

KRIMP & BELEID IN NEDERLAND

DE TOEKOMST VAN MAATSCHAPPELIJK VASTGOED IN BEELD



KRIMP & BELEID IN NEDERLAND

De toekomst van maatschappelijk vastgoed in beeld

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Masterstudie Vastgoedkunde



rijksuniversiteit
groningen

Begeleider: Dr. P.R.A. Terpstra
Tweede lezer: Prof. Dr. E. F. Nozeman

Wind Vastgoedontwikkeling BV

WIND VASTGOEDONTWIKKELING



Begeleider: Mr. J. La Faille

Master Thesis Vastgoedkunde
Auteur: Ing. T. Bosma

© Juni 2011

VOORWOORD

In het kader van de afronding van de Masterstudie Vastgoedkunde aan de *Rijksuniversiteit* Groningen, presenteer ik u mijn Master Thesis. Een afstudeeronderzoek naar een onderwerp van actualiteit in de huidige vastgoedwereld.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek, was ik werkzaam bij Wind Vastgoedontwikkeling BV. Gemeenschappelijke informatiebronnen gaven mij de mogelijkheid om de benodigde informatie te verzamelen voor het onderzoek, en tegelijkertijd mijn tegenprestatie te leveren richting het bedrijf. Ik kijk met plezier terug op deze periode, en ik wil Wind Vastgoedontwikkeling, mijn naast-collega's en mijn begeleider dhr. La Faille bedanken hiervoor.

Vanuit de *Rijksuniversiteit* Groningen, faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, werd mijn begeleiding verzorgd door dhr. Dr. P.R.A. Terpstra. Zijn vakkundige adviezen en opbouwende kritiek, hebben buitengewoon bijgedragen aan de kwaliteit van dit afstudeeronderzoek. Ik wil dhr. Terpstra en daarnaast mijn tweede lezer dhr. Prof. Dr. E. F. Nozeman graag bedanken voor de moeite en de tijd die zij hebben genomen, mij te begeleiden in het proces dat heeft geleid tot dit eindresultaat.

Tot slot wil ik mijn familie bijzonder bedanken voor alle steun en betrokkenheid, en gaat mijn speciale dank uit naar dhr. A. Fokkema, een inspirator en motivator eerste klasse.

Theo Bosma

Drachten, juni 2011

SAMENVATTING

Demografische krimp is een veel besproken en actueel onderwerp in de huidige vastgoedwereld. Een groot deel van Nederland krijgt er mee te maken, en niet alleen vastgoedontwikkelaars maar ook bijvoorbeeld bestuurders en individuen vragen zich af wat de toekomst gaat brengen. Dit onderzoek richt zich naast demografische krimp, voornamelijk op de vraag wat er met de maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed gaat of moet gaan gebeuren. Door het analyseren van collegeprogramma's, welke voortgekomen zijn uit de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. Is inzicht verkregen in de manier waarop er met demografische krimp omgegaan wordt. Daarnaast is gekeken of er in de toekomst ruimte is en blijft voor maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed. Om een totaalbeeld te krijgen richt dit onderzoek zich op gemeenten van krimpregio's (regio's waar krimp voor komt), en op gemeenten van anticipeerregio's (regio's waar krimp in de toekomst verwacht wordt). In totaal zijn doormiddel van de analyse gegevens verzameld van 152 gemeenten, 20 krimp- en 132 anticipeergemeenten. Vervolgens zijn met deze gegevens een aantal statistische toetsen uitgevoerd, waarbij de krimp- en anticipeergemeenten met elkaar zijn vergeleken.

Na het uitvoeren van de analyse en de statistische toetsen zijn in het kort de volgende bevindingen waargenomen:

- Krimpgemeenten zijn zich duidelijk bewust van de aanwezigheid van demografische krimp, en zien de noodzaak tot handelen. Anticipeergemeenten zijn nog niet zo ver, en hebben nog een lange weg te gaan.
- Ruim 40% van de krimpgemeenten probeert demografische krimp te begeleiden. Terwijl een kleine 60% van de anticipeergemeenten, tegen het advies van CBS en PBL in, demografische krimp juist negeert of probeert te bestrijden.
- Krimp- en anticipeergemeenten zijn verdeeld over het te voeren bouwbeleid ten aanzien van nieuwbouw of in stand houding van maatschappelijk vastgoed. Clustering van maatschappelijke voorzieningen en/of het bijbehorende vastgoed, is voor het overgrote deel (68%) het beleid dat in de toekomst gevoerd zal worden.

Tot slot wordt samengevat aanbevolen dat anticipeerregio's demografische krimp op de politieke agenda dienen te plaatsen. Daarnaast hoeft niet iedere gemeente, dorp of kern alle denkbare maatschappelijke voorzieningen te herbergen. Met clustering van maatschappelijke voorzieningen in Multifunctionele centra, kan de kwaliteit behouden blijven en eventueel naar een hoger plan gebracht worden. Aansluitend dienen regio's een centraal orgaan te creëren, van waaruit op diverse gebieden binnen de regio samengewerkt kan worden.

