat eindelijk de denkomslag wordt gemaakt van kwantiteit naar kwaliteit, van aanbodgericht naar vraaggericht en van luiheid (het maakt niet uit wat er gebouwd wordt, want de woningen komen toch wel vol) naar activiteit (Van Dam e.a, 2007). Daar komt bij dat

de (vergrote) concurrentie, als gevolg van demografische krimp, de gemeenten verder op scherp stelt en dus verplicht om te blijven investeren in de kwaliteit van wonen en leven. Aan deze strategie, door middel van nieuwe woonconcepten huidige en nieuwe bewoners aan de gemeente te binden, zijn echter ook enkele risico's verbonden. Wanneer een nieuwbouwproject namelijk niet alleen bewoners van buiten maar ook vanuit de eigen regio aantrekt, vergroot dit de concurrentie tussen krimpende gemeenten om dezelfde inwoners. Dit betekent dat zelfs een vorm van 'gezonde' concurrentie voor sommige krimpgemeenten al aanleiding kan vormen om zich wantrouwend naar elkaar toe op te stellen. Om deze redenen krijgt, ondanks de voordelen van een 'gezonde' concurrentie tussen gemeenten, in krimpgebieden regionale samenwerking de voorkeur.

### 3.2.1 Vormen van regionale samenwerking

Het is duidelijk dat demografische ontwikkelingen niet aan gemeentegrenzen gebonden zijn. Daarom is het, als gezegd, noodzakelijk om vanuit een regionaal perspectief naar het vraagstuk te kijken. Een concurrentiestrijd met omliggende gemeenten om bewoners, arbeid en voorzieningen aan te trekken, levert ongewenste situaties op en bovendien is bevolkingsdaling geen zaak van winnaars of verliezers. Dat gevecht kost simpelweg onnodig veel energie (en budget). Veel effectiever is het dus om expertise te bundelen en samen in regionaal verband te kijken hoe zo efficiënt mogelijk om te gaan met de bestaande of toekomstige situatie van demografische krimp. Het aangaan van een regionale samenwerking kan in Nederland op verschillende manieren formeel worden ge'institutionaliseerd.

In de meest verregaande vorm van samenwerking besluiten gemeenten samen te gaan. Gemeentelijke herindeling is één manier om de effectiviteit, efficiëntie en bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten te vergroten. Deze drastische manier van samenwerking lijkt het meest slagvaardig. Taken en bevoegdheden van de losse gemeenten gaan immers geheel over in de nieuwe organisatie. Een regionale aanpak is dan niet afhankelijk van de bereidwilligheid van de individuele gemeenten. Naast de voordelen kent gemeentelijke herindeling echter ook een aantal nadelen. Zo is herindeling politiek en maatschappelijk gevoelig –gemeenten en provincie zijn er vaak geen voorstander van- en er gaan veelal jaren overheen voordat een dergelijke reorganisatie zijn vruchten afwerpt. En tenslotte, de grens verschuift wel, maar verdwijnt niet; er ontstaan nieuwe afstemmingsvraagstukken met andere aangrenzende gemeenten. Functionele regionale samenwerking lijkt, voor gemeentelijke herindeling, daarom in veel gevallen een meer realistisch en pragmatisch alternatief.

Een tweede vorm om tot regionale afstemming te komen is langs de hiërarchische weg via de bovenliggende bestuurslaag (verticale coördinatie). In Nederland is dat de provincie. Zij kan er op toezien dat gemeenten hun ruimtelijk ordeningsbeleid daadwerkelijk afstemmen op de regionaal gemaakte afspraken. De provincie heeft onder bepaalde omstandigheden namelijk de juridische mogelijkheid om in te grijpen in het gemeentelijk beleid en conformiteit met bijvoorbeeld de regionale woningbouwprogrammering af te dwingen. Bij de invoering van de nieuwe Wro heeft de provincie er

een aantal nieuwe instrumenten – middelen- bij gekregen; zoals het inpassingsplan, het projectbesluit, de provinciale verordening en de provinciale aanwijzing. Op deze manier kan de provincie besluiten zelf een bestemmingsplan of inpassingsplan te maken. Dit is echter alleen mogelijk als er sprake is van een provinciaal belang. In Nederland is de regio de Eemsdelta een voorbeeld waarbij men regionale afstemming door middel van verticale coördinatie probeert te bereiken. De provincie Groningen eist bijvoorbeeld dat bepaalde plannen gezamenlijk worden gemaakt. Voorheen deden zij dit door het goedkeuringsbesluit van bestemmingsplannen hieraan te verbinden. Bij de intreding van de nieuwe Wro is dit instrument echter verdwenen en dient men gebruik te maken van de hierboven genoemde middelen. Het nadeel van deze vorm van 'samenwerking' is dat men nauwelijks kan spreken van een vrijwillige intergemeentelijke samenwerking. Men spreekt eerder van een opgelegde regionale afstemming waarbij het initiatief voornamelijk bij de provincie ligt.

Bij de derde vorm van samenwerking kiezen gemeenten ervoor om op publiekrechtelijke basis (de 'Wet Gemeenschappelijke Regelingen') een regionaal samenwerkingsverband aan te gaan (horizontale coördinatie). Bepaalde taken en bevoegdheden van de afzonderlijke gemeenten kunnen aan dit regionale orgaan worden overgedragen.- Gemeenten die op basis van de Wgr willen samenwerken, hebben de keuze uit vier mogelijkheden:

- Openbaar lichaam (Wgr-plus)
- Gemeenschappelijke orgaan
- Centrumgemeente
- Regeling zonder meer

Het openbaar lichaam is de meest gebruikte en de zwaarste vorm van samenwerking op basis van de Wgr. Het is de enige vorm van publiekrechtelijke samenwerking met rechtspersoonlijkheid. Hierdoor kan een openbaar lichaam zelfstandig in het maatschappelijke verkeer optreden en bijvoorbeeld eigen personeel in dienst nemen en fondsen beheren. Gemeenten die deelnemen, kunnen bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het openbaar lichaam. In de praktijk wordt deze variant gebruikt voor met name uitvoerende taken, bijvoorbeeld door het opzetten van intergemeentelijke milieukundige diensten. Het idee van het openbaar lichaam heeft met name door de in 2006 aangenomen 'Wijzigingswet Wgr-plus' vorm gekregen. Op basis van deze wet zijn inmiddels acht Wgr-plus-gebieden ingericht. *"Onder plusregio wordt verstaan een regionaal openbaar lichaam met wettelijke taken, dat op uitnodiging van gedeputeerde staten door de besturen van gemeenten in een gebied met stedelijke kenmerken bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek"* (Art. 104, Wgr). Uit dit citaat wordt het duidelijk dat met name gebieden met stedelijke kenmerken in aanmerking komen voor een zogenaamde Wgr-plus status. In aanvulling hierop zijn in de toelichting bij de wet een aantal criteria opgenomen waaraan een regio dient te voldoen om in aanmerking te komen voor de vorming van een plusregio. Het eerste evaluatierapport van de Wgr-plus (2010) dan onlangs verschenen is concludeert dat er geen aanleiding is om deze criteria te wijzigen. In de toelichting zijn de volgende criteria genoemd (Evaluatie van de Wgr-plus, plussen en minnen, 2010):

- Er moet sprake zijn van structurele samenhang op ruimtelijk terrein tussen steden en hun omgeving;
- Er moeten complexe afwegingsproblemen aan de orde zijn op de terreinen wonen, verkeer en vervoer, werken en groen;
- Er moet sprake zijn van een sterke onderlinge oriëntatie van burgers en bedrijven op de stad of de steden en de omliggende regio;
- Er staan grote en langjarige regionale investeringen op stapel die bestuurlijke bestendigheid en continuïteit vereisen om het vertrouwen te behouden van private partners en een zwaar beroep doen op de onderlinge solidariteit van de betrokken gemeenten;
- Potentieel onevenwichtig verdeelde belangen moeten worden verenigd, zoals het bieden van ruimte voor bouwen buiten de stad en het tegelijkertijd vasthouden van midden- en hoge inkomens in de stad.

In alle regio's met een Wgr-plus status is sprake van constructies waarbij door de afzonderlijke gemeenten vanuit hun raad en hun College van B&W vertegenwoordigers worden afgevaardigd naar het bestuur van de regio. De besturen van de regio steken veel energie in het informeren en het betrekken van gemeenteraden en individuele raadsleden bij het opstellen van de regionale agenda en het informeren over voorgenomen besluiten. Ook dienen alle regio's de procedures te kennen waarbij aan individuele gemeenteraden verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde regionale beleid. Over het algemeen, zo blijkt uit de evaluatie, zijn betrokken lokale bestuurders tevreden over de vorm van bestuur, waarbij ze met name het voordeel zien dat regionale tegenstellingen worden overbrugd en daadwerkelijk gezamenlijk regionaal beleid wordt ontwikkeld. Dat neemt echter niet weg dat besluitvormingsprocedures en methoden om verantwoording af te leggen lang kunnen duren en dat de invloed van individuele gemeenten of raadsleden – voor sommigen- te beperkt is. Daarbij wijst men in veel gevallen met name naar de grote dominantie van de centrumgemeente.

| | |
|---|---|
| Voordeel: | Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid.<br>Vrijwel alle taken kunnen in deze vorm aan de regeling worden overgedragen. |
| Nadeel: | Voor uitvoerende taken is het openbaar lichaam vaak te zwaar, maar wel noodzakelijk in verband met de rechtsperoonlijkheid. |

**BOX 3.1: Parkstad Limburg, Wgr-plusregio.**

In 1999 hebben zeven Zuid-Limburgse gemeenten zich verenigd tot de regio Parkstad Limburg. Aanvankelijk was ook Nuth in de samenwerking betrokken, maar deze gemeente is halverwege afgehaakt. In 2006 wist Parkstad Limburg de Wgr-plus status te bemachtigen. Parkstad Limburg heeft een Parkstadbestuur en een Parkstadraad. De Parkstadraad is verantwoordelijk voor het beleid en het Parkstadbestuur voor de uitvoering van het beleid. Het Parkstadbestuur wordt gevormd door zeven wethouders (een per gemeente), een secretaris en een voorzitter (9 personen). Het Parkstadbestuur legt verantwoording af aan de

Parkstadraad, die bestaat uit raadsleden van de verschillende gemeenten (in totaal 31 personen). Het aantal afgevaardigden per gemeente is afhankelijk van de grootte van de gemeente (Parkstad Limburg 2008). Door de Wgr-plus status is de bevoegdheid voor het maken van een woonvisie overgeheveld van gemeentelijk naar regionaal niveau. In 2006 is de regionale woonvisie goedgekeurd door de Parkstadraad. Deze woonvisie staat in het teken van krimp. Geconstateerd wordt dat er een (kwantitatief) overaanbod aan nieuwbouwplannen bestaat. Tegelijkertijd werd het ook duidelijk dat er ook sprake is van een kwalitatief tekort aan woningen (bijvoorbeeld zorgwoningen).

De tweede mogelijkheid die de Wgr biedt is het opstellen van een gemeenschappelijk orgaan. Dit is een vorm van samenwerking met één bestuur. Het gemeenschappelijk orgaan is een minder zware vorm van samenwerking dan het openbaar lichaam. Het gemeenschappelijk orgaan heeft een beperkte rechtspersoonlijkheid en kan bijvoorbeeld geen eigen personeel in dienst nemen. Daarnaast kunnen aan een gemeenschappelijk orgaan geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. De deelnemende gemeenten kunnen in deze vorm wel beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan. Naast de belangrijke verschillen, zijn er ook overeenkomsten tussen het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan. Zo hanteren beide vormen onder andere dezelfde regels omtrent verantwoording, begroting en inlichtingen. In de praktijk wordt overigens niet vaak gekozen voor het gemeenschappelijk orgaan. Als deze vorm wordt gekozen is dat vaak voor een enkelvoudige samenwerking, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting.

| | |
|---|---|
| Voordeel: | Het is een minder zware variant dan het openbaar lichaam. |
| Nadeel: | Een gemeenschappelijk orgaan heeft zeer beperkte rechtspersoonlijkheid. |

De constructie van de centrumgemeente is de derde vorm van samenwerking op basis van de Wgr. Hierbij komen de deelnemers overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. Er is sprake van het delegeren van bestuursbevoegdheden door het ene gemeentebestuur aan het andere. Een bekend voorbeeld is het 'uitbesteden' van het ophalen van vuilnis aan een grote buurgemeente.

| | |
|---|---|
| Voordeel: | De constructie is relatief gemakkelijk te organiseren; er hoeft geen regiodienst te worden opgezet. |
| Nadeel: | Gemeenten zijn te snel geneigd hun bestuurlijk bevoegdheden in handen te geven van het bestuur van een andere gemeente. |

De regeling zonder meer is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten. In deze lichte regeling kan niet worden gedelegeerd. Het is een manier om op basis van de Wgr samen te werken, zonder een van de drie andere varianten te gebruiken. De regeling zonder meer wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken.

| | |
|---|---|
| Voordeel: | Gemeenten kunnen binnen de kaders van de Wgr bestuursafspraken maken; de samenwerking blijft zo publiekrechtelijk. |
| Nadeel: | De regeling biedt gemeenten beperkte mogelijkheden. |

Manieren om tot regionale samenwerking te komen, zoals in bovenstaande voorbeelden worden aangereikt, wordt bemoeilijkt door het zogenaamde 'regionale gat': het ontbreken van een regionale laag in de Nederlandse staatsstructuur. Als gevolg hiervan zijn bevoegdheden en macht niet in één hand, maar verdeeld over verschillende actoren. Regionale afstemming is hierdoor gebaseerd op de vrijwillige medewerking van de individuele gemeenten. Zij moeten primair op lokaal niveau politieke en financiële verantwoording over hun handelwijze afleggen. Ook als gemeenten in een krimpregio er in slagen tot een gezamenlijke woonvisie te komen, dan is de uitvoering toch afhankelijk van de individuele gemeenten. Dit geldt voor krimpregio's mét en zonder regionaal bestuursorgaan. Weliswaar hebben de gemeenten in Parkstad Limburg, vanwege de wgr-plus status, bevoegdheden op het terrein van met name wonen moeten afstaan aan de regio en vormt de regionale woonvisie een richtlijn waar zij - de gemeenten - rekening mee moeten houden. In de praktijk hebben gemeenten echter veel beleidsvrijheid. De uitvoering is daarom een kwestie van goede wil en *commitment* van de individuele gemeenten. Dit betekent dat wanneer individuele gemeenten zich niet houden aan de regionaal gemaakte afspraken de regio ook geen sanctiemogelijkheden heeft. Zij is op dat punt geheel afhankelijk van de provincie. Indien het bestemmingsplan niet overeenkomt met regionale afspraken kan de provincie goedkeuring weigeren. De provincie Limburg stimuleert regio's bijvoorbeeld regionale woonvisies op te stellen. Verder wordt in de provinciale woonvisie de uitbreidingsruimte per regio vastgesteld. Tot dusver zegt de provincie Limburg geen planologische medewerking te verlenen aan projecten die niet met deze regionale woonvisie overeenkomen en geen instemming van de regio Parkstad hebben. Het is echter onbekend of en hoe vaak goedkeuring door de provincie om deze reden is geweigerd. De regionale woonvisie van Parkstad Limburg is op hoofdlijnen opgesteld, juist om alle regionale partijen er achter te krijgen. Na de aanvaarding (2006) is in Parkstad een proces gestart om de regionale woonvisie verder uit te werken en bijvoorbeeld de sloop- en nieuwbouwopgave op lokaal niveau te concretiseren.

### 3.2.2 Samenwerking in krimpgebieden.

In het voorgaande is beargumenteerd waarom regionale samenwerking tussen krimpgemeenten een vereiste is om de krimpproblematiek doelmatig op te pakken. Daarbij zijn enkele samenwerkingsvormen gepresenteerd welke als handreiking kunnen worden gezien om een dergelijk regionale samenwerkingsverband vorm te geven. Om te bepalen welke samenwerkingsvorm het best toegepast kan worden in krimpregio's is het belangrijk om de kenmerkende eigenschappen van de betreffende gebieden in kaart te brengen.

De huidige krimpregio's worden gekenmerkt door een landelijk karakter. Het zijn veelal de plattelandsgemeenten aan de landsgrenzen van Nederland welke te maken hebben met demografische krimp. Dit vormt de belangrijkste reden dat veel regio's niet in aanmerking komen voor de zogenaamde Wgr-plusstatus. Hoewel er weliswaar sprake is van complexe afwegingsproblemen, heeft een dergelijke samenwerkingvorm enkel betrekking op stedelijke gebieden. Dit komt doordat de Wgr-plusregio zijn oorsprong vindt in het wetsvoorstel Kaderwet bestuur in verandering. In de jaren negentig is in reactie op de toenemende ruimtelijke relaties tussen grote steden en hun omliggende suburbs (wonen, werken, voorzieningen) getracht om een bestuursvorm tussen gemeenten en provincie te creëren. In het genoemde wetsvoorstel is de eerste aanzet gegeven voor de vorming van kaderwetgebieden. In de voorstellen zou in zeven stedelijke gebieden uiteindelijk een volwaardig regionaal bestuur moeten ontstaan: de stadsprovincie (van Buuren, Backes en deGier, 2002). In de Kaderwet uit 1994 zijn als gezegd zeven kaderwetgebieden aangewezen: de regio's Amsterdam, Rijnmond, Haaglanden, Utrecht, Arnhem-Nijmegen, Eindhoven en Twente. In deze stedelijke gebieden moeten overheden samenwerken op beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, woningbouw, verkeer en vervoer en milieu. Oorspronkelijk was het hier bij de bedoeling dat de Kaderwet zou uitmonden in stadsprovincies. De vraag hoe deze stadsprovincies eruit zouden moeten zien, leidde tot veel discussie. Daarbij ontstond al snel de verwarring, met name in de regio's Rotterdam, Amsterdam en Den-Haag waar de stadsprovincies als eerste vorm zouden moeten krijgen. De invulling en de onderlinge taakverdeling ('wie mag wat doen') kreeg steeds wisselende accenten en de stadsprovincie leek als zowel provincie als gemeente te gaan functioneren. Hierdoor ontstond een groeiende regionale verdeeldheid en brokkelde steun voor de stadsprovincie af. Uiteindelijk zijn de stadsprovincies er niet gekomen, maar is in 2006 wel besloten om de kaderwetgebieden om te zetten in Wgr-plusregio's.

De Wgr-plusregio's hebben dus allen een stedelijk karakter. Het feit dat in 2006 ook Parkstad Limburg deze uitzonderlijke status wist te verwerven heeft meerdere redenen. Ten eerste is Parkstad een overwegend stedelijk gebied. Weliswaar niet als de vergelijking wordt gemaakt met de overige Wgr-plusregio's, maar wel wat betreft de verhouding met de overige krimpregio's. Ten tweede zijn de overweging achter de toekenning tot plusregio gebaseerd op de specifieke eigenschappen –problemen- in Parkstad. In de regio is sprake van een verbrokkeld en weinig slagvaardig bestuur, dat voor ingrijpende maatschappelijke uitdagingen staat. In dat kader wordt met name de daling in de bevolkingsaantallen genoemd, met consequenties voor de werkgelegenheid, de voorzieningen en de woningvoorraad. Opvallend in Parkstad is de verplichtende samenwerking in Wgr-plusverband, hetgeen de bereidheid van de betrokken gemeenten om deze uitdagingen gezamenlijk en in nauwe samenwerking aan te gaan onderstreept. Deze urgentie en de bereidheid van de gemeenten om deze uitdagingen in nauwe samenwerking aan te gaan werd tevens erkend en gesteund door de provincie, die instemde met de vorming van deze Wgr-plusregio. Hoewel het Kabinet bij de behandeling van de Wijzigingswet Wgr-plus aan heeft gegeven dat een lappendeken aan nieuwe Wgr-plusregio's ongewenst was, hebben zij gezien de urgentie van de problematiek uiteindelijk met de 'plusstatus' voor Parkstad-Limburg ingestemd (Ministerie BZK, 2010).

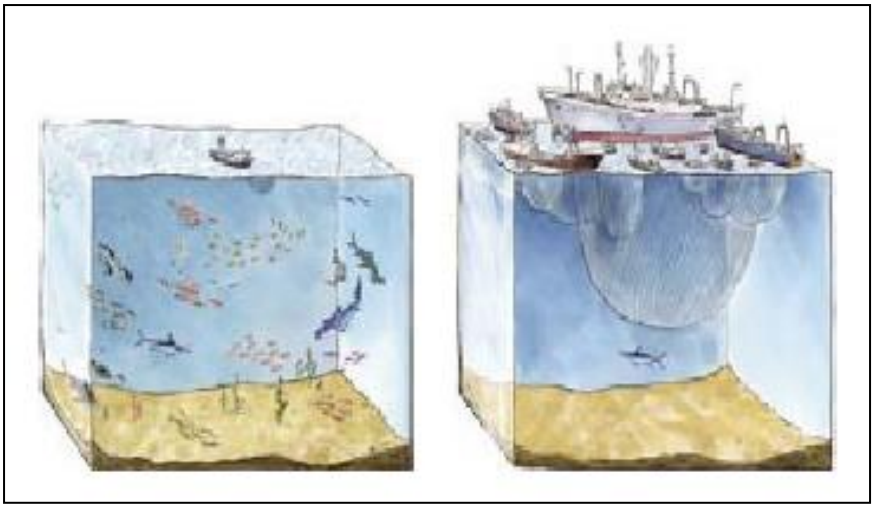
Een ander opvallend kenmerk van de huidige krimpregio's is dat zij allemaal een centrumgemeente in het midden hebben. Deze centrumgemeenten hebben geen hoogstedelijk karakter maar herbergen de voornaamste voorzieningen voor de gehele regio. Om deze reden lijkt de constructie van de centrumgemeenten (vorm van samenwerken op basis van de Wgr) een aantrekkelijk vorm van regionale samenwerking in krimpgebieden. Deelnemers – gemeenten- komen immers overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van de centrumgemeente. Er is in dit verband sprake van het delegeren van bestuursbevoegdheden. Op het eerste gezicht een aantrekkelijke optie. Echter heeft de constructie met name een praktische insteek. Bestuursgevoelige afspraken en bevoegdheden worden veelal niet aan de centrumgemeente afgestaan. Hoewel met het oog op de aanpak van de krimpproblematiek het regionale denken centraal zou moeten staan hebben veel gemeenten moeite met het delegeren van bestuurlijke taken op het gebied van bijvoorbeeld wonen, economie en voorzieningen.

Bovenstaande discussie; het afstoten van bevoegdheden aan centrumgemeenten, wordt versterkt door het feit dat de afgelopen jaren veel taken van het Rijk en provincie naar de gemeenten zijn overgeheveld. Door een gebrek aan mens- en bestuurskracht kunnen niet alle gemeenten deze extra taken zomaar oppakken. Vooral voor kleinere gemeenten ontstaan er hierdoor problemen. Hetgeen betekent dat veel van deze gemeenten nog meer taken bij de centrumgemeente onder moeten brengen. Dit leidt echter tot omslachtige regelingen en een inefficiënte samenwerking. Om deze reden zijn er de afgelopen jaren- en nu nog altijd- veel gemeenten heringedeeld. Naast de discussie over de decentralisatie van taken, stelt men echter ook twijfels bij deze ontwikkeling. Van verschillende kanten worden twijfels geuit of bestuurlijke herindeling voldoende soelaas biedt voor het effectief aanpakken van bovenlokale vraagstukken. Zo zou de bestuurlijke slagkracht er niet per definitie door toenemen. Bovendien gaat elke herindeling als gezegd constant gepaard met nieuwe grensproblemen. De vraag die hierbij tevens moet worden gesteld is in hoeverre er sprake is van regionale samenwerking als er enkel sprake is van een schaalvergroting van bestaande overheidslagen. Er wordt immers geen verdieping aan het Huis van Thorbecke toegevoegd, de bestaande verdiepingen worden alleen opnieuw ingedeeld (Vromraad, 2008).

De constructie van de centrumgemeente en gemeentelijke herindeling kennen zowel praktische als emotionele bezwaren. Over het algemeen zijn ze ofwel omslachtig, of vragen ze veel tijd en veel (negatieve) energie die ten koste gaat van de inhoudelijke vraagstukken die aangepakt moeten worden. Deze stroeve manier van werken wordt met name veroorzaakt door het padafhankelijke karakter van gemeenten. Padafhankelijkheid is een theorie die verklaart waarom beleid vaak zo moeizaam veranderd kan worden. Beleidsmakers en vooral bestuurders en politici zijn in sommige situaties geneigd om verder te borduren op bestaand beleid. Beslissingen die in het verleden zijn genomen, blijven bepalend voor toekomstige beslissingen. Hoe langer doorgegaan wordt op een bestaand 'pad', hoe moeilijker het wordt om nog een alternatieve route te kiezen. Door de tijd heen worden bijvoorbeeld investeringen gedaan, beleidssystemen opgetuigd, kennis verzameld en routines aangeleerd. Eerdere stappen in een bepaalde richting lokken daardoor verdere bewegingen uit in dezelfde richting (lock-in situatie). Padafhankelijkheid kan uiteindelijk leiden tot inefficiëntie: een bepaalde optie of een bepaald beleid blijkt achteraf beter te zijn, maar doordat in het begin een andere

route is ingeslagen, kan later alleen nog tegen hoge kosten overgestapt worden. Het padafhankelijke karakter van lokale bestuurders vertaalt zich in krimpsituaties met name in de gebrekkige omschakeling van de groei- naar de krimpgedachte. Het beleid van vrijwel iedere gemeenten is gebaseerd op groei, en zoals eerder uit dit hoofdstuk bleek leidt dit tot onrendabele investeringen (Rotmans, 2006).

Het padafhankelijke karakter van (krimp)gemeenten- en de negatieve gevolgen die hier bij horen- kan vergeleken worden met de groeigedachte binnen de economie. Daly, stelt in 'economics in a full world' (2005), dat het eindeloze vertrouwen in de groeigedachte enkel stand houdt wanneer men uit gaat van een oneindige wereld. De realiteit is echter dat de wereldeconomie als een subsysteem van de eindige biosfeer gezien moet worden. Dit betekent dat wanneer economische groei te veel gebaseerd is op zijn 'surrouding ecosystems' niet alleen natuurlijk kapitaal vernietigd wordt maar ook dat er op den duur onrendabele investering worden gedaan (Daly, 2005). Figuur 3.2 geeft een weergave van deze gedachtegang. Een toename van het 'man-made capital' – meer boten- leidt niet altijd tot een toename van de winst of groei – visvangst.



Figuur 3.2: Man-made capital *(Herman E. Daly, 2005)*

Bovenstaande redenering geldt ook voor krimpgemeenten. Een toename van het 'man-made capital', het aantal woningen, leidt niet altijd tot groei. Gemeenten in krimpregio's dienen zich er van bewust te worden dat zij, net als de bij de exploitatie van viswateren, hun beleid baseren op de mogelijkheden die de 'surrounding' hen biedt.

Kijkend naar de geografische eigenschappen en het specifieke karakter van krimpgemeenten kan er geconcludeerd worden dat regionale samenwerking in deze gebieden om een specifieke aanpak vraagt. Enerzijds dient er sprake te zijn van een verticale coördinatie. Hoewel er in dit geval niet eenduidig sprake is van regionale samenwerking, is het via deze weg wel mogelijk om gemeenten te 'dwingen' om van het huidige pad af te stappen en de denkomslag naar krimp te maken. Dit lijkt immers de enige weg waarlangs sluitende afspraken, in de vorm van convenanten en bestuurlijke afspraken, kunnen worden gemaakt. Anderzijds dient er sprake te zijn van een praktische samenwerkingvorm welke gekenmerkt wordt door een gezamenlijke focus. Deze gezamenlijke focus

dient het gebrek aan regionaal commitment weg te nemen en gemeenten er toe te bewegen om de krimpproblematiek gezamenlijk op te pakken. Het opzetten van regionale programma's en projecten kan in dit kader een oplossing bieden. Anders dat het maken van bestuurlijke afspraken hebben regionale programma's een 'toegankelijker' karakter. Het is een soort van zelfbinding maar zonder formele bevoegdhedenverschuiving (Vromraad, 2008).

Feit is dus wel dat de huidige samenwerkingsvormen niet toereikend zijn om de regionale samenwerking tussen krimpgemeenten gedegen te organiseren. Dit bevestigt de idee dat het moeilijk is om intergemeentelijke samenwerking in deze gebieden van de grond te krijgen en vorm te geven.

# 4. Theoretisch Kader

*Hoe en op welke wijze regionale samenwerking opgepakt dient te worden door gemeenten is inmiddels bekend, de vraag waarom deze desondanks toch moeilijk van de grond komt -aanleiding van dit onderzoek- wordt in dit hoofdstuk vanuit een theoretisch perspectief benaderd. Dit hoofdstuk beoogt aan de hand van zogenaamde speltheorieën -prisoner's dilemma- en de ontwerpprincipes van Ostrom een raamwerk te schetsen met daarin condities waaronder individuele en gemeenschappelijke belangen verenigd kunnen worden en de krachten die samenwerking in de weg kunnen staan of ondermijnend kunnen werken.*

### 4.1 Inleiding

*"Regionale gemeentelijk samenwerking verloopt niet gemakkelijk"* (Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, 2010, p. 15). *"Regionale afstemming tussen gemeenten is bij krimp niet eenvoudig te realiseren"* (Verwest e.a., 2008, p. 10). *"Regionale samenwerking, of op zijn minst overleg, is essentieel, maar komt niet gemakkelijk van de grond"* (Van Dam e.a., 2006, p.13). *"Krimp moet in goede banen worden geleid en het liefst op regionaal niveau gecoördineerd worden. Die regionale regie laat nog te wensen over"* (Van Baars & Van Meteren, 2009, p. 4).

Bovenstaande citaten zijn een greep uit de reeds gepubliceerde artikelen, rapporten en studies over demografische krimp en de samenwerking tussen krimpgemeenten. Duidelijk is dat de citaten allemaal dezelfde boodschap hebben; regionale samenwerking tussen gemeenten komt moeilijk van de grond. Dit is met het oog op het effectief aanpakken van demografische krimp niet alleen een vervelende constatering, het kan ook de negatieve gevolgen van krimp vergroten. Bij een gebrekkige intergemeentelijke samenwerking ligt namelijk een concurrentiestrijd tussen de betreffende gemeenten om bewoners, arbeid en voorzieningen aan te trekken op de loer. Deze strijd kost –onnodig- veel energie en kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen (VNG, 2009). De centrale vraag is dan ook waarom gemeenten in krimpgebieden er niet voor kiezen om de samenwerking met 'lotgenoten' aan te gaan. Krimpsituaties kunnen immers ook een stimulans (impuls, aanleiding) vormen voor regionale samenwerking en daarbij komt dat concurrentie de nodige negatieve gevolgen met zich mee brengt. Krimp en de houding van gemeenten kunnen in dit verband als een paradox worden weergegeven. Enerzijds leidt krimp tot een toenemende concurrentie, anderzijds kan het gezamenlijke probleem een stimulans vormen tot regionale samenwerking; in hoeverre vormt demografische krimp de aanleiding om regionaal met elkaar samen te gaan werken? Deze paradox blijkt in de praktijk echter nauwelijks stand te houden. Gemeenten proberen krimp immers zoveel mogelijk te bestrijden door individueel in te zetten op het creëren van aantrekkelijke woonmilieus.

Het feit dat intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten op dit moment moeilijk van de grond komt heeft met name met twee hoofdaspecten te maken, te weten; vertrouwen (het gebrek hieraan) en eigen gewin (Verwest e.a 2008). Demografische krimp roept bij velen een negatieve associatie op. Veel bestuurders van gemeenten en provincies verzetten zich dan ook hevig tegen krimp en gaan op zoek naar oplossingen om de trend van dalende inwonersaantallen van hun gemeente, te keren.

Gemeenten zijn gewend met groei om te gaan en zien het krimpen van de gemeente als een bestuurlijk falen. Om deze, en financiële redenen, streven gemeenten in krimpsituaties op de eerste plaats naar een continuïteit –eigen gewin- boven het regionale belang. In dit proces is het vertrouwen tussen de gemeenten onderling minimaal. Gemeenten streven immers niet alleen allemaal hetzelfde na, ze hebben alle ook vrijwel dezelfde aanpak. Voor gemeenten en met name krimpgemeenten speelt de keuze tussen het eigen en het gezamenlijke belang dus een voorname rol bij de beleidsvoering. Gemeenten zijn ten opzichte van elkaar vaak rationeel en kiezen in veel gevallen voor eigen gewin. Dit ondanks het feit dat het gezamenlijke probleem – een afname van de bevolking- het beste door middel van regionale samenwerking opgepakt kan worden.

Bovenstaande situatie kan door middel van diverse speltheorieën theoretisch worden onderbouwd. De krimpsituatie wordt immers gekenmerkt door begrippen als 'vertrouwen', 'eigen gewin', 'freeriding' en 'concurrentie'. De wetenschap die zich expliciet met dergelijke begrippen bezig houdt is de wetenschap van de speltheorieën. Een wetenschap waarbij de beslissingen van mensen en de manier hoe dat hier op gereageerd wordt centraal staat (Weesing, 1998). De meest bekende theorie binnen de speltheorie is het zogenaamde 'prisoner's dilemma'. Binnen deze theorie staat eveneens het individuele en het gezamenlijk belang centraal. De afweging tussen beide belangen wordt ook in dit verband gemaakt op basis van vertrouwen en eigen gewin. Onderstaand voorbeeld geeft het 'oorspronkelijke' idee van het prisoner's dilemma weer en geeft een – levendige- weergave van het dilemma waarin ook krimpgemeenten zich bevinden; gezamenlijk optreden levert het beste resultaat op, maar onzekerheid over het handelen van anderen leidt ertoe dat partijen voor individueel gewin kiezen.

**BOX 4.1: Hét Prisoner's Dilemma**

Willem B. en Jan G. worden opgepakt door de politie. Beiden worden verdacht van het plegen van een gewapende roofoverval; bij hun aanhouding wordt bij allebei bovendien een grote hoeveelheid vuurwapens aangetroffen en in beslag genomen. Er is echter een probleem: de bewijsvoering voor de roofoverval zal moeilijk zijn. De betrokken rechter-commissaris die het tweetal al menigmaal voor zich heeft gehad, besluit tot een listige aanpak. Hij plaatst elk van hen in separate verhoorkamers en legt de een na de ander de volgende propositie voor:

"Luister, Willem (respectievelijk Jan), ik weet dat jij je met Jan schuldig hebt gemaakt aan een gewapende roofoverval. Maar ik zal open met je zijn, ik heb daar nog geen harde bewijzen voor. Laten we je mogelijkheden daarom eens simpel op een rijtje zetten. Als je ontkent betrokken te zijn geweest bij die roofoverval, zal ik je extra hard aanpakken op het

ongeoorloofd vuurwapenbezit, reken maar op één jaar. Bovendien, als Han wel bekent dat jullie beiden deze overval gepleegd hebben, dan hang je dubbel: reken dan maar op zes jaar voor de roofoverval plus één jaar voor vuurwapenbezit. Maar als jij bekent en Jan ontkent, dan laat ik jou vrijuit gaan op beide aanklachten en wordt Han dubbel gepakt. Overigens, als jij nu bekent en Han bekent straks ook, dan zal ik het nog steeds goed met jullie maken: tweeëneenhalf jaar voor de overval en een half jaar voor het vuurwapenbezit voor elk van jullie. Nou, Willem, wat doe je?" Willem zet in gedachten het rijtje van de rechter-commissaris om in een matrix.

| | | **Jan** | |
|---|---|---|---|
| | | Ontkent | Bekent |
| **Ikzelf** | Ontken | *Ik krijg één jaar*<br>*Jan krijgt één jaar* | *Ik krijg zeven jaar*<br>*Jan gaat vrijuit* |
| | Beken | *Ik ga vrijuit*<br>*Jan krijgt zeven jaar* | *Ik krijg drie jaar*<br>*Jan krijgt drie jaar* |

"Als we allebei nou gewoon ontkennen," zo redeneert hij vervolgens voor zich uit, "dan hebben ze hier dus geen poot om op te staan behalve met dat vuurwapenbezit; oké, dan krijgen we dus allebei één jaar. Dat is dus verreweg het handigste. Maar als Jan die ik trouwens nog nooit voor een cent heb kunnen vertrouwen, bekent terwijl ik ontken, dan krijg ík dus de volle mep van zeven jaar cel. En waarschijnlijk gaat die rechter-commissaris aan Jan ook beloven dat híj in dat geval een vrij man is; dan moet je net Jan hebben, die Judas, die pakt dat natuurlijk zó aan. Dus het is helemaal niet handig voor mij om te ontkennen, ik moet gewoon bekennen. Dat gaat me dan wel drie jaar kosten, behalve natuurlijk als Jan voor deze éne keer nou eens betrouwbaar blijkt en zo dom is om te ontkennen; in dat geval wandel ík dus vrij weg. Wat Jan ook doet, ontkennen of bekennen, het is voor mij dus het handigste om te bekennen." En dat doet Willem dus. Voor Jan, die van de rechter-commissaris dezelfde propositie gehad heeft, ligt de zaak niet anders. Hoewel hij lang niet zo berekenend is als Willem, is het ook voor hem niet moeilijk de enig voor de hand liggende redenering te vinden: "Wat Willem ook doet, het is voor mij het handigste te bekennen." En dat doet hij dus ook. Het gevolg: beiden worden voor drie jaar vastgezet (Weesing 1998).

### *4.2 Achtergronden*

Bovenstaande box geeft de essentie van het prisoner's dilemma weer, ondanks het feit dat samenwerking tot een beter resultaat leidt, vallen partijen vanwege het gebrek aan vertrouwen en het eigenbelang elkaar wederzijds af. In elk van dit soort relaties ontstaat onder invloed van het

"Prisoner's Dilemma" een situatie waarin geen beter evenwicht bereikt kan worden dan een besluitvorming die suboptimaal is voor beide partijen. In deze paragraaf worden de achtergronden van deze theorie uit een gezet.

Het prisoner's dilemma -PD- is een theorie die voort is gekomen uit de zogenaamde speltheorie. De speltheorie is als eerste ontwikkeld door John Von Neumann en Oscar Morgenstern (1944) en kan zowel vanuit de economische als vanuit de psychologische kant worden benaderd. In beide gevallen staat het nemen van beslissingen en de manier waarop mensen reageren centraal (Poundstone 1992).

De theorie is ontstaan uit de analyse van beslissingen die worden genomen bij het spelen van bordspellen. Met toepassingen in de economie, sociologie en biologie heeft het zich ontwikkelend tot een belangrijk onderdeel van de wetenschap. De speltheorie biedt een raamwerk waarbinnen strategische interactie tussen 'spelers' bestudeerd wordt. Met behulp van modellen wordt geprobeerd de onderliggende interactie van 'spelers' die beslissingen nemen te begrijpen. Een 'spel' is een (model van) interactie tussen spelers die individueel beslissingen nemen. De uitkomst van zo'n spel kan een belangrijk inzicht geven in het maken van beslissingen door mensen in bijvoorbeeld het zakenleven en de politiek. Een basisaanname van de speltheorie is dat mensen rationeel handelen. Dit wil zeggen dat de deelnemers aan het spel het gekozen alternatief op zijn minst gelijk (volgens zijn/haar voorkeuren) beschouwen aan de overige alternatieven. Dit wil overigens niet zeggen dat de deelnemers altijd 'egoïstisch' handelen. Deelnemers kunnen namelijk het welzijn van anderen de voorkeur geven boven het eigen welzijn. De spelers ontvangen een beloning (payoff) die afhangt van hun eigen beslissingen maar ook van die van de anderen. De speltheorie kan worden verdeeld in twee velden: de coöperatieve en niet-coöperatieve speltheorie (Axelrod, 1984).

*Coöperatieve speltheorie*

Bij de coöperatieve speltheorie maken de spelers bindende afspraken. Hierbij speelt de vraag: maakt iedereen gebruik van gemeenschappelijke goederen zodat ze uitgeput raken, of maakt men onderlinge afspraken zodat iedereen voldoende heeft om te overleven en het goed niet uitgeput raakt? Een voorbeeld van de coöperatieve speltheorie is de 'tragedy of the commons'.

*Niet-coöperatieve speltheorie*

Bij de niet-coöperatieve speltheorie gaat het voornamelijk over hoe een individu zich gedraagt ten opzichte van een ander bij het streven naar het bereiken van eigen doelen. Een voorbeeld hiervan is het prisoner's dilemma.

Beide velden van de speltheorie worden in dit theoretische kader behandeld. De niet-coöperatieve theorie – het prisoner's dilemma- geeft een weergave van de huidige situatie omtrent de houding en samenwerking van gemeenten in krimpgebieden. In de volgende twee paragrafen zal de werking van

het prisoner's dilemma en de specifieke relatie tot de situatie van krimpgemeenten worden weergegeven.

De coöperatieve theorie – the tragedy of the commons- schetst een beeld van de situatie zoals die tussen krimpgemeenten zou moeten zijn -het maken van bindende afspraken. Het spreekt voor zich dat deze situatie enkel van de grond komt als er met het gemeenschappelijke goed –inwoners- op een verantwoorde manier wordt omgegaan. Ostrom geeft met haar ontwerpprincipes een antwoord op de vraag, hoe om te gaan met 'the commons'. In haar werk 'Governing the commons' (1990) worden deze principes uitgebreid uiteengezet en krijgen ze gestalte door middel van enkele uiteenlopende praktische voorbeelden.

### 4.2.1 Het Prisoner's Dilemma

Speltheoretisch bezien is het voornaamste kenmerk van het prisoner's dilemma dat het een niet-nulsomspel is. In de situatie waarin Willem B. en Jan G. zijn beland, bestaat voor hen beiden de mogelijkheid een "non-zero-sum" uitkomst te bereiken. Anders dan in bijvoorbeeld een schaakspel, waarin winst voor de één automatisch verlies voor de ander betekent, zouden zij een win-win uitkomst kunnen bereiken, op voorwaarde dat zij met elkaar samenwerken. In de gegeven situatie heeft de rechter-commissaris de proposities echter zódanig geconstrueerd dat zij dit win-win evenwicht niet *kunnen* bereiken. Daardoor ontstaat voor hen het dilemma dat zij vanwege hun eigenbelang elkaar wederzijds *moeten* afvallen, terwijl ze beiden beter af zouden zijn door met elkaar samen te werken. Dit dilemma wordt veroorzaakt door de volgende karakteristieke rangorde van de 'beloningen' (Axelrod, 1984; Weesing, 1998; Poundstone, 1992:

- De hoogste beloning is verbonden aan de verleiding om de ander af te vallen, wanneer die besluit tot samenwerking (de Judasbonus = J)
- De beroerdste beloning is voor degene die besluit tot samenwerking, terwijl de ander hem afvalt (de Sukkelpremie = S)
- De beloning voor gemeenschappelijke samenwerking (GS) is kleiner dan de Judasbonus (J), maar groter dan,
- De beloning voor elkaar wederzijds afvallen (WA), die echter weer minder beroerd is dan de Sukkelpremie (S)

Dus: J>GS>WA>S. Voor elke (*éénmalige*) interactie met zo'n beloningsstructuur geldt dat er slechts één evenwicht bereikt kan worden: elkaar wederzijds afvallen; dat is een voor beide partijen dominante strategie.

De karakteristieken van het "Prisoner's Dilemma" worden bepaald door de rangorde van de 'beloningen', waarbij geldt:

- De beloningen voor de één hoeven in omvang en aard niet vergelijkbaar te zijn met de beloningen voor de ander. Waar het om gaat is dat ieder voor zich de mogelijke beloningen waardeert in de rangorde: J>GS>WA>S.
- Hoewel er voor beide partijen een betere uitkomst mogelijk is, hoeft deze uitkomst niet altijd wenselijk te zijn in de ogen van anderen. De verdachten in box 4.1 hadden door middel van samenwerking minder lang in de gevangenis hoeven zitten, maar het is de vraag of de samenleving daarmee gediend was. Hetzelfde geldt voor bedrijven die door onderlinge prijsafspraken hun prijzen aan de consument hoog kunnen houden; de overheid creëert middels wetgeving die zulke prijsafspraken verbiedt, willens en wetens een "Prisoner's Dilemma" voor zulke bedrijven.
- Partijen in een "Prisoner's Dilemma" zijn niet noodzakelijkerwijs berekenend of zelfs bewust bezig met het maken van hun keus. Toen bijvoorbeeld ten tijde van de Koude Oorlog de Verenigde Staten en de Sovjetunie gevangen zaten in het dilemma van de machtsverdeling, werden door verschillende regeringen -ten koste van een enorme economische inefficiëntie en steeds verder verwijderd van de "common sense" van een machtsverdeling- toch telkens dezelfde strategische besluiten genomen: zorg voor meer wapens aan onze kant dan aan hun kant.

Het prisoner's dilemma - PD - krijgt in de ethiek veel aandacht omdat nogal wat maatschappelijke problemen overeenkomsten vertonen met het PD. Het gaat dan uiteraard niet meer om twee mensen die wel of niet samenwerken, maar om vele mensen. Zo ligt het "Prisoner's Dilemma" in karakteristieke vorm bijvoorbeeld ten grondslag aan het opwerpen van handelsbarrières voor export, het vormt de 'logische' reden voor het aangaan van een prijzenoorlog tussen twee bedrijven in dezelfde bedrijfstak, voor de achterdochtige relaties tussen inkopers en leveranciers, tussen werkgever en werknemer en zelfs tussen man en vrouw in een huwelijk. In elk van dit soort relaties ontstaat onder invloed van een "Prisoner's Dilemma" een situatie waarin geen beter evenwicht bereikt kan worden dan een besluitvorming die suboptimaal is voor beide partijen; een besluitvorming, waarvan betrokken partijen bovendien ook (kunnen) inzien dat deze suboptimaal is. Volgens de regels van efficiency zou er dus een verandering mogelijk moeten zijn waardoor tenminste één van de partijen erop vooruitgaat, zonder dat de ander erop achteruitgaat (Weesing, 1998).

Cruciaal in het prisoners dilemma is dat de spelers vooraf niet met elkaar kunnen overleggen. Als Willem B. en Jan G. na hun ontmoeting met de rechter-commissaris enige tijd met elkaar hadden mogen overleggen, zouden ze beiden immers voor de beste strategie (ontkennen) gekozen hebben en zouden ze elkaar plechtig beloofd hebben aan deze strategie vast te houden. Deze veronderstelling, waarin dus een antwoord wordt gegeven op het prisoner's dilemma, gaat volgens Weesing (1998) in de praktijk lang niet altijd op. *"Communicatie, het moderne wondermiddel voor alle relatiekwalen, helpt niet in situaties waarin een 'Prisoner's Dilemma' geldt"* (Weesing, 1998, p. 5). In het voorbeeld van de twee verdachten zou volgens Weesing, door een combinatie van eigen gewin en het absolute gebrek aan vertrouwen, de volgende situatie zich voor doen; Nadat Willem B. en Jan G. met elkaar hadden overlegd over de te nemen strategie en zij elk weer alleen met de rechter-

commissaris zouden zitten, zou elk voor zich evenzo ongetwijfeld gedacht hebben: "Als Jan zo dom is om zich aan onze afspraak te houden, kan ik dus vrij komen door nu te bekennen. En voor het geval dat hij zo listig is om zich niet aan de afspraak te houden, kan ik me dus in elk geval niet veroorloven om me wél aan de afspraak te houden. Jan zal ongetwijfeld dezelfde redenering volgen, waardoor beide verdachten zullen bekennen.

Aanvullend op het bovenstaande stelt Axelrod (1984, p.11 ) het volgende:
**"***Het is inherent aan het karakter van het "Prisoner's Dilemma" in de éénmalige interactie tussen twee partijen dat er géén oplossingen voor bestaan. Het dilemma veroorzaakt een wetmatige inefficiëntie die door geen van beide partijen kan worden opgeheven".* Dit betekent dus dat er geen oplossingen voor het prisoner's dilemma zelf bestaan. Niettemin stelt Weesing (1998) dat er wel methoden zijn om het dilemma te vermijden dan wel om de situatie waarin het dilemma dreigt, zódanig te veranderen dat het niet ontstaat, bijvoorbeeld:

- Men gaat alleen in zee met een wederpartij van wie men op grond van reputatie of ervaringen van derden met die wederpartij redelijkerwijs kan verwachten hoe die zich zal gedragen in de relatie.
- De rangorde van de 'beloningen' wordt voor beide partijen veranderd. Hierdoor kan de in het prisoner's dilemma onvermijdelijk dominante strategie (elkaar wederzijds afvallen) veranderd worden. Stel dat Willem B. en Jan G. allebei lid zouden zijn van een misdaadorganisatie, waar als code geldt dat iemand die zijn collega verlinkt, binnen zijn eigen organisatie vervolgens zonder meer ter dood wordt veroordeeld. In dat geval zou daardoor de voor hun prisoner's dilemma karakteristieke structuur J>GS>WA>S verbroken worden, omdat zowel de verleiding van de Judasbonus als de vrees voor de Sukkelpremie voor hen allebei zouden wegvallen. De stimulans om het eigenbelang te dienen, wordt nu gericht op het bereiken van een uitkomst die voor hen beiden (én voor hun organisatie) het beste is, omdat de resterende beloningsstructuur nu nog slechts GS>>WA is.
- Een drastische manier om aan het prisoner's dilemma te ontsnappen, is om de andere partij te 'elimineren' of om zelf uit de situatie weg te lopen.

In hoeverre bovenstaande methoden toegepast worden door krimpgemeenten wordt in de volgende paragraaf uit een gezet. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze methoden, als gezegd in eerste instantie bedoeld zijn om het dilemma te vermijden. In het onderzoek gaan we er daarentegen van uit dat krimpgemeenten al met het prisoner's dilemma te maken hebben en dat er dus geen sprake meer is van een situatie waarin het dilemma voorkomen moet worden, maar moet worden opgelost. Uit het voorgaande blijkt echter dat een oplossing voor het prisoner's dilemma (eenmalig) niet bestaat. Om deze reden is er voor gekozen om de situatie van de krimpgemeenten ook vanuit een ander speltheoretisch perspectief te benaderen; coöperatieve speltheorie. Door de houding van krimpgemeenten ten einde het aantal inwoners door middel van de 'tragedy of the commons' in een bredere theoretische context te plaatsen, kan er een oplossing worden gevonden voor het dilemma waarin krimpgemeenten zich bevinden.

**4.3 Het prisoner's dilemma vertaald naar krimpgemeenten.**

De situatie waarin krimpgemeenten zich bevinden en de houding die zij ten aanzien van regionale samenwerking aannemen wordt in deze paragraaf vanuit de theorie van het prisoner's dilemma benaderd. In hoeverre – in welke mate en op welke punten/vlakken- kan de gebrekkige intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten worden bepaald door het prisoner's dilemma? Het Prisoner's dilemma wordt ingegeven door het gebrek aan wederzijds vertrouwen en eigen gewin. Beide aspecten kunnen in het kader van demografische krimp worden opgedeeld in enkele specifieke deelaspecten –problemen;

*Angst voor Freeriding*

Regionale afstemming in krimpregio's wordt belemmerd door de angst voor freeriding. In theorie profiteert een partij op de regionale markt als niet hij maar alle andere partijen zich aanpassen aan krimp. Indien alle andere gemeenten hun plannen verlagen zal de nog beschikbare uitbreidingsruimte bij die ene gemeente terechtkomen die dat niet doet. Of in het geval van sloop: als alle anderen de minder aantrekkelijke woningvoorraad slopen, zal de vraag die hier nog wel voor bestaat ten voordele zijn van de freerider. Voordat gemeenten in een krimpregio hun woningbouwprogrammering terugschroeven willen ze daarom zeker weten dat de buurgemeente dit ook doet en zo niet, daarvoor wordt bestraft. Het huidige financieel en juridisch instrumentarium op regionaal niveau is te beperkt om individuele gemeenten die zich niet aan de regionaal gemaakte woningbouwafspraken houden hiertoe aan te zetten en freeriding te voorkomen (Needham, 2005)

Het specifieke voorbeeld van freeriding omvat een aantal verschillende elementen van het prisoner's dilemma. Ten eerste wordt het 'verschijnsel' met name gevoed door eigen gewin. Het feit dat gemeenten zich niet willen of kunnen neerleggen met de idee dat men van de groeigedachte af moet stappen en zich moet richten op een planvorming gebaseerd op krimp, staat hiervoor veelal aan de basis. Daar komt bij dat de keuze voor het eigen gewin voor freeriders –krimpgemeenten- (*ontkenning* in box 4.1) makkelijk te maken is. De situatie wordt immers gekenmerkt door de karakteristieke rangorde van de beloningen, J>GS>WA>S. Waarbij de Judasbonus vele malen groter is dan de zogenaamde sukkelbonus. Het gebrek aan een geschikt financieel en juridisch instrumentarium zorgt er immers voor dat de verleiding om elkaar wederzijds af te vallen groot is. Er zijn nauwelijks consequenties en de beloning voor elkaar wederzijds afvallen (WA) is minder beroerd dan de Sukkelpremie (S).

Een goed voorbeeld van een krimpgemeente, welke op basis van het verleden, als freerider getypeerd kan worden is de gemeente Nuth. Nuth stapte in maart 2003 uit het samenwerkingsverband Parkstad Limburg, waarna het zelfstandig plannen ontvouwde voor forse uitbreiding, gericht op senioren en starters. De buurgemeenten voelden zich vanzelfsprekend gepakt, vooral ook omdat de samenwerking gebaseerd was op vertrouwen. Doordat de gemeente Nuth ´ontkende´ en dus uit het samenwerkingsverband stapte wilde zijn, door middel van de geplande uitbreidingen de zogenaamde Judasbonus opstrijken. Aan de andere kant kan het feit dat Nuth uit het samenwerkingsverband

gestapt is, ook gezien worden als een methode om niet in het gevangendilemma terecht te komen. Ze kozen er voor om van de situatie – toekomstige- situatie weg te lopen. Hoe suboptimaal deze keuze misschien ook is, het kan voor een partij wel de meest aantrekkelijke en veilige overweging zijn.

*Regionale gat*

Regionale afstemming wordt bemoeilijkt door het 'regionale gat': het ontbreken van een regionale laag in onze staatsstructuur. Als gevolg hiervan zijn bevoegdheden en macht niet in één hand, maar verdeeld over verschillende actoren. Regionale afstemming is hierdoor gebaseerd op de vrijwillige medewerking –vertrouwen- van de individuele gemeenten. Zij moeten primair op lokaal niveau politieke en financiële verantwoording over hun handelwijze afleggen. Ook als gemeenten in een krimpregio er in slagen tot een gezamenlijke woonvisie te komen, dan is de uitvoering toch afhankelijk van de individuele gemeenten. Dit geldt voor krimpregio's mét en zonder regionaal bestuursorgaan. Weliswaar hebben de gemeenten in Parkstad Limburg, vanwege de wgr-plus status, bevoegdheden op het terrein van wonen moeten afstaan aan de regio en vormt de regionale woonvisie een richtlijn waar zij (de gemeenten) rekening mee moeten houden. In de praktijk hebben gemeenten echter veel beleidsvrijheid. De uitvoering is daarom een kwestie van goede wil en *commitment* van de individuele gemeenten (Verwest, e.a., 2008)

Het probleem van het regionale gat is voornamelijk gebaseerd op het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de krimpgemeenten. Een verontrustende constatering. Vooral omdat in dit geval de beste uitkomst voor beide partijen, ook de meest wenselijke is in de ogen van anderen (de samenleving). In tegenstelling tot de verdachten in box 4.1, waarbij samenwerking tussen beiden een minder lange straf voor hen had betekent, maar het de vraag was of de samenleving daarmee gediend was, geldt hier dus bij optimaal vertrouwen een absolute win-win-situatie.

*Gebrek aan regionaal commitment*

De ongelijke verdeling van krimp in krimpregio's bemoeilijkt regionale afstemming van bijvoorbeeld woningbouwprogramma's tussen gemeenten. In het algemeen worden de minst aantrekkelijke woongebieden het eerst en zwaarst door de krimp getroffen. Gemeenten zijn niet altijd bereid de centrumgemeente bij het oplossen van deze problemen te ondersteunen. Doordat niet alle gemeenten even zwaar door krimp getroffen worden ontbreekt bij sommige het regionaal *commitment* om gezamenlijk de problemen aan te pakken. Daarnaast is vaak ook de vraag hoe sterk deze commitment daadwerkelijk is. *The proof of the pudding is in the eating*; wanneer dus het geformuleerde beleid moet worden geïmplementeerd wordt het duidelijk in hoeverre gemeenten bereid zijn zich aan elkaar te verbinden.

Het gebrek aan regionaal commitment komt voor uit een combinatie van eigen gewin en een gebrek aan vertrouwen. Gemeenten lijken enkel bereidt te zijn tot samenwerking wanneer, zij samenwerking ook zien als het enige en laatste redmiddel. Wanneer krimpgemeenten zich individueel nog kunnen redden dan gaat hun voorkeur uit naar een zelfstandige aanpak. Met name eigen gewin is hier de drijfveer voor. Waarom geld steken in een samenwerking, als de meerwaarde voor mij

minimaal is? Naast het gezamenlijk aanpakken van regionale problemen, kunnen gemeenten die in mindere mate te maken krijgen met krimp door zich niet aan te sluiten in een samenwerking, ook profiteren van de leegloop elders.

Het feit dat de samenwerking gebaseerd is op het onderlinge vertrouwen vormt ook bij dit probleem het voornaamste struikelblok. Net als bij het regionale gat als het probleem met de freeriders is ook het gebrek aan regionaal commitment terug te voeren op het gebrek aan wederzijds vertrouwen. Men kan toezeggen een samenwerkingsverband aan te gaan, maar de feitelijke uitvoering achterwege laten. Gezien vanuit de theorie van het prisoner's dilemma, is dit gedrag van (krimp) gemeenten eenvoudig te verklaren. De Judasbonus is groot en de consequenties zijn nihil.

De hypothese die op basis van de theorie en literatuur gemaakt kan worden is dat een verandering in het beloningenstelsel de situatie voor krimpgemeenten, met betrekking tot het prisoner's dilemma, positief kan beïnvloeden. Met name het ontbreken van een financieel en juridisch instrumentarium- de beloning voor elkaar wederzijds afvallen- is op dit moment minimaal waardoor de Judasbonus te groot is en de beloning voor samenwerking te klein.

### 4.4 Coöperatieve speltheorie; Tragedy of the commons

Tragedy of the commons is als gezegd een begrip uit de speltheorie. Het beschrijft hoe volledige individuele vrijheid bij gemeenschappelijk gebruik van goederen leidt tot totale onderbenutting of overexploitatie van die goederen, wanneer door elk individu wordt gestreefd naar maximalisatie van het eigen nut terwijl de kosten die leiden tot een groter individueel nut worden verdeeld over alle gebruikers van de goederen

De term 'tragedie van de meent' (Engels: 'tragedy of the commons') is ontleend aan de Californische bioloog Garrett Hardin, welke in 1968 zijn artikel 'Tragedy of the Commons', in Science, publiceerde. In deze beschouwing waarschuwt Hardin voor de overbevolking van de wereld. Met name de overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen en pleit hij zelfs voor een beleid dat uit gaat van 'birth control'.

Het voorbeeld dat vaak gebruikt wordt om het proces van de 'tragedy of the commons' te illusteren, is in box 4.2 weergegeven (Burger & Gochfeld, 1998).

**BOX 4.2: Tragedy of the Commons**

Op een meent, een gemeenschappelijk stuk weidegrond, grazen melkkoeien, die toebehoren aan verschillende boeren. Elke boer wil vanzelfsprekend zo veel mogelijk verdienen aan zijn melkvee. Als hij daarom een koe toevoegt aan zijn kudde, heeft dat twee economische effecten.

1. positief: de kudde van de boer geeft met een extra koe in totaal meer melk, welke meeropbrengst volledig ten goede komt aan de eigenaar;

2. negatief: de koe eet gras van de meent, dus per koe komt minder gras beschikbaar (overbegrazing). Minder grasconsumptie betekent minder melk en dus minder opbrengst. Dit nadeel wordt echter verdeeld over alle koeien, en dus over alle veehouders.

Een boer ontvangt dus de volledige opbrengst van een nieuwe koe, terwijl de kosten worden gedeeld. Het is voor een boer dus lucratief om een nieuwe koe toe te voegen zolang zijn deel van de kosten lager zijn dan de opbrengst. Omdat de totale opbrengst slechts groter hoeft te zijn dan één gedeelte van de kosten, komt er een moment dat er een koe wordt toegevoegd die de overige boeren meer kost dan zij de eigenaar oplevert. Omdat alle boeren op dezelfde wijze redeneren zullen zij net zoveel koeien toevoegen, totdat toevoeging van nog een koe zelfs geen voordeel meer oplevert voor de eigenaar. Overbegrazing is het gevolg (Burger & Gochfeld, 1998).

Het bovenstaande voorbeeld laat zien dat er een 'optimaal' totaal aantal koeien voor de meent bestaat: dat aantal waarbij de opbrengst van nog een extra koe niet meer oplevert dan het de overige boeren kost. In die situatie zou toevoegen van een extra koe ertoe leiden dat alle andere eigenaren erop achteruit gaan. In economische termen: de welvaartsverdeling is Pareto-efficiënt –individuen maximaliseren de eigen utility/kwaliteit van het leven-. Dit is echter niet de eind uitkomst van de hierboven beschreven situatie. Boeren zullen kiezen voor verdere uitbreiding van hun veestapel; immers, als boer A niet voor uitbreiding kiest, en boer B doet dat wel, gaat boer A minder verdienen omdat hij opdraait voor een deel van de kosten van de uitbreiding door B, terwijl daar voor hem geen extra inkomsten tegenover staan. Op die manier is de tragedie van de meent te zien als een collectief prisoner's dilemma (Ostrom, 1990).

Moderne voorbeelden van een "tragedie van de meent" zijn het leegvissen van zeeën en luchtvervuiling als gevolg van autoverkeer. De oorzaak ervan is steeds dat wanneer individuen gebruikmaken van een publiek goed, zij niet de volledige rekening voor hun handelen gepresenteerd krijgen. Dit is een voorbeeld van een negatieve externaliteit. Een manier om dit resultaat te voorkomen is het gebruik van beheersinstrumenten. In het hierboven genoemde voorbeeld zou de overheid bijvoorbeeld met een vergunningenstelsel of door middel van fiscale maatregelen het aantal koeien per veehouder kunnen beperken. Ook zou elke veehouder een eigen deel van het land in eigendom kunnen worden overgedragen; hij zal wel optimaal gebruik van zijn stuk land maken als hijzelf als enige geconfronteerd wordt met de negatieve gevolgen van uitbreiding van zijn veestapel.

Uit het bovenstaande blijkt dat de theorie van de 'tragedy of the commons' niet één op één op de situatie van demografische krimp geprojecteerd kan worden. Het gaat hier immers niet om natuurlijke hulpbronnen en er is ook geen sprake van een specifiek gebruik –consumptie-. Niettemin kan door middel van de theorie, de positie van krimpgemeenten wel in een ander perspectief geplaatst worden. Het idee achter de 'tragedie' is dat gebruikers van een bepaalde bron, door eigen gewin (maximalisatie van de kwaliteit van het eigen leven), het gezamenlijke goed verwaarloosd en de standaard van de medegebruikers verminderen. Bij krimpgemeenten speelt als gezegd een soortgelijk proces. Krimpgemeenten kunnen vergeleken worden met de boeren uit het bovenstaande voorbeeld, ook zij willen zoveel mogelijk van het gezamenlijke goed –inwoners, bevolking hebben. Daar komt bij

dat de krimpgemeenten, welke enkel oog hebben voor het eigen belang, de omliggende gemeenten, net als in het voorbeeld met de boeren, sterk benadelen. Door het realiseren van forse uitbreidingen of verbeterde woonmilieus doen gemeenten namelijk een beroep op de, in het geval van krimp schaarse, bevolking. Wanneer deze uitbreidingen in verhouding tot de rest van de regio buiten proportie zijn, put de gemeente in te grote mate van het gezamenlijke goed. Dit kan een leegloop van het aantal inwoners in de omliggende gemeenten tot gevolg hebben.

Wanneer meerdere gemeenten, net als de boeren, dezelfde redenering volgen en op basis van eigen gewin dus besluiten tot een uitbreiding van hun wooneenheden, dan raakt het goed vroegtijdig uitgeput. Als gezegd, leidt dit in het geval van demografische krimp tot onrendabele ruimtelijke investeringen en toenemende concurrentie.

Uit de analyse van het prisoner's dilemma bleek dat door het gebrek aan vertrouwen en door het eigen gewin van krimpgemeenten gezamenlijke afspraken moeilijk te maken zijn. Het bovenstaande voorbeeld laat echter zien dat, wil men een tragedie van de gemeenschappelijke 'bron' voorkomen, onderling bindende afspraken de belangrijkste voorwaarden zijn voor een evenwichtig gebruik van het 'goed'. Het toebedelen van eigendomsrechten biedt in het geval demografische krimp immers geen uitkomst en dus is samenwerking de meest vanzelfsprekende optie. In deze samenwerking moeten in de vorm van afspraken beheersinstrumenten worden opgenomen, waarin duidelijk wordt hoe de krimpgemeenten gezamenlijk om dienen te gaan met krimp.

### 4.5 Theoretische motivatie

Nu beide sporen- methoden- van de speltheorie zijn belicht en vertaald naar het dilemma van krimpgemeenten is het voor het verdere onderzoek van belang om een gedegen antwoord op dit dilemma te vinden. Met andere woorden; welke antwoorden en oplossingen reikt de reeds verschenen wetenschappelijke literatuur voor de 'traditionele' speltheorieën aan en in hoeverre zijn deze ook toepasbaar op de krimpproblematiek? Daar komt bij dat een uitgebreide analyse van de verschillende opvattingen en invalshoeken vanwaar speltheoretische dilemma's kunnen worden benaderd niet enkel een weergave vormen voor de mogelijke antwoorden op het probleem, het vormt tevens de legitimatie en motivatie voor de uiteindelijke keuze; de acht ontwerpprincipes van Ostrom.

Veel van het keuze gedrag van mensen kan worden verklaard door het keuzeprobleem als spel te zien en het keuzegedrag als strategie. Dat is in principe het geval als de keuze die je maakt afhangt van de keuzes van anderen. In dat geval zul je strategisch handelen. Anticiperen op de acties en reacties van de ander en daar je eigen handelen op afstemmen. Omdat een puur individuele keuze eerder een zeldzaamheid is in onze complexe samenleving, kan speltheorie in bijna iedere context worden gebruikt (Axelrod, 1981). Wanneer er sprake is van herhaalde interactie tussen individuen of binnen een populatie, dan is evolutionaire speltheorie van toepassing. Axelrod, een van de eerste en een beroemd speltheoreticus wordt gezien als de grondlegger van het zogenaamde 'iterated prisoner's dilemma'. Deze theoreticus schreef eens een wedstrijd uit met het doel een strategie te

ontwerpen die in een herhaling van Gevangenen-Dilemmaspellen stabiel zou zijn en beter zou presteren dan het evenwicht dat beiden niet meewerken -defect.

*"This project began with a simple question: When should a person cooperate, and when should a person be selfish, in an ongoing interaction with another person?"* (Axelrod, 1984, p. 1).

De winnende strategie bleek verassend simpel en is bekend geworden onder de naam, Tit-for-tat (oog om oog). Het herhaalde gevangenendilemma maakt het mogelijk te reageren op de manier waarop de tegenpartij gedurende de vorige ronde 'gespeeld' heeft (was er sprake van samenwerking of juist niet?) en deze al of niet te straffen. Het programma Tit-for-tat begint met samenwerken waarna men vervolgens de zetten van de tegenpartij herhaalt. Als iemand in een reeks van gevangenen-dilemma's tit-for-tat speelt, dat wil zeggen, elke keer als de tegenspeler een ronde niet meewerkt, de ronde daarna ook één keer niet meewerkt, dan presteert deze speler beter en krijgt een hogere totale opbrengst dan degene met de zogenaamde 'Nash-strategie', nooit meewerken. Tit-for-tat bleek daarnaast ook beter te presteren dan en tegen de vele en veel complexere strategieën die Axelrod aangeleverd kreeg. Axelrod stelt in zijn werk 'the evolution of cooperation' (1981, p. 110) dat er voor de strategie Tit-for-tat enkel onder de volgende vier voorwaarden succesvol kan verlopen:

*Niet Jaloers zijn*

Mensen zijn gewend om te denken in zero-sum interacties, wanneer de ene persoon wint dan verliest de ander automatisch. Dit betekent dat men altijd beter moet presteren dan de ander. In de Tit-for-tat strategie is het echter beter om in een non-zero-sum interactie te denken. We hebben hier immers te maken met een meervoudig en langdurig prisoner's dilemma, hetgeen betekent dat je niet jaloers hoeft te zijn op het succes van de andere speler, zolang je zelf ook naar een optimale situatie streeft.

*Niet de eerste zijn die defect*

Uit de resultaten blijkt dat het loont om samen te werken zolang de ander dit ook doet. Het is verstandig niet de eerste te zijn die defect.

*Zowel met 'cooperation' als 'defection' antwoorden*

Een andere kwaliteit van succesvolle strategieën is dat zij moeten kunnen vergeven. Hoewel men de neiging heeft wraak te nemen, zal men in sommige situaties nogmaals terug moeten naar het samenwerken als de tegenstander geen tekorten blijft spelen. Dit houdt uiteindelijk een lange looppas van wraak en tegen-wraak tegen, welke de 'punten' zal maximaliseren.

*Niet te slim zijn (door denken)*

De 'very sophisticated' strategieën waren niet beter dan de eenvoudige. Sterker nog, uit de verschillende testen bleek dat de meer ingewikkelde strategieën sneller leiden tot een aaneenschakeling van niet samenwerken dan de simpelere aanpakken.

Axelrod stelt in zijn werk dus dat de egoïstische individuen voor hun eigen goodwill vergevend, aardig en niet jaloers dienen te zijn. Kijkend naar de optimale (punt-maximaliserende) strategie voor het éénmalige PD spel is echter afvalligheid de beste strategie; zoals hierboven verklaard, maakt het hierbij ook niet uit wat de samenstelling van tegenstanders is. In het herhaalde PD hangt de optimale strategie van de strategieën wél van waarschijnlijke tegenstanders af en hoe zij op afvalligheid en samenwerking zullen reageren.

Martin Shubik (1985) en Ken Binmore (1995), wiskundigen en economisten gebruiken de speltheorie om antwoorden te vinden op economische vraagstukken. Shubik specialiseert zich in strategische analyse, de studie van financiële instellingen, en de economie van de collectieve concurrentie. Binmore heeft dezelfde insteek- het analyseren van economische variabelen door middel van de speltheorie- maar verschilt ten opzichte van Shubik in de aanpak hiervan. Beiden zijn door hun achtergronden mathematisch ingesteld en benaderen de speltheorieën dan ook voornamelijk cijfermatig, niettemin kent de aanpak als gezegd duidelijke verschillen. Shubik ziet de relatie tussen de speltheorie en de economie als volgt:

*"…One important function of game theory in economics is to criticize- destructively if need be. It can be used on occasion to expose the inadequacies of old viewpoints and old solutions as well as to provide new viewpoints and new solutions. …Game theory provides a new system of tests for rational economics models."* (Shubik, 1985, p. 6).

Binmore heeft op zijn beurt binnen de economie met name grote invloed gehad op de theorie van 'het onderhandelen', zijn aanpak verschilde echter wezenlijk van andere economisten die zich ook bezig hielden met de speltheorie. Hij testte en experimenteerde zijn theorieën namelijk in laboratoriumverband. In die tijd (1980) kreeg hij veel kritiek op zijn aanpak omdat gedragseconomisten ervan overtuigd waren dat een dergelijke aanpak te simplistisch is. Het economische gedrag kan immers enkel bestudeerd worden wanneer het onder invloed is van een bepaalde sociale of maatschappelijke context.

In zijn werk 'Game Theory and the Social Contract Volume I' (1995) combineert Binmore verschillende opvattingen en onderzoeksvelden met elkaar. In zijn zoektocht naar een geschikte 'onderhandeling' binnen de economie maakt Binmore gebruik van de theorie van John Rawls (1971). Rawls stelt de vraag welke principes van rechtvaardigheid men samen overeen zou komen wanneer er samen gewerkt moet worden. Daarbij stelt hij dat rechtvaardigheid als angst enkel wordt gezien door mensen die of als 'heilig' betiteld kunnen worden of als puur egoïstisch. Dit betekent dat mensen volgens Rawls zowel rationeel als redelijk – voor reden vatbaar zijn. Beide kenmerken dragen er toe bij dat mensen enerzijds willen presteren maar dit anderzijds ook bij voorkeur samen willen doen. Binmore gebruikt deze veronderstelling van Rawls maar heeft zich voor een verdere verdieping laten inspireren door zowel een natuurwetenschappelijke invalshoek als het zogenaamde utilitariteitsprincipe . Het resultaat is weergegeven in het eerder genoemde werk en bevat een

veelomvattende analyse van een herinterpretatie van Rawls originele werk. Binmore (1995) geeft in zijn werk het volgende voorbeeld;

**BOX 4.3: Binmore's redenatie**

…Pure kwaadaardigheid, laten we het Satan noemen, loont dan wellicht slechts in situaties waarin je heel veel macht hebt om je tegen vergelding te beschermen of heel goed kunt liegen. In feite dus zelden. Evolutionair gezien is het waarschijnlijker dat er zoiets bestaat als stiekeme, incidentele en heel gerichte kwaadaardigheid waarbij je een specifieke tegenstander uitschakelt die je in de weg loopt en de volgende zondag toch gewoon weer naar de kerk gaat. In feite is dit soort schijnheiligheid precies wat je overal in de natuur ziet. Zo blijken brilduikers bijvoorbeeld incidentele nestparasieten te zijn: een deel van de wijfjes legt stiekem eieren in de nesten van soortgenoten (egg dumping). Een studie naar het reproductiesucces van brilduikerwijfjes met verschillende strategieën liet zien dat het reproductiesucces van wijfjes die ('braaf') zelf hun eieren uitbroeden weliswaar hoger was dan dat van wijfjes die uitsluitend hun eieren door anderen laten uitbroeden, maar dat wijfjes die én zelf een legsel uitbroeden én zo nu en dan een ei in een ander nest leggen uiteindelijk de meeste nakomelingen hebben. Uit deze speltheoretische simulaties blijkt dat het voordeel van een evolutionair gezichtspunt voor een deel schuilt in de opheldering van de feitelijke menselijke motieven en in de verklaring van het kwaad (iets waar de grote filosofieën van het verleden veel moeite mee hadden). Vanuit de evolutie kunnen we begrijpen dat het soms kan lonen om de kracht van concurrenten te ondermijnen. Er zal bovendien altijd ruimte zijn voor parasieten en oplichters die op de één of andere manier meeliften met de braafheid van een meerderheid en deze omzetten in persoonlijk gewin of reproductief succes. De moraal blijft kortom altijd nodig om deze profiteurs na te jagen. Paradoxaal genoeg blijkt uit dit alles dus dat zowel het goede als het kwade lonen. Zolang mensen door samen te werken méér kunnen bereiken dan ieder afzonderlijk bestaat er een gemeenschappelijk goed.

Ondanks bovenstaande inzichten en opvattingen is er besloten om de theorie van Ostrom te gebruiken om het speltheoretische dilemma in krimpgebieden het hoofd te bieden. Dat heeft verschillende redenen. Ten eerste is het de theorie van Ostrom ten opzichte van de overige het meest praktisch ingestoken. Ostrom heeft anders dan overige speltheoretici vanuit een inductieve werkwijze een toepasbaar instrumentarium ontwikkeld, welke op verschillende speltheoretische situaties toegepast kan worden.

*"Whenever a group of people depend on a resource that everybody uses but nobody owns, and where one person's use effects another person's ability to use the resource, either the population fails to provide the resource, or they construct an institution for undertaking and managing collective action. The common pool resource (CPR) can be a fishery, a grazing ground, the Internet, a park and even,*

*the air "* (Ostrom). Daar komt bij dat Ostrom zowel het 'prisoner's dilemma' als 'the tragedy of the commons' met elkaar combineert. Ze neemt, anders dan bijvoorbeeld Axelrod, beide dilemma's mee in haar onderzoek, hetgeen met het oog op de vertaling naar de krimpproblematiek een belangrijke voorwaarde is. De situatie van krimpgemeenten wordt op deze manier immers van meerdere kanten benaderd. Een tweede argument om voor de theorie van Ostrom te kiezen ligt in het feit dat de andere theoretici hun focus of op het technische aspect van de speltheorie richten of de speltheorie op een specifieke –mathematische- manier toepassen. Ostrom doet dit niet, zij richt zich eerder op een praktische oplossing van de speltheoretische dilemma's. Axelrod wil door middel van een herhaling van het gevangenen-dilemma generaliseerbare uitkomsten kunnen presenteren welke uiteraard een aanzienlijke bijdrage leveren aan de wetenschap van de speltheorie, maar welke in het geval van de krimpproblematiek moeilijk toe te passen zijn. Niet alleen omdat bij krimpgemeenten niet zozeer sprake is van een herhaald gevangenen-dilemma, maar ook omdat de theorie een technische insteek heeft welke niet specifiek vertaald kan worden naar de situatie van krimpgemeenten. Shubik en Binmore nemen in hun theorieën ook niet de tragedie van het gezamenlijke mee en hebben daarnaast een wiskundige en in het geval van Binmore een té theoretische invulling. Ostrom's theorie combineert dus de verschillende dilemma's binnen de speltheorie en probeert hier een praktische invulling aan te geven. Door de bestudering van verschillende casussen krijgt de theorie 'handen en voeten' waardoor deze behapbaar is en vertaald kan worden naar overige situaties. Enerzijds kan men hier een kritische toon bij plaatsen, omdat het natuurlijk de vraag is in hoeverre de theorie van Ostrom dan leidend is. Hij kan immers op veel verschillende situaties worden toegepast. Anderzijds stelt men (london, 1996, p.2):

*"The dynamics she uncovered in her research - seven principles common to most successful, enduring common pool resource arrangements - are the starting point for anyone who wants to know how careful theoretical and experimental work can provide practical guidance for policy"*.

Tot slot vormen de acht ontwerpprincipes – London spreekt van zeven principes omdat het laatste ontwerpprincipe enkel van toepassing is wanneer de gemeenschappelijke hulpbron deel uitmaakt van een groter systeem- van Ostrom een praktisch raamwerk om de situatie in de drie afzonderlijke casussen te beoordelen. De principes worden in dit verband gebruikt als 'handvatten' om de casussen verder uit te diepen. Daarnaast kan het raamwerk ook worden gebruik om de toepasbaarheid van de theorie van Ostrom op de krimpproblematiek van gemeenten te evalueren.

### 4.6 Ostrom's ontwerpprincipes

Elinor Ostrom (1990), gaat in haar werk in op het gemeenschappelijke gebruik van natuurlijke hulpbronnen waarbij ook het gebruik op de lange termijn, het duurzame gebruik een centrale rol speelt. Ze stelt de volgende vraag centraal (p.29): *"Hoe kan een voorname groep individuen die onderling afhankelijk zijn zichzelf organiseren en regeren, waarbij de opbrengsten minimaal gelijk blijven en alle verleidingen tot freeriden en het omzeilen van de regels beperkt worden?"* De aanleiding voor de vraagstelling is gebaseerd op de vraag, hoe het beste het overmatige gebruik van

natuurlijke hulpbronnen te limiteren. Ostrom stelt hierbij een drietal mogelijkheden: tragedy of the commons en het prisoner's dilemma, welke evenzo volgens Ostrom vrijwel altijd leiden tot overexploitatie. En een derde mogelijkheid; the logic of collective action. Daarmee doelt ze op groepen individuen die gebruik maken van een gemeenschappelijke hulpbron, en die gezamenlijk beheren. Hiermee wil Ostrom ook duidelijk maken dat het niet altijd óf de staat, óf de markt is die een oplossing kunnen bieden voor dergelijke problemen.

Ostrom heeft aan de hand van een aantal uiteenlopende casussen acht 'design principles' opgesteld, welke volgens haar een blauwdruk vormen voor een succesvolle omgang met en exploitatie van een natuurlijke hulpbron. Ostrom (1990, p. 90 ) noemt de volgende ontwerpprincipes :

- De grenzen van de gemeenschappelijke hulpbron en van de groep gebruikers moeten duidelijk zijn aangegeven.
- Regels met betrekking tot gebruik en provisie dienen afgestemd te worden op lokale omstandigheden.
- Via collectieve keuze mechanismen dienen actoren die betrokken zijn bij de gemeenschappelijke voorraad de kans te krijgen om te participeren in de besluitvorming; via directe of indirecte vertegenwoordiging.
- Het toezicht dient op haar beurt weer toetsbaar te zijn voor de betrokken actoren.
- Overtreding van de regels dient naar gelang de ernst van de overtreding te worden gestraft.
- Er dient een sociale infrastructuur te zijn om eventuele conflicten tussen betrokken actoren op te kunnen lossen.
- Het recht op, of initiatief tot, zelforganisatie dient niet te worden tegengewerkt door een externe autoriteit.
- Wanneer de gemeenschappelijke hulpbron deel uitmaakt van een groter systeem dan dienen activiteiten met betrekking tot onttrekking, provisie, toezicht en andere relevante bestuurlijke activiteiten georganiseerd te worden op een zo laag mogelijk niveau.

Wanneer men zich aan deze ontwerpprincipes houdt, is er volgens Ostrom sprake van een betrouwbare overeenkomst en kan de hulpbron op een duurzame manier geëxploiteerd worden.

Ondanks het feit dat dit onderzoek zich niet op de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen richt, kunnen de principes van Ostrom wel handvatten bieden voor gemeenten in krimpsituaties. Na een analyse van het prisoner's dilemma en de tragedy of the commons kan immers de conclusie worden getrokken dat de problematiek voor gemeenten omtrent demografische krimp, net als bij de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, met name gebaseerd is op een gebrekkig wederzijds vertrouwen, een ondermaatse 'beloningenstructuur' en de neiging tot overexploitatie –eigen gewin. De 'design principles' van Ostrom kunnen hier, als gezegd, een antwoord op bieden.

### 4.7 Operationalisering 'principles'

In deze paragraaf wordt de basis gelegd voor het empirisch onderdeel van deze studie door inzichtelijk te maken wat nu daadwerkelijk gemeten wordt tijdens het onderzoek. Dit vindt plaats op basis van de operationalisering van de geanalyseerde speltheorie en de ontwerpprincipes van Ostrom. Om te kunnen bepalen waarom regionale samenwerking tussen krimpgemeenten op dit moment in de praktijk slechts in gebrekkige vorm voor komt, dienen de drie geselecteerde casussen aan de acht 'designprinciples' van Ostrom onderworpen te worden. Omdat deze principes deel uit maken van een veelomvattende theorie dienen de begrippen geoperationaliseerd te worden. In tegenstelling tot direct waarneembare of bevraagbare kenmerken als lengte, gewicht en geslacht, zijn deze kenmerken immers niet één op één meetbaar. Deze niet-direct meetbare kenmerken worden ook wel 'constructen' genoemd, vooral als ze onderdeel uitmaken van een theorie ('theoretische constructen'). Dergelijke kenmerken zijn strikt genomen niet zichtbaar, en er wordt ook wel gesproken van 'hypothetische constructen', waarmee expliciet wordt aangegeven dat het bestaan van die kenmerken slechts wordt verondersteld. Deze begrippen zijn, als gezegd, niet zomaar meetbaar, waardoor ze eerst moeten worden omgezet in meetbare specificaties, 'operationaliseren van begrippen'. Vaak worden begrippen geoperationaliseerd in meerdere items. Op deze manier kan aan een begrip meerdere aspecten worden ontleent, waardoor de meting het begrip zoveel mogelijk dekt. Om er voor te zorgen dat tijdens de interviews –metingen-, de begrippen uit de speltheorie en de theorie van Ostrom zoveel mogelijk gedekt worden is het van belang deze in relatie tot de krimpproblematiek nauwkeurig te operationaliseren.

In de volgende subparagrafen worden de principes van Ostrom geoperationaliseerd in meetbare specificaties. De vertaling van dit theoretische construct is op basis van de voorgaande hoofdstukken gemaakt. De percepties omtrent demografische krimp en de uiteenzetting omtrent de huidige en gewenste situatie omtrent regionale samenwerking vormen de achtergronden en legitimatie van de uitgevoerde operationalisering.

#### 4.7.1 Afbakening samenwerkingsgebied

'De grenzen van de gemeenschappelijke hulpbron en van de groep gebruikers moeten duidelijk zijn aangegeven.' Dit is volgens Ostrom de eerste vereiste waaraan een goed samenwerkingsverband tussen 'individuen' met betrekking tot de exploitatie van een natuurlijke hulpbron moet voldoen. Wanneer dit ontwerpprincipe wordt vertaald naar de situatie van krimpgemeenten, spreken we niet direct van de 'grenzen van de gemeenschappelijke hulpbron' maar van een afbakening van het samenwerkingsgebied. Welke gemeenten vallen wel en welke gemeenten vallen niet onder het regionale samenwerkingsverband? Dit is een belangrijke vraag omdat het stellen van een grens mede bepaald met welke gemeenten wel en welke gemeenten niet bindende afspraken zijn gemaakt. Dit betekent dat bijvoorbeeld een buurgemeente, welke niet onderdeel uitmaakt van de intergemeentelijke samenwerking, een belangrijke concurrerende positie in kan nemen ten op zichten van een

samenwerkende gemeente. Met andere woorden; Is de afbakening van het samenwerkingsgebied helder beargumenteerd en geformuleerd? Tabel 4.1 geeft de operationalisering van dit eerste ontwerpprincipe weer.

| **Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D -afbakening op basis van geografische ligging | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Tabel 4.1: Operationalisering afbakening samenwerkingsgebied

In de vorm van de mini-enquête worden als gezegd, de acht geoperationaliseerde ontwerpprincipes – als in bovenstaand voorbeeld van ontwerpprincipe één- aan de respondenten voorgelegd. De totale uitkomsten van alle respondenten worden per case geanalyseerd en bij elkaar opgeteld, met als doel het kunnen opstellen van een zogenaamd 'eindoordeel'. Dit eindoordeel wordt naast de uitkomsten uit de mini-enquête ook deels bepaald door een eigen analyse van de geraadpleegde documenten, rapporten en statistische gegevens. Het eindoordeel wordt dus kortweg gevormd door de sommatie van alle respondenten per case en een eigen persoonlijke beoordeling. Wel moet hierbij de opmerking worden gemaakt dat de uitkomsten van de mini-enquête leidend zijn en dat de eigen beoordeling het eindoordeel enkel beïnvloed als er geen eenduidige beeld uit de enquête is voortgekomen.

*Eindoordeel*

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | **Niet - Volledig** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### 4.7.2 Gezamenlijke afstemming

Het tweede principe, 'regels met betrekking tot gebruik en provisie dienen afgestemd te worden op lokale omstandigheden', vraagt om een specifieke vertaling. De mate waarin en de manier waarop krimpgemeenten namelijk uit de gezamenlijke bron –inwoners- exploiteren of putten dient op basis van bepaalde criteria te geschieden. Zo dienen er bij een goede samenwerking afspraken te zijn gemaakt tussen de krimpgemeenten onderling, over de verdeling van de uitbreidingsruimte voor nieuwe woningeenheden, voor sloop en herstructurering en voor een uitbreiding van het voorzieningenniveau. Deze criteria liggen immers ten grondslag aan de grootte van de vraag naar inwoners. Welke gemeente binnen het samenwerkingsverband mag het meeste uit de totale bron

putten? Is dit de centrumgemeente, de gemeente waar demografische krimp het sterkst óf juist nauwelijks aanwezig is. In het verlengde van ontwerpprincipe één kan tevens de vraag worden gesteld, ter voorkoming van de onderlinge concurrentie, op welke inwoners de regio als geheel een beroep wilt doen. Waar ligt de grens? Moeten de concurrentie worden aangegaan met omliggende regio's of wil men mensen uit andere provincies aantrekken? Met andere woorden; zijn er afspraken gemaakt over de verdeling van de 'pijn'? Tabel 4.2 vormt de operationalisering van Ostrom's tweede ontwerpprincipe.

| **Gezamenlijke afstemming** | Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Tabel 4.2: Operationalisering gezamenlijke afstemming

*Eindoordeel*

| **2. Gezamenlijke afstemming** |
|---|

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### 4.7.3 Regionale vertegenwoordiging

Het derde ontwerpprincipe van Ostrom; 'via collectieve keuze mechanismen dienen actoren die betrokken zijn bij de gemeenschappelijke voorraad de kans te krijgen om te participeren in de besluitvorming; via directe of indirecte vertegenwoordiging'. Dit principe kan één op één worden vertaald naar de situatie van krimpgemeenten. Naast de begrenzing (1) en regionale afstemming (2) stelt dit principe de vraag of het samenwerkingsverband ook als zodanig georganiseerd is. Is er een vertegenwoordiging in het leven geroepen die sturing biedt aan de regionale samenwerking? Een regionale organisatie, welke bijvoorbeeld tussen de afzonderlijke gemeenten en de provincie in staat. De vervolgvraag daarbij is, welke taken deze vertegenwoordiging allemaal op zich heeft genomen en vooral ook welke ze bevoegd is om uit te voeren. Met andere woorden; is er een regionale vertegenwoordiging die de intergemeentelijke samenwerking stuurt?

| **Regionale vertegenwoordiging** | Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (autonoom) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- enkel regie/ coördinerende functie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- gelijkwaardig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Tabel 4.3: Operationalisering regionale vertegenwoordiging

*Eindoordeel*

| **3. Regionale vertegenwoordiging** |
|---|

| **Niet - Volledig** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### 4.7.4 Gemeentelijke inspraak

'Het toezicht dient toetsbaar te zijn voor de betrokken actoren'. Volgens Ostrom is het van groot belang dat de organisatie rondom de besluitvorming door eenieder gecontroleerd en gecorrigeerd kan worden. Op basis van het voorgaande is het hierbij een interessante vraag, welke gemeenten de meeste invloed hebben in de vertegenwoordiging en in welke mate zij en vooral ook aan wie zij verantwoording af moeten leggen. Laat de praktijk zien dat de centrumgemeente het meeste recht van spreken heeft en betekent dit ook dat zij de overige deelnemende gemeenten probeert haar wil op te leggen? Dit vierde principe is niet alleen van belang wat betreft de transparantie van de samenwerking, maar het kan ook een reden zijn voor gemeenten – naast de voorwaarden in principe één- om niet de *commitment* aan te gaan. De vraag of alle gemeenten een evenredig aandeel hebben in de inspraak omtrent de besluitvoering van de samenwerking staat in dit vierde principe centraal. Met andere woorden; is er in de regionale samenwerking sprake van 'evenredige' gemeentelijke inspraak?

| **Gemeentelijke inspraak** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Tabel 4.4: Operationalisering gemeentelijke inspraak

*Eindoordeel*

| **4. Gemeentelijke inspraak** |
|---|

| Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### 4.7.5 Strafsysteem

Het vijfde principe, overtreding van de regels dient naar gelang de ernst van de overtreding te worden gestraft, is met het oog op het prisoner's dilemma een belangrijke voorwaarde voor een gedegen regionale organisatie tussen krimpgemeenten. Uit de vertaling van het prisoner's dilemma bleek immers dat het bestaan van freeriders teruggevoerd kan worden op het ontbreken van een duidelijke beloningenstructuur. Het straffen van gemeenten, welke zich niet aan de gezamenlijke afspraken houden hoort daar ook bij. Het feit dat deze beloningenstructuur nu nog veelal ontbreekt is met name terug te voeren op het zogenaamde regionale gat. Er bestaat op regionaal niveau simpelweg geen juridisch instrumentarium, dat 'samenwerkende' gemeenten dwingt hun afspraken na te komen. Ondanks dit gegeven is het goed om de maatregelen te analyseren die de samenwerkende gemeenten – vertegenwoordiging- nu nemen om hun beleid daadwerkelijk te implementeren. Met andere woorden; heeft de regionale samenwerking een duidelijk en effectief strafsysteem? Tabel 4.5 geeft de operationalisering van dit vijfde ontwerpprincipe.

| **Strafsysteem** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- Gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Tabel 4.5: Operationalisering strafsysteem

*Eindoordeel*

| 5. Strafsysteem |
|---|

| Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### 4.7.6 Sociale infrastructuur

Naast het strafsysteem en de vertegenwoordiging acht Ostrom het ook van belang dat er sprake is van een sociale infrastructuur om eventuele conflicten tussen betrokken actoren op te kunnen lossen. Dit zesde principe kijkt naar de onderlinge relaties tussen de actoren –krimpgemeenten. (1) Is de samenwerking volgens deelnemende gemeenten een noodzakelijk kwaad en enkel ingegeven om demografische krimp het hoofd te bieden? Betekent dit ook dat de communicatie enkel via de vertegenwoordiging loopt en dat de gemeenten onderling nauwelijks het gesprek aan gaan? (2) De relatie kan daarentegen ook zijn ingegeven door een sterk commitment – krimp. Hetgeen zich vertaalt naar een open, meedenkende en toegankelijke houding van de deelnemende gemeenten. Men heeft in dit geval begrip voor elkaars belangen proberen er in goed overleg uit te komen. Tot slot is er ook nog een derde mogelijkheid, er is sprake van een verdeelde sociale infrastructuur. Bepaalde gemeenten met 'dezelfde' kenmerken –problemen, eigenschappen- hebben een sterke sociale relatie tot elkaar, maar naar bijvoorbeeld de centrumgemeente toe, totaal niet. In dit geval is de relatie tussen de kleinere gemeenten goed, maar de sociale infrastructuur in de regionale samenwerking als geheel laat te wensen over. Met andere woorden; Is er binnen de regionale samenwerking sprake van een gedegen sociale infrastructuur?

| Sociale infrastructuur | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Tabel 4.6: Operationalisering sociale infrastructuur

*Eindoordeel*

| 6. Sociale infrastructuur |
|---|

| Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### 4.7.7 Het recht –mogelijkheid- tot zelforganisatie

Het zevende principe; het recht op, of initiatief tot, zelforganisatie dient niet te worden tegengewerkt door een externe autoriteit, vindt zijn oorsprong in de achtergronden van Ostrom. Haar overwegend sociale karakter zet vraagtekens bij de discussie rondom de invloeden van zowel de overheid als de markt. Beiden vindt ze niet 'compleet' genoeg en teveel omvattend. Om hier een antwoord op te bieden stelt ze dat het recht op initiatief, in de vorm van vakbonden, zoveel mogelijk moet worden toegelaten. Dit oorspronkelijke idee van zelforganisatie als tegenhanger van de bestaande machtsverdeling, kan niet direct op de situatie van krimpgemeenten worden toegepast. In de regionale samenwerking tussen krimpgemeenten zijn immers in eerste instantie enkel gemeenten –overheden- betrokken (vervolgens kunnen er ook marktpartijen worden bij gehaald). Dit in het achterhoofd hebbend kan het ontwerpprincipe op twee manieren worden vertaald naar de krimpsituatie. Enerzijds kan vanuit de positie van de regio beredeneerd worden. Dit betekent dat overheden als het Rijk en de provincie de regio het initiatief moet 'gunnen' om zichzelf te organiseren. Anderzijds kan het principe vanuit het perspectief van de gemeente benaderd worden. In hoeverre krijgen deelnemende krimpgemeenten de mogelijkheid van de regio om zichzelf binnen de samenwerking te organiseren? Voorop staat dat in de vertaling niet wordt gesproken van het 'recht op' maar van de 'mogelijkheid om'. Daarnaast dient in de afweging van beide mogelijke interpretaties van het principe gekeken te worden naar de passendheid voor dit onderzoek. Op dat deze studie uit gaat van een intergemeentelijke samenwerking op regionaal niveau, wordt het principe van zelforganisatie naar dit niveau vertaald. Met andere woorden; In hoeverre heeft de regionale samenwerking de mogelijkheid –gehad- tot zelforganisatie?

| **Mogelijkheid tot zelforganisatie** | Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Tabel 4.7: Operationalisering mogelijkheid tot zelforganisatie

*Eindoordeel*

**7. Mogelijkheid tot zelforganisatie**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### 4.7.8 Taakverdeling

Het achtste en laatste principe is enkel van toepassing wanneer de gemeenschappelijke hulpbron deel uitmaakt van een groter systeem. In het geval van demografische krimp zijn inwoners de gemeenschappelijke hulpbron. De grens van deze bron is, als gezegd moeilijk te bepalen –waar trek je de grens? Om deze reden is er voor gekozen om ook het laatste principe van Ostrom te operationaliseren. Het principe; activiteiten dienen met betrekking tot onttrekking, provisie, toezicht en andere relevante bestuurlijke activiteiten georganiseerd te worden op een zo laag mogelijk niveau, kan eenvoudig vertaald worden naar het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel is een organisatiewijze of regel in taakverdeling tussen 'hogere' en 'lagere' openbare overheden. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden afgehandeld. Ook dit principe kan weer op dezelfde twee manieren geoperationaliseerd worden. Benaderen we het beginsel vanuit de regio of vanuit de positie van de gemeente. Welke taken krijgt de regio ten opzichte van de hogere overheden of welke taken krijgen de gemeenten ten opzichte van de regionale organisatie? Omdat in dit geval met name de positie, houding en achtergronden van de individuele krimpgemeenten centraal staat, ten opzichten van de regionale samenwerking is er voor deze laatste vertaling gekozen. Welke taken dragen de gemeenten over aan de gezamenlijke vertegenwoordiging? Welke functies hebben de afzonderlijke gemeenten in het samenwerkingsverband en welke positie neemt de regionale vertegenwoordiging in? Met andere woorden; Is er binnen het regionale samenwerkingsverband sprake van een duidelijke taakverdeling?

| **Taakverdeling** | Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel bestuurlijke/ toezicht functie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid uit | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt op specifieke aanpak | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Tabel 4.8: Operationalisering taakverdeling

*Eindoordeel*

| **8. Taakverdeling** |
|---|

| **Niet - Volledig** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### 4.8 Afsluitend

In dit hoofdstuk is de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten vanuit een speltheoretisch perspectief benaderd. Uit analyse blijkt dat de krimpsituatie wordt gekenmerkt door begrippen als 'vertrouwen', 'eigen gewin', 'freeriding' en 'concurrentie'. De wetenschap die zich expliciet met dergelijke begrippen bezig houdt is als gezegd de wetenschap van de speltheorieën. Een wetenschap waarbij de beslissingen van mensen en de manier hoe dat hier op gereageerd wordt centraal staat. Met name theorie van het prisoner's dilemma en het dilemma van de *commons* lenen zich goed om de relatie tussen krimpgemeenten vanuit een ander perspectief te benaderen. Het was Elinor Ostrom die in 1990 beide theoretische benaderingen in haar onderzoek naar de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen combineerden. Na verschillende uitgebreide casestudies reikte zij uiteindelijke een raamwerk van ontwerpprincipes aan, welke niet alleen antwoord biedt op de genoemde speltheoretische dilemma's maar dat tevens als een 'handleiding' dient om georganiseerd met elkaar samen te werken.

Dit raamwerk is naar de situatie van krimpgemeenten geoperationaliseerd en zal in zijn 'nieuwe' versie in de vorm van een mini-enquête (bijlage 1) aan de respondenten worden voorgelegd. Dit met als doel om per ontwerpprincipe een eindoordeel te kunnen vormen en om uiteindelijk de betreffende case – intergemeentelijke samenwerking- in zijn geheel te kunnen beoordelen.

# 5. Opzet Empirisch Onderzoek

*In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop het empirisch onderzoek vorm krijgt omschreven. In het onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudy als methodologie met als doel inzicht krijgen in de krimpproblematiek en de achtergronden, voorwaarden en belemmeringen van intergemeentelijke samenwerking. De cases worden onderzocht door het gebruik van twee bronnen van informatie: Documenten en personen. Allereerst wordt in de volgende paragraaf de theoretische achtergrond van de onderzoeksmethode casestudy beschreven, gevolgd door de keuzes die zijn gemaakt bij de uitvoering van het onderzoek. Tenslotte zal in de derde paragraaf een verdere omschrijving worden gegeven van de gekozen cases.*

### 5.1 Theoretisch ontwerp

Met een casestudy wordt geprobeerd diepgaand en integraal inzicht te krijgen in enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Een casestudy is te herkennen aan de volgende aspecten (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 184):

- Een smal domein, bestaande uit een klein aantal onderzoekseenheden;
- Een arbeidsintensieve benadering;
- Een selectieve steekproef;
- Meer diepte dan breedte;
- Een open waarneming op locatie;
- Kwalitatieve gegevens

Saunders e.a. (2008) omschrijven drie redenen waarom een casestudy interessante mogelijkheden biedt voor een beginnend onderzoeker. Het eerste voordeel is dat de casestudy voor de onderzoeker in principe gemakkelijker binnen haalbare proporties is te houden dan bijvoorbeeld het experiment en vooral de survey. Het tweede voordel is dat bij de casestudy met relatief weinig methodologische kennis en training toch zinvolle onderzoeksresultaten kunnen worden verkregen. De derde reden om voor een casestudy te kiezen is dat deze manier van onderzoek doen, in tegenstelling tot de meeste andere strategieën, in veel verschillende situaties is toe te passen. Het grote voordeel van de casestudy van uit het praktijkgerichte onderzoek, als het deze, is dat de resultaten vaak eerder worden geaccepteerd dan die van een kwantitatieve survey. De voornaamste reden hiervoor ligt in het feit dat de onderzoeker in een casestudy een minder afstandelijke houding aanneemt dan in een survey en in een experiment. Bovendien zijn de resultaten en uitkomsten vaak beter herkenbaar doordat de gebruikte methoden een alledaags karakter hebben (Saunders e.a., 2008).

De strategische steekproef is een voornaam kenmerk van een casestudy. De onderzoekseenheden worden hierbij op basis van enkele specifieke voorwaarden geselecteerd. Om deze voorwaarden te bepalen is het allereerst van belang om een algeheel beeld van het object te verkrijgen. Dit wordt ook wel een holistisch werkwijze genoemd. Dit uit zich met name in het gebruik van kwalitatieve en een open wijze van dataverzameling (Saunders e.a., 2008).

Verschuren en Doorewaard (2007) onderscheiden tenslotte vijf soorten van bronnen die bij een casestudy kunnen worden aangehaald om informatie te verkrijgen: personen, media, werkelijkheid, documenten en literatuur. Met het oog op dit onderzoek kan daar echter een bron aan toegevoegd worden. Ondanks het kwantitatieve karakter wordt er in ook gebruik gemaakt van statistieken. In het geval van demografische ontwikkelingen kunnen groeigrafieken van grote waarde zijn om bijvoorbeeld het holistische beeld van het object te omschrijven.

Het grootste nadeel van de casestudy heeft veelal betrekking op de externe validiteit; generaliseerbaarheid, van het onderzoek. Wanneer in het onderzoek slechts een beperkt aantal gevallen wordt onderzocht,is het moeilijker om de bevindingen op het geheel te verklaren. In dit geval hangt de generaliseerbaarheid echter met name af van de uitkomsten die uit het onderzoek naar voren komen. Mocht blijken dat de uitkomsten sterk van elkaar verschillen, en er dus sprake is van een grote verdeeldheid in de resultaten, dan zal de externe validiteit van het onderzoek lager zijn dan wanneer de uitkomsten overeen komen.

## 5.2 Concrete uitvoering

In het onderzoek wordt als gezegd gekozen voor een vergelijkende casestudy bestaande uit drie onderzoekseenheden in de vorm van krimpregio's. Door de aanpak en het krimpbeleid van verschillende krimpregio's te bestuderen en deze met elkaar te vergelijken, wordt de krimpproblematiek (verschijningsvorm) en de vormen van regionale samenwerking beschreven. Met name de beleidshouding van de afzonderlijke gemeenten in de regio's ten opzichte van intergemeentelijke samenwerking staan hierbij centraal.

Er is gekozen voor een regionale benadering met een focus op het gemeentelijke niveau. De keuze hiervoor komt voort uit het feit dat (1) demografische krimp op het regionale niveau moet worden aangepakt, (2) gemeentelijke verschillen in demografische en economische ontwikkeling groot kunnen zijn en (3) en gemeenten aan de basis staan bij het opzetten van een geschikte regionale samenwerking. De keuze voor de cases is gebaseerd op de volgende voorwaarden::

- De regio's liggen in Nederland
- De regio heeft op dit moment al te maken met demografische krimp
- Binnen de regio neemt het inwonersaantal in meerdere gemeenten af
- De regio's verschillen van elkaar door dat zijn in een andere (transitie) fase zitten wat krimp betreft.

Om na te gaan welke regio's aan deze voorwaarden voldoen, en dus in aanmerking komen voor de casestudy, is gebruik gemaakt van de beschikbare literatuur en statistische gegevens. Op basis van deze bronnen zijn in eerste instantie zes regio's geselecteerd, te weten; de Achterhoek, de Eemsdelta, Oost-Groningen, Twente, Parkstad Limburg en Zeeuws-Vlaanderen. Omdat in Zeeuws-Vlaanderen en Twente tot 2025 de bevolking niet af nauwelijks zal dalen, vallen deze twee regio's af. Dit betekent echter niet dat demografische krimp daar nog niet de nodige aandacht verdient. Het Topteam Krimp heeft immers een uitgebreide rapportage opgesteld voor de regio Zeeuws-Vlaanderen.

> "Uitgaande van de prognoses van het PBL/CBS (PEARL 2008) is in Zeeuws Vlaanderen en Vlissingen tot 2025 geen sprake van krimp, zoals gedefinieerd door het Topteam. Het Topteam gaat in de definitie van krimp uit van substantiële en structurele daling van de bevolking en et aantal huishoudens op regionaal schaalniveau. Waarbij die daling grote consequenties heeft voor het voorzieningenniveau en het economisch perspectief van een regio. De voorlopige prognoses tot 2040 geven echter aan dat op langere termijn in Zeeuws Vlaanderen wel sprake zal zijn van krimp volgens de definitie van het Topteam. Ook de huidige demografische ontwikkelingen in Zeeuws Vlaanderen (het structureel uitblijven van groei) stellen de partijen voor complexe opgaven." (Topteam Krimp, 2009, p. 32/33)

Ondanks het feit dat demografische krimp in Zeeuws-Vlaanderen, op de lange termijn, tot complexe opgaven zal leiden en dus intensief met het thema aan de slag zal moeten, is de regio (evenals Twente) voor dit onderzoek dus niet geschikt. De regio's Oost-Groningen en de Eemsdelta liggen beide in één provincie, maar voldoen verder beide aan alle voorwaarden. Om deze reden en vanwege het feit dat het Topteam Krimp in haar rapportage ook over krimp in Noordoost Groningen spreekt, worden beide regio's in dit onderzoek opgenomen onder de noemer Noordoost Groningen. Ondanks de verschillen in beide regio's hebben ze ook enkele duidelijke overeenkomsten. Zo manifesteert de krimp in zowel de Eemsdelta als in Oost-Groningen zich in een trek naar de stad Groningen. De Achterhoek is de tweede regio die als case dient voor het onderzoek. In de regio is sinds enkele jaren sprake van een structurele bevolkingsafname en het is interessant om te zien in hoeverre er al sprake is van bewustwording rondom krimp en in hoeverre zich dit heeft vertaald naar intergemeentelijke samenwerking op een regionaal niveau. Parkstad Limburg vormt de derde case. Parkstad heeft al vele jaren te maken met demografische krimp en heeft daardoor ook de meeste ervaring in het omgaan met krimp. In de literatuur stelt men dat de regio gekenmerkt wordt door veelbelovende samenwerkingsverbanden maar tegelijkertijd wordt ook het gebrek aan 'uitvoerend vermogen' benadrukt (Topteam krimp, 2009).

Kortom drie regio's die allemaal met demografische krimp te maken hebben, maar tegelijkertijd ook sterk van elkaar verschillen. Niet alleen vanwege het feit dat ze geografische gezien nauwelijks met elkaar in verband staan, maar ook omdat ze alle drie een andere geschiedenis hebben wat betreft

krimp. De één zit – waarschijnlijk- al verder in de denkomslag van groei naar krimp dan de ander en dit betekent dat ook de wijze van aanpak per regio sterk kan verschillen.

### *5.2.1 Gesprekspartners*

Binnen dit onderzoek is gekozen voor het ondervragen van personen als onderzoekstechniek. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de mate van stuurbaarheid. Hierdoor kan ingespeeld worden op gegeven antwoorden en gezichtsexpressies. Het interview zal als instrument dienen om de personen te ondervragen. Specifiek zal gebruik gemaakt worden van face-to-face interviews met daarin zowel open als gesloten vragen. Het eerste voordeel hiervan is dat gezichtsexpressies en andere lichaamstaal kan worden opgemerkt, hetgeen van belang kan zijn bij de interpretatie van de antwoorden. Het tweede voordeel is dat er op enkele antwoorden doorgevraagd kan worden. Hierdoor wordt de kans op het verkrijgen van enkel sociaal wenselijke antwoorden verkleind. Door goed voorbereidt het interview in te gaan kunnen immers bepaalde antwoorden worden gecontroleerd. Daarnaast is het van belang dat de gegenereerde antwoorden geen weerspiegeling zijn van de persoon zelf maar van de opvatting van de betreffende organisatie of het orgaan.

Bij elke case – krimpregio- worden vijf á zes interviews afgenomen met actoren die een relatie hebben met de bestuurlijke invulling van de regio of gemeente binnen deze regio. Het is hierbij de bedoeling dat van iedere regio minimaal één bestuurder of beleidsmaker van de betreffende provincie wordt geïnterviewd. Op deze manier wordt er een totaal beeld opgebouwd van de verhoudingen en relaties tussen de betreffende gemeenten in de krimpregio en wordt de invloed van de provincie hierop geanalyseerd. Daarnaast wordt er naar gestreefd om vier á vijf gemeenten binnen de regio te benaderen voor een interview. Gemeenten staan aan de basis van intergemeentelijke (regionale) samenwerking en uit de gesprekken moet dus blijken of de veronderstelde hypothese; krimpgemeenten vinden het moeilijk om een samenwerkingsverband aan te gaan vanwege het gebrek aan vertrouwen en de keuze voor het eigen gewin: *het prisoners dilemma*, stand houdt of dat er andere redenen zijn dat regionale samenwerking tussen gemeenten moeilijk van de grond komt. Bij de benadering van de krimpgemeenten wordt er naar gestreefd om voor iedere regio dezelfde soort gemeenten te benaderen, zoals de centrumgemeente en de gemeenten met de meeste en minste bevolkingsdaling. Het interview (opgenomen in bijlage 1) zal gestructureerd worden aan de hand van het schema zoals dat is opgenomen in het theoretische kader.

### *5.2.2 Documenten en statistische gegevens*

Om goed voorbereid de gesprekken in te gaan is het van belang vooraf voldoende kennis en informatie op te doen. Niet alleen ter voorkoming van sociaal wenselijke antwoorden maar ook omdat op deze manier de interviews van de nodige inhoudelijke diepgang voorzien kunnen worden. Bij een casestudy wordt immers meer in de diepte dan in de breedte gewerkt. Door een intensieve vorm van datagenering kan hier als gezegd voor gezorgd worden. Deze techniek heeft meerdere voordelen.

1. Door een inhoudsanalyse van zowel – wetenschappelijke- artikelen, beleidsdocumenten, rapportages en statistieken kunnen inhoudelijk diepgaande vragen gesteld worden.
2. De geïnterviewde kan aanvulling geven op de door jouw bestudeerde bronnen en mogelijk verwijzen naar andere verslagen of documenten.
3. Door het uitgebreide documentenonderzoek kunnen de gegeven antwoorden geverifieerd worden en mogelijk worden 'teruggespeeld' aan de geïnterviewde. Dit betekent dat de documenten en statistieken ook een bron van validatie vormen.

### 5.3 De Cases

In de paragraaf zullen de geselecteerde krimpregio's kort worden verkend. De verkenning is gemaakt op basis van prognosecijfers per regio van zowel het CBS als het PBL (2009) voor de periode van 2010- 2030.

#### 5.3.1 Noord-Oost Groningen

De case bestaat, als gezegd, uit twee verschillende regio's, te weten; Eemsdelta en de regio Oost-Groningen. De Eemsdelta bestaat uit de gemeenten; Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum. De regio Oost-Groningen kent op haar beurt zeven gemeenten; Bellingwolde, Menterwolde, Pekela, Oldambt (per 1 januari 2010, fusie bestaande uit Reiderland, Scheemda en Winschoten), Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde.

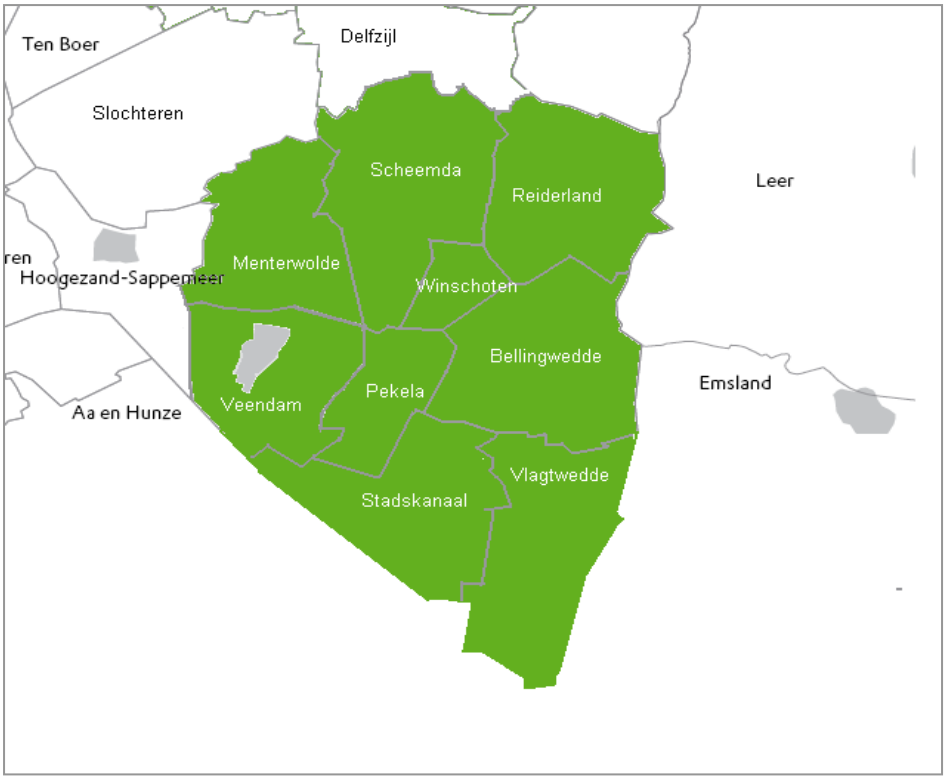
| Eemsdelta | | Oost- Groningen | |
|---|---|---|---|
| Appingedam | 12.114 | Bellingwedde | 9.270 |
| Delfzijl * | 26.744 | Menterwolde | 12.514 |
| Eemsmond | 16.487 | Pekela | 13.130 |
| Loppersum | 10.543 | Oldambt * | 39.365 |
| Totale bevolking 2010 | 65.888 | Stadskanaal | 33.430 |
| Totale bevolking 2030 | 51.714 | Veendam | 27.995 |
| Krimp (%) | 21% | Vlagtwedde | 16.268 |
| | | Totale bevolking 2010 | 151.972 |
| * Centrumgemeenten | | Totale bevolking 2030 | 138.247 |
| | | Krimp (%) | 9% |

Tabel 5.1: Bevolkingsprognoses Noord-Oost Groningen 2010-2030 *(CBS, 2010)*

| Noord-Oost Groningen | |
|---|---|
| Totale bevolking | **217.860** |
| Totale bevolking 2030 | **189.961** |
| Krimp (absoluut) | **27.899** |
| Krimp (%) | **13%** |

Tabel 5.2 Overzicht bevolkingsprognoses Noord-Oost Groningen 2010-2030 *(CBS, 2010)*

Figuur 5.1: Overzichtskaart regio Eemsdelta *(Verwest e.a., 2008)*




Figuur 5.2: Overzichtskaart regio Oost-Groningen *(Verwest e.a., 2008)*

Bevolkingsafname is geen nieuw verschijnsel in de provincie Gronignen. In de afgelopen 30 jaar is het inwonertal in de regio's Oost-Groningen en Noordoost-Groningen al met ruim 10.000 inwoners gedaald (5%). Koplopers zijn de gemeenten Delfzijl en Winschoten (nu Oldambt) met een daling van de bevolking van resp. 7.200 (20%) en 2.700 (13%) inwoners vanaf 1980. En ook in de komende decennia krijgen deze regio's en gemeenten volgens de prognoses te maken met een ingrijpende bevolkingsdaling. In de regio Noordoost-Groningen (de gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum, afgekort DEAL-gemeenten) zal het aantal inwoners volgens de prognoses de periode 2010-2030 gaan dalen van 65.888 naar 51.714 inwoners. Dit is een daling van 21%. In Delfzijl wordt zelfs een daling van 40% verwacht. Het aantal huishoudens zal in de periode tot 2030 met 11% afnemen en in Delfzijl met bijna 30% (Topteam Krimp. 2009).

In Oost-Groningen zal de bevolking gaan dalen van 151.972 in 2010 naar 138.295 inwoners in 2030. Dit komt neer op een daling van 9%. Tot 2040 bedraagt de daling zelfs 18%. Ook in deze regio manifesteert de daling zich in meer of mindere mate in bijna alle gemeenten, maar vooral in het Oldambt gebied (Winschoten, Scheemda, Reiderland). Winschoten zal worden getroffen met een bevolkingsdaling van 19% tot 2030. Het aantal huishoudens in deze gemeente zal met 11% afnemen (Provincie 2009).

In de rapportage 'Krimp in Groningen' (2009) signaleert de provincie Groningen het risico dat beide krimpregio's in Noord-Oost Groningen terechtkomen in een neerwaartse spiraal. Als consequenties van krimp in deze regio's brengt de provincie de volgende punten naar voren (p. 7):

- Leegstand, waardedaling van woningen en bedrijfspanden en het ontbreken van doorstroming binnen de woningmarkt.
- Sociale segregatie. Ouderen, werklozen en kansarmen blijven achter in minder aantrekkelijke dorpen en wijken. Beschikbare goedkope huurwoningen in deze dorpen of wijken worden verhuurd aan kwetsbare huishoudens van elders. Dat zorgt voor versterking van de sociale segregatie.
- Voorzieningen staan onder druk. Daling van het aantal inwoners betekent dat voorzieningen de deuren moeten sluiten. De dunbevolktheid van bepaalde krimpgebieden betekent dan lange afstanden tot voorzieningen.
- Verloedering van de openbare ruimte door leegstand, sociale segregatie en stagnerende nieuwbouw. Mogelijkheden om vrijkomende bedrijfspanden of kantoorlocaties te transformeren tot woonlocaties zijn beperkt.

Het Provinciaal Omgevingsplan (2009) geldt als formeel bestuurlijk kader om demografische krimp het hoofd te bieden en zet met name in op regionale samenwerking. De inzet is gericht op het komen tot een samenhangend geheel van woningen en voorzieningen. Regionale samenwerking blijkt in de praktijk echter weerbarstig, zo concludeert het Topteam Krimp (2009).
De provincie Groningen beperkt zich volgens het Topteam, op dit moment nog te veel tot de stimulering van de bewustwording van krimp en zet niet voldoende in op de formele

sturingsinstrumenten van de ruimtelijke structuurvisie, het financieel toezicht en de versterking van bestuurskracht.

Niettemin is op 15 september 2009 is het Pact Regio Eemsdelta ondertekend. Belangrijk uitgangspunt van dit pact is het woningaanbod aanpassen aan de wensen van de consument. Dit betekent dat de betrokken gemeenten en de provincie Groningen, zich de komende jaren inspannen om de leefbaarheid en de kwaliteit van wonen en leefomgeving in de regio in stand te houden of zelfs te verbeteren. Men beschouwt het Pact Regio Eemsdelta als een relevante stap om de samenwerking tussen de betrokken gemeenten steviger vorm te geven. De uitvoering van dit Pact blijkt in de praktijk echter weerbarstig en een kwestie van een lange adem.

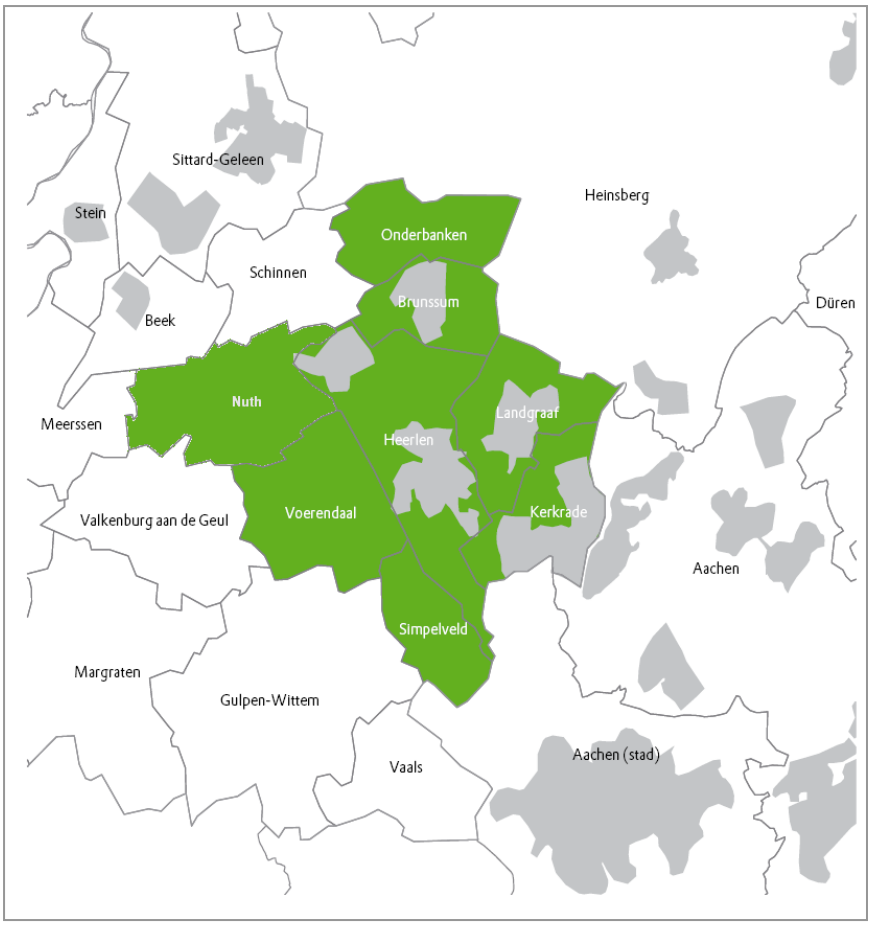
De gemeenten in Oost-Groningen werken samen in het verband van de Streekraad Oost-Groningen. Opvallend is dat de gemeenten Stadskanaal en Vlagtwedde niet aangesloten zijn bij dit samenwerkingsverband. In Oost-Groningen is de krimp nog minder voelvaar en zichtbaar. Ten opzichte van de Eemsdelta is daarom het bewustwordingproces in deze regio minder vergevorderd. Ook de problemen tussen de Eemsdelta en Oost-Groningen zijn verschillend van aard. In Oost-Groningen speelt specifiek de problematiek van de particuliere woningvoorraad. 60% van de woningvoorraad in Oost-Groningen is particulier bezit. Dat maakt de transformatieopgave lastiger. Eén van de initiatieven van deze Streekraad is het uitwisselen van kennis over krimp met Duitsland, bijvoorbeeld in relatie tot leerlingenvervoer.

### 5.3.2 Parkstad Limburg

De tweede case is Parkstad Limburg, bestaande uit acht gemeenten: Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld, Nuth en Onderbanken.

| **Parkstad Limburg** | |
|---|---|
| Heerlen | 89.356 |
| Kerkrade | 48.076 |
| Landgraaf | 38.713 |
| Brunssum | 29.532 |
| Voerendaal | 12.749 |
| Simpelveld | 11.090 |
| Nuth | 15.720 |
| Onderbanken | 8.147 |
| Totale bevolking 2010 | **253.383** |
| Totale bevolking 2030 | **230.579** |
| Krimp (absoluut) | **22.804** |
| Krimp (%) | **9%** |

Tabel 5.3: Bevolkingsprognoses Parkstad Limburg 2010-2030 *(CBS, 2010)*




Figuur 5.3: Overzichtskaart regio Parkstad Limburg *(Verwest e.a., 2008)*

Als eerste regio kreeg Parkstad Limburg in Nederland te maken met een afname van de bevolking. Al sinds 1997 neemt het bevolkingsaantal structureel af in de regio. Deze trend zet zicht de komende decennia sterk door. Wanneer naar de totale bevolkingsomvang van de afzonderlijke gemeenten wordt gekeken blijkt dat deze in iedere gemeente afneemt. Dit is opmerkelijk, omdat in andere delen van Nederland vooral sprake is van groeiende steden en een trek van het platteland naar de steden, is in Parkstad Limburg ook sprake van krimp binnen het stedelijk gebied. In de centrumplaatsen van deze regio, Heerlen en Kerkrade, neemt het aantal inwoners namelijk het sterkst af. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de twee grootste gemeenten geen aanzuigende werking hebben op de omgeving (Chkalova & Nicolaas, 2009)

Onderstaande punten kenmerken de bijzondere situatie van Parkstad Limburg (Topteam Krimp, 2009, P. 16):

- Al sinds 1997 is sprake van bevolkingsdaling in Parkstad Limburg (zie bijlage 5 voor een grafische weergave van de historische bevolkingsontwikkeling in Parkstad in de periode 1920 - 2005).

- In Parkstad is sprake van zowel een bovengemiddelde ontgroening als van een bovengemiddelde vergrijzing:
    - Uittocht van jonge werkzoekenden naar het westen van ons land of naar België en Duitsland. Met name hoogopgeleide jongeren trekken weg uit Parkstad.
    - Midden- en hoge inkomens trekken weg (eenderde van de inwoners die uit Parkstad vertrekken, gaan naar België of Duitsland, mede vanwege hypotheekrenteaftrek.
    - Zorgbehoevende ouderen keren terug naar de regio.
- Forse daling van het aantal geboorten. Vanaf 1999 is de natuurlijke aanwas in Parkstad Limburg negatief (Taskforce Demografische Voorsprong 2006).
- Lagere arbeidsparticipatie dan elders in ons land. Daarnaast heeft de regio te maken met een dalend gemiddeld opleidingsniveau en een groeiende werkloosheid. Parkstad telt naar verhouding veel mensen zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Bovendien neemt sinds 1995 ook de potentiële beroepsbevolking van de Regio Parkstad af.

In de Regio Parkstad is niet langer sprake van ontkenning van het vraagstuk van bevolkingsdaling. De regio accepteert de demografische ontwikkelingen als gegeven en geeft aan te willen anticiperen op gebieden als onderwijs, wonen, zorg en arbeidsmarkt, om zo woningvoorraad en voorzieningen aan te passen aan de nieuwe bevolkingsomvang en de veranderende samenstelling van de bevolking. Dit betekent dat de partners in deze regio zich niet richten op hoe bevolkingsdaling tegen te gaan of te keren, maar op hoe de gevolgen van bevolkingsdaling ondervangen kunnen worden.

Binnen het verband van de Regio Parkstad werken sinds kort (weer) acht gemeenten samen. De gemeente Nuth heeft in februari van dit jaar namelijk besloten om na zeven jaar afwezigheid zich weer aan te sluiten als partner van de stadsregio. Sinds maart 2006 heeft Regio Parkstad de status van WGR-plus. Met deze status heeft het bestuur van Parkstad Limburg bevoegdheden gekregen die de slagkracht van de regio kan vergroten.

Op 21 april 2009 hebben de Parkstadgemeenten 'Het Pact van Parkstad' gesloten. In dit pact zijn intenties uitgesproken om nauwer met elkaar te gaan samenwerken en een Nieuwe Gemeenschappelijke Regeling in het leven te roepen, gericht op de uitvoering van 'De Strategische Agenda Parkstad Limburg'. Ook is de afspraak gemaakt om de nodige inspanningen te plegen om een stimuleringsbudget te realiseren. Deze strategische agenda gaat over de volgende opgaven: 1) Nieuwe energie, 2) Centrum Parkstad Limburg, 3) Herstructurering stedelijk gebied, 4) Grensoverschrijdend Openbaar Vervoer en 5) Integrale gebiedsontwikkeling Parkstadring Limburg. Deze opgaven zijn nader uitgewerkt in het document 'We zijn wat wij delen, wij zijn Parkstad!'. Dit document is in december 2008 vastgesteld door Parkstad Limburg en Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg. De agenda heeft met name betrekking op de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Parkstad. Sectoren als onderwijs, zorg, cultuur, welzijn en arbeidsmarkt zijn beperkt meegenomen. Het Topteam Krimp beschouwt het Pact van Parkstad als een stap om de samenwerking tussen de zeven Parkstadgemeenten steviger vorm te geven. In februari 2010 viel het besluit over het Pact van Parkstad. De basis voor de samenwerking tussen de gemeenten en (de

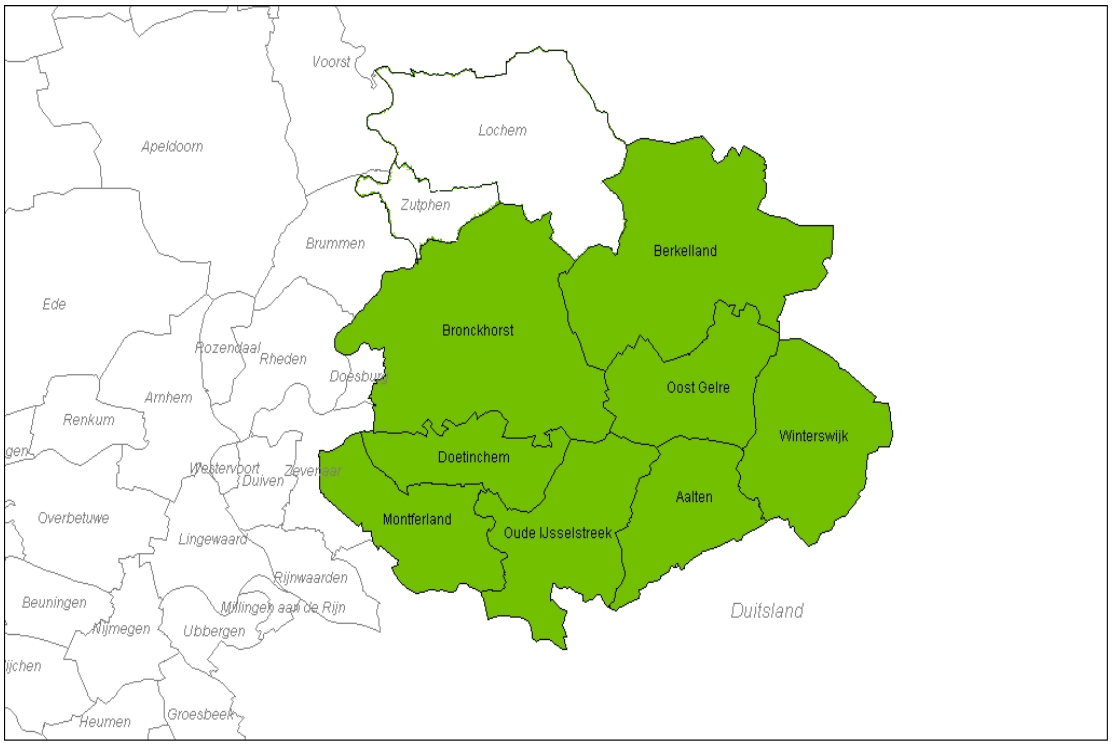
organisatie van) Stadsregio Parkstad Limburg. Ook de bijdrage (personeel en financieel): de mensen, middelen en het mandaat die nodig zijn om de programma's te realiseren. Daarnaast pakt ook de provincie Limburg het onderwerp van bevolkingsdaling actief op. De provincie heeft het initiatief genomen tot projecten en programma's als 'Krimp als kans' en
'Limburg TransforMEERt'.

### 5.3.3 De Achterhoek

De Achterhoek vormt de derde case van dit onderzoek. De Achterhoek bestaat uit acht gemeenten, te weten: Berkelland, Bronckhorst, Oost-Gelre, Winterswijk, Aalten, Oude-IJsselstreek, Doetinchem en Montferland. De bevolkingsdaling in de Achterhoek is, in tegenstelling tot de andere twee regio's, een verschijnsel dat pas enkele jaren geleden zijn intreden heeft gedaan. Niettemin daalt sinds 2005 het aantal inwoners van de Achterhoek structureel (Huiskamp, 2010). Dit betekent niet alleen dat de regio als geheel jaar op jaar te maken heeft met een bevolkingsafname, ook in alle betrokken gemeenten is sprake van demografische krimp. Opmerkelijk zijn in de Achterhoek de grote verschillen tussen de gemeenten. Zo kent de centrumgemeente Doetinchem een daling van 5.3% en zal de gemeente Berkelland –ook een flinke gemeente- de komende twintig jaar met 16.2% gaan krimpen. De Achterhoek is een samenwerkingsverband tussen de genoemde gemeenten welke in 1975 is opgericht. In het jaar 2007-2008 is de samenwerking geïntensiveerd door te gaan werken met een, door de gemeenteraden vastgestelde, Strategische Agenda. Binnen de Strategische Agenda zijn afspraken gemaakt over de thema's duurzame economie, mobiliteit, vrijetijdseconomie en regiomarketing, lobby en externe betrekkingen (Kaiser, 2008). Het is een resultaatgericht programma waar in de periode 2008-2011 aan wordt gewerkt.

| **De Achterhoek** | |
|---|---|
| Berkelland | 45.142 |
| Bronckhorst | 37.897 |
| Oost-Gelre | 30.012 |
| Winterswijk | 29.028 |
| Aalten | 27.447 |
| Oude-IJsselstreek | 40.010 |
| Doetinchem | 56.136 |
| Montferland | 35.103 |
| Totale bevolking 2010 | **300.775** |
| Totale bevolking 2030 | **276.200** |
| Krimp (absoluut) | **24.575** |
| Krimp (%) | **8,2%** |

Tabel 5.4: Bevolkingsprognoses Achterhoek 2010-2030 *(CBS, 2010)*




Figuur 5.4: Overzichtskaart regio Achterhoek

Het bestuur van de Regio Achterhoek gaf in 2007 opdracht voor het project 'Demografische Ontwikkelingen in de Achterhoek'. Het project zou vier fasen kennen: een bevolkingsprognose (1), formuleren van een gezamenlijk vertrekpunt (2), in kaart brengen van de gevolgen per beleidsveld (3) en formuleren en uitvoeren van beleid met als resultaat een 'demografie-proof' regio (4). Fase 1 werd in 2007 afgerond. De cijfers spraken voor zich. Drie prognoses wezen in dezelfde richting: er is sprake van een bevolkingsdaling (Regio Achterhoek, 2008).

Het logische vervolg op fase 1 was om het onderwerp breed onder de aandacht te brengen. Pas als het gegeven van bevolkingskrimp algemeen geaccepteerd is en als een gezamenlijke opdracht wordt gezien, kan er volgens de regio Achterhoek goed op worden ingespeeld. Eind 2007 namen daarom zes organisaties onder regie van Regio Achterhoek het initiatief een symposium te organiseren over demografische ontwikkelingen: het Achterhoeks Corporatie Overleg (koepeloverleg van zeven Achterhoekse woningcorporaties), de Kamer van Koophandel Centraal Gelderland, VNO-NCW Achterhoek, Platform Onderwijs Arbeidsmarkt Achterhoek en de provincie Gelderland. Het symposium had voornamelijk een agendavormend karakter en wilde bijdrage aan de denkomslag van het groeidenken naar de krimpgedachte. Opvallend is echter wel dat de gemeenten bij het opstellen van de gezamenlijke Strategische Agenda voor de Achterhoek 2008-2010 het onderwerp demografie niet hoog geprioriteerd hebben als apart programmapunt. Om deze reden voert de Regio Achterhoek de fasen (3 en 4) van het project –vooralsnog- niet uit (Regio Achterhoek, 2010).

# 6. Casestudy

*Dit hoofdstuk gaat in op de verkregen uitkomsten uit de casestudy. Na 18 interviews, verschillende documentenanalyses en twee conferenties is een goed beeld ontstaan van de drie casegebieden. Zowel wat de demografische tijdslijn betreft als in bestuurlijke en beleidsmatig opzicht verschillen de regio's van elkaar. Wanneer naar de specifieke regionale aanpak en de houding van de betreffende krimpgemeenten wordt gekeken, zijn ook hierin duidelijke verschillen ontdekt. Zo werkt men in Parkstad-Limburg op een ander niveau samen dan in bijvoorbeeld Oost-Groningen en is men in de ene regio meer aan elkaar gecommitteerd dan in de andere.*

## 6.1 Inleiding

Het doel van dit zesde hoofdstuk is om te bepalen in hoeverre binnen de drie cases sprake is van een gedegen regionale samenwerking tussen de betreffende krimpgemeenten. Uit de probleemstelling van dit onderzoek bleek immers dat deze intergemeentelijke samenwerking vaak moeilijk te realiseren is en dus niet eenvoudig van de grond komt. De uitgevoerde casestudy probeert een beeld te schetsen van de huidige situatie omtrent de samenwerking tussen gemeenten in krimpregio's en stelt hierbij de vraag of de intergemeentelijke samenwerking ook daadwerkelijk moeilijk van de grond komt, waardoor dit veroorzaakt wordt en welke vervolgstappen in de toekomst gemaakt dienen te worden wil men krimp in de toekomst doelmatiger aanpakken.

De theorie vormt als gezegd het theoretische raamwerk van waar uit de casegebieden zijn bestudeerd. De acht principes zijn in de vorm van mini-enquêtes aan de ondervraagden voorgelegd, waarna deze zijn bestudeerd en samengevoegd tot één centrale beoordeling van de betreffende case. De individuele beoordeling van de betreffende onderzoekselementen –principes- is in bijlage 2 van dit onderzoek opgenomen. In dit hoofdstuk is de bestudering van de afgenomen enquêtes met de bijbehorende aanvullingen en de uitgebreide documentenanalyse samengevat in eindoordelen per principe. Op deze manier wordt er per case een totaal beeld gevormd van de huidige situatie omtrent de regionale organisatie, de houding en posities van de gemeenten, de gezamenlijk gemaakte afspraken en uiteindelijk ook van de regionale samenwerking in de krimpregio.

## 6.2 Noord-Oost Groningen

In het casegebied Noord-Oost Groningen zijn zeven interviews afgenomen en daarbij is de Noordelijke Krimpbeurs in Veenhuizen bezocht. Dit bij elkaar heeft geresulteerd in een uitgebreide analyse van zowel de Eemsdelta als Oost Groningen. In deze paragraaf zal de regionale situatie in

beide regio's afzonderlijk in twee subparagrafen worden beschreven. De keuze hiervoor is gebaseerd op het feit dat beide regio's wat betreft grootte, regionale achtergrond en tijdslijn te verschillend zijn. Dit betekent dat wanneer beide regio's in een enkele analyse behandeld zouden worden bepaalde regiospecifieke uitkomsten in het geheel ondergesneeuwd raken. Om dit te voorkomen zijn beide regio's afzonderlijk aan de ontwerpprincipes van Ostrom onderworpen.

De afgenomen interviews zijn gehouden met de gemeente Pekela (dhr. J. van Mannekes, Wethouder RO), gemeente Oldambt (mevr. A. Dammer-Jonker, Beleidsmedewerker Wonen), gemeente Appingedam (mevr. A. Usmany-Dallinga, Wethouder RO), Gemeente Delfzijl (mevr. R. Rolink, Beleidsmedewerker Wonen), Gemeente Eemsmond (dhr. H, Velthuis, Directeur beleid en uitvoering Wonen en Voorzieningen), Provincie Groningen (dhr, E. Koole, Projectleider Bevolkingsdaling), Streekraad Oost-Groningen (dhr. H. Busemann, Lid Algemeen Bestuur).

Documenten die gebruikt zijn om de analyse verder uit te voeren en de gegeven antwoorden te verifiëren zijn het Provinciaal Omgevingsplan (2009), het Regionaal Woonplan Oost-Groningen (2009), Bestuursakkoord Eemsdelta (2008), Uitvoeringsprogramma Ontwikkelingsperspectief 2030 Appingedam-Delfzijl (2010), Kijk op Krimp 2020 (2010,) Krimp in de Eemsdelta (2010), Pact Regio Eemsdelta (2009) en de rapportage van het Topteam Krimp (2009).

Tot slot is 21 oktober 2010 ook de Noordelijke Krimpbeurs bezocht, een initiatief van de provincie Groningen en Drenthe. Op deze dag kon kennis worden gemaakt met een groot aantal Noord-Nederlandse ervaringen, oplossingen en ideeën om met de effecten van demografische ontwikkelingen om te gaan.

### 6.2.1 Oost-Groningen

#### *1. Afbakening Samenwerkingsgebied*

De regio Oost-Groningen omvat sinds kort zeven gemeenten. Voorheen waren dit er negen, maar door de herindeling van de gemeenten Scheemda, Reiderland en Winschoten in de gemeente Oldambt (1 januari 2010) zijn er als gezegd twee gemeenten minder. Kijkend naar Oost-Groningen als samenwerkingsgebied blijkt de regio meerdere gezichten te hebben. De regio kent het samenwerkingsverband Streekraad Oost-Groningen waar maar vijf gemeenten in deelnemen. Stadskanaal en Vlagtwedde besloten in 2007 om uit dit samenwerkingsverband te stappen. De reden hiervoor ligt in het feit dat deze twee gemeenten de meerwaarde van het samenwerkingsverband te nihil vonden en besloten niet langer deel te nemen. Opvallend is echter dat beide gemeenten op het gebied van wonen en volkshuisvesting wel de samenwerking met de rest van de regio aan gaat – Stuurgroep Regionaal Woonplan Oost-Groningen. Daarnaast is de afbakening van de regio met name gebaseerd op de geografische ligging van de betreffende gemeenten. Regiospecifiek gezien wordt de regio in meerdere deelgebieden opgesplitst. Zo wordt een deel van het gebied (Veendam, Oude Pekela en Stadskanaal) van oudsher gekenmerkt door de veengronden, Vlagtwedde valt volgens het provinciaal omgevingsplan Groningen in het gebied Westerwolde, een regio die wordt

gekenmerkt door een uniek landschap en ook Oldambt heeft een eigen karakteristiek dijkenlandschap. Door deze diversiteit aan deelgebieden zijn er binnen de regio meerdere organisaties, verenigingen en ook samenwerkingsverbanden. Zo hebben de Veenkoloniën een focus op de provincie Drenthe en neigt de gemeente Oldambt steeds meer naar Delfzijl toe.

De discussie omtrent de ideale afbakening voor een regio als passend integratiekader voor de samenhang van uiteenlopende ruimtelijke vraagstukken van infrastructuur, woningmarkt, landschap en dergelijke, is dan ook passend voor de regio Oost-Groningen. De VROMraad (2008) stelt dat dé regio als eenduidig geografisch af te bakenen bestuurlijke entiteit niet bestaat, omdat tal van bovenlokale regionale opgaven zich buiten het eigen focusgebied afspelen. Diezelfde conclusie geldt ook voor Oost-Groningen. Ondanks de interne focus op elkaar –veelal ingegeven uit nut en noodzaak- wordt de regio min of meer uit elkaar getrokken door het netwerk waarbinnen de regio moet functioneren. Zo heeft men naast de relatie met Drenthe en de Eemsdelta ook te maken met Duitsland.

Ondanks de verschillen binnen de regio en de diverse relaties naar buiten toe, erkennen de zeven gemeenten de regio Oost-Groningen wel. Begrensd door de provinciale grens in het zuiden en de nationale grens in het oosten is men in bestuurlijk opzicht op elkaar aangewezen, hetgeen zich zoals later zal blijken, vertaalt naar een krampachtige aanpak van de krimpproblematiek.

Onderstaand is het eindoordeel van dit eerste ontwerpprincipe schematisch weergegeven. Dit eindoordeel is tot stand gekomen, zoals ook in hoofdstuk vier is toegelicht, uit de sommatie van de uitkomsten uit de mini-enquête (Bijlage 2: uitwerking interviews) en een eigen beoordeling op basis van rapporten, statistische gegevens, eigen waarnemingen en geanalyseerde visies. Als gezegd wordt de eigen beoordeling enkel toegepast wanneer de enquête geen eenduidige uitkomst weergeeft; de enquête is leidend in de eindbeoordeling.

*Oordeel*

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | **Niet - Volledig** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### *2. Gezamenlijke afstemming*

Ondanks het feit dat de regio Oost-Groningen sinds enkele jaren te maken heeft met een algehele bevolkingsdaling is de bewustwording omtrent het verschijnsel nog niet in iedere gemeenten aanwezig. Dit heeft a) te maken met het feit dat de verschillen binnen de regio groot zijn en b) omdat gezinsverdunning de gevolgen van krimp lange tijd heeft opgevangen. Huishoudensdaling is een verschijnsel dat pas onlangs zijn intrede heeft gedaan en men heeft daarom pas in 2009 het eerste regionale plan met het oog op krimp aangeleverd.

De Stuurgroep Regionaal Woonplan Oost-Groningen heeft met de Provincie Groningen overeenstemming bereikt over het zogenaamde 'nieuwbouwprogramma' tot 2020. Het programma kent twee periodes. Tot 2015 mogen in de regio ruim 1.827 woningen worden gebouwd. Tussen 2015

en 2020 mogen nog 300 woningen worden bijgebouwd als blijkt dat de woningbouw voorspoedig verloopt. Deze woningbouwaantallen gelden alleen voor de uitbreidingsbehoefte, feitelijk de netto toevoeging aan de bestaande woningvoorraad. Hierbij is afgesproken dat woningen die vanaf 2010 gesloopt worden 1 op 1 mogen worden vervangen door nieuwe woningen. De regio heeft uiteindelijk minder woningen van de provincie toegewezen gekregen dan dat zij hadden gevraagd (1827 in plaats van 2900). Dit heeft volgens de provincie alles te maken met de prognoses omtrent bevolkings- en huishoudensdaling. Over het uiteindelijke aantal nieuwbouwwoningen tot 2020 heeft de regio hard met de provincie onderhandeld, hetgeen heeft geresulteerd in een overeenkomst waarbij de provincie bij knelpunten de individuele gemeenten moet bijstaan in het zoeken naar oplossingen. De ontwikkeling van de nieuwbouwprojecten in de gemeenten zal jaarlijks worden gemonitord. Na twee jaar wordt die monitoring door de regio en de provincie geëvalueerd en kunnen afspraken eventueel worden bijgesteld, hetgeen het programma een dynamisch karakter geeft.

| **Gemeente** | **Nieuwe verdeling 2010-15** | **Nieuwe verdeling 2015-20** | **Totaal 2010-20** |
|---|---|---|---|
| Menterwolde | 156 | 26 | 182 |
| Veendam | 443 | 74 | 517 |
| Pekela | 150 | 25 | 175 |
| Bellingwedde | 87 | 14 | 101 |
| Scheemda | 81 | 11 | 92 |
| Winschoten | 279 | 47 | 326 |
| Reiderland | 30 | 5 | 35 |
| Stadskanaal | 414 | 69 | 483 |
| Vlagtwedde | 187 | 31 | 218 |
| **Totaal** | **1.827** | **302** | **2.129** |

Tabel 6.1: Bestuurlijke afspraken provincie Groningen met de regio Oost-Groningen *(POP, 2009)*

Ondanks het feit dat het nieuwbouwprogramma vooruitstrevend is en een eerste (beperkte) verdeling van de 'pijn' –lasten- weergeeft, wordt het door de provincie voornamelijk als een vertrekpunt gezien voor de verdere aanpak van de krimpproblematiek. Het nieuwbouwprogramma dient namelijk nog vertaald te worden naar een regionaal woon- en leefbaarheidsplan, waarin een 'echte verdeling van de pijn in opgenomen is. Hierin zal namelijk aandacht worden geschonken aan de aanpak van de particuliere woningen en de bereikbaarheid van voorzieningen. Een dergelijk plan wordt door de zeven gemeenten echter nog niet op een regionaal niveau opgepakt. In plaats daarvan is vanuit een eigen initiatief besloten om op subregionaal niveau een woonplan op te stellen. Stadskanaal, een van de grotere gemeenten en waar de denkomslag van groei naar krimp nauwelijks is gemaakt, is samen met Vlagtwedde en Bellingwedde bezig om een dergelijk plan handen en voeten te geven. Hetzelfde geldt voor de gemeente Oldambt en de overige drie gemeenten (Veendam, Pekela en Menterwolde). Deze drie subregionale plannen dienen uiteindelijk in één regionaal plan samengevoegd te worden. De reden voor deze werkwijze wordt deels veroorzaakt doordat de regio als geheel nog niet de

denkomslag van groei naar krimp heeft gemaakt en deels doordat de individuele gemeenten niet over de eigen gemeentegrenzen heen kunnen of durven kijken.

Een beoordeling wat betreft de verdeling van de pijn in de vorm van een gezamenlijke afstemming is om bovenstaande reden moeilijk te maken. De vraag in hoeverre het nieuwbouwprogramma slechts een vertrekpunt is en nog geen daadwerkelijke verdeling van de –krimp- lasten is moeilijk te beoordelen. Uiteraard hebben de gemeenten hun woningbouwprogramma's moeten bijstellen en hebben zij te maken met nieuwe bijgestelde begrotingen, hetgeen grote financiële gevolgen met zicht mee kan brengen. Anderzijds is de gezamenlijke afstemming, zij het in samenspraak, vanuit de provincie Groningen op basis van prognoses opgelegd. De individuele gemeenten zullen hier slechts ten dele een hand in hebben gehad, hetgeen betekent dat de onderlinge samenwerking –afstemming- nog nauwelijks op de proef is gesteld. Wel is het zo dat de gemeenten met een groter voorzieningenniveau en een groter aantal inwoners de meeste woningen toebedeeld hebben gekregen. Ondanks het feit dat deze afstemming als gezegd op basis van prognoses is gemaakt leidt deze binnen de regio wel tot een bepaalde verdeeldheid. Er wordt ook wel gesteld dat de gemeenten die de denkomslag van groei naar krimp nog maar ten dele hebben gemaakt, harder met de provincie hebben onderhandeld en zo uiteindelijk meer woningen toebedeeld hebben gekregen dan de gemeenten die krimp al langer accepteren en eerder met de prognoses van de provincie hebben ingestemd. Niettemin kunnen alle zeven gemeenten, volgens de mini-enquête, zich vooralsnog in het akkoord vinden –althans hebben zij zich aan de gemaakte afspraken gecommitteerd- en levert dat de volgende beoordeling van dit tweede ontwerpprincipe op.