LIJST VAN FIGUREN, TABELLEN EN KAARTEN

Figuren

- Figuur 1.1 Conceptueel model
- Figuur 2.1 Wederkerige relatie tussen oorzaken van demografische krimp
- Figuur 2.2 Bevolkingsgroei van 1950 tot nu
- Figuur 3.1 Beleidslevencyclus Winsemius
- Figuur 3.2 Trechtermodel Policy Windows Kingdon
- Figuur 4.1 Cirkeldiagram krimpgemeente/fase
- Figuur 4.2 Cirkeldiagram anticipeergemeente/fase
- Figuur 4.3 Cirkeldiagram krimpgemeente/strategie
- Figuur 4.4 Cirkeldiagram anticipeergemeente/strategie
- Figuur 4.5 Cirkeldiagram krimpgemeente/bouwbeleid
- Figuur 4.6 Cirkeldiagram anticipeergemeente/bouwbeleid
- Figuur 4.7 Cirkeldiagram krimpgemeente/clustering
- Figuur 4.8 Cirkeldiagram anticipeergemeente/clustering

Tabellen

- Tabel 1.1 Wereldbevolkingsgroei 2007-2050
- Tabel 2.1 Omvang van de bevolking 1950-2000
- Tabel 2.2 Absolute groei van de snelst groeiende steden tot 2025
- Tabel 4.1 Spreadsheet analyse collegeprogramma's
- Tabel 4.2 Kruistabel gemeente/fase
- Tabel 4.3 Chi-kwadraattoets SPSS gemeente/fase
- Tabel 4.4 Kruistabel gemeente/strategie
- Tabel 4.5 Chi-kwadraattoets SPSS gemeente/strategie
- Tabel 4.6 Kruistabel gemeente/bouwbeleid
- Tabel 4.7 Chi-kwadraattoets SPSS gemeente/bouwbeleid
- Tabel 4.8 Kruistabel gemeente/clustering
- Tabel 4.9 Chi-kwadraattoets SPSS gemeente/clustering
- Tabel 5.1 Kruistabel gemeente/fase inclusief percentages
- Tabel 5.2 Kruistabel gemeente/strategie inclusief percentages
- Tabel 5.3 Kruistabel gemeente/bouwbeleid inclusief percentages
- Tabel 5.4 Kruistabel gemeente/clustering inclusief percentages

Kaarten

- Kaart 2.1 Procentuele groei en krimp van de bevolking per gemeente van 2008 tot 2025
- Kaart 2.2 Aandeel 65-plussers per gemeente van 2009 en 2040 in procenten
- Kaart 2.3 Procentuele groei en krimp van de potentiële beroepsbevolking per gemeente van 2008 tot 2025
- Kaart 2.4 Procentuele groei en krimp van de bevolking per gemeente van 2006 tot 2020 volgens de PEARL-prognose
- Kaart 2.5 Krimp- en Anticipeerregio's 2010
- Kaart 4.1 Krimp- en Anticipeerregio's 2010

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
LIJST VAN FIGUREN, TABELLEN EN KAARTEN	5
INHOUDSOPGAVE	6
PRELUDE	9
1.1 Aanleiding	9
1.1.1 <i>Achtergrond</i>	9
1.2 Afbakening	11
1.2.1 <i>Afbakening Onderzoeksveld</i>	11
1.2.2 <i>Geografische Afbakening</i>	12
1.3 Probleem – Doel – Vraagstelling	13
1.3.1 <i>Probleemstelling</i>	13
1.3.2 <i>Doelstelling</i>	14
1.3.3 <i>Vraagstelling</i>	14
1.4 Relevantie	15
1.4.1 <i>Wetenschappelijk</i>	15
1.4.2 <i>Maatschappelijk</i>	15
1.5 Methodologisch onderzoeksmodel	15
1.5.1 <i>Theoretisch kader</i>	15
1.5.2 <i>Empirisch onderzoek</i>	16
1.5.3 <i>Conclusies en aanbevelingen</i>	16
1.5.4 <i>Conceptueel model</i>	17
1.6 Leeswijzer	17
KRIMP	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Feiten & Cijfers	18
2.2.1 <i>Een Definitie</i>	18
2.2.2 <i>Oorzaken</i>	19
2.2.3 <i>Gevolgen</i>	21
2.2.4 <i>Krimp en Maatschappelijk Vastgoed</i>	22