*Oordeel*

**2. Gezamenlijke afstemming**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *3. Regionale Vertegenwoordiging*

De regionale vertegenwoordiging in de regio Oost-Groningen is de Streekraad Oost-Groningen. Ondanks het feit dat deze Streekraad niet alle zeven gemeenten vertegenwoordigd is dit orgaan wel de voornaamste vertegenwoordiging van de regio. De vertegenwoordiging bestaat al sinds de jaren zeventig en bestaat uit een algemeen en dagelijks bestuur. Deze besturen worden door de betrokken gemeenten op gelijkwaardige basis samengesteld. De rol van de Streekraad is de afgelopen jaren al meerdere malen veranderd. De laatste verandering vond plaats in 2006. In dat jaar is besloten om het actieplan ´Op weg naar een Streekraad Nieuwe Stijl´ door te voeren. In dit actieplan is vastgelegd dat de Streekraad zich concentreert op vier thema´s, te weten: wonen, economie, toerisme en energie. De aanleiding voor deze gedaanteverwisseling was met name vanuit de betrokken gemeenten ingegeven. Men zag de toegevoegde waarde van de Streekraad niet meer en vonden dat deze zich teveel met het gemeentelijk beleid ophield. De nieuwe stijl van de raad bestaat met name uit een coördinerende functie, welke als hoofddoel heeft het geluid van de regio Oost-Groningen naar buiten te brengen. Dit betekent concreet een overlegorgaan (platform) met als doel gezamenlijke belangen te

bepleiten richting hogere overheden/maatschappelijke instanties. Niettemin is in 2007, als gezegd, Stadskanaal en Vlagtwedde uit de samenwerking gestapt omdat zij de toegevoegde waarde van de Streekraad, ook in de nieuwe stijl, niet inzagen.

De positie en de rol van de Streekraad als regionale vertegenwoordiging van Oost-Groningen is onlangs nogmaals aangewakkerd, hetgeen heeft geresulteerd in het besluit om de Streekraad op te heffen. De voornaamste reden hiervoor ligt hem opnieuw in het feit dat de toegevoegde waarde van de Streekraad voor veel gemeenten te nihil was. Dat heeft verschillende redenen. Ten eerste is door de herindeling van Scheemda, Reiderland en Winschoten in de gemeente Oldambt een nieuwe subregio ontstaan welke de rol van de Streekraad deels heeft opgenomen. Daarnaast hebben ook de gemeente Pekela en Veendam een nieuw samenwerkingsverband afgesloten. Op ambtelijk niveau worden beide organisaties samengevoegd, hetgeen de kwetsbaarheid van de gemeenten vermindert en het voortbestaan van beiden de komende jaren garandeert. Deze twee ontwikkelingen en het feit dat veel uitvoerende taken met betrekking tot de veiligheid (brandweer en politiekorpsen) al op regionaal niveau worden uitgevoerd, hebben er toe geleid dat de Streekraad op korte termijn wordt opgeheven. Het besluit daarover is inmiddels genomen. Dergelijke ontwikkelingen, waarbij de rol van de regio in het geding komt heeft zich ook in Denemarken voorgedaan. Men spreekt in dit verband ook wel van het Deense model. Onderstaande box ligt dit model toe.

**BOX 6.1: Het Deense Model**

Met de inwerktreding van de Gemeentelijke Hervormingswet per 1 januari 2007 heeft in Denemarken een bestuurlijke herindeling plaats gevonden. Alle gemeenten met minder van 20.000 inwoners werden uitgenodigd te fuseren met een andere gemeente. Het aantal gemeenten is als gevolg hiervan teruggelopen van 270 naar 98. Het aantal regio's is teruggebracht van veertien provincies (toen) naar vijf regio's (nu). Parallel aan de herindeling is de taakverdeling aangepast waarbij veel taken zijn gedecentraliseerd naar gemeenten. Een voorbeeld is de verkeersplanning. De nieuwe regio's zullen zich voornamelijk nog richten op culturele specifieke taken die sterk historisch zijn bepaald (met name gezondheidszorg, circa negentig procent van het takenpakket). De schaal is daar in hoge mate op gebaseerd. Andere taken zijn onder meer de opstelling van indicatieve regionaal-economische ontwikkelingsplannen met daaraan gekoppeld een ruimtelijk-economisch budget. De regionale bestuurslaag is door de bestuurlijke operatie zwakker geworden. De regio's hebben nu veel minder taken en hebben ook geen eigen belastinggebied meer. Dat is overgeheveld naar de gemeenten, die groter geworden zijn en meer taken gekregen hebben (Ministerie BZK, 2006).

Er is vooralsnog nog geen sprake van een vervangende vertegenwoordiging voor de Streekraad. Men wil de komende periode de ontwikkelingen van de drie subregio's gaan volgen en aan de hand hiervan vervangende maatregelen presenteren. Daar komt bij dat men in de vorm van de Stuurgroep Regionaal Woonplan Oost-Groningen –min of meer dagelijks bestuur van de Streekraad- een 'informele' regionale vertegenwoordig heeft, welke het lokale beleid op elkaar probeert af te stemmen.

Dat neemt niet weg dat de lobbyfunctie zoals die door de formele Streekraad werd uitgevoerd via een andere weg vorm zal moeten krijgen. De vraag of er in de regio een regionale vertegenwoordiging aanwezig is welke de intergemeentelijke samenwerking aanstuurt dient in het geval van Oost-Groningen overwegend somber te worden beoordeeld. Niet zozeer wat betreft de samenstelling van de Streekraad, deze is immers gebaseerd op gelijkwaardigheid, maar wel wat betreft de mate van sturing en daadkracht. De vertegenwoordiging voert vrijwel enkel coördinerende taken uit en wordt per slot van rekening niet voor niets opgeheven.

*Oordeel*

**3. Regionale vertegenwoordiging**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *4. Gemeentelijke inspraak*

Op de vraag of er binnen de regio sprake is van een evenredige of gelijkwaardige gemeentelijke inspraak binnen de vertegenwoordiging kan voor Oost-Groningen positief beoordeeld worden. Ondanks de discussie omtrent de positie van de Streekraad, is men wel te spreken over de manier waarop de individuele gemeenten in de raad vertegenwoordigd zijn. Als gezegd is de vertegenwoordiging op basis van gelijkwaardigheid samengesteld en dit principe wordt ook toegepast als het gaat om de gemeentelijke inspraak. Ondanks de verschillen binnen de regio wat betreft krimp, kerntaken (voorzieningen- wonen en werken) en aantal inwoners is er binnen de regio niet echt sprake van het zogenaamde 'Calimero-gevoel': kleine gemeenten hebben niet het gevoel dat ze door de kleine omvang ten opzichte van een andere partij –gemeente- niet serieus worden genomen en die visie ook uitdraagt. Daar komt bij dat de inspraak van gemeenten zich niet enkel beperkt tot een controlerend instrument maar in meerdere fasen van de besluitvorming kan worden toegepast. Dit betekent dat gemeentelijke inspraak door gemeenten zowel gebruikt wordt als initiatief om nieuwe plannen te ontvouwen als aanvulling op eerder gepresenteerde voorstellen. Dit maakt het instrument doelmatig en effectief. De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat inspraak veelal lokaal en niet direct regionaal georiënteerd is. Dit betekent dat gemeenten het instrument met name toepassen om te zien of er binnen de eigen gemeentegrenzen het een en ander gerealiseerd kan worden- What's in it for me-. Dit gebrek aan regionale visie, het bij elkaar over de schutting heen kijken, wordt in het achtste principe van Ostrom, de taakverdeling, nadrukkelijker besproken.

*Oordeel*

**4. Gemeentelijke inspraak**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *5. Strafsysteem*

De vraag of dat er binnen de regio sprake is van een duidelijk en effectief strafsysteem vormt, met het oog op de achtergronden van de gekozen speltheorieën, een belangrijke voorwaarde voor een optimale gezamenlijke samenwerking. Dit principe bepaald immers de 'beloning' voor gemeenten om samen te werken of voor eigen gewin te kiezen. Kijkend naar de situatie in Oost-Groningen kan worden geconcludeerd dat men niet of nauwelijks een regionaal strafsysteem heeft. Dit heeft verschillende oorzaken.

Ten eerste stelt men dat in het verleden een dergelijk systeem nooit is opgesteld omdat de samenwerking altijd ingegeven was uit bepaalde win-win-situatie. Dit betekent dat gemeenten enkel toenadering tot elkaar zochten als zij dachten dat een samenwerking voor hen beiden van toegevoegde waarde was. In dit verband was er in het verleden ook geen sprake van een verleiding voor gemeenten om zich niet aan de gemaakte afspraken te houden. Nu de individuele gemeenten gezamenlijk met de krimpproblematiek te maken krijgen en de samenwerking niet langer ingegeven wordt vanuit een wederzijdse winsituatie, maar uit een bepaalde nut en noodzaak is het vooralsnog de vraag of deze manier van samenwerken in de toekomst standhoudt. Wat betreft de aanpak van de krimpproblematiek is op intergemeentelijk niveau immers nog nauwelijks samengewerkt. Het regionale woonplan vormt, als gezegd slechts het vertrekpunt en is met name vanuit de provincie ingegeven.

Het tweede argument dat men aanreikt voor het feit dat er op dit moment nauwelijks sprake is van een regionaal strafsysteem heeft betrekking op de vraag, waar een dergelijk systeem ondergebracht dient te worden. De Streekraad lijkt hier de meest voor de hand liggende optie, ware het niet dat er besloten is deze organisatie op korte termijn op te heffen. Met het oog op dit vijfde principe een spijtig besluit. Omdat de Streekraad in het verleden heeft aangetoond wel degelijk over een toezichtfunctie te beschikken. Zo moesten de gemeenten Stadskanaal en Vlagtwedde bij hun uittreding uit de Streekraad Oost-Groningen in 2007 een zogenaamde uittredingssom betalen. Ondanks het feit dat dit bedrag enkel betrekking heeft op enkele praktische kostenposten en niet zozeer als straf kan worden gezien, geeft het wel aan dat de Streekraad een zekere toezichtfunctie had. Met het oog op de krimpproblematiek hadden zij hun toezichtfunctie door middel van een strafsysteem meer handen en voeten kunnen geven.

Nu zien de gemeenten het coördineren van een dergelijk systeem voornamelijk als taak van de provincie Groningen. In de bestuurlijke afspraken omtrent het regionale woonplan heeft de provincie de volgende punten opgenomen:

*Zodra gaat blijken, dat het genoemde aantal per gemeente (c.q. regio) wordt overschreden, dan gelden de volgende regels:*

a. als een gemeente problemen constateert bij de realisering van haar nieuw toegezegde uitbreidingscapaciteit voor de genoemde periode kijkt ze eerst intern, dus binnen de gemeentelijke mogelijkheden, of dat opgelost kan worden;

b. als de gemeente het niet intern op kan lossen, klopt ze bij de regio aan. De regio kijkt of ze de gemeente een helpende hand kan bieden binnen het totaal van de toegekende uitbreidingsruimte binnen de periode 2010-2010;
c. kan de regio die helpende hand ook niet bieden, dan kan de gemeente alsnog aankloppen bij de provincie. Dat geldt ook voor randvoorwaardelijke zaken, zoals bv. planschadeclams. De provincie zal daarbij uiteraard precies willen weten waarom het probleem in de gemeente/ regio niet opgelost kon worden.

Het is duidelijk dat dergelijke 'regels' geen betrekking hebben op zoiets als een regionaal strafsysteem. Ze vormen eerder een aanreiking van de noodzakelijke weg waarlangs problemen moeten worden aangepakt. Waarbij tevens de opmerking moet worden gemaakt wat men met 'de regio' zoals dat onder b vermeld is, precies bedoelt.

Aan het begrip 'regionaal strafsysteem' is in Oost-Groningen kortom vooralsnog weinig aandacht besteed. Gezien het feit dat de regio in drie subregio's is opgedeeld, een formele en sturende regionale vertegenwoordiging mist, nieuwe motieven en belangen om regionaal samen te werken – vanuit nut en noodzaak- centraal zullen staan en krimp een groot aantal opgaven met zich mee brengt, zal dit echter op korte termijn moeten veranderen. Een duidelijke structuur is immers een belangrijk vereiste voor een optimale regionale samenwerking.

*Oordeel*

| 5. Strafsysteem |
|---|

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### *6. Sociale Infrastructuur*

De sociale infrastructuur, de mate waarin en de manier waarop de zeven gemeenten elkaar opzoeken en met elkaar omgaan, is in Oost-Groningen verdeeld. Als gezegd is de regio opgedeeld in drie subregio's, clusters, hetgeen zich wat betreft de intensiteit en de aard van het 'sociale verkeer' binnen de regio op uiteenlopende manieren uit. Zo wordt de relatie tussen Pekela en Veendam gekenmerkt door een samenwerkingsverband op met name ambtelijk niveau. Beide gemeenten hebben besloten om hun eigen identiteit op bestuurlijk vlak te behouden, maar op ambtelijk niveau te fuseren. Dit betekent dat één ambtelijke organisatie twee verschillende besturen adviseert en bijstaat. Het spreekt voor zich dat de sociale infrastructuur tussen deze twee gemeenten goed is. Men heeft immers een gezamenlijke focus tot elkaar. Een ander voorbeeld is de relatie binnen de nieuwe gemeente Oldambt. De voormalige gemeenten Scheemda, Reiderland en Winschoten hebben net als Pekela en Veemdam een focus op elkaar, enkel is deze vanuit een ander perspectief ingegeven.

Het project Blauwestad vormde in dit geval de directe aanleiding om de drie gemeenten te fuseren. Het project ging in 2004 van start met de bedoeling 1.500 kavels, verdeeld over een gebied dat alle drie de gemeenten bestrijkt, te verkopen en die te laten bebouwen in een waterrijke en groene

omgeving. Het project Blauwestad is bedoeld om Oost-Groningen een economische impuls te geven en moet vooral rijke westerlingen interesseren. Het project liep echter op een debacle uit en wordt dan ook als mislukt bestempeld. Peter Hall geeft in zijn werk 'Great Planning Disasters' (1980) een uitgebreide analyse van tal van casestudies welke allemaal als 'planning disaster' betiteld worden. Een interessant onderdeel van zijn werk bestaat uit de toepassing van enkele onzekerheden die in 'planning' vaak de aanleiding vormen voor het uiteindelijke falen van het project. Hall, heeft zich hiervoor met name late inspireren door Friend en Jessop (1969). Zij presenteren de volgende drie onzekerheden:

- *Onzekerheden over en vanuit de relevante planningsomgeving.*
  Deze onzekerheid heeft betrekking op de prognoses en verwachtingen welke niet direct binnen het besluitvormingsproces vallen. Men spreekt in dit geval ook wel van een conventionele onzekerheid, welke zich in slechte prognoses en verwachtingen omtrent bepaalde trends uit. Het bepalen van het gedrag van mensen binnen de samenleving (forensen, consumentenstromen, etc.) staat hierbij centraal.
- *Onzekerheden over besluiten en afspraken in de directe 'decision areas'.*
  Deze vorm van onzekerheid is al veel meer toegespitst op het daadwerkelijke probleem. Het gaat in dit geval om het gedrag van partijen, actoren en organisaties die zowel binnen als buiten de directe besluitvorming vallen. De afstemming van al deze actoren, welke niet allemaal even afhankelijk van elkaar zijn, dient op een gedegen manier geregeld te zijn, maar leidt vaak tot onzekerheid.
- *Onzekerheden over de waardebepalingen.*
  De onzekerheid over de waardebepalingen heeft niet alleen betrekking op de raming van het totale kostenplaatje van het project, maar ook op de wijze van financiering. Hiervoor moeten inschatting worden gedaan. Deze inschatting dienen echter op een bepaald tijdstip te worden gemaakt hetgeen onzekerheden met zich mee brengt. De financiering en waarden van het project kunnen immers in de loop van de tijd veranderen, hetgeen het project in een later stadium ernstig kan schaden.

Al deze drie onzekerheden zijn ook van toepassing geweest op het project de Blauwestad en hebben er uiteindelijk voor gezorgd dat het project als een 'disaster' betiteld kan worden. Allereerst is de waardering van de prognoses en verwachtingen niet naar behoren uitgevoerd. Men ging er vanuit dat in het westen van Nederland, onder de welvarende en oudere bevolkingsgroepen, vraag zou zijn naar dure woningen in Oost-Groningen. Dit bleek niet zo te zijn. Tot op heden (juli 2010) zijn slechts 183 van de 1.500 kavels verkocht. De Provinciale Staten van Groningen hebben in 2009 (december) de Noordelijke Rekenkamer gevraagd om onderzoek te doen naar de tegenvallende verkoop. Uit het aangeleverde rapport bleek dat er telkens uitgegaan is van de gunstigste scenario's en werden kritiek en waarschuwingen genegeerd (Interview: Busemann).

Ook wat betreft de onzekerheden binnen de besluitvorming is het bij de Blauwestad verkeerd gegaan. De Rekenkamer oordeelt dat de provincie Groningen de 'hoofdschuldige' is aan het debacle. Toen twee marktpartijen zich in 2007 terugtrokken uit de publiek private samenwerking die was opgezet voor de Blauwestad, hield de provincie zich te afzijdig. De provincie zou niet hebben onderkend dat zij er alleen voor zou komen te staan als private partijen de risico's niet meer zouden kunnen of willen dragen. Volgens de Rekenkamer een cruciale fout.

Ook met betrekking tot de kostenraming en de mogelijke financiering zijn er bij de Blauwestad fouten gemaakt. Zo kost de ontwikkeling van Blauwestad de provincie Groningen bijna 29 miljoen euro meer dan oorspronkelijk werd verwacht. Dat komt door de tegenvallende kavelverkoop en doordat de provincie en de nieuwe gemeente Oldambt de samenwerking verbraken met Koop Holding, de laatst overgebleven projectontwikkelaar. Het grootste deel van het verlies, 13,7 miljoen euro, wordt gebruikt om onder andere de grond, een bezoekerscentrum, een modelwoning en alle vergunningen en bouwplannen van de gestopte projectontwikkelaar over te nemen. Om die investering mogelijk te maken wordt het investeringskrediet van Blauwestad verhoogd van 105 naar 118 miljoen euro. De provincie verwacht in een nieuwe publieke samenwerking met de gemeente Oldambt, de komende veertig jaar gemiddeld dertig kavels per jaar te verkopen, waarbij tevens aan het huidige concept van dure woningen wordt vastgehouden. Aanvankelijk verwachtte de provincie 150 kavels per jaar te kunnen verkopen.

Ingegeven vanuit een financiële en uitvoerende druk zijn de drie afzonderlijke gemeenten uiteindelijk samengevoegd, hetgeen de sociale infrastructuur in het gebied duidelijk heeft versterkt. Het feit dat de sociale infrastructuur voor de gemeente Oldambt is versterkt heeft voor de regio Oost-Groningen zowel voor- als nadelen. Het voordeel van de fusie is uiteraard dat de onderlinge verhoudingen tussen de drie voormalige gemeenten versterkt is. Zo was er voorheen tussen Scheemda en Winschoten duidelijk sprake van een wederzijdse concurrentie wat betreft wonen, werken en voorzieningen. Deze concurrentie is door de herindeling (op bestuurlijk vlak) te niet gedaan. Het nadeel van de fusie is dat de regio Oost-Groningen verder opgedeeld is geraakt in drie subregio's. Naast de cluster, Stadskanaal, Vlagtwedde en Bellingtwedde, zijn door de fusie van de drie gemeenten in Oldambt, ook de drie overgebleven gemeenten, Veendam, Pekela en Menterwolde dichter naar elkaar gekropen. Hetgeen als gezegd de sociale infrastructuur op subregionaal niveau positief heeft beïnvloed, maar op regionaal niveau heeft geleid tot een duidelijke driedeling.

*Oordeel*

**6. Sociale infrastructuur**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | **2** | 3 | 4 | 5 |

### *7. Mogelijkheid tot zelforganisatie*

> Te vaak wordt er door overheden krampachtig gereageerd op initiatieven tot regionale samenwerking. Met name provinciebesturen zien regionale samenwerking nogal eens als een ondermijning van hun gezag, in plaats van als een welkome aanvulling en ondersteuning bij het bereiken van gemeenschappelijke doelen. De raad meent dat een omslag op dit punt nodig is. Stop de bestuurlijke krachtpatserij (VROMraad, 2008, p. 10)

Bovenstaand citaat geeft aan dat de mogelijkheid tot zelforganisatie – op regionaal niveau, in Nederland door met name het provinciebestuur beperkt wordt. De praktijk in Oost-Groningen laat echter iets anders zien. Men stelt dat de provincie Groningen de regionale samenwerking op een actieve wijze steunt en zelfs met het oog op krimp als initiatiefnemer gezien kan worden. Het contrast tussen de constatering van de VROMraad en de praktijkevaring in Oost-Groningen kan door middel van verschillende argumenten worden verklaard.

Ten eerste vormt het samenwerkingsverband, de Streekraad, in Oost-Groningen niet direct een 'bedreiging' voor het provinciaal gezag, omdat de Streekraad met name een coördinerende lobbyfunctie heeft. De Streekraad wordt als een platform gezien waarbinnen op regionaal niveau gemeenten tot elkaar kunnen komen om gezamenlijk programma's op te pakken en deze vervolgens via de Streekraad naar buiten kunnen brengen. Voor de provincie heeft dit als voordeel dat zij voor de regio Oost-Groningen één centraal coördinerend orgaan kunnen toespreken en gemeenten ook naar dit orgaan kunnen verwijzen. De bestuurlijke afspraken omtrent het regionale woonplan vormt hier een mooi voorbeeld van. Het feit dat de Streekraad eerder een praktisch verlengstuk van de provincie is, vormt de voornaamste reden dat de provincie de mogelijkheid tot zelforganisatie stimuleert.

Een tweede reden waarom de provincie dit in Oost-Groningen doet komt voort uit feit dat men zich er van bewust is dat de krimpproblematiek op regionale schaal moet worden aangepakt. Het bovenstaande citaat van de VROMraad spreekt over regionale samenwerking in 'normale' (lees: groei) omstandigheden. De krimpproblematiek vraagt om een specifieke aanpak. De samenwerking is in dit verband immers ingegeven vanuit een bepaalde nut en noodzaak, welke om een regionale focus vraagt. Waar de provincie Groningen in het verleden de samenwerking als stimuleerden, vormen ze sinds de bewustwording van het verschijnsel krimp zelfs de initiatiefnemer om meer afspraken op regionaal niveau te maken. De afstemming van het regionale woonplan vormt hier een goed voorbeeld van. Dit betekent dat het organiseren van een vertegenwoordiging in Oost-Groningen in het verleden ook al mogelijk was, maar dat deze mogelijkheid naar aanleiding van demografische krimp door de provincie Groningen wel versterkt wordt. Dit doet ze door te bemiddelen en te stimuleren. Het regionale woonplan vormt een goed voorbeeld van een bemiddeling tussen de provincie en de gemeenten om zich gezamenlijk op regionaal niveau te verenigen. Het stimuleren van een regionale focus wordt met name gedaan door de gemeenten een 'worstje voor te houden'. Door financiële prikkels in de vorm van subsidies probeert de provincie de gemeenten regionaal te laten denken. Het feit dat de Streekraad op korte termijn wordt opgeheven laat een dergelijke ontwikkeling tegenstrijdig klinken. De zelforganisatie vanuit de regio verdwijnt immers. Toch is dit niet het geval. Het besluit om

de Streekraad op te heffen is enkel vanuit de individuele gemeenten ingegeven en niet vanuit de provincie Groningen.

Het feit dat het regionale woonplan en de versterkte focus van gemeenten op enkel subregionaal niveau tot nu toe de enige concrete uitkomsten zijn van het bemiddelings- en stimuleringsbeleid van de provincie, laat de beoordeling van dit zevende principe iets lager uitkomen. Ondanks het feit dat dit gegeven met name door de stugge houding van de gemeenten zelf wordt bepaald, zou men kunnen stellen dat de provincie in dit geval ook harder of nadrukkelijker op had kunnen treden. Een vervangende organisatie voor de Streekraad is immers nog niet in het leven geroepen en dit terwijl krimp zich steeds nadrukkelijker in de regio manifesteert.

*Oordeel*

**7. Mogelijkheid tot zelforganisatie**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *8. Taakverdeling*

Is er binnen het regionale samenwerkingsverband sprake van een duidelijke taakverdeling? Op deze vraag kan niet een eenduidig antwoord worden gegeven. Dat komt met name doordat de vorm en de mate van inhoudelijke diepgang- afstemming- binnen het samenwerkingsverband niet helder geformuleerd zijn. Zo stelt men enerzijds dat de huidige taakverdeling helder geformuleerd is en dat iedereen weet wat men van de Streekraad en de overige gemeenten kan verwachten. Anderzijds wordt er gesteld dat deze taakverdeling nauwelijks een sterke regionale samenwerking impliceert. De Streekraad heeft immers een coördinerende functie, welke door sommigen als dwingend (hiërarchisch) wordt gezien en door anderen als leidend. Gemeenten hebben op hun beurt een uitvoerende functie, maar deze is veelal gebaseerd op een sterke lokale focus waardoor men het regionale perspectief uit het oog verliest. Het feit dat de Streekraad enkel een leidende functie heeft, er worden afspraken gemaakt waarin iedere deelnemende gemeente zich kan vinden en wanneer het 'spannend' wordt komt er weinig van de grond, heeft er ook tot geleidt dat deze op korte termijn wordt opgeheven. De meerwaarde van een orgaan waarbinnen enkel 'veilige' afspraken worden gemaakt is immers beperkt. Het feit dat de Streekraad met name een coördinerende lobbyfunctie heeft en dat er nauwelijks taken vanuit de gemeenten zijn overgeheveld, geeft aan dat het regionale orgaan beperkt is in zijn mogelijkheden. Deze beperking heeft niet zozeer geleidt tot een onduidelijke taakverdeling, de regio en de gemeenten weten van elkaar welke taak ze hebben, maar wel tot een taakverdeling die inhoudelijke diepgang mist en waarbinnen nauwelijks sprake is van regionale besluitvorming.

Waar in het verleden de rol en positie van de Streekraad Oost-Groningen de discussie vormde, moet deze nu in het teken staan van de houding en de instelling van de zeven gemeenten. Na de transformatie van het regionale orgaan in de 'nieuwe stijl' is men immers tot de conclusie gekomen dat men niet langer in elkaars vaarwater acteert. Het probleem is om deze reden, als gezegd, terug te voeren op de sterke lokale –subregionale- focus van gemeenten. Zolang zij niet in staat zijn over elkaars 'schutting' heen te kijken om zo taken taken en bevoegdheden naar de regio over te hevelen

of op zijn minst op regionaal niveau laten sturen, blijft het takenpakket van een regionaal orgaan te beperkt om een rol van betekenis te spelen.

*Oordeel*

| 8. Taakverdeling |
|---|

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### 6.2.2 Conclusie Oost-Groningen

| Case: | Oost-Groningen | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Oordeel: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Onderzoekselement | | | | | |
| 1. Samenwerkingsgebied | | | x | | |
| 2. Regionale afstemming | | | x | | |
| 3. Vertegenwoordiging | | x | | | |
| 4. Gemeentelijke inspraak | | | | x | |
| 5. Strafsysteem | x | | | | |
| 6. Sociale infrastructuur | | x | | | |
| 7. Mogelijkheid zelforganisatie | | | | x | |
| 8. Taakverdeling | | | x | | |

Tabel 6.2: Overzichtstabel Oost-Groningen

De regio Oost-Groningen heeft volgens de prognoses van het CBS/ PBL al ongeveer dertig jaar te maken met krimp. Binnen de regio is de voormalige gemeente Winschoten (Oldambt) de afgelopen dertig jaar zelfs al met 13% gekrompen. Niettemin stelt men dat door huishoudensverdunning in Oost-Groningen krimp nog beperkt voel – en zichtbaar is. Enerzijds een logische reden voor het feit dat het bewustwordingsproces in de regio minder vergevorderd is dan in de andere onderzochte gebieden. Anderzijds geven de prognoses wel een duidelijke trend weer waar jaren geleden al op geanticipeerd had kunnen worden. Dit is in Oost-Groningen echter nauwelijks gebeurd. Het eerste resultaat van de regionale samenwerking met betrekking tot demografische krimp is het regionale woonplan (2009). Het initiatief voor dit plan is door de provincie Groningen ingegeven en wordt als het vertrekpunt gezien van een verdergaande gezamenlijke aanpak van krimp. Een vooruitstrevende visie van de provincie Groningen maar kijkend naar de positie van de Streekraad en de subregionale focus van de zeven gemeenten, ook één van de lange adem. Men heeft immers weliswaar een gezamenlijk vertrekpunt van waaruit krimp in de regio dient te worden aangepakt, maar een coördinerende regionale vertegenwoordiging zal op korte termijn ontbreken. De reden hiervoor ligt in het feit dat gemeenten de veronderstelling hebben dat zij het werk van de Streekraad, zelfstandig of in samenwerking met de buurgemeenten beter in kunnen vullen. Een ontwikkeling die, zo zal verderop in dit hoofdstuk blijken, zich ook in de Achterhoek heeft voorgedaan.

De vertaling van het regionale woonplan in één regionaal woon – en leefbaarheidsplan is een goed voorbeeld van hoe stroef de regionale samenwerking in Oost-Groningen vooralsnog verloopt. In plaats van direct één regionaal plan op te stellen, heeft men besloten een tussenstap te nemen en op clusterniveau drie subregionale plannen te ontwikkelen, welke later dienen te worden samengevoegd tot één regionaal woon –en leefbaarheidsplan. Enerzijds een stap in de goede richting, anderzijds met het oog op de huidige en toekomstige krimpproblematiek te omslachtig en inefficiënt. De reden voor de gekozen aanpak is niet helemaal duidelijk. Men stelt immers dat de denkomslag van groei naar

krimp inmiddels is gemaakt en dat iedere gemeenten bewust is van de idee dat zij maatregelen moet treffen om de negatieve gevolgen van krimp te beperken. Het feit dat dit zich niet vertaald heeft naar een sterkere regionale focus is met name terug te voeren op de houding van gemeentelijke bestuurders. De drie clusters zijn op dit moment nog nauwelijks in staat om hun lokale focus los te laten waardoor ze moeite hebben om over elkaars grenzen heen te kijken.

Niettemin heeft de herindeling van de gemeenten Scheemda, Reiderland en Winschoten in Oldambt, en de daarmee samenhangende clustervorming van de andere gemeenten er wel toe bijgedragen dat de regionale afstemming en de gemeentelijke inspraak in de regio nu als goed beoordeeld zijn. De gemeenten zijn in de vorm van clusters gelijkwaardiger tot elkaar dan in het verleden, waardoor er in de regio niet meer zo zeer sprake is van het calimero gevoel en overeenstemming makkelijker te bereiken is. Anderzijds kan worden gesteld dat de afstemming met name door de provincie Groningen is opgelegd en dat de herindeling de directe aanleiding vormt om de Streekraad op te heffen. Het gegeven dat de gemeenten in de regio Oost-Groningen de Streekraad opheffen, wordt met het oog op de toekomstige problematiek als bijzonder onwenselijk gezien. In het rapport van het Topteam Krimp uit 2009 stelt men het volgende: *"Met de Streekraad in Oost-Groningen is een belangrijke basis aanwezig om vraagstukken die bevolkings- en huishoudensdaling met zich meebrengen, constructief op regionale schaal aan te pakken"* (p. 6). Zonder vervangende maatregelen te treffen – de Stuurgroep Regionaal Woonplan Oost-Groningen, kan niet als vervangende organisatie worden gezien- is door de gemeenten besloten 'deze belangrijke basis' weg te nemen.

Vanuit het perspectief van de provincie Groningen wordt gesteld dat Oost-Groningen nu 'eindelijk' op de goede weg is. Het gezamenlijke vertrekpunt is reeds geformuleerd en men probeert hier nu zo goed mogelijk een vervolg aan te geven. Om deze reden wordt ook wel beweerd dat dit onderzoek eigenlijk te vroeg is ingezet. De samenwerking krijgt nu immers pas vorm en wordt de komende jaren pas op de proef gesteld. Deze redenering gaat, naar een analyse van de acht ontwerpprincipes niet helemaal op en verbloemt veel van de gebreken in de intergemeentelijke samenwerking. Belangrijke voorwaarden als een goede sociale infrastructuur en een duidelijk regionaal orgaan ontbreken nog in Oost-Groningen. In ogenschouw nemend dat er ook geen sprake is van een strafsysteem vormen deze twee ontbrekende voorwaarden een serieuze bedreiging voor de verdere voortgang van de regionale aanpak omtrent de krimpproblematiek.

### 6.2.3 De Eemsdelta

#### *1. Afbakening Samenwerkingsgebied*

De Eemsdelta is de meest noordelijk gelegen regio van Nederland. De Eemsdelta is onderdeel van de Waddenzee: het grootste natuurgebied van West-Europa. In Nederland heeft de Waddenzee de hoogste mogelijke graad van natuurbescherming, internationaal is het in juni 2009 door de Unesco erkend als natuurlijk werelderfgoed. De Eemsdelta ligt aan een belangrijk estuarium (riviermonding

waar zoet en zout water worden vermengd tot brak water): een in Europa zeldzaam en beschermd habitattype. De (woon)omgeving wordt gekenmerkt door ruimte en rust. Daarnaast ligt de stadsregio Groningen-Assen met een breed aanbod en een hoogwaardig scala aan cultuur, onderwijs, winkels, kenniscentra en zorg op geringe afstand. De Eemsdelta kent twee zeehavens, de haven van Delfzijl en de Eemshaven. De haven van Delfzijl kent 2 binnenhavens (Oosterhornhaven & Farmsumerhaven). In beide zeehavens zijn clusters van gelijksoortige bedrijvigheid ontstaan:

- Delfzijl: Chemie, basismetaal, afvalverwerking, recycling
- Eemshaven: Energie, logistiek, op- en overslag, agro-industrie

De afbakening van het gebied bestaat uit de begrenzing van vier gemeenten, Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum en is gebaseerd op bovengenoemde regiospecifieke kenmerken en de geografische ligging. In dit verband kan de regio ook worden gezien als een natuurlijk cluster. Daar komt bij dat de regio niet net zoals bijvoorbeeld Oost-Groningen door verschillende provinciale en nationale grenzen strikt begrensd wordt. In het noorden ligt de landsgrens immers in het waddengebied en in het zuiden vindt men de overige gemeenten van de provincie Groningen. Op basis hiervan zou kunnen worden gesteld dat de regio Eemsdelta in een minder complex netwerk ligt dan Oost-Groningen en dus minder verdeeld zou zijn. Deze veronderstelling, welke een sterke regionale focus impliceert, gaat slechts ten dele op.

Op de eerste plaats komt dit doordat de regionale focus pas voor het eerst in 2003 in de vorm van een bestuursakkoord is vertaald naar een vorm van regionale samenwerking. In vergelijking tot andere regionale samenwerkingsverbanden - de Streekraad Oost-Groningen, de Regio Achterhoek- is dit opmerkelijk laat. Daar komt bij dat nadat in 2006 het akkoord voor het eerst geëvalueerd was pas werd besloten om de samenwerking uit te breiden en ook Loppersum in het samenwerkingsverband op te nemen. Op de tweede plaats wordt ondanks het feit dat de regio als natuurlijk cluster wordt gezien, wel sterk in twee gebieden opgedeeld; het stedelijke gebied Delfzijl/ Appingedam en de twee landelijke gemeenten Eemsmond en Loppersum. In dit verband wordt ook wel gesproken van een zogenaamde mal-contramal. In box 6.2 wordt door Gert de Roo (2008) een korte uitleg omtrent dit begrip gegeven.

**BOX 6.2: Planologie van de contramal**

Het belang van differentiatie wordt gevangen in een ander concept, die van de mal-contamal. Deze gedachte is een in het Noorden geboren concept en presenteert de kernzones en het omliggende landelijke gebied van Noord-Nederland als de mal en de contramal. Met de malcontramal- gedachte wordt de complementariteit van gebieden en regio's verwoord, die zo mogelijk op alle punten elkaars keerzijde zijn. Ze zijn als 'jin en jang', en zullen op de wijze waarop ze elkaar aanvullen en versterken beoordeeld moeten worden. Dit idee is een streep door aloude en klassieke kern-periferie-concepten. sterk geconcentreerde, hoogdynamische interactie, zien we deze ingebed in en gesteund door de contramal, als een relatief stabiele leefomgeving, met een sterke, eigen identiteit. Vergelijk een stadcentrum met z'n omliggende

woonwijken. Het centrum kan economisch niet bestaan zonder deze wijken en wijken zouden zonder centrum onleefbaar zijn (De Roo, 2008).

Uit bovenstaande box blijkt dat de complementariteit van de regio beoordeeld moet worden aan de mate waarin en de manier waarop de mal en contramal elkaar aanvullen en versterken. Kijkend naar de situatie in de Eemsdelta kan men concluderen dat er tussen het stedelijke centrum en de omliggende gemeenten sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid. Hetgeen de relatie tussen de mal en contral versterkt. Echter moet met het oog op de toekomst gewaakt worden voor dit evenwicht. Omdat in de regio het stedelijk gebied, met name Delfzijl, de komende jaren met een krimp te maken krijgt die op kan lopen tot 40% van de totale bevolking, kan de wederzijdse relatie uit evenwicht raken. Bij de analyse van de andere ontwerpprincipes zal hier verder op in worden gegaan. Naast de nog jonge regionale samenwerking in de regio Eemsdelta, is deze in vergelijking tot de andere regio's ook in grotere mate ingegeven door demografische krimp. Krimp vormt weliswaar niet de directe aanleiding om samen te werken – economische redenen liggen hier aan ten grondslag- maar de demografische ontwikkeling heeft de samenwerking wel versterkt en noodzakelijk gemaakt. Om deze reden ziet de gemeente Eemsmond de gemeente De Marne graag tot de regionale samenwerking toetreden. Ook De Marne zit namelijk in hetzelfde 'schuitje' en beide gemeenten zouden veel voor elkaar kunnen betekenen.

*Oordeel*

**1. Afbakening samenwerkingsgebied**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *2. Regionale afstemming*

De bevolkingsdaling in de Eemsdelta heeft zich tot nu toe met name gemanifesteerd in de stad Delfzijl. De krimp speel hier al vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw. Telde de gemeente begin jaren negentig nog 31.000 inwoners eind negentig waren dit er rond de 29.000 en nu in 2010 zijn het er nog ongeveer 26.500. In eerste instantie werd de oplossing voor dit nieuwe verschijnsel gevonden in renovatie, beperkte sloop, veel nieuwbouw en een publiciteitscampagne. Dit alles met als achterliggende gedachte een bescheiden groei te realiseren. Rond het jaar 2000 werd het gemeentebestuur en anderen duidelijk dat deze aanpak niet ging helpen. De bevolkingsdaling zette door, het imago van de stad was niet goed en politieke strubbelingen zorgden voor een complexe besluitvorming. Hierop besloot de provincie Groningen in te grijpen. De inzet werd een groeiscenario van 0, er werd een beroep gedaan op het rijk, een adviescommissie werd in het leven geroepen, ervaren externe projectleiders werden aangetrokken, er werd een zeer ingrijpend Masterplan Revitalisering Delfzijl opgesteld en tot slot werd er een Ontwikkelingsmaatschappij opgericht, waar gemeente, provincie en woningcorporatie in participeerden. Centraal stond dat er meer woningen werden gesloopt dan gebouwd en dat de samenstelling ging veranderen. 1650 huurwoningen in de

stedelijke kern zouden worden gesloopt en naast grootschalige renovatie zouden 750 koopwoningen en 450 huurwoningen worden gebouwd, die moest voldoen aan de kwaliteitsvraag en de woningmarkt in Delfzijl zou verrijken.

Naar aanleiding van de ontwikkelingen in Delfzijl voert de provincie Groningen sinds 1997 een contingentenbeleid, waarmee ze tracht in de hand te houden waar en hoeveel nieuwe woningen worden regionale krimp en woningbouw gebouwd. De provincie geeft per gemeente aan hoeveel nieuwbouwwoningen daar in een bepaalde periode mogen worden gebouwd. Bij afwijking van de contigenten kan de provincie plannen tegenhouden door goedkeuring aan het bestemmingsplan te onthouden (Provincie Groningen, 2005). De provincie besloot op dit contingentenbeleid over te gaan toen de nadelen (deconcentratie, stagnatie in de transformatie, een overschot en forse leegstand in de sociale huursector) zichtbaar werden van een minder stringent woningbouwbeleid dat in de jaren negentig gevoerd werd. De in 2001 vastgestelde contingenten blijken in het licht van de huidige demografische ontwikkelingen echter te ruim. Bij een herijking van het woningbouwbeleid is de nieuwbouwopgave getemporiseerd. De planhorizon van de nota Bouwen en Wonen 2002-2006 (Provincie Groningen 2001) is met twee jaar verlengd, omdat de kwantitatieve doelen op het gebied van nieuwbouw (en transformatie) niet binnen de gestelde looptijd waren gehaald. De oorzaak van de vertraging was dat de ontwikkelaars en corporaties vanwege de tegenvallende economische ontwikkeling en bevolkingsgroei minder bouwden dan verwacht.

Deze ontwikkeling vormde in 2008 voor de vier gemeenten de aanleiding om intensiever met elkaar samen te gaan werken. Het resultaat was het Bestuursakkoord Eemsdelta. In het bestuursakkoord is afgesproken dat voor de gemeenten Appingedam en Delfzijl een gezamenlijk ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld. Het Ontwikkelingsperspectief 2030 is in september 2009 door de gemeenteraden van Appingedam en Delfzijl aanvaard als richtinggevend document voor de toekomstige ontwikkeling van de beide gemeenten en als basis voor het beleid voor de komende jaren. In het Ontwikkelingsperspectief 2030 is een uitvoeringsprogramma opgenomen, met dit uitvoeringsprogramma is een eerste stap gezet van visie naar uitvoering. De gemeentebesturen van Appingedam en Delfzijl hadden behoefte aan een verdere uitwerking van het uitvoeringsprogramma in een Projectenboek voor het stedelijk gebied. Vooralsnog is alleen voor het stedelijke gebied gekozen voor een Projectenboek, omdat hier vraagstukken spelen die op korte termijn tot een aanpak moeten leiden. Bovendien kennen de beide steden samenhangende opgaven, die duidelijk anders van karakter zijn dan de opgaven voor het landelijk gebied. Bij het opstellen van het Projectenboek is zo veel mogelijk de relatie met het landelijk gebied rond de beide stedelijke kernen gelegd. Beslissingen op het gebied van economie, infrastructuur, woningbouw en voorzieningen raken immers het landelijk gebied en de dorpen in de omgeving van Appingedam en Delfzijl. In Delfzijl en Appingedam redeneert men dat door de bevolkingskrimp en het dunner worden van de voorzieningenstructuur de bewoners van het landelijke gebied steeds sterker betrokken raken op de voorzieningen in het stedelijk gebied. Daarom is bij het benoemen en uitwerken van projecten in het stedelijke gebied, geprobeerd rekening te houden met de belangen van het landelijke gebied. Op deze manier probeert het de zogenaamde malcontramal-gedachte in evenwicht te houden. Hier ligt bovendien een belangrijke opgave voor het te ontwikkelen Woon- en Leefbaarheidplan Eemsdelta. De uitwerking van de visie voor wonen en

voorzieningen in het landelijk gebied vindt plaats in het kader van het Woon- en Leefbaarheidplan Eemsdelta. Dit plan moet leiden tot een gezamenlijke krimpstrategie voor wonen en voorzieningen in de vier gemeenten en komt tegemoet aan de geconstateerde samenhang in de problematiek van het landelijk gebied in de vier Eemsdelta gemeenten. Het Woon- en Leefbaarheidplan vormt de uitwerking van het in 2009 vastgestelde Pact regio Eemsdelta en dient in de loop van 2011 gereed te zijn. Het Pact voor de Regio Eemsdelta vormt het vervolg van het Bestuursakkoord. Belangrijk uitgangspunt van dit pact is dat het woningaanbod wordt aangepast aan de wensen van de consument. Dit betekent dat de vier betrokken gemeenten, de provincie en de provincie Groningen zich de komende jaren inspannen om de leefbaarheid en de kwaliteit van wonen en de leefomgeving in de regio in stand houden of zelfs te verbeteren. Onderstaande tabel geeft een weergaven van de gemaakte afspraken.

| **Gemeente** | **Nieuwbouw-ruimte 2009-2018** | **Uitbreiding voorraad 2009-2018** | **Vervangende nieuwbouw 2009-2018** |
|---|---|---|---|
| Appingedam | 402 | 269 | 133 |
| Delfzijl | 287 | -1.335 | 1622 |
| Eemsmond | 1.045 | 166 | 879 |
| Loppersum | 567 | -68 | 635 |
| | | | |
| ***Totaal*** | **2.301** | **-968** | **3.269** |
| ***** Reservering Appingedam | 269 | 269 | |
| | **2.570** | **-699** | **3.269** |

Tabel 6.3: Woningbouwafspraken Eemsdelta (Pact voor de Regio Eemsdelta, 2009)

De afstemming zoals die in het pact gemaakt is niet alleen gebaseerd op de beperking van de negatieve gevolgen van krimp (Delfzijl), maar vooral ook op basis van prognoses en kerntaken. Om deze redenen mogen zowel Eemsmond als Appingedam hun woningvoorraad nog uitbreiden. Over het algemeen kunnen alle gemeenten zich in de gemaakte afstemming vinden.

Het pact voor de Regio Eemsdelta moet als gezegd aan de basis staan voor het Woon- en Leefbaarheidplan. Dit plan moet een verdere financiële uitwerking en onderbouwing leveren van de gewenste aanpak van de krimp in de regio en vormt tevens de basis voor het maken van financiële afspraken met rijk en provincie.

Op dit moment is men bezig met een vertaling van het Pact naar het Woon- en Leebaarheidsplan, een complex opgave en één van de lange adem. Het eerste struikelblok na de vaststelling van het Pact vormen de woningbouwcorporaties. De corporaties hebben op het Pact gereageerd door een gezamenlijke verklaring op te stellen met daarin als belangrijkste boodschap: we ondersteunen de richting van het pact (we zijn ons bewust van de gevolgen van de bevolkingsdaling), maar zetten nog wel vraagtekens bij de sloop- en nieuwbouwaantallen. Inmiddels is het rapport 'Krimp in de Eemsdelta' (2010) aangeboden aan de stuurgroep Eemsdelta en is het voorstel aan de stuurgroep gedaan om naast het Pact, ook het rapport van de corporaties als gelijkwaardig basisdocument op te nemen in het plan van aanpak van het Woon- en Leefbaarheidsplan Regio Eemsdelta. Het verschil tussen het pact en het document van de corporaties is dat volgens de corporaties minder slopen noodzakelijk is. Daarnaast is het van belang, de bestaande huurvoorraad te transformeren naar meer levensloop

bestendige woningen, waarbij met name rekening wordt gehouden met energiebesparende maatregelen. De kwaliteit van de woningen staat hierbij voorop.

Een tweede probleem in de vertaling van het Pact naar het Woon- en Leefbaarheidsplan is de financiële uitwerking en onderbouwing van de gewenste aanpak van de krimp in de regio. Het opstellen van een gezamenlijke richting (het Pact) is één maar de uitwerking daarvan is een tweede. *"De uitvoering van dit Pact zal in de praktijk weerbarstig en een kwestie van lange adem zijn. Bovendien ervaren gemeentenbestuurders dat daadkrachtig optreden een lastige opgave is, omdat voor gemeenteraden de urgentie nog niet altijd even goed voelbaar is."* (Topteam Krimp, 2009, p. 30) Eemsmond voelt zich in dit verband niet geroepen om de binnenstedelijke opgaven van Delfzijl te bekostigen. Eemsmond heeft immers in veel mindere mate te maken met demografische krimp en kent een compleet andere opgave. Niettemin staat de gemeente wel open voor financiële bijdrage, als daar dan ook een evenredige beloning of compensatie tegenover staat. Een dergelijke financieel model ontbreekt echter nog in de Eemsdelta. Enerzijds omdat men hier nog mee aan het werk is, anderzijds vormt het wel een belangrijke voorwaarde om de ontwikkeling van het Woon- en Leefbaarheidsplan van de grond te krijgen.

Kijkend naar de beoordeling voor dit tweede ontwerpprincipe, kan men concluderen dat de Eemsdelta verder is dan Oost-Groningen. Men heeft op regionaal niveau, de vier gemeenten in samenspraak met de provincie Groningen, een Pact opgesteld en probeert dit nu het komende jaar te vertalen naar een concreet plan. Daarnaast is voor het stedelijke gebied al wel een uitvoeringsprogramma ontwikkeld. Het feit dat het Woon- en Leefbaarheidsplan pas daadwerkelijk een weergave vormt van de 'pijnverdeling' laat de beoordeling iets lager uit komen.

*Oordeel*

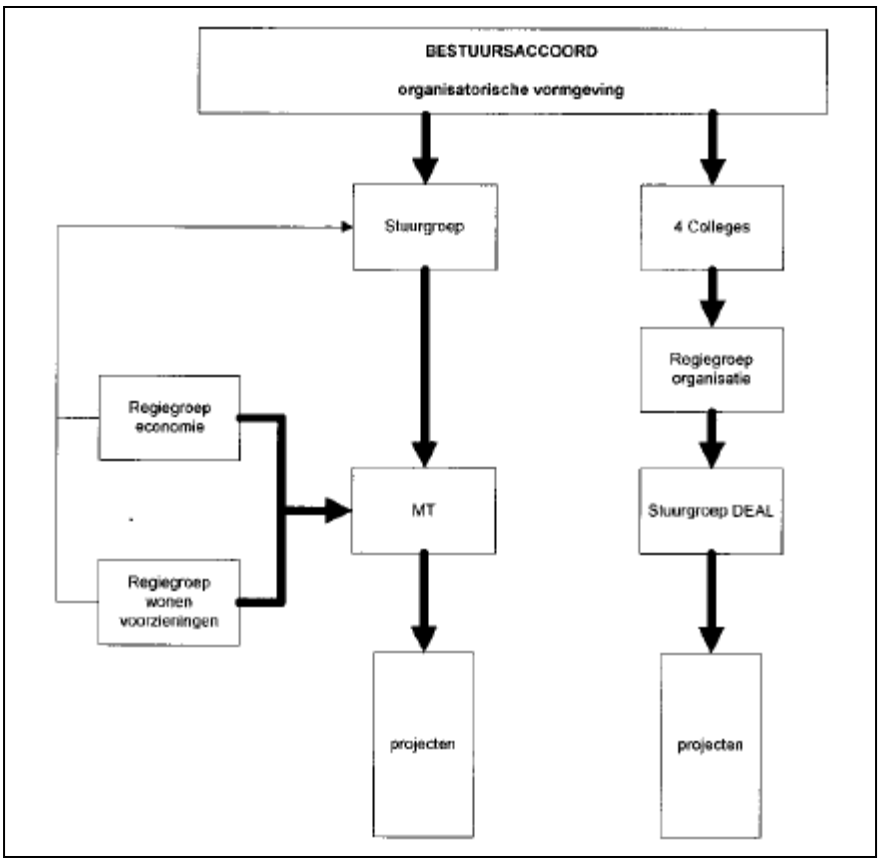
**2. Gezamenlijke afstemming**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *3. Regionale Vertegenwoordiging*

In 2004 hebben de gemeentesecretarissen van de vier gemeenten het initiatief genomen om naast de bestaande samenwerking op het terrein van de economische ontwikkeling ook op organisatorisch vlak meer samenwerking te zoeken. Dit heeft geleid tot de 'Visie organisatorische samenwerking DEAL-gemeenten'. Deze visie lag aan de basis van de eerste samenwerkingsovereenkomsten tussen de gemeenten. Soms tussen twee of drie gemeenten (bijvoorbeeld de Intergemeentelijke Sociale Dienst), soms tussen alle vier (bijvoorbeeld de Brandweer Rayon Noord).

In het Bestuursakkoord (2008) zijn de gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam, Loppersum en de provincie Groningen -op initiatief van de provincie, een verdergaande strategische samenwerking overeengekomen. Dat heeft geleid tot onderstaande organisatorische vormgeving




Figuur 6.1: Regionale organisatie Eemsdelta *(Bestuursakkoord Eemsdelta 2008*)

De gemeenten hebben gekozen voor een organisatiestructuur van een Stuurgroep en een Managementteam onder voorzitterschap van de gemeente Delfzijl. Voor een tweetal thema's worden bestuurlijke regiegroepen ingesteld onder voorzitterschap van de gemeenten Eemsmond en Appingedam. Voor de organisatorische samenwerking DEAL hanteren de gemeenten de structuur zoals deze al was vastgesteld in het Visiedocument Intergemeentelijke samenwerking DEAL.

*Deal-samenwerking:*

- *Regiegroep Organiatie*, samenstelling: portefeuillehouders P&O van de vier gemeenten, onder voorzitterschap van de burgemeester van Loppersum.
- *Stuurgroep DEAL*, samenstelling: vier gemeentesecretarissen.

*Bestuurlijk Eemsdelta:*

- *Stuurgroep Eemsdelta*, sturen op gebiedsontwikkeling; vaststellen actieprogramma's; bewaken/ evaluatie bestuursakkoord. Samenstelling: bestuurders van provincie en gemeenten onder voorzitterschap van de burgemeerster van Delfzijl.
- *Regiegroep Economie*, regie op het thema Economie. Samenstelling: portefeuillehouders EZ, gedeputeerde EZ en Groningen Seaports, onder voorzitterschap van de burgemeester van Eemsmond.
- *Regiegroep Wonen/ Voorzieningen*, regie op het thema Wonen/ Voorzieningen. Samenstelling: portefeuillehouders Volkshuisvesting/ RO, gedeputeerde Wonen/ Welzijn, onder voorzitterschap van de burgemeester van Appingedam.

*Ambtelijk Eemsdelta:*

- *Managementteam Eemsdelta,* ambtelijke regie op bestuursakkoord en communicatie naar colleges; agenda stuurgroep, organiseren menskracht/ middelen. Samenstelling: vier gemeentesecretarissen, manager provincie Groningen, onder voorzitterschap van gemeentesecretaris Delfzijl.
- *Bemensing van projecten,* projectleiders en beleidsmedewerkers.

Onderdeel van bovenstaande samenwerking is de realisatie van een Shared Service Center (SSC) voor ondersteunende taken. De colleges van B&W van de deelnemende gemeenten hebben besloten dat dit SSC de uitvoerende taken op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de betreffende gemeenten zal gaan uitoefenen. De gemeenten willen begin 2011 komen tot een 'Stappenplan SSC'. Verder hebben de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum (DAL) onlangs besloten tot een nog verdere intensivering van de ambtelijke samenwerking (beleid in combinatie met uitvoering). De voorstellen daartoe zullen de komende maanden nader geconcretiseerd worden.

Het samenwerkingsverband in de Eemsdelta verschilt niet alleen van de samenwerkingsverbanden in de andere regio's wat betreft leeftijd en organisatie, het voornaamste verschil zit hem in het feit dat het samenwerkingsverband in de Eemsdelta niet 'formeel' geformuleerd is. Het vormt niet op een zichzelf staand instituut of organisatie. Dit betekent dat de Stuurgroep op het gebied van regionale samenwerking het aanspreekpunt vormt. Een dergelijke samenwerking heeft zowel voor- als nadelen. Zoals constateerd de VROM-raad (2008) dat de discussie over de vorm en invulling van het middenbestuur momenteel veelal de aandacht afleidt van de ruimtelijke vraagstukken. Waar het volgens de raad daadwerkelijk om zou moeten gaan is de regionale ruimtelijke opgave. Deze opgave moet de primaire invalshoek zijn voor de bepaling van de bestuurlijke toerusting in plaats van andersom. Eerst dienen de ruimtelijke vraagstukken en programma's worden bepaald waarna de bestuurlijke vormgeving hierop wordt aangepast. Bestuurlijke effectiviteit en democratische legitimiteit dienen hierbij als randvoorwaarden. In dat opzicht hebben de gemeenten in de Eemsdelta het samenwerkingsverband effectief en praktisch ingestoken.

Het nadeel van een dergelijke aanpak is dat er niet echt sprake is van een regionale vertegenwoordiging. Er is immers niet één duidelijke organisaties welke niet alleen intern maar vooral ook naar buiten toe de regio vertegenwoordigt. Dit terwijl er met het oog op krimp bij de regio een belangrijke lobbyfunctie naar zowel de provincie als het rijk ligt. Nu gebeurt dit nog voornamelijk via het landsdelig overleg MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Daar komt bij dat de gekozen samenwerkingsvorm in de Eemsdelta als gezegd niet boven de gemeenten staat maar vrijwel volledig door deze gevormd is. Hetgeen bij de ontwikkeling en uitvoering van het Woon- en Leefbaarheidsplan voor de nodige moeilijkheden kan zorgen, omdat de 'vertegenwoordiging' de samenwerking niet stuurt maar zelf onderdeel uitmaakt van het 'spel'.

De provincie Groningen vormt al jaren de initiatiefnemer en coördinator voor de regionale samenwerking in de Eemsdelta. Hetgeen niet alleen betekent dat zij ook de voornaamste vertegenwoordiging voor de regio vormt, maar dat ze in vergelijking tot de overige provincies in de onderzochte gebieden ook een prominentere rol inneemt. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat demografische krimp de voornaamste aanleiding vormt om regionaal samen te werken. Met spreekt ook wel van een zekere nut en noodzaak. Om deze reden en omdat de enquête-uitkomst geen eenduidig beeld weergaf (Delfzijl en Appingedam beide vier en Eemsmond en de provincie Groningen een drie: bijlage 2) is de beoordeling voor dit derde ontwerpprincipe op een drie beoordeeld.

*Oordeel*

| 3. Regionale vertegenwoordiging |
|---|

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *4. Gemeentelijke Inspraak*

Op de vraag of er binnen de regio sprake is van een evenredige of gelijkwaardige gemeentelijke inspraak binnen de vertegenwoordiging kan ook voor de Eemsdelta positief beoordeeld worden. Ondanks de verhoudingen wat betreft het stedelijke en het landelijke gebied, is men wel te spreken over de manier waarop de individuele gemeenten in de samenwerking vertegenwoordigd zijn. Men beschouwt het als een vanzelfsprekendheid dat Delfzijl vanwege haar centrumfunctie iets nadrukkelijker vertegenwoordigd is. Verder is de vertegenwoordiging met name op basis van de twee thema's, economie en wonen samengesteld. Eemsmond heeft in de vorm van de Eemshaven ten opzichte van de overige gemeenten een sterker economisch beleid en Appingedam is op het gebied van wonen sterker vertegenwoordigd. Op deze manier vindt de kracht van de betreffende gemeente zijn uitwerking in het regionale samenwerkingsverband. Dit principe wordt ook toegepast als het gaat om de gemeentelijke inspraak. Ondanks de verschillen binnen de regio wat betreft krimp, kerntaken (voorzieningen- wonen en werken) en aantal inwoners is er ook binnen deze regio nauwelijks sprake van het zogenaamde 'Calimero-gevoel'. Dit betekent echter niet, zoals later uit de analyse van de 'sociale infrastructuur' zal blijken, dat iedere gemeente evenveel van dit instrument gebruik maakt.

Omdat Delfzijl en Appingedam intensiever met elkaar samenwerken dan de overige twee gemeenten steunen zij elkaar eerder dan dat bijvoorbeeld Eemsmond dat zou doen. Daar komt bij dat de gemeente Loppersum onder artikel 12 staat (curatele), waardoor zij minder middelen heeft om met initiatieven te komen en tegen besluiten in te gaan. Dit maakt de gemeente afhankelijk. Eemsmond daarentegen is financieel gezien onafhankelijker dan de overige drie gemeenten en kent daarbij als gezegd een andere opgave dus ook andere belangen en motieven. Hierdoor zijn zij eerder genoodzaakt om in het regionale samenwerkingsverband hun stempel te drukken.

*Oordeel*

**4. Gemeentelijke inspraak**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *5. Strafsysteem*

Net als in de regio Oost-Groningen heeft ook de Eemsdelta geen strafsysteem voorhanden om gemeenten aan de gemaakte afspraken te houden. De redenen en achtergronden voor het feit dat een dergelijk systeem niet voor handen is verschillen echter wel van die in Oost-Groningen. Waar in Oost-Groningen een strafsysteem ontbreekt omdat in het verleden altijd uit is gegaan van een win-winsituatie, ontbreekt deze in de Eemsdelta omdat de samenwerking hier onder druk van de provincie tot stand is gekomen. Dit betekent dat de samenwerking door met name nut en noodzaak zijn ingegeven. Het Bestuursakkoord, met daarin de vormgeving van de samenwerkingsovereenkomst, is immers pas in 2008 opgesteld. Daar komt bij dat de vier gemeenten als gezegd wederzijds van elkaar afhankelijk zijn – de malcontramal- gedachte. Ernstige achteruitgang op het gebied van werken en voorzieningen in Delfzijl treffen om deze reden ook de overige drie gemeenten.

In de Eemsdelta is men zich bewust van deze wederzijdse afhankelijkheid en de gemeenten weten dus dat regionale samenwerking een vereiste is om de negatieve gevolgen van krimp zoveel mogelijk te beperken. Het feit dat de vier gemeenten zich hier van bewust zijn vormt echter nog geen voorwaarde voor een effectieve samenwerking. De motieven en achtergronden op basis waarvan de gemeenten in het samenwerkingsverband zitten verschillen namelijk aanzienlijk. Naast de stedelijke problematiek in Delfzijl en Appingedam, hebben deze twee gemeenten samen met de gemeente Loppersum ook een enorme financiële opgave. Eemsmond is de enige gemeente binnen het samenwerkingsverband dat financieel gezien zelfstandig zijn broek op kan houden. Daar komt bij dat deze gemeente vooralsnog in veel mindere mate te maken heeft met krimp, waardoor commitment naar de andere gemeenten toe enkel kan plaatsvinden als daar duidelijke voorwaarden – tegenprestaties- tegen overstaan. Zo wil Eemsmond wel mee betalen aan de opgave in bijvoorbeeld Delfzijl, maar zij stellen tegelijkertijd dat dit moet plaatsvinden aan de hand van een rechtvaardig financieringsmodel. Kijkend naar de huidige economische crisis en de geplande bezuinigingen op het gemeentefonds en de financiële opgave die demografische krimp met zich mee brengt (voor de Eemsdelta is deze geraamd op 300-400 miljoen euro) kan het ontbreken van een dergelijk financieringsmodel een duidelijke sta in de weg vormen voor de verdere intergemeentelijke aanpak

van krimp. Aan de andere kant vormt het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling (2009) een stimulans op de samenwerking verder te intensiveren. In dit Actieplan laat het Rijk namelijk weten dat zij 31 miljoen euro beschikbaar stelt voor de aanpak van de woningvoorraad in Parkstad-Limburg en Eemsdelta. Het budget wordt verdeeld op basis van de mate van krimp en de kwaliteit van de actieplannen die beide regio's de afgelopen tijd (vanaf november 2009) hebben ontwikkeld. Het Pact Regio Eemsdelta vormde als gezegd de eerste aanzet voor een gemeenschappelijk actieplan. Om het Pact kwalitatief meer inhoud te geven is in het Pact afgesproken om jaarlijks op basis van actuele informatie de afspraken te evalueren. Bovendien wordt in 2014 een nieuw woonwensenonderzoek uitgevoerd. Op deze manier wil men in de Eemsdelta ook in de toekomst goed op de woonwensen van mensen inspelen en monitoren of de gemaakte plannen ook hun doel bereiken. Een voorbeeld van deze monitoring vormt de afspraak voor het stedelijk gebied. Appingedam mag in dit verband in de periode 2009 – 2013 de woningvoorraad met 269 woningen uitbreiden. In 2013 – na vijf jaar- zal de situatie worden geëvalueerd om te bezien of Appingedam in staat is haar bouw- en sloopopgave afdoende in te vullen en haar regionale positie voldoende tot uiting te brengen. Zo ja, dan wordt de voorlopig gereserveerde nieuwbouwruimte van 269 woningen alsnog aan Appingedam toegekend. Zo nee (of deels nee), dan wordt de voorlopig gereserveerde nieuwbouwruimte van 269 woningen – geheel of gedeeltelijk – verdeeld over het stedelijk gebied overeenkomstig de uitkomsten van de evaluatie.

Door middel van dit soort kwalitatieve aanvullingen van het rapport probeert de regio zoveel mogelijk rijksgelden naar de regio te halen. Hetgeen de cohesie tussen de vier gemeenten – gedwongen- versterkt. De uiteindelijke beoordeling van dit ontwerpprincipe (onderstaand) is niet direct gebaseerd op de enquête-uitkomsten. Het is immers zo dat de Eemsdelta net als de regio Oost-Groningen geen strafsysteem kent om gemeenten aan de gemaakte afspraken te houden. Niettemin is dit ontwerpprincipe in de Eemsdelta beter beoordeeld dan in Oost-Groningen. De reden hiervoor is gebaseerd op de eigen beoordeling van dit principe voor deze regio. Het hebben van een strafsysteem is in de Eemsdelta, zoals hierboven toegelicht, minder noodzakelijk en daarbij is de regio verder in de aanpak van krimp. Tot slot vormt het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling (2009) een duidelijke stimulans voor de gemeenten om op regionaal niveau intensiever tot elkaar te komen.

*Oordeel*

| **5. Strafsysteem** |
|---|

| **Niet - Volledig** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### *6. Sociale Infrastructuur*

In de Eemsdelta is er sprake van een duidelijke tweedeling tussen enerzijds de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum en anderzijds de gemeente Eemsmond. Deze tweedeling wordt met name bepaald door de verschillende uitgangsposities, ruimtelijke opgaven en de mate van krimp. Delfzijl heeft al enkele jaren te maken met een duidelijke bevolkingsafname, terwijl de krimp in

Eemsmond pas onlangs zijn intrede heeft gedaan en lang niet zo omvangrijk is als in de gemeente Delfzijl. Daar komt bij dat de krimp in Delfzijl zich grotendeels vertaald naar een grootschalige stedelijke opgave, terwijl hier in de overige gemeenten nauwelijks sprake van is. Tot slot vormt ook de financiële positie van de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum een reden om intensiever met elkaar te gaan samenwerken.

Zoals ook uit de malcontramal- gedachte bleek is de regio Eemsdelta in twee duidelijke gebieden opgedeeld. Het stedelijke gebied; Delfzijl en Appingedam en de plattelandsgemeenten Loppersum en Eemsmond. Deze tweedeling heeft geleid tot een intensieve samenwerking tussen Delfzijl en Appingedam. De twee gemeenten hebben zelfs onlangs in het kader van het uitvoeringsprogramma 'ontwikkelinsperspectief 2030' een gezamenlijk projectenboek opgesteld. In tegenstelling tot het stedelijke gebied hebben de twee landelijke gemeenten niet een dergelijke intensieve interactie tot elkaar. Sterker nog, Loppersum heeft een verdergaande relatie met het stedelijke gebied dan met de gemeente Eemsmond. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste staat de gemeente Loppersum, als gezegd onder artikel 12 (financieel toezicht). Een gemeente met een artikel 12-status is een Nederlandse gemeente die onder financiële curatele is gesteld door het Rijk vanwege een structureel slechte financiële situatie. Deze gemeenten krijgen van de rijksoverheid extra geld in ruil voor een streng financieel toezicht. Zo moeten de gemeenten met de artikel 12-status voor grotere uitgaven toestemming aan het rijk vragen. Artikel 12 is het 12e artikel uit de Financiële-verhoudingswet. Door de artikel 12-status is Loppersum afhankelijker geworden van haar omgeving en is de samenwerking met Appingedam en Delfzijl geïntensiveerd. De vraag waarom met Delfzijl en Appingedam en niet met de andere landelijke gemeente Eemsmond is eenvoudig te beantwoorden. De gemeente Eemsmond is financieel onafhankelijker dan de overige drie gemeenten en heeft ook met het oog op bevolkingsdaling een minder grote opgave. Met andere woorden de zogenaamde DAL- gemeenten hebben niet alleen meer overeenkomsten – gelijkenissen- maar ook een gezamenlijk motief - de aanpak van de krimpproblematiek. Samenwerking met de DAL-gemeenten zou volgens Eemsmond het imago schaden en daarom is jarenlang min of meer de kat uit de boom gekeken.

Ondanks het feit dat de afgelopen jaren in de regio Eemsdelta steeds meer visies door de vier gemeenten op regionaal niveau zijn opgepakt, blijft de tweedeling tussen de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum (DAL) en Eemsmond bestaan. Zo hebben de DAL- gemeenten onlangs besloten tot een nog verdere intensivering van de ambtelijke samenwerking (beleid in combinatie met uitvoering). Eemsmond wil hier vooralsnog geen deel uit van maken en zij stellen dat ze zich voorlopig enkel aan het Bestuursakkoord (2008) willen houden. Waar het stedelijke gebied en Loppersum – uit nut en noodzaak- dus willen 'doorschakelen' op het gebied van regionale samenwerking wil Eemsmond niet te hard van stapel lopen.

Niettemin werken de vier gemeenten, ondanks de genoemde 'drempels', op ambtelijk niveau al wel op diverse beleidsvelden samen. De tweedeling in de sociale infrastructuur lijkt dan ook voornamelijk vanuit de politiek te zijn ingegeven. Het feit dat de sociale infrastructuur met name bij 'dezelfde' gemeenten aanwezig is en tot een duidelijke tweedeling leidt binnen de regio, hoeft niet per definitie tot een gebrekkige regionale samenwerking te leiden, maar het bevordert deze ook zeker niet.

*Oordeel*

**6. Sociale infrastructuur**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *7. Mogelijkheid tot zelforganisatie*

In hoeverre heeft de regionale samenwerking – Stuurgroep, de mogelijkheid gehad om zich te organiseren? De centrale vraag bij dit zevende ontwerpprincipe. Een vraag die om verschillende redenen interessant is. Zo zijn, de rol van de provincie, het begrip 'regionale vertegenwoordiging' en het jonge bestaan van de Stuurgroep, opvallend bij de beoordeling van dit principe.

De provincie Groningen vormt al jaren de initiatiefnemer en coördinator voor de regionale samenwerking in de Eemsdelta. Van het beleid van woningcontingentering tot het ingrijpen in Delfzijl, de provincie Groningen heeft altijd haar stempel op de regio gedrukt. Hetgeen zich niet alleen vertaald heeft in het feit dat de provincie ook nu de voornaamste vertegenwoordiging voor de regio vormt, maar dat ze in vergelijking tot de overige provincies in de onderzochte gebieden ook een prominentere rol inneemt. Door de nadrukkelijke rol van de provincie – meer dan in Oost-Groningen- is er nooit echt sprake geweest van een regionale organisatie, zoals bijvoorbeeld in Oost-Groningen de Streekraad. De in 2008 gevormde Stuurgroep, vormt de eerste aanzet voor een regionale 'vertegenwoordiging'. Deze vertegenwoordiging is echter zoals uit het derde principe bleek, voornamelijk praktisch ingegeven en bestaat enkel uit gemeentelijke bestuurders en functionarissen. Daar komt bij dat de Stuurgroep in tegenstelling tot veel andere regionale organisaties met name door demografische krimp is ingegeven.

Het feit dat de regionale organisatie in de Eemsdelta nog jong is en door demografische krimp is ingegeven betekent overigens niet dat een dergelijke vorm van organiseren in het verleden niet werd toegestaan of gestimuleerd. Men zou kunnen suggereren dat de prominente rol van de provincie een dergelijke samenwerking jarenlang in de weg heeft gestaan. Dit is echter niet het geval. De provincie is in de voorgaande jaren in de 'gaten' gestapt die de gemeenten zelf niet wilden of konden invullen. De intergemeentelijke samenwerking in de Eemsdelta is ingegeven door een bepaalde nut en noodzaak, en deze is pas de afgelopen jaren (2008) dusdanig versterkt dat men heeft besloten om zich regionaal te organiseren. Anderzijds kan er echter ook worden gesteld dat de nadrukkelijke rol van de provincie een regionale vertegenwoordiging jarenlang overbodig maakte, waardoor de vier gemeenten niet voldoende werden gestimuleerd om vraagstukken regionaal op te pakken. Wat betreft de beoordeling van dit ontwerpprincipe geeft de mini-enquête een eenduidig resultaat.

*Oordeel*

**7. Mogelijkheid tot zelforganisatie**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *8. Taakverdeling*

In de regio Eemsdelta is de taakverdeling tussen de vier gemeenten, de Stuurgroep en de provincie Groningen over het algemeen voor alle partijen helder. Niettemin zitten er nog enkele 'plooien' in de taakverdeling die glad gestreken zouden moeten worden.

Net als in Oost-Groningen weten alle partijen wat hun positie tot elkaar is en wat ze van elkaar kunnen verwachten. Zo heeft de Stuurgroep een coördinerende functie, welke probeert de meest urgente programma's en visies op de regionale agenda te krijgen. De provincie Groningen heeft een duidelijke regiefunctie en de gemeenten dienen de gekozen weg of het genomen besluit vervolg te geven of uit te voeren. Wat dat betreft is het samenwerkingsverband de Eemsdelta, als gezegd, effectief en praktisch ingestoken. Een dergelijke aanpak verschaft duidelijkheid maar kent ook enkele nadelen. Ten eerste is bij een dergelijke aanpak als gezegd niet echt sprake van een regionale vertegenwoordiging. Er is immers niet één duidelijke organisaties welke niet alleen intern maar vooral ook naar buiten toe de regio vertegenwoordigt. Dit terwijl er met het oog op krimp behoeft is aan voldoende lobbyactiviteiten naar zowel de provincie als het Rijk. Daar komt bij dat de gekozen samenwerkingsvorm in de Eemsdelta als gezegd niet boven de gemeenten staat maar vrijwel volledig door deze gevormd is. Hetgeen bij de ontwikkeling en uitvoering van het Woon- en Leefbaarheidsplan voor de nodige moeilijkheden kan zorgen, omdat de 'vertegenwoordiging' de samenwerking niet stuurt maar zelf onderdeel uitmaakt van het 'spel'. Men kan in dit verband ook wel spreken van een dubbele pettenproblematiek. Zo wordt de functie van voorzitterschap in de Stuurgroep door de burgemeester van Delfzijl bekleed. Enerzijds een logische en efficiënte oplossing om jezelf regionaal te vertegenwoordigen. Anderzijds kan men moeilijk spreken van regionale organisatie die tussen de gemeenten en provincie instaat.

Los van de mogelijke problemen die kunnen ontstaan bij het systeem van de dubbele petten, heeft men in de Eemsdelta nog een andere opgave omtrent de taakverdeling. Zo zijn de taken voor alle vier de gemeenten niet hetzelfde. Zo is er een verschil, en deze zal in de toekomst alleen maar versterkt worden, tussen de DAL-gemeenten en de gemeente Eemsmond. Waar de DAL- gemeenten beleid en uitvoering met elkaar gaan samenvoegen en dus actiever met elkaar gaan samenwerken, heeft Eemsmond besloten dat ze de samenwerking enkel op het programmaniveau willen houden. De vraag is echter wat dit voor zowel de Stuurgroep, als de vier gemeenten betekent. Hoe gaat de Stuurgroep beleid en uitvoering met elkaar verenigen en wat is de rol van de afzonderlijke gemeenten hierin. En hoe gaat de Stuurgroep vorm geven aan een dergelijke stap op het gebied van economie. De burgemeester van Eemsmond is immers voorzitter van de regiegroep economie en zal op beleidsniveau overeenstemming willen bereiken maar zal vervolgens niet mee willen of kunnen werken aan concrete bepaling van de uitvoering.