2.2.5	<i>Van Verleden tot Heden</i>	25
2.2.6	<i>Toekomstprognoses</i>	27
2.2.7	<i>Krimp- en Anticipeerregio's</i>	33
BELEID		37
3.1	Inleiding	37
3.2	Advisering & Stimulering	38
3.2.1	<i>Beleidsadviezen uit onderzoeken van de Rijksoverheid</i>	38
3.2.2	<i>Planbureau voor de Leefomgeving</i>	40
3.3	Regionale initiatieven	40
3.3.1	<i>Parkstad-Limburg</i>	41
3.3.2	<i>Noordoost-Groningen</i>	42
3.3.3	<i>Zeeuws-Vlaanderen</i>	43
3.4	Actie of Reactie?	44
3.4.1	<i>Krimpstrategieën</i>	44
3.4.2	<i>Beleidslevencyclus – Winsemius</i>	46
3.4.3	<i>Policy Windows – Kingdon</i>	48
ASSESSMENT		50
4.1	Van Theorie naar Empirie	50
4.1.1	<i>Methoden & Technieken</i>	50
4.1.2	<i>Selectie gemeenten</i>	50
4.1.3	<i>Hypotheses</i>	52
4.2	Operationalisatie	52
4.2.1	<i>Fase-toekenning</i>	53
4.2.2	<i>Strategie-toekenning</i>	55
4.2.3	<i>Toekenning bouwbeleid maatschappelijke voorzieningen</i>	56
4.2.4	<i>Statistiek</i>	58
4.3	Resultaten empirisch onderzoek	58
4.3.1	<i>Fasen</i>	58
4.3.2	<i>Strategieën</i>	60
4.3.3	<i>Bouwbeleid</i>	61
4.3.4	<i>Bouwbeleid / Clustering</i>	63
POSTLUDE		65
5.1	Antwoorden & Conclusies	65

5.1.1	<i>Deelvraag 1</i>	65
5.1.2	<i>Deelvraag 2</i>	67
5.1.3	<i>Deelvraag 3</i>	69
5.1.4	<i>Hoofdvraag</i>	70
5.2	Aanbevelingen	71
5.3	Vervolgonderzoek	73
LITERATUUR	74
BIJLAGE	76

1 PRELUDE

1.1 Aanleiding

Bouwend Nederland heeft het in het huidige economische klimaat zeer zwaar te verduren. De woningmarkt is door het schrikbeeld van het 'Blijven zitten met twee woningen' op slot geraakt. En daarnaast stellen gemeenten en andere overheidsinstellingen investeringen in maatschappelijk vastgoed steeds vaker en langer uit. Op 3 maart 2010 zijn er in Nederland gemeenteraadsverkiezingen gehouden. Een goed moment om te onderzoeken wat er van gemeenten verwacht kan worden, en welke rol demografische krimp daarin speelt.

In ieder geval biedt dit moment de kans om duidelijkheid te scheppen over het te voeren beleid, ten aanzien van maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed in de nabije toekomst.

1.1.1 Achtergrond

In juli 2008 ontstaat er een crisis op de hypotheekmarkt in de Verenigde Staten. Een substantiële groep Amerikanen blijkt onvoldoende kredietwaardig en heeft de grootste moeite om aan zijn of haar hypotheekverplichtingen te kunnen voldoen. Wereldwijd blijken banken en andere investeringspartijen van formaat, deze 'slechte' hypotheek in grote aantallen tegelijk gebundeld te hebben overgenomen. Mede hierdoor ontstaat er een wereldwijde kredietcrisis. Deze kredietcrisis leidt vervolgens in korte tijd tot een financiële- en later tot een economische crisis. Ook de Nederlandse economie heeft hier, vanaf dat moment, onder te lijden.

Mede door de huidige economische situatie zal er in de komende kabinetsperiode flink bezuinigd moeten gaan worden. Ook gemeenten zullen dit gaan merken, in de door de regering beschikbaar te stellen budgetten uit het gemeentefonds. Van de 430 gemeenten die Nederland in 2010 telt, zijn er 394 gemeenten waar op 3 maart 2010 gemeenteraadsverkiezingen gehouden zijn. De overige gemeenten hebben op dat moment geen gemeenteraadsverkie-

zingen gehouden, o.a. in verband met aanstaande gemeentelijke herindelungen. Vervolgens formeerden deze 394 gemeenten nieuwe colleges, en stelden allemaal een collegeprogramma of een variant daarop samen.

In deze collegeprogramma's zijn koersdoelen en visies op beleid in woorden uitgedrukt. Deze koersdoelen en visies bepalen de toekomst voor de komende vier jaar binnen de gemeenten van Nederland. Voor de bouwsector hangt veel af van wat gemeenten gaan doen deze bestuursperiode. Niet alleen de woningbouw zit te wachten op stimulering en/of duidelijkheid vanuit overheidszijde. Ook partijen die maatschappelijk vastgoed realiseren wachten in spanning af wat de overheid en specifiek de gemeenten gaan doen, of juist niet gaan doen.

Naast de omgang met de economische omstandigheden, hebben gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening nog een belangrijk onderwerp om rekening mee te houden: Demografische krimp van de bevolking.