*Oordeel*

| **8. Taakverdeling** |
|---|

| **Niet - Volledig** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### 6.2.4 Conclusie Eemsdelta

| Case: | Eemsdelta | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Oordeel: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Onderzoekselement | | | | | |
| 1. Samenwerkingsgebied | | | | x | |
| 2. Regionale afstemming | | | | x | |
| 3. Vertegenwoordiging | | | x | | |
| 4. Gemeentelijke inspraak | | | | x | |
| 5. Strafsysteem | | x | | | |
| 6. Sociale infrastructuur | | | x | | |
| 7. Mogelijkheid zelforganisatie | | | | x | |
| 8. Taakverdeling | | | x | | |

Tabel 6.4: Overzichtstabel Eemsdelta

De regio Eemsdelta heeft net als Oost-Groningen al 30 jaar te maken met bevolkingsdaling. Koploper in de regio is de gemeente Delfzijl. Het inwonertal is daar in de afgelopen 30 jaar met 20% gedaald, hetgeen zich heeft vertaald in een enorme herstructureringsopgave. Opvallend voor de regio zijn de regionale verschillen, de beperkte tijdslijn met betrekking tot regionale samenwerking en de agendering omtrent de aanpak van demografische krimp. De aanpak van leegstand in Delfzijl werd jarenlang onder de noemer 'herstructurering' uitgevoerd, maar vormt in de praktijk de eerste aanzet tot de aanpak van demografische krimp.

Daar komt bij dat demografische krimp zich als gezegd niet evenredig over de regio heeft verdeeld. Eemsmond heeft, zoals ook uit de verdeling van het Pact blijkt, een veel beperktere krimp en een kleinschaligere ruimtelijke opgave. Deze verschillen op het gebied van krimp in combinatie met de financiële posities van de vier gemeenten heeft tot een duidelijke tweedeling in de regio geleid. Enerzijds spreekt men over de DEAL- gemeenten in de regio Eemsdelta. Anderzijds gaan de DAL-gemeenten verder in hun samenwerking dan Eemsmond. Deze tweedeling vertaalt zich op dit moment het duidelijkst in de concretisering – het gebrek hier aan- van de overeengekomen programmalijnen. Zo komt de concretisering van het Pact Regio Eemsdelta in het regionaal woon- en leefbaarheidsplan moeilijk van de grond en kan de suggestie worden gewekt dat het Pact opgesteld is met het oog op de financiële tegemoetkoming welke in het 'interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling' zijn opgenomen. Aan de andere kant hebben Delfzijl en Appingedam al wel een uitvoeringsprogramma en zelfs een projectenboek opgesteld om de programmalijnen in de praktijk te brengen. Een ontwikkeling welke overeenkomsten kent met de aanpak in Oost-Groningen. In plaats van direct één regionaal plan op te stellen, heeft men ook daar besloten een tussenstap te nemen en op clusterniveau subregionale plannen te ontwikkelen, welke later dienen te worden samengevoegd tot één regionaal woon –en leefbaarheidsplan. Enerzijds net als in Oost-Groningen een stap in de goede richting, anderzijds met het oog op de huidige en toekomstige krimpproblematiek omslachtig en inefficiënt. De reden voor de gekozen aanpak is echter in de Eemsdelta wel duidelijk. In tegenstelling tot Oost-Groningen, waar men beweert allemaal de denkomslag van het groei – naar het krimp denken te hebben gemaakt, is dit in de Eemsdelta nog niet volledig het geval. Eemsmond erkent weliswaar dat het krimpt - de denkomslag van groei naar krimp is immers inmiddels gemaakt- echter stellen zij dat ze vanuit het oogpunt van nut en noodzaak andere of beperktere maatregelen moet treffen om de negatieve gevolgen van krimp aan te pakken. Men kan in dit verband niet zozeer spreken van een gebrek aan regionaal commitment, Eemsmond wil immers een helpende hand bieden, maar het zijn met name de voorwaarden (financiële) voor een meer diepgaande regionale

samenwerking welke ontbreken. Daar komt bij dat de tweedeling nog meer vorm heeft gekregen doordat de DAL- gemeenten verder zijn 'doorgeschakeld' in hun intergemeentelijke samenwerking.

Opvallend voor de regio Eemsdelta is niet alleen de relatief korte tijdslijn met betrekking tot demografische krimp. Los van de herstructurering in Delfzijl staat demografische krimp immers pas sinds het Bestuursakkoord (2008) op de agenda. Naast het feit dat de aanpak van demografische krimp nog in de kinderschoenen staat, is ook de regionale samenwerking in het 'algemeen', in tegenstelling tot de overige onderzochte regio's, in de Eemsdelta nog relatief jong. Het Actieprogramma voor het Eemsmondgebied (2003), ondertekend door de gemeenten Appingedam, Delfzijl Eemsmond en de provincie Groningen vormde de eerste aanzet tot een regionale samenwerking. Het actieprogramma was gericht op de ontwikkeling van het gebied als economische kernzone en de ontwikkeling van Delfzijl en Appingedam als één stedelijk gebied. In het Bestuursakkoord 2008 werd ook Loppersum in het samenwerkingsverband betrokken en kwam het thema krimp, geïnitieerd door de provincie Groningen en uit een bepaalde nut en noodzaak, nadrukkelijker op de regionale politieke agenda.

Naast enkele duidelijke overeenkomsten tussen Eemsdelta en de regio Oost-Groningen; beide regio's hebben geen strafsysteem voor handen, beiden hebben te maken met een twee- (drie) deling binnen de regio en beide regio's hebben pas sinds enkele jaren het verschijnsel krimp actief opgepakt, is er ook een opvallend verschil tussen beide regio's. Dat verschil betreft de rol van de provincie Groningen. De provincie is in de Eemsdelta veel nadrukkelijker aanwezig dan in Oost-Groningen. De Eemsdelta wordt namelijk niet alleen door de provincie gestuurd en geregisseerd, het vormt ook de 'vertegenwoordiging' van het gebied. Omdat de regio Eemsdelta een praktische invulling heeft gegeven aan de regionale 'organisatie' en dus geen geïnstitutionaliseerd regionaal orgaan heeft, wordt bijvoorbeeld de regionale lobbyfunctie grotendeels door de provincie overgenomen. Daarbij komt dat de provincie niet alleen de aanjager vormde om demografische krimp op regionaal niveau aan te pakken (2008), het stond ook in 2003 aan de basis voor het regionale actieprogramma.

De vertaling van de strategische agenda – het Pact Regio Eemsdelta- naar een woon- en leefbaarheidsplan, waarbinnen ook de financiële opgave is opgenomen, vormt kijkend naar de sociale infrastructuur, de praktische regionale vertegenwoordiging en vanwege het feit dat een gezamenlijk strafsysteem ontbreekt, de grootste opgave van het gebied.

## 6.3 De Achterhoek

In het casegebied De Achterhoek zijn zes interviews afgenomen. De afgenomen interviews zijn gehouden met de gemeente Bronckhorst (dhr. A. Baars, Wethouder RO), gemeente Doetinchem (mevr. J. Lammers, Beleidsmedewerker Wonen), gemeente Oude-IJsselstreek (dhr. J. Haverdil Wethouder RO), Gemeente Berkelland (mevr. H. Huiskamp, Beleidsmedewerker Onderzoek beleidseffecten en demografische ontwikkelingen), Provincie Gelderland (mevr. A. Henselmans, Regiostrateeg Achterhoek), Regio Achterhoek (mevr. J. Emaus, Programmamanager).

Documenten die gebruikt zijn om de analyse verder uit te voeren en de gegeven antwoorden te verifiëren zijn het Kwalitatief woonprogramma Gelderland 2010-2019, (2010) Provincie Gelderland, Regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020 (2010), Kansen voor Gelderse regio's, (2010) Provincie Gelderland, Demografische ontwikkelingen Achterhoek 2010-2040 (2010), Strategische Agenda Achterhoek 2008-2010.

### *1. Afbakening Samenwerkingsgebied*

De regio Achterhoek heeft een karakteristieke eigenheid als plattelandsstreek. Kenmerkend hierbij is de kleinschaligheid, het authentieke landschap en de verwevenheid op het gebied van wonen, natuur, landbouw, recreatie en industrie. Het is deze verwevenheid in combinatie met de sterke samenbindende identiteit, 'De Achterhoeker', welke aan de basis staan voor de afbakening van het samenwerkingsgebied. Regiospecifieke en geografische kenmerken – het typische buurten- en dorpenlandschap, welke verbonden is door een diffuus en fijnmazig verkeersnetwerk van lokale en provinciale wegen- worden hierbij veelvuldig genoemd.

De bepaling van het samenwerkingsgebied lijkt op het eerste gezicht dus duidelijk en stevig beargumenteerd. De acht gemeenten erkennen immers allemaal dat ze deel uitmaken van de Achterhoek. Op het gebied van intergemeentelijke samenwerking is de afbakening echter minder strak geformuleerd. Dit heeft zowel betrekking op de acht deelnemende gemeenten ín de samenwerking, als wel op de gemeenten die het samenwerkingsgebied omringen. Op de eerste plaats bestaat er een specifieke wisselwerking tussen de gemeenten Lochem, Zutphen en Doesburg en de Achterhoek. De eerste twee genoemde gemeenten zijn niet in het samenwerkingsverband betrokken maar werken op het gebied van 'vrijetijdseconomie' wel met de Achterhoek samen. Doesburg kent een zelfde relatie met het samenwerkingverband enkel is deze relatie toegespitst op het thema 'duurzame economie'. Naast de 'thematische' relatie met deze 'externe' gemeenten, is er ook sprake van een wisselwerking tussen deelnemende gemeenten en de directe omgeving. Zo werkt de gemeente Montferland op het gebied van wonen niet met de overige zeven Achterhoekse gemeenten, maar met de Stadsregio Arnhem- Nijmegen samen. De reden voor deze samenwerking is terug te voeren op de herindeling van Didam en 's- Heerenberg in de gemeente Montferland. Didam was als zelfstandige gemeente onderdeel van de Stadsregio en 's- Heerenberg van de Achterhoek. Na de herindeling is besloten (uit praktische redenen) om op het gebied van wonen met de Stadsregio samen te blijven werken en niet met de Achterhoek.

De aan Duitsland grenzende gemeenten als Oude-IJsselstreek, Aalten en Winterswijk hebben naast een sterke regionale verbondenheid ook een focus op het Duitse achterland. Met name het Rurhgebied ligt op een aantrekkelijke afstand voor deze gemeenten. Het Ruhrgebied is een gebied met ongeveer 4,9 miljoen inwoners. De belangrijkste plaatsen zijn: Duisburg, Oberhausen, Bochum, Gelsenkirchen, Essen, Hagen en Dortmund. Een versterkte wisselwerking met deze Duitse steden zou voor de regio Achterhoek en vooral ook met het oog op de aanpak van krimp, enkele belangrijke voordelen met zich mee brengen. Op het gebied van werken, economie en voorzieningen kan het Ruhrgebied immers vergeleken worden met de Randstad.

Op basis van de regionale verbondenheid, de regiospecifieke kenmerken en vanwege het feit dat de regio als zodanig formeel geformuleerd is (WGR) zou men dit eerste ontwerpprincipe de maximale beoordeling toe kunnen kennen. Dit is echter voor de Achterhoek niet gedaan, omdat de afbakening van het samenwerkingsgebied niet één op één loopt met de daadwerkelijke (praktische) samenwerking binnen de acht gemeenten.

*Oordeel*

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** |
|---|

| **Niet - Volledig** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### *2. Gezamenlijke Afstemming*

Krimp is in de Achterhoek, in vergelijking tot de overige onderzochte regio's, nog een relatief jong verschijnsel. Sinds 2005 is de bevolking zij het structureel maar gestaag pas aan het dalen. Deze afname van het inwonerstal heeft, mede door de huishoudensverdunning, nog niet tot waarneembare ruimtelijke gevolgen geleid. Niettemin hebben de Provincie Gelderland, de regio Achterhoek en de acht gemeenten reeds programma's en visies opgesteld om op de toekomstige demografische ontwikkelingen te anticiperen.

Hoewel krimp, op aansturen van de provincie Gelderland, voor het eerst al in 2007 door de Regio Achterhoek werd opgepakt, heeft de aanpak van het verschijnsel pas het afgelopen anderhalf echt vorm gekregen. Het Kwalitatieve WoonProgramma (3) 2010-2019 (KWP, januari 2010) van de provincie Gelderland vormt de eerste aanzet voor een regionale aanpak. Het KWP heeft als doel het woningaanbod op regionaal niveau, zowel kwantitatief als kwalitatief, zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte (de vraag) aan woningen. Het KWP 2010-2019 (KWP3) beschrijft per regio de programmatische opgave op basis van de geconstateerde regionale woningbehoefte en is daarmee het richtpunt voor woningbouwbeleid van gemeenten in de regio. Afbeelding 6.1 op de volgende pagina, geeft een schematische weergave van de programmatische en geconstateerde woningbouwbehoefte voor de regio Achterhoek. Opvallend is het grote verschil tussen de netto toevoegingen in het referentiekader (prognoses) en het regionaal woningbouwprogramma (alle gemeentelijke woningbouwprogramma's bij elkaar opgeteld). Van 13.550 netto toevoegingen tot 2020 is het programma met 7.650 gereduceerd tot 5.900 totale toevoegingen.

Onder het mom 'alleen ga je sneller, samen kom je verder', hebben de 8 gemeenten (gestimuleerd door de provincie Gelderland) besloten om het KWP(3) niet per gemeente uit te werken maar gezamenlijk in een regionale woonvisie te vertalen. De Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020 vormt het resultaat van deze vertaling. Centraal in deze visie is de verdeling van nieuwbouw –netto toevoegingen- over de zeven gemeenten (Montferland doet niet mee op het gebied van wonen). Opvallend hierbij is de doorwerking van het KWP (3). Ingegeven vanuit een gedeeld urgentiegevoel –nut en noodzaak- is in de regionale visie het aantal netto toevoegingen (5.900) uit het KWP één op één overgenomen.

| | Provinciaal referentiekader regio Achterhoek 2010-2019 | Regionale behoefte - op basis van Primos 2007 en WoON 2006 | | Regionaal woningbouwprogramma - gemeentelijke programma's opgeteld | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Bruto*** (nieuwbouw) referentiekader | Netto (toevoegingen) referentiekader | Bruto (nieuwbouw) per 1/1/2009 | Netto (toevoegingen) per 1/1/2009 |
| Percentages | Huur[5] | 43 | -3 | 29 | 11 |
| | goedkoop | 26 | -6 | 8 | -5 |
| | betaalbaar | 15 | 3 | 19 | 14 |
| | duur | 2 | 0 | 3 | 3 |
| | Koop | 57 | 103 | 71 | 89 |
| | goedkoop | 11 | 47 | 9 | 15 |
| | middelduur | 15 | 27 | 23 | 31 |
| | duur | 32 | 29 | 40 | 43 |
| | Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Aantallen | Nultreden in %-age | nvt | 80 | 38 | -- |
| | Totaal in aantallen | 7.200 | 5.900 | 15.000 | 13.550 |
| | Sloop in aantallen | 1.300 * | | 1.450 ** | |

* aanname op grond van trend
** aanname op grond van cijfers van gemeenten / woningcorporaties
*** Bruto / netto: bruto betreft het nieuwbouwprogramma. Netto betreft het aantal toevoegingen, zijnde nieuwbouw minus sloop / samenvoegingen

Figuur 6.2: Provinciaal referentiekader (kolom 2 en 3) afgezet tegen de opgetelde woningbouwprogramma's van alle zeven gemeenten (kolom 4) *(Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020, 2010)*

| **Gemeenten** | **Toevoegingsopgave 2010-2020** |
|---|---|
| Aalten | 835 |
| Berkelland | 635 |
| Bronckhorst | 385 |
| Doetinchem | 2.185 |
| Oost-Gelre | 685 |
| Oude-IJsselstreek | 685 |
| Winterswijk | 685 |
| *Minus Sloop Oosseld (Doetinchem)* | *- 195* |
| **Totaal** | **5.900** |

Tabel 6.5: Woningbouw afspraken Achterhoek *(Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020, 2010)*

Bovenstaande tabel geeft de netto toevoeging voor de periode 2010-2020, aan de woningvoorraad in de Achterhoek weer. Het leidende principe is dat de verdeling moet bijdragen aan een sterke regio

Achterhoek. Doetinchem is in dit verband de duidelijke centrumstad van de regio. Hier zijn voorzieningen met een regionale functie aanwezig, welke dienen te worden behouden.

Als gezegd is de afstemming zoals deze in het KWP voor de regio Achterhoek wordt aangereikt gebaseerd op prognoses. De vertaling van het KWP in de regionale woonvisie, met daarbij de afstemming op gemeentelijk niveau is op haar beurt, zoals uit het bovenstaande blijkt niet alleen op prognoses maar ook op kerntaken gebaseerd. Zo mag Doetinchem meer uitbreiden dan de overige gemeenten. Opmerkelijk bij deze afstemming is de diversiteit aan prognosemethoden. Zo maakt de Regio Achterhoek niet gebruik van hetzelfde simulatiemodel als de provincie Gelderland en de zeven gemeenten hebben gedaan. De Regio Achterhoek heeft voor de uitwerking van het rapport 'Demografische ontwikkelingen Achterhoek 2010-2040' gebruik gemaakt van de regionale prognoses van het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het simulatiemodel dat zij gebruiken heet (PEARL). De provincie Gelderland en de gemeenten hebben op hun beurt, bij het opstellen van het KWP(3) en de Regionale Woonvisie gebruik gemaakt van het Primos-model van ABF Research.

**Box 6.3 Simulatiemodellen**

Er bestaan diverse prognosemodellen op gemeentelijk niveau. Voor prognoses, gezien vanuit een landelijke optiek, zijn er het Primos-model van ABF Research en het Pearl-model van het CBS/PBL (Centraal Bureau voor de Statistiek en het Planbureau voor Leefomgeving). Daarnaast zijn er modellen die prognoses maken voor de gemeenten van een provincie, zoals het IPB-model. Dat wordt door diverse provincies gebruikt. Limburg hanteert het Prognef-model, ontwikkeld door het Etil. Het Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (KcBB), verantwoordelijk voor de inhoud van het Digitaal Basisboek Bevolkingsdaling gebruikt al deze methodieken waar dat passend is, maar heeft daarnaast een eigen benadering ontwikkeld. Deze materie is tamelijk gecompliceerd en vereist enkele kanttekeningen. Een voordeel van de landelijke modellen Primos en Pearl is dat de som van alle gemeenten, het totaal voor Nederland gelijk is aan de CBS-prognose voor Nederland als geheel. Een nadeel van die modellen is dat de woningbouwplannen van de gemeenten input zijn voor het model. Gemeenten met extra hoge woningbouwplannen zien in de prognose een extra hoge bevolkingsgroei als gevolg van extra inkomende migratie. Die extra hoge bevolkingsprognose kan dan door de gemeente gebruikt worden als onderbouwing voor de woningbouwplannen. Dit is een cirkelargumentatie. De manier waarop dit gegeven in de praktijk werkt roept soms vraagtekens op. De modellen van Primos en Pearl kennen dus als logica: er zijn bouwplannen, daarom zal de bevolking aldaar groeien. Colleges die de gemeente graag opstuwen in de vaart der volkeren en aan de raad een bruisende toekomstvisie voorleggen met extra bouwplannen, motiveren dat doorgaans met een redenering in de trant van: "De Primos-prognose of de CBS-prognose zegt dat wij nog groeien. Daarom moeten we bouwen." Maar de werkelijkheid is meestal omgekeerd. Er zijn van te voren bouwplannen in het model gestopt, als gevolg waarvan de prognose wijst op de 'noodzaak' om te gaan bouwen. Op grond waarvan menig college zegt: "Zie je wel, we moeten bouwen anders gaat het hier fout."

Een toenemend aantal gemeenteraden begint vraagtekens te zetten bij de plannen om extra te bouwen. Het besef dringt door dat willen groeien – en tot dat doel extra gaan bouwen – geen dwingende noodzaak is, maar een van de drie politieke keuzen. De andere twee zijn: alleen bouwen voor gezinsverdunning, of zelfs stoppen met bouwen en daarmee bewust kiezen voor bevolkingsdaling om bijvoorbeeld meer ruimtelijke kwaliteit te creëren.

Bij het model Prognef en de modellen van KcBB zijn de woningbouwplannen van de gemeenten geen input. Er kunnen expliciete veronderstellingen ten aanzien van het migratiesaldo worden ingevoerd, bijvoorbeeld landelijke gemeenten migratiesaldo nul en stedelijke gebieden een inkomend migratiesaldo. Ten aanzien van het migratiesaldo houdt Prognef en KcBB rekening met de trendmatig ontwikkeling tot nu ten aanzien van het relatieve verschil tussen het gemeentelijke en het nationale migratiesaldo. Wat betreft de betrouwbaarheid van de prognoses is er een duidelijk onderscheid tussen natuurlijke aanwas en het migratiesaldo. Zo is de onzekerheid ten aanzien van de natuurlijke aanwas klein. Met name de tendens hierin is duidelijk: het aantal kinderen per vrouw verandert nauwelijks, alsook de toenemende levensverwachting. Niettemin blijken er soms behoorlijke verschillen te zitten tussen de uitkomsten van Primos en Pearl. Dit wordt grotendeels verklaard door de onzekerheid ten aanzien van het migratiesaldo. Zo kunnen er in de toekomst aanzienlijke veranderingen optreden ten aanzien van de voorkeur voor woonmilieus. Nu hebben veel landelijke gemeenten een uitgaand migratiesaldo en stedelijke gemeenten een inkomend migratiesaldo. De vraag is: blijft dat zo als bevolkingsdaling meer rust en ruimte en goedkopere huizen gaat geven in met name landelijke gemeenten? Wat gaat de binnenlandse migratie doen als de groei in de Randstad door blijft gaan en bevolkingsdaling in de rest van Nederland steeds algemener wordt?

Prognoses zijn dus onzeker, vooral op laag regionaal niveau, zoals gemeenten. Ondanks het feit dat de tendensen over het algemeen wel hard zijn, blijken er echter wel duidelijke verschillen te zijn tussen de simulatiemodellen. Hetzelfde geldt ook voor de prognoses in de Achterhoek. Waar bijvoorbeeld Bronckhorst volgens Pearl tot 2040 met 6,6% gaat krimpen ligt dit aantal volgens Primos aanzienlijk lager. Los van het feit dat er een discrepantie bestaat tussen beide modellen, is het opmerkelijk dat de Regio Achterhoek een andere methode heeft gebruikt dan de provincie. De verschillende uitkomsten kunnen immers tot verwarring en wellicht zelfs tot conflicten leiden. De prognoses dragen immers in grote mate bij aan het bewustwordingsproces omtrent krimp.

Een ander opvallende constatering omtrent de regionale afstemming in de Achterhoek, is de tamelijke eenvoudige ogende manier waarop de gemeenten zich aan de gemaakte afspraken geconformeerd hebben. Hier wordt mee bedoeld dat de gemeenten ondanks de grote ´pijn´ (Als gevolg van het exploitatieverlies - 7.650 toevoegingen- zijn de financiële consequenties van het naar beneden bijstellen van de plancapaciteit enorm) toch tot een gezamenlijke verdeling zijn gekomen. Een veel gehoorde motivering omtrent deze constatering is dat de gemeenten zich er van bewust zijn dat de pijn hoe dan ook op hen afkomt. Als de plannen nu niet naar beneden worden bijgesteld, heeft dit een

grotere sloop- en herstructureringsopgave in de toekomst tot gevolg. Dit wil overigens niet zeggen dat alle gemeenten het met de huidige werkwijze eens zijn. Men stelt in dit verband ook wel dat het anticiperen op 'onzekere' prognoses vergeleken kan worden met boekhoudplanologie. Niettemin zien alle gemeenten wel de noodzaak van de ingeslagen weg in. Wel moet er bij het voorgaande opgemerkt worden dat de regionale woonvisie 'slechts' een strategisch plan is. De komende periode wordt er een werkgroep in het leven geroepen om per gemeente de financiële en ruimtelijke gevolgen te ramen. De uitkomsten die deze werkgroep gaat presenteren kunnen, wanneer deze in de ogen van de gemeenten onacceptabel zijn, de uitvoering van de Regionale Woonvisie Achterhoek nog op losse schroeven zetten. De anticiperende werkwijze in de Achterhoek kan op twee manieren beoordeeld worden. Enerzijds kan deze als vooruitstrevend worden bestempeld en anderzijds kan de regionale woonvisies als enkel 'strategisch' worden gezien. In het eerste geval spreekt men van een bewuste en gecoördineerde verdeling van de pijn. Het aantal toevoegingen wordt met 7.650 gereduceerd. De andere 'bril' stelt dat het opstellen van een dergelijk regionale woonvisie niet moeilijk is, omdat het nauwelijks van een pijnverdeling uitgaat. De visie gaat immers, in tegenstelling tot in bijvoorbeeld de Eemsdelta, nog van een uitbreiding van de woningvoorraad uit. Daar komt bij dat er vooralsnog geen concrete aanpak voor hadden is om de visie ook daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Deze opvatting gaat er van uit dat wanneer men 'echte' maatregelen omtrent de aanpak van krimp moeten maken dat regionale samenwerking dan moeilijker van de grond komt. De gemeenten in de Achterhoek stellen hier echter tegenover dat hun anticiperende aanpak een dergelijke situatie probeert te voorkomen. Onderstaand is schematisch de eindbeoordeling weergegeven. De enquête gaf een eenduidige uitkomst van dit tweede ontwerpprincipe. Alle gemeenten (Oude-IJsselstreek vormde een uitzondering met een drie als beoordeling), de regio en provincie beoordeelde de afstemming als goed en zagen de Woonvisie als het vertrekpunt van de krimpaanpak.

*Oordeel*

**2. Gezamenlijke afstemming**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *3. Regionale Vertegenwoordiging*

De regio Achterhoek is sinds 1994 een WGR- regio. Zoals uit hoofdstuk drie bleek, moest deze regeling het voor gemeenten makkelijker maken om de samenwerking met elkaar aan te gaan. De Regio Achterhoek is dus een rechtspersoonlijkheidbezittend lichaam in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het verschil tussen samenwerking op basis van de Wgr-plus met de 'gewone' samenwerking op basis van de Wgr heeft betrekking op de vaststelling van het territoir door de provincie, op de aanduiding bij wet van de taken die in ieder geval moeten worden vervuld en op de mogelijkheid tot toevoeging van provinciale taken aan het samenwerkingsverband. De Wgr-plus regio's hebben een bij wet vastgesteld takenpakket (met als doel het verzekeren van de regionale afstemming naar hun aard lokale taken). Provincies hebben de bevoegdheid tot het overdragen van

provinciale taken en bevoegdheden naar plusregio's zodat maatwerk kan worden geboden per regio. Het minimumpakket van de plusregio dient minimaal ruimtelijke ordening, inclusief ruimtelijke aspecten van verkeer en vervoer, te bevatten. Los van het feit dat de Achterhoek geen Wgr-plus regio is, heeft de Regio Achterhoek ook geen ruimtelijke ordening in haar takenpakket. Dit betekent dat er in de Achterhoek geen sprake is van een bestuurlijk orgaan dat besluiten kan nemen over het woningbouwprogramma of het woonbeleid. Het taakveld Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening valt immers niet onder de verantwoordelijkheid van de programmaorganisatie Regio Achterhoek.

De reden voor het feit dat Ruimtelijke Ordening niet onder is gebracht bij de Regio Achterhoek, heeft te maken met de herindeling van een groot aantal gemeenten in 2005 (negentien gemeenten zijn opgegaan in één van de acht). Vanaf die tijd is namelijk, net als in Oost-Groningen de rol en positie van het regionale orgaan ter discussie komen te staan. Welke taken moet de regio uitvoeren en wat kunnen we zelf oppakken? In 2007 is er besloten om de regio een viertal programmataken uit te laten voeren, te weten; Mobiliteit, Vrijetijdseconomie, Regiomarketing en Duurzame Economie (bedrijventerreinen, arbeidsmarkt innovatie). Dit 'takenpakket' van de Regio Achterhoek wordt door de gemeenteraden van de acht gemeenten bepaald. Daarnaast is er van elke gemeente een collegelid (burgemeester of wethouder) door de eigen gemeenteraad benoemd, in het algemeen bestuur. De gemeente Doetinchem levert de onafhankelijke voorzitter en heeft dus twee personen in het algemeen bestuur. Uit het algemeen bestuur (acht leden en de voorzitter) worden drie leden gekozen welke het dagelijks bestuur vormen.

Naast de bestuurlijke en programmatische invulling heeft de Regio, in tegenstelling tot de samenwerkingsverbanden in Groningen, ook een ambtelijke organisatie, welke door een onafhankelijke directeur wordt aangestuurd. Ondanks deze duidelijke structuur binnen de regionale vertegenwoordiging is er als gezegd voor gekozen om de regie- en procesrol op het gebied van Ruimtelijke Ordening niet bij de Regio Achterhoek onder te brengen. Kijkend naar de onlangs opgestelde regionale woonvisie is dit opmerkelijk. De visie omvat immers de gezamenlijke afstemming van de woningbouwopgave in de zeven gemeenten en lijkt daarmee een uitermate geschikt programma voor het regionale orgaan. Niettemin is er voor gekozen om deze taak bij de gemeenten zelf onder te brengen. De wethouders van de deelnemende gemeenten hebben zich in dit verband in een zogenaamd 'regionaal overleg' georganiseerd. Gecoördineerd door de wethouder van de gemeente Bronckhorst heeft de afstemming 'informeel' vorm gekregen. De reden voor deze werkwijze is met name terug te voeren op de idee dat de gemeenten de gekozen aanpak effectiever en sneller vinden gaan. De werkwijze van de Regio Achterhoek wordt nog veelvuldig als langdradig getypeerd en de gemeenten waren van mening dat het programma wonen het beste zelfstandig opgepakt kon worden. Naast de praktische voordelen van deze aanpak zijn er ook enkele nadelen te noemen. Zo is de werkwijze erg afhankelijk van de inzet en instelling van de op dat moment aangestelde bestuurders. Daarnaast mist deze aanpak ook legitimatie van handelen. Om met name deze laatste reden, gaan er sinds kort geluiden op dat de gemeenten Ruimtelijke Ordening weer bij de Regio Achterhoek onder willen brengen. De Regio is immers een rechtspersoonlijkheidbezittend orgaan, dat zowel naar de gemeenten als naar hogere overheden een transparant en verantwoord beleid voert. Daar komt bij dat de Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020 aan de hogere

overheden gepresenteerd dient te worden, om zo meer aandacht – lobby- voor de problematiek in de regio te vragen. Een opgave die in het takenpakket van de Regio Achterhoek thuis hoort.

*Oordeel*

**3. Regionale vertegenwoordiging**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *4. Gemeentelijke Inspraak*

De gemeentelijke inspraak in de regio Achterhoek kan als evenredig en gelijkwaardig beoordeeld worden. Ondanks dat de meeste aandacht naar de gemeente Doetinchem uitgaat, lijken de overige gemeenten dit als een logische en bewuste keuze te zien. Doetinchem is dé centrumgemeente van de Achterhoek en dus dienen daar ook de meeste voorzieningen en woningen worden ondergebracht. Daar komt bij dat de gemeenteraden gezamenlijk het takenpakket van de Regio Achterhoek bepalen en dat deze gemeenten ook allemaal één op één- met evenveel recht van spreken- in het algemeen bestuur zijn vertegenwoordigd.

Met het oog op de operationalisering van dit vierde principe van 'het toezicht dient toetsbaar te zijn voor de betrokken actoren' naar 'gemeentelijke inspraak' vormt ook één van de criteria de vraag of gemeentelijke inspraak als controlerend instrument kan worden gezien. Deze vraag werd veelvuldig met 'niet' beantwoord. Men zag de vraag als overbodig omdat in de regionale woonvisie – het leidende rapport omtrent de aanpak van demografische krimp- duidelijk het belang van monitoring (toezicht) is opgenomen. Deze monitoring wordt door de zeven gemeenten gezamenlijk uitgevoerd. Het opgestelde programma wordt jaarlijks gemonitord en tweejaarlijks bijgesteld. Wanneer blijkt dat er verschil ontstaat in vraagdruk tussen de gemeenten, wordt de geplande toevoeging bijgesteld. Deze monitoring wordt gedaan op basis van indicatoren voor ontspanning op de woningmarkt, zoals de WOZ-waard, mutatiegraad, leegstand, verhuisstromen en verkooptijden. Daarnaast zal de monitoring ook gegevens moeten bevatten over de kwaliteit: prijs, type en doelgroep. Aanvullend op de monitoring wordt in de visie het belang van openheid en vertrouwen benadrukt. Essentieel voor de gemaakte afspraak (5.900 netto toevoegingen) is volledige openheid van zaken. Vertrouwen is de basis. Om dit te waarborgen zijn de volgende afspraken gemaakt. Partijen –gemeenten- moeten actueel inzicht kunnen hebben in:

- Plancapaciteit per gemeente, naar fase.
- Cijfers over plancapaciteit die worden aangeleverd aan de provincie.
- Realisatie nieuwbouw.
- Realisatie onttrekking.

Gemeentelijke inspraak heeft in dit verband dus niet zozeer betrekking op de controlerende functie. Niettemin beoordelen de geïnterviewden gemeentelijke inspraak wel als een doelmatig instrument. Deze beoordeling is echter tot stand gekomen, vanuit de interpretatie dat de mogelijkheid tot inspraak-

zowel binnen de vertegenwoordiging, als naar de vertegenwoordiging toe- voor alle Achterhoekse gemeenten hetzelfde is. Deze mogelijkheid tot inspraak heeft in dit verband ook eerder een initiërend en aanvullend karakter.

Het feit dat de gemeentelijke inspraak in de Achterhoek positief beoordeeld kan worden is met name terug te voeren op de beperkte verschillen binnen de regio. Zo zijn de gemeenten ongeveer gelijk van grootte en hebben zij, op Doetinchem na, dezelfde kerntaken (voorzieningen- wonen en werken). Daarnaast heerst er in de Achterhoek, zoals later ook uit het zesde principe zal blijken, een eigen identiteit 'De Achterhoeker', welke de eendracht en samenwerking versterkt. De mini-enquête bevestigd dit beeld. De uitkomsten gaven een verdeling weer van driemaal een vijf en driemaal een vier. Op basis van eigen waarnemingen en de bestudering van diverse bronnen (rapporten en visies) is dit vierde ontwerpprincipe uiteindelijk met een vijf beoordeeld.

*Oordeel*

| 4. Gemeentelijke inspraak |
|---|

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *5. Strafsysteem*

De regio Achterhoek heeft net als de regio's in Groningen geen strafsysteem voorhanden om gemeenten aan de gemaakte afspraken te houden. Er wordt gesteld dat door middel van het poldermodel unanimiteit van besluitvorming door de gemeenten wordt nagestreefd. De ervaring hierbij is dat dit, door onderlinge sociale druk en af en toe druk vanuit de provincie, eenheid in belangrijke besluitvorming bewerkstelligt. Een goed voorbeeld hiervan vormen de opgenomen 'maatregelen' in de regionale woonvisie.

- Iedere gemeente zorgt ervoor dat de plancapaciteit en planningslijsten worden verminderd tot een omvang die past bij de gewenste uitbreiding. Met elkaar is gedeeld wat de mogelijkheden hiervoor zijn en welke knelpunten dit oplevert. Het is essentieel dat alle gemeenten de beweging naar minder gelijktijdig en fors inzetten. Wanneer de plancapaciteit niet wordt teruggebracht, zijn de partijen –gemeenten- *zelf verantwoordelijk* voor de negatieve gevolgen op de woningmarkt en zullen daarop tevens worden *aangesproken.*
- Er worden geen nieuwe principeverzoeken voor woningbouwontwikkeling in behandeling genomen, die leiden tot extra woningen.
- Jaarlijks wordt aan *elkaar verantwoording* afgelegd over opgeleverde nieuwbouw, onttrekkingen aan de woningvoorraad en de omvang en samenstelling van de planningslijsten. Dit gebeurt in de Monitor Wonen Achterhoek.

Gesterkt door het gevoel van een gezamenlijke identiteit gaat in de Achterhoek de gedachte op dat wanneer een strafsysteem opgesteld moet worden om gemeenten aan de gemaakte afspraken te houden, er geen sprake is van regionale samenwerking. Samenwerking dient op basis van openheid

,vertrouwen en een gedeeld motief tot stand te komen. Een terechte gedachtegang maar enkel wanneer men zich hier in de praktijk ook aan houdt. Kijkend naar de situatie in de Achterhoek kunnen hier in de toekomst vraagtekens bij gezet worden. In hoeverre geven gemeenten immers openheid van zaken als de 'echte pijn' verdeeld moet worden? In dit verband kan worden gesteld dat de Achterhoek in de tweede fase zit. De eerste 'pijnfase' bestaat uit de bewustwording van het verschijnsel krimp. De omslag van de groei- naar de krimpgedachte. De tweede fase wordt gevormd door een eerste daadwerkelijke afstemming van de pijn – de regionale woonvisie Achterhoek. Tot slot is er ook nog een derde fase. In deze fase worden de strategische visies in concrete uitvoeringsprogramma's geconcretiseerd. Naast de ruimtelijke opgave vormt in deze laatste fase de financiële verdeling de voornaamste drempel. Vooralsnog heeft geen enkele onderzochte regio (Parkstad kan als een uitzondering worden gezien) deze laatste fase al doorlopen. Het ontbeert de gemeenten in veel gevallen aan de financiële mogelijkheden, kennis en instrumentarium om de strategische programma's ook daadwerkelijk uit te voeren. De Achterhoek staat voor eenzelfde opgave. Ook zij moeten de komende periode hun strategische woonvisie naar concrete uitvoeringsprogramma's vertalen. Hiervoor is inmiddels een Werkgroep in het leven geroepen, die onafhankelijk per gemeente een raming maakt van de financiële en ruimtelijke opgave. De verwachting is dat de uitkomsten van deze Werkgroep niet gering zullen zijn. Daarbij komt dat de gemeenten nog nooit met dergelijke uitkomsten – opgaven- te maken hebben gehad, hetgeen de intergemeentelijke samenwerking in de toekomst onder druk kan zetten. Een strafsysteem is in dit geval een welkome 'stok achter de deur'.

Op dit moment worden de ontwikkelingen in de uitvoering van het woonbeleid nadrukkelijk door de provincie gevolgd. Hierover wordt jaarlijks een rapportage uitgebracht, waarbij uiteraard de differentiatie en de kwaliteit van de woningbouw prominent aan de orde komen. Ook nieuwe maatschappelijke, bestuurlijke of onderzoeksmatige ontwikkelingen (nieuwe woningbehoeftenonderzoeken) zijn hierbij betrokken. De uitkomsten van deze monitoring vormen de basis voor het bestuurlijke regionale jaargesprek met de regio's, gemeenten en woningcorporaties. In deze gesprekken zullen de partijen met elkaar nagaan of de woningbouw, regiobreed gezien, kwalitatief en kwantitatief naar wens verloopt, waar zich knelpunten voordoen, hoe zij die kunnen oplossen, of bepaalde omstandigheden zijn gewijzigd en welke conclusies zij daaruit kunnen trekken.
In het kader van de uitvoering van het KWP voeren provinciale programmamedewerkers regelmatig overleg met (individuele) gemeenten en woningcorporaties over de uitvoeringsafspraken. Problemen in individuele gemeenten kunnen zo worden opgespoord en aangepakt. Waar mogelijk zal de provincie ondersteunend en faciliterend optreden. Naar aanleiding van de monitoring en de uitkomsten van de jaargesprekken zal de provincie het Kwalitatief Woonprogramma na 2012 evalueren. Deze evaluatie kan aanleiding zijn om in overleg met gemeenten, regio's en woningcorporaties tussentijds één of meerdere afspraken van betreffende individuele gemeenten of een totale regio bij te stellen.

Tot slot spreken de gemeenten in de Achterhoek liever over beloningen dan over straffen. Zo dient er een compensatieregeling te worden opgesteld, waarin gemeenten die anticiperend op krimp werken, en zich dus aan de gemaakte afspraken houden, recht hebben op een financiële vergoeding.

Men spreekt in dit verband ook wel van een financieel fonds dat moet worden opgezet, niet alleen om gemeenten te stimuleren om zich aan de gemaakte afspraken te houden, maar ook om gemeenten financieel bij te staan bij de uitvoering van het strategische programma. De uiteindelijke beoordeling van dit principe, is net als bij de case Eemsdelta, niet gebaseerd op enquête-uitkomsten. Ook de Achterhoek kent immers geen strafsysteem. Dit betekent dat de beoordeling op grond van een analyse van de Achterhoek; waarnemingen en bestudering van verschillende literatuur gemaakt is.

*Oordeel*

**5. Strafsysteem**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *6. Sociale Infrastructuur*

Is er binnen de regionale samenwerking sprake van een gedegen sociale infrastructuur? Deze vraag lijkt voor de Achterhoek bijna op voorhand overbodig. De regio kent immers een sterke samenbindende identiteit. Het agrarische en 'einde van de wereld'- karakter draagt de Achterhoeker met trots. Hierdoor heeft de Achterhoek in Nederland een herkenbaar gezicht. In hoeverre beïnvloedt deze identiteit de regionale samenwerking? Spelen naast het doorlopen van het 'rouwproces' – bewustwording- ook regiospecifieke identiteiten/ kenmerken een belangrijke rol in de waardering van de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten?. Als gezegd vormt de toegenomen aandacht voor demografische krimp (financieel, bewustwording) er voor dat veel regio's de afgelopen jaren (1,5- 2) het thema actief hebben opgepakt. Dit is een mogelijke verklaring voor het feit dat de Achterhoek, in tegenstelling tot de overige regio's het thema zo vroegtijdig heeft oppakt. Andere regio's moesten immers min of meer het wiel uitvinden en moesten zelfstandig (nauwelijks gesteund door het rijk) een aanpak formuleren. De Achterhoek heeft bij hen kunnen zien wat de negatieve gevolgen van krimp kunnen zijn en heeft hier van kunnen leren. Aan de andere kant is het zo dat de Achterhoek in tegenstelling tot bijvoorbeeld de regio's Oost-Groningen en de Eemsdelta al een langere tijd opgaven en kansen regionaal oppakt. Krimp vormt voor hen een nieuwe opgave, zij het een bijzonder pijnlijke en complexe, maar men is ook hier voornemens om deze regionaal op te pakken. Oost-Groningen daarentegen heeft al een langere tijd te maken met krimp en is wat betreft de aanpak minder ver dan de Achterhoek. Worden deze verschillen mede bepaald door de identiteiten van een regio?

**BOX 6.4 Regionale identiteiten**

Een regio vormt zich doordat mensen identiteiten toekennen aan een gebied. De sociaalgeograaf Paasi (1996) hanteert meer statische begrippen bij zijn uitleg over de theorie van regiovorming. Paasi gaat in op de betekenis van, en verband tussen, gebieden en identiteiten van een regio. Met het begrip regio wordt een sociaal construct bedoeld dat is

ontstaan door politieke, economische, culturele en bestuurlijke activiteiten (Wentink, 2006). De identiteit van een regio vormt zich door vier achtereenvolgende fasen in een willekeurige volgorde: territorium, symboliek, instituties en bewustzijn.

*Territorium*
Een gebied onderscheidt zich ten opzichte van andere gebieden in ruimtelijke zin. Hierbij gaat het om regionale grenzen die duidelijk beschreven en herkenbaar zijn.

*Symbolen*
De ontwikkeling van regionale symbolen. Denk hierbij aan de naam van de regio, het voorkomen van de regio op landkaarten en typische kenmerken.

*Instituties*
Gebiedsinstituties zijn noodzakelijk om het gebied territoriaal en symbolisch in stand te houden. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld bestuurlijke kracht en educatieve centra.

*Bewustzijn*
De mate waarin een regio speelt in het bewustzijn en de sociale praktijk van mensen, bij zowel individuen als groepen. Hierbij gaat het zowel om mensen binnen de regio als ook daarbuiten.

Volgens Noordman (2005) zegt de regionale identiteit iets over wat ze werkelijk is en waarin ze verschilt van anderen. De identificerende kenmerken van een regio moeten voldoen aan centrale, onderscheidende en permanente eigenschappen. De identiteit van een regio kan, volgens Noordman, in principe uit acht elementen zijn samengesteld: ligging, historie, uiterlijk, omvang, innerlijk, symboliek, gedrag en communicatie. Ligging en historie zijn structurele elementen van identiteit, omdat zij stabiel zijn. Semi-statische elementen, op zijn snelst veranderlijk per generatie, zijn uiterlijk, omvang en innerlijk. Structurele en semi-statische elementen tezamen vormen de duurzame en onderscheidende persoonlijkheid van een regio. Symboliek, gedrag en communicatie zijn zeer veranderlijk, waardoor zij door Noordman pas als belangrijk worden gezien wanneer ze de unieke kenmerken kunnen uitdrukken waarmee de identiteit van een gebied versterkt wordt. Met een meer organisationele opvatting definieert Van Riel (2003) het begrip geprojecteerde identiteit als de wijze waarop de 'organisatie' daadwerkelijk naar buiten treedt, de zelfrepresentatie. Het impliciete en expliciete aanbod van signalen waarmee een organisatie uiting geeft van haar unieke kenmerken, ook hier weer door middel van de uitingsvormen gedrag, communicatie en symboliek.

De aandacht voor de identiteit en de beeldvorming van een regio maakt deel uit van het principe regiobranding. Gebieden in West- Europa gaan steeds meer op elkaar lijken en kunnen zich nog nauwelijks onderscheiden op basis van de economische- en de sociaal-culturele infrastructuur. Daardoor is de interesse voor het vermerken van de regio bij beleidsbepalers toegenomen. Vanuit het

perspectief van communicatie en branding is het van belang dat het gevormde beeld overeenkomt met wat bewoners, bedrijven en bezoekers ervaren als ze daadwerkelijk ervaring opdoen met de regio. Een regio kenmerkt zich doordat mensen identiteiten toekennen aan een gebied. Daarnaast wordt de identiteit ook gevormd doordat ze een rol speelt in het bewustzijn van mensen. Zo blijft buiten de regio het bewustzijn van de Achterhoek bij mensen achter. Door een imago dat voortkomt uit de sterke samenbindende identiteit en het karakteristieke plattelandslandschap heerst bij mensen zelfs een bepaalde stereotypering ten aanzien van de regio. Daarentegen is het bewustzijn binnen de regio sterk. Achterhoekers beschikken over een 'wij-gevoel'. Dit gezamenlijke bewustzijn, symboliek, gedrag en communicatie ontbreken grotendeels in de overige onderzochte regio's. Noord-Oost Groningen is bijvoorbeeld geen eenduidige identiteit toegekend. Dit is jammer omdat volgens Paasi (1996) en Buursink (1991) het gedeelde gemeenschapsbesef wel degelijk regionale samenwerking tussen gemeenten stimuleert. In dit verband maakt Buursink de vergelijking met citymarketing. Het introduceren van citymarketing betekende eigenlijk een nieuwe impuls voor het besef dat de ontwikkeling van steden uiteindelijk op eigen kracht berust. Dit denkbeeld had de aanwakkering van het concurrentiegevoel tussen gemeenten tot gevolg. In de Achterhoek is er nooit sprake geweest van citymarketing. Alle gemeenten hadden enkel een specifieke focus op Doetinchem. Men ging zich hierdoor profileren als regio. Dit betekent niet dat gemeentebesturen geen waarde hechten aan hun gemeentegrenzen, integendeel zelfs. Maar men is er wel van bewust dat ze onderdeel uit maken van de Regio Achterhoek, waardoor ze niet uit de pas willen lopen.

De sociale infrastructuur in de Achterhoek is als goed beoordeeld. De gemeenten hebben een focus op elkaar en zijn zich ervan bewust dat ze hun beleid op elkaar moeten afstemmen. Zo is men het niet altijd eens met elkaar, maar conformeert men zich wel aan hetgeen het beste voor de regio is.

*Oordeel*

| 6. Sociale infrastructuur |
|---|

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *7. Mogelijkheid tot zelforganisatie*

Het initiatief voor een regionale organisatie ligt in de Achterhoek, anders dan in de Eemsdelta, bij de deelnemende gemeenten. Weliswaar gesteund en gestimuleerd door de provincie Gelderland hebben de gemeenten uiteindelijk besloten om zich op regionaal niveau te organiseren. Het begon in 1975 met het 'Samenwerkingsverband Oost Gelderland (SOG), welke in 1995 gewijzigd werd in Regio Achterhoek. In dat opzicht is of was de mogelijkheid tot zelforganisatie in de Achterhoek al jarenlang goed. Toen de provincie Gelderland echter de regio's begon te stimuleren om de Wgr-status aan te nemen, wisten gemeenten niet goed wat ze te wachten stond. Wat veranderde er met een Wgr-status? Hoeveel autonomie moeten de gemeenten inleveren? En in hoeverre is er in de regio dan nog sprake van democratische legitimatie?

In de regio is de invloed van burgers immers beperkt. Zij kunnen alleen indirect invloed op de regio uitoefenen, waardoor er vraagtekens bij de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden

gezet kunnen worden. Niettemin stelt de VNG (2007) dat dit niet zo problematisch is als het lijkt. Samenwerking in de regio Achterhoek is namelijk gebaseerd op het principe van verlengd lokaal bestuur. Het gaat daarbij om gemeenteoverschrijdende belangen en/of om uitvoering op grotere schaal. Bij de behartiging van gemeenteoverschrijdende belangen brengen de gemeenten hun stem uit in de gemeenschappelijke regeling. Hier ligt het primaat bij de gemeenten. De gemeenten hebben besloten om taken aan de regio te delegeren en kunnen deze uiteraard ook weer terugnemen. Bij de uitvoeringstaken in regioverband is helemaal geen sprake van een democratisch gat; het maakt immers in principe niet uit wie een taak uitvoert.

Toch brengt een regionaal samenwerkingsverband in de vorm van een rechtspersoonlijkheidsbezittend orgaan nog een ander probleem met zich mee: verlengd lokaal bestuur versus dualisme. Het gemeentebestuur is dualistisch ingericht, de Wgr monistisch. Dat leidt in de praktijk tot discussie en verwarring. Bij verlengd lokaal bestuur ligt de nadruk op de behoeften en besluiten van afzonderlijke gemeenten. Voor de regio geldt dat het algemeen bestuur de kaders vaststelt en controle uitoefent op het dagelijks bestuur. Feitelijk doet het algemeen bestuur dit namens de afzonderlijke gemeenten, in de praktijk kan het echter ook voorkomen dat het algemeen bestuur zelf een regionale koers gaat varen. Daarmee is er meer een tendens naar *verlegd* lokaal bestuur in plaats van *verlengd* lokaal bestuur. Hierdoor kan een samenwerkingsverband een eigen dualistisch leven gaan leiden. Naarmate de verhoudingen tussen algemeen en dagelijks bestuur verder dualiseren, en dus intensiever worden, kan de betrokkenheid van de afzonderlijke gemeenten onder druk komen te staan. Een duidelijke scheiding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur, zoals bij gemeenten, is er dus niet. Bij uitvoerende taken kan het zelfs voorkomen dat het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van de samenwerkingsvorm exact dezelfde samenstelling hebben, omdat dit praktischer is. Dit is ook in de Achterhoek het geval. Daar komt bij dat gemeenten blijven zoeken naar het democratisch gehalte van de Wgr. Samenwerking is verlengd lokaal bestuur. Taken worden daarmee door de regio behartigd en niet meer door de gemeente zelf. Hierdoor kunnen raden een afstand ervaren tussen de regionale taken en de eigen gemeentelijke taken. Dit heeft tot gevolg dat de interesse en het draagvlak voor samenwerking bij met name gemeenteraden kan ontbreken. Om deze reden organiseert de Regio Achterhoek tweemaal per jaar gezamenlijke bijeenkomsten voor de raadsleden uit de gemeenten.

Uit het bovenstaande blijkt wel dat de Wgr naast kansen voor een daadkrachtige regionale samenwerking ook dilemma's met zich mee brengt. In het rapport 'Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr' (VNG, 2007), worden 24 praktijkvoorbeelden gegeven van dergelijke samenwerkingsvormen. Opvallend hierbij is de diversiteit aan opvattingen, invullingen en organisatorische vormgeving omtrent de regionale samenwerking op basis van de Wgr. Iedere regio geeft op haar eigen manier vorm aan het concept. Dit heeft zoals uit het voorgaande blijkt zowel voor- als nadelen. Zoals ook uit de analyse van de taakverdeling (principe acht) zal blijken is ook de Achterhoek nog zoekende naar de eigen invulling omtrent de Wgr- regeling en het regionale samenwerkingsverband.

*Oordeel*

**7. Mogelijkheid tot zelforganisatie**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *8. Taakverdeling*

In het verleden kende de Regio Achterhoek wettelijke taken die door de gemeenten zijn overgedragen (Regionale Brandweer, GHOR, GGD, Regionaal Identificatie Orgaan en Ambulancevervoer). Vanaf 2005 is de regio echter fors kleiner van omvang en zijn de aangesloten gemeenten, vanwege de herindeling, fors groter. In 2007 is de Regio daarom opnieuw gepositioneerd:

- effectiviteit: door het gemeenschappelijk oppakken van de regionale thema's vormen gemeenten een belangrijke gesprekspartner naar buiten toe (beleidsontwikkeling, subsidies).
- Efficiency: door regionale problemen regionaal op te pakken, ontstaat er een schaalvoordeel. Uitgangspunt is: wat lokaal kan, moet lokaal blijven.

De Regio kent op dit moment twee taken (diensten) die overgedragen zijn: de zorg voor oude archieven en de nazorg van de intergemeentelijke stortplaatsen. De diensten worden aangestuurd door de regiosecretaris. Voor het overige heeft de regio vooral een regie- en procesrol, die tot doel heeft om met de acht gemeenten te komen tot gezamenlijke besluitvorming over regionale aangelegenheden. Er is voor gekozen geen uitvoerende taken bij de regio neer te leggen. Dit betekent dat de Achterhoekse gemeenten de belangrijkste thema gezamenlijk regionaal afstemmen , maar op gemeentelijk niveau uitvoeren.

Op het eerste gezicht is er binnen het samenwerkingsverband sprake van een duidelijke taakverdeling: de programmateams zijn inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor de opstelling en vorming van de toegewezen beleidsonderwerpen, de ambtelijke organisatie kent twee duidelijke diensten, de gemeenten voeren het gezamenlijke beleid uit en de provincie is zowel partner als toezichthouder. Ondanks deze duidelijke verdeling staat de verdeling menigmaal ter discussie. Met name over de invulling van het takenpakket van de Regio bestaat onenigheid. Enerzijds willen gemeenten minder bemoeienis vanuit de Regio en dus ook minder regionale programma's, anderzijds heeft de aanpak door de Regio een grotere legitimatie van handelen. Een duidelijk voorbeeld van dit spanningsveld komt ook in de reeds opgestelde regionale woonvisie terug. Zoals gezegd, wordt 'wonen' door het ROV- overleg gecoördineerd en valt het dus niet in één van de regionale programma's. In de visie is hier het volgende over opgenomen:

> De samenwerking tussen gemeenten, bestuurlijk en ambtelijk blijft georganiseerd als op dit moment: met periodiek bestuurlijk en ambtelijk ROV-overleg. De frequentie van het ambtelijk overleg wordt tijdelijk verhoogd, omdat de acties uit deze woonvisie nu veel tijd en energie vragen. Corporaties en provincie blijven onderdeel uitmaken van de samenwerking en blijven daarom ook onderdeel uitmaken van de projectorganisatie. Om *praktische* redenen hebben

> we de voorkeur om 'aantrekkelijk wonen' op te nemen als nieuwe taak van de Regio Achterhoek bij een eerst volgende heroverweging/ bijstelling van de taken. De programmamanager kan in dienst komen van de Regio Achterhoek. (Regionale Woonvisie Achterhoek 2010- 2020, 2010, p. 30)

Uit bovenstaand citaat blijkt dat de toezegging van het takenpakket voor de Regio – welke door de gemeenteraden worden bepaald- niet op vooraf vastgestelde gronden is gebaseerd. Zo wordt 'wonen' door de gemeenten zelfstandig opgepakt, maar kan 'aantrekkelijk wonen' wél naar de Regio worden overgeheveld. De praktische redenen voor dit onderscheid worden niet weergegeven en het spreekt voor zich dat beide thema's een (sterke) relatie tot elkaar hebben. Hierdoor wordt de indruk gewekt dat de gemeenten in de Achterhoek nog moeite hebben om bepaalde regionale thema's zoals 'wonen' volledig bij de Regio onder te brengen. De huidige aanpak is om deze reden omslachtig en onduidelijk. Ook de rol van de provincie Gelderland hierbinnen is onduidelijk. Uit het citaat blijkt dat de provincie onderdeel uitmaakt van de projectorganisatie. Anderzijds wordt verderop in de Visie gesproken van een provincie, die door middel van 'formele mogelijkheden' in moet grijpen wanneer gemeenten zich niet aan de gemaakte afspraken houden. De provincie heeft in dit verband tussen verschillende rollen; partner in het samenwerkingsverband en toezichthouder. Men is in de Achterhoek nog zoekende naar de juiste taakverdeling tussen de verschillende overheden. Een conclusie die ook uit de mini-enquête duidelijk naar voren kwam.

*Oordeel*

| 8. Taakverdeling |
|---|

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### 6.3.1 Conclusie Achterhoek

De regio Achterhoek heeft in tegenstelling tot de regio's in Groningen pas sinds enkele jaren te maken met een afname van haar bevolking. De verschillen binnen de regio zijn opmerkelijk, maar in geen van de gemeenten is vooralsnog sprake van duidelijke sociale en ruimtelijke gevolgen. Deze worden in de toekomst echter wel verwacht. In 2020 verwacht men namelijk naast de bevolkingsdaling ook een huishoudensdaling. Om de (negatieve) gevolgen van deze ontwikkeling in de toekomst zo veel mogelijk te beperken, anticiperen de gemeenten in de Achterhoek nu al op demografische krimp. De gemeenten (zonder Montferland)

| Case: | Achterhoek | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Oordeel: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Onderzoekselement: 1. Samenwerkingsgebied | | | | x | |
| 2. Regionale afstemming | | | | x | |
| 3. Vertegenwoordiging | | | | x | |
| 4. Gemeentelijke inspraak | | | | | x |
| 5. Strafsysteem | | x | | | |
| 6. Sociale infrastructuur | | | | | x |
| 7. Mogelijkheid zelforganisatie | | | | x | |
| 8. Taakverdeling | | | x | | |

Tabel 6.6: Overzichtstabel Achterhoek

hebben gezamenlijk een regionale woonvisie opgesteld waarin zowel kwantitatieve als kwalitatieve afspraken tot 2020 zijn gemaakt omtrent het woningbouwbeleid voor de Achterhoek. Het betreft hier net als in de regio's in Groningen een strategisch plan welke de komende periode op lokaal niveau verder uitgewerkt dient te worden.

De anticiperende werkwijze in de Achterhoek kan op twee manieren beoordeeld worden. Enerzijds kan deze als vooruitstrevend worden bestempeld en anderzijds kan de regionale woonvisies als enkel 'strategisch' worden gezien. In het eerste geval spreekt men van een bewuste en gecoördineerde verdeling van de pijn. Het aantal toevoegingen wordt met 7.650 gereduceerd. De andere 'bril' stelt dat het opstellen van een dergelijk regionale woonvisie niet moeilijk is, omdat het nauwelijks van een pijnverdeling uitgaat. De visie gaat immers, in tegenstelling tot in bijvoorbeeld de Eemsdelta, nog van een uitbreiding van de woningvoorraad uit. Daar komt bij dat er vooralsnog geen concrete aanpak voor hadden is om de visie ook daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Deze opvatting gaat er van uit dat wanneer men 'echte' maatregelen omtrent de aanpak van krimp moeten maken dat regionale samenwerking dan moeilijker van de grond komt. De gemeenten in de Achterhoek stellen hier echter tegenover dat hun anticiperende aanpak een dergelijke situatie probeert te voorkomen. De Achterhoekse gemeenten worden in hun opvatting gesteund door de rijke historie op het gebied van regionale samenwerking en de gezamenlijke Achterhoekse identiteit. Naast de toegenomen aandacht voor demografische krimp (veel regio's hebben – gesteund door de landelijke politiek en de media- het thema de afgelopen anderhalf jaar actief opgepakt), vormen ook deze regiospecifieke kenmerken een belangrijke verklaring voor het feit dat de Achterhoek, in tegenstelling tot de overige regio's het thema zo vroegtijdig heeft oppakt. De regio profileert zich immers als een eenheid. Hetgeen zijn uitwerking vindt in de regionale woonvisie; ondanks dat niet alle gemeenten het eens zijn met de opvattingen en uitwerkingen in de visie conformeren ze zich er wel aan.

De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, heeft betrekking op de regionale vertegenwoordiging en de gekozen taakverdeling. De Achterhoek kent naast het instituut de Regio Achterhoek ook een 'informeel' overleg waarbinnen enkele thema's die niet bij de Regio zijn ondergebracht gecoördineerd worden. Deze verdeling is enerzijds door effectiviteit en efficiency en anderzijds door de autonomie van de individuele gemeenten ingegeven. Dit betekent dat de Achterhoek zowel een 'formele' en legitieme regionale vertegenwoordiging als een praktische regionale samenwerking heeft. Dit heeft voor- en nadelen. Het voordeel spreekt voor zich; naast een officiële regionale vertegenwoordiging kan men ook op een effectieve wijze regionale opgaven daadkrachtig oppakken. Het nadeel wordt met name door de autonomie van de gemeenten ingegeven. De Achterhoekse gemeenten hebben namelijk, ondanks de sterke sociale focus, moeite om belangrijke beleidstaken naar de Regio over te hevelen. Hierdoor ontstaat er een omslachtige manier van handelen. Welke taken brengen we bij de Regio onder?

Met het oog op de analyse van het strafsysteem, kan in de Achterhoek dezelfde conclusie worden getrokken als voor de regio's in Groningen; een strafsysteem is niet voor handen. Ondanks de sterke identiteit van de Achterhoek is een dergelijk systeem – of een beloningsysteem- in de regio wel gewenst. De regio Achterhoek bevindt zich namelijk wat betreft de pijnverdeling in de derde fase. In deze fase worden de strategische visies in uitvoeringsprogramma's geconcretiseerd. Deze derde fase

wordt als meest complex gezien. Vooralsnog heeft geen enkele onderzochte regio (Parkstad kan als een uitzondering worden gezien) deze laatste fase reeds doorlopen. Het ontbeert de gemeenten in veel gevallen aan de financiële mogelijkheden, kennis en instrumentarium om de strategische programma's ook daadwerkelijk uit te voeren. De verwachting is dat de uitwerking van deze fase, ondanks de nog beperkte ruimtelijke opgave, ook voor de Achterhoek niet eenvoudig zal zijn. Daarbij komt dat de gemeenten nog nooit met dergelijke uitkomsten – opgaven- te maken hebben gehad, hetgeen de intergemeentelijke samenwerking in de toekomst onder druk kan zetten. Een regionaal strafsysteem is, ondanks de rol van de provincie Gelderland, in dit geval een welkome 'stok achter de deur'.

Ondanks de vraagtekens omtrent de uitwerking van de regionale woonvisie 2010-2020, is het hebben van een dergelijke visie, kijkend naar de situatie in de Achterhoek, een teken dat de Achterhoekse gemeenten de kop niet in het zand steken wat betreft het verschijnsel krimp. Men is zich bewust van het verschijnsel en probeert zo mogelijk voorbereidt de toekomst in te gaan. De regio voldoet weliswaar nog niet aan alle ontwerpprincipes van Ostrom, maar bezit wel belangrijke voorwaarden om hier in de toekomst invulling aan te kunnen geven.

## 6.4 Parkstad Limburg

In het casegebied Parkstad Limburg zijn vijf interviews afgenomen. De afgenomen interviews zijn gehouden met Parkstad Limburg (mevr. L. van Tilburg en dhr. J. Merks, medewerker programma Wonen en beleidsontwikkeling effecten demografische ontwikkeling), gemeente Simpelveld (dhr. R. Ridderbeek, Wethouder RO), gemeente Heerlen (dhr. G. Meijers, beleidsmedewerker Wonen), Gemeente Nuth (mevr. C. Gulpen, Projectassistent KCC en Project Vergrijzing), Provincie Limburg (dhr. M. Wilbers, projectmanager gebiedsontwikkeling).

Documenten die gebruikt zijn om de analyse verder uit te voeren en de gegeven antwoorden te verifiëren zijn het Regionaal Actieplan Bevolkingsdaling Parkstad Limburg (2007), Pact van Parkstad (2010), Regionale Woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010 (2006), Regiodialoog Parkstad Limburg (2009), De nieuwe groei heet krimp: een perspectief voor Parkstad Limburg (2009), het Regioprogramma (2010), Herstructureringsvisie voor de woningvoorraad Parkstad Limburg (2009) en de rapportage van het Topteam Krimp (2009).

### *1. Afbakening Samenwerkingsgebied*

Stadsregio Parkstad Limburg bestrijkt een gebied van acht gemeenten in Zuidoost-Limburg, met in totaal 253.383 inwoners. Parkstad Limburg ligt tussen het groene Limburgse Heuvelland en de uitlopers van de Eifel. Het karakteristieke van de omgeving is de grote verwevenheid tussen het platteland en de stad. In de stedelijke gebieden liggen vele groene eilanden en groenstroken die doorlopen naar het platteland, zodat de overgang van stad naar landelijk heel natuurlijk verloopt.

Hellingbossen, beekdalen en plateaus worden afgewisseld met glooiende akkerbouw en imposante natuurparken. Parkstad heeft na de mijnsluitingen (Oostelijke Mijnstreek), in de zestiger jaren een behoorlijke metamorfose ondergaan. Industrie maakte plaats voor groen, het project 'Van zwart naar groen' stond hierbij centraal. De belangrijkste economische sectoren voor de regio zijn op dit moment de zorgsector, toerisme, onderwijs en overheid. Daarnaast probeert de regio zich te profileren op het gebied van duurzame energie. Vanuit Europees perspectief ligt Parkstad Limburg, op nog geen 15km van Aken verwijderd, tussen de economische centra van de Randstad (Rotterdam/ Amsterdam), het Ruhrgebied (Dusseldorf), en Brussel/ Antwerpen. Het gebied heeft een strategische economisch ligging. De regio is goed bereikbaar per auto of openbaar vervoer. Het wegennetwerk sluit goed aan op de internationale wegen, er is een lightrail verbinding naar Aken en luchthaven Maastricht Aachen Airport ligt om de hoek.

Opvallend aan de afbakening van het samenwerkingsgebied in Limburg is niet alleen de beperkte omvang maar ook het stedelijke karakter. Parkstad Limburg bestaat uit vier stedelijke (Heerlen, Kerkrade, Landgraaf en Brunssum) en vier landelijke gemeenten. Daar komt bij dat Parkstad – in tegenstelling tot de overige onderzochte regio's- in meerdere overlappende samenwerkingsverbanden gelegen ligt. Een greep uit deze samenwerkingsverbanden laat zien dat er wordt samengewerkt in het stedelijk netwerk Tripool Zuid Limburg (Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen) en de MHAL-regio (Maastricht-Heerlen, Hasselt-Genk, Aken en Luik). Dit leidt tot verschillende betrekkingen en samenwerkingsverbanden. Zo hebben de inwoners van de gemeente Onderbanken een sterkere focus op het stedelijke centrum Sittard-Geleen. Hetzelfde geldt voor Nuth en de gemeente Beek en Simpelveld met de gemeente Vaals. Daar komt bij dat de regio niet gekenmerkt door een gezamenlijke identiteit. Integendeel zelfs, iedere gemeenten wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan dorpen en gemeenschappen. De culturele verschillen – niet alleen tussen de stedelijke en landelijke gemeenten- in de regio zijn groot.

Niettemin is de regio wel formeel afgebakend en heeft het zelfs de Wgr-plus status. Deze afbakening is dus voornamelijk op geografische en regiospecifieke (verleden) kenmerken gebaseerd. De provincie Limburg spreekt in dit verband ook wel van woonregio's. Ondanks deze formele afbakening, hebben veel gemeenten ook betrekkingen met andere buurgemeenten. Een goede ontwikkeling, ware het niet dat het ten koste gaat van het eenheidsgevoel binnen de eigen regio. Men voelt zich niet altijd even betrokken tot elkaar. Een goed voorbeeld hiervan is de Gemeenschappelijke Belasting- en Registratiedienst (GBRD). Een samenwerkingsverband van zes gemeenten in Parkstad Limburg, namelijk Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal. De GBRD is een uitvoeringsorganisatie die de volledige verantwoordelijkheid draagt voor taken met betrekking tot de heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen en de uitvoering van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ). Opvallend is dus dat Kerkrade en Nuth geen deel uitmaken van dit (praktische) samenwerkingsverband.

*Oordeel*

**1. Afbakening samenwerkingsgebied**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *2. Regionale Afstemming*

In Parkstad Limburg is het hoogtepunt in aantal inwoners reeds gepasseerd. Sinds 1997 kent de regio een daling van het aantal inwoners. Op provinciaal niveau is daarom in Limburg in 2006 het programma 'Demografische Voorsprong' gestart, en in datzelfde jaar heeft de Provincie Limburg de 'Kennisarena Bevolkingskrimp' georganiseerd, waarbij veertig deskundigen uit binnen en buitenland de invloed van bevolkingsdaling op de beleidsterreinen wonen, onderwijs, zorg, cultuur, arbeidsmarkt en economie verkenden. Parkstad heeft dit thema van de 'Demografische Voorsprong' onder de titel 'Krimp als kans' in samenwerking met de provincie Limburg en het ministerie van VROM uitgewerkt. In 2006 hebben de Parkstadgemeenten in samenwerking met de woningcorporaties en de marktpartijen in kaart gebracht wat er in Parkstad als eerste stap zou moeten gebeuren om de beweging van groei naar transformatie te maken in de vorm van de opstelling van de 'Regionale Woonvisie op Hoofdlijnen'. De Woonvisie had drie doelen, te weten;

-Krimp als kans zien: door demografische ontwikkelingen en de woningmarkt in de woningvraag zal de regio de regie nemen om de woningmarkt in evenwicht te brengen en te houden door vraag en aanbod, kwaliteit en kwantiteit naar elkaar toe te brengen.

-Het geven van een kwaliteitsimpuls aan het wonen in Parkstad door het stimuleren van innovatie en vernieuwing om de woonconsument te verleiden, imagoversterking en de regio als activerende kracht die goede initiatieven stimuleert.

-Bewoners meer kansen bieden om hun woonwensen te realiseren door een aanbod te genereren dat beter aansluit bij de woonwensen van (toekomstige) bewoners.

Met de Regionale Woonvisie werd duidelijk de keuze uitgesproken dat Parkstad niet op 'slot' gaat, maar is gekozen voor een strategie van kwalitatieve groei. In dit verband wordt gesteld dat met de Regionale Woningbouwprogrammering 2006-2010 (in 2007 vastgesteld) pas echt de eerste stap gezet is wat betreft de acceptatie van krimp. Deze programmering bestond uit een gelimiteerde lijst van projecten, bestaande uit zowel nieuwbouw- als herstructureringsplannen. Los van het feit dat er sprake was van 'harde' plannen, wensten het Parkstadbestuur en de Parkstadraad echter geen 'bouwstop' af te kondigen. Om deze reden is, aan de hand van het 'Intrekkingsbeleid voor Bouwvergunningen'(2008), afgesproken om in de periode tot en met 2010 ongewenste oude zaken 'op te ruimen' en goede (nieuwe) initiatieven te stimuleren, voor nieuwe initiatieven geldt dat de netto toevoeging van woningen kleiner of gelijk moet zijn aan nul.

Kortom , Parkstad Limburg heeft anders dan de overige onderzochte regio's al in 2006 initiatieven genomen om de – moeilijk te beïnvloeden woningmarkt- in de richting van een groeisituatie naar een nieuwe (krimp)balans te brengen. De volgende stap werd in 2009 gezet. In dat jaar werd gezamenlijk de 'Herstructureringsvisie voor de Woningvoorraad' voor de periode na 2010 opgesteld. In deze visie wordt het duidelijk waar en op welke wijze de kwantitatieve en kwalitatieve veranderingsopgave plaats dient te vinden. De visie brengt sloop, herstructurering en nieuwbouw met elkaar in verband. De status van deze Herstructureringsvisie is die van kaderstellend beleidsdocument voor het thema wonen. Dit betekent dat per gemeenten en voor Parkstad als geheel de transformatieopgave tot en met 2020

geformuleerd is. Dit is gedaan in de vorm van een 'envelop'. Deze enveloppen bestaan uit een kwantitatieve en een kwalitatieve transformatieopgave.

De kwantitatieve transformatieopgave betreft de sloopopgave voor de periode 2008 tot en met 2020, puur gebaseerd op bevolkingsdaling en terugbrengen van leegstand. De minimale sloopopgave is dan 6.245 woningen (teneinde een leegstand van 2% te bereiken in 2020). Als de plannen in de programmering en de zorgwoningen echter ontwikkeld worden (resp. 5.110 en 1.802 woningen), neemt als het ware het overschot weer toe en zodoende ontstaat de maximale sloopopgave (maximale onttrekking) in 2020 van 13.157 woningen. De envelop is opgesteld met zogenaamde communicerende vaten (onttrekkingen ten gevolge van bevolkingsdaling en bouwplannen), zodat de partners gestimuleerd worden om afwegingen te gaan maken: het kan soms verstandiger zijn om een 'papieren plan' stop te zetten dan een daadwerkelijke woning te slopen.

De kwalitatieve transformatieopgave betreft de vervangingsopgave van 12.748 bestaande woningen. Dit is gebaseerd op de Parkstadmonitor 2007, en betreft het aandeel aan respondenten dat aangegeven heeft niet tevreden te zijn met de woning en/of de woonomgeving afgezet tegen de woningvoorraad in het begin van 2008. Dit cijfer is niet richtinggevend meegenomen in de Herstructureringsvisie, aangezien niet duidelijk is hoeveel van deze woningen ook terecht zullen komen in de minimale sloopopgave. Dit cijfer geeft een orde van grootte aan van het kwaliteitsvraagstuk en wordt als 'informatief' gezien.

Onderstaand zijn twee 'enveloppen' weergegeven. Één van Parkstad als geheel en één voor de gemeente Simpelveld.