Demografische krimp is een steeds groter wordend thema op allerlei vlakken binnen de Nederlandse samenleving. Vooral op overheidsniveau is er steeds meer aandacht voor de opkomende krimpvraagstukken die dit onomkeerbaar verschijnsel met zich mee brengt.

Volgens recente prognoses van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) en onderzoek van het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), zal de bevolking van Nederland nog tot 2035 enige mate van groei vertonen. Daarna zal de overgang van groei naar krimp steeds duidelijker zichtbaar worden.

Het aantal regio's en gemeenten dat met een krimp van de bevolking te maken krijgt, zal volgens CBS en PBL dan ook fors gaan toenemen tot meer dan de helft in 2025 (van Dam e.a., 2008).

Het gaat de komende jaren tot 2035 niet alleen om de afname van de bevolking in bepaalde gemeenten van Nederland. Een belangrijke bijkomende factor is dat de samenstelling van de bevolking binnen deze gemeenten aan het veranderen is. Nu de "Ontgroening" (een daling het aandeel 0-19 jarigen binnen de totale bevolking) voorbij is, gaan we langzaam over op de "Vergrijzing" (een stijging van het aandeel 65-plussers binnen de totale bevolking).

Hoewel dit proces al meer dan halverwege is, lijkt de ernst van de situatie niet bij iedere bestuurder door te willen dringen. Steeds meer ouderen betekent verandering op meerdere vlakken. Niet alleen zal bijvoorbeeld het aantal pensioensgerechtigden en de zorgvraag de komende jaren stijgen. Ook zal deze verandering in samenstelling van de bevolking andere invalshoeken op het gebied van Woonwensen en Woonkwaliteit van de leefomgeving met zich mee brengen (Derks e.a., 2006).

Met de wetenschap van het bovenstaande, worden de komende jaren interessant en uitdagend als het gaat om beleidsvorming. Een degelijk en helder beleid zorgt voor stabiliteit, zodat zowel publieke als private partijen weten waar ze aan toe zijn. Anders dan de huidige economische situatie in Nederland is

demografische krimp een onomkeerbaar proces. De keuzes die nu door de gemeenten gemaakt moeten worden, bepalen voor een groot deel hoe het krimpvraagstuk zich binnen elke afzonderlijke gemeente zal gaan ontwikkelen. Voor de komende periode hangt het toekomstperspectief, van de woningbouw en de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed, hier nauw mee samen.

1.2 Afbakening

Voorafgaand aan het onderzoek is het wenselijk de contouren, waarbinnen het onderzoek zich afspeelt, duidelijk weer te geven. In de volgende subparagrafen wordt het onderwerp op een tweetal niveaus afgebakend. In subparagraaf 'Afbakening onderzoeksveld' is weergegeven vanuit welke invalshoek het onderwerp wordt benaderd. Vervolgens is in subparagraaf 'Geografische afbakening' op ruimtelijk niveau weergegeven welk gebied het onderzoek behelst.

1.2.1 Afbakening Onderzoeksveld

Een onderwerp als 'Demografische Krimp' kent meerdere mogelijke invalshoeken. Een aantal van de eerder uitgevoerde onderzoeken gaan niet alleen over de absolute daling van de bevolking in aantallen, maar ook speelt veelal de krimp van het aantal huishoudens een belangrijke rol.

Doordat het aantal huishoudens de komende jaren daalt, verandert niet alleen de vraag naar woningen. Binnen de vraag naar woningbouw veranderen ook de woonwensen van de bevolking (vergrijzing). De woningbouwsector zal haar aanbod hier op moeten gaan afstemmen. Als gevolg van de massale aandacht voor de directe gevolgen van de krimp in de woningbouw, blijft de aandacht voor de leefomgeving en haar kwaliteit enigszins achter. Onder andere de toenemende vergrijzing creëert een steeds groter wordende vraag naar maatschappelijke voorzieningen in de vorm van maatschappelijk vastgoed.

In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op de manier waarop gemeenten, in de komende periode beleid gaan voeren ten aanzien van demografische krimp en maatschappelijke voorzieningen (en het bijbehorende vastgoed). Gaat een gemeente meer maatschappelijk vastgoed realiseren om zo de gemeente aantrekkelijker te maken en krimp af te remmen? Is krimp niet tegen te gaan, en is het realiseren van maatschappelijk vastgoed alleen maar weggegooid geld? Of zijn er andere manieren waarop gemeenten om kunnen gaan met demografische krimp en maatschappelijke voorzieningen? En welke zijn dat dan?

Uiteraard speelt de huidige economische situatie net als in andere actuele vraagstukken een omvangrijke rol. In dit onderzoek wordt hier echter niet de

nadruk op gelegd, dit om de omvang van het onderzoek beheersbaar te houden.

1.2.2 Geografische Afbakening

Het te onderzoeken gebied is begrensd tot de landsgrenzen van Nederland. Helder is dat het onderwerp Demografische Krimp buiten Nederland niet minder belangrijk, en zeker in veel gevallen niet minder groot is.