**Parkstad Limburg**

| 7 november 2008 | WONINGEN | Toelichting | Bron/overige |
|---|---|---|---|
| ↘ | 6.245 | Onttrekking door afname huishoudens en terugbrengen leegstand tot 2% | Transformatie-opgave Parkstad Limburg 2008-2020 |
| P ↗ | 5.110 | Verwachte netto toevoegingen ABC plannen | Monitor Retionale Woningbouw-programmering Parkstad Limburg 2007 |
| Z ↗ | 1.802 | Verwachte toevoegingen zorgwoningen | Inventarisatielijst zorg |
| = | 13.157 Maximale onttrekking | De grootte van de totale ontrekking tot en met 2020 is afhankelijk van realisatie van de verwachte toevoegingen: het zijn "communicerende vaten". | |
| ↻ | 12.748 | Vervangingsopgave: kwalitatieve aanpassing en/of transformatie van de bestaande woningvoorraad | Transformatieopgave Parkstad Limburg 2008-2020 |
| ? | 2.400 | netto toevoeging door 'overige plannen': D/E plannen en overige blj de gemeente bekende capaciteiten | Monitor Regionale Woningbouw-programmering Parkstad Limburg 2007 |

**Simpelveld**

| 7 november 2008 | WONINGEN | Toelichting | Bron/overige |
|---|---|---|---|
| ↘ | 304 | Onttrekking door afname huishoudens en terugbrengen leegstand tot 2% | Transformatieopgave Parkstad Limburg 2008-2020 |
| P ↗ | 181 | Verwachte netto toevoegingen ABC plannen | Monitor Retionale Woningbouw-programmering Parkstad Limburg 2007 |
| Z ↗ | 105 | Verwachte toevoegingen zorgwoningen | Inventarisatie zorg |
| = | 590 Maximale onttrekking | De grootte van de totale ontrekking tot en met 2020 is afhankelijk van realisatie van de verwachte toevoegingen: het zijn "communicerende vaten". | |
| ↻ | 636 | Vervangingsopgave: kwalitatieve aanpassing en/of transformatie van de bestaande woningvoorraad | Transformatieopgave Parkstad Limburg 2008-2020 |
| ? | 66 | netto toevoeging door 'overige plannen': D/E plannen en overige blj de gemeente bekende capaciteiten | Monitor Regionale Woningbouw-programmering Parkstad Limburg 2007 |

Figuur 6.3: Woningbouw afspraken Parkstad Limburg *(Herstructureringsvisie voor de woningvoorraad Parkstad Limburg, 2009)*

> De Herstructureringsvisie voor de woningvoorraad is geen ruimtelijke visie, echter de ruimtelijke ambitie voor Parkstad wordt mede mogelijk gemaakt door ingrepen in de woningvoorraad. Of andersom geredeneerd: de ingrepen in de woningvoorraad hebben consequenties voor het ruimtelijk beeld van Parkstad, naast de consequenties voor o.a. de voorzieningen en de economische structuur. Dit vraagt om ruimtelijke uitgangspunten, principes die als basis gelden voor de Herstructureringsvisie. (Herstructureringsvisie voor de Woningvoorraad Parkstad Limburg, 2009, p. 21)

De principes die aan de basis stonden van de herstructureringsvisie (regionale afstemming) zijn één op één overgenomen uit de Intergemeentelijke Structuurvisie Parkstad Limburg. De Structuurvisie omvat vijf pijlers, welke als gezegd het fundament vormen voor de inhoudelijke keuzen in de Herstructureringsvisie, te weten; 'landschap leidt', 'één hoofdcentrum', 'energie als fundament', 'netwerk van park en stad' en 'economische slagader N281 & Buitenring'. Dit betekent dat afstemming met name gebaseerd is op kerntaken, prognoses en de beperking van de negatieve gevolgen van demografische krimp.

Opvallend aan het strategische plan 'Herstructureringsvisie voor de Woningvoorraad' is dat het, in tegenstelling tot de plannen in de overige regio's, reeds vertaald is een uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma 'Naar een duurzaam vitale regio' (2010) is een programma met drie tijdshorizonten: 2040, 2020 en 2014. Zo 'pelt' Parkstad haar ambities voor 2040 af, via de strategische keuzes voor 2020, tot concrete programma's en projecten die tot 2014 worden opgepakt. Hiermee vormt het Regioprogramma de inhoudelijke uitwerking van de Regionale Structuurvisie, de strategische agenda van Parkstad, en de Herstructureringsvisie. Met het oog op de concretisering van de Herstructureringsvisie is in het Regionaal Actieprogramma een transformatieplan en een transformatiefonds opgenomen. Het doel van het Transformatieplan is "Het terugbrengen van overmatige structurele leegstand, teneinde de leefbaarheid te versterken." Het doel is gericht op de daadwerkelijke uitvoering, waarbij gelijktijdig van ervaringen geleerd moet worden. Om deze redenen formuleert Parkstad de doelen SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

*Specifiek: wat gaan we precies doen*

Het slopen van woningen wordt gestimuleerd. Dit door bijdragen te leveren vanuit het transformatiefonds aan een integrale gebiedsontwikkeling en het effenen van de wegen die corporaties kunnen helpen met de aanpak van de herstructurering in krimpgebieden.

*Meetbaar: hoeveel gaan we doen*

Over een aantal jaarschijven verdeeld worden er ca. 5.500 woningen aan de voorraad onttrokken voor de periode 2010-2020, teneinde de overmatige leegstand terug te brengen tot 2% van de bestaande woningvoorraad in 2020. Dit zal hoofdzakelijk gebeuren door sloop van woningen en soms door samenvoeging van woningen.

*Acceptabel*

Er is draagvlak voor het doel 'an sich'. Immers, de opgave in de vorm van de 'envelop' zoals opgenomen in de herstructureringsvisie, is als kader vastgesteld. De gemeenten hebben daarmee de opgave erkend en vastgesteld voor het visietraject.

*Realistisch*

Het transformatieplan is realistisch, in ieder geval voor het deel van de opgave waarvoor een bijdrage kan worden vrijmaakt (in de vorm van een regionaal fonds, in cofinanciering gevuld door rijk, regio en provincie).

*Tijdgebonden: wanneer zijn we 'klaar'*

Een fasering is van groot belang vanuit diverse perspectieven, o.a.:

- Het meebewegen op de markt
- De uitvoerbaarheid (realistisch tempo i.v.m. onthuren, herhuisvesten e.d.)
- Het maken van realistische afspraken

Het transformatiefonds staat nog in de kinderschoenen en dient nog verder ontwikkeld te worden. Niettemin is een eerste opzet reeds aangeleverd. Het Transformatiefonds wordt gevormd door het aandeel van Parkstad in de € 31 miljoen van de middelen die beschikbaar zijn gesteld in het kader van het IAB (ook wel de 'van der Laan-gelden' genoemd) met cofinanciering van Parkstad en de provincie Limburg. De komende periode wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om: structurele jaarlijkse inleg mogelijk te maken in het fonds; diverse andere uitkeringen en subsidies te bundelen in dit fonds en onder welke voorwaarden dat mogelijk is. Denk daarbij bijvoorbeeld aan overige 'krimpuitkeringen' en relevante geldstromen in het kader van gebiedsontwikkeling. Van belang is ook om te bepalen op welke wijze de middelen moeten worden aangewend om een zo hoog mogelijk rendement te behalen ten opzichte van de opgave: de aanpak van de overmatige structurele leegstand, teneinde de leefbaarheid te versterken. Door de gezamenlijke partners is in de eerste gesprekken geconstateerd dat een bijdrage aan een totale gebiedsontwikkeling het meest wenselijk is. De volgende werkwijze, gericht op gebiedsontwikkeling, wordt nader uitgewerkt:

- partijen stellen een plan voor gebiedsontwikkeling op;
- partijen dienen (deel)plannen voor de periode 2011-2013 in bij het fonds;
- fonds toetst of het plan past binnen de kaders;
- fonds gaat over tot uitkering;
- partijen verantwoorden jaarlijks de voortgang in de vorm van een jaarverslag;
- fonds meet de effectiviteit van de regeling en haar eigen vorm.

Het is duidelijk dat Parkstad Limburg het meest vergevorderd is in haar aanpak omtrent demografische krimp. Niettemin moeten bij de zojuist beschreven aanpak enkele kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste wordt de realisatie van de transformatieopgave grotendeels door wijkgebonden herstructureringsprojecten bepaald. De meest bekende wijken zijn de zgn. Parkstad 5 wijken: Kerkrade West, Brunssum centrum/noord, Hoensbroek (Heerlen), Vrieheide (Heerlen) en

Nieuwenhagen (Landgraaf). Deze wijken maken onderdeel uit van spoor één van de Limburgse wijkenaanpak. Spoor één betreft de wijken met een majeure integrale verbeteropgave.
Het doel van de Limburgse Wijkenaanpak is om samen met betrokken partijen te komen tot een versnelling van de herstructureringsopgave en daarmee ook het leefbaarheidsvraagstuk in een krimpend gebied aan te pakken. In de praktijk kan deze aanpak worden gezien als het vervolg van een eerder gestarte herstructureringsopgave; zoals Achter den Winkel (Landgraaf), MSP (Heerlense krachtwijk), Treebeek (Brunssum), Rolduckerveld (Kerkrade). In de periode 2002 – 2008 zijn in dit verband al 2.500 woningen in Parkstad gesloopt, gemiddeld 350 per jaar. De aanpak van krimp in Parkstad concentreert zich dus vooralsnog vrijwel enkel op het stedelijke gebied. Dit terwijl ook de overige gemeenten in de vorm van de envelop een aanzienlijke sloopopgave toebedeeld hebben gekregen.

Een ander opvallend punt in de beschreven aanpak heeft met name betrekking op de uitvoering van de Herstructureringsvisie. Het uitvoeringsprogramma spreekt slechts van 5.500 en niet van de 'strategische' 13.157 woningen die van de woningvoorraad onttrokken dienen te worden. Dit verschil wordt veroorzaakt door de onzekerheid omtrent het financiële arrangement dat gesloten moet worden (fonds). Het aantal te onttrekken woningen over een bepaalde periode, wordt enerzijds bepaald door de middelen in het fonds en de reikwijdte daarvan, anderzijds door de mogelijkheden die o.a. de rijksoverheid vormgeeft op het gebied van beleids- en financieringsstructuren, bijvoorbeeld in de corporatiesector.

Ondanks het feit dat alle gemeenten de opgave in de vorm van de 'envelop', zoals opgenomen in de Herstructureringsvisie, hebben vastgesteld als kaderstellend, heeft de uitwerking van deze strategische visie met name betrekking op het stedelijke gebied. In de uitwerking van de overige principes zal hier uitvoeriger op in worden gegaan.

*Oordeel*

**2. Gezamenlijke afstemming**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *3. Regionale Vertegenwoordiging*

In 1999 hebben zeven Zuid-Limburgse gemeenten zich verenigd tot de regio Parkstad Limburg. Aanvankelijk was ook Nuth in de samenwerking betrokken, maar deze gemeente is halverwege afgehaakt, om vervolgens in het begin van 2010 weer toe te treden. In 2006 wist Parkstad Limburg de Wgr-plus (Wet Gemeenschappelijke Regelingen Plus) status te bemachtigen. Parkstad Limburg heeft in dit verband een Parkstadbestuur en een Parkstadraad. Het Parkstadbestuur bestaat uit 8 gemeentelijke bestuurders en een onafhankelijk voorzitter die samen verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse gang van zaken rond Stadsregio Parkstad Limburg. Elke gemeente vaardigt één collegelid af, die een eigen portefeuille heeft binnen het bestuur. De Parkstadraad kent 37 stemgerechtigde leden en het aantal afgevaardigden per gemeente is afhankelijk van de grootte van de gemeente. Een

raadslid van Parkstad, vertegenwoordiger van en afgevaardigd door de gemeenteraden en colleges van de deelnemende gemeenten, heeft in de uitwerking van de strategische agenda van Parkstad een kaderstellende en controlerende rol.

> Om de krimpopgave succesvol ter hand te nemen, is een extra voorziening vereist ten opzichte van de huidige bestuurskracht in de Regio Parkstad. Gezien de urgentie en de complexiteit van de opgaven en vanwege de noodzakelijke afstemming op een breed aantal (beleids)terreinen, is een stevige interventie nodig voor het doorbreken van bestaande patronen, voor daadkrachtige samenhangende besluitvorming en voor adequaat uitvoerend vermogen. Het Topteam adviseert het Parkstad Bestuur een driemanschap in te stellen dat met gezag verantwoordelijkheid neemt voor het oppakken van de aanbevelingen in deze rapportage. Dit driemanschap dient te worden samengesteld vanuit vertegenwoordigers uit het gebied, te weten: een onafhankelijke voorzitter op persoonlijke titel en twee leden, aan te wijzen door het Parkstad Bestuur. Het driemanschap dient ruimte te krijgen van de betrokken gemeentebesturen om daadkrachtig te kunnen opereren op tevoren afgebakende terreinen. Dat betekent ook dat gemeenteraden op afstand functioneren. (Topteam Krimp, 2009, p. 6-7)

Bovenstaand citaat vormt de voornaamste aanbeveling van het Topteam Krimp voor Parkstad Limburg. Het advies spreekt voor zich; de bestuurlijke slagkracht dient te worden vergroot. De uitgangspunten voor een krachtige uitvoering liggen volgens Parkstad in de '3 M's':

- Mensen: hoe organiseren we de uitvoering door voldoende mensen met de juiste competenties bij elkaar in een adequate organisatie te brengen.
- Middelen: hoe brengen we de benodigde middelen bij elkaar om zowel proces- als investeringsbeslissingen te kunnen nemen die zorgen voor voortgang.
- Mandaat: hoe organiseren we het besluitvormingsproces en de sturing eenduidig en transparant.

De basis voor "mensen, middelen, mandaat" heeft Parkstad Limburg in het Pact van Parkstad neergelegd. In april 2009 zijn de acht gemeenten overeengekomen dat de samenwerking verder moet worden geïntensiveerd om de opgave daadkrachtig te kunnen oppakken. Na de oprichting van Parkstad Limburg in 1999 en het verwerven van de Wgr-plus status in 2006 is dit een belangrijke vervolgstap in de samenwerking. Op 22 februari 2010 hebben de acht gemeenteraden de nieuwe gemeenschappelijke regeling geaccordeerd. Per 31 maart 2010 is de nieuwe gemeenschappelijke regeling conform "het Pact" bij het Ministerie van BZK ingeschreven. Daarmee is "het Pact" operationeel. Belangrijk uitgangspunt van "het Pact" is het organiseren van regionale bestuurskracht en uitvoeringsmacht. In Nederland is de verdeling in drie bestuurlagen een gegeven en de Wgr is het enige instrument om de regionale samenwerking te formaliseren en doelen op regionaal niveau te bereiken. In Parkstad Limburg was die urgentie zo groot dat we er zelfs voor gekozen hebben bevoegdheden over te dragen, waardoor er sprake is van een Wgr-plus verband.

Geconstateerd was dus dat, wil de regio opgewassen zijn tegen de grote opgaven die er nu liggen, de huidige slagkracht van Parkstad Limburg moest toenemen, en dat de organisatie een betrouwbare en slagvaardige partner voor de stakeholders in de regio diende te worden. Om dat te bereiken moest de 'oude' bestuursstructuur dusdanig wijzigen dat er iemand aan het hoofd staat die concrete problemen snel en slagvaardig op kan lossen. Parkstad Limburg heeft er voor gekozen een sterk mandaat neer te leggen bij één onafhankelijk voorzitter om zaken adequaat te faciliteren. Binnen dit mandaat, en binnen de mogelijkheden (van mensen en middelen) opereert deze voorzitter als een soort eenhoofdige raad van bestuur met betrekking tot het te realiseren Regioprogramma. Binnen de context van het Regioprogramma van Parkstad Limburg en onder het regime van het Parkstadbestuur (vgl. met een DB) en de Parkstadraad (vgl. met een AB), moet deze voorzitter een krachtige en slagvaardige partij zijn voor de stakeholders in de regio. Daar bij komt dat de voorzitter niet alleen voorzitter van het Parkstadbestuur is, maar ook van de Raad. Stadsregio Parkstad Limburg heeft, kijkend naar het advies van het Topteam alleen voor een onafhankelijk voorzitter gekozen en niet voor een driemanschap, omdat bij de uitvoering van het regioprogramma enkel een bruggenbouwer nodig is, die bestuurlijke hobbels kan slechten en knelpunten oplost.

*Mandaat en bevoegdheden*

In combinatie met de gekozen structuur van een Dagelijks- en Algemeen Bestuur en gericht op politiek draagvlak in de regio, is met de introductie van een onafhankelijk voorzitter van Parkstad Limburg dus meer slagkracht geïntroduceerd. Deze combinatie moet er voor zorgen dat in de komende vier jaar de in het Pact van Parkstad opgenomen doelen van de strategische agenda gerealiseerd worden. De structuur rondom de onafhankelijk voorzitter regelt immers het mandaat op regioniveau. Dit wordt nog versterkt doordat in de nieuwe gemeenschappelijke regeling aanvullend bevoegdheden aan Parkstad worden overgedragen, naast de bevoegdheden die al in het kader van de Wgr-plus waren overgedragen (vooral op de gebieden wonen, economie en mobiliteit). Het gaat daarbij onder meer om de mogelijkheid om op regioniveau een structuurvisie vast te stellen. Een bevoegdheid die in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening was weggehaald bij de Wgr-plus regio's. Daarnaast krijgt de Parkstadraad de mogelijkheid om een spreidingsplan op te stellen voor onderwijs en bovenlokale zorgaccommodaties (op structuurvisie niveau). Met dit mandaat wordt het regiobestuur in positie gebracht om adequaat met de krimpproblematiek om te gaan.

*Mensen: een uitvoeringsorganisatie op regioniveau*

Op regioniveau wordt naar aanleiding van de nieuwe bestuursstructuur een uitvoeringsorganisatie gevormd. Centraal binnen die organisatie staat als gezegd de voorzitter die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het Regioprogramma. Het Parkstad bureau is *getransformeerd van een beleidsorganisatie naar een regie- en programmabureau.* Dit bureau staat (ondersteunt) de voorzitter direct bij. Daarnaast zal vanuit de samenwerking tussen gemeenten een projectbureau worden opgezet, dat zich met planontwikkeling en uitvoering bezighoudt. In de uitvoeringsorganisatie kunnen ook mensen vanuit andere organisaties participeren, zoals corporaties en de provincie. Momenteel worden de uitgangspunten van deze organisatie op een rij gezet.

*Middelen: het regiofonds*

Om de opgave meerjarig te kunnen financieren wordt een regiofonds in het leven geroepen. Als primaire voeding wordt de structurele bijdrage van de gemeenten verdubbeld tot circa 7.5 miljoen euro per jaar. Naast deze structurele bijdrage financieren gemeenten ook rechtstreeks uit hun begroting projecten uit het Regioprogramma. Dit is indirecte voeding van het regiofonds. Door samenwerking met andere overheden en partijen moet het regiofonds verveelvoudigd worden. Gelden van het Rijk en van Europa zullen vanuit het fonds cofinanciering krijgen.

Het regiofonds is niet alleen een financieringsbron maar staat ook voor een wijze van aanpak. De enige manier om de gevolgen van de demografische ontwikkeling adequaat te kunnen aanpakken, is door middel van een integrale meerjarig programmatische benadering op regionaal niveau. Een breed inzetbaar fonds met een structurele voeding is daarbij noodzakelijk. Deze voeding kan niet alleen vanuit de regio zelf plaatsvinden. Financiële bijdragen vanuit provincie, Rijk, Europa en marktpartijen zijn noodzakelijk om de miljardenopgave van de komende 15 jaar op te pakken.

Een belangrijke vraag, met het oog op dit onderzoek, is; waarom de Parkstad gemeenten aan een dergelijke intensivering van de Stadsregio Parkstad hebben ingestemd? De gemeenten hebben immers opnieuw een deel van hun autonomie ingeleverd. De reden voor de intensivering ligt in de lijn met de keuze voor het krijgen van een Wgr-plus status in 2005 – Parkstad is de enige regio die buiten de oorspronkelijke kaderwetgebieden een Wgr-plus status heeft weten te verwerven. Waar de raden van de Parkstad gemeenten in 2005 gezamenlijk de beslissing hadden genomen om als regio een verzoek in te dienen bij de provincie om de Wgr-plus status te verwerven, zo hebben zij ook nu gezamenlijk besloten om de samenwerking van meer slagkracht te voorzien. Wel lag hier een duidelijke discussie aan ten grondslag. Vooraf was namelijk duidelijk dat de discussie over de toekomst van Parkstad Limburg om vier scenario's zou gaan: 1. doorgaan met de huidige samenwerking 2. stoppen met de samenwerking 3. herindelen 4. intensiveren van de samenwerking. In een ronde langs de 8 colleges werd gaandeweg steeds duidelijker dat 1 en 2 geen optie waren, en 3 alleen om de hoek zou komen kijken op het moment dat Parkstad/de 8 gemeenten er niet in zouden slagen de samenwerking voort te zetten cq te intensiveren. Dat heeft het Parkstadbestuur doen besluiten op grond van deze inventarisatie een advies op te laten stellen over de wijze waarop de samenwerking geïntensiveerd en slagkrachtiger georganiseerd kan worden, met nadruk op de uitvoering van de strategische agenda.

Belangrijk in de nieuwe structuur is de positie van de onafhankelijke voorzitter. Deze wordt weliswaar door de Parkstadraad benoemd, maar is geen afvaardiging van een gemeente en daarmee onafhankelijk. Dit voorkomt tweedeling en verlaagt de drempel voor gemeenten om intensiever met elkaar samen te werken. De nieuwe structuur van de regionale vertegenwoordiging is vooruitstrevend en veelbelovend. In geen enkele andere onderzochte regio heeft de vertegenwoordiging zowel een regie als een uitvoerende functie. Het exacte takenpakket van Parkstad Limburg en de rol van de provincie zullen in het laatste ontwerpprincipe nader worden besproken.

*Oordeel*

| 3. Regionale vertegenwoordiging |
|---|

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *4. Gemeentelijke Inspraak*

Is er in de regionale samenwerking sprake van gelijkwaardige gemeentelijke inspraak? Deze vraag kan in het geval van Parkstad Limburg op meerdere manier beoordeeld worden. Zo bleek uit de analyse van de bestuurlijke organisatie dat de verdeling van de Parkstadraad werd bepaald door de grootte van de gemeenten. In dit opzicht is de verdeling in de regionale vertegenwoordiging weliswaar in democratisch opzicht legitiem, maar hebben niet alle Parkstadgemeenten evenveel inspraak. Het gegeven dat de grotere –stedelijke- gemeenten, meer inspraak hebben ligt ook in de lijn met de aanpak van de krimpproblematiek in Parkstad. De Regio Parkstad geeft aan dat de sloop- en transformatieopgave de voornaamste problematiek vormt en met name betrekking heeft op het stedelijke gebied. In dit verband hebben de reeds uitgevoerde projecten, waarbij leegstand en verloedering worden aangepakt, enkel betrekking op de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Brunssum en in geringe mate Landgraaf. Latten en Musterd (2009) stellen dat het bereiken om van regionale afstemming om deze reden een lastig proces was. Ten eerste was de krimp in Parkstad Limburg ongelijk verdeeld. De stedelijke gemeenten, zoals Heerlen en Kerkrade, werden het eerst en zwaarst geraakt. Dit maakte het lastig de andere, vooral landelijke gemeenten zoals Simpelveld en Voerendaal te overtuigen van de noodzaak tot samenwerking. Op grond van de uitkomsten van de PBL/CBS regionale prognose is te verwachten dat dit probleem blijft bestaan. Hoewel met uitzondering van Brunssum alle Parkstad-gemeenten met bevolkingskrimp te maken krijgen, geldt dit niet voor de krimp van huishoudens. In 2025 zullen in Parkstad Limburg gemeenten die qua huishoudens krimpen en groeien naast elkaar bestaan. De huishoudensdaling doet zich vooral in de stedelijke gemeenten voor; de huishoudensgroei in de landelijke gemeenten. Deze ongelijke verdeling van krimp kan het regionale *commitment*, en daarmee de afstemming en met name uitvoering van woningbouwprogramma's onder druk zetten (Latten & Musterd, 2009) Ten tweede speelden financieringsproblemen de afstemming parten. De individuele gemeenten waren er huiverig voor de woningbouwprogramma's naar beneden toe bij te stellen, omdat woningbouw voor veel gemeenten een belangrijke inkomstenbron is (Verwest e.a., 2008).

Het bovenstaande heeft ook betrekking op de toezichts- of controlerende functie van de individuele gemeenten. Als gezegd is de Herstructureringsvisie kaderstellend voor het woningbouwbeleid in Parkstad. Aangezien de enveloppen de basis vormen van de opgave en betrekking hebben op de periode tot 2020 is er voor gekozen om de methodiek naar de toekomst toe flexibel te laten zijn. Er kan immers sprake zijn van veranderingen in de situatie die gevolgen hebben voor de opgave. Denk bijvoorbeeld aan een mogelijke intrekkende migratiebeweging vanuit de naar verwachting groeiende regio Aken of wijzigingen in de prognoses. De flexibiliteit is geborgd door te werken met de envelop die elk jaar gemonitord zal worden en een daarmee samenhangende matrix waarin de kwantitatieve

opgave is opgenomen per *stadsdeel*. Als de uitgangspunten veranderen, verandert ook de opgave en daarmee bijvoorbeeld de verdunningspercentages. Eveneens is het mogelijk om de opgave tussen stadsdelen uit te wisselen, indien de situatie daarom vraagt. Duidelijk is dat deze monitoring vrijwel enkel betrekking heeft op het stedelijke gebied in Parkstad

Ondanks deze negatieve cijfers over de verdeling van demografische krimp in Parkstad, is men als gezegd wél tot een regionale afstemming gekomen, die door alle gemeenten is ondertekend. Men stelt in dit verband dat dit met name komt omdat de laatste twee jaar veel veranderd is. Veranderingen met betrekking tot de bewustwording en acceptatie van demografische krimp. Waar bestuurders – met name in de stedelijke gebieden- de denkomslag al eerder hadden gemaakt, bleef de erkenning van krimp bij de bevolking, regionale stakeholders, bedrijfsleven en verschillende corporaties lange tijd uit. Met name door inspanningen van de Stadsregio Parkstad Limburg is in de 'hoofden van mensen' een gezamenlijk motief –urgentie- ontwikkelt. Men deed dit door een combinatie van een top-downregie met een bottom-upaanpak. Top-down, omdat de doelen steeds scherp voor ogen moeten staan. Maar ook bottom-up, omdat verschillende partijen de ruimte moeten krijgen om het verschijnsel te accepteren en het proces te beïnvloeden. Dat vraagt om een ondernemende, stimulerende en faciliterende procesregisseur (Interview: Mevr. Van Tilburg en Dhr. Merks). Een procesregisseur die bedreven is in de samenwerking met externe partijen en pragmatisch te werk gaat.

Het hinken op twee gedachten tussen enerzijds de tweedeling van de stedelijke en landelijke gemeenten en anderzijds de gezamenlijke afstemming en veelbelovende aanpak omtrent de krimpproblematiek, maakt de beoordeling van dit ontwerpprincipe moeilijk. Men is zich weliswaar bewust van het feit dat beiden 'soort' gemeenten wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en dus ook gezamenlijk krimp aan moeten pakken, maar aan de andere kant ligt (vooralsnog) de nadruk met name op de steden Heerlen en Kerkrade. Waar de gemeentelijke inspraak in de Achterhoek positief beoordeeld kon worden vanwege het feit dat de verschillen binnen de regio beperkt waren, (de gemeenten zijn ongeveer gelijk van grootte en hebben zij, op Doetinchem na, dezelfde kerntaken (voorzieningen- wonen en werken) geldt dit niet voor Parkstad Limburg.

*Oordeel*

**4. Gemeentelijke inspraak**

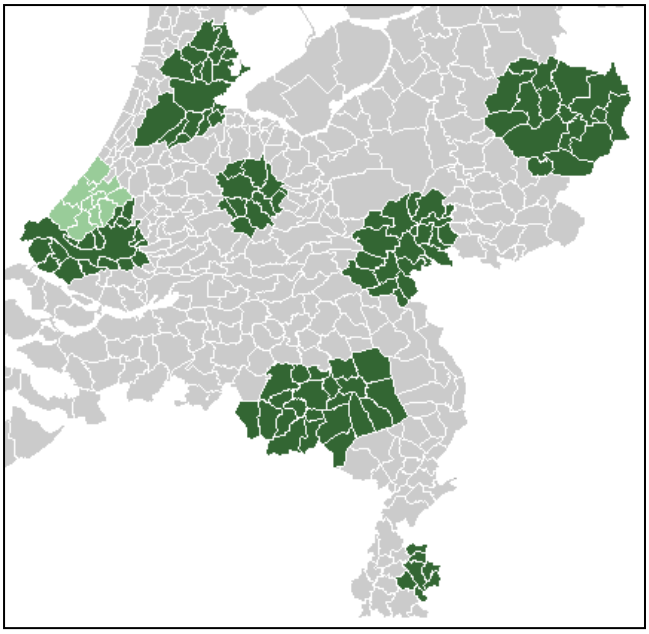
| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *5. Strafsysteem*

Het Topteam constateert een diffuus spelersveld, waarin partijen elkaar gevangen houden in bestaande patronen en waarin een krachtige regie ontbreekt. Dit uit zich in het veelvuldig ontwikkelen van visies, teveel los van elkaar. Corporaties, schoolbestuurders en bestuurders van zorginstellingen geven aan dat zij een aanspreekpunt of gesprekspartner missen die op het

schaalniveau van de regio de regie voert. Op deze manier blijven de risico's van onderlinge concurrentie en 'free rider'-gedrag aanwezig. (Topteam Krimp, 2009, p. 28)

Door middel van een nieuwe structuur binnen Parkstad Limburg, het aanstellen van een onafhankelijke voorzitter, is er een oplossing aangereikt voor het gebrek aan krachtig bestuur. Opvallend in bovenstaand citaat is echter de angst voor onderlinge concurrentie en 'free rider'- gedrag. Bij het publiceren van het rapport in september 2009 was immers al sprake van een vergaande samenwerking. In november 2009 werd nota bene de laatste hand gelegd aan de Herstructureringsvisie. De angst van het Topteam wordt in Parkstad met name veroorzaakt door regiospecifieke en geografsiche kenmerken van Parkstad Limbug. Parkstad is, als gezegd overwegend stedelijk, omvat acht gemeenten en is qua omvang erg klein. Figuur 6.4 geeft een weergave van de acht Wgr-plus regio's in Nederland. De omvang van Wgr-plus regio is niet alleen opvallend wat betreft de vergelijking met de overig plusregio's, ook de omvang van de regio Achterhoek is in dit perspectief interessant. De vervolgvraag is echter wat voor invloed heeft de omvang van een regio nu op regionale samenwerking tussen krimpgemeenten? In dit verband gaan er twee geluiden op. Enerzijds stelt men dat er bij een compacte regio, vanwege de beperkte afstanden, een sterke focus op elkaar is en dus eerder de samenwerking met elkaar opzoekt. Anderzijds stelt men dat de negatieve gevolgen krimp in de ene gemeente direct voelbaar zijn in de andere. Hetgeen uiteraard commitment en eenheid kan scheppen, maar net als in Parkstad Limburg ook concurrentie en tweedeling. Nader toegelicht komt dat op het volgende neer; Parkstad Limburg is een compacte regio, maar wordt gekenmerkt door een groot stedelijk gebied dat verdeeld is over Heerlen, Kerkrade en in mindere mate Brunssum en Landgraaf. Parkstad is de enige regio met dergelijke kenmerken. De Achterhoek is immers vele malen groter en wordt gekenmerkt door één enkel stedelijk centrum, Doetinchem. De gemeenten in Oost-Groningen zijn ook overwegend landelijk en de centrumstad is in die regio de stad Groningen. In Parkstad is dit dus niet het geval. Dit betekent dat de gemeenten (stedelijk) van oudsher wat betreft voorzieningen en inwoners minder afhankelijk van elkaar zijn en dus ook minder op elkaar gefocust. In tijden van krimp dient men echter over gemeentegrenzen heen te kijken en belangrijke beleidsthema's gezamenlijk op te pakken. Enerzijds zou men kunnen stellen dat dit niet moeilijk hoeft te zijn, omdat de afstanden beperkt zijn en de verdeling van de 'pijn' dus ook gecontroleerd kan worden uitgevoerd. Het verdwijnen van de voorzieningen in een landelijke gemeenten in de Achterhoek heeft immers grotere nadelige gevolgen dan in bijvoorbeeld Kerkrade. Voor de bewoners



Figuur 6.4: Overzichtskaart Wgr-plusregio's *(Ministerie van BZK, 2010)*

van een gemeente in de Achterhoek betekent een dergelijke maatregel namelijk automatisch een aanzienlijk langere reistijd dan voor de bewoners van Kerkrade. Niettemin heeft het creëren van een gezamenlijk motief – focus- in een stedelijk gebied meer tijd en doorzettingsvermogen nodig dan in een landelijk gebied dat ook al voor krimp op elkaar aangewezen was –mits de tegenstelling niet te groot zijn.

Ondanks het bovenstaande en de angst voor freeriding en concurrentie kent het samenwerkingsverband Parkstad Limburg, net als de overige onderzochte regio's, geen strafsysteem. Men verwijst in dit verband ook wel naar de wgr-plus status van de regio maar dit is onterecht. Onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) hadden de stadsregio's geen instrumenten voor de feitelijke uitvoering van het regionaal ruimtelijk beleid en hoewel het er op leek dat deze regio's met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) wél meer taken en bevoegdheden zouden krijgen, is uiteindelijk echter besloten bij de bespreking van de nieuwe Wro het hoofdstuk over de wgr leeg te laten; dit betekent dat provinciale en gemeentelijke bevoegdheden (dwingend, represailles) op het gebied van ruimtelijke ordening niet kunnen worden overgedragen aan het regiobestuur. Dit betekent dat intergemeentelijke samenwerking mogelijk blijft, maar enkel op basis van instemming van de raden van de deelnemende gemeenten, net als in elke andere wgr-regio.

Een veel gehoorde opvatting met betrekking tot het niet hebben van een strafsysteem, is dat deze overbodig is. De gemeenten hebben in 2006 immers zelf ingestemd om de samenwerking in wgr-plus verband te vervolgen en dienden daar zoals uit hoofdstuk drie bleek aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Zo dient er sprake te zijn van een sterke onderlinge oriëntatie van burgers en bedrijven op de stad of de steden en de omliggende regio. Maar ook *potentieel onevenwichtig verdeelde belangen moeten worden verenigd*. Deze laatste voorwaarde vraagt om eenheid binnen de regio. Eenheid die zoals uit het vorige principe bleek pas de laatste jaren in een stroomversnelling is geraakt, maar waaraan (zie Topteam 2009) ook nog getwijfeld wordt. Niettemin is onlangs de samenwerking verder geïntensiveerd, hier zijn een aantal redenen voor. Ten eerste is krimp pas sinds twee jaar echt een hot item op zowel de landelijke politiek agenda als in de media. Dit wetende en het gegeven dat krimp zich in Parkstad met name in het stedelijk gebied concentreert, verklaart het langzame bewustwordingsproces bij sommige gemeentelijke bestuurders. Dit proces is pas de afgelopen jaren in een stroomversnelling geraakt. Daarnaast is de noodzaak voor gemeenten om met elkaar samen te werken vergroot. Niet alleen omdat in de afgelopen vier jaar de gevolgen van krimp steeds nadrukkelijker aanwezig zijn, maar ook vanuit financiële noodzaak. Gemeenten in krimpgebieden halen steeds minder winst uit grondexploitaties, hebben te maken met hogere kosten (slopen, herstructurering etc.) en krijgen daarbij net als alle andere gemeenten de komende tijd te maken met bezuinigingen. Veel van de gemeenten in de onderzochte regio's zijn of onlangs heringedeeld, staan onder curatele of hebben jarenlang onder curatele gestaan. In dit verband kan dus gesteld worden dat niet krimp op zichzelf, maar de opsomming van de negatieve gevolgen van krimp de aanleiding vormen voor regionale samenwerking. Men is uit nut en noodzaak 'gedwongen' om met elkaar samen te werken.

In dit verband is het interessant dat men in de Achterhoek spreekt over (financiële) beloningen dan over straffen. Er dient een compensatieregeling te worden opgesteld, waarin gemeenten die anticiperend op krimp werken, en zich dus aan de gemaakte afspraken houden, recht hebben op een financiële vergoeding. Een dergelijk financieel fonds heeft in Parkstad Limburg een eerste vorm gekregen. Het is de bedoeling dat door samenwerking met andere overheden en partijen het regiofonds verveelvoudigd worden. Gelden van het Rijk en van Europa zullen vanuit het fonds cofinanciering krijgen. Het regiofonds is niet alleen een financieringsbron maar staat ook voor een wijze van aanpak. De is enige manier om de gevolgen van de demografische ontwikkeling adequaat te kunnen aanpakken, is door middel van een integrale meerjarig programmatische benadering op regionaal niveau. Een breed inzetbaar fonds met een structurele voeding is daarbij noodzakelijk.

Door de toegenomen afhankelijkheid van gemeenten (financieel en door de krimpopgave) lijkt de noodzaak voor het hebben van een strafsysteem af te nemen. Gemeenten hebben een sterkere focus op elkaar en zijn daarbij vaak niet bij machte om tegen de regionale besluitvorming in te gaan. Niettemin dienen er in Parkstad consequenties geformuleerd te worden welke van toepassing kunnen zijn op gemeenten die hun afspraken niet naar behoren na komen. Een goed voorbeeld is in dit geval de gemeente Simpelveld. Volgens de envelop moeten zij de komende tien jaar ongeveer 600 woningen slopen. Echter ontbreken zowel het instrumentarium als de financiële middelen (Simpelveld stond tot 2008 onder curatele), waardoor een dergelijke opgave vrijwel onuitvoerbaar is. De woningvoorraad in de gemeente Simpelveld bestaat voor een groot deel uit particuliere woningen en zijn in tegenstelling tot sociale huurwoningen in het stedelijke gebied minder makkelijk te slopen. Desondanks heeft de gemeente Simpelveld de Herstructureringsvisie ondertekend en dus ingestemd met het strategische plan. De voorgeschreven aantallen lijken dus echter niet gehaald te worden. De consequenties zijn niet bekend en de gemeente kijkt vooralsnog de kat uit de boom. Een dergelijke ontwikkeling bevorderd niet de eenheid tussen de gemeenten en kan zelfs tot verdeeldheid leiden.

Net als in de andere regio's kent ook Parkstad Limburg als gezegd geen strafsysteem. Niettemin is de beoordeling van dit ontwerpprincipe op een drie beoordeeld. Hier zijn verschillende redenen voor. Ten eerste is Parkstad Limburg een Wgr-plus regio. Hetgeen weliswaar niet betekent dat de Regio een uitgebreid instrumentarium heeft waarmee ze gemeenten kunnen 'straffen', maar wel dat ze meer bevoegdheden hebben ten opzichte van de overige regio's; gemeenten hebben bevoegdheden aan de regio afgestaan. Daar komt bij dat in de vorm van het Pact de Regio ook meer uitvoerende taken op zich heeft genomen. Ten tweede is Parkstad Limburg al verder in haar aanpak omtrent krimp. Zij hebben reeds de vertaalslag van strategische plannen naar concrete plannen gemaakt. Tot slot is men ook al actief bezig om een regionaal krimpfonds op te zetten.

Allemaal maatregelen die het hebben van een strafsysteem of overbodig maken of deels opvangen.

*Oordeel*

| **5. Strafsysteem** |
|---|

| **Niet - Volledig** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |

### *6. Sociale Infrastructuur*

De krimpopgave in Parkstad Limburg vertaald zich als gezegd vooralsnog voornamelijk in het stedelijke gebied. De Regio Parkstad geeft aan dat de sloop- en transformatieopgave in het stedelijke gebied betrekking heeft op een gebied zo groot als Kerkrade. Uit het rapport van het Topteam komt naar voren dat, ondanks dat de denkomslag van de groei- naar het krimpgedachte reeds is gemaakt, het besef van de omvang van de opgave bij veel gemeenten nog onvoldoende is doorgedrongen.

> Om de problemen op de woningmarkt aan te pakken, is naast een samenhangende visie ook organiserend vermogen nodig. Partijen geven aan dat dit momenteel onvoldoende aanwezig is. Deze *zeggenschap is verdeeld* over zeven gemeenten en elf woningcorporaties. *Sommigen ondernemen actie, anderen zijn afwachtend*. Dit heeft tot gevolg dat de nadruk ligt op *lokale oplossingen*, met als mogelijk resultaat een onsamenhangende regionale woningmarkt. Bovendien worden de baten en lasten niet eerlijk verdeeld over de verschillende gemeenten. Dat bevordert het aannemen van een afwachtende houding (want "wie beweegt betaalt"). (Topteam Krimp, 2009, p. 19)

Bovenstaand citaat geeft de verdeeldheid van de gemeenten binnen Parkstad weer. Niet alleen wat betreft de vier stedelijke gemeenten en de vier landelijke, maar ook tussen de vier stedelijke gemeenten onderling. Waar in bijvoorbeeld de Eemsdelta Delfzijl de enige gemeente is met een duidelijke stedelijke opgave, blijkt uit de transformatieopgave en daaraan gekoppelde wijkenaanpak, dat in Parkstad dit er vier zijn. Dit betekent dat er vier stedelijke gemeenten zijn welke allemaal te maken hebben met dure herstructureringsopgaven, hetgeen verdeeldheid in de hand werkt. Op de eerste plaats omdat de individuele gemeenten nog altijd moeite hebben om over hun eigen grenzen heen te kijken. De steden zijn, anders dan de plattelandsgemeenten in bijvoorbeeld de Achterhoek, op het gebied van wonen en voorzieningen niet direct afhankelijk van de regio. Een gemeente als Kerkrade heeft zich lange tijd zelf kunnen redden. Op de tweede plaats, in het verlengde van het eerste punt, ontbreekt in Parkstad Limburg de interne focus op elkaar. Naast de relatie tussen de stedelijke gemeenten heeft dit ook betrekking op de relatie met de landelijke gemeenten. Waar in de Achterhoek voor vrijwel alle gemeenten Doetinchem de centrale centrumgemeente is, ontbreekt dergelijke centrale focus in Parkstad Limburg. Hoewel Heerlen als het centrum van Parkstad wordt gezien, podium voor culturele activiteiten, motor voor de economie en kristallisatiepunt voor hoogstedelijk wonen en belangrijk kernthema in het regionaal actieplan, hebben lang niet alle gemeenten binnen Parkstad een focus op dit centrum (Regioprogramma Stadsregio Parkstad Limuburg,2010). Inwoners van Onderbanken en Schinnen doen voor alledaagse activiteiten en voorzieningen eerder een beroep op het stedelijke gebied Sittard-Geleen en veel inwoners van Nuth en Voerendaal neigen eerder naar de stad Maastricht dan naar het centrum van Heerlen. Inwoners van Brunssum en Kerkrade trekken enkel voor echte hoogstedelijke voorzieningen, als theaters, bioscopen en een uitgebreider winkelaanbod, naar Heerlen. Dit betekent dat de zogenaamde 'mal-

contramal gedachte' niet één op één van toepassing is op Parkstad Limburg. Waar in de Eemsdelta Eemsmond en Loppersum een duidelijke focus hebben op Appingedam en Delfzijl en voor de hoogstedelijke activiteiten op Groningen, is deze in Parkstad in veel mindere mate aanwezig.

Naast de verdeelde focus van de inwoners in Parkstad, wisselt ook per beleidsthema de samenwerking tussen gemeenten. Zo werken de gemeenten Onderbanken, Brunssum en Landgraaf op sociaal vlak intensief met elkaar samen. Een ander opvallend samenwerkingsverband is De Gemeenschappelijke Belasting- en RegistratieDienst, kortweg GBRD genaamd. Het GBRD is een samenwerkingsverband van zes gemeenten uit Parkstad Limburg, te weten Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal. De GBRD is een uitvoeringsorganisatie binnen de gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg ten behoeve van de bovengenoemde gemeenten. De deelnemende gemeenten hebben aan de GBRD alle taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden opgedragen die te maken hebben met de heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen en de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ). De kracht van de samenwerking zit in het feit dat de bevoegdheden die de gemeenteraden hebben om belastingbeleid, tarieven en verordeningen vast te stellen, geheel in stand blijft. Alleen de uitvoering is aan de GBRD opgedragen waarbij in een dienstverleningsovereenkomst precies is vastgelegd welke producten en diensten van welke kwaliteit met welke omvang binnen welk tijdvak geleverd moeten worden en uiteraard tegen welke kosten. Dus enerzijds bepaalt de deelnemende gemeente geheel zelfstandig haar beleid en anderzijds kan ze dit laten uitvoeren door een professionele organisatie met de voordelen van schaalvergroting. De voordelen komen tot uiting in lagere kosten voor de uitvoering, hogere expertise, continuïteit, verhoging effectiviteit en uiteindelijk ook verbetering van de dienstverlening.

Naast het gegeven dat niet alle acht de gemeenten in Parkstad deel uit maken van de GBRD is ook de invloed van de lokale gemeenteraden opvallend. Waar men immers in de vorm van de wgr-plusregeling steeds meer taken en bevoegdheden aan de regio overhevelt, blijft in bovenstaand samenwerkingsverband de invloed van de eigen gemeenteraden maximaal.

Ondanks de gebrekkige regionale focus en de specifieke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden werken de gemeenten in Parkstad Limburg wel in wgr-plusverband samen. De meest vergaande samenwerkingsvorm in Nederland. Dit samenwerkingsverband lijkt echter, ondanks het feit dat het een initiatief van de gemeenten zelf is, niet zozeer vanuit een gezamenlijke identiteit ingegeven. Het gezamenlijke motief wordt in dit verband bepaald door de regionale krimpopgave. Krimp vormt de leidende factor in het regioprogramma, een uitvoerend rapport waarin de pijlers herstructurering en economische structuurversterking en de vijf kernthema's van de strategische agenda samenkomen. Men stelt in dit verband dat de reeds geïntensiveerde samenwerking de sociale infrastructuur wel heeft versterkt. Op ambtelijk niveau werken veel gemeenten al vele malen intensiever en op meerdere beleidsthema's samen dan enkele jaren geleden. Op politiek bestuurlijk vlak vormen de verschillende belangen en opgaven echter voor veel gemeenten nog een drempel tot een verdergaande sociale infrastructuur tussen gemeenten.

*Oordeel*

**6. Sociale infrastructuur**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *7. Mogelijkheid tot zelforganisatie*

De mogelijkheid tot regionale zelforganisatie in Parkstad Limburg is als goed beoordeeld. Dit komt met name door de rol en positie van de provincie Limburg. In tegenstelling tot de provincie Groningen heeft de provincie Limburg niet direct een leidende of sturende functie. De provincie heeft met name een proactief ondersteunende rol en probeert Parkstad met name in financiële zin bij te staan.

Op 15 november 2005 hebben de raden van de Parkstad gemeenten de beslissing genomen om als regio een verzoek in te dienen bij de provincie om de Wgr-plus status te verwerven. In 2006 heeft Parkstad Limburg officieel de Wgr-plus status gekregen. Daarmee is het de enige regio die buiten de oorspronkelijke kaderwetgebieden een Wgr-plus status heeft weten te verwerven. De overwegingen daarachter waren dat er in deze regio sprake was van een verbrokkeld en weinig slagvaardig bestuur, dat echter wel voor ingrijpende maatschappelijke uitdagingen stond. In dat kader werd met name de daling in de bevolkingsaantallen genoemd, met consequenties voor de werkgelegenheid, de voorzieningen en de woningvoorraad. De verplichtende samenwerking in Wgr-plusverband onderstreepte de bereidheid van de betrokken gemeenten om deze uitdagingen gezamenlijk en in nauwe samenwerking aan te gaan. Deze urgentie en de bereidheid van de gemeenten om deze uitdagingen in nauwe samenwerking aan te gaan werd tevens erkend en gesteund door de provincie, die instemde met de vorming van deze Wgr-plusregio. Hoewel het Kabinet bij de behandeling van de Wijzigingswet Wgr-plus aan heeft gegeven dat een lappendeken aan nieuwe Wgr-plusregio's ongewenst is, was het eveneens bereid om gezien de urgentie van de problematiek in te stemmen met een 'plusstatus' voor Parkstad-Limburg. Wel kent Parkstad Limburg een ander takenpakket. Deze regio wordt niet genoemd in de Wet BDU en deze wet wordt evenmin aangepast, zodat de regio niet, op een gelijk niveau als de provincie, verantwoordelijk wordt voor een integraal verkeer- en vervoersbeleid. Begin 2005 is de Wet brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer in werking getreden. Een doeluitkering is een financiële bijdrage van het Rijk aan een gemeente, provincie of stadsregio die bestemd is voor een ruim omschreven doel. De BDU voor verkeer en vervoer bundelt een groot aantal uitkeringen op het gebied van verkeer en vervoer. De BDU-gelden zijn onder andere bestemd voor de exploitatie van het openbaar vervoer, investeringen in infrastructuur en het bevorderen van de verkeersveiligheid. Het organiseren van het vervoer in de regio blijft in Parkstad dus een provinciale bevoegdheid. Daarmee loopt Parkstad niet alleen veel financiële middelen mis, maar is het ook lastiger om beleidsterreinen als infrastructuur en ruimtelijke ordening te koppelen.

De vorming van een nieuwe plusregio gaat, mits aan de in hoofdstuk drie genoemde voorwaarden is voldaan, als volgt (Ministerie van BZK, 2010) :

- Een *meerderheid* van betrokken gemeenten verzoekt de Provincie alle gemeenten uit te nodigen tot het vormen van een plusregio volgens de regels van de wet gemeenschappelijke regelingen.
- De Provincie toetst of er een plusregio nodig is voor de ruimtelijke afstemming over volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen.
- Als dat het geval is nodigt de Provincie alle gemeenten uit binnen een half jaar samen een nieuwe plusregio te vormen. *Gemeenten kunnen gedwongen worden deel te nemen.* De Provincie en het ministerie van BZK moeten worden bericht als een plusregio is gevormd.

Opvallend aan bovenstaand stappenplan is dat gemeenten gedwongen kunnen worden deel te nemen aan het samenwerkingsverband en dat een meerderheid van de betrokken gemeenten voldoende is om de provincie te benaderen tot een plusregio over te gaan. Saillant detail in dit verband is het verschil in de financiële bijdrage per gemeente. In alle andere Wgr-plusregio's hebben alle gemeenten een even grote bijdrage per inwoner maar in Parkstad is dit niet het geval. Zo geeft Heerlen de grootste bijdrage met € 17, 12 en Voerendaal de kleinste met €10,90. In onderstaande tabel is het gemiddelde weergegeven.

| **Wgr-regio** | **Aantal gemeenten** | **Aantal inwoners** | **Uitgaven** | **Jaarlijks bijdrage per inwoner** |
|---|---|---|---|---|
| Stadsregio Amsterdam | 16 | 1.391.247 | € 768.998.200 | € 2.20 |
| Stadsregio Rotterdam | 16 | 1.186.011 | € 614.523.034 | € 4.99 |
| Stadsgewest Haaglanden | 9 | 1.008.348 | € 535.300.100 | € 5.60 |
| BRU | 9 | 611.867 | € 90.692.000 | € 3.55 |
| SRE | 21 | 732.793 | € 122.319.000 | € 5.77 |
| Stadsregio Arnhem-Nijmegen | 20 | 728.443 | € 110.982.268 | € 3.15 |
| Regio Twente | 14 | 623.613 | € 51.800.000 | € 2.19 |
| Parkstad Limburg | 8 | 253.383 | € 12.434.000 | € 13. 30 |

Tabel 6.7: Cijfers Wgr- plusregio's *(Ministerie van BZK, 2010)*

Het Parkstad Limburg fonds en daaraan gekoppelde regiofonds zijn de belangrijkste sturingsinstrumenten die de regio heeft om de uitvoering te stimuleren. Het Parkstad Limburg Fonds is het fonds dat gevuld wordt door de acht deelnemende gemeenten in het kader van de Wgr-plusregeling Parkstad Limburg. Onder de nieuwe regeling wordt de bijdrage van de gemeenten in drie stappen verdubbeld tot circa 7,4 miljoen euro per jaar in 2012. De uitvoering van het regioprogramma vraagt echter vele honderden miljoenen euro's. Deze middelen zullen door de overheid en derden (woningcorporaties, marktpartijen) moeten worden opgebracht. In de publieke sector zal ook veel meer geld beschikbaar moeten komen dan alleen uit het Parkstad Limburg Fonds. Daarom zal het PSL-Fonds vooral als cofinanciering gebruikt worden om andere publieke bijdragen los te maken. Het gaat om "geld met geld maken". De regiogelden worden verruimd met zogenaamde gelabelde gelden

uit de gemeentebegrotingen. Dit zijn middelen, die in de begroting van de Parkstad gemeenten zijn opgenomen voor projecten die direct aan het regioprogramma gekoppeld zijn. Deze gelabelde en ongelabelde gelden vormen het hart van het regiofonds. Het regiofonds is het totaal aan publieke middelen, dat beschikbaar is voor het realiseren van het regioprogramma. Door gelden van de provincie, het Rijk, Europa en de markt hier aan toe te voegen moeten de regiogelden verveelvoudigd worden. Er moet een "multiplier" optreden. Eén van de acties om deze multiplier te realiseren, is de regiodialoog. Op 22 februari 2010 is in dat kader een samenwerkingsovereenkomst met de provincie gesloten. In die overeenkomst stellen Regio en provincie ieder 25 miljoen euro beschikbaar om de strategische agenda uit te voeren. Daarnaast wordt gewerkt aan een convenant met het Rijk om een deel van de zogenaamde "van der Laan gelden" (31 miljoen voor krimpregio's) naar Parkstad te halen. BZK heeft door middel van een beperkte herverdeling binnen het gemeentefonds, ongeveer 20 miljoen beschikbaar gesteld voor krimpende gemeenten (de tijdelijke krimpmaatstaf). Hiervan zal ruim 5 miljoen bij de Parkstad gemeenten landen. Deze zouden eventueel ook kunnen worden ingezet voor het regioprogramma. De weg naar Europa is nog relatief weinig bewandeld. Door het aangaan van de EGTS (Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking) met de Städteregion Aachen en door gerichter aandacht te besteden aan subsidie en lobbytrajecten naar Brussel probeert Parkstad nadrukkelijker naar Europese middelen te zoeken. Al deze gelden moeten samen de voeding zijn van het regiofonds. Als we naar de middelen kijken die al (min of meer) zijn toegezegd en de middelen die verder beschikbaar zijn, moet voor dit regiofonds met uitsluitend publieke middelen, een omvang van circa 150 miljoen euro voor de komende vier jaar mogelijk zijn.

Zowel het Rijk als de provincie heeft, met name de laatste jaren, de samenwerking in Parkstad Limburg op actieve wijze gestimuleerd. Zowel financieel als in de vorm van een wettelijk kader. Opvallend is wel dat deze stimulering (mogelijkheid tot) om op regionaal niveau nadrukkelijker met elkaar samen te werken, met name door demografische krimp is ingegeven. Stond Parkstad Limburg namelijk niet voor 'ingrijpende maatschappelijke uitdagingen' – demografische krimp- dan was het nog niet zeker dat de regio de Wgr-plusstatus had gekregen.

*Oordeel*

**7. Mogelijkheid tot zelforganisatie**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### *8. Taakverdeling*

De Strategische Agenda Parkstad Limburg (2010) vormt de afbakening van het takenpakket van de Stadsregio Parkstad Limburg. De Strategische Agenda omvat vijf kernthema's , welke in het Regioprogramma in twee centrale pijlers: de Herstructurering en de Economische structuurversterking worden uitgewerkt.

| Pijlers Regioprogramma | 5 kernthema's Strategische Agenda |
|---|---|
| Pijler 1: Herstructurering | Kernthema: Herstructurering |
| Pijler 2: Economische structuurversterking | Kernthema: Parkstad Centrum |
| | Kernthema: Gebiedsontwikkeling Parkstadring |
| | Kernthema: Grensoverschrijdend Openbaar Vervoer |
| | Kernthema: Campus Avantis & Nieuwe Energie |

Tabel 6.8: Regioprogramma Parkstad Limburg *(Regioprogramma Stadsregio Parkstad Limburg, 2010)*

In verband met de Strategische Agenda heeft de Stadsregio Parkstad Limburg het volgende doel (Pact van Parkstad, 2010):

a- Op basis van de Strategische Agenda een economische structuurversterking alsmede een transformatie als gevolg van demografische ontwikkelingen te realiseren;

b- Een bijdrage te leveren aan de evenwichtige ontwikkeling van het samenwerkingsverband als geheel, mede in verhouding tot zijn omgeving, zowel in regionaal, nationaal - als internationaal verband;

c- Een organisatie te bieden waarbinnen uitvoering van gemeenschappelijke taken op nader te bepalen terreinen kunnen worden gefaciliteerd.

Ter verwezenlijking van de doelstelling heeft de Stadsregio Parkstad Limburg tot taak (Pact van Parkstad, 2010):

a- Het op basis van de strategische agenda (doen) opstellen en uitvoeren van het meerjarig Regioprogramma;

b- Het (doen) coördineren van gemeentelijk beleid c.q. het voeren van de regie van de beleidsvoorbereiding voor de deelnemende gemeenten bij regionale belangen en ontwikkelingen

c- Het bieden van een platformfunctie, waarop bestuurders en ambtenaren elkaar ontmoeten c.q. met elkaar overleg plegen

d- De Stadsregio kan deelnemen aan grensoverschrijdende samenwerking.

Het is duidelijk dat de Strategische Agenda met name betrekking heeft op de ruimtelijk - economische ontwikkeling van Parkstad. Sectoren als zorg, cultuur, welzijn en arbeidsmarkt zijn slechts beperkt meegenomen. Opvallend is verder dat Parkstad Limburg niet langer enkel een regiefunctie (beleidsorganisatie) heeft, maar ook uitvoerende macht. Het Pact van Parkstad vormt het kader waarin de rol van de onafhankelijke voorzitter en de Stadsregio Parkstad is opgenomen. Duidelijk is dat de slagkracht van de regio door het Pact versterkt wordt. Echter moet hier worden opgemerkt dat de uitwerking van deze dubbel rol in de praktijk nog nauwelijks is toegepast. Waar voorheen de taakverdeling tussen de gemeenten en de regionale vertegenwoordiging, weliswaar niet overal even soepel verliep, was deze voor alle partijen wel duidelijk. De regio was een beleidsorganisatie, die overeenstemming tussen gemeenten nastreefden en regionale planvorming naar een hoger niveau

kon brengen. Dit behoort nu nog steeds tot één van de hoofdtaken van de regio, echter is hier nu als gezegd ook de uitvoerende taak bijgekomen. En het is deze laatste taak, of beter gezegd de invulling hiervan, die bij veel gemeenten nog niet even duidelijk is. Waar voorheen de discussie bij gemeenten ging over de beleidsmatige speelruimte om regionaal overeengekomen programma's ter uitvoering te brengen, is het nu de vraag welke rol voor de gemeente is weggelegd. Wat is de impact van een uitvoerende regio? Wat is de positie/ macht van de onafhankelijke voorzitter? De antwoorden op deze vragen zijn vooralsnog niet helder

*"De verhouding tussen de uitvoeringsorganisatie en de samenwerkende gemeenten in Parkstad Limburg met betrekking tot bevoegdheden en verantwoordelijkheden bijvoorbeeld met betrekking tot het daadwerkelijk uitgeven van concessies aan concessiehouders (corporaties en overige marktpartijen) en het besturen en beheren van het herstructureringsproces, zal in de komende periode nader worden uitgewerkt"* (Regiodialoog Parkstad Limburg, 2009, p. 45).

Onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) hadden de stadsregio's geen instrumenten voor de feitelijke uitvoering van het regionaal ruimtelijk beleid en hoewel het er op leek dat deze regio's met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) wél meer taken en bevoegdheden zouden krijgen, is uiteindelijk echter besloten bij de bespreking van de nieuwe Wro het hoofdstuk over de wgr leeg te laten; dit betekent dat provinciale en gemeentelijke bevoegdheden (dwingend, represailles) op het gebied van ruimtelijke ordening niet kunnen worden overgedragen aan het regiobestuur. Ondanks het 'lege hoofdstuk' in de Wro, is er in Parkstad echter voor gekozen om de structuurvisie, vanwege efficiëntie, bij de regio onder te brengen. Omdat Parkstad Limburg, anders dan de gemeenten en de provincie geen taken en bevoegdheden op van de Wro heeft (de regio kan niet terugvallen op de wettelijke bevoegdheden van de Wro, maar heeft wel taken en bevoegdheden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen) is samenwerking en afstemming tussen gemeenten, regio en provincie essentieel om de in de intergemeentelijke structuurvisie aangegeven gewenste regionale ontwikkelingen van de grond te krijgen. Daarmee is de regio dus 'mede' proceseigenaar. In dit verband zijn in het verleden ook al het regionaal verkeers- en vervoersplan, de woonvisie, de kadernota economie en de herstructureringsvisie door de regio gevoegelijk vastgesteld. Deze plannen bevatten de uitgangspunten voor het op deze terreinen te voeren beleid, hiermee is de regio dus kaderstellend en niet alleen, zoals in bijvoorbeeld Oost-Groningen leidend.

*Oordeel*

**8. Taakverdeling**

| Niet - Volledig | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### 6.4.1 Conclusie Parkstad Limburg

Medio jaren negentig werd duidelijk dat Parkstad Limburg als eerste regio snel met een betekenisvolle mate van bevolkingsdaling te maken zou gaan krijgen. De politiek-bestuurlijke reactie had de kenmerken van het zogeheten 'rouwproces': ontkennen en wegwuiven, opstandigheid en verzet. De twee andere karakteristieke kenmerken, te weten die van acceptatie en berusting, alertheid en actie kwamen echter pas veel later. Langzaam drong het besef door dat de gevolgen van de structurele bevolkingsdaling, met name in de stedelijke gemeenten van de regio, niet met succes op lokaal niveau konden worden bestreden.

| | Case: | Parkstad Limburg | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Oordeel: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Onderzoekselement | 1. Samenwerkingsgebied | | | x | | |
| | 2. Regionale afstemming | | | | x | |
| | 3. Vertegenwoordiging | | | | | x |
| | 4. Gemeentelijke inspraak | | | x | | |
| | 5. Strafsysteem | | | x | | |
| | 6. Sociale infrastructuur | | | x | | |
| | 7. Mogelijkheid zelforganisatie | | | | | x |
| | 8. Taakverdeling | | | | x | |

Tabel 6.9: Overzichtstabel Parkstad Limburg

Reeds in 1962 hadden de gemeenten in de voormalige Oostelijke Mijnstreek besloten om de handen ineen te slaan in de vorm van de gemeenschappelijke regeling 'Stadsgewest Oostelijk Mijngebied', die in 1999 werd omgedoopt in 'Parkstad Limburg'. Een wezenlijke inhoudelijke verandering kwam in 2006 tot stand, toen Parkstad Limburg werd opgenomen in het register van Wgr-plusregio's. De effecten van bevolkingsdaling op alle terreinen van het economische en maatschappelijke leven vereisten immers een steeds hechtere samenwerking. Demografische krimp (motief) vormt in dit verband dus de aanleiding van een intensievere samenwerking. Sinds de benoeming tot Wgr-plusregio behartigt Parkstad onder andere de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten op het terrein van: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, bouwen en economische ontwikkeling.

Parkstad Limburg heeft anders dan de overige onderzochte regio's al in 2006 initiatieven genomen om de – moeilijk te beïnvloeden woningmarkt- in de richting van een groeisituatie naar een nieuwe (krimp)balans te brengen. In 2006 werd in de vorm van de regionale woonvisie een eerste aanzet gedaan. De volgende stap werd in 2009 gezet. In dat jaar werd gezamenlijk de 'Herstructureringsvisie voor de Woningvoorraad' voor de periode na 2010 opgesteld. In deze visie wordt het duidelijk waar en op welke wijze de kwantitatieve en kwalitatieve veranderingsopgave plaats dient te vinden. De visie brengt sloop, herstructurering en nieuwbouw met elkaar in verband. De status van deze Herstructureringsvisie is die van kaderstellend beleidsdocument voor het thema wonen. Opvallend aan het strategische plan 'Herstructureringsvisie voor de Woningvoorraad' is dat het, in tegenstelling tot de plannen in de overige regio's, reeds vertaald is een uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma 'Naar een duurzaam vitale regio' (2010) is een programma met drie tijdshorizonten: 2040, 2020 en 2014. Zo 'pelt' Parkstad haar ambities voor 2040 af, via de strategische keuzes voor 2020, tot concrete programma's en projecten die tot 2014 worden opgepakt. De cobinatie van een beleids- en uivoeringsorganisatie dient de regio meer slagkracht te geven. Met name de aanwijzing van een onafhankelijke voorzitter is hierbij essentieel.

Het is duidelijk dat Parkstad Limburg het meest vergevorderd is in haar aanpak omtrent demografische krimp. Niettemin moeten bij de zojuist beschreven aanpak enkele kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste wordt de realisatie van de transformatieopgave grotendeels door wijkgebonden herstructureringsprojecten bepaald, welke enkel betrekking hebben op de grotere steden in de regio. Het doel van de Limburgse Wijkenaanpak is om samen met betrokken partijen te komen tot een versnelling van de herstructureringsopgave en daarmee ook het leefbaarheidsvraagstuk in een krimpend gebied aan te pakken. In de praktijk kan deze aanpak worden gezien als het vervolg van een eerder gestarte herstructureringsopgave en is daardoor nauwelijks vernieuwend. Een ander opvallend punt in de beschreven aanpak heeft met name betrekking op de uitvoering van de Herstructureringsvisie. Het uitvoeringsprogramma spreekt slechts van 5.500 en niet van de 'strategische' 13.157 woningen die van de woningvoorraad onttrokken dienen te worden. Dit verschil wordt veroorzaakt door de onzekerheid omtrent het financiële arrangement dat gesloten moet worden (fonds). Het aantal te onttrekken woningen over een bepaalde periode, wordt enerzijds bepaald door de middelen in het fonds en de reikwijdte daarvan, anderzijds door de mogelijkheden die o.a. de rijksoverheid vormgeeft op het gebied van beleids- en financieringsstructuren. Ondanks het feit dat alle gemeenten de opgave in de vorm van de 'envelop', zoals opgenomen in de Herstructureringsvisie, hebben vastgesteld als kaderstellend, heeft de uitwerking van deze strategische visie, door deze financiële onzekerheid, als gezegd met name betrekking op het stedelijke gebied. Dit betekent dat de sloop en herstructureringsopgave van de kleinere gemeenten vooralsnog op de lange baan worden geschoven. Doordat de opgave wordt gekenmerkt door een groot aantal particuliere woningen, ontbreekt bij gemeentelijke bestuurders de kennis, het instrumentarium en de middelen (financieel) om dergelijke opgaven ter hand te nemen. Het ontbreken van een gedeeld strafsysteem kan in dit verband tot verdeeldheid leiden. Er zijn immers geen consequenties verbonden aan het niet nakomen van de gemaakte afspraken.

Daarentegen stelt men dat noodzaak voor gemeenten om met elkaar samen te werken vergroot is waardoor een strafsysteem niet langer noodzakelijk is. Niet alleen omdat in de afgelopen vier jaar de gevolgen van krimp steeds nadrukkelijker aanwezig zijn, maar ook vanuit financiële noodzaak. Gemeenten in krimpgebieden halen steeds minder winst uit grondexploitaties, hebben te maken met hogere kosten (slopen, herstructurering etc.) en krijgen daarbij net als alle andere gemeenten de komende tijd te maken met bezuinigingen. Daar komt bij dat de regio's, in de vorm van rijksgelden (krimpgelden), sinds enkele jaren meer middelen toebedeeld krijgen (Regiofonds), hetgeen de regionale samenwerking voor gemeenten stimuleert. Kortom, men is uit nut en noodzaak 'gedwongen' om met elkaar samen te werken en het is daarbij ook (financieel) aantrekkelijker geworden voor gemeenten om op regionaal niveau tot elkaar te komen.

## 6.5 Bevindingen

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn de gekozen casegebieden aan de hand van de acht ontwerpprincipes van Ostrom geanalyseerd. Door middel van deze principes is niet alleen inzicht gekregen in de intergemeentelijke samenwerking tussen de betreffende krimpgemeenten, ook is met de ontwerpprincipes gepoogd om ordening en structuur aan te brengen bij de analyse. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de verschillen, overeenkomsten en patronen tussen de cases. Hierdoor worden keuzes en beweegredenen van Nederlandse krimpgemeenten omtrent de aanpak van krimp verklaarbaar en inzichtelijk. Deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen beschreven.

### 6.5.1 Overeenkomstige Tijdslijnen

Bij de bepaling van de krimpregio's die in dit onderzoek meegenomen zouden worden was een belangrijke voorwaarden dat deze sterk van elkaar zouden verschillen. Niet alleen wat betreft geografische ligging maar ook op het gebied van de (transitie) fase omtrent krimp. De veronderstelling hierbij was dat de regio's die al langer met demografische krimp kampen verder waren in het zogenaamde rouwproces, ontkennen en wegwuiven, opstandigheid en verzet, acceptatie en berusting, alertheid en actie. Na de casegebieden onderzocht te hebben blijkt echter dat deze veronderstelling slechts ten dele opgaat. Kijkend naar de tijdslijnen verschillen de regio's weliswaar wat betreft de 'kennismaking' met demografische krimp - Eemsdelta, Parkstad en ook Oost-Groningen hebben al langer met het verschijnsel te maken dan de Achterhoek-, maar wat betreft de vordering in het rouwproces, is deze in alle regio's sinds anderhalf tot twee jaar in een stroomversnelling geraakt. Ook in Parkstad, waar de eerste resultaten (visies, rapporten, etc.) weliswaar in 2006 verschenen is het verschijnsel pas in 2009 in de vorm van de herstructureringsvisie pas echt actief opgepakt. Deze onlangs gestarte stroomversnelling omtrent de intergemeentelijke aanpak van demografische krimp heeft verschillende redenen:

- De nut en noodzaak tot regionale samenwerking is de afgelopen twee jaar toegenomen. Gemeenten zijn nog meer met de 'pijn' –de negatieve gevolgen van demografische krimp- geconfronteerd dan voorheen. Daar komt bij dat gemeenten in financieel opzicht minder onafhankelijk van elkaar zijn dan in het verleden. Daar komt de financiële opgave door de crisis, bezuinigingen en de opgave van krimp nog bij. Gemeenten in krimpgebieden halen steeds minder winst uit grondexploitaties, hebben te maken met hogere kosten (slopen, herstructurering etc.) en krijgen daarbij net als alle andere gemeenten de komende tijd te maken met bezuinigingen. Veel van de gemeenten in de onderzochte regio's zijn of onlangs heringedeeld, staan onder curatele of hebben jarenlang onder curatele gestaan. In dit verband kan dus gesteld worden dat niet krimp op zichzelf, maar de opsomming van de negatieve

gevolgen van krimp de aanleiding vormen voor regionale samenwerking. Men is uit nut en noodzaak 'gedwongen' om met elkaar samen te werken.

- De agendering van het verschijnsel krimp is door het Rijk eigenlijk pas sinds twee jaar actief opgepakt. Waar de eerste rapporten over krimp (Van Dam e.a.) in 2006 verschenen, genoot het thema binnen de landelijke politiek en ook in de media nog minder aandacht. Op het praten over krimp heerste met name bij gemeentelijke bestuurders, tot twee jaar geleden een taboe. Doordat het thema in de landelijke politiek en media de afgelopen twee jaar actiever is opgepakt, zijn meer mensen bekend geraakt met het verschijnsel, hetgeen het voor gemeentelijke bestuurders makkelijker heeft gemaakt om over het verschijnsel te praten. Ondanks het feit dat veel bestuurders willen blijven groeien, is krimp en de daar aan gekoppelde aanpak –regionale samenwerking- wel meer bespreekbaar geworden.
- Naast de toegenomen nut en noodzaak tot regionale samenwerking worden gemeenten sinds twee jaar (begin 2009) pas actief gestimuleerd om krimp gezamenlijk op te pakken. Deze derde reden ligt in het verlengde voor de voorgaande. Door de toegenomen aandacht voor de krimpproblematiek binnen de landelijke politiek, zijn er namelijk gelden vrijgekomen om de negatieve gevolgen van krimp het hoofd te bieden. Om echter in aanmerking te komen voor deze gelden dienen er op regionaal niveau plannen ontwikkeld te worden, waarin de aanbevelingen en de sloop- en herstructureringsopgaven opgenomen zijn. Door het interbestuurlijk actieplan (november 2009) zijn/ worden gemeenten geprikkeld (financieel) om met elkaar samen te werken. De landelijke politiek stapt met dit beleid immers in de steeds groter wordende 'financiële gaten' van veel krimpgemeenten.

### 6.5.2 Strategische programma's

Als gezegd heeft de stroomversnelling geleid tot een flink aantal rapporten, visies en plannen om de krimp regionaal aan te pakken. Gesteund door het Rijk konden dergelijke intergemeentelijke plannen 'ineens' wel vorm krijgen. Opvallend is echter dat de reeds opgestelde visies allemaal als strategisch gezien kunnen worden. Dit betekent dat de plannen weliswaar kaderstellend zijn, maar nog nauwelijks vertaald zijn naar concrete uitvoeringsprogramma's. Parkstad Limburg vormt hier een uitzondering op. In deze regio zijn al enkele uitvoeringsprogramma's en zelfs projecten uitgewerkt. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat deze enkel betrekking hebben op het stedelijke gebied en in de lijn liggen van de enkele jaren geleden ingezette herstructureringsopgave. Het strategische karakter van de plannen kan deels worden verklaard door de onlangs gestarte stroomversnelling, aan de andere kant is het ook interessant om de 'prikkelende' vraag te stellen in hoeverre de gemaakte plannen ook daadwerkelijk in uitvoering kunnen worden gebracht. Het feit dat regionale samenwerking onlangs in een duidelijke stroomversnelling is geraakt en daarnaast ook gezamenlijk opgestelde visies heeft voortgebracht, werkt de veronderstelling dat deze enkel met het oog op de mogelijk beschikbare financiële middelen zijn gemaakt. Deze veronderstelling wordt versterkt door een analyse van deze strategische plannen en de moeizame vertaling naar concrete programma's. Zo is bijvoorbeeld in de

herstructureringsvisie van Parkstad besloten dat de gemeente Simpelveld de aankomende 10 jaar 600 woningen (veelal particulier) moet gaan slopen. Hier is geen plan van aanpak voor en het gemeentebestuur weet niet hoe ze een dergelijke opgave vorm moet geven en daarbij gaat de meeste aandacht in Parkstad uit naar het stedelijke gebied. De idee dat de aanpak van deze 600 woningen dus op de lange baan wordt geschoven is heel aannemelijk en zet tevens vraagtekens bij de waarde en betekenis van de visie. In de Eemsdelta dient het pact voor de Regio Eemsdelta aan de basis te staan voor het Woon- en Leefbaarheidplan. Dit plan moet een verdere financiële uitwerking en onderbouwing leveren van de gewenste aanpak van de krimp in de regio en vormt tevens de basis voor het maken van financiële afspraken met rijk en provincie. Op dit moment is men ook hier bezig met een vertaling van het Pact naar het Woon- en Leebaarheidsplan, een complex opgave en één van de lange adem, zo stelt men. Ook in de regio's Achterhoek en Oost-Groningen is vooralsnog enkel sprake van strategische plannen. Hoe sterk is de commitment aan het strategische plan daadwerkelijk? Immers; *The proof of the pudding is in the eating*.

### 6.5.3 Regiospecifieke identiteiten

Naast de bewustwording van het verschijnsel spelen ook regiospecifieke identiteiten –kenmerken- een belangrijke rol in de waardering van de intergemeentelijke samenwerking. Als gezegd vormt de toegenomen aandacht voor demografische krimp (zowel financieel, als uit nut en noodzaak) de voornaamste dat veel regio's de afgelopen jaren (1,5- 2) het thema actief en regionaal hebben opgepakt. Enerzijds vormt dit een mogelijke verklaring voor het feit dat de Achterhoek, in tegenstelling tot de overige regio's het thema zo vroegtijdig heeft opgepakt. De overige onderzochte krimpregio's hebben immers wat betreft de aanpak van krimp het wiel uit moeten vinden. Zij moesten zelfstandig- de bewustwording omtrent het verschijnsel was nihil en ook was er geen steun vanuit de landelijke politiek- een aanpak formuleren. Anderzijds kent de regionale samenwerking in de Achterhoek een langere geschiedenis en hebben de betreffende gemeenten een specifiekere focus op elkaar. Het is immers zo dat de gemeenten in de Achterhoek in tegenstelling tot de gemeenten in bijvoorbeeld de regio's Oost-Groningen en de Eemsdelta al een langere tijd opgaven en kansen regionaal oppakken. Krimp vormt voor hen een nieuwe opgave, zij het een bijzonder pijnlijke en complexe, maar men is ook hier voornemens om deze regionaal op te pakken. Oost-Groningen daarentegen heeft al een langere tijd te maken met krimp en is wat betreft de aanpak minder ver dan de Achterhoek. Deze verschillen worden met name bepaald door de specifieke identiteiten en kenmerken van de regio.

In dit verband kunnen de begrippen 'commitment' en 'eigen belang' per regio anders gedefinieerd worden. Een veel gehoorde reden voor de gebrekkige regionale samenwerking was immers het gebrek aan regionaal commitment en de drang om als gemeente voor eigen gewin te kiezen. Deze begrippen zijn echter met name van toepassing op die regio's die op het gebied van regionale samenwerking een beperkt verleden hebben of een gezamenlijke focus missen. Dit betekent dat deze

twee begrippen niet alleen betrekking hebben op de intergemeentelijke samenwerking omtrent de aanpak van krimp maar op regionale samenwerking in het algemeen.

Omdat de gemeenten in de Achterhoek zich vanuit de regio willen profileren hebben de gemeenten een gezamenlijke focus; de woon-,werk- en leefomgeving van de regio Achterhoek versterken. Natuurlijk willen sommigen gemeenten harder dan de andere groeien, maar over het algemeen is het besef er dat de gemeenten deel uit maken van de identiteit Achterhoek. Dit betekent ook dat wanneer enkele gemeenten met een negatieve ontwikkeling, als demografische krimp, te maken krijgen, de overige hen in naam van de regio, bij moeten staan. Kijkend naar de overige samenwerkingsverbanden – in Eemsdelta de start ervan en in Parkstad Limburg de intensivering- wordt het duidelijk dat deze in grote mate door krimp is ingegeven. Parkstad Limburg heeft weliswaar vanuit de eigen gemeenteraden gekozen voor een Wgr-plusstatus, maar de negatieve gevolgen van demografische krimp lagen hier aan ten grondslag. De samenwerking stelde voor die tijd vele malen minder voor en was in dit verband zeker niet kaderstellend. De stedelijke identiteit en de geografische (netwerk) ligging speelt hierbij een centrale rol. Waar in de Achterhoek de focus op elkaar en Doetinchem ligt (commitment), is deze focus in Limburg verdeeld over meerdere stedelijke agglomeraties. In de Eemsdelta vormde krimp als gezegd voor de provincie de aanleiding om gemeenten, zij het in een Stuurgroep, regionaal te organiseren.

Tot slot is het opvallend dat het regionale eenheidsgevoel zich laat vertalen naar de sociale infrastructuur en dat een goede sociale infrastructuur op haar beurt, volgens de mini-enquêtes, weer een belangrijke basis vormt voor regionale samenwerking. Dit principe omhelst zelfs een vicieuze redenering. Een regionaal eenheidsgevoel leidt tot een betere sociale infrastructuur, de sociale infrastructuur draagt bij aan een betere regionale samenwerking en regionale samenwerking leidt tot slot weer tot een versterkt eenheidsgevoel.

### 6.5.4 De rol en positie van betrokken overheden

In het verlengde van het voorgaande punt is het opvallend dat in de onderzochte regio's de rol van de betrokken overheden, gemeenten, de regio (geen officiële bestuurslaag) en provincies sterk van elkaar verschillen. De houding van de gemeenten en de rol van de provincie en regio staat hierbij centraal. Waar in Parkstad Limburg de krimpproblematiek en de aanpak hiervan met name door de gemeente Heerlen wordt getrokken, is deze in de overige regio's met name door de provincie ingegeven. Het was de provincie Gelderland die de negatieve gevolgen van de betreffende demografische ontwikkelingen in de Achterhoek aankaartte. Opvallend hierbij is wel dat de vervolgstappen met name door de gemeenten zelf werden uitgevoerd. In Parkstad Limburg koos men ervoor om de Stadsregio het thema actief op te laten pakken. De provincie Limburg heeft in dit verband enkel de samenwerking gestimuleerd en waar kon ondersteund. Het vormde in tegenstelling tot de overige provincies dus niet de initiatiefnemer om de gemeenten regionaal te organiseren. Deels natuurlijk omdat de gemeenten al regionaal vertegenwoordigd waren, maar ook wat betreft de intensivering van de samenwerking in de vorm van de Wgr-status, werd de provincie gezien als

partner en niet zozeer als initiatiefnemer. In Oost-Groningen nemen de gemeenten een afwachtende houding aan en laten ze zich daar met name door de provincie Groningen sturen. In dit verband is de provincie in Groningen de sturende factor achter de samenwerkingsverbanden en is er op regionaal niveau, zowel in de Eemsdelta als in Oost-Groningen nauwelijks een organisatie voor handen. De reden hiervoor is in de Eemsdelta terug te voeren op het feit dat het hier maar vier gemeenten betreft en een praktische 'stuurgroep' hier meer uitkomst biedt. In Oost-Groningen vormt als gezegd ook de provincie de sturende actor, enkel vindt de verder vertaling hier, zeker nu de Streekraad wordt opgeheven, op subregionaal niveau plaats.

Opvallend in de Achterhoek is verder dat ondanks de duidelijke verhouding provincie, regio en gemeenten, de taakverdeling nog veelal door elkaar loopt. Dit heeft zich bijvoorbeeld vertaald naar de verschillende gepubliceerde prognoses. Doordat zowel de provincie als de gemeenten verschillende methodieken hebben gebruikt om de demografische trends te berekenen zijn de opgestelde rapporten op uiteenlopende resultaten gebaseerd.

## 6.6 Conclusies Casestudy

Waar in de vorige paragraaf de belangrijkste algemene bevindingen werden besproken, geeft deze paragraaf een beschrijving van de conclusies die met betrekking tot de acht ontwerpprincipes van Ostrom gemaakt kunnen worden. In hoeverre blijken de principe's van Ostrom een geschikt raamwerk te vormen om de samenwerking tussen krimpgemeenten verder uit te diepen? De basis voor deze veronderstelling lag immers in het feit dat de ideeën van Ostrom in grote mate gebaseerd zijn op speltheoretische opvattingen. Begrippen als 'vertrouwen', 'eigen gewin', 'freeriding' en 'concurrentie' typeren de situatie van krimpgemeenten. De wetenschap die zich expliciet met dergelijke begrippen bezig houdt is de wetenschap van de speltheorieën. Een wetenschap waarbij de beslissingen van mensen en de manier hoe dat hier op gereageerd wordt centraal staat. Ostrom probeert met haar raamwerk van principes een praktische oplossing van de speltheoretische dilemma's aan te reiken. Allereerst zullen de acht principes kort besproken worden, waarna een algemene conclusie omtrent de theorie van Ostrom en de toepassing ervan op dit onderzoek zal volgen.

### 6.6.1 Beoordeling onderzoekselementen

In tabel 6.10 wordt een overzicht gegeven van de beoordeling van de verschillende ontwerpprincipes. De verschillen in beoordeling zullen nader worden toegelicht.

| | Case: | Eemsdelta | | | | | Oost-Groningen | | | | | Achterhoek | | | | | Parkstad-Limburg | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Oordeel: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Onderzoekselement | 1. Samenwerkingsgebied | | | | x | | | | x | | | | | | x | | | | x | | |
| | 2. Regionale afstemming | | | | x | | | | x | | | | | | x | | | | | x | |
| | 3. Vertegenwoordiging | | | x | | | | x | | | | | | | x | | | | | | x |
| | 4. Gemeentelijke inspraak | | | | x | | | | | x | | | | | | x | | | x | | |
| | 5. Strafsysteem | | x | | | | x | | | | | | x | | | | | | x | | |
| | 6. Sociale infrastructuur | | | x | | | | x | | | | | | | | x | | | x | | |
| | 7. Mogelijkheid zelforganisatie | | | | x | | | | | x | | | | | x | | | | | | x |
| | 8. Taakverdeling | | | x | | | | | x | | | | | x | | | | | | x | |

Tabel 6.10: Overzichtstabel ontwerpprincipes in krimpregio's

*Afbakening Samenwerkingsgebied*

'De grenzen van de gemeenschappelijke hulpbron en van de groep gebruikers moeten duidelijk zijn aangegeven. Het principe valt dus uiteen in twee elementen, de afbakening van de hulpbron en die van de gebruikers. 'Bij de operationalisering van dit ontwerpprincipe naar de situatie van krimpgemeenten, zijn 'grenzen van de gemeenschappelijke hulpbron' vertaald naar de 'afbakening van het samenwerkingsgebied'. Welke gemeenten vallen wel en welke gemeenten vallen niet onder het regionale samenwerkingsverband? Het eerste principe, de afbakening van het samenwerkingsgebied was in vrijwel iedere regio duidelijk aangegeven. Op basis van het verleden, regiospecifieke kenmerken of geografische ligging zijn regio's ingedeeld. Iedere gemeente weet ook van welke regio –samenwerkingsgebied- ze deel uitmaken. De afbakening van de gebruikers – de gemeenten- waar de samenwerking binnen de regio betrekking op zou moeten hebben, was niet in alle regio's even duidelijk. Zo maken sommige gemeenten wel uit van de regio maar niet van het samenwerkingsverband. Dit betekent dat de regio niet synoniem staat het samenwerkingsverband, een veronderstelling die in het werk van Ostrom wel leidend is. Met name de gezamenlijke focus, de combinatie van samenwerking en de afbakening van de regio, waren leidend in de beoordeling van dit eerste ontwerpprincipe. In Oost-Groningen en Parkstad vielen de beoordelingen lager uit omdat het samenwerkingsverband en de afbakening van het gebied niet eenduidig waren, respectievelijk een sterke regionale focus ontbrak. Dit laatste kwam met name doordat het gebied deel uit maakt van een groter –internationaal- netwerk waardoor het regionaal samenwerkingsverband voor sommige gemeenten ondergeschikt was aan overige samenwerkingsverbanden.

*Regionale Afstemming*

Het tweede principe, 'regels met betrekking tot gebruik en provisie dienen afgestemd te worden op lokale omstandigheden', vroeg om een specifieke vertaling. De mate waarin en de manier waarop krimpgemeenten namelijk uit de gezamenlijke bron –inwoners- exploiteren of putten dient op basis van bepaalde criteria te geschieden. Zo dienen er bij een goede samenwerking afspraken te zijn gemaakt tussen de krimpgemeenten onderling, over de verdeling van de uitbreidingsruimte voor nieuwe woningeenheden, voor sloop en herstructurering en voor een uitbreiding van het voorzieningenniveau. De vraag bij dit ontwerpprincipe was in hoeverre er een verdeling van de 'pijn' is gemaakt en waar deze op gebaseerd is?

De uiteindelijke beoordeling van dit ontwerpprincipe werd bepaald door een combinatie van deze twee factoren. Zo is het principe in de Achterhoek en in de Eemsdelta voldoende beoordeeld, omdat de afstemming in deze regio's, op basis van prognoses, kerntaken en beperking negatieve gevolgen is gebaseerd en deze ook reeds in planvorming is vastgelegd. De afstemming in Oost-Groningen had een competitief karakter hetgeen zich ook liet vertalen in de nog uit te voeren vertaling, deze was subregionaal. De beoordeling van het principe in Parkstad werd niet met een vijf (prima) beoordeeld omdat de gronden waarop de afstemming plaats had gevonden vrijwel enkel betrekking hadden op het stedelijke karakter, de centrumgemeente(n) kregen de meeste aandacht. Hoewel in deze regio de eerste aanzetten waren gedaan om de strategische plannen te concretiseren , bleek deze 'echte' verdeling van de pijn vooralsnog geen betrekking te hebben op de plattelandsgemeenten.

*Regionale Vertegenwoordiging*

Het derde ontwerpprincipe van Ostrom; 'via collectieve keuze mechanismen dienen actoren die betrokken zijn bij de gemeenschappelijke voorraad –inwoners- de kans te krijgen om te participeren in de besluitvorming; via directe of indirecte vertegenwoordiging'. Dit principe is één op één vertaald naar de situatie van krimpgemeenten. Naast de begrenzing (1) en regionale afstemming (2) stelt dit principe de vraag of het samenwerkingsverband ook als zodanig georganiseerd is. Is er een vertegenwoordiging in het leven geroepen die sturing biedt aan de regionale samenwerking en is deze ook representatief voor de regio?

Voor de regio's in Groningen is het principe het slechts beoordeeld. Waar Eemsdelta nog met een (3) twijfelachtig wordt beoordeeld, scoort Oost-Groningen zelfs een onvoldoende. In Oost-Groningen wordt dit verklaard door het feit dat de Streekraad wordt opgeheven, in de huidige situatie niet representatief is voor de hele regio en enkel leidend is in haar besluitvorming. De regionale organisatie in de Eemsdelta is in de vorm van een stuurgroep praktisch ingestoken en vormt daarmee niet echt een regionale vertegenwoordiging. Daar komt bij dat de 'inrichting' van de regionale organisatie volgens Ostrom via 'collectieve keuze mechanismen' plaats dient te vinden. Zowel de Streekraad in Oost-Groningen als de Stuurgroep in de Eemsdelta voldeden weliswaar aan deze voorwaarde wat betreft de gelijkwaardigheid van de gemeenten, maar hierdoor kon echter niet meer

gesproken worden van 'participeren in de besluitvorming'. Om de simpele reden dat de vertegenwoordigingen enkel leidend waren en niet direct beleidsbepalend.

In de Achterhoek en Parkstad is de vertegenwoordiging institutioneel verankerd en heeft deze zelfs een ambtelijke organisatie. De beoordeling van Parkstad is met goed beoordeeld omdat met de inwerkingtreding van het Pact, de Regio ook uitvoerende taken toebedeeld heeft gekregen. In de Achterhoek is dit niet het geval en daarbij voeren de gemeenten in de Achterhoek onderling veel regionale taken uit. Wel is er in beide regio's sprake van een verlengd en niet van een verlegd regionaal bestuur. De gemeenten vormen de basis voor het regionale beleid. Met het oog op de legitimering van het regionale beleid naar de burgers toe is dit een belangrijk gegeven. De burgers hebben namelijk door middel van de gemeenteraadsverkiezingen indirect zeggenschap over het regionale beleid.

*Gemeentelijke Inspraak*

'Het toezicht dient toetsbaar te zijn voor de betrokken actoren'. Volgens Ostrom is het van groot belang dat de organisatie rondom de besluitvorming door eenieder gecontroleerd en gecorrigeerd kan worden. Dit vierde principe was niet alleen van belang wat betreft de transparantie van de samenwerking, maar stelt ook de vraag om de inspraak evenredig over de gemeenten verdeeld is.

Het principe is in Parkstad Limburg het meest negatief beoordeeld. Zo bleek uit de analyse van de bestuurlijke organisatie dat de verdeling van de Parkstadraad werd bepaald door de grootte van de gemeenten. In dit opzicht is de verdeling in de regionale vertegenwoordiging weliswaar in democratisch opzicht legitiem, maar hebben niet alle Parkstadgemeenten evenveel inspraak. Het gegeven dat de grotere –stedelijke- gemeenten, meer inspraak hebben ligt ook in de lijn met de aanpak van de krimpproblematiek in Parkstad. De Regio Parkstad geeft aan dat de sloop- en transformatieopgave de voornaamste problematiek vormt en met name betrekking heeft op het stedelijke gebied. Door het hinken op twee gedachten tussen enerzijds de tweedeling van de stedelijke en landelijke gemeenten en anderzijds de gezamenlijke afstemming en veelbelovende aanpak omtrent de krimpproblematiek, is het principe uiteindelijk als twijfelachtig beoordeeld. Waar de gemeentelijke inspraak in de Achterhoek positief beoordeeld werd vanwege het feit dat de verschillen binnen de regio beperkt zijn, (de gemeenten zijn ongeveer gelijk van grootte en hebben zij, op Doetinchem na, dezelfde kerntaken (voorzieningen- wonen en werken) is deze in de Groningse regio´s voldoende beoordeeld vanwege het ontbreken van het zogenaamde Calimero-gevoel. Ondanks de verschillen binnen de regio wat betreft krimp, kerntaken (voorzieningen- wonen en werken) en aantal inwoners is er binnen de regio – subregio's- geen sprake van een overheersende gemeente.

Op voorhand was de gedachte dat dit vierde principe in lijn zou moeten liggen met het principe van de regionale vertegenwoordiging. Beide proberen immers inzicht te geven in de gelijkwaardigheid tussen de gemeenten. Uit tabel 6.10 blijkt echter dat alleen in de Achterhoek een duidelijk verband ligt tussen de twee principes. Dit heeft verschillende redenen. De regionale vertegenwoordiging in Parkstad Limburg, in de huidige situatie, is in grote mate naar aanleiding van demografische krimp

georganiseerd. Hierdoor is regionale vertegenwoordiging weliswaar als positief beoordeeld, maar is de afstemming niet op gelijkwaardigheid gebaseerd. In de Achterhoek is dat wel het geval. In dit verband kan er ook een relatie worden gelegd tussen, het vierde 'regionale afstemming' en het zesde principe 'sociale infrastructuur'. Beide onderzoekselementen liggen in lijn met elkaar. Het feit dat deze redenering niet opgaat voor de regio's in Groningen heeft te maken met de invloed van de provincie. In de Eemsdelta vormt de provincie Groningen zowel de initiatiefnemer voor het organiseren van de stuurgroep als de regionale afstemming en in Oost-Groningen heeft de provincie de regionale afstemming gestuurd. Hetgeen ervoor heeft gezorgd dat de regionale afstemming in de regio's goed is beoordeeld maar de regionale vertegenwoordiging en sociale infrastructuur veel minder.

*Strafsysteem*

Het vijfde principe, overtreding van de regels dient naar gelang de ernst van de overtreding te worden gestraft, was met het oog op de speltheoretische benadering een belangrijke voorwaarde voor een gedegen regionale organisatie tussen krimpgemeenten. Uit de vertaling van het prisoner's dilemma bleek immers dat het bestaan van freeriders (gebrek aan commitment- eigen gewin) teruggevoerd kan worden op het ontbreken van een duidelijke beloningenstructuur. Het straffen van gemeenten, welke zich niet aan de gezamenlijke afspraken houden hoort daar ook bij. Het feit dat deze beloningenstructuur nu nog veelal ontbreekt vormde een mogelijke verklaring voor de gebrekkige samenwerking tussen krimpgemeenten.

In tabel komt duidelijk naar voren dat het principe in eigenlijk alle regio's als onvoldoende beoordeeld is. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste geven de gemeenten aan dat ze vraagtekens zetten bij een dergelijk systeem. Samenwerking dient op basis van vertrouwen en een gezamenlijk motief vorm te krijgen. Daarbij stellen zij dat er 'tegenwoordig' geen ruimte meer is voor gemeenten om zich niet aan de gemaakte afspraken te houden en beredeneren dat een strafsysteem niet noodzakelijk is. Door nut en noodzaak – financieel, ruimtelijke- sociale opgave- zoeken gemeenten elkaar op. Gemeenten krijgen steeds meer taken toebedeeld en moeten deze met steeds minder middelen uitvoeren. In dit opzicht gaat het idee van het prisoner's dilemma en de tragedie van de meent niet op. Gemeenten hebben immers, anders dan de verdachten en de boer uit de gegeven voorbeelden, volgens bovenstaande redenering geen andere keus dan regionaal met elkaar samen te werken (Statement uit diverse interviews: bijlage twee). "*Krimpgemeenten staan met de rug tegen de muur"*. Reken hier de stimuleringsmaatregelen (Topteam en Krimpfonds) bij op en men komt tot de conclusie dat gemeenten wel met elkaar moeten samenwerken.

Anderzijds is men zich er wel van bewust dat de vertaling van de strategische visies naar concrete uitvoeringsplannen – de werkelijke verdeling van de pijn- een opgave van een lange adem is. Op het niet nakomen van deze gezamenlijk gemaakte afspraken zijn in geen enkele regio consequenties verbonden. Men spreekt weliswaar van het monitoren van de gemaakte afspraken, maar zolang gemeenten niet de kennis, het instrumentarium en de middelen hebben om de strategische afspraken verder te vertalen, zal er weinig gebeuren. Gemeenten spreken ondanks liever over een beloningsysteem dan over een strafsysteem. Om deze reden dient er een compensatieregeling te worden opgesteld, waarin gemeenten die anticiperend op krimp werken, en zich dus aan de gemaakte

afspraken houden, recht hebben op een financiële vergoeding. Men spreekt in dit verband ook wel van een financieel fonds dat moet worden opgezet, niet alleen om gemeenten te stimuleren om zich aan de gemaakte afspraken te houden, maar ook om gemeenten financieel bij te staan bij de uitvoering van het strategische programma. Kijkend naar de opvattingen van het prisoner's dilemma wordt op deze manier hetzelfde resultaat bereikt. De hypothese die op basis van de theorie en literatuur is gemaakt had immers betrekking op een verandering in het beloningenstelsel. Dit wordt in de vorm van een beloningstelsel ook bewerkstelligt. Vanwege het feit dat Parkstad Limburg het verst gevorderd is het opstellen van een dergelijk krimpfonds, is het principe hier hoger beoordeeld.

*Sociale Infrastructuur*

Dit zesde principe keek naar de onderlinge relaties tussen de actoren –krimpgemeenten. Is de samenwerking volgens deelnemende gemeenten een noodzakelijk kwaad en enkel ingegeven om demografische krimp het hoofd te bieden of is de relatie ingegeven door een sterke regionale focus?

Alleen in de Achterhoek was sprake van een duidelijke sociale infrastructuur. Gesteund door een gezamenlijke identiteit bestaan er in de Achterhoek meerdere niveaus van organiseren, welke de samenwerking positief beïnvloeden. In de vorige paragraaf werd deze vicieuze redenering al eens toegelicht. Doordat de regionale samenwerking in de Groningse regio's min of meer vanuit de provincie is aangestuurd en daardoor een dwangmatig karakter heeft, is de beoordeling van het principe hier lager uit gevallen. De twijfelachtige beoordeling van Parkstad wordt verklaard door de diversiteit binnen de regio. Het samenwerkingsgebied maakt onderdeel uit van verschillende andere netwerken, kent zowel een grootstedelijk als landelijk gebied en heeft te maken met meerdere stedelijke centra. Dit betekent dat er niet direct een regionale focus in het gebied aanwezig is. Waar in de Achterhoek de regio bij veel gemeenten centraal staat, vormen de lokale verschillen in Parkstad Limburg nog een drempel om de sociale infrastructuur te intensiveren.

*Mogelijkheid tot zelforganisatie*

Het recht op, of initiatief tot, zelforganisatie dient niet te worden tegengewerkt door een externe autoriteit, vond zijn oorsprong in de achtergronden van Ostrom. Haar overwegend sociale karakter zet vraagtekens bij de discussie rondom de invloeden van zowel de overheid als de markt. Beiden vindt ze niet 'compleet' genoeg en teveel omvattend. Om hier een antwoord op te bieden stelt ze dat het recht op initiatief, in de vorm van vakbonden, zoveel mogelijk moet worden toegelaten. Dit oorspronkelijke idee van zelforganisatie als tegenhanger van de bestaande machtsverdeling, kon dus niet direct op de situatie van krimpgemeenten worden toegepast. In de regionale samenwerking tussen krimpgemeenten zijn immers in eerste instantie enkel gemeenten –overheden- betrokken. Om deze reden was er voor gekozen om bij dit principe te onderzoeken in hoeverre gemeenten van overige overheden de kans krijgen of gestimuleerd worden om zich regionaal te organiseren.

In alle regio's is dit principe minimaal met een voldoende beoordeeld. In alle casegebieden stimuleerde de provincie de samenwerking op actieve wijze en in sommige gevallen was deze zelfs de

initiatiefnemer. In dit verband vormt krimp wel een aanjager. Het duidelijkst kwam dit ook in Limburg naar voren. Krimp, de negatieve gevolgen van krimp, vormde in 2006. Waar men in de literatuur nog wel eens spreekt van bestuurlijke krachtpatserij; het krampachtig reageren op initiatieven tot regionale samenwerking. Met name provinciebesturen zouden regionale samenwerking nogal eens als een ondermijning van hun gezag ervaren, in plaats van als een welkome aanvulling en ondersteuning bij het bereiken van gemeenschappelijke doelen. Op basis van dit onderzoek is er echter geen reden om met deze redenering mee te gaan. Provincies steunen op actieve wijze regionale samenwerking en delegeren, in het geval van Parkstad –structuurvisie- zelfs taken naar de regio af.

*Taakverdeling*

Het achtste en laatste principe was enkel van toepassing wanneer de gemeenschappelijke hulpbron deel uitmaakt van een groter systeem. In het geval van demografische krimp werd aangenomen dat inwoners de gemeenschappelijke hulpbron is. De grens van deze bron was als gezegd moeilijk te bepalen –waar trek je de grens? Om deze reden is er voor gekozen om ook het laatste principe van Ostrom te operationaliseren. Het principe; activiteiten dienen met betrekking tot onttrekking, provisie, toezicht en andere relevante bestuurlijke activiteiten georganiseerd te worden op een zo laag mogelijk niveau, kan eenvoudig vertaald worden naar het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel: de organisatiewijze of regel in taakverdeling tussen 'hogere' en 'lagere' openbare overheden. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden afgehandeld.

Uit de analyse van dit laatste principe blijkt dat gemeenten, provincies en de regio's moeite hebben om de taken naar behoren te verdelen. Men zit regelmatig in elkaars vaarwater en is moeilijk om besluitvorming en slagkracht aan elkaar te koppelen. In Parkstad is daar nu in de vorm van een onafhankelijke voorzitter, een eerste aanzet toe gedaan. In de Achterhoek willen gemeenten bepaalde taken niet naar de regio overhevelen, omdat zij zelf effectiever en efficiënter regionaal beleid kunnen vormen. Vervolgens is het wel opvallend dat aspecten van bijvoorbeeld het beleidsthema Wonen wel weer naar de regio worden overgeheveld. Dit leidt tot onduidelijkheid en 'wijzende vingers'. In Groningen is de taakverdeling tussen gemeenten, de regio en de provincie over het algemeen wel duidelijk omschreven, echter stelt deze vooralsnog niet veel voor. Na de herindeling in de gemeente Oldambt is immers besloten de Streekraad op te heffen. Een beslissing die niet zou worden genomen als de Streekraad een veelomvattend takenpakket in haar bezit had.

### 6.6.2 Conclusie

Ter afsluiting van dit hoofdstuk zal in deze paragraaf de (uiteindelijke) toepasbaarheid van het theoretische raamwerk van Ostrom op de specifieke situatie van krimpgemeenten beschreven worden. De veronderstelling was dat de acht 'design principles', welke een goede blauwdruk voor een succesvolle omgang met en exploitatie van een natuurlijke hulpbron vormen, ook op de situatie van

krimpgemeenten toegepast kon worden. Waar blijkt echter de theorie met de (krimp)praktijk te wringen?

Uit de operationalisering van de ontwerpprincipes bleek al dat de theorie van Ostrom niet één op één op dit onderzoek toegepast kon worden. De achtergronden en exploitatie van een natuurlijk hulpbron door individuen verschilt immers te sterk van de 'exploitatie van inwoners' door krimpgemeenten. Niettemin bleken de principes van Ostrom een goed raamwerk om de onderlinge relatie tussen krimpgemeenten te analyseren. Hier moeten echter verschillende kanttekeningen bij geplaatst worden.

De aanleiding om voor de theorie van Ostrom te kiezen was gebaseerd op de idee dat deze theorie meerdere aspecten van de speltheorie omvatte. Naast het prisoner's dilemma zijn immers ook aspecten van the tragedy of the commons in de principes van Ostrom opgenomen. Deze aspecten waren van toepassing op de krimpproblematiek omdat ze antwoord bieden op de begrippen 'eigen gewin' 'vertrouwen' 'concurrentie' en 'freeriding'. Wanneer echter blijkt dat de situatie van krimpgemeenten de afgelopen (twee) jaar dusdanig is veranderd dat dergelijke begrippen nauwelijks nog kunnen worden toegepast, is het de vraag in hoeverre een analyse op basis van de theorie van Ostrom wenselijk is. De idee dat genoemde begrippen niet meer van toepassing zijn op krimpgemeenten heeft betrekking op de veronderstelling dat krimpgemeenten *met de rug tegen de muur staan*. Men stelt dat krimpgemeenten uit nut en noodzaak wel met elkaar moeten samenwerken. Dit idee wordt nog versterkt doordat een van de basisaannames van de speltheorie, het rationeel handelen van mensen, in dit geval ook niet opgaat. De aanname dat de 'deelnemers aan het spel' het gekozen alternatief op zijn minst gelijk stellen (volgens zijn/haar voorkeuren) aan de overige alternatieven houdt immers geen stand als bovenstaande veronderstelling wordt aangenomen. In dit geval valt er voor gemeenten namelijk niks te kiezen.

Daar komt bij dat principes van Ostrom betrekking hadden op één enkele –natuurlijke hulpbron- deler. Los van het feit dat in dit onderzoek niet over individuen gesproken kan worden, hebben gemeenten (de geoperationaliseerde individuen) ook meer dan één gemeenschappelijke deler met elkaar. Waar bijvoorbeeld bij een groep individuen welke enkel een gezamenlijke visvijver exploiteren, er maar één gemeenschappelijke deler bestaat, de visvijver, bestaat de relatie tussen gemeenten uit meerdere verbanden. Hoewel de 'hulpbron' *inwoners* ook als één bron gezien kan worden is het wel zo dat gemeenten naast deze ene hulpbron nog andere relaties –schaarse bronnen; financiën, economie (bedrijvigheid)- tot elkaar hebben. Dit betekent dat gemeenten anders dan individuen vaker en op verschillende beleidsvelden (delers) met elkaar compromissen moeten sluiten. Hierdoor zijn gemeenten nauwer met elkaar verbonden en hebben zij meer verplichtingen naar elkaar toe, hetgeen betekent dat een competitieve houding niet altijd vruchtbaar hoeft te zijn. In dit verband kan de relatie worden vergeleken met een meervoudig prisoner's dilemma van Axelrod. In deze theorie moeten de spelers immers ook af en toe aan elkaar toe durven geven.

Ondanks bovenstaande redenering bleken de principes van Ostrom als gezegd een goed raamwerk om de onderlinge relatie tussen krimpgemeenten te analyseren. Dit heeft voornamelijk te maken met de in dit onderzoek 'blootgelegde' stroomversnelling van de regionale samenwerking tussen krimpgemeenten. Duidelijk is dat sinds ongeveer twee jaar de intergemeentelijke

samenwerking tussen krimpgemeenten in een *stroomversnelling* is geraakt. De oorzaak hiervan is deels terug te voeren op de eerder genoemde nut en noodzaak, maar wordt voor een belangrijk deel ook bepaald door een verandering in het beloningsstelsel. Gemeenten worden anders dan enkele jaren geleden nu (financieel) gestimuleerd om met elkaar samen te werken. Deze stimuleringmaatregel kan worden gezien als de sleutel die het speltheoretische slot –dilemma- van krimpgemeenten heeft geopend. Sinds de introductie van deze maatregel zijn immers begrippen als 'gebrek aan commitment' en 'concurrentie' vervaagd. Hoewel dit uiteraard niet betekent dat de gemeenten in de onderzochte in de regio's nu allemaal even goed met elkaar over weg kunnen en niet geneigd zijn om voor het eigen belang te kiezen – de sociale infrastructuur wijst dit wel uit, zijn gemeenten wat betreft de aanpak van demografische krimp wel dichter bij elkaar gekomen. De verandering in het beloningsstelsel heeft in dit verband dus echter niet door middel van een strafsysteem maar door een beloningssysteem vorm gekregen.

Verder is er sprake van een opvallend verschil tussen de krimppraktijk en de theorie van Ostrom wat betreft de aanname dat samenwerking op basis van eigen initiatief plaats vindt. Individuen welke gezamenlijk een natuurlijke hulpbron faciliteren organiseren zichzelf omdat zij zelf dat initiatief nemen. Vervolgens dient dit initiatief volgens principe zeven niet te worden tegengewerkt en het liefst ook gestimuleerd. Los van de idee dat in het geval van Ostrom's omschreven situatie er ook sprake kan zijn van een bepaalde groepsdruk; als bijvoorbeeld vier van de vijf mede-eigenaren zichzelf gaan organiseren dan zal nummer vijf ook mee 'moeten' in de samenwerking, wil het een rol van betekenis blijven spelen in de exploitatie van de natuurlijke hulpbron. Ondanks de mogelijkheid op deze situaties komt het oorspronkelijke initiatief wel uit de eigen 'groep eigenaren'. In de krimppraktijk blijkt echter dat het initiatief tot regionale samenwerking lang niet altijd bij de –eigenaren- gemeenten ligt. In vrijwel alle regio's (Parkstad vormt misschien een uitzondering) dringt de provincie aan en vormt het zelfs de initiatiefnemer om intergemeentelijke samenwerking van de grond te krijgen. Op het eerste gezicht vormt dit geen belemmerende factor wat betreft de toepasbaarheid van Ostrom's theorie op de krimpproblematiek. Echter versterkt het wel de aanname dat krimpgemeenten, anders dan enkele jaren geleden, nu meer gedwongen worden om regionaal met elkaar samen te werken.

# 7. Conclusies, Reflectie & Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft als doel inzichtelijk maken in hoeverre en op welke wijze lokale overheden in krimpgebieden onderling en in het samenspel met de provinciale en de rijksoverheid, naar aanleiding van de krimpproblematiek, (regionaal) samenwerken bij het uitvoeren van het ruimtelijk beleid, teneinde aanbevelingen hierover te doen.

De centrale onderzoeksvraag die met dit onderzoek beantwoord wordt is: (1) hoe bereiden Nederlandse gemeenten in krimpregio's zich voor op de bedreigingen en kansen van demografische krimp, (2) wat zijn de oorzaken van de veronderstelde geringe samenwerking tussen krimpgemeenten en (3) aan de hand van welke voorwaarden kan deze intergemeentelijke samenwerking in de toekomst leiden tot een doelmatige aanpak van krimp?

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de bovenstaande onderzoeksvraag, wordt een kritische reflectie op dit onderzoek gegeven en worden aanbevelingen gedaan.

## 7.1 Beantwoording deelvragen

Om antwoord te geven op bovenstaande centrale vraag is het zaak om allereerst de beschreven onderzoeksvragen uit hoofdstuk één te beantwoorden. Analoog aan de onderzoeksopzet zullen in deze paragraaf de vragen beantwoord worden.

De eerste twee vragen zijn overwegend beschrijvend en dienden met name als achtergrond voor het verdere onderzoek. Dit betekent dat deze vragen, hoewel ze uiteraard noodzakelijk waren voor het onderzoek, niet direct antwoord geven op de centrale vraag. Deelvraag drie en vier gaan meer de diepte in en koppelen daarbij de achtergronden met zowel de theorie als de empirische opzet. Omdat deelvraag vier een sterk verband houdt met de centrale vraag zal de beantwoording van deze vraag niet afzonderlijk maar in de beantwoording van de centrale vraag worden meegenomen (paragraaf 7.2). Antwoord op het laatste deel van de centrale vraag; 'aan de hand van welke voorwaarden kan deze intergemeentelijke samenwerking in de toekomst leiden tot een doelmatige aanpak van krimp', wordt gegeven in de vorm van aanbevelingen in paragraaf 7.5.

### 7.1.1 Achtergronden van demografische krimp

Zoals uit de concluderende paragraaf van hoofdstuk twee bleek wordt het teruglopend bevolkingsaantal met name veroorzaakt door de blijvend lage vruchtbaarheid, de toenemende sterfte (de babyboomgeneratie komt te overlijden) en het bescheiden positieve migratiesaldo. Al

verscheidene jaren is er in een aantal regio's in Nederland sprake van teruglopende bevolkingsaantallen. Deze krimp is echter niet nieuw en heeft zich ook in het verleden al in verschillende regio's en gemeenten voorgedaan. Meestal kon deze afname worden verklaard door de toenemende huishoudensverdunning: niet het aantal huishoudens nam af, maar het gemiddeld aantal personen per huishouden. Bij een gering groeiende of stabiel blijvende woningvoorraad leidt dit op een lager ruimtelijke schaalniveau (regio, gemeente) tot een bevolkingsafname.

Vanuit een internationaal perspectief gezien is deze huidige en aanstaande demografische krimp in Nederland bescheiden en sommigen stellen zelfs dat het te verwaarlozen is. Demografische krimp doet zich in Europa met name voor in Oost- en Zuid-Europa en grote delen van Scandinavië.

De tot nu toe gevoerde discussies over de – ruimtelijke - gevolgen van demografische krimp gaan vrijwel uitsluitend over de gevolgen van een afname van de totale bevolking en worden gekenmerkt door extreme verwachtingen, in zowel negatieve als positieve zin, en eenvoudige redeneringen. Uit deze paragraaf blijkt echter dat de ruimtelijke gevolgen van krimp beperkt zijn. Demografische ontwikkelingen, zoals teruglopende bevolkingsaantallen, hebben meestal niet meer dan een versterkend effect op ruimtelijke ontwikkelingen. De fixatie op bevolkingsaantallen alleen, wordt daarom ook als zinloos ervaren. De ruimtelijke effecten van een verandering in het aantal huishoudens of de samenstelling van de bevolking zijn al veel significanter, vooral met het oog op de woningmarkt en de woonomgeving. Het feit dat deze conclusie wordt getrokken betekent echter niet dat krimp geen ruimtelijke gevolgen kent. Demografische krimp (vooral bij terugloop van het aantal huishoudens of een verandering van de bevolkingssamenstelling) kan op lager schaalniveaus, zoals, wijken, dorpen, steden en regio's, op het gebied van leefbaarheid flinke gevolgen hebben. Bovendien kan er in dit geval sprake zijn van een zelfversterkend effect. Wel is het belangrijk om de gevolgen ook de positieve (ontspannen woningmarkt, verdunning, vergroening en ontstedelijking), te relativeren. "*Krimp kan niet worden beschouwd als een doemscenario, maar al evenmin als een hoera-scenario"*.

### 7.1.2 Regionale samenwerking als doelmatige aanpak

Naast bewustwording, het accepteren en vervolgens het maken van de denkomslag van de groei- naar de krimpgedachte wordt ook regionale samenwerking tussen gemeenten als een essentiële stap (factor) gezien om krimp doelmatig op te pakken. De voornaamste reden hiervoor ligt in het feit dat wanneer gemeenten hun beleid individueel blijven voeren en bijvoorbeeld woningbouwprogramma's onderling niet met elkaar afstemmen, dit kan leiden tot negatieve externe effecten. Ten eerste worden onrendabele ruimtelijke investeringen en verlieslijdende grondexploitaties veelvuldig genoemd. Deze zijn meestal het gevolg van leegstand, lange verkooptijden en overinvesteringen. Daarnaast ligt bij een gebrekkige regionale samenwerking concurrentie tussen gemeenten op de loer. Hoewel dat deze concurrentie ook voordelen met zich mee kan brengen, gemeenten zetten meer in op de kansen van krimp; het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardige woonmilieu's, *'van meer naar beter'.* Door middel van specifieke en kwalitatieve investeringen (unieke woonprojecten en nieuwe woonconcepten) beogen gemeenten zich te onderscheiden. Men stelt dat eindelijk de denkomslag wordt gemaakt van kwantiteit naar kwaliteit, van aanbodgericht naar vraaggericht en van luiheid (het maakt niet uit wat er

gebouwd wordt, want de woningen komen toch wel vol) naar activiteit. Niettemin wordt concurrentie tussen gemeenten om bovenstaande redenen als onwenselijk ervaren en is het zaak dat gemeenten zich zo goed mogelijk regionaal organiseren.

Het regionaal met elkaar samenwerken van gemeenten kan op verschillende manieren. Naast de hiërarchische weg (verticale coördinatie) en de meest vergaande vorm van intergemeentelijke samenwerking, gemeentelijke herindeling kan samenwerking ook op publiekrechtelijke basis vorm krijgen ( de Wet Gemeenschappelijke Regelingen). Door de regiospecifieke eigenschappen van krimpgebieden (veelal plattelandsgemeenten met een enkele centrumgemeente) en het padafhankelijke karakter van veel krimpgemeenten is het echter moeilijk om een bestaande samenwerkingsvorm één op één op de krimpregio's toe te passen. De gedachte dat een toename van het 'man-made capital' –meer boten (Daly, 2005) niet automatisch leidt tot een toename van de winst of de groei van de visvangst, gaat ook op voor gemeenten. Een toename van het aantal woningen leidt niet altijd tot groei. Men name het feit dat gemeenten in krimpregio's hun beleid dienen aan te passen aan de mogelijkheden die de 'surrounding' hen biedt is moeilijk. Met name als blijkt dat er binnen een regio sprake is van een verdeelde krimp. De 'surrounding' van de ene gemeenten kan immers verschillen van de andere gemeente binnen de regio. Dit versterkt het gebrek aan regionaal commitment en vraagt om een specifieke aanpak. Om deze reden dient regionale samenwerking in krimpgebieden een combinatie te zijn van een top down benadering (verticale coördinatie) en het opstellen van gezamenlijke (toegankelijke) regionale programma's.

### 7.1.3 De speltheorie in krimpgebieden

Gemeenten zijn gewend met groei om te gaan en zien het krimpen van de gemeente als een bestuurlijk falen. Om deze, en financiële redenen, streven gemeenten in krimpsituaties op de eerste plaats naar een continuïteit –eigen gewin- boven het regionale belang. In dit proces is het vertrouwen tussen de gemeenten onderling minimaal. Gemeenten streven immers niet alleen allemaal hetzelfde na, ze hebben alle ook vrijwel dezelfde aanpak. Hier komt bij dat gemeenten ten opzichte van elkaar vaak rationeel handelen en veelal kiezen voor eigen gewin. Dit ondanks het feit dat het gezamenlijke probleem – een afname van de bevolking- het beste door middel van regionale samenwerking opgepakt kan worden.

Bovenstaande situatie is door middel van diverse speltheorieën theoretisch onderbouwd. De krimpsituatie wordt volgens de literatuur immers gekenmerkt door begrippen als 'vertrouwen', 'eigen gewin', 'freeriding' en 'concurrentie'. De wetenschap die zich expliciet met dergelijke begrippen bezig houdt is de wetenschap van de speltheorieën. Een wetenschap waarbij de beslissingen van mensen en de manier hoe dat hier op gereageerd wordt centraal staat. De meest bekende theorie binnen de speltheorie is het zogenaamde 'prisoner's dilemma'. Binnen deze theorie staat eveneens het individuele en het gezamenlijk belang centraal. De afweging tussen beide belangen wordt ook in dit verband gemaakt op basis van vertrouwen en eigen gewin; gezamenlijk optreden levert het beste resultaat op, maar onzekerheid over het handelen van anderen leidt ertoe dat partijen voor individueel gewin kiezen. Een vertaling van het prisoner's dilemma naar de situatie van krimpgemeenten heeft

met name betrekking op het 'regionale gat', de 'angst voor freeriding' en het gebrek aan 'regionaal commitment'. Naast het prisoner's dilemma is de situatie van krimpgemeenten ook vertaald naar een ander speltheoretisch concept; the tragedy of the commons. Dit concept stelt dat een gemeenschappelijk goed op basis van rechtvaardigheid en gezamenlijk gemaakte afspraken geëxploiteerd dient te worden. Beide theorieën zijn van toepassing op de relatie tussen krimpgemeenten en om deze reden is er besloten om de theorie van Ostrom te gebruiken. Ostrom combineert in haar werk zowel het 'prisoner's dilemma' als 'the tragedy of the commons' met elkaar. Daar komt bij dat de theorie van Ostrom ten opzichte van de overige speltheoretische benaderingen het meest praktisch is ingestoken. Ostrom heeft anders dan overige speltheoretici vanuit een inductieve werkwijze een toepasbaar instrumentarium ontwikkeld, welke op verschillende speltheoretische situaties toegepast kan worden. Kortom: Ostrom's theorie combineert de verschillende dilemma's binnen de speltheorie en probeert hier een praktische invulling aan te geven.

Uiteindelijk vormden de acht ontwerpprincipes van Ostrom het onderzoekskader voor het verder onderzoek. Deze acht principes vormen immers de handleiding om een natuurlijke hulpbron – inwoners- te exploiteren zonder dat er sprake is van freeriding en eigen gewin. Ondanks dat er dit onderzoek weliswaar sprake is van een situatie waarin zich meerder speltheoretische dilemma's afspelen, is het niet zo dat er een enkele natuurlijke hulpbron dient te worden geëxploiteerd. Om deze reden zijn de ontwerpprincipes van Ostrom naar de situatie van krimpgemeenten geoperationaliseerd. Per ontwerpprincipe is een tabel opgesteld met daarin de geoperationaliseerde onderzoekselementen. Deze tabellen vormden de basis voor de mini-enquêtes, welke aan de respondenten werden voorgelegd.

De uiteindelijke relatie tussen de theorie van Ostrom; in hoeverre de principes een verklaring vormen voor de gebrekkig samenwerking tussen krimpgemeenten en de feitelijke toepasbaarheid van de principes op de situatie van krimpgemeenten, is deels in paragraaf 6.6.2 omschreven en zal ook in de theoretische reflectie (7.4.1) aan de orde komen.

## 7.2 Beantwoording centrale vraag

### 7.2.1 Reactie krimpregio's

Hoe bereiden Nederlandse gemeenten in krimpregio's zich voor op de bedreigingen en kansen van demografische krimp? Deze vraag dient opgesplitst te worden in twee tijdsperioden, de eerste heeft betrekking op de periode tot en met 2008 en de andere op de periode hierna. De periode tot en met 2008 stond bij veel krimpgemeenten in het teken van de eerste aspecten van het zogenaamde rouwproces; ontkennen en wegwuiven, opstandigheid en verzet. Wanneer lokale bestuurders met bevolkingsdaling in hun gemeente worden geconfronteerd is vaak de eerste reactie het negeren van de optredende daling en het ontkennen van de prognose. De tweede reactie is verzet: wij gaan door met bouwen, waardoor we het tij keren. Veel gemeenten zaten dus – sommige nog altijd- tot die periode vastgeroest in het groeidenken en konden de denkomslag naar de krimpgedachte maar

moeilijk maken. Dit is opvallend omdat in diverse gemeenten – Delfzijl, Heerlen, Reiderland (nu Oldambt) al voor die tijd de negatieve gevolgen van krimp merkbaar waren. Daar komt bij dat in 2006 al de eerste rapporten omtrent krimp zijn verschenen. Niettemin werd het verschijnsel als gezegd door gemeenten maar zeer beperkt opgepakt. De voornaamste maatregelen in de periode tot en met 2008 werd in Parkstad Limburg getroffen. Naast de reeds ingezette herstructureringsopgave in het stedelijke gebied, is daar naar aanleiding van demografische krimp, in 2006 besloten om de Wgr-plusstatus te verwerven. Dit heeft in hetzelfde jaar nog geresulteerd in de start van een kennisplatform en de eerste – beperkte- regionale woonvisie. De overige regio's bleven echter achter. Pas in het begin van 2009 schakelden de gemeenten in de overige regio's over naar de twee andere karakteristieke kenmerken van het genoemde rouwproces; acceptatie en berusting, alertheid en actie. *'Aandacht voor krimp neemt toe'* (Derks, 2009, p.10).

Opvallend aan de reactie van gemeenten in krimpregio's (het doorlopen van het rouwproces) is dat deze niet enkel wordt bepaald door de mate en tijdsduur dat een regio al met krimp te maken heeft. De gedachte op voor hand was dat de gemeenten c.q. regio's, welke al langdurig met demografische krimp geconfronteerd worden, al verder in het rouwproces zouden zijn dan gemeenten die onlangs met krimp te maken hebben gekregen. Deze gedachte blijkt na de analyse van de casegebieden dus niet altijd op te gaan. Er zijn meerdere redenen voor het verschil in reactie. Het feit dat bijvoorbeeld de regio's Eemsdelta en de Achterhoek wat betreft het rouwproces, ondanks een compleet ander tijdsverloop nagenoeg in hetzelfde stadium zitten (grens van berusting en actie), dient immers wel op basis van andere gronden verklaard te worden.

Naast de impact van de negatieve gevolgen van krimp wordt de voortgang van het rouwproces in dit verband ook bepaald door de houding van de overige overheden, provincie, regio en buurtgemeenten. Regio's waar de gemeenten vanuit het verleden al een sterke focus op elkaar hebben pakken krimp eerder regionaal op dan gemeenten die minder bekend zijn met intergemeentelijke samenwerking. Het is immers zo dat de gemeenten in bijvoorbeeld de Achterhoek in tegenstelling tot de gemeenten in bijvoorbeeld de regio's Oost-Groningen en de Eemsdelta al een langere tijd opgaven en kansen regionaal oppakken. Krimp vormt voor hen een nieuwe opgave, zij het een bijzonder pijnlijke en complexe, maar men is ook hier voornemens om deze regionaal, gestimuleerd door de provincie, op te pakken. Oost-Groningen daarentegen heeft al een langere tijd te maken met krimp en is wat betreft de aanpak minder ver dan de Achterhoek. Deze verschillen worden dus met name bepaald door de specifieke identiteiten en kenmerken van de regio, een regionale focus ontbreekt en gemeenten hebben moeite om over elkaars schutting heen te kijken. Daarnaast vormt ook de onlangs toegenomen aandacht voor het verschijnsel krimp een mogelijke verklaring voor het feit dat de Achterhoek, in tegenstelling tot de overige regio's het thema zo vroegtijdig heeft opgepakt. De overige onderzochte krimpregio's hebben immers wat betreft de aanpak van krimp het wiel uit moeten vinden. Zij moesten zelfstandig- de bewustwording omtrent het verschijnsel was nihil en ook was er geen steun vanuit de landelijke politiek- een aanpak formuleren. De reden dat Parkstad krimp al wel eerder dan de Eemsdelta krimp actief heeft opgepakt ligt in lijn met bovenstaande redenering. Zij hebben al langer te maken met demografische krimp en hebben daarnaast in tegenstelling tot de Eemsdelta een langere geschiedenis wat betreft regionale

samenwerking. Wel moet hier bij opgemerkt worden dat de gevolgen –impact- van demografische krimp de voornaamste aanleiding vormde om de regionale samenwerking in 2006 verder te intensiveren.

In de tweede periode, vanaf het begin van 2009, is de ontwikkeling van het rouwproces en dus de reactie van gemeenten in veel regio's in een stroomversnelling geraakt. Krimp werd geaccepteerd en daarnaast werden zelfs de eerste stappen voor een actieve aanpak gemaakt. Desondanks is het echter nog te vroeg om te spreken van een geslaagde transitie. De stap 'actie' in het rouwproces kan namelijk op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Gemeenten en regio's nemen sinds kort met betrekking tot krimp weliswaar actie, maar deze heeft zich vooralsnog enkel in strategische planvorming vertaald. Hetgeen enerzijds vanwege het korte tijdsbestek het maximaal haalbare lijkt en daarom als een stap in de goede richting kan worden gezien. Anderzijds kunnen vraagtekens worden gezet bij de slagkracht van deze strategische visies. Men stelt in dit verband dat er pas sprake is van een echte verdeling van de 'pijn' als de strategische visies naar concrete uitvoeringsprogramma's zijn vertaald. Deze vertaling verloopt in veel regio's echter moeizaam en lijkt een opgave van een lange adem. De angst voor een terugval in het rouwproces in de vorm van weerstand en verzet lijkt in dit verband dan ook gegrond.

Niettemin bereiden de krimpgemeenten in de onderzochte regio's zich sinds het begin van 2009, Parkstad al twee jaar eerder, actiever voor op de gevolgen en kansen van demografische krimp. Deze 'actieve' aanpak dient echter wel in het juiste perspectief beoordeeld te worden, het is nu immers zaak de strategische visies in uitvoeringsplannen te vertalen. In dit verband kan worden gesteld dat de basis voor een verdere aanpak reeds is gelegd. Het vertrekpunt is gemarkeerd.

### 7.2.2 Verklaringen

Wat zijn de oorzaken van de veronderstelde geringe samenwerking tussen krimpgemeenten? Deze vraag zoekt naar de verklaringen voor de gebrekkige regionale samenwerking tussen krimpgemeenten? Net als bij de voorgaande subvraag dient ook deze voor de beantwoording in dezelfde tijdsperioden uiteengelegd te worden. De reden hiervoor is terug te voeren op de aangebrachte nuance in de vraagstelling. De nuance betreft hier het woord 'veronderstelde' en is aangebracht omdat de aanname omtrent de (gebrekkige) regionale samenwerking tussen krimpgemeenten gebaseerd is op reeds gepubliceerde rapporten en artikelen. Dit betekent dat niet alleen gekeken is naar de mogelijke oorzaken van de geringe intergemeentelijke samenwerking, maar is tevens de vraag is gesteld óf deze samenwerking (en in hoeverre) ook daadwerkelijk als onvoldoende beschouwd kan worden. De reden voor de gekozen nuance was niet zozeer gebaseerd op het feit dat de getrokken conclusies omtrent de intergemeentelijke samenwerking in twijfel getrokken dienden te worden, maar meer op de idee dat dit onderzoek uitging van een andere benadering. De intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten is in dit onderzoek immers in een speltheoretisch perspectief geplaatst. Een benadering die, zo zal later blijken, de samenwerking tussen krimpgemeenten vanuit een andere invalshoek heeft onderzocht. Om deze

reden vormden de conclusies van de overige rapporten weliswaar de aanleiding voor deze thesis maar konden ze niet worden gezien als vertrekpunt voor het verdere onderzoek.

Op basis van de eerder verschenen literatuur wordt de gebrekkige intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten verklaard door een gebrek aan regionaal commitment en het rationele karakter van gemeenten. Deze twee factoren werden versterkt door het gebrek aan kennis en ervaring. Bestuurders en beleidsmakers waren niet bekend met het verschijnsel krimp en konden of wilde de krimpgedachte niet accepteren. Dit vormde de basis voor opstandigheid en verzet welke zich uiteindelijk vertaalde naar concurrentie, eigen gewin en zelfs freeriding. Op basis van de onderzochte literatuur kan de conclusie worden getrokken dat gemeenten voor zichzelf op basis van het beloningsstelsel, een afweging maakten voor de te nemen aanpak. Men zag demografische krimp in dit verband niet als gemeenschappelijke deler maar als een bedreiging waar op 'aanvallende' wijze op gereageerd moest worden. Op basis van deze redenering zijn veel gemeenten onnodig lang in het rouwproces blijven hangen.

De uiteindelijke doorschakeling in dit rouwproces, zoals in de vorige subparagraaf beschreven, vond in het begin van 2009 plaats. Vanaf dat moment gingen gemeenten, provincie's en regio's het thema krimp actiever oppakken (Parkstad ongeveer twee jaar eerder). Dit resulteerde in een stroomversnelling omtrent de intergemeentelijke aanpak van demografische krimp. Deze stroomversnelling wordt op basis van drie redenen verklaard (hoofdstuk 6.5.1 voor een verdere toelichting);

- De nut en noodzaak tot regionale samenwerking is de afgelopen twee jaar toegenomen. Gemeenten zijn nog meer met de 'pijn' –de negatieve gevolgen van demografische krimp- geconfronteerd dan voorheen. Daar komt bij dat gemeenten in financieel opzicht minder onafhankelijk van elkaar zijn dan in het verleden. Daar komt de financiële opgave door de crisis, bezuinigingen en de opgave van krimp nog bij.
- De agendering van het verschijnsel krimp is door het Rijk eigenlijk pas sinds twee jaar actief opgepakt. Waar de eerste rapporten over krimp (Van Dam e.a.) in 2006 verschenen, genoot het thema binnen de landelijke politiek en ook in de media nog minder aandacht.
- Naast de toegenomen nut en noodzaak tot regionale samenwerking worden gemeenten sinds twee jaar (begin 2009) pas actief gestimuleerd om krimp gezamenlijk op te pakken. Deze derde reden ligt in het verlengde voor de voorgaande. Door de toegenomen aandacht voor de krimpproblematiek binnen de landelijke politiek, zijn er namelijk gelden vrijgekomen om de negatieve gevolgen van krimp het hoofd te bieden.

De hypothese die op basis van de theorie en literatuur eerder in dit onderzoek gemaakt was, stelde dat een verandering in het beloningenstelsel de situatie voor krimpgemeenten, met betrekking tot het prisoner's dilemma, positief zou beïnvloeden. Met name de Judasbonus (het niet nakomen van afspraken) was te groot (of leek in ieder geval aantrekkelijker dan de beloning voor regionale samenwerking). Door de zojuist genoemde ontwikkelingen – maatregelen- heeft er binnen het beloningstelsel van krimpgemeenten een verschuiving plaats gevonden. In hoeverre dit ook daadwerkelijk het geval is blijft uiteraard de vraag. Regionale samenwerking was voorheen immers

ook al een beter alternatief dan een individuele aanpak. Echter vormen de beschreven –stimulerings-maatregelen voor de krimpgemeenten een *eyeopener* (stimulans).

Interessant hierbij is dat in bovenstaande situatie, anders dan bij het originele prisoner's dilemma, niet zozeer over een strafsysteem maar over een beloningsstelsel wordt gesproken om het beloningsstelsel te beïnvloeden. Men stimuleert gemeenten om elkaar op te zoeken.

Met het oog op de zojuist beschreven stroomversnelling is het interessant om de vraag te stellen of de nuance in de vraagstelling terecht was, moet regionale samenwerking tussen krimpgemeenten nog altijd als gebrekkig getypeerd worden? In alle onderzochte regio's staan krimp nu immers op de agenda en zijn de gemeenten voornemens deze regionaal (subregionaal) op te pakken. Het vertrekpunt is gemarkeerd. Niettemin kan op basis van dit onderzoek de conclusie getrokken worden dat de intergemeentelijke samenwerking nog altijd als gebrekkig omschreven kan worden. Deze conclusie is op twee redenen gebaseerd. Ten eerste bleek uit de analyse van de ontwerpprincipes dat er een duidelijk onderscheidt bestaat tussen de gezamenlijke afstemming (de feitelijke samenwerking) en de sociale infrastructuur. De gezamenlijke afstemming is veelal door krimp ingegeven en door een hogere overheid (provincie) ingegeven. Ten tweede is de intergemeentelijke nog niet 'echt' op de proef gesteld. Gemeenten zijn weliswaar tot elkaar gekomen maar dit heeft vooralsnog enkel tot strategische plannen geleid. Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de uitvoerbaarheid van deze visies. De verwachting is dat veel gemeenten in dit verband de komende periode, door een gebrek aan kennis, instrumentarium en middelen, een afwachtende houding aan zullen nemen.

### 7.3 Conclusies

De belangrijkste conclusies die getrokken kunnen worden op basis van dit onderzoek zijn:

- Krimp wordt gekenmerkt door extreme verwachtingen, zowel in positieve als in negatieve zin, een bestudering van verschillende literatuur laat echter zien dat beide opvattingen te eenzijdig zijn. Demografische krimp in Nederland is, wanneer de vergelijking met de rest van Europa wordt gemaakt, beperkt. Daar komt bij dat krimp voornamelijk een versterkend effect heeft op reeds ingezette ontwikkelingen als de toegenomen mobiliteit en de individualisering. Ook kent krimp kansen: meer oog voor kwaliteit van de leefomgeving, een vraaggericht beleid en verantwoordelijke investeringen. Niettemin kunnen de gevolgen van krimp –ruimtelijk en financieel- bij te laat ingrijpen groot zijn.
- Krimp vraagt om regionale samenwerking tussen gemeenten. Dit om onrendabele ruimtelijke investeringen te voorkomen en de concurrentie tussen gemeenten te voorkomen (beperken). Door de kenmerkende eigenschappen van de krimpgebieden en het padafhankelijke karakter van veel bestuurders is het echter moeilijk om een geschikte samenwerkingsvorm op de krimpregio's toe te passen. Verticale coördinatie in combinatie met een bottom up benadering (toegankelijke regionale programma's) lijken het meest gangbaar.

- De situatie van krimpgemeenten is de afgelopen (twee) jaar dusdanig veranderd dat de speltheoretische begrippen, als freeriding en concurrentie, nog nauwelijks kunnen worden toegepast. Het is om deze reden de vraag in hoeverre een analyse op basis van de theorie van Ostrom wenselijk is. De idee dat genoemde begrippen niet meer van toepassing zijn op krimpgemeenten heeft betrekking op de veronderstelling dat krimpgemeenten *met de rug tegen de muur staan*. Krimpgemeenten moeten uit nut en noodzaak wel met elkaar samenwerken en hebben dus niet altijd een keuze hierin.
- In het verlengde van vorige conclusie dient te worden geconcludeerd dat ondanks het voorgaande de principes van Ostrom een goed raamwerk vormen om de onderlinge relatie tussen krimpgemeenten te analyseren. Dit heeft voornamelijk te maken met de in dit onderzoek 'blootgelegde' stroomversnelling van de regionale samenwerking tussen krimpgemeenten. De oorzaak hiervan is deels terug te voeren op de verandering in het beloningsstelsel. Gemeenten worden anders dan enkele jaren geleden nu (financieel) gestimuleerd om met elkaar samen te werken. Deze stimuleringmaatregel kan worden gezien als de sleutel die het speltheoretische slot –dilemma- van krimpgemeenten heeft geopend.
- De analyse wijst uit dat bij de beoordeling van de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten, niet alleen naar de demografische tijdslijn gekeken moet worden, maar dat met name de regiospecifieke kenmerken (verleden, identiteit) bepalend zijn voor de mate waarin het thema regionaal wordt opgepakt. Demografische krimp hoeft niet synoniem te staan aan tweedeling en een toename van de concurrentie tussen gemeenten. Regio's waar al op actieve wijze regionaal wordt samengewerkt bieden een basis om het thema, hoe complex en pijnlijk ook, op te pakken.
- De positie van gemeenten en zeker die van krimpgemeenten is de afgelopen jaren veranderd. Gemeenten moeten meer taken uitvoeren, met minder middelen en geld. De nut en noodzaak om met elkaar samen te werken wordt hierdoor vergroot. Zeker voor krimpgemeenten omdat zij vrijwel geen enkele inkomsten uit het gemeentelijk grondbedrijf verwerven en daarnaast de komende tijd – net als alle overheden- te maken krijgen met bezuinigingen. Tel hier de ruimtelijke opgaven ten gevolge van krimp bij op en men komt tot de conclusie dat gemeenten meer dan in het verleden op elkaar aangewezen zijn. Hetgeen begrippen als gebrek aan commitment, freeriding en concurrentie naar de achtergrond heeft doen verschuiven.
- Het bewustwordingsproces is in de regio's langzaam op gang gekomen, maar is sinds het begin van 2009 in een stroomversnelling geraakt. De vraag is echter in hoeverre deze stroomversnelling door gemeenten doorgezet wordt. Er bestaat een terechte angst dat er een terugval in het rouwproces plaats vindt, wanneer gemeenten de strategische visies in concrete plannen dienen te vertalen. Dit betekent dat er niet alleen vraagtekens bij de slagkracht van de regionale visies kunnen worden gezet maar ook bij de situering van gemeenten in het –krimp- rouwproces.
- Uit de analyse blijkt dat de stroomversnelling van gemeenten door verschillende redenen verklaard kan worden. Opvallend is echter de verschuiving van het beloningsstelsel. De (financiële) stimuleringsmaatregelen hebben gemeenten een gezamenlijk motief gegeven om

met elkaar samen te werken. Het vertrekpunt is hierdoor bepaald, maar interessanter is het vervolg. Wil men de stroomversnelling een vervolg geven en een terugval in het rouwproces voorkomen dan dienen de financieringsmiddelen (krimpgelden) te worden uitgebouwd.

- De samenwerking tussen krimpgemeenten moet ondanks de positieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren, nog altijd als gebrekkig getypeerd worden. Er bestaat onduidelijkheid en twijfel over de slagkracht van de regionaal overeengekomen visies. Daarbij komt dat ook de sociale infrastructuur, welke regionale samenwerking actief stimuleert en tevens onderdeel uitmaakt van de genoemde vicieuze cirkel, in veel regio's vooralsnog ondermaats is.

### 7.4 reflectie Onderzoek

Het uitgevoerde onderzoek omhelst niet alleen een complexe –actuele- materie en veel omvattende theorie maar moest ook in een relatief kort tijdsbestek worden uitgevoerd. Hoewel getracht is deze factoren zo goed mogelijk op te vangen, dienen de effecten niettemin kritisch gereflecteerd te worden.

#### 7.4.1 Theoretische reflectie

De opzet van dit onderzoek was om de krimpproblematiek en in het bijzonder de samenwerking tussen krimpgemeenten vanuit een ander perspectief te benaderen. Besloten is om deze benadering – speltheoretisch- aan de hand van de ontwerpprincipes van Ostrom uit te voeren. Uit het onderzoek bleek dat de principes niet direct naar de situatie van krimpgemeenten vertaald konden worden. De operationalisering bestond uit een persoonlijke inschatting en een zekere creativiteit. Het gevaar hierbij was dat er essentiële elementen uit de oorspronkelijke theorie verloren zouden gaan en dat de principes teveel naar eigen hand zouden worden gezet. Het vormen van hét ideale –gewenste- onderzoekskader lag hierbij op de loer. Los van de vraag in hoeverre hier ook daadwerkelijk sprake van is, kan de conclusie worden getrokken dat het speltheoretische raamwerk van Ostrom een geschikt onderzoekskader vormde. De reden hiervoor ligt in het feit dat de principes van Ostrom zijn gebruikt om de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten te analyseren. Waar de principes van Ostrom oorspronkelijk als kaderstellend en leidend getypeerd kunnen worden, vormden ze in dit onderzoek een hulpmiddel om het thema vanuit een ander perspectief te benaderen. Aan de hand van de principes zijn weliswaar verbanden en patronen geconstateerd, maar ze zijn niet gebruikt als een checklist. Waar Ostrom haar principes op vrijwel elke natuurlijke hulpbron kan toepassen en zo per bron een 'check' kan uitvoeren met daarin een beschrijving op welke principes men in moet zetten, kan dit niet bij de regionale samenwerking tussen krimpgemeenten. Iedere regio kent haar eigen identiteit, gemeenten, demografische tijdslijn en verleden. Om deze reden kan niet automatisch de conclusie worden getrokken dat bijvoorbeeld Parkstad moet investeren in het principe 'sociale infrastructuur' (als twijfelachtig beoordeeld). De reden hiervoor ligt niet direct in het feit dat in Parkstad daar geen behoefte aan is of dat de samenwerking daar niet beter van wordt, maar in de idee dat de

samenwerking van krimpgemeenten zich niet tot één bepaald generaliseerbaar raamwerk laat vertalen. De regio's zijn hier simpelweg te verschillend voor. Naast het feit dat bijvoorbeeld de 'sociale infrastructuur' niet gemakkelijk te beïnvloeden is betekent dit dus dat de sociale infrastructuur niet per definitie goed hoeft zijn voor gemeenten om regionaal met elkaar samen te werken. Parkstad heeft immers een goed regionaal krimpbeleid. Niettemin kan wel op basis van de casestudies de conclusie worden getrokken dat enkele van de ontwerpprincipes van Ostrom zwaarder wegen dan de andere. De 'zwaardere' principes zijn absoluut noodzakelijk voor een gedegen regionale samenwerking tussen krimpgemeenten. Met name een gedegen (passende) 'regionale vertegenwoordiging' en een 'gezamenlijke afstemming' zijn essentieel voor een goede intergemeentelijke samenwerking. Dit komt deels omdat beide principes een overlap kennen met de overige principes en dus veelomvattend zijn, maar ook omdat ze simpelweg de basis vormen voor intergemeentelijke samenwerking. Wel dient bij deze constatering de opmerking te worden gemaakt, dat de invulling van het principe niet bepaald kan worden. Richtlijnen omtrent de feitelijke invulling van bijvoorbeeld de 'regionale vertegenwoordiging' verschillen als gezegd per regio.

Naast deze twee essentiële principes, welke dus absoluut aanwezig moeten zijn voor een goede samenwerking, zijn er ook zogenaamde versterkende principes. Dit zijn de ontwerpprincipes die samenwerking tussen krimpgemeenten versterken. Met name 'de sociale infrastructuur', 'de gemeentelijke inspraak' en 'de afbakening van het samenwerkingsgebied' kunnen hier worden genoemd. Wanneer ingezet wordt op deze principes kan de samenwerking worden geïntensiveerd en wordt het regionale denken vergroot. Het principe van het 'strafsysteem' is een opmerkelijke. Deels omdat dit principe als oplossing moest dienen voor de speltheoretische dilemma's van gemeenten en deels omdat de uiteindelijke beoordeling niet op de enquête gebaseerd is. Uit de interviews blijkt namelijk dat dit principe voor veel krimpgemeenten een 'gepasseerd station' is. Veel krimpgemeenten hebben niet meer de keuze om wel of niet met elkaar samen te werken. Niettemin bevordert het hebben van een straf- of beloningssysteem wel het regionale denken. Zo stimuleert een regionaal krimpfonds en een daadkrachtig regionaal instituut de regionale samenwerking. Het principe 'de mogelijkheid tot zelforganisatie' was in de onderzochte cases veelal een vanzelfsprekendheid

De uiteindelijke toepasbaarheid van de ontwerpprincipes van Ostrom op de situatie van krimpgemeenten blijkt na bestudering van de cases meer raakvlakken te hebben met de theorie van de 'tragedy of the commons' dan het 'prisoner's dilemma'. Zoals uit paragraaf 6.6.2 bleek is er tussen krimpgemeenten nog nauwelijks sprake van freeriding en 'hevige' concurrentie. Met name het zorg dragen voor het gemeenschappelijke – de inwoners binnen de regio- is nu leidend in de onderlinge relatie tussen gemeenten. Ondanks het feit dat het een verandering in het beloningstelsel, door middel van premies en subsidies, een van de redenen is dat gemeenten elkaar nu intensiever opzoeken is de relatie tussen deze theorie en de krimpsituatie beperkter dan op voorhand werd gedacht. Met name de toepasbaarheid van enkele essentiële begrippen en veronderstellingen liggen hier aan ten grondslag. Zo gaat de idee van de 'Judasbonus' en de 'Sukkelpremie' in de praktijk lang niet altijd op. De redenering dat men voor de Judasbonus kiest is beperkt en lijkt enkel in het theoretische voorbeeld van de gevangen stand te houden. Naast het feit dat er tussen de partijen – gemeenten- namelijk al veel gecommuniceerd wordt en men dus van elkaar weet welk standpunt ze innemen, is

het ook zo dat in de praktijk altijd consequenties aan de gemaakte keuzes verbonden zijn. Dit betekent dat gemeenten, anders dan de gevangenen meerder relaties tot elkaar hebben en dus ook niet vanzelfsprekend gebruik maken van de dominante strategie (elkaar wederzijds afvallen). In de praktijk van krimpgemeenten gaat dus vrijwel altijd het voorbeeld op dat de gevangenen lid zijn van dezelfde misdaadorganisatie. De rangorde van de 'beloningen' wordt voor beide gevangen in dit geval immers ook veranderd als blijkt dat binnen de misdaadorganisatie waar beide gevangenen lid van zijn, de code geldt dat iemand die zijn collega verlinkt, binnen zijn eigen organisatie vervolgens zonder meer ter dood wordt veroordeeld. In dat geval zou daardoor de voor hun prisoner's dilemma karakteristieke structuur J>GS>WA>S verbroken worden, omdat zowel de verleiding van de Judasbonus als de vrees voor de Sukkelpremie voor hen allebei zouden wegvallen. De stimulans om het eigenbelang te dienen, wordt nu gericht op het bereiken van een uitkomst die voor hen beiden (én voor hun organisatie) het beste is, omdat de resterende beloningsstructuur nu nog slechts GS>>WA is. Gemeenten hebben veel vaker met dergelijke situaties en afwegingen te maken dan de zwart-wit redenering van het klassieke prisoner's dilemma.

Concluderend kan gestelde worden dat de ontwerpprincipes van Ostrom een geschikt analysekader heeft gevormd. Weliswaar kunnen geen harde uitspraken worden gedaan over de invulling van bepaalde principes maar de relatie en het gedrag van krimpgemeenten kan wel doeltreffend vanuit een ander perspectief benaderd worden.

### 7.4.2 Reflectie methodiek en proces

In het onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudy als methodologie met als doel inzicht krijgen in de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten. De cases zijn onderzocht door het gebruik van drie informatiebronnen: documenten, statistieken en interviews. Daarbij is gekozen om de informatiebronnen niet los van elkaar te koppelen. Dit betekent dat er tijdens het onderzoek meerdere onderzoeksstrategieën gelijktijdig plaats vonden. In plaats van een statische opzet is in dit verband dus gekozen voor een dynamische aanpak, waar ook terugkoppelingen bij werden toegepast. Het beste heeft zich dit vertaald in de aanpak omtrent het empirische deel van het onderzoek, de interviews. De interviews werden pas in een later stadium van het onderzoek uitgevoerd zodat het merendeel van de betreffende – regiospecifieke- rapporten doorgenomen waren en de interviews meer inhoudelijk diepgang kregen. Daar komt bij dat ook de door de respondenten gegeven antwoorden op basis van deze zelfde rapporten werden geverifieerd, waardoor – tot op zekere hoogte- kon worden nagegaan of de antwoorden op waarheid berust waren. Op deze manier is getracht zo goed mogelijk invulling te geven aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

Het grootste gevaar van dit onderzoek heeft betrekking op de externe validiteit van het onderzoek. De generaliseerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten is moeilijk te bepalen. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de uitkomsten een sterke regiospecifieke relatie hebben. Iedere regio, heeft een andere demografische tijdslijn, een ander verleden en zijn eigen identiteit. Uitspraken welke

bijvoorbeeld betrekking hebben op de motieven van gemeenten om met elkaar samen te werken (nut en noodzaak) kunnen niet direct onder één noemer worden weergegeven. De nut en noodzaak in de onderzochte regio's hadden immers betrekking op drie regio's, welke allemaal al een lange tijd met krimp te maken hadden en waarvan twee regio's geen noemenswaardige geschiedenis hebben op het gebied van intergemeentelijke samenwerking. De vraag in hoeverre deze uitspraak – nut en noodzaak- betrekking heeft op een andere regio is om deze reden moeilijk te beoordelen. Hoewel dit onderzoek wel geneigd is tot dergelijke generaliseerbare uitkomsten, dient in het achterhoofd altijd een – regiospecifieke- nuance meegenomen te worden.

Daar komt bij dat het aantal afgenomen interviews wellicht te beperkt is om over vier regio's uitspraken te doen. Hoewel bij de benadering van respondenten een bewuste variëteit is aangebracht (verschil in grootte van gemeenten en ambtelijk vs. bestuurlijk), welke de validiteit ten goede komen, was het met betrekking tot de betrouwbaarheid van het onderzoek beter geweest om op de eerste plaats alle gemeenten en op de tweede plaats ook *non government organisations* als woningcorporaties te benaderen. Omdat de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten met name betrekking heeft op de woningbouw, waren de 'externe' opvattingen van woningcorporaties een interessante aanvulling geweest.