Werelddeel	Gemiddelde groei (%) per jaar
Wereld	0,75
Afrika	1,69
Oceanië	0,82
Latijns-Amerika	0,69
Noord-Amerika	0,64
Azië	0,62
Europa	-0,22

Tabel 1.1 – Wereldbevolkingsgroei 2007-2050 – Bron: UN, VROM 2009

In tabel 1.1 is te zien dat tot 2050 de meerderheid van de werelddelen nog enige groei vertonen. Europa springt er met een gemiddelde krimp van 0,22 % per jaar duidelijk uit.

Voor Nederland is het interessant om te weten wat de positie is ten opzichte van andere landen binnen Europa op het gebied van omgang met krimp. Door eerst de eigen situatie in kaart te brengen, ontstaat de mogelijkheid om in een later stadium dit onderzoek eventueel uit te breiden en te vergelijken met de situatie in andere landen. Het onderzoek wordt op gemeentelijk niveau uitgevoerd, zodat op deze manier dieper ingegaan kan worden op de aanwezige verschillen en overeenkomsten tussen Regio's en Gemeenten onderling.

Regio's waar op dit moment al krimp is geconstateerd, en welke binnen het onderzoeksgebied vallen zijn: Parkstad-Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. Van deze gebieden is al langere tijd bekend dat er krimp optreedt. Ook wordt er hier beleid ten aanzien van krimp gevoerd.

Daarnaast zullen ook de regio's welke demografische krimp in de nabije toekomst kunnen verwachten, betrokken worden in het onderzoek. Gemeenten van deze zogenaamde 'Anticiperregio's' hebben de mogelijkheid om te kijken naar andere gemeenten welke nu al krimp ondervinden, zodat hier van geleerd kan worden. Een nadere uitleg over deze aangewezen anticiperregio's, volgt op pagina 34. Interessant en deel van het onderzoek is dan ook om te

kijken welke stappen deze gemeenten gaan ondernemen om bijvoorbeeld het verschijnsel op te vangen, af te remmen of eventueel zelfs tegen te houden.

1.3 Probleem – Doel – Vraagstelling

1.3.1 Probleemstelling

‘Demografische Krimp’ is een proces dat zich in een laag tempo, over een steeds groter wordend deel van Nederland voltrekt. De uitwerking hiervan is mede door dit tempo, pas in een later stadium vragen op gaan roepen. De verandering in bevolkingssamenstelling en de daarmee samenhangende verschuiving in wensen ten aanzien van de woonomgeving, vraagt een andere houding van de ‘beleidsmaker’. In het verleden was voornamelijk ‘Groeien’ de hoofdgedachte *“Daarop sturen zit in de genen van welhaast elke wethouder, gedeputeerde of minister”* (Derks e.a., 2006, p5).

Nu lijkt het wel of op dit moment Demografische krimp ervoor zorgt dat beleidsmakers niet tot een eenduidige beleidsstrategie kunnen komen.

Een ‘paradigma shift’ binnen het krimpvraagstuk is nodig om tot nieuwe inzichten te komen, aangezien er op dit moment geen eenduidige richting gevolgd wordt.

De probleemstelling die in de paragrafen: ‘1.1 Aanleiding’ en ‘1.2 Afbakening’ van het onderwerp naar voren komt, luidt:

Hoewel de gevolgen van ‘Demografische Krimp’ langzamerhand steeds meer zichtbaar worden, lijken beleidsreacties van lagere overheden achter te blijven; De druk op het draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen wordt alsmaar groter. Voorzieningen als scholen en bibliotheken zijn steeds lastiger in stand te houden, terwijl de vraag naar zorg en het benodigde maatschappelijk vastgoed door de vergrijzing toeneemt. Hierdoor is het voor de burger en de vastgoedmarkt niet helder, wat het vooruitzicht is op het gebied van beleidsvoering.

1.3.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is samen te vatten in de volgende doelstelling:

Het verkrijgen van inzicht in de manier waarop gemeenten van krimp- en anticipeerregio's omgaan met de gevolgen van (toekomstige) demografische krimp, in relatie tot maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed.

1.3.3 Vraagstelling

De hoofdvraag die uit de doelstellingen te formuleren is, luidt:

Worden landelijk aanbevolen beleidsreacties ten aanzien van demografische krimp door krimp- en anticipeergemeenten uitgevoerd, en is er binnen het voorgenomen beleid in de toekomst nog ruimte voor maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed?

Deelvragen zijn:

1. Wat is de status van bewustzijn waarin krimp- en anticipeergemeenten verkeren, ten opzichte van eventueel te voeren krimpbeleid? En volgen de anticipeergemeenten de trend, welke door krimpgemeenten is ingezet?
2. Welke strategie volgen krimp- en anticipeergemeenten met betrekking tot de omgang met demografische krimp? En volgen de anticipeergemeenten de trend, welke door krimpgemeenten is ingezet?
3. Welke keuzes worden door gemeenten gemaakt als het gaat om nieuwbouw, sloop of in stand houding van maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed? En volgen de anticipeergemeenten de trend, welke door krimpgemeenten is ingezet?

1.4 Relevantie

1.4.1 Wetenschappelijk

De vastgoedsector is een sector waarin het voeren van gedegen beleid van groot belang is. Om de juiste beleidsbeslissingen te kunnen nemen, met daarbij een duidelijk te verantwoorden onderbouwing, is het doen van wetenschappelijk onderzoek essentieel. In het huidige financiële- en maatschappelijke klimaat zijn er tal van facetten, die binnen het voeren van gedegen beleid voor de vastgoedsector aandacht verdienen.

De theoretische relevantie van dit onderzoek ligt bij de vraag of het beoogde beleid van diverse onderzoeken, zijn weergave vindt in het toekomstige beleid dat bepaald is in recent gevormde collegeprogramma's van de Nederlandse gemeenten.

1.4.2 Maatschappelijk

Doordat de ontwikkeling op het gebied van demografische krimp een groeiende positie binnen de maatschappij inneemt, zijn er steeds meer ogen gericht op het ontwikkelingsbeleid van vastgoed. Vooral het nut van de ontwikkeling en/of behoud van "Maatschappelijk Vastgoed" als scholen, zwembaden, sporthallen, culturele gebouwen en zorginstellingen wordt met een kritische blik gewogen. Daarnaast zijn factoren als ontgroening en vergrijzing van de samenleving, steeds vaker onderwerp van gesprek. Vooral de manier waarop gemeenten in de toekomst met deze demografische ontwikkelingen binnen de samenleving omgaan, vormt het maatschappelijke belang van dit onderzoek. Welke voorzieningen zijn er nodig en worden behouden in de toekomst, en op wat voor manier moet dat dan gebeuren?

1.5 Methodologisch onderzoeksmodel

Na het concreet en helder vaststellen van zowel het onderwerp als gestelde kaders waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Is het van belang om aan te geven, op welke wijze tot een verantwoord eindresultaat wordt gekomen. In de komende paragraaf is de structuur van het onderzoek, en de methoden welke daarbij toegepast worden uiteengezet.

1.5.1 Theoretisch kader

Een literatuuronderzoek vormt de basis van kennis van waaruit, doormiddel van empirisch onderzoek, gekomen kan worden tot nieuwe of aanvullende inzichten. Het theoretisch kader dat hiermee gevormd is bestaat uit een krimpgerelateerd en een beleidsgerelateerd deel. Het hoofdstuk 'Krimp' be-

spreekt zowel de huidige als toekomstige situatie op het gebied van 'Demografische Krimp' in Nederland. In het hoofdstuk 'Beleid' is de beoogde wijze waarop beleidsbepalers en bestuurders met de gevolgen van demografische krimp om zouden kunnen of moeten gaan uiteengezet. In beide delen is daar waar mogelijk de link met maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed gelegd.