Niettemin bestaat er een voldoende representativiteit van de onderzoekselementen. Dit wil zeggen dat er met de beschikbare middelen en in het beperkte tijdsbestek representatieve onderzoeksuitkomsten zijn gegenereerd welke een aanvulling vormen op de reeds gepubliceerde rapporten en artikelen over demografische krimp.

## 7.5 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft getracht een vervolg te geven aan de reeds gepubliceerde verkennende en beschrijvende studies en heeft het accent op de lokale en regionale samenwerking tussen krimpgemeenten gelegd. Hierbij was het op de eerste plaats de bedoeling om een bijdrage te leveren aan de actuele discussie over krimp. In deze paragraaf wordt om deze reden ook het laatste deel van de centrale vraag beantwoord. Onderstaande aanbevelingen hebben betrekking op de intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten en pogen daarmee een bijdrage te leveren aan een doelmatige aanpak van de krimpproblematiek.

*Informeer in een vroegtijdig stadium*

Het accommoderen van krimp wordt gezien als de beste benaderingswijze. Hoe eerder krimp in een regio en met name bij gemeentelijke bestuurders op de agenda komt te staan, des te eerder kunnen zij het zogenaamde rouwproces doorlopen. Ondanks de toegenomen aandacht omtrent het verschijnsel blijken veel bestuurders padafhankelijk te zijn en kunnen zij moeilijk de denkomslag naar de krimpgedachte maken. Het is daarom van belang dat deze toekomstige krimpgemeenten in aanraking worden gebracht met ervaringen van elders, nieuwe inzichten en verschillende krimpvisies.

Het uitbreiden van kennisplatforms waar gemeenten zich tot kunnen wenden is dan ook een verstandige maatregel. Op deze manier kunnen 'barrières' doorbroken worden en kan het rouwproces eerder in werking worden gezet. Met als doel het treffen van maatregelen in een vroegtijdig stadium, zodat de ruimtelijke en financiële van gevolgen van krimp beperkt blijven. Daarbij komt dat er op deze manier meer ruimte is om de kansen van krimp te benutten.

*Ontneem het doemscenario*

Demografische krimp staat bij velen synoniem aan een doemscenario. De negatieve associaties die men met krimp heeft worden in grote mate bepaald door de grootschalige opgaven (ruimtelijk en financieel) en de stroeve acceptatie in de huidige krimpregio's. Dit schrikt toekomstige krimpgebieden (lokale bestuurders) af om het thema vroegtijdig op te pakken. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen moeten deze bestuurders de kansen van krimp inzien en zich beseffen dat de krimpproblematiek in de huidige krimpregio's in een andere context geplaatst moet worden. De in dit onderzoek behandelde regio's vormen immers de eerste krimpregio's van Nederland. Het feit dat het doorlopen van het rouwproces zo stroef verliep en de geschikte aanpak achterwege bleef, was met name het gevolg van het gebrek aan kennis, middelen en bekendheid omtrent het verschijnsel. Deze regio's moesten min of meer het wiel uitvinden. Pas sinds enkele jaren is de bal actief aan het rollen gegaan en staat krimp op de (landelijke) agenda. De verwachting is dat toekomstige krimpregio's, mits zij de kansen van krimp tijdig inzien, een minder lang rouwproces zullen kennen. Ondanks dat veel lokale bestuurders moeite zullen hebben met de omschakeling naar de krimpgedachte, 'kunnen' zij immers wel met meer vrijheid over het thema praten.

*Leer maar kopieer niet*

De komende jaren krijgen steeds meer gemeenten en regio's in Nederland te maken met demografische krimp. Belangrijk is dat zij kennis nemen van het verschijnsel en de mogelijke oplossingsrichtingen. Zij kunnen in dit verband veel van de huidige krimpregio's leren. Het is echter niet de bedoeling dat de toekomstige krimpregio's en gemeenten de krimpproblematiek in de huidige krimpgebieden direct naar de eigen situatie gaan vertalen. Het kopiëren van de toegepaste aanpak of werkwijze is niet de juiste methode om de krimp te lijf te gaan. Krimp manifesteert zich in iedere regio op een andere manier. Niet alleen wat betreft de feitelijke daling van het aantal inwoners en huishoudens maar ook in ruimtelijke zin. Daar komt bij dat iedere regio zijn eigen identiteit, kenmerken en verleden kent. Het is belangrijk dat regio's van elkaar leren maar moeten tevens beseffen dat de aanpak van krimp altijd regiospecifiek is en dat een eenduidige aanpak niet bestaat.

*Voorkom een terugval in het rouwproces*

De agendering en de regionale aanpak van krimp is sinds het begin van 2009 in een stroomversnelling geraakt. Gemeenten en regio's hebben het thema actief opgepakt en het vertrekpunt voor een effectieve aanpak is reeds gemarkeerd. Echter zijn er redenen om aan te nemen dat het proces de komende periode zal stagneren. De vertaling van de strategische visies naar concrete uitvoeringsprogramma's zet de intergemeentelijke samenwerking op scherp. Om deze redenen dienen de huidige krimpregio's blijvend gestimuleerd te worden om de gezamenlijk gemaakte

afspraken uit te voeren. Met name wat betreft het gemeentelijke –regionale- instrumentarium en de financiële middelen schieten nu nog te kort. Het is belangrijk dat gemeenten gestimuleerd worden om de vervolgstap te maken zodat een 'terugval in het rouwproces' voorkomen wordt. Dit betekent dat de gemeenten die in de 'anticipeerfase' zitten ook daadwerkelijk de mogelijkheid moeten krijgen om hun herziende plannen uit te voeren. De regio, de provincie en de overige gemeenten moeten zorg dragen voor elkaars ontwikkelingen in het gewenningsproces naar de krimpgedachte. Gebeurt dit niet dan leidt dit tot wrijving en kan een gemeente terugvallen in het 'oude' beleid.

*Combineer bottom up met top down*

Het is belangrijk dat de krimpproblematiek in toekomstige krimpregio's in een vroegtijdig stadium wordt opgepakt. Een stimulerende en agenderende houding van hogere overheden als de provincie zijn hier bij gewenst. Echter moet gewaakt worden voor een te opdringerige top down benadering. Gemeenten kunnen als gezegd gestimuleerd worden om demografische krimp op te pakken, maar een daadkrachtige aanpak komt enkel van de grond als de denkomslag naar de krimpgedachte bij de afzonderlijke gemeenten gemaakt is. Deze denkomslag, het doorlopen van het rouwproces vergt tijd en energie. Het is daarom belangrijk dat lokale overheden – gemeenten- eerst binnen de eigen organisatie en bij de eigen inwoners een gezamenlijke focus kunnen ontwikkelen. Bij de huidige krimpregio's is goed te zien dat de *pushende* houding van met name provincies een noodzakelijk kwaad is om het thema op de regionale en gemeentelijke agenda te krijgen. Echter is de krimpgedachte op deze manier niet bij de lokale bewoners geland. Hetgeen uitvoerende problemen met zich mee brengt.

*Kies voor het lange termijn denken*

Uit de analyse van dit onderzoek blijkt dat het gemeentelijke beleid veelal gebonden is aan de betreffende bestuurders. Iedere bestuurder wil zijn of haar bestuursperiode zo goed mogelijk invullen en het liefst zoveel mogelijk persoonlijke successen behalen. Krimp vraagt echter om een lange termijn visie, welke over meerdere ambtsperioden uitgelegd dient te worden. Demografische krimp manifesteert zich immers geleidelijk in een regio Toekomstige krimpgemeenten dienen, het liefst in een vroegtijdig stadium en op regionaal niveau, het verschijnsel in lange termijn visies op te pakken. Cruciaal hierbij is dat de betrouwbaarheid en de foutmarges van de gemaakte prognoses bekend en erkend worden. Wanneer gemeenten kennis maken met prognoses dienen deze, en zeker in het geval van krimp, gedegen onderbouwd te zijn. Wanneer deze prognoses namelijk eenvoudig in twijfel kunnen worden getrokken vormen ze voor bestuurders een makkelijk onderwerp van discussie. Het periodiek bijstellen van deze prognoses voorkomt dergelijke discussies en legt een basis voor het lange termijn denken.

# Literatuur

## Literatuur

**Axelrod**, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

**Baars**, van, L. & Meteren, van, W. (2009). Krimpen in gezamenlijkheid: antwoorden op de leegloop. Trouw

**Binmore**, K. (995). *Game Theory and the Social Contract Volume I.* Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

**Borchert**, J.G. & De Kruyff, M. (1991). *Bevolkingsgroei ter wille van het voorzieningenniveau?* Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht/KNAG

**Borgmans**, G. & Renooy, P. (2009). *Krimp biedt ook ruimte.* Regioplan Beleidsonderzoek. Ruimte, vakblad van de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, nr. 3.

**Brandsen**, T. & Helderman, J.K. (2009). Betrokken belangen: zelforganisatie en de coöperatieve vorm. Tilburg: FuturaWonen.

**Burger**, J. & Gochfeld, M. (1998). "The Tragedy of the Commons—30 Years Later." *Environment* 41:4–13, 26–28.

**Buuren**, P. van, Backes, C. & de Gier, A.. (2002) *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. 4e druk. Deventer: Kluwer.

**CBS** (2010), Bevolkingsomvang en aantal huishoudens, 1980-2010. Geraadpleegd via: http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0001-Bevolkingsomvang-en-huishoudens.html?i=15-12

**CBS** (2009), Stateline Databank: Regionale Kerncijfers Nederland. Prognose bevolkingsopbouw 2007- 2025. Geactualiseerd naar de bevolkingsomvang op 1 januari 2010

**Chkalova**, K. & Nicolaas, H. (2009) *De levensfasen van Parkstad Limburg.* NICIS Institute en Parkstad Limburg.

**Daly**, H.E. (2005) 'Economics in a full world', *Economics:* 100-107

**Dam**, F. van (1995). *Meer Voor Minder. Schaalverandering En Bereikbaarheid Van Voorzieningen in Landelijke Gebieden in Nederland*. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht/knag.

**Dam**, F. van, Groot, C. de, Verwest, F. (2006). *Krimp en ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: Nai Uitgevers.

**Dam**, F. van, Groot, C. de, Verwest, F. (2007). *Groei, krimp en ruimte : toekomstige regionale en lokale verschillen.* In: Demos : bulletin over bevolking en samenleving. - Jrg. 23, nr. 1 (januari 2007) ; p.1-5

**Derks**, W., Hovens, P. & Klinkers, L. (2006). *Structurele bevolkingsdaling: Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den-Haag: In opdracht van de secretarissen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en van de VROMRaad.

**Derks**, W., Hovens, P., Klinkers, L., Ledegang, N. (2006). *De krimpende stad: ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*. Den-Haag: Kenniscentrum Grote Steden en Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid.

**Derksen**, W. & L. Schaap (2006). *Lokaal bestuur*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie, vierde druk.

**Dijk**, J. van (2001). *Arbeidsmarkt en regio*. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

**Evers**, D., Van Hoorn, A. & Van Oort, F. (2005). *Winkelen in Megaland*. Rotterdam/Den Haag: NAi uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

**Friend**, J.K. & Jessop, W.N. (1969), *Local Government and Strategic Choice.* Londen: Tavistock Publications.

**Gaag**, N. van der, Wissen, L.J.G. van, Imhoff, van, E. (1999). Regional population growth or loss: what makes the difference?, *Demos*, nr. 15, 1999

**Gemeenten Achterhoek** (2010). *Regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020.* Bronckhorst.

**Gemeenten Appingedam**, Delfzijl (2010). Projectenboek: Uitvoeringsprogramma Ontwikkelingsperspectief 2030. Appingedam en Delfzijl.

**Graaff**, T. de, Oort, F. van, Boschman, S. (2008). *Woon-Werkdynamiek in Nederlandse gemeenten.* Planbureau voor de Leefomgeving, Den-Haag. Rotterdam: Nai Uitgevers.

**Hall,** P. (1980). *Great Planning Disasters*. Londen: Weidenfeld and Nicolson.

**Hardin**, G. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162:1243-1248.

**Hooimeijer**, P. Inzoomen op de krimp: oorzaken, gevolgen en mythen. In Property Research Quarterly: onafhankelijk onderzoek voor de vastgoed professional. December 2007: p.4.

**Huiskamp**, H. (2010). *Demografische ontwikkelingen: Achterhoek 2010-2040.* Doetinchem: Regio Achterhoek.

**Kaiser**, H. (2008). Bestuurlijke vernieuwing in de Achterhoek 2007-2008: Elan geven aan de regionale samenwerking. Doetinchem: Uitgave Regio Achterhoek.

**Latten**, J. (2009). 'Veranderend demografisch tij', *Demos* 25, 1:4-6.

**Latten**, J. & De Jong, A. (2005). 'Nieuwe Bevolkingsprognose CBS: Veel verandering, weinig groei', *Demos* 21, 1: 5-8.

**Latten**, J. & Musterd, S. (2009). De nieuwe groei heet krimp: een perspectief voor Parkstad Limburg. Den-Haag: Nicis Institute.

**Louw**, E. & Needham, B. & Olden, H. & Pen, C.J. (2004). *Planning van bedrijventerreinen*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

**Ministerie van BZK** (2010). Plussen en Minnen: Evaluatie van de Wgr-plus. Den-Haag: Ministerie van BZK

**Needham**, B. (2005*) Een andere marktwerking: een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid.* Rotterdam: NAi Uitgevers

**Ontwerplab Krimp**. (2009). Ruimte maken voor krimp: Ontwerpen voor minder mensen.

**Ostrom**, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. *New York: Cambridge University Press.*

**Parkstad Limburg** (2010). *Pact van Parkstad.* Heerlen: Parkstad Limburg.

**Parkstad Limburg** (2009). *De nieuwe groei heet krimp: een perspectief voor Parkstad Limburg*. Heerlen: Parkstad Limburg.

**Parkstad Limburg** (2009). *Herstructureringsvisie voor de woningvoorraad Parkstad Limburg.* Heerlen: Parkstad Limburg.

**Parkstad Limbrug**, Provincie Limburg (2009). *Regiodialoog Parkstad Limburg*. Maastricht: Provincie Limburg.

**Parkstad Limburg**, Provincie Limburg (2008). *Wij zijn wat we delen: wij zijn Parkstad!* Vastgesteld Gedeputeerde Staten, 8 december 2008, Maastricht.

**Parkstad Limburg**, Provincie Limburg (2007). *Regionaal Actieplan Bevolkingsdaling Parkstad Limburg.* Maastricht: Provincie Limburg.

**Parkstad Limburg** (2006). *Regionale Woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010.* Heerlen: Parkstad Limburg.

**Pater**, de, B., Groote, P en Terlouw, K. (2002). *Denken over Regio's, Geografische perspectieven*. Bussum: Coutinho.

**Pellenbarg**, P. & Dijk, J. van, (2006). Een lege periferie door Derks? Rooilijn: tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening, Jrg. 39; nr. 4: 161-166.

**Poel**, W. de, Nieuwkoop, T. van, Wagenveld, T. (2008). *Literatuurscan Bevolkingskrimp: Ruimtelijke gevolgen, oplossingen en strategieën*. Directie Communicatie, Afd. Kennis en Maatschappij (voorheen Kenniscentrum).

**Poundstone**, W. (1992). *Prisoner's Dilemma.* New-York: Anchor Books, Doubleday.

**Provincie Gelderland** (2010). *Kansen voor Gelderse regio's.* Arnhem: Provincie Gelderland.

**Provincie Gelderland** (2010). *Kwalitatief woonprogramma Gelderland 2010-2019*. Arnhem: Provincie Gelderland.

**Provincie Groningen** (2010). *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling: Kijk op Krimp.* Groningen: Provincie Groningen

**Provincie Groningen** (2009). *Ontwerp Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013*. Vastgesteld Provinciale Staten 17 juni 2009, Groningen.

**Provincie Groningen** (2009). *Krimp in Groningen.* Groningen: Provincie Groningen.

**Provincie Groningen** (2009). *Pact Regio Eemsdelta*. Groningen: Provincie Gronignen

**Provincie Groningen** (2008). Bestuursakkoord Eemsdelta. Groningen: Provincie Groningen.

**Rawls**, J. (1971). A Theory of Justice. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.

**Regioplan**, (2009). *Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte.* Den-Haag: Ministerie van VROM, directie Nationale Ruimtelijke Ordening

**Regio Achterhoek** (2008). *Krimpen biedt Kansen: demografische ontwikkelingen in de Achterhoek.* Doetinchem: Regio Achterhoek.

**Regio Achterhoek** (2008). *Strategische Agenda Achterhoek 2008-2010.* Doetinchem: Regio Achterhoek.

**Regio Achterhoek** (2010). *Jaarplan 2010 Regio Achterhoek*. Doetinchem: Regio Achterhoek.

**Rigo Research**. (2010). Krimp in de Eemsdelta: Naar een vastgoedstrategie van de sociale verhuur. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV

**Rijk**, VNG &IPO (2009). Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling: Krimpen met kwaltiteit. Den-Haag: Ministerie van BZK.

**Roo**, G. de (2008) Krimp en ruimte: kansen voor het noorden. Girugten: faculteitsblad van de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen. Jrg. 39; nr. 3: 11-12

**Rotmans**, J. (2006). *Transitiemanagement: Sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV, tweede druk.

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

**Segeren**, A., Needham, B. & Groen, J. (2005). *De markt doorgrond: Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Den-Haag: Ruimtelijk Planbureau.

**Shubik**, M. (1985). *Game Theory in the social Sciences: Concepts and Solutions.* Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

**Streekraad Oost-Groningen** (2009). Regionaal Woonplan Oost-Groningen

**Topteam Krimp** (2009). *Krimp als structureel probleem: Rapportage voor Groningen.* Den-Haag: Ministerie WWI.

**Topteam Krimp** (2009). *Krimp als structureel probleem: Rapportage voor Limburg*. Den-Haag: Ministerie WWI

**Trim**, A. (2009). De noodzaak van een integraal krimpbeleid. Geraadpleegd op 5 juli 2010 via http://www.archined.nl/nieuws/juni/de-noodzaak-van-een-integraal-krimpbeleid/

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

**Verwest**, F. van, Sorel, N., Buitelaar, E. (2008). *Regionale krimp en woningbouw: Omgaan met een transformatieopgave*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den-Haag. Rotterdam: Nai Uitgevers.

**Voerman**, J. F. (2001). *Verstedelijking en migratie in het Oost-Groningse Veengebied 1800-1940.* In opdracht van Stichting Groninger Historische Publicaties. Assen: Van Gorcum Uitgeverij.

**VROM** (2009). Krimp van case tot case: Van regio Twente via de provincie Groningen naar de gemeente Delfzijl. Geraadpleegd op 5 juli 2010 via http://www.krimpalskans.nl/bestanden/bestanden/1242216493.pdf

**VROMraad** (2008). *Wisselende coalities: Naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*. Den-Haag: OBT bv.

**Weesing**, Th. (1998). 'Samenwerking duurt het langst: Beschouwingen vanuit het 'prisoner's dilemma'. Geraadpleegd op 20 september 2010 via http://thomasweesing.eu/Prisoner_s_Dilemma.pdf

**Interviews**

*Noord-Oost Groningen*

| | |
|---|---|
| Gemeente Pekela | Dhr. J. van Mannekes |
| Gemeente Oldambt | Mevr. A. Dammer-Jonker |
| gemeente Appingedam | Mevr. A. Usmany-Dallinga |
| Gemeente Delfzijl | Mevr. R. Rolink |
| Gemeente Eemsmond | Dhr. H. Velthuis |
| Provincie Groningen | Dhr. E. Koole |
| Streekraad Oost-Groningen | Dhr. H. Busemann |

*Achterhoek*

| | |
|---|---|
| Gemeente Brockhorst | Dhr. A. Baars |
| Gemeente Doetinchem | Mevr. J. Lammers |
| Gemeente Berkelland | Mevr. H. Huiskamp |
| Gemeente Oude-IJsselstreek | Dhr. J. Haverdil |
| Provincie Gelderland | Mevr. A. Henselmans |
| Regio Achterhoek | Mevr. J. Emaus |

*Parkstad Limburg*

| | |
|---|---|
| Gemeente Heerlen | Dhr. G. Meijers |
| Gemeente Simpelveld | Dhr. R. Ridderbeek |
| Gemeente Nuth | Mevr. C. Gulpen |
| Provincie Limburg | Dhr. M. Wilbers |
| Parkstad Limburg | Mevr. L . van Tilburg & Dhr. J. Merks |

**Congressen**

Provincie Groninngen, Provincie Drenthe (2010): De Noordelijke Krimpbeurs. Veenhuizen: donderdag 21 oktober. Uitwisselen van kennis en ervaring stonden centraal tijdens deze dag. Een groot aantal Noord-Nederlandse ervaringen, oplossingen en ideeën om met bevolkingskrimp om te gaan, werden in een interactief programma gepresenteerd.

Nicis/ RSA congress (2010): Vitality of cities in declining regions. Utrecht: donderdag 11 november 2010. Met de sprekers: Dhr. L. van Wissen (voorzitter Dutch RSA), Dhr. P. Eichholz (Universiteit van Maastricht), Dhr. P. Cheshire (London School of Economics), Dhr. H. Garretsen (Universiteit van Groningen), Dhr. B. Needham (Radboud Universiteit Nijmegen), Dhr. W. Hafkamp (Nicis Institute).

# Regionale Samenwerking in Krimpregio's

*De intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten vanuit een speltheoretisch perspectief benaderd*

## Bijlagendocument

J.J.L.T. van Mook

# Regionale samenwerking in krimpregio's

*De intergemeentelijke samenwerking tussen krimpgemeenten vanuit een speltheoretisch perspectief benaderd*

# Bijlagendocument

**Colofon**

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Master Planologie
Nijmegen, december 2010

*Thesis begeleider:*
Dr. L. Carton

*In opdracht van:*
Advin BV regio Zuidoost
Wethouder van Eschstraat 44
5342 AT Oss
(0412) 693 333
zuidoost@advin.nl
*Begeleider:*
Drs. A.M.R. Strik

*Auteur:*
J.J.L.T van Mook
Studentnummer: 0608599
E-mail: Joost_van_Mook@hotmail.com
Tel.: 06-30027514

# Bijlagen

**Bijlage 1: Mini Enquete** 6

**Bijlage 2: Uitwerking interviews** 11

*Noord-Oost Groningen*

| | | |
|---|---|---|
| Gemeente Pekela | Dhr. J. van Mannekes | 11 |
| Gemeente Oldambt | Mevr. A. Dammer-Jonker | 16 |
| Streekraad Oost-Groningen | Dhr. H. Busemann | 20 |
| gemeente Appingedam | Mevr. A. Usmany-Dallinga | 24 |
| Gemeente Delfzijl | Mevr. R. Rolink | 29 |
| Gemeente Eemsmond | Dhr. H. Velthuis | 34 |
| Provincie Groningen | Dhr. E. Koole | 39 |

*De Achterhoek*

| | | |
|---|---|---|
| Gemeente Bronckhorst | Dhr. A. Baars | 44 |
| Gemeente Doetinchem | Mevr. J. Lammers | 49 |
| Gemeente Berkelland | Mevr. H. Huiskamp | 54 |
| Gemeente Oude-IJsselstreek | Dhr. J. Haverdil | 59 |
| Regio Achterhoek | Mevr. J. Emaus | 64 |
| Provincie Gelderland | Mevr. A. Henselmans | 69 |

*Parkstad Limburg*

| | | |
|---|---|---|
| Gemeente Heerlen | Dhr. G. Meijers | 74 |
| Gemeente Simpelveld | Dhr. R. Ridderbeek | 79 |
| Gemeente Nuth | Mevr. C. Gulpen | 83 |
| Provincie Limburg | Dhr. M. Wilbers | 88 |
| Parkstad Limburg | Mevr. L . van Tilburg & Dhr. J. Merks | 93 |

# Bijlage 1: Mini-enquête

**In deze bijlage is de mini-enquête opgenomen, welke tijdens de interviews aan de respondenten is voorgelegd. Het betreft in dit geval de enquête voor de regio Achterhoek. Het verschil tussen de enquêtes wordt enkel bepaald door het eerste ontwerpprincipe; de afbakening van het samenwerkingsgebied.**

**1. Samenwerkingsgebied**

De Achterhoek bestaat uit acht gemeenten, te weten: Berkelland, Bronckhorst, Oost-Gelre, Winterswijk, Aalten, Oude-IJsselstreek, Doetinchem en Montferland. Waarom vallen deze acht gemeenten wél en andere gemeenten niet onder het regionale samenwerkingsverband? Dit is een belangrijke vraag, omdat het bepalen van een grens het onderscheid maakt met welke gemeenten wel en welke gemeenten niet bindende afspraken kunnen worden gemaakt. Met andere woorden; is de afbakening van het samenwerkingsgebied helder beargumenteerd en geformuleerd?

| **Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**2. Gezamenlijke afstemming**

Voor een goede samenwerking dienen er tussen de krimpgemeenten onderling afspraken te zijn over de verdeling van de uitbreidingsruimte voor nieuwe woningeenheden, voor sloop, herstructurering en voor een uitbreiding van het voorzieningenniveau. Welke gemeente binnen het samenwerkingsverband maakt hier de meeste aanspraak op? Is dit de centrumgemeente, de gemeente waar demografische krimp het sterkst óf juist nauwelijks aanwezig is. Met andere woorden; zijn er afspraken gemaakt over de verdeling van de 'pijn'?

| Gezamenlijke afstemming | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**3. Regionale vertegenwoordiging**

Is er een vertegenwoordiging in het leven geroepen die sturing biedt aan de regionale samenwerking? Bijvoorbeeld een regionale organisatie, welke tussen de afzonderlijke gemeenten en de provincie in staat. Zo ja, welke taken neemt deze vertegenwoordiging allemaal op zich en voor welke is ze bevoegd deze uit te voeren. Met andere woorden; is er een regionale vertegenwoordiging die de intergemeentelijke samenwerking stuurt?

| Regionale vertegenwoordiging | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**4. Gemeentelijke inspraak**

Welke gemeenten hebben de meeste invloed in de vertegenwoordiging en in welke mate moeten zij en vooral ook aan wie, verantwoording af leggen. Dit vierde principe is niet alleen van belang wat betreft de transparantie van de samenwerking, maar het kan ook een reden zijn voor gemeenten (naast de voorwaarden in principe één) om niet de *commitment* aan te gaan. De vraag of alle gemeenten een evenredig aandeel hebben in de inspraak omtrent de besluitvoering van de samenwerking staat in dit vierde principe centraal. Met andere woorden; is er in de regionale samenwerking sprake van ‘evenredige’ gemeentelijke inspraak?

| Gemeentelijke inspraak | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**5. Strafsysteem**

Het straffen van gemeenten, welke zich niet aan de gezamenlijke afspraken houden, is een belangrijke voorwaarde voor een gedegen samenwerking. De angst voor 'freeriding', kan voor sommige gemeenten immers een drempel vormen om in het samenwerkingsverband te participeren. Ondanks het zogenaamde 'regionale gat' is het goed om de maatregelen te analyseren die de samenwerkende gemeenten (vertegenwoordiging) nu nemen om hun beleid of visies daadwerkelijk te implementeren. Met andere woorden; heeft de regionale samenwerking een duidelijk en effectief strafsysteem?

| Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**6. Sociale infrastructuur**

Dit zesde principe kijkt naar de onderlinge relaties tussen de actoren –krimpgemeenten. Is de samenwerking volgens deelnemende gemeenten een noodzakelijk kwaad en enkel ingegeven om bijvoorbeeld demografische krimp het hoofd te bieden? Betekent dit dat de communicatie enkel via de vertegenwoordiging loopt en dat de gemeenten onderling nauwelijks het gesprek aan gaan? De relatie kan daarentegen ook zijn ingegeven door een sterk commitment (krimp) . Hetgeen zich vertaald naar een open, meedenkende en toegankelijke houding van de deelnemende gemeenten. Tot slot is er ook

nog een derde mogelijkheid, als er sprake is van een verdeelde sociale infrastructuur. Bepaalde gemeenten met 'dezelfde' kenmerken (problemen, eigenschappen) hebben een sterke sociale relatie tot elkaar, maar naar bijvoorbeeld de centrumgemeente toe, totaal niet. In dit geval is de relatie tussen de kleinere gemeenten goed, maar laat de sociale infrastructuur in de regionale samenwerking als geheel te wensen over. Met andere woorden; is er binnen de regionale samenwerking sprake van een gedegen sociale infrastructuur?

| **Sociale infrastructuur** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**7. De mogelijkheid tot zelforganisatie**

In hoeverre en op welke manieren steunen externe autoriteiten (overheden) als de provincie en het Rijk de intergemeentelijke samenwerking?
Met andere woorden; in hoeverre heeft de regionale samenwerking de mogelijkheid –gehad- tot zelforganisatie?

| **Mogelijkheid tot zelforganisatie** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**8. Taakverdeling**

Welke taken dragen de gemeenten over aan de gezamenlijke vertegenwoordiging? Welke functies hebben de afzonderlijke gemeenten in het samenwerkingsverband en welke positie neemt de

regionale vertegenwoordiging in? Met andere woorden; is er binnen het regionale samenwerkingsverband sprake van een duidelijke taakverdeling?

| **Taakverdeling** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

# Bijlage 2: Uitwerking interviews

**Bijlage twee omvat de uitwerking van de afgenomen interviews. De uitkomsten van de mini-enquêtes zijn hierbij leidend. Daar komt bij dat de op- en aanmerkingen, toevoegingen en nuances van de respondenten per onderzoekselement zo nauwkeurig mogelijk zijn toegevoegd. Tot slot is de aanpak van de krimpproblematiek door middel van een tijdslijn schematisch in beeld gebracht.**

## *Noord-Oost Groningen*

**Dhr. J. van Mannekes**
**Wethouder RO,**
**gemeente Pekela**

***20 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Naast de Streekraad Oost-Groningen zijn er ook de nog de organisaties; de Veenkoloniën en de Stuurgroep Oost. Niet alle gemeenten zijn bij elk van deze organisaties aangesloten. Zo Zijn de gemeenten Stadskanaal en Vlagtwedde niet aangesloten bij de Streekraad, maar doen zij op het gebied van Wonen wel weer mee.

| 2. Gezamenlijke afstemming | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Op aandringen van de provincie is besloten om de gezamenlijk gemaakte afspraken allereerst subregionaal vorm te gaan geven. Deze drie planvormen moeten uiteindelijk in één regionaal woonplan samen komen, 'te omslachtig, maar helaas de enige reden zo lijkt het'.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De Streekraad is niet in de gaten gestapt, die eigenlijk wel voor hen bedoeld waren. Dit betekent dat men aan de meerwaarde van deze vertegenwoordiging is gaan twijfelen en is uiteindelijk zelfs het besluit genomen om de Streekraad op te heffen. Enerzijds een goede stap, omdat de Raad simpelweg niet voldoende aan de weg heeft getimmerd. Anderzijds is het jammer, omdat een stukje regionale focus verdwijnt. Bestuurlijke vernieuwing is dus wel gewenst. Het algemeen bestuur van de Streekraad is op dit moment niet gelijkwaardig ingericht. De grotere gemeenten hebben nu meer inspraak binnen de vertegenwoordiging en dit leidt tot scheve gezichten.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Iedere gemeenten kan een andere gemeente aanspreken op haar verplichtingen of gemaakte afspraken. Daarnaast is er altijd aandacht voor nieuwe ideeën. In dit verband is het vaak wel zaak dat er sprake is van een win- win situatie.

| **5. Strafsysteem** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

Er is geen strafsysteem in de regio. De rol van de provincie staat hierbij centraal. Zij hebben het instrumentarium om gemeenten te sturen en te monitoren.

| **6. Sociale infrastructuur** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |

Gemeenten hebben moeite om bij elkaar over de 'schutting' heen te kijken. Men is erg alert op de eigen gemeentegrens, waardoor het regionale denken achterblijft. Sinds de herindeling van Oldambt is men nog sterker dan voorheen subregionaal gaan denken. Ook dit kan zowel als goed al spijtig getypeerd worden. Sommige gemeenten zoals Pekela en Veendam zijn nauwer tot elkaar gekomen, enkel lijkt regionale samenwerking nu verder weg.

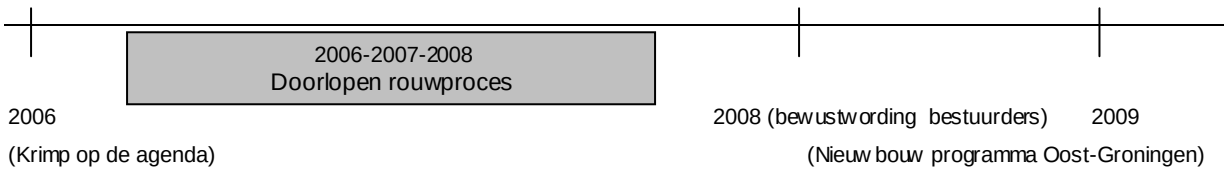
| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De provincie steunt en stimuleert op iedere mogelijke manier de regionale samenwerking. Zij vormen zelfs de initiatiefnemer voor de 'gezamenlijke' woonvisie.

| 8. Taakverdeling | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |

Met name de interpretatie van de daadkracht van de Streekraad is veelal onderwerp van discussie. Waar sommigen spreken van een daadkrachtige regionale organisatie, stellen anderen dat de Streekraad enkel leidend is. Dit betekent dat deze niet gezien kan worden als hiërarchisch. *"Wanneer het spannend wordt gebeurt er niks".* Er worden enkel afspraken gemaakt waar eenieder zich in kan vinden en die dus nauwelijks confronterend zijn voor gemeenten.

***Tijdslijn***



## Totaal

De huidige samenwerking wordt door de heer van Mannekes als onvoldoende beoordeeld. Hij stelt dat er vooralsnog geen sprake is van een duidelijke verdeling van de 'pijn' en dat er in dat kader behoefte is aan één regionaal platform waar bestuurders met elkaar tot concrete afspraken kunnen komen. Gemeenten moeten over hun eigen grenzen heen kijken en de heer van Mannekes wijst hierop het feit dat het regionale denken afhankelijke is van de 'persoon' –gemeentelijke bestuurders. Tot slot beargumenteert de wethouder dat de subregionale versnippering binnen de regio, door de financiële druk die op de gemeenten ligt, in de nabije toekomst minder zal worden; *"onder druk wordt alles vloeibaar".*

**Mevr. A. Dammer-Jonker**
**Beleidsmedewerker Wonen,**
**gemeente Oldambt**

***20 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De gemeenten binnen de regio Oost-Groningen zijn van elkaar afhankelijk. Hoewel dit wat betreft de samenwerking tussen gemeenten nog niet altijd even goed blijkt is er wel sprake van een duidelijke afgebakende regio. In de loop van de jaren is men geleidelijk tot elkaar gegroeid.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Het woonprogramma vormt een prima voorbode voor een verdere samenwerking. Met name de gemaakte woningbouwafspraken vormen een afspiegeling van het feit dat de gemeenten voornemens zijn de krimpproblematiek regionaal op te pakken.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Zit onvoldoende in het wel en wee van de Streekraad, mevr. Dammer-Jonker heeft bovenstaand principe dan ook op basis van haar eigen praktijkervaringen ingevuld.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

| 5. Strafsysteem | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

Er is geen strafsysteem in de regio. De rol van de provincie staat hierbij centraal. Zij hebben het instrumentarium om gemeenten te sturen en te monitoren. Wel is het idee om een vereveningsfonds op te stellen een belangrijke voorwaarde voor een gezamenlijke focus. "Een strafsysteem is een slechte basis voor regionale samenwerking". "Verder zijn er enkele bestuurlijke afspraken met de provincie Groningen opgesteld die betrekking hebben op het niet nakomen van de gemaakte afspraken. In hoeverre deze leidend zijn weet ik niet."

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Ambtelijk weten we wat we voor elkaar kunnen betekenen, echter op bestuurlijk vlak komt men nog niet voldoende tot elkaar. "Ik denk wel dat het woonprogramma een stap in de goede richting is en ik hoop dat het als een vertrekpunt voor verdere regionale samenwerking wordt gezien". Verder spreekt mevr. Dammer- Jonker liever niet van een tweedeling. "Sommigen gemeenten trekken meer naar elkaar toe dan andere, ik denk dat dit in iedere regio het geval is en hoeft niet gelijk als vervelend getypeerd te worden".

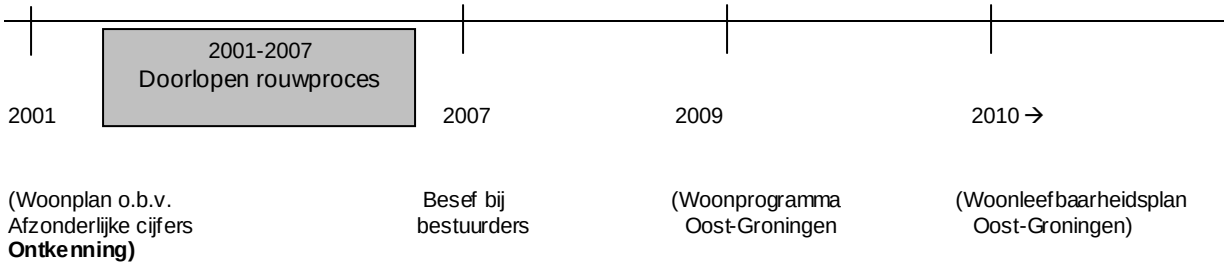
| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Zit onvoldoende in het wel en wee van de Streekraad, mevr. Dammer-Jonker heeft bovenstaand principe dan ook op basis van haar eigen praktijkervaringen ingevuld.

| 8. Taakverdeling | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Zit onvoldoende in het wel en wee van de Streekraad, mevr. Dammer-Jonker heeft bovenstaand principe dan ook op basis van haar eigen praktijkervaringen ingevuld.

***Tijdslijn***




## Totaal

Opvallend aan het gesprek met mevr. Dammer- Jonker is de constatering dat mijn onderzoek eigenlijk nog te vroeg komt. Om de samenwerking tussen de gemeenten in Oost-Groningen echt te beoordelen zou ik over ongeveer twee jaar nog eens terug moeten komen, zo stelt ze. Het gezamenlijk opgestelde woningbouwprogramma, is pas onlangs opgesteld en vormt het vertrekpunt voor regionale samenwerking met betrekking tot krimp. Het vertalen van het programma in het woonleefbaarheidsplan is de vervolgstap en moeten de komende jaren vorm krijgen. Tijdens het gesprek werd duidelijk dat mevr. Dammer- Jonker geen antwoord wist te geven op volgens haar “typische bestuurdersvragen”. Wel leverde dit een nieuw beeld op van de intergemeentelijke samenwerking tussen de betreffende gemeenten, namelijk die op het ambtelijke vlak. Hoewel ook hier nog verbeterpunten aan te wijzen zijn is deze wel voldoende beoordeeld.

**Dhr. H. Buseman**
**Raadslid Algemeen Bestuur,**
**Streekraad Oost-Groningen**

***20 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De afbakening van de regio Oost-Groningen is door de provincie Groningen bepaald. Op basis van het verleden, economische overwegingen en een gedeelde (geografische) focus is de regio 'Oost-Groningen' benoemd. Voor iedereen is de grens duidelijk en gemeenten weten dat er op regionaal niveau kansen liggen.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De gezamenlijke afstemming is door de provincie Groningen ingegeven. Naar aanleiding van het debacle omtrent het project 'De Blauwe Stad' is besloten dat er op regionaal niveau duidelijke afspraken gemaakt moeten worden omtrent de contingentering van woningeenheden. Om deze reden is in 2009 het woonplan Oost-Groningen opgesteld. De provincie voerde hierin een strak beleid, maar met de benodigde bewegingsvrijheid voor de regio.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De Streekraad is in 2006 overgestapt naar een andere koers de zogenaamde 'Streekraad nieuwe stijl'. Een viertal programma's staan hierbij centraal; wonen, economie, recreatie en toerisme en energie. Daarnaast vervult de Streekraad een belangrijke lobbyfunctie voor de regio Oost-Groningen. Niettemin is besloten om de Streekraad op te heffen. Men stelt dat de samenwerking al in meerdere vormen binnen de regio bestaat. Dhr. Buseman vindt het persoonlijk bijzonder jammer dat de 'stekker' uit de organisatie gaat. "De Streekraad was het gezicht van de regio, ik ben bang dat de aandacht voor de regionale problematiek, zoals krimp, wegvalt en gemeenten minder regionaal zullen gaan denken.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

| 5. Strafsysteem | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

Er is geen strafsysteem in de regio. Dit is volgens de dhr. Buseman ook niet nodig. Men werkt vanuit een gedeeld motief met elkaar samen, uit nut en noodzaak. Wanneer men de toegevoegde waarde van de samenwerking niet meer inziet kunnen zij er uit stappen. Zo deden de gemeenten Stadskanaal en Vlagtwedde in het verleden ook. Zij betaalde een 'penalty' een uittredingssom en werken sindsdien enkel nog op deelgebieden regionaal samen. Wel zien we er op toe dat gemeenten niet alleen de "krenten uit de pap vissen".

| **6. Sociale infrastructuur** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Vooral na de herindeling van Oldambt zijn de gemeenten (subclusters) gelijkwaardig aan elkaar. Het Calimero- gevoel heerst niet in de regio en gemeenten vinden elkaar als dat nodig is. Het feit dat veel gemeenten op zichzelf zijn, betekent niet dat zij niet goed met elkaar om kunnen of willen gaan.

| **7. Mogelijkheid tot zelforganisatie** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

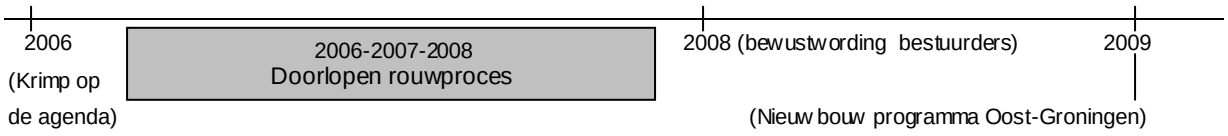
De provincie drukt nadrukkelijk haar stempel op de regio. Ze vormt weliswaar niet de initiatiefnemer van de regionale samenwerking – de Streekraad- maar wel wat betreft de aanpak van de krimpproblematiek. Echter wordt de regio te weinig financieel ondersteund. Het binnenhalen van meer financiële middelen of economie – bedrijven- zou een belangrijke stimulans voor de regio betekenen. Met name de provincie zou hier meer op kunnen sturen.

| 8. Taakverdeling | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De regie omtrent de aanpak van krimp ligt bij de provincie. Deze is strak en duidelijk. Het jammerlijke is dat de Streekraad opgeheven wordt. De taken die de Raad op dit moment uitvoert zijn nog niet bij een andere organisatie –overheid- ondergebracht. Dit kan problemen opleveren. Voor nu is de taakverdeling helder, gemeenten- subregio's- moeten met het woonplan aan de slag en ervoor zorgen dat ze deze vertalen naar een woonleefbaarheidsplan.

***Tijdslijn***

Dhr. Buseman gaf exact dezelfde tijdslijn als dhr. van Mannekes;




## Totaal

Dhr. Buseman beoordeelt de huidige intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten in Oost-Groningen als voldoende. De structuur bij zowel de provincie, de regio als de gemeenten is helder. Enkel het feit dat de Streekraad wordt opgeheven baart dhr. Buseman zorgen. Hij ziet in de huidige regionale vertegenwoordiging een belangrijk 'platform/ geluid' om Oost- Groningen onder de aandacht te brengen. Daarnaast brengt het gemeente bij elkaar om opgaven regionaal op te pakken. Wat betreft krimp stelt hij dat krimp een kwestie van de lange adem is, "een lang en moeilijk proces". Niettemin is het vertrekpunt reeds gemarkeerd en is men op weg spijkers met koppen te slaan.

**Mevr. A. Usmany-Dallinga**
**Wethouder RO,**
**gemeente Appingedam**

***21 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De regio Eemsdelta kan volgens mevr. Usmany-Dallinga gezien worden als een natuurlijk cluster. De vier gemeenten in de regio hebben een gezamenlijke focus en liggen dicht bij elkaar. Verder stelt ze dat de krimpproblematiek een bindende factor is in de regio. Daar komt bij dat de regio gezien kan worden als een mal-contramal. Delfzijl en Appingedam (mal) en Eemsmond en Loppersum (contramal). Door de lokale cultuurverschillen stelt mevr. Usmany-Dallinga echter dat een gemeentelijke herindeling vooralsnog geen optie is.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De gezamenlijke afstemming is gebaseerd op het Bestuursakkoord Eemsdelta. In het bestuursakkoord is afgesproken dat voor de gemeenten Appingedam en Delfzijl een gezamenlijk ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld. Het Ontwikkelingsperspectief 2030 is in september 2009 door de gemeenteraden van Appingedam en Delfzijl aanvaard als richtinggevend document voor de toekomstige ontwikkeling van de beide gemeenten en als basis voor het beleid voor de komende

jaren. In het Ontwikkelingsperspectief 2030 is een uitvoeringsprogramma opgenomen, met dit uitvoeringsprogramma is een eerste stap gezet van visie naar uitvoering. De gemeentebesturen van Appingedam en Delfzijl hadden behoefte aan een verdere uitwerking van het uitvoeringsprogramma in een Projectenboek voor het stedelijk gebied. Vooralsnog is alleen voor het stedelijke gebied gekozen voor een Projectenboek, omdat hier vraagstukken spelen die op korte termijn tot een aanpak moeten leiden. Bovendien kent de 'mal' samenhangende opgaven, die duidelijk anders van karakter zijn dan de opgaven voor het landelijk gebied. Al deze ontwikkelingen worden door mevr. Usmany-Dallinga wel als het vertrekpunt gezien.

| **3. Regionale vertegenwoordiging** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- enkel regie functie | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Naar aanleiding van de krimpproblematiek is voor de regio een Stuurgroep opgericht. In de Stuurgroep zijn alle gemeenten vertegenwoordigd. Deze 'vertegenwoordiging' concentreert zich vooralsnog met name op de woningvoorraad in de regio. De krimpproblematiek bepaalt de hoofdagenda van de vertegenwoordiging.

| **4. Gemeentelijke inspraak** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | X | **X** | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Gemeenten hebben altijd de kans om elkaar aan te spreken en samenwerkingsverbanden aan te gaan. Belangrijk hierbinnen is ook de keuze voor een dynamisch Pact Eemsdelta. Het Pact, met daarin de woningbouwafspraken, wordt jaarlijks gemonitord. Hierdoor kunnen gemeenten elkaar aanspreken

| 5. Strafsysteem | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

Er is geen strafsysteem in de regio. Mevr. Usmany-Dallinga spreekt in dit verband liever over een bovenlokaal fonds en de geplande monitoring. Daarnaast benadrukt ze het feit dat de vier gemeenten op elkaar aangewezen zijn; 'Wij zijn de Eemsdelta, we moeten het samen doen".

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

"Dit punt is moeilijk te beoordelen. Als wethouder van Appingedam beoordeel ik de sociale infrastructuur als prettig en goed. Buitenstaanders zien de verhoudingen vaak als drie tegen één. De zogenaamde DAL- gemeenten tegen Eemsmond. Eemsmond is financieel onafhankelijk, heeft minder te maken met krimp en een geringere ruimtelijke opgave. Het is logisch dat zij terughoudender zijn. Echter moeten we ons realiseren dat ook Eemsmond bij de regio hoort en hun woningmarkt ook die van ons is en omgekeerd. Daarnaast schakelen Delfzijl en Appingedam al door naar concrete planvorming en Eemsmond blijft hier in achter. Loppersum heeft door haar financiële situatie en landelijke karakter een underdog positie.

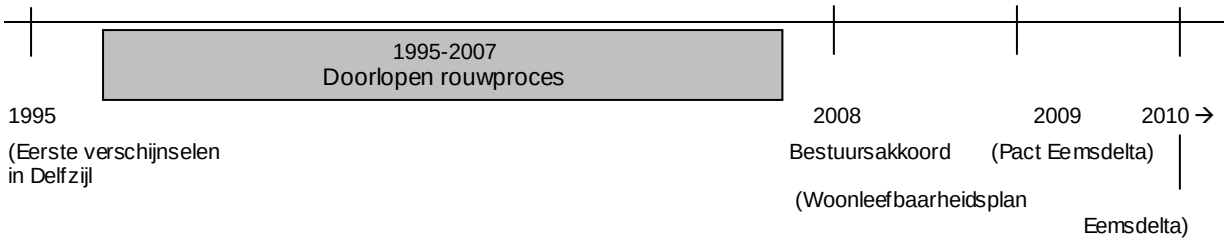
| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

We hebben als gemeenten in de Eemsdelta altijd de mogelijkheid gehad om onszelf regionaal te organiseren. Dit is echter door allerlei redenen nooit in de vorm van een vertegenwoordiging gebeurd. Met name de omvang van de regio staat hierbij centraal. Krimp heeft dit wel versterkt. Door de demografische krimpproblematiek moesten we ons, met hulp en druk vanuit de provincie, regionaal organiseren. Een platform dat naar buiten kan communiceren en voor de gemeenten een 'neutraal' terrein om samen te komen.

| 8. Taakverdeling | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Het verschil in de taakverdeling is op meerdere punten terug te vinden. Ook hier is een redenatie mogelijk vanuit Appingedam en voor de regio als geheel. In de Stuurgroep heeft iedere gemeente haar eigen kerntaak. Daarnaast zijn de DAL-gemeenten doorgeschakeld in hun samenwerking. Op beleidsniveau is sprake van een DEAL-samenwerking. Wat betreft de uitvoering/ service hebben de DAL- gemeenten de samenwerking geïntensiveerd. Met name het feit dat gemeenten meer taken toebedeeld hebben gekregen en deze met minder middelen moeten uitvoeren ligt aan de basis voor de uitbreiding van deze samenwerking.

***Tijdslijn***




## Totaal

Mevr. Usmany- Dallinga beoordeelt de regionale samenwerking op twee manieren. Enerzijds stelt ze dat de ontwikkelingen van de afgelopen jaren voortvarend waren. De krimpagenda is zichtbaar geworden, het vertrekpunt is bepaald en de regio weet nu waar “we staan”. Anderzijds concludeert mevrouw dat de huidige manier van werken stroperig, ingewikkeld en omslachtig is. De regio heeft wat betreft de aanpak van krimp het wiel uit moeten vinden en lijkt nu pas op de goede weg. “Het is zaak de komende jaren een goed vervolg te geven aan de reeds ingezette ‘regionale’ aanpak.

**Mevr. R. Rolink**
**Beleidsmedewerker Wonen,**
**gemeente Delfzijl**

***21 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Op dit moment is men bezig met een vertaling van het Pact naar het Woon- en Leebaarheidsplan, een complex opgave en één van de lange adem. Het Pact omhelst ‘de plan van aanpak’ en biedt slechts in grote lijnen een overzicht van de geplande maatregelen. Het woon- en Leefbaarheisplan dient in de zomer van 2011 geformuleerd te zijn. “Het is als gezegd, echter de vraag of we dit ook gaan halen”. Met name de verdeeldheid wat betreft de krimpproblematiek vormt een belangrijk struikelblok in de regio. Delfzijl heeft op zichzelf al een enorm complexe krimpopgave. De gemeente bestaat uit de stad Delfzijl en 13 dorpen. Dit betekent dat Delfzijl naast een stedelijke opgave ook een landelijke opgave te verwerken heeft. Deze opgave kan alleen adequaat worden opgepakt als zowel de provincie als de regio gezamenlijk de schouders er onder zetten.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De opgerichte Stuurgroep concentreert zich met name op het thema Wonen. Daarnaast zijn alle gemeenten in de Stuurgroep vertegenwoordigd. Iedere gemeenten heeft een functie toebedeeld gekregen op basis van de voornaamste kracht van de betreffende gemeente. De Stuurgroep is praktisch, en vanuit de provincie ingestoken. De meerwaarde van de deze regionale 'vertegenwoordiging' moet echter de komende periode bepaald worden.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Delfzijl en Appingedam vormen in de regio de trekkers wat betreft het beleid en de aanpak van demografische krimp. Dit komt niet zozeer omdat zij die rol hebben opgeëist maar eerder uit een bepaalde noodzaak. Het stedelijke gebied (Delfzijl- Appingedam) heeft de sterkste krimp en moet daadkrachtiger handelen dan de overige gemeenten. Er is ruimte voor betrokkenheid van de overige gemeenten, deze is zelfs gewenst, feit is echter dat zij vooralsnog een afwachtende houding aannemen.

| 5. Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

De monitoring staat de komende periode centraal wat betreft het aanspreken en de controle van de gemeenten onderling. Het spreekt voor zich dat gemeenten zich aan de gemaakte afspraken dienen te houden. Het Pact is immers voor de regio opgesteld. "Het Pact vormt voor iedere gemeenten, en de regio als geheel, dé handleiding om op de juiste weg de toekomst is te gaan."

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

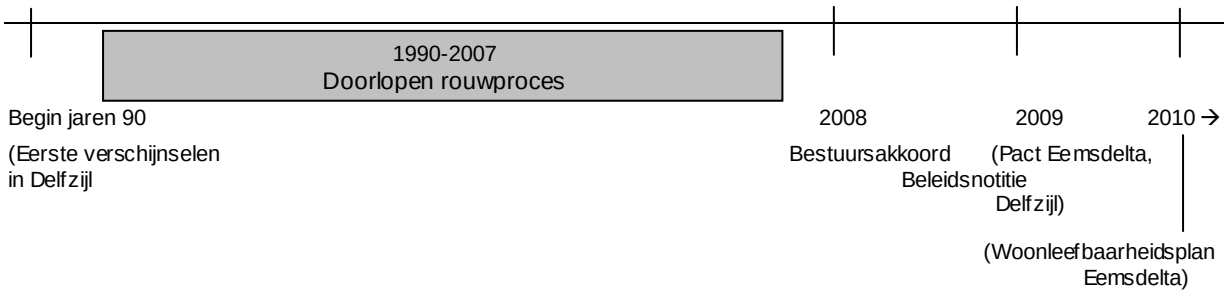
De sociale infrastructuur in de regio wordt in grote mate door de krimpproblematiek bepaald. Deze is in de regio niet overal gelijk verdeeld en dus bestaan er spanningsvelden en verschillende soorten relaties. Delfzijl en Appingedam hebben een verdergaande en intensievere samenwerking met elkaar dan met de overige gemeenten. Deels omdat Delfzijl de grootste krimpopgave van de regio heeft en deels omdat Delfzijl op basis van het verleden een voortrekkersrol binnen de regio heeft ingenomen. Hierdoor heeft Delfzijl, in tegenstelling tot de overige gemeenten, al meer visies, notities en rapporten met betrekking tot krimp opgesteld dan de andere gemeenten. De gemeente Eemsmond heeft een beperkte krimpopgave en staat financieel sterker in haar schoenen, hetgeen zich vertaald in 'andere' vorm van regionaal commitment. Het feit dat de DAL- gemeenten doorschakelen in hun samenwerking hoeft niet direct te betekenen dat de sociale infrastructuur in de regio niet goed is, maar het leidt natuurlijk wel tot een zekere verdeeldheid. "Er is spanning tussen de gemeenten, maar deze is goed te verklaren en kan daarbij ook als een uitdaging gezien worden."

| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De provincie steunt op iedere mogelijke manier de regionale samenwerking. De meerwaarde van de Stuurgroep is echter nog niet als dusdanig bewezen. Het feit dat de regio uit slechts drie gemeenten bestaat, bemoeilijkt het regionale denken. De afweging met betrekking tot de vorm en het kostenplaatje met de feitelijke meerwaarde van een vertegenwoordiging in een regio met maar vier gemeenten vormt namelijk een belangrijk discussiepunt.

| 8. Taakverdeling | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

***Tijdslijn***



## Totaal

Mevr. Rolink beoordeelt de huidige samenwerking in de regio Eemsdelta als voldoende. Met name de intensivering van de samenwerking tussen Appingedam en Delfzijl is haar ogen een duidelijke stap in de goede richting. Daarnaast staan met betrekking tot de krimpaanpak, sinds kort, 'de neuzen in de juiste richting'. Het vervolg is als gezegd een weg van de lange adem, maar er zijn aanknopingspunten voor een goede regionale aanpak. Wel merkt mevr. Rolink nog op dat het huidige regionale denken nog te beperkt is en dat er binnen de regio niet voldoende middelen voor handen zijn om '*krimpproof*' de toekomst in te gaan.

**Dhr. H. Velthuis**
**Directeur beleid en realisatie Wonen en Voorzieningen, gemeente Eemsmond**

***21 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De regio Eemsdelta is een regio op zichzelf. Iedere gemeente binnen de regio erkent ook dat ze deel uitmaakt van de Eemsdelta. Met het oog op de regionale samenwerking en met name op de aanpak van krimp. Zou volgens dhr. Velthuis ook de gemeente De Marne nadrukkelijker bij de samenwerking betrokken moeten worden. “Zij hebben dezelfde krimpproblematiek en zijn ook in het bezit van een haven.” Een meer toegespitste samenwerking zou in dit kader meer uitkomsten en kansen op kunnen leveren.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Het Regiopact geeft een weergave van de verdeling van de woningbouw in de regio. Bij de bepaling van de afstemming stonden de krimpprognoses per gemeente centraal. De gemeente Eemsmond krijgt in veel mindere mate te maken met demografische krimp en hoeft in dit verband de komende jaren haar woningvoorraad minder in te perken. Daarnaast kan niet ontkent worden dat de afstemming in grote mate gebaseerd is op het inwonersaantal en de beschikbaarheid van voorzieningen. Met betrekking tot de regionale afstemming stelt dhr. Velthuis ook vraagtekens bij het opstellen van het

zogenaamde Woon- en Leefbaarheidsplan. Door de invloed van woningcorporaties en de gebrekkige vertaling naar het lokale niveau kan het zo maar zijn dat het plan pas in 2012 operationeel is.

| **3. Regionale vertegenwoordiging** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De Stuurgroep kent een praktische insteek en is goed voor het regionale denken. Echter is de Stuurgroep min of meer geforceerd vanuit de provincie opgesteld. De meerwaarde is vooralsnog niet bekend.

| **4. Gemeentelijke inspraak** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De regio kent maar vier gemeenten, waardoor alle gemeenten hun inspraak hebben. Echter moeten beleidsmedewerkers de kans krijgen om regionaal van zich te laten horen. “Men moet ruimte krijgen om regionaal te denken.” Met name de lokale politiek bemoeilijkt dit proces. Zij kunnen niet altijd over de eigen gemeentegrens heen kijken en daarbij komt dat het beleid veelal gebaseerd is op de korte termijn. Een goed voorbeeld is het project Wonen en Voorzieningen. Het project is regionaal opgesteld maar er ontstaat een mismatch met de uitvoering op lokaal niveau.

| 5. Strafsysteem | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

"Een strafsysteem is overbodig wanneer er een duidelijk vereveningsysteem is opgesteld." Dhr. Velthuis stelt dat de gemeente Eemsmond bewust is van haar 'negatieve' imago omtrent de regionale aanpak van krimp. Echter stelt hij dat deze houding legitiem is. "De gemeente Eemsmond erkent de krimpproblematiek in de gemeente Delfzijl en proberen hier ook op een solidaire manier mee om te gaan, echter moet de verdeling gebaseerd zijn op enkele criteria." Het spreekt voor zich dat het meeste geld naar de gemeente toe moet gaan waar de krimpopgave het grootst is, alleen moet hier een duidelijk kader voor worden opgesteld. De gemeente Eemsmond wil wel financieren in de regionale krimpopgave, maar hier moet wat tegenover staan. Daarbij komt dat het niet zo kan zijn dat de gemeente Delfzijl al de aandacht op zich eist. "Het eigen gemeentelijke beleid ligt in grote mate ten grondslag aan de huidige problematiek in Delfzijl. We zijn op zoek naar een rechtvaardig model voor de gehele regio Eemsdelta.

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Men stelt vaak dat het in de Eemsdelta drie tegen één is. Kijkend naar de huidige samenwerking tussen de DEAL en de DAL gemeenten is dit ook een logische gedachtegang. Waar de gemeente Eemsmond zich aan de gemaakte afspraken houdt schakelen de DAL-gemeenten door. Aan de andere kant moet men zich realiseren dat op ambtelijk niveau de samenwerking tussen de gemeenten goed is. De schoen wrikt met name op bestuurlijk/ politiek vlak. Dit heeft in grote mate te maken met het gedeelde motief tussen de DAL-gemeenten. "Eemsmond wil als gezegd solidair zijn aan de regio, alleen heeft de gemeente geen zin om voor Sinterklaas te spelen. Een normale gedachte gang lijkt

mij". De sociale infrastructuur hoeft en heeft hier niet direct onder te leiden, echter leidt het wel tot een bepaalde tweedeling en een beperkte effectiviteit op regionaal niveau. En belangrijker nog het leidt tot een negatief imago voor de regio in zijn totaliteit.

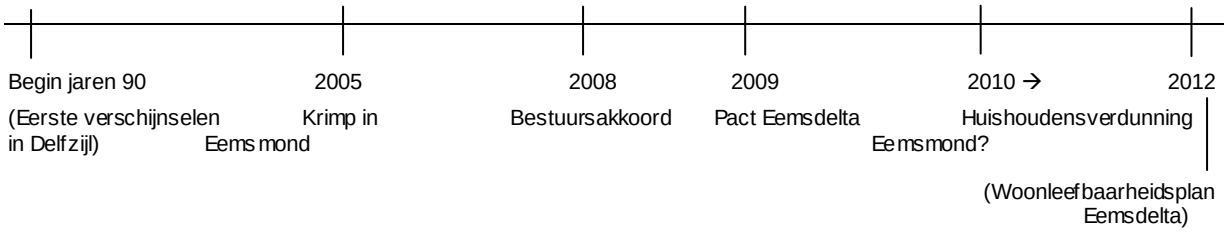
| **7. Mogelijkheid tot zelforganisatie** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De provincie vormt een belangrijke speler in de huidige regionale samenwerking. In hoeverre er gesproken kan worden van zelforganisatie is volgens dhr. Velthuis echter de vraag. "De regionale 'vertegenwoordiging bestaat weliswaar uit de vier gemeenten maar de provincie kijkt nadrukkelijk over de schouder mee." Krimp kan in dit verband wel worden gezien als het belangrijkste motief om een regionale vertegenwoordiging –Stuurgroep- in het leven te roepen.

| **8. Taakverdeling** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Het feit dat de DAL-gemeenten doorschakelen en dus meer taken regionaal op elkaar afstemmen en het feit dat de gemeente Eemsmond achter blijft in deze ontwikkeling ziet de dhr. Velthuis als een ongewenste ontwikkeling. Ondanks de idee dat het voornamelijk uitvoerende taken betreft, is Eemsmond al snel de gebeten hond, terwijl zij zich enkel aan de gemaakte afspraken houdt. De DAL-gemeenten stellen weliswaar dat een doorschakeling nodig is om de regionale samenwerking meer *body* te geven, echter is deze volgens dhr. Velthuis met name door een gedeelde nut en noodzaak ingegeven.

***Tijdslijn***




## Totaal

Dhr. Velthuis beoordeelt de regionale samenwerking in de regio Eemsdelta al twijfelachtig. De voornaamste reden voor deze beoordeling ligt in het feit dat het vervolg van de reeds ingeslagen weg onduidelijk is. Men wil krimp regionaal oppakken en heeft daarvoor een eerste aanzet gedaan. De concrete aanpak is echter niet bekend. Het instrumentarium of de middelen om echt regionaal tot elkaar te komen ontbreken. De demografische verschillen – en de gevolgen hiervan- zijn voor Eemsmond simpelweg te groot om zonder duidelijke vereveningsmodel regionaal samen te werken. Men is solidair aan elkaar, maar de regio moet de onderlinge verhoudingen en verschillen wel als zodanig erkennen.

**Dhr. E. Koole**
**Projectleider Bevolkingsdaling, provincie Groningen**

***21 oktober 2010***

Dhr. Koole heeft de mini-enquête zowel voor de regio Oost-Groningen als voor de Eemdelta ingevuld. Beide scores zijn in één enquête door middel van verschillende kleuren opgenomen.

**X** = Oost-Groningen
**X** = Eemsdelta
**X** = Overeenkomstig

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |

Geen enkel regio is perfect afgebakend, men kijkt altijd over grenzen heen. Met het oog op demografische krimp is dit ook het geval. Krimp houdt zich niet aan gemeente- of regionale grenzen. “Ik beoordeel de afbakening van het samenwerkingsgebied in de Eemdelta iets positiever dan die in Oost-Groningen omdat men in Noord- Groningen een sterkere focus op elkaar heeft. Ondanks het feit dat de gemeente De Marne wellicht ook aan de regio toegevoegd kan worden, is dhr. Koole tevreden over de huidige indeling.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | **X** | 3 | **X** | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |

De regionale afstemming in Eemsdelta is in de vorm van het Pact en het geplande Woon- en Leefbaarheidsplan formeel geformuleerd en spreekt meer ambitie uit. In Oost-Groningen wil men de gezamenlijk gemaakte afspraken op subregionaal niveau uitwerken, hetgeen inefficiënt lijkt. Daarbij komt dat de afstemming in de Eemsdelta gebaseerd is op duidelijk prognoses en een beperking van de negatieve gevolgen van krimp. Men heeft daar meer dan in Oost-Groningen een gezamenlijke regionale focus.

| **3. Regionale vertegenwoordiging** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | **X** | 3 | **X** | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | **X** | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | **X** | **X** | 4 | 5 |

Oost-Groningen kent anders dan de Eemdelta een langere geschiedenis wat betreft regionale samenwerking. Echter is met het oog op de aanpak van de krimpproblematiek de regionale vertegenwoordiging in de Eemsdelta doeltreffender. De Stuurgroep in het noorden is met name naar aanleiding van de krimpproblematiek opgericht en beoogt een effectieve aanpak. In het oosten heeft men de Streekraad. Deze raad kende al verschillende vormen en nu is ook besloten om deze op te heffen, hetgeen het regionale denken niet ten goede komt.

| **4. Gemeentelijke inspraak** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

“Het is zaak dat gemeenten solidair aan elkaar zijn en gezamenlijk pogen een goede regionale samenwerking te realiseren. In Oost-Groningen zijn – zeker na de herindeling in Oldambt- de gemeenten wat meer aan elkaar gewaagd, waardoor er binnen de regio niet echt sprake is van één duidelijk zwaartepunt. In de Eemsdelta is dit meer het geval. Delfzijl en wellicht met Appingedam nemen een duidelijke voortrekkersrol binnen de regio in. Dit betekent echter niet dat de overige gemeenten geen inspraak hebben of achtergesteld worden.

| 5. Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

Veel gemeenten wijzen voor dit principe naar de provincie. Echter kunnen wij als provincie niet veel meer doen dat een zogenaamd worstje voor houden. Hoewel de provincie een 'beperkt' instrumentarium heeft om het gemeentelijke beleid te sturen, is het van belang dat gemeenten vanuit haar eigen overwegingen instemmen met een regionale aanpak van krimp. De provincie kan dit proces versterken door te blijven hameren op de voordelen van regionale samenwerking.

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | X | X | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | X | X | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | X |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | X | X | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | 2 | X | X | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | X |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | X | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | X | X | 4 | 5 |

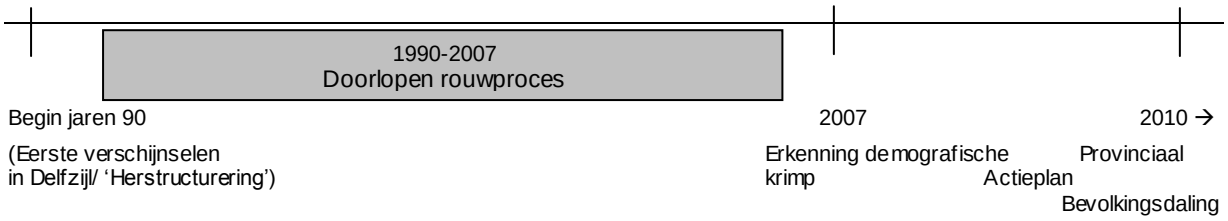
De sociale infrastructuur is in beide regio's moeilijk te beoordelen. Zo kan in het oosten enerzijds worden gesteld dat de sociale infrastructuur beperkt is omdat men met name subregionaal denkt. De herindeling in Oldambt vormt hierbij de belangrijkste aanleiding toe. Anderzijds heeft deze herindeling er ook voor gezorgd dat de tegenstrijdigheden tussen de voormalige gemeenten Winschoten en Scheemda 'verdwenen' zijn. In de Eemdelta zijn er maar vier gemeenten en daar is al snel sprake van drie tegen één. Eemsmond is het 'buitenbeentje'. Echter krijgt de regionale samenwerking daar wel steeds meer vorm, hetgeen toch ook mede het resultaat moet zijn van een goede sociale infrastructuur. "Vandaar mijn beoordeling. Voorop staat wel dat in beide gevallen de sociale infrastructuur vele malen beter kan".

| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | X |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | X | 3 | X | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | X | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | X | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | X | 3 | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | 2 | X | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | X | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | X | 5 |

In beide regio's steunt de provincie op actieve wijze de regionale samenwerking. In Oost-Groningen kent de samenwerking echter al een langere historie dan in de Eemsdelta. In de Eemsdelta is de huidige 'zelforganisatie' – de Stuurgroep- naar aanleiding van de krimpproblematiek in het leven geroepen. Dit betekent uiteraard niet dat alleen opgaven met betrekking tot krimp regionaal worden uitgevoerd, maar feit is wel dat krimp 'de rode draad' vormt.

| 8. Taakverdeling | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | X | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | X | X | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | X | X | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | X | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | X | X | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | X | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | X | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | X | 4 | 5 |

***Tijdslijn***



## Totaal

Dhr. Koole beoordeelt de regionale samenwerking in de Eemsdelta met een voldoende en in Oost-Groningen als twijfelachtig. “Oost-Groningen is de afgelopen jaren van een vier naar een krappe zes gegaan”. Het feit dat krimp nu op subregionaal niveau wordt opgepakt en de eerste woningbouwafspraken op regionaal niveau zijn gemaakt vormt de eerste stap voor een verdere samenwerking. Het opheffen van de Streekraad ziet dhr. Koole, ondanks de beperkte effectiviteit van de Raad, als een negatieve ontwikkeling. In de Eemsdelta is men verder en zit er meer structuur in de regionale aanpak. Deels komt dit ook omdat het maar een kleine regio is met slechts vier gemeenten, anderzijds is men meer doordrongen van de krimpproblematiek. Met name in Delfzijl – door het verleden- is men verder in het bewustwordingsproces dan in Oost-Groningen. De gemeenten daar zitten in verschillende fasen van het transitieproces.

# *De Achterhoek*

**Dhr. A. Baars**
**Wethouder RO,**
**gemeente Bronckhorst**

***22 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De afbakening is in Wgr-verband formeel geformuleerd en voor eenieder duidelijk. Echter zou dhr. van Baars graag de gemeenten Lochem, Doesburg en Zutphen nadrukkelijker bij het samenwerkingsverband betrekken. Daarbij komt dat de acht gemeenten weliswaar een sterke regionale focus op elkaar hebben, maar dat de gemeente Montferland toch ietwat verdeeld is. Zij maken onderdeel uit van de regio Achterhoek, waar wat betreft het thema Wonen werken zij samen met de Stadsregio Arnhem- Nijmegen.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De Woonvisie 2010 vormt de eerste gezamenlijke afstemming met betrekking tot demografische krimp. Het vormt de netto toevoeging van de woningvoorraad per gemeente tot 2020. Zowel de

woningcorporaties als de provincie onderschrijven de visie. “Het knappe vind ik dat we nu al een dergelijke verdeling van de pijn hebben kunnen realiseren, terwijl we nog maar net met krimp te maken hebben en er binnen de regio nog niet eens sprake is van huishoudensdaling”. De Achterhoek is daarmee voornemens de gevolgen van krimp zoveel mogelijk te beperken.

| **3. Regionale vertegenwoordiging** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De Regio Achterhoek is een formeel orgaan dat sinds enkele jaren een nieuw takenpakket toebedeeld heeft gekregen. De Regio vormt voornamelijk een regionaal platform naar hogere overheden toe. Uit praktische overwegingen hebben de gemeenten in de Achterhoek besloten het thema Wonen vooralsnog zelfstandig op te pakken. “Ik ben als wethouder van Bronckhorst de voorzitter van het zogenaamde regionale overleg wonen.” In dit overleg hebben we ook de woonvisie opgesteld. De voornaamste voor dit ‘informele’ overleg is volgens dhr. Baars de te nadrukkelijke bemoeienis van de Regio. “Enkele jaren geleden heeft de Regio als gezegd, nog maar vier taken –programma’s- toegewezen gekregen, alleen vallen ze te vaak nog in de oude cultuur terug”.

| **4. Gemeentelijke inspraak** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |

Voorheen was de gemeentelijke inspraak gewogen, maar dat is niet meer het geval. Sinds de herindeling in 2005 zijn de gemeenten meer aan elkaar gewaagd en gelijkwaardiger. Duidelijk is dat Doetinchem onze centrumgemeente is. “Er bestaat een wederzijdse afhankelijke tussen Doetinchem en de overige gemeenten binnen de regio, waardoor men naar elkaar luistert en respect heeft voor elkaars opvattingen, standpunten en posities”.

| 5. Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

"Een strafsysteem moet in een goede samenwerking niet nodig zijn". Volgens dhr. Baars hebben de gemeenten een sterke focus op elkaar en daarbij zijn ze in Wgr-verband met elkaar verbonden. "Naar mijn weten moeten fikse uittredingssommen betalen als zijn niet langer van de samenwerking deel uit willen maken". Daar komt bij dat de kracht van de huidige Woonvisie zit in de jaarlijkse monitoring. Jaarlijks zal per gemeente de stand van zaken worden bekeken, waardoor de visie geen benauwend karkater heeft. Wel stelt dhr. Baars dat er een regionaal fonds moet worden opgesteld waarin budgetten voor de woningbouw –herstructurering, sloop- worden opgenomen. Op deze manier binden gemeenten zich eerder aan elkaar.

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |

"De Achterhoek is een begrip". Iedere gemeente weet dat het belangrijk is dat het imago van de Achterhoek gewaarborgd dient te blijven. Iedereen heeft immers voordeel bij een sterke regio. Om deze reden hebben de gemeenten een sterke regionale focus op elkaar. Natuurlijk wordt er soms met bepaalde argusogen naar elkaar gekeken, maar er is altijd ruimte om elkaar hier op aan te spreken. Het regionale – groeps- belang, weegt zwaarder dan de gemeentelijke belangen. "Het Regionale Overleg is denk ik een goed voorbeeld van een 'vrijwillige' samenwerking, waar alle gemeenten de meerwaarde van inzien."