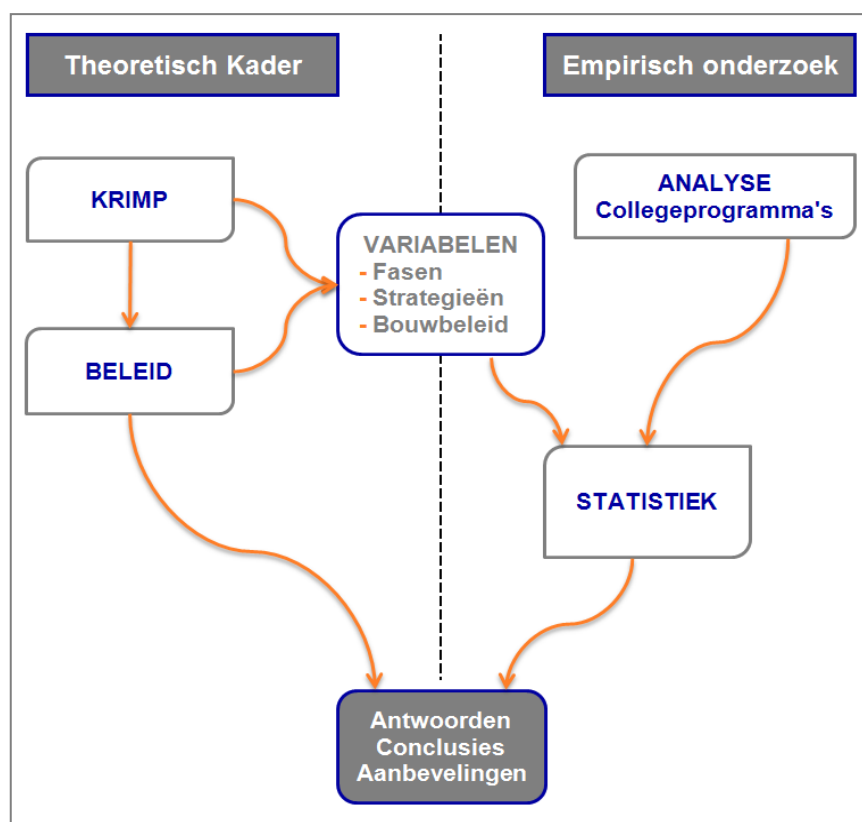
1.5.2 Empirisch onderzoek

Het empirische deel van het onderzoek bestaat uit een drietal onderdelen. Na vaststelling van de gemeenten welke meegenomen worden in het onderzoek. Is in eerste instantie gekeken naar de fase van beleidsvorming, waarin gemeenten verkeren, ten aanzien van demografische krimp. Vervolgens zijn beleidskeuzes, op het gebied van demografische krimp, per gemeente geanalyseerd. Waarna deze gemeenten zijn onderverdeeld over mogelijk te volgen beleidstrategieën. Het derde onderdeel van het empirische deel bestaat uit een vaststelling per gemeente, van ontwikkelings- en/of in stand houdingsbeleid voor maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed. Overkoepelend is er doormiddel van statistische toetsen gekeken, naar eventuele verbanden en/of verschillen tussen de onderzochte onderdelen en krimp- of anticipeergemeenten.

1.5.3 Conclusies en aanbevelingen

In de afsluitende beschouwing vormt het empirische kader dat ontstaan is, samen met het theoretische kader de basis voor het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen. Uit deze theoretisch en empirisch onderbouwde antwoorden vloeien vervolgens een aantal aanbevelingen voort.

1.5.4 Conceptueel model



Figuur 1.1 – Conceptueel model – Bron: Bosma 2011

1.6 Leeswijzer

Na uiteenzetting van de onderzoeksopzet in het eerste hoofdstuk, bestaat het resterende deel van dit onderzoek uit vier hoofdstukken. Het tweede hoofdstuk beschrijft de bestaande theorie met betrekking tot demografische krimp. Daarin is van een definitie via oorzaken naar gevolgen gewerkt, waarna tevens een tijdslijn van verleden naar de toekomst is uitgestippeld. Hoofdstuk drie bespreekt de ontwikkelingen van beleid ten aanzien van demografische krimp en maatschappelijke voorzieningen. Adviezen vanuit het Rijk en onafhankelijke organen vormen de basis, aangevuld met getoonde en genomen initiatieven vanuit de krimpregio's. Strategieën en zowel het denkmodel de 'Beleidslevencyclus' van Winsemius, als Kingdon's 'Policy Windows' vormen mede de basis voor het aansluitende empirische onderzoek. Het voorlaatste hoofdstuk beslaat het empirische deel van het onderzoek. Dit operationaliserende deel is een uitwerking van het praktische onderzoek dat uitgevoerd is doormiddel van het analyseren van de gemeentelijke collegeprogramma's. In het afsluitende vijfde hoofdstuk zijn de uitkomsten van het onderzoek, uitgewerkt tot antwoorden, conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de onderzoeksvragen.

2 KRIMP

2.1 Inleiding

Demografische krimp is in Nederland een 'Hot Topic'. Tevens is het een onderwerp dat steeds groter wordt, meer en meer aandacht verdiend en dat langzamerhand ook krijgt. Naast het dalen van het bevolkingsaantal en de verandering in samenstelling daarvan, heeft het ook invloed op andere ontwikkelingen binnen de samenleving. De tijd van groei is voorbij en hoewel het per regio verschilt, heeft krimp een steeds grotere uitwerking op een aantal sectoren binnen de samenleving.

2.2 Feiten & Cijfers

2.2.1 Een Definitie

Doorgaands wordt er bij het woord krimp alleen gedacht aan een netto daling van het inwonertal. Er worden minder kinderen geboren en er sterven tegelijkertijd meer ouderen, en dus is er krimp. *“Maar men moet dat begrip voorzichtig hanteren”* (Raad voor het Landelijk Gebied, 2009, p27). Wanneer men er dieper op ingaat, wordt al snel duidelijk dat demografische krimp meer is dan alleen een bevolkingsdaling van het aantal inwoners van bijvoorbeeld een land, regio, stad of dorp.

Volgens de definitie van Dam e.a. (2006) heeft demografische krimp meerdere verschijningsvormen. Naast een daling in het bevolkingsaantal wordt ook een afname in het aantal huishoudens als demografische krimp beschouwd. Een dergelijke afname is echter niet altijd één op één het gevolg van een daling in het bevolkingsaantal. Het bevolkingsaantal kan namelijk wel dalen, maar als het aantal personen per huishouden ook afneemt treedt er geen krimp in het aantal huishoudens op. Wanneer binnen de samenstelling van de bevolking, een groep op het gebied van 'leeftijd', 'etniciteit' of het aantal huishoudens met een bepaald inkomen afneemt. Kan er volgens van Dam e.a. (2006) in de

brede zin van de definitie evenzeer gesproken worden van demografische krimp. De genoemde ontwikkelingen hebben allemaal, veelal in verschillende combinaties, direct of indirect invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. De mate waarin dat plaatsvindt, verschilt door het gehele land per gebied of regio. In een aantal eerder gepubliceerde onderzoeken is veel geschreven over krimp in relatie tot woningbouw. Vooral cijfers over het aantal huishoudens en de verdunning daarvan spelen daarin bij de toekomstige vraag naar woningbouw een omvangrijke rol. Dit onderzoek onderschrijft de definitie welke hiervoor door van Dam e.a. is gegeven. Daarnaast zal binnen dit onderzoek, de term demografische krimp vooral gericht zijn op een daling van het bevolkingsaantal en/of een daling van een bevolkingsgroep binnen de bevolkingssamenstelling.

2.2.2 Oorzaken

Demografische krimp kent meerdere oorzaken, een structurele bevolkingsdaling is daarvan de meest voor de hand liggende. Al decennia lang daalt het vruchtbaarheidscijfer in Nederland. De opkomende emancipatie van de vrouw heeft er voor gezorgd dat het opleidingsniveau van vrouwen is gestegen, waardoor meer vrouwen deel zijn gaan nemen aan het arbeidsproces. In combinatie met het gestegen gebruik van de anticonceptiepil en andere voorbehoedsmiddelen (dat zorgde voor minder zwangerschappen) is dit mede de oorzaak geweest van de daling in het vruchtbaarheidscijfer. Na stabilisatie ligt het aantal kinderen dat een vrouw gemiddeld baart op dit moment tussen de 1,7 en 1,8. De bruto vervangingsfactor van de bevolking is echter 2,1 waardoor een natuurlijke structurele daling onvermijdbaar lijkt. Daar waar een lager vruchtbaarheidscijfer op termijn zorgt voor een bevolkingsdaling, zullen ook andere factoren er voor zorgen dat de bevolkingssomvang structureel afneemt (Derks e.a., 2006).

Selectieve migratie is een dergelijke factor. Hogere uitgaande migratiebewegingen (ten opzichte van inkomende) zorgen er voor dat de bevolking in een bepaalde regio niet alleen afneemt maar tevens verandert wat betreft samenstelling. Migratie is onder andere een reactie op een verminderde aantrekkelijkheid van een regio of woongebied voor een bepaalde bevolkingsgroep. Kenmerken van de buurt, het dorp of de stad maar ook het niveau van en de afstand tot voorzieningen spelen hierbij een belangrijke rol.

Selectieve migratie kan daardoor ook voort komen uit factoren als: leeftijd, levensfase, werk en inkomen van een bepaald persoon. Naast de mogelijkheid tot arbeid, speelt de regio en haar omgeving dan een beperkte rol (van Dam e.a., 2006).

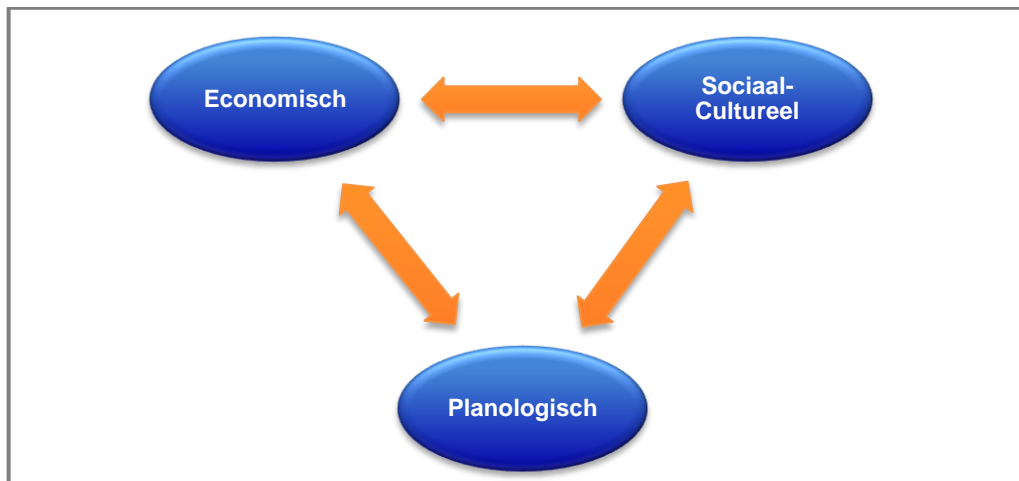
Een groot aantal jonge mensen migreert naar het westen, en dan vooral naar de Randstad. Hierdoor ontstaat niet alleen een verschuiving van het zwaarte-

punt van de bevolking, maar ook de belangrijkste economische activiteiten concentreren zich steeds meer binnen het Randstedelijk gebied. Tweederde