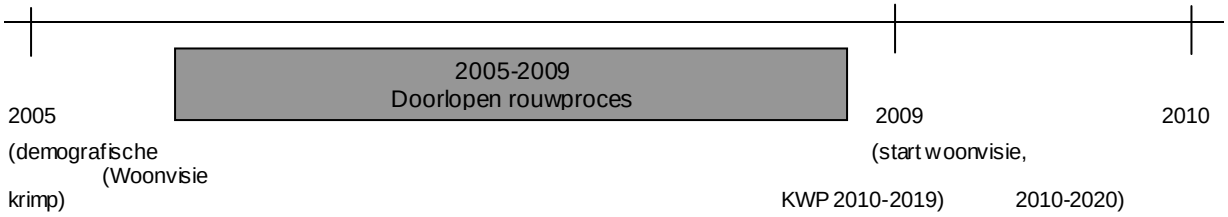
| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De Achterhoek kent al een rijke geschiedenis wat betreft regionale samenwerking. Hoewel de provincie niet direct de initiatiefnemer is van deze samenwerking hebben ze met betrekking tot de krimpproblematiek wel de nodige druk uitgevoerd. Krimp heeft de noodzaak tot regionale samenwerking wel versterkt. Daar komt bij dat de Wgr-status voor –en nadelen kent. Het duidelijke regionale podium –platform- krijgt door de Wgr-status meer *body*, maar het vraagt om een bepaald geduld en inzet van de betrokken gemeenten.

| 8. Taakverdeling | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De aanpak is regiospecifiek, in de zin dat ze kenmerkend is voor de Achterhoek. Het takenpakket van de Regio is in de vorm van de programma´s helder. Echter bestaat er twijfel over de zin en mogelijke uitbreiding van dit takenpakket. Duidelijk voorbeeld van een communicatiefout tussen gemeenten, de regio en de provincie is de grote diversiteit aan prognosemethoden. Verder is het feit dat de gemeente Bronckhorst in het regionale overleg het thema wonen ´trekt´ enerzijds natuurlijk praktisch en het werpt ook zijn vruchten af, maar het is natuurlijk niet ideaal. Een duidelijkere afstemming en een effectievere manier van werken is voor de regio Achterhoek gewenst.

***Tijdslijn***




## Totaal

Dhr. Baars beoordeelt de samenwerking in de Achterhoek als voldoende. Volgens hem kunnen gemeenten elkaar nog meer opzoeken en kunnen voorzieningen en middelen nog meer en intensiever op regionaal niveau verdeeld worden. De regionale samenwerking met betrekking tot demografische krimp beoordeelt dhr. Baars als goed. “We zijn snel in actie gekomen en zijn in een vroegtijdig stadium- er is nog geen sprake van huishoudensdaling- al tot een regionale visie gekomen”. Dit getuigt van goede voornemens en een veelbelovende aanpak.

**Mevr. J. Lammers**
**Beleidsmedewerker Wonen en Volkshuisvesting, gemeente Doetinchem**

***25 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

“De Achterhoek is zoals die is”. Wellicht is de situatie in de gemeente Montferland niet optimaal, maar het vormt vooralsnog geen belemmering in het regionale denken en doen. Men spreekt soms ook wel van een opdeling in de Achterhoek West en Oost. “Mijn voorkeur gaat daar niet naar uit, we moeten het samen als Achterhoek doen”.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Tot 2005 werd het woningbouwbeleid in de Achterhoek in grote mate bepaald door de contingentering vanuit de provincie. Later is dit op verzoek van de gemeenten overgegaan in woningbouwprogramma’s, nu weer later heeft de provincie ons ‘uitgedaagd’ om een regionale visie te ontwikkelen. “Ik denk dat vrijwel iedere gemeente zich in de afstemming zoals die in de visie is opgenomen kan vinden, met name ook omdat bij de visie de afspraak is opgenomen om deze jaarlijks te monitoren.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Zit onvoldoende in het wel en wee van de Regio Achterhoek, mevr. Lammers heeft bovenstaand principe dan ook op basis van haar eigen praktijkervaringen ingevuld.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |

De gemeentelijke inspraak is volgens mevr. Lammers goed. Gemeenten erkennen dat Doetinchem de centrumgemeente is en beide partijen – Doetinchem en de overige Achterhoekse gemeenten- weten dat ze wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Met betrekking tot demografische krimp is het wederzijdse respect –gemeentelijke inspraak- ook weer gewaarborgd. “Naar mijn mening bestaat de acceptatie van krimp uit drie duidelijke pijnpunten: de eerste pijn is de acceptatie van krimp, de tweede pijn is de regionale woonvisie (van 4000 naar 2200 woningen gaan) de derde pijn moet in de Achterhoek nog komen en deze heeft betrekking op de uiteindelijke realisatie van het plan (de echte pijn).

| 5. Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T."*

"Hoe houd je zeven kikkers in één kruiwagen?" Een goede vraag en zeker als het gaat om de verdeling van de pijn, zoals bij demografische krimp. Mevr. Lammers stelt dat in dit geval de regie bij de provincie ligt. Zij kunnen bestemmingsplannen afkeuren en hebben de middelen om druk uit te oefenen. Daarnaast is in de visie een monitor opgenomen, welke er voor zorgt dat er tijdig bijgestuurd kan worden en de neuzen in dezelfde richting blijven staan. Verder zou ook een regionaal fonds uitkomst kunnen bieden.

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |

De Achterhoek bestaat uit één gedeelde focus. Er is één duidelijke stad en dat is Doetinchem. Iedereen erkent en accepteert dat. Een gemeenten in de Achterhoek stelt op zichzelf niet zoveel voor maar in regionaal verband maken ze deel uit van *dé Achterhoek*. Men weet dit en kijken dus makkelijker over elkaar schutting heen.

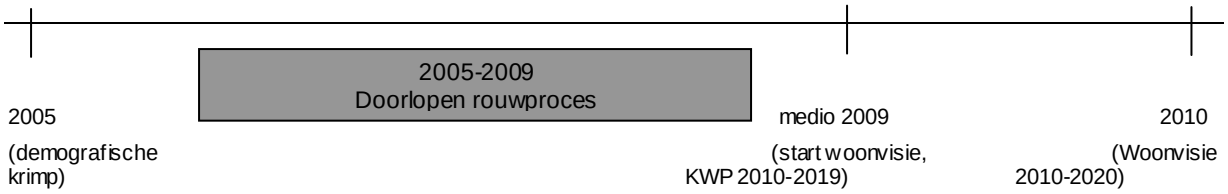
| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Zit onvoldoende in het wel en wee van de Regio Achterhoek, mevr. Lammers heeft bovenstaand principe dan ook op basis van haar eigen praktijkervaringen ingevuld.

| 8. Taakverdeling | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De taakverdeling tussen de gemeenten en de regio is niet altijd even duidelijk. Beleid wordt veelal wel regionaal opgesteld. Of door de Regio dan wel in het Regionale Overleg, feit is echter wel dat de invulling nog lokaal is. Dit leidt nog te vaak tot een inefficiënte manier van werken. Iedere gemeenten vertaald het regionale beleid immers op haar eigen manier. Daar komt bij dat niet alle gemeenten dezelfde taken hebben. De gemeente Bronckhorst heeft een meer coördinerende functie dan bijvoorbeeld Aalten. Daarnaast bestaat er ook nog onduidelijkheid over de invulling van het takenpakket van de Regio. Enerzijds willen we bijvoorbeeld het thema Wonen bij de Regio onderbrengen, omdat zij een officieel platform vormen. Anderzijds willen we als gemeenten dit onderwerp graag in eigen beheer houden en denken we in het Regionale Overleg snellet tot concrete uitkomsten te komen.

***Tijdslijn***




## Totaal

Mevr. Lammers beoordeelt de regionale samenwerking in de Achterhoek als goed. “Gemeenten hebben een nadrukkelijke focus op elkaar en respecteren wederzijdse verschillen. “Het wij-gevoel is sterk aanwezig”. Wel denk ik dat met betrekking tot de krimpproblematiek nog niet alle gemeenten even ver zijn. We hebben weliswaar allemaal de Woonvisie ondertekend, maar naar mijn mening is de urgentie in alle gemeenten nog niet even groot. Dit zal in de toekomst moeten veranderen, maar aan de andere kant is dit een logische ontwikkeling; de Achterhoek krimpt immers pas net.

**Mevr. H. Huiskamp**
**Beleidsmedewerker Onderzoek,**
**gemeente Berkelland**

***22 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | - | | Volledig | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | - | | Volledig | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

"De krimpproblematiek – demografische ontwikkelingen- worden leidend bij de vorming van het beleid. Ik zeg *worden* omdat de huidige woonvisie eerst nog in de praktijk gebracht moet worden". De provincie heeft veel druk uitgeoefend om gemeenten een dergelijke visie gezamenlijk op te laten stellen. Niet dat gemeenten niet willen anticiperen op krimp, maar het vraagt gewoon om een flinke denkomslag."Ik denk dat sommige gemeenten deze omslag nog altijd niet hebben gemaakt". Niettemin vormt de visie een goed vertrekpunt en eenieder kan zich er in vinden.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De Regio kent een takenpakket waarin vier programma's zijn opgenomen. Al deze programma's maken onderdeel uit van de zogenaamde agenda 2020. Dit betekent dat de Regio wat meer abstracte en niet directe harde taken op zich heeft genomen/ gekregen. De Regio regisseert de omvangrijke en regionale programma's. Wonen wordt in dit verband bijvoorbeeld door de gemeenten zelf in het Regionale Overleg behandeld.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De gemeenten in de Achterhoek weten elkaar te vinden. Ondanks het feit dat er natuurlijk wel enkele 'natuurlijke' gradaties –rangorde- tussen de gemeenten aanwezig zijn, heeft men tegelijkertijd in de gaten dat de gemeenten van elkaar afhankelijk zijn en daardoor regionaal moeten denken. Hoewel dit natuurlijk nog altijd beter kan is het naar de mening van mevr. Huiskamp in de Achterhoek wel in orde wat betreft de gemeentelijke inspraak.

| 5. Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T."*

"Een interessant punt". Op het eerste gezicht zou je denken dat een dergelijk systeem in de Achterhoek niet nodig is. Men denkt op veel terreinen immers al regionaal. Echter moet met betrekking tot de krimpproblematiek gerealiseerd worden dat het hier om een verdeling van de pijn gaat en dus niet van groei. Daar komt bij dat de financiële consequenties van de opgestelde woonvisie nog niet voor iedere gemeente helder zijn. Dit kan tot weerstand leiden. "Ik weet niet hoe gemeenten onderling op elkaar zullen reageren". Wellicht draagt een regionaal krimpfonds bij aan het vormen van een regionale eenheid.

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |

Het feit dat in de Achterhoek naast de Regio Achterhoek ook nog op een 'informele' wijze met elkaar wordt overlegd kan op twee manieren worden gezien. Enerzijds getuigt het van een sterke sociale cohesie. "We kunnen dat als gemeenten onderling wel samen oplossen". Anderzijds stelt men dat het ook tot tweedeling kan leiden. De gemeente Bronckhorst heeft bijvoorbeeld een bepaalde trekkersrol met betrekking tot regionale Woonvisie. Niettemin is mevr. Huiskamp van mening dat de sociale infrastructuur goed is.

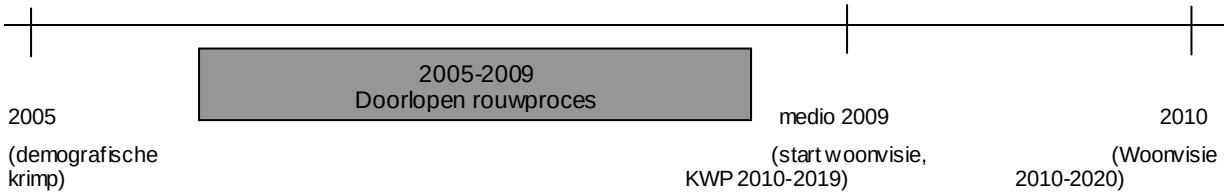
| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Zit onvoldoende in het wel en wee van de Regio Achterhoek, mevr. Huiskamp heeft bovenstaand principe dan ook op basis van haar eigen praktijkervaringen ingevuld.

| 8. Taakverdeling | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De rol en functie van de Regio Achterhoek is vaak nog onderwerp van discussie. De één wil de Regio meer taken en bevoegdheden toekennen, andere willen dit om uiteenlopende reden weer niet. Opvallend is de positie van de voorzitter van de Regio Achterhoek, dhr. Wilschut. Mevr. Huiskamp ziet hem als een cruciale factor in de huidige positie. De voorzitter heeft best veel macht, is gedreven en heeft lef om gemeenten mee te trekken in het beleid. Gemeenten zien niet altijd de voordelen en kansen van een organisatie als de Regio Achterhoek. Enerzijds jammer, Anderzijds moet de Regio ook weten waar ze staat binnen de regio.

***Tijdslijn***



De tijdslijn van mevr. Huiskamp komt overeen met de voorgaande, echter benadrukt ze wel dat de erkenning van krimp nog niet alle gemeenten evengoed is doorgedrongen. Aankomende periode (2011) is in dit verband een interessant jaar.

## Totaal

Mevr. Huiskamp beoordeelt de huidige samenwerking in de Achterhoek als goed. De regionale focus is bij gemeenten aanwezig enkel moet dit nog beter gestructureerd worden. De taakverdeling laat te wensen over. Daar komt bij dat met het oog op de demografische ontwikkelingen de komende periode de bewustwording bij zowel bestuurders als bij de bevolking nog beter moet landen. De basis ligt er, alleen moet de komende periode hard gewerkt worden om het takenpakket binnen de regio gedegen te verdelen.

**Dhr. J. Haverdil**
**Wethouder RO,**
**gemeente Oude-IJsselstreek**

***4 november 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Volgens dhr. Haverdil is de afbakening van het samenwerkingsgebied goed, echter mag volgen Haverdil de relatie met Duitslang wel versterkt worden. “In Duitsland liggen kansen voor de Achterhoek”. Daar komt bij dat de herindeling in buurgemeente Montferland er toe heeft geleidt dat het thema wonen in deze gemeente door de Stadsregio wordt bepaald. Dit is jammer omdat Montferland een sterkere focus op Doetinchem en de Achterhoek heeft.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

“Ik vind de gemaakte afstemming helemaal niks, maar ik confereer me aan de gemaakte afspraken”. Een duidelijk uitspraak van dhr. Haverdil. “Ik beschouw dit beleid als een vorm van boekhoudplanologie. Voorheen hadden we contingentering vanuit de provincie en nu moeten we weer op drastische wijze onze uitbreidingsmogelijkheden terugschroeven. Ik ga akkoord met de Visie omdat ik als wethouder van Oude-IJsselstreek weet dat de druk vanuit de regio te groot is om er niet in mee te gaan. Maar niettemin kan ik me er niet volledig in vinden. Niet zozeer wat betreft de afstemming maar eerder de gehanteerde werkwijze.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Na de herindeling in 2005 zijn veel gemeenten groter geworden. Hierdoor is de positie van de Regio in het geding gekomen. Gemeenten waren in de veronderstelling dat zij, doordat ze nu groter waren geworden, meer taken zelf uit zouden kunnen voeren. “Niettemin ben ik van mening dat de Regio nog meer taken en bevoegdheden toegeschoven moeten krijgen. De regio geeft je per slot van rekening een zekere legitimatie van handelen. Het huidige Regionale Overleg dient zijn doel maar is niet optimaal. Verder is de –nieuwe- organisatie binnen de Regio wel in orde, hetgeen perspectief biedt.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Er bestaat een goede verstandhouding tussen de gemeenten. Wanneer er zaken regionaal of intergemeentelijk moeten worden opgepakt dan is daar ruimte voor. Er is openheid van handelen, hetgeen betekent dat men elkaars situatie kent.

| 5. Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

"Regionale samenwerking moet altijd iets opleveren". Er moet sprake zijn van een bepaald motief om met elkaar samen te werken. In dit verband spreekt dhr. Haverdil liever niet van een straf- maar eerder van een beloningsysteem. "De Regio, Provincie en de gemeenten moeten elkaar stimuleren om krimp regionaal met elkaar op te pakken. Een compensatiefonds kan bijvoorbeeld uitkomst bieden. Gemeenten die zich aan de gemaakte afspraken houden worden daarvoor beloond. Een strafsysteem lijkt me voor de Achterhoek eigenlijk niet noodzakelijk. Iedere gemeente kent het regionale belang hier.

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Veel kernen, dorpen en gemeenten weten niet beter dan dat ze afhankelijk van elkaar zijn. Samenwerking en goede sociale relaties zijn kenmerkend voor de Achterhoek. Uiteraard bestaat er zoiets als een sportieve rivaliteit tussen de dorpen, maar als er iets gerealiseerd moet worden steekt men daar gezamenlijk de schouders onder. "Ik zou verder niet willen spreken van een tweedeling tussen gemeenten wat betreft het sociale vlak. Het spreekt voor zich dat sommige gemeenten intensiever met elkaar samen werken dan andere. Dit is veelal puur praktisch ingegeven en kan weliswaar tot *scheve gezichten* leiden maar zeker niet tot een tweedeling.

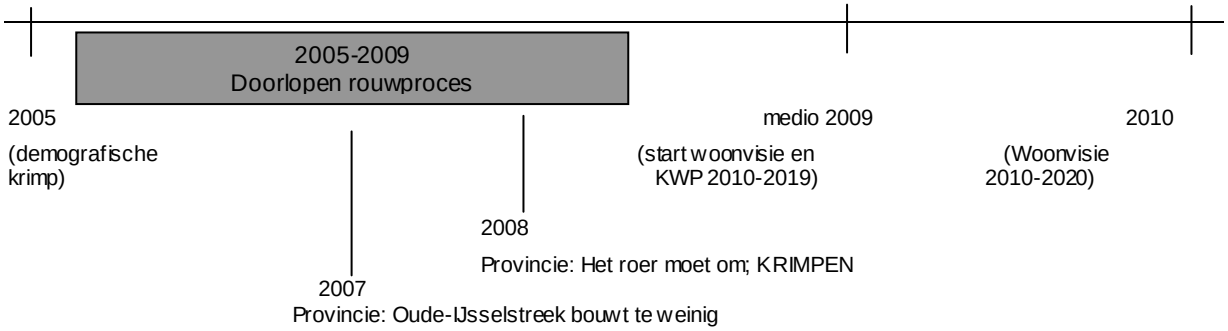
| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De regionale samenwerking in de Achterhoek gaat vele jaren terug en is volgen dhr. Haverdil altijd door de provincie gesteund. Zij vormde weliswaar niet de initiatiefnemer maar was wel altijd nauw betrokken bij het wel en wee in de regio. Het feit dat de gemeenten in de Achterhoek zo zelfstandig regionaal kunnen denken heeft volgens dhr. Haverdil te maken met de politiek zoals die de laatste decennia is gevoerd. “Krimp is een politieke keuze”. In de Achterhoek en ook in de andere krimpgebieden in Nederland is simpelweg te weinig sprake geweest van ontwikkeling en investeringen de focus ligt te veel op de Randstad waardoor de plattelandsgebieden zijn achtergesteld.

| 8. Taakverdeling | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |

“De Regio dient zorg te dragen voor de strategische visies en de uitvoering ligt bij de gemeenten, zo is de eigenlijke taakverdeling”. Dit loopt volgens dhr. Haverdil echter nog te vaak door elkaar heen. Niet alleen wat betreft het Regionale Overleg maar ook de bemoeienis vanuit de Regio. “Naar mijn mening moet de taakverdeling duidelijker gestructureerd worden. De Regio moet meer taken op zich nemen – toebedeeld krijgen. Door de Regio bijvoorbeeld ook meer uitvoerende daadkracht te geven kan beleid sneller en efficiënter geconcretiseerd worden. Gemeenten kunnen weliswaar regionaal denken maar willen het beleid nog teveel naar de eigen hand zetten. Hier krijgen ze niet altijd de ruimte voor van de Regio, hetgeen al snel als bemoeienis getypeerd wordt.

***Tijdslijn***




## Totaal

Dhr. Haverdil beoordeelt de samenwerking in de Achterhoek als goed. Er moet nog veel gebeuren en de huidige werkwijzen/ taakverdeling is niet optimaal, maar de gemeenten zijn gezamenlijk een weg ingeslagen. “Er is geen weg meer terug”. De Woonvisie is het begin van een nieuw ‘krimp’ beleid. Als gezegd is dhr. Haverdil het niet helemaal eens met de huidige werkwijze omtrent de regionale afstemming; hij vindt dat gemeenten financieel onafhankelijk moet blijven en dat er dus voldoende geïnvesteerd moet worden. “Je moet krimp niet over je zelf afroepen”. Aan de andere kant weet hij ook dat de demografische ontwikkelingen onomkeerbaar zijn.

**Mevr. J. Emaus**
**Programmamanager,**
**Regio Achterhoek**

***25 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

"De kern van het gebied is goed afgebakend. De acht gemeenten voelen zich Achterhoek. Aan de randen zijn wat rafels: Zutphen en Lochem doen mee met het thema vrijetijdseconomie, Doesburg met Duurzame Economie. Daarnaast zijn er vanuit onze gemeenten contacten met omliggende regio's.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De wethouders Ruimtelijke Ordening hebben de afgelopen jaren de kar getrokken en zijn onlangs tot een Woonvisie gekomen, die ieders instemming kan wegdragen. Deze woonvisie gaat uit van het verminderen van het aantal nieuw te bouwen woningen van 14.000 naar 8.000. In elke gemeente doet dat pijn. Er zijn echter geen geluiden dat de verdeling niet eerlijk is.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De regio Achterhoek is een rechtspersoonlijkheidsbezittend lichaam in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. De gemeenteraden bepalen met elkaar de taak van de Regio Achterhoek. Van elke gemeente is er een collegelid (burgemeester of wethouder) door de eigen raad benoemd, in het algemeen bestuur. De gemeente Doetinchem levert de onafhankelijke voorzitter en dus twee personen in het algemeen bestuur. Momenteel voert de Regio een viertal programmataken uit: Mobiliteit, Vrijetijdseconomie, Regiomarketing en Duurzame Economie. In het algemeen is het geluid nu dat de programma's te smal zijn: men mist RO en Welzijn.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |

De besluiten worden in het algemeen bestuur van de Regio Achterhoek genomen, Hier zitten alle acht gemeenten in met evenveel recht van spreken. Belangrijke kaderstukken (begroting, jaarplan etc.) worden door de raden vastgesteld. Dit doorloopt de gewone gemeentelijke cyclus. De gemeentelijke vertegenwoordigers in het algemeen bestuur hebben de taak om verantwoording af te leggen aan hun eigen gemeenteraad. Tweemaal per jaar organiseert de Regio Achterhoek gezamenlijke bijeenkomsten voor alle raadsleden uit de gemeenten.

| 5. Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

Via het poldermodel wordt unanimiteit van besluitvorming door de gemeenten nagestreefd. De ervaring is dat door onderlinge sociale druk en af toe druk vanuit de provincie, eenheid in belangrijke besluitvorming bewerkstelligt (bepaling inwonersbijdrage, deelname aan projecten etc.).

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |

De gemeenten in de Achterhoek zijn vrijwel gelijk van grootte. De gemeente Doetinchem is duidelijk de centrumgemeente, die ook als zodanig door de andere gemeenten wordt geaccepteerd. De onderlinge contacten tussen de gemeenten zijn veelvuldig en goed te noemen. Er wordt duidelijk een verbondenheid gevoeld via de identiteit Achterhoek.

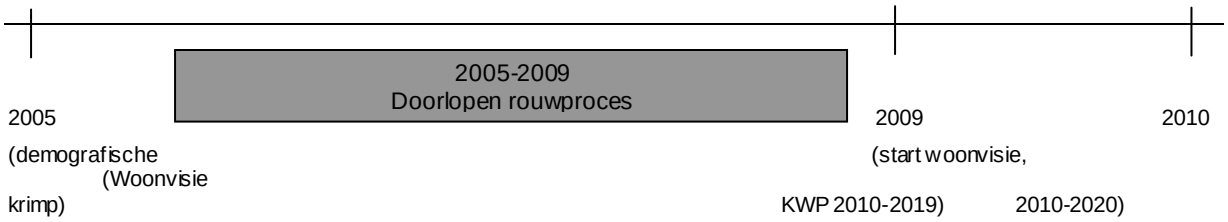
| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Provincie en Rijk vinden regionale samenwerking belangrijk. Dus enige druk om een regionaal samenwerkingsorgaan te hebben is er wel. Op de inhoud van de samenwerking wordt ook vanuit de provincie wel aandacht geschonken. Dit heeft niet geleid tot zelforganisatie; de band met de gemeenteraden en colleges is teveel van wezenlijk belang, om alleen maar te kunne drijven op de aansporingen vanuit rijk en provincie. Gemeenten betalen uiteindelijk de intergemeentelijke samenwerking.

| **8. Taakverdeling** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De Regio kent in principe twee taken die overgedragen zijn: de zorg voor de oude archieven en de nazorg van de intergemeentelijke stortplaatsen. Voor het overige heeft de regio vooral een regie- en procesrol, die tot doel heeft om met de acht gemeenten te komen tot gezamenlijke besluitvorming over regionale aangelegenheden. Er is voor gekozen geen uitvoerende taken bij de regio neer te leggen.

***Tijdslijn***




De tijdslijn van mevr. Emaus komt overeen met die van dhr. Baars.

## Totaal

Mevr. Emaus beoordeelt de huidige samenwerking in de Achterhoek als goed. Met het oog op demografische krimp heeft ze echter nog enkele kritiekpunten. Ten eerste is ze van mening dat het thema Wonen beter bij de Regio ondergebracht kan worden. En ten tweede vindt ze het tegenstrijdig en inefficiënt dat het onderwerp Demografie bij de Regio is weggehaald. Hoewel mevrouw ziet dat er een verschuiving op handen is ten gunste van de Regio; men wil meer taken en bevoegdheden naar de Regio overhevelen, weet ze ook dat veel gemeentelijke bestuurders hun eigen positie beschermen. Gemeenten denken weliswaar regionaal en de Regio krijgt ook de ruimte om beleid te ontwikkelen, maar gemeenten moeten tegelijkertijd een zekere speling krijgen om het beleid naar de eigen hand te zetten.

**Mevr. A. Henselmans**
**Regiocoördinator Achterhoek, provincie Gelderland**

***18 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De Achterhoek staat voor 'ons kent ons". De regio is formeel afgebakend en iedere gemeente weet dat het merk 'de Achterhoek' iets bijzonders is. De samenwerking kan natuurlijk altijd beter, maar over de afbakening van het gebied bestaat algehele consensus.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De Achterhoek is bezig met de toekomst. Naast de 'Agenda 2020', welke door de Regio wordt getrokken, heeft de provincie onlangs het project 'Regioverkenningen 2040' afgerond. Beide projecten hebben aandacht voor de toekomstige ontwikkelingen in de Achterhoek. Het eerste resultaat, met betrekking tot demografische krimp, vormt in dit verband de regionale Woonvisie. De visie geeft een overzicht van de uitbreidingsruimte voor de regio.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De Regio Achterhoek is met name agendavormend, organiserend en gericht op marketing. Wat betreft de aanpak van krimp heeft de Regio met name Parkstad Limburg als voorbeeld. Men hamert in dit verband ook op het feit dat het probleem niet ontkent moet worden. Het is organisatie die formeel op zichzelf staat maar zowel vanuit de provincie als vanuit de gemeenten wordt gevoed, gecontroleerd en gestuurd. Met name de platformfunctie wordt bij de Regio goed opgepakt. Hierdoor is de Regio voor zowel de gemeenten als voor de provincie een verlengstuk.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

“Naar mijn mening is het Calimero-gevoel in de Achterhoek niet aanwezig”. Met name na de herindeling in 2005 zijn veel gemeenten gelijk aan elkaar. “Hoewel ik geen inzicht heb in de directe verhoudingen van de gemeenten tot elkaar, weet ik wel dat de gemeenten (met uitzondering van Doetinchem) dezelfde status en invloeden hebben.

| 5. Strafsysteem | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van ‘informele’ afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T*

Bij Krimp is de denkomslag het belangrijkste. Ondanks het feit dat de gemeenten in de Achterhoek goed kunnen samenwerken hebben zij nog niet allemaal deze denkomslag gemaakt. Dit kan voor problemen zorgen en men wijst in dit verband vaak naar de provincie. Wij kunnen echter alleen sturen en zijn tevens van mening dat een strafsysteem niet gewenst is. De gemeenten in de Achterhoek moeten het met elkaar doen. Of zij hier ook daadwerkelijk voor open staan is aan hen zelf. Een goed voorbeeld is de gemeenten Berkelland. De gemeente deed nooit mee met de structuurvisie, vanwege de tijd en de gebrekkige toegevoegde waarde. Daar komt bij dat de Achterhoek nog in de opstartfase zit wat betreft krimp en de noodzaak nog niet al te hoog is. Echter wacht ons wel een interessante periode nu het financieringsvraagstuk omtrent de woonvisie op het programma staat. De financiering kan pijn doen en gemeenten aan het twijfelen brengen. De geplande bezuinigingen versterken dit nog.

| **6. Sociale infrastructuur** | Niet | - | | Volledig | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De verhoudingen tussen de gemeenten is goed. "Het kan altijd beter maar, men weet elkaar in voldoende mate te vinden".

| **7. Mogelijkheid tot zelforganisatie** | Niet | - | | Volledig | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

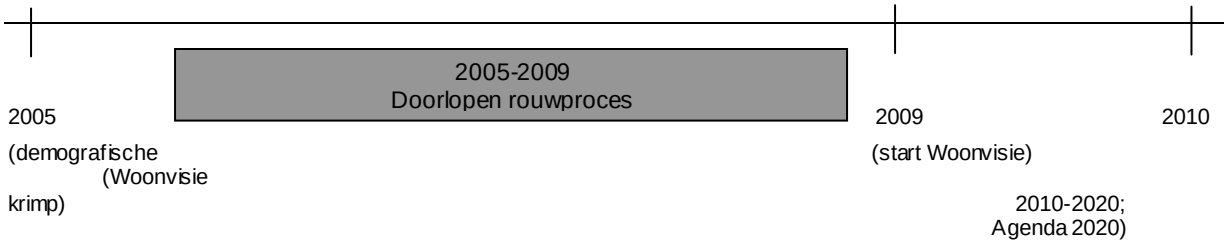
De provincie steunt en stimuleert regionale samenwerking tussen gemeenten zoveel mogelijk, biedt handvatten maar laat de gemeenten zelfstandig beslissen over de vorm en intensiteit van de samenwerking. "ik kan me voorstellen dat sommige gemeenten hier anders tegen aan kijken". Met betrekking tot krimp willen zij bijvoorbeeld nu al dat er een regionaal krimpfonds wordt opgericht. Wij vinden dat vooralsnog wat voorbarig, omdat het financieringsvraagstuk nog niet eens helder is. Wie

moet wat betalen? Deze terughoudendheid heeft niets te maken met het feit dat de provincie niet wil helpen maar, voor iedere regio gelden min of meer dezelfde normen. Scheve gezichten tussen gemeenten en regio's zijn vervelend en niet gewenst. Vandaar ook de werkwijze dat de regio's of gemeenten met voorstellen moeten komen.

| **8. Taakverdeling** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

"Het belangrijkste is dat gemeenten de lef hebben om besluiten te nemen". Zeker met het oog op de aanstaande krimp is een interessant en belangrijk punt. Jan Ditzel (voorzitter van de Regio Achterhoek) en Andre Baars (voorzitter Regionaal Overleg) hebben de gave om de krimpproblematiek daadkrachtig op te pakken. "Zij hebben in mijn ogen een nadrukkelijke trekkersrol". Het feit dat de voortgang en de aanpak van krimp afhankelijk is van personen is natuurlijk gevaarlijk, maar kan tevens tot scheve gezichten leiden". De dubbele-petten problematiek is alom bekend. De Taakverdeling kan in dit verband scherper en explicieter worden weergegeven. Ook hierbij dient echter wel eerst de denkomslag gemaakt te worden.

***Tijdslijn***




## Totaal

Mevr. Henselmans beoordeelt de huidige samenwerking in de Achterhoek als goed. Met name de saamhorigheid en het wederzijdse respect voor elkaar zijn duidelijke pluspunten voor de regio. Met het oog op krimp is de Achterhoek voortvarend aan het werk gegaan. Het vertrekpunt is 'nu al'

gemarkeerd en de eerste gemeenten hebben de denkomslag reeds gemaakt. Niettemin wacht er een spannende periode. Hoe geven de gemeenten en de Regio een vervolg aan deze goede start? In hoeverre vallen de uitkomsten van het onderzoek naar het financieringsvraagstuk tegen? Belangrijke vragen voor komende periode. Mevr. Henselmans stelt tevens dat de Achterhoek in twee opzichten een voordeel heeft ten opzichte van de overige regio's. Ten eerste hebben zij bij de overige krimpregio's 'af kunnen kijken' wat de impact en de gevolgen van krimp zijn. Ten tweede is de regio, anders dan veel andere regio's closer met elkaar; de gemeenten werken op veel terreinen al samen.

# *Parkstad-Limburg*

**Dhr. G. Meijers**
**Beleidsmedewerker Woningbouw/ Volkshuisvesting, gemeente Heerlen**

***27 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | - | | Volledig | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Parkstad-Limburg bestaat uit een verzameling gemeenten, die in het verleden verenigd waren in de zogenaamde 'Oostelijke mijnstreek'. Het gebied bestaat uit een economische en cultureel geheel. Het is echter wel zo dat Parkstad min of meer zoekende is naar de gewenste vorm. Enerzijds spreekt men van de regio 'Zuid-Limburg', anderzijds stelt men dat de regio Maastricht een apart gebied is. Niettemin zijn veel gemeenten zoekende naar de 'juiste' regio. Hetzelfde probleem heeft zich jarenlang bij de gemeente Nuth voorgedaan. Niettemin is de huidige samenwerking in Wgr-plus verband formeel geformuleerd hetgeen de afbakening helder maakt.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | - | | Volledig | |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

In 2006 verscheen de regionale woonvisie, in dit rapport werd de netto toevoeging voor de komende jaren bepaald. De aanname hierbij was dat enkel de harde plannen door zouden gaan. Later bleek deze woonvisie slechts een overgangsrapport te zijn voor de later herstructureringsvisie. De herstructureringsvisie uit 2009, omvat de sloopopgave in de vorm van 'enveloppen' voor de gehele regio. Het is de bedoeling dat de leegstand binnen Parkstad in 2020 terug is gebracht tot 2%. Parkstad Limburg is wat betreft de aanpak van de krimpproblematiek ten opzichte van de overige krimpgebieden het meest ver.

| **3. Regionale vertegenwoordiging** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De regionale vertegenwoordiging in Parkstad is duidelijk. De regionale samenwerking kent in Parkstad een lange geschiedenis. Wél is het zo dat krimp de samenwerking heeft versterkt. Hier bedoeld dhr. Meijers mee dat het regionale orgaan nog beter is geïnstitutionaliseerd; Parkstad-Limburg heeft de Wgr-plus status. De Regio voert meerdere taken uit, maar deze zijn alle doordrongen met de aanpak van krimp. Krimp is leidend in de huidige planvorming.

| **4. Gemeentelijke inspraak** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Parkstad Limburg probeert alle gemeenten zo goed mogelijk bij de gang van zaken te betrekken. Feit is echter dat de gemeenten in Parkstad zijn opgedeeld in stedelijke en landelijke. Dit bemoeilijkt de versterking van het eenheidsgevoel. Niettemin is de planvorming gebaseerd op de gehele regio. Zo is in de herstructureringsvisie ook de sloopopgave van het landelijke gebied opgenomen. De gemeenten hebben allemaal met deze visie ingestemd en zijn ook bereid om hun bijdrage te leveren aan de problematiek. Echter de mate van krimp en de gevolgen hiervan verschillen sterk per regio. Zo is de

sloopopgave in de landelijke gemeenten weliswaar niet zo omvangrijk, maar door het particulier woningbezit wel bijzonder complex. *Overall* is de gemeentelijke inspraak in Parkstad volgens de heer Meijers voldoende.

| **5. Strafsysteem** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

Een strafsysteem ontbreekt in de regio Parkstad-Limburg. Volgens dhr. Meijers heeft vooral de provincie het instrumentarium om gemeenten te dwingen zich aan de gemaakte afspraken te houden. Hij noemt in dit verband het provinciaal omgevingsplan Limburg. Daarnaast stelt dhr. Meijers dat er voor de regio onlangs een regionaal transformatiefonds is opgericht. In dit fonds wordt geld van het Rijk en de provincie verzameld om zo vervolgens op concrete projecten in te zetten. Een dergelijke financiële bijdrage is voor gemeenten interessant en kan freeriding voorkomen. Daar komt bij dat de gemeenten in Wgr-plus verband zijn georganiseerd, hetgeen betekent dat meer taken (RO en Volkshuisvesting) en bevoegdheden naar de regio zijn overgeheveld.

| **6. Sociale infrastructuur** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Op ambtelijk niveau is de sociale infrastructuur volgens dhr. Meijers goed. Op bestuurlijk niveau zijn er 'altijd' wat hobbels. "Ik denk dat in vergelijking tot veel andere regio's in Parkstad-Limburg beter regionaal wordt samengewerkt. Krimp kan in dit geval zowel als gemeenschappelijke deler als divergente factor worden gezien. Enerzijds brengt het gemeenten dichter bij elkaar anderzijds (en zeker in het begin) leidt het tot een tweedeling tussen gemeenten die in grotere mate en in beperkte

mate met krimp te maken hebben. *Overall* communiceren de gemeenten in Parkstad-Limburg goed met elkaar en weet iedereen elkaar te vinden.

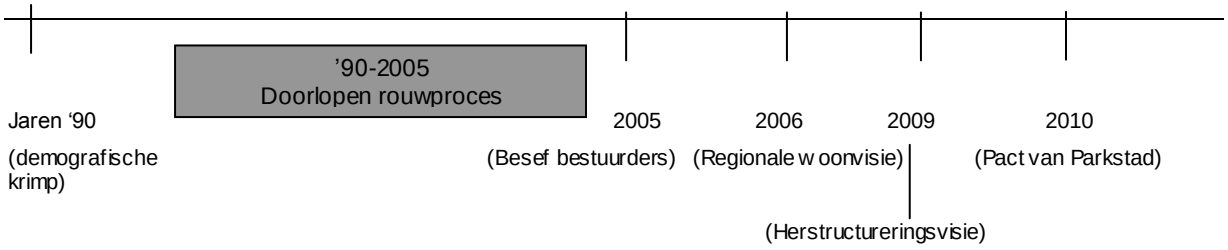
| **7. Mogelijkheid tot zelforganisatie** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Met name door de krimpproblematiek heeft 'de regio' meer aandacht gekregen. Parkstad heeft zich altijd regionaal kunnen en mogen organiseren. Het is echter wel zo dat door de krimp meer mogelijk is geworden. De Wgr-plus status had de regio anders niet kunnen krijgen.

| **8. Taakverdeling** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

"De taakverdeling is duidelijk maar niet overal even soepel". Gemeenten (Heerlen) zouden graag op beleidsmatig niveau wat meer 'speelruimte' willen krijgen vanuit de Regio. Daar komt bij dat door het Pact van Parkstad de Regio ook meer uitvoerende macht heeft gekregen. Waar voorheen beleid en uitvoering uit elkaar waren gehaald; De regio formuleerde beleid en de gemeenten voerden dit uit, heeft de Regio nu ook uitvoerende taken. Hoe dit zich precies gaat verhouden is nog onduidelijk. De taakverdeling kan beter, maar biedt voldoende houvast voor de toekomst.

***Tijdslijn***




## Totaal

Dhr. Meijers beoordeelt de regionale samenwerking in Parkstad Limburg als voldoende. Deze beoordeling vindt zijn grondslag in het feit dat Parkstad de eerste (stedelijke) regio in Nederland is die met krimp te maken heeft gekregen. Na een lang rouwproces is de regio sinds enkele jaren actief beleid aan het voeren ten aanzien van de krimp. Bij de Regio komt nu ook beleid en uitvoering samen hetgeen betekent dat er daadkrachtiger in de regio opgetreden kan worden. Naast de enorme financiële opgave ligt er in de taakverdeling tussen gemeenten, de Regio en de provincie ook nog een uitdaging. Hoe beleid te creëren waaraan gemeenten moeten voldoen, maar met voldoende speelruimte?

**Dhr. H. Ridderbeek**
**Wethouder RO,**
**gemeente Simpelveld**

***8 november 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Parkstad wordt van oudsher gekenmerkt door de oostelijk mijnstreek. Daar komt bij dat in 2005 de Wgr-plus status verworven is, hetgeen betekent dat de Regio meer taken en bevoegdheden heeft gekregen. In die zin is de afbakening helder. Anderzijds denkt dhr. Simpelveld dat de gemeenten Vaals en Gulpen-Wittem eigenlijk ook bij het gebied betrokken moeten worden. Men heeft daar dezelfde problematiek en karakteristieke kenmerken als onze gemeente.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Na de leegstandmonitor, volgde enkele jaren geleden het intrekkingsbeleid bouwvergunningen, de regionale woonvisie in 2006 en uiteindelijk de herstructureringsvisie van 2009. De afstemming is vrij vlot verlopen en iedere gemeenten heeft zich ook gecommitteerd aan de plannen, echter is er sprake van een sterk stedelijke focus. Met name de sloopopgave is volgens dhr. Simpelveld nauwelijks realistisch te noemen. “Niet dat ik de afgesproken woningen niet wil slopen, maar het instrumentarium en de financiële middelen ontbreken”.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De regionale vertegenwoordiging 'Parkstad Limburg' kent haar taken en is een duidelijke meerwaarde voor de regio. Naast de interne afstemming dient de Regio als een platform naar de provincie en met name het Rijk toe. Enkel de communicatie tussen de Regio en de gemeenten zou verbeterd kunnen worden. Zo kan beleid vaker en efficiënter op lokaal niveau geïmplementeerd worden.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Formeel gezien hebben alle gemeenten evenveel te zeggen binnen de regio, de praktijk leert ons echter dat de stedelijke gemeenten haar stem vaker laten horen. "Dat is denk ik terecht en het leidt ook niet direct tot een tweedeling, maar het zorgt er wel voor dat niet alle gemeenten even ver zijn in het proces omtrent krimp". De overeengekomen sloopopgave is een goed voorbeeld hiervan. Gezamenlijk zijn de afspraken gemaakt, Heerlen is hiermee volop aan de slag en wij als Simpelveld blijven achter.

| 5. Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

"Ik denk dat een dergelijk systeem niet nodig is". Daar komt bij dat de samenwerking in Wgr-plus verband is vastgelegd hetgeen betekent dat wanneer een partij uit de samenwerking wil stappen deze ook bepaalde vergoedingen moet over maken. Nu is het zo dat veel gemeenten niet zo'n vetpot hebben en een dergelijke stap dus niet kunnen maken. Kijkend naar krimp kan tevens de conclusie worden getrokken dat de gemeenten de denkomslag hebben gemaakt en dus instemmen met het krimpbeleid. Tot slot is ook het regionale krimpfonds een bindende factor.

| **6. Sociale infrastructuur** | Niet | - | | - | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Parkstad is een diverse regio. Het is de enige stedelijke regio die vooralsnog met demografische krimp te maken heeft. Dit vertaald zich deels naar de sociale infrastructuur. "Men zou kunnen stellen dat de regionale samenwerking – niet alleen het Wgr-plus verband- door de krimp 'gedwongen' geïntensiveerd is". Dit zegt volgens dhr. Ridderbeek veel. De samenwerking verloopt goed, maar is uit een bepaalde nut en noodzaak ingegeven. Ambtelijk zijn er diverse praktische samenwerkingsverbanden, maar op bestuurlijk niveau botst het nog regelmatig.

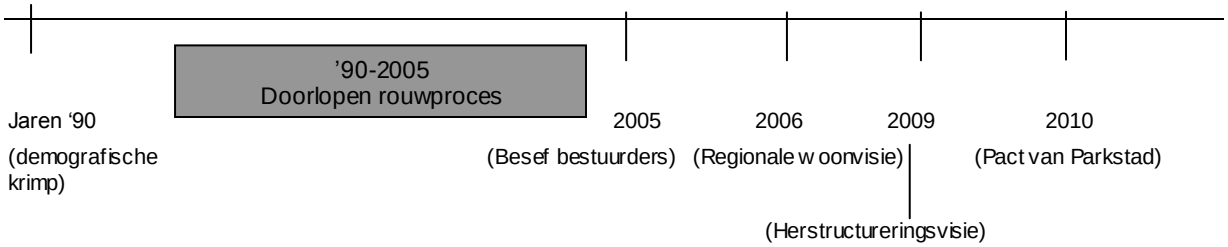
| **7. Mogelijkheid tot zelforganisatie** | Niet | - | | - | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Parkstad heeft zich altijd regionaal kunnen organiseren. Het klopt dat krimp de samenwerking (Wgr-plus) versterkt heeft. Niettemin is als gezegd de mogelijkheid daar altijd geweest, of daar behoudende voorwaarden aan gebonden waren weet dhr. Ridderbeek ook niet precies.

| 8. Taakverdeling | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De taakverdeling is helder geformuleerd en kent ook een duidelijke structuur. De Regio heeft door het Pact sinds kort ook uitvoerende taken.

***Tijdslijn***




De tijdslijn van dhr. Ridderbeek komt overeen met die van dhr. Meijers.

## Totaal

Dhr. Ridderbeek beoordeelt de algemene samenwerking in Parkstad Limburg als voldoende. "het beleid en de huidige aanpak zit logisch en gedegen in elkaar". Wat betreft de positie van de gemeente Simpelveld is de wethouder duidelijk. "De gemeente Simpelveld heeft jarenlang ernstige financiële problemen gehad en heeft zich daardoor enkel behoudend kunnen ontwikkelen. Dit betekent dat er met oog op kwaliteit is gebouwd en waar kon functies gezamenlijk zijn ondergebracht. Door deze behoudende ontwikkelingen is Simpelveld min of meer al voorbereid de krimp in gegaan. Een geluk bij een ongeluk". Verder stelt dhr. Ridderbeek dat Parkstad op de goede weg is maar dat de komende jaren cruciaal maar tegelijkertijd enorm complex zullen zijn. Met name door de toegenomen noodzaak om met name in het stedelijke gebied in te grijpen en het financiële vraagstuk.

**Mevr. C. Gulpen**
**Uitvoerende bevolkingskrimp, gemeente Nuth**

***27 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De afbakening is formeel geformuleerd en is voor eenieder duidelijk. Echter is de getrokken grens discutabel. Gemeenten als Meerssen en Valkenburg aan de Geul hebben dezelfde problematiek en eigenschappen als de Parkstadgemeenten, echter horen zij bij de regio Maastricht (Heuvelland). Dit verklaart ook de politieke onenigheid omtrent de 'nieuwe' samenvoeging met Parkstad. De gemeente Nuth is, net als veel andere gemeenten, opgedeeld in uiteenlopende kernen die niet alleen nauwelijks met elkaar verbonden zijn maar ook zeker niet met Parkstad. In dit verband was een regio 'Zuid Limburg' wellicht een goed idee. Echter is de regio Parkstad verder dan Maastricht en lijkt een dergelijke herindeling het huidige proces af te remmen.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De meest recent en vergaande gezamenlijke afstemming bestaat uit de herstructureringsvisie. Deze visie is het resultaat van een lang proces waarin commissies zijn opgericht, debatten zijn gevoerd,

kennisplatforms zijn gevormd en het bewustwordingsproces steeds meer vorm heeft gekregen. De afstemming is hoopgevend en concreet. Met name omdat veel gemeenten in Parkstad Limburg in hun startpunt omtrent krimp verschillen is het knap dat de Regio nu tot een dergelijke visie is gekomen. Enkel de uiteindelijke uitwerking in de praktijk is vooral voor de plattelandsgemeenten een hele opgave en kan in de ogen van Mevr. Gulpen zelfs als onrealistisch worden omschreven.

| **3. Regionale vertegenwoordiging** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

“Ik ben niet helemaal thuis in het exacte wel en wee van de Regio Parkstad”. Niettemin heeft mevr. Gulpen de indruk dat de Regio zeker met het oog op het Pact duidelijke stappen maakt. “De Regio krijgt steeds meer de overhand en dat is met het oog op krimp denk ik ook goed”. De enveloppen uit de structuurvisie vormen het leidende principe in het gemeentelijke beleid en de Regio drukt alleen hierdoor al meer dan ooit haar stempel op het gemeentelijke beleid.

| **4. Gemeentelijke inspraak** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De focus ligt op het stedelijke gebied en daar komt bij dat de opgaven in de plattelandsgemeenten van een compleet andere aard zijn dan die in bijvoorbeeld Heerlen en Kerkrade. “Kijkend naar de Regio zijn we allemaal even goed vertegenwoordigd, echter behoeft het stedelijke gebied meer aandacht. “terecht omdat bijvoorbeeld Heerlen veel voor de omliggende gemeenten betekent. Niet alleen wat betreft de centrumfunctie maar ook wat betreft de gemeentelijke ondersteuning. Een bepaalde natuurlijke hiërarchie is normaal, echter moet het niet te kosten gaan van het regionale eenheidsgevoel. Mevr. Gulpen zet hier haar vraagtekens bij.

| 5. Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*"

"Het feit dat Nuth enkele jaren geleden uit het samenwerkingsverband is gestapt heeft, naar mijn weten, voornamelijk te maken met politieke overwegingen". Tegenwoordig zijn we in Wgr-plus verband georganiseerd, hebben alle gemeenten de denkomslag reeds gemaakt en zijn er al diverse plannen en visies opgesteld. "Kortom een strafsysteem lijkt me onnodig en een achterhaald idee".

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | **X** | X | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

Allereerst moet volgens mevr. Gulpen onderscheid worden gemaakt tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisaties in Parkstad. "Ambtelijk zijn er veel en diverse samenwerkingsverbanden tussen de gemeenten onderling. Bestuurlijk botst het nog regelmatig en vindt men elkaar niet altijd even gemakkelijk". Deels is dit te verklaren door de diversiteit binnen de regio en met het oog op krimp door de verscheidenheid in de problematiek. Daar komt bij dat de sociale infrastructuur lang niet altijd betrekking heeft op de gemeenten binnen Parkstad. De gemeente Nuth heeft bijvoorbeeld bepaalde samenwerkingsovereenkomsten met de gemeente Beek en zijn daardoor nauw met elkaar betrokken.

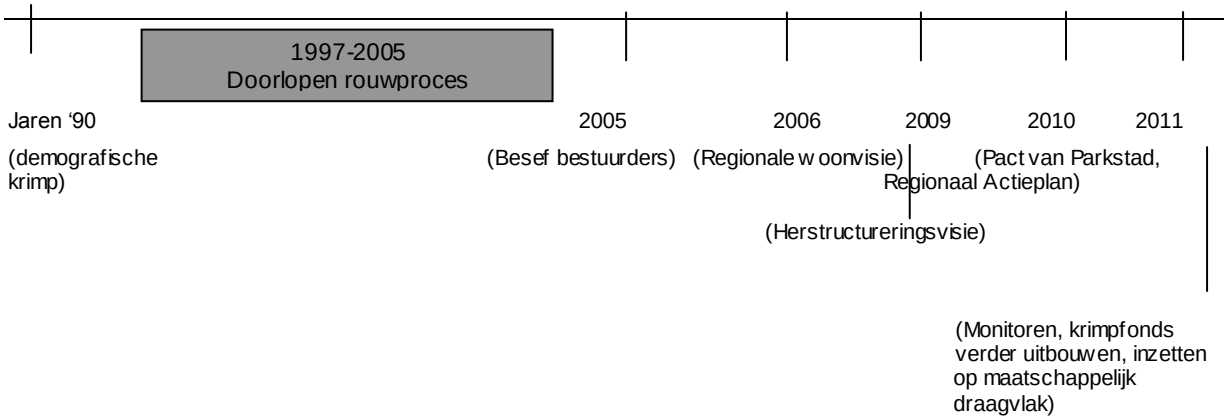
| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Zit onvoldoende in het wel en wee van de Regio Parkstad, mevr. Gulpen heeft bovenstaand principe dan ook op basis van haar eigen praktijkervaringen ingevuld. Wel wil mevr. Gulpen benadrukken dat de samenwerking tussen gemeenten altijd gestimuleerd is en mogelijk werd gemaakt door bijvoorbeeld de provincie, maar dat krimp wel de aanleiding vormt voor de huidige vorm van samenwerking (Wgr-plus).

| 8. Taakverdeling | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | X | **X** | 4 | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De Regio Parkstad vormt een platform voor de regio. Het uithangbord om aandacht te vragen voor de problematiek hier. Daarnaast vormt het intern een verbindende factor tussen gemeenten. Het probeert initiatieven met elkaar te verbinden en gemeenten te ondersteunen en te stimuleren regionaal te denken. Het probleem in de huidige samenwerkingvorm, en dit kan door het Pact veranderen, zit hem in de manier van communiceren. Er bestaat onduidelijk tussen gemeenten en de Regio over hoeveel beleidsruimte gemeenten hebben om het beleid te implementeren. Zo is het in Nuth erg belangrijk om de leefbaarheid in de kernen te waarborgen. Dit vraagt om een specifieke aanpak die bijvoorbeeld verschilt van die van Heerlen. Dit onderscheid kan en moet beter benadrukt worden. Niettemin ligt er een stevig basis.

***Tijdslijn***




## Totaal

Mevr. Gulpen beoordeelt de regionale samenwerking in Parkstad Limburg als voldoende. Ze stelt dat de krimpgedachte weliswaar geaccepteerd is, enkel kan en moet deze volgens haar de komende jaren nog groeien. Daar komt bij dat de huidige tussenstand moeilijk op te maken is. "We zijn nu enkele jaren intensief en actief met krimp bezig, echte concrete resultaten en uitkomsten zijn echter nog niet genoteerd". Het Pact vormt een stap in de goede richting en mevr. Gulpen heeft hier dan ook veel vertrouwen in, echter wil ze benadrukken dat de eenzijdigheid van de regio een gevaar kan vormen. Naast het feit dat beleid lokaal haar grondslag moet vinden en stelt ze ook dat krimp meer is dan een gezamenlijk woonbeleid. "Krimp moet op lokaal niveau en in alle maatschappelijke lagen landen". Daar moet meer op worden ingezet. "De bewustwording moet meer in de praktijk worden gebracht".

**Dhr. M. Wilbers**
**Projectmanager gebiedsontwikkeling, provincie Limburg**

***27 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Parkstad is een divers maar sterk samenhangend gebied. Opvallend is het contrast tussen het stedelijke en landelijke gebied. De afbakening (grens) van het samenwerkingsgebied is moeilijk te maken en is volgens dhr. Wilbers ook niet eenduidig. De regio vormt weliswaar een Wgr-plus regio en is daarmee formeel afgebakend, maar veel samenwerkingsverbanden gaan verder dan de regio. Daar komt bij dat de regio Parkstad het enige stedelijke gebied in Nederland is dat krimpt en tevens onderdeel uitmaakt van een groot internationaal netwerk.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De gezamenlijke afstemming kent een lang proces; “groei heeft een lange remtijd”. De strategische agenda, de woonvisie, het regionaal actieplan bevolkingsdaling, de herstructureringsvisie en het pact vormen allemaal bouwstenen van de uiteindelijke afstemming. “Ik denk dat alle gemeenten zich in de afstemming kunnen vinden, iedereen heeft hem per slot van rekening ondertekend.

| 3. Regionale vertegenwoordiging | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De Regio Parkstad vormt een groot instituut dat niet alleen formeel geïnstitutionaliseerd is maar in de ogen van dhr. Wilbers zelfs als een vierde bestuurslaag getypeerd kan worden. De Regio voert haar eigen beleid en krijgt door het Pact zelfs uitvoerende taken. “Dit zal de slagkracht ongetwijfeld verbeteren”. Daarnaast vormt krimp de aanleiding voor de huidige samenwerkingsvorm maar niet de aanleiding voor de samenwerking in het algemeen. Wel is het totale beleid bijna doordrongen van krimp. Krimp vormt de rode draad en komt in iedere planvorming terug.

| 4. Gemeentelijke inspraak | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De inspraak is naar weten van dhr. Wilbers gebaseerd op het inwonersratio. Hierdoor hebben de stedelijke gemeenten, terecht, meer inspraak dan de landelijke gemeenten. Wel is het zaak dat tweedeling wordt voorkomen. Om deze reden worden wel alle gemeenten gehoord en gestimuleerd om vooral ook regionaal te denken.

| 5. Strafsysteem | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van 'informele' afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

Dhr. Wilbers spreekt bij dit vijfde ontwerpprincipe liever niet van een strafsysteem maar eerder van een beloningsstelsel. Ten eerste omdat, ondanks de Wgr- plus status, het instrumentarium van de provincie daar te beperkt voor is en ten tweede omdat het zaak is dat door middel van een gezamenlijke visie samenwerking tot stand komt. Dhr. Wilbers stelt in dit verband wel dat de provincie of de Regio een sterkere regiefunctie op zich kan nemen. Door middel van concrete projecten kunnen gemeenten in hun beleid gestuurd worden en kan een bepaalde weg worden ingeslagen. Daar komt bij dat de provincie een krachtig middel heeft: geld. Van dit goed hebben veel gemeenten te weinig en dus kan de provincie gemeenten stimuleren, sturen en ook dwarszitten.

| 6. Sociale infrastructuur | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- enkel van toepassing op 'dezelfde' gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- biedt geen antwoord op 'conflicten' – tegenstellingen. | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

De regio Parkstad is een samenhangend gebied. Dit heeft zich echter vooralsnog enkel tot de ambtelijke organisaties van de gemeenten vertaald. De samenwerking en de sociale infrastructuur verloopt naar wens en ambtenaren weten wat ze aan elkaar hebben. Op bestuurlijk vlak zitten er nog wat haken en ogen aan de onderlinge relaties. Daar komt bij dat ook inwoners en ondernemers (nog) niet in staat zijn lokale belangen aan de regionale visies ondergeschikt te maken. Men heeft moeite deze belangen te laten varen.

| 7. Mogelijkheid tot zelforganisatie | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |

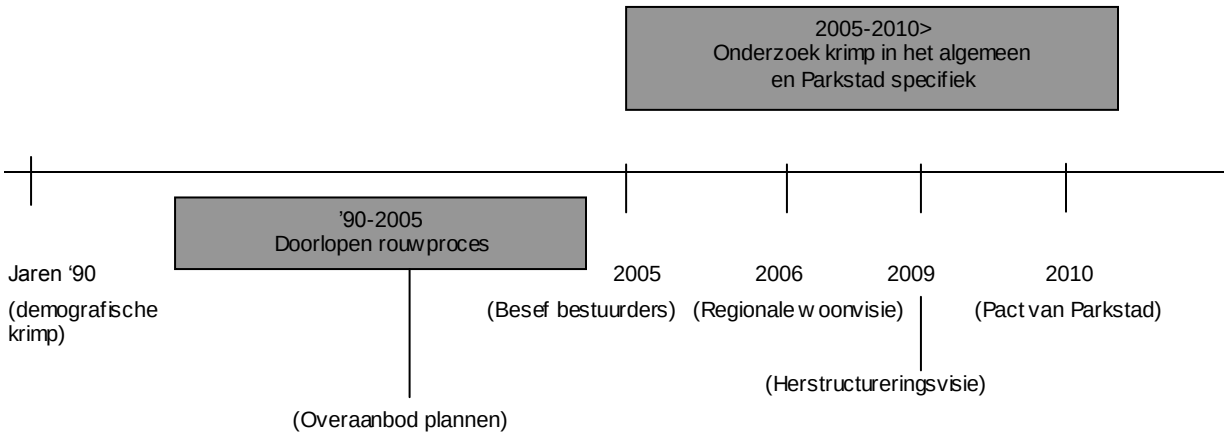
De provincie Limburg steunt en stimuleert regionale samenwerking zo goed als het kan. In het geval van Parkstad Limburg vormt het in zekere zin de initiatiefnemer om een Wgr-plus status te verwerven. In dit zin heeft de regio altijd alle kansen gehad om zich regionaal te organiseren. De Wgr-plus status heeft echter ook 'nadelen'. Het is weliswaar de meest vergaande vorm van regionale samenwerking in Nederland maar kent ook enkele tekortkomingen. Met name op het gebied van Wro heeft de Wgr nogal wat beperkingen. Zo hebben de provincie en de regio vaak nog een beperkt instrumentarium om regionale samenwerking te begeleiden en te sturen.

| 8. Taakverdeling | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Gemeenten krijgen steeds meer te maken met bestuurlijke drukte. Steeds meer taken worden immers naar de gemeente overgeheveld. Hierdoor moet het gemeentelijke apparaat alles uit de kast halen om het gewenste resultaat te leveren. Hier komt bij dat de Regio steeds meer beleid ontwikkeld dat op lokaal niveau geïmplementeerd moet worden. De combinatie van deze ontwikkelingen leidt geregeld tot spanningen en wordt gekenmerkt door een verscheidenheid binnen de taakverdeling. Een goed voorbeeld is de woningcontingentering. In de jaren '90 hield de provincie streng toezicht op de woningbouw. "In dit tijd ontvingen we signalen dat het beleid soepeler moest en dat gemeenten hun eigen woningprogramma's op moesten kunnen stellen. Onder het mom; we kunnen onze eigen boontjes wel doppen, is de woningcontingentering afgesloten. Nu enkele jaren later schreeuwen gemeenten om een strikter beleid en vragen ze aan de provincie of zij deze taak op zich willen nemen". Dit voorbeeld geeft een beeld van de wispelturigheid van de houding van gemeenten.

Niettemin is tussen de provincie en de Regio, zeker door het Pact, sprake van een duidelijke taakverdeling.

**Tijdslijn**




## Totaal

Dhr. Wilbers beoordeelt de samenwerking in Parkstad Limburg als goed. "Krimp is lang politiek genegeerd, maar in heel Parkstad is sinds enkele jaren het totale beleid op krimp toegespitst. Krimp is leidend en de eerste concrete plannen zijn gepresenteerd. "Met een uitwerking van het Pact zijn alle ingrediënten aanwezig om de samenwerking in de toekomst verder uit te bouwen". Zaak is wel dat alle gemeenten meegenomen worden in het proces. "Gemeenten moeten het belang blijven inzien van een sterk regionaal beleid. Niemand mag afhaken. Dit is niet alleen een taak van de gemeenten zelf maar ook van de Regio, de provincie en in mijn ogen zelfs van het Rijk".

**Mevr. L. van Tilburg & Dhr. J. Merks**
**Medewerker programma wonen en beleidsontwikkeling effecten demografische ontwikkeling, *resp.* Strateeg samenwerking in Parkstad Limburg en procesbegeleider demografische ontwikkelingen,**
**Parkstad Limburg**

***27 oktober 2010***

| **1. Afbakening samenwerkingsgebied** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afbakening op basis van demografische cijfers. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- afbakening op basis van regiospecifieke kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afbakening op basis van economische kenmerken | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- afbakening op basis van geografische ligging. | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afbakening naar aanleiding van demografische krimp | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- afbakening op basis van het verleden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- afbakening is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over afbakening samenwerkingsgebied | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

"De huidige afbakening van het samenwerkingsgebied is de juiste". Het gebied bestaat uit vier landelijke en vier stedelijke gemeenten. Wanneer de regio – het samenwerkingsgebied wordt uitgebreid dan stuit je volgens dhr. Merks op culturele verschillen en tegengestelde belangen (Maastricht kijk anders tegen de huidige demografische ontwikkelingen aan dan Parkstad dat doet). De huidige regio's in Limburg zijn door met name de provincie bepaald. Zij hebben de regio's gedefinieerd als zogenaamde woonregio's. Natuurlijk is het lastig om een grens te trekken maar de provincie zit er volgens mevr. van Tilburg en dhr. Merks niet ver naast.

| **2. Gezamenlijke afstemming** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- afstemming op basis van kerntaken (economie, wonen, voorzieningen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- afstemming op basis van groeipotentie (verwachtingen) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- afstemming op basis van beperking negatieve gevolgen van krimp | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- afstemming los van krimp, op basis van eerdere plannen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- afstemming op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- afstemming op basis van geografische ligging | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke afstemming is formeel geformuleerd | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over gezamenlijke afstemming | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

De vraag voor een gezamenlijke regionale afstemming kwam in Parkstad Limburg vanuit het veld. Gemeenten, marktpartijen en woningcorporaties hebben de Regio benaderd om het thema Wonen regionaal op te pakken. Zaak hierbij was om het gezamenlijke belang hier uit te halen en allereerst een strategische visie op te stellen waar eenieder zich in kon vinden. Uiteindelijk is de 'bal aan het rollen gegaan' en is inmiddels de herstructureringsvisie de meest concrete visie. De visie komt vanuit de Regio maar beoogt nadrukkelijk rekening te houden met de autonome ontwikkelingen van de afzonderlijke gemeenten.

| **3. Regionale vertegenwoordiging** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- naar aanleiding van demografische krimp | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- zelfsturend (behoorlijk autonoom) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- voert enkel taken uit met het oog op demografische krimp | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- democratisch door participerende gemeenten gekozen | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel regie functie | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| F- evenredig samengesteld (inbreng op basis van grootte gemeenten) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- bezit uitvoerende daadkracht | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over regionale vertegenwoordiging | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |

Van Tilburg: " Laat ik voorop stellen dat het instituut Parkstad Limburg het resultaat is van de betrokken gemeenten. Vaak wordt nog wel eens uit het oog verloren, dat we het product zijn van de gemeenten zelf". Niettemin is de regionale vertegenwoordiging in Parkstad goed georganiseerd en dit heeft niet alleen te maken met het feit dat de regio de Wgr-plus status heeft gekregen. Natuurlijk heeft het bijgedragen aan de positieversterking van de regio- "We zijn brutaler geworden"-, maar de plus van de gemeenschappelijke regeling staat eigenlijk gelijk aan het regiobureau. Het instituut heeft als gezegd meer *body* gekregen. Daar komt bij dat er acht bevoegdheden naar de Regio zijn overgeheveld.

| **4. Gemeentelijke inspraak** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van grootte (inwonersaantallen, voorzieningen) | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument voor participerende gemeenten | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- enkel een controlerend instrument | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- wordt op meerdere fasen in de besluitvorming toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- algehele tevredenheid over gemeentelijke inspraak | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

"De vertegenwoordiging – de Regio- vormt geen afvaardiging van de gemeenten maar wordt wel door de gemeenten gekozen". Dit is een belangrijk verschil met veel andere regio's. De inkleuring is weliswaar vanuit de eigen gemeenten maar er zijn geen verantwoordelijke naar bijvoorbeeld het bestemmingsplan toe. Dat zijn twee verschillende zaken en deze zijn bewust gescheiden om de

‘vertegenwoordiging’ los van de gemeente regionaal te laten denken. Verder wordt de Parkstadraad via een gewogen stemverhouding gekozen en zit er in het bestuur één afgevaardigde per gemeente.

| **5. Strafsysteem** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- op basis van ‘informele’ afspraken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| B- is een doelmatig instrument ter voorkoming van freeriding | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| C- wordt in de praktijk veelvuldig een beroep op gedaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| D- op vrijwel alle beleidspunten toepasbaar (of enkel wonen, werken etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| E- biedt voldoende antwoord op het regionale gat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- inhoud (straffen) is op voorhand vastgelegd | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| G- gezamenlijke besluitvorming omtrent te nemen straffen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| H- algehele tevredenheid over het gezamenlijke strafsysteem | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

*N.V.T.*

*“Een interessant punt maar deels een gepasseerd station”. De grootste opgave zat hem in het maken van de denkomslag van groei naar krimp*. Merks: “ ik durf nu wel te zeggen dat alle gemeenten om zijn en van de krimpgedachte uitgaan”. Niettemin is het zaak dat de neuzen in dezelfde richting blijven staan. “ Belangrijk hierbij is dat er vanuit de Regio bepaalde zaken dusdanig worden afgedwongen dat de zaak niet ontploft”. “ Enkel een topdown benadering werkt niet, de krimpproblematiek moet in alle lagen van het gemeentelijke apparaat en zelfs de bevolking landen”. Daar komt de financieringsopgave nog bij. “Dit vormt het voornaamste opstakel voor de toekomst”. Het provinciale beleid is beperkt. Enerzijds probeert deze ruimte van handelen te verschaffen anderzijds heeft het uiteraard ook beperkende maatregelen. Wat betreft de Wgr-plus statut van de Regio is er ook het nodige veranderd. “De nieuwe Wro stelt dat – helaas- dat niet alle plannen ter goedkeuring aan ons voorgelegd hoeven te worden. Enkel de reactieve aanwijzing is een instrument. Voor de rest zijn we toch afhankelijk wat we vanuit de gemeenten en provincie ‘toegeschoven krijgen’, nogmaals wij zijn het product van de gezamenlijke gemeenten.

| **6. Sociale infrastructuur** | Niet | - | | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- men communiceert enkel via de vertegenwoordiging | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| B- leidt tot tweedeling (tussen bv. centrumgemeente en overige) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| C- vormt een belangrijke basis voor regionale samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| D- enkel van toepassing op ‘dezelfde’ gemeenten | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- biedt geen antwoord op ‘conflicten’ – tegenstellingen. | **X** | 2 | 3 | 4 | 5 |
| F- regionale samenwerking versterkt de sociale infrastructuur | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- kan op vrijwel alle beleidspunten worden toegepast | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de sociale infrastructuur | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |

.

“De samenwerking in Parkstad Limburg stamt al uit 1984, was er geen voldoende basis in de vorm van sociale relaties en contacten, dan was er nu denk ik niet meer sprake van een regionale samenwerking”. Niettemin zijn de verhoudingen in Parkstad Limburg niet optimaal. Van Tilburg: “je moet de situatie hier niet vergelijken met die in bijvoorbeeld de Achterhoek”. De verhoudingen in de Achterhoek liggen volgens dhr. Merks anders dan in Parkstad Limburg. De Achterhoek kent net als Midden Limburg één duidelijk centrum Doetinchem respectievelijke Sittard/ Geleen. Parkstad kent een betrekkelijk klein gebied en daarbinnen zitten vier stedelijke gemeenten. Dit betekent dat ruimtelijke ingrepen hier meer effect hebben op de directe omgeving. Daar komt bij dat men hier in Parkstad een hoger voorzieningenniveau (afstanden tot) gewent is dan in de Achterhoek. Die omschakeling is hier dus groter dan in Gelderland. Naast de vier stedelijke gemeenten kent Parkstad ook vier landelijke gemeenten die voor een totaal andere krimpopgave staan. De combinatie van deze factoren zorgt er voor dat de sociale infrastructuur ondanks de aanwezige basis, niet als optimaal getypeerd kan worden.

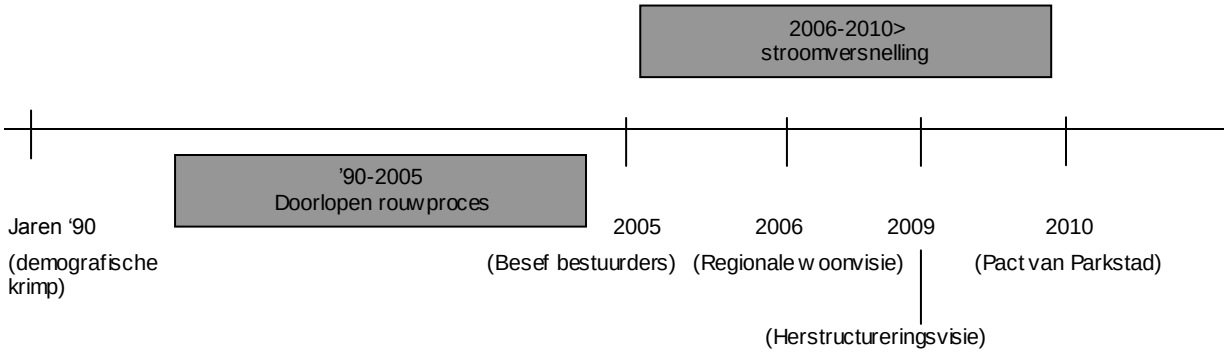
| **7. Mogelijkheid tot zelforganisatie** | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de provincie steunt op actieve wijze de samenwerking | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| B- de provincie vormt de initiatiefnemer voor de samenwerking | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| C- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door nationale constructies | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| D- mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt door juridische constructies | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| E- de mogelijkheid is aldaar, maar enkel onder behoudende voorwaarden | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| F- voorheen niet mogelijk, maar door krimp –noodzaak- mogelijk gemaakt | 1 | **X** | 3 | 4 | 5 |
| G- verschilt sterk per regio | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| H- algehele tevredenheid over de mogelijkheid tot zelforganisatie | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |

Van Tilburg: “Het heeft misschien even geduurd en het proces heeft de nodige tegenslagen gekend maar uiteindelijk is denk ik de juiste in weg geslagen en gaan we nu goed voorbereid de toekomst in”. De mogelijkheid tot zelforganisatie dient met name beoordeeld te worden door de houding van provincie en de gemeenten. Allereerst beslissen de gemeenteraden of de zogenaamde ‘plus’ van de gemeenschappelijke regeling verworven dient te worden. Vervolgens dient de provincie de uiteindelijke instemming te geven. Het initiatief ligt dus bij de gemeenten en deels bij de provincie. Het klopt dat krimp hiervoor de directe aanleiding vormde”. Wat ook bij de ‘mogelijkheid tot zelforganisatie’ genoemd moet worden zijn de vele onderzoekscommissies, die weliswaar eerder opgericht hadden moeten worden. Deze teams en commissies hebben de bal aan het rollen gebracht en zijn met name in Parkstad actief aanwezig geweest. Het rapport van het Topteam heeft bijvoorbeeld in het Pact geresulteerd. Daar komt bij dat de van de Laan gelden in Parkstad direct naar de Regio gaan en in Groningen naar de provincie. Provincie Limburg wil een partner zijn van Parkstad en heeft daar om besloten de organisatie zo goed mogelijk in haar beleid te steunen en te stimuleren. “Jammer is alleen dat de nieuwe Wro de Wgr-plus regio’s een te beperkt instrumentarium heeft toegekend”.

| 8. Taakverdeling | Niet | | - | | Volledig |
|---|---|---|---|---|---|
| A- de regionale vertegenwoordiging heeft enkel een bestuurlijke/ regie functie | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| B- gemeenten voeren het gezamenlijke beleid één op één uit | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| C- is helder geformuleerd (zijn strikt gescheiden) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| D- zijn voor alle gemeenten hetzelfde (allemaal uitvoerende taken) | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| E- heeft een hiërarchisch karakter (dwingend) | 1 | 2 | **X** | 4 | 5 |
| F- demografische krimp vraagt om specifieke taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |
| G- aanpak is regiospecifiek | 1 | 2 | 3 | 4 | **X** |
| H- algehele tevredenheid over de taakverdeling | 1 | 2 | 3 | **X** | 5 |

Van oudsher is het instituut Parkstad Limburg een beleidsorganisatie. Door het Pact Parkstad Limburg is er een *switch* aanstaande van een beleidsorganisatie naar een uitvoeringsorganisatie zonder daar bij het beleid overboord te gooien. Deze stap is niet gemakkelijk maar wel noodzakelijk en getuigd ook van een bepaalde durf van de gemeenten. Het is de bedoeling dat de regio net als nu al het geval is programmamatig blijven werken, en dat gemeenten op projectniveau het beleid implementeren. Verder is de taakverdeling duidelijk. Acht bevoegdheden zijn naar de regio overgeheveld en deze proberen zij zo goed mogelijk uit te voeren.

***Tijdslijn***



## Totaal

Mevr. Van Tilburg en dhr. Merks beoordelen de regionale samenwerking in Parkstad Limburg als voldoende. “We zijn op de goede weg en de gang van zaken heeft een duidelijke *boost* gekregen, zaak is alleen dit vast te houden”. De financiële opgave vormt de voornaamste *bottleneck*. Naast creativiteit heeft Parkstad behoefte aan een zekere durf. Door middel van de onafhankelijke voorzitter en het Pact proberen we deze durf te vertalen naar een slagvaardig bestuur. “We moeten gewoon doen. Veel ontwikkelingen lopen nu en de boel is –eindelijk- in werking gezet, maar men moet niet vergeten dat we nog altijd aan het begin staan van de opgave. De basis ligt er in Parkstad in ieder geval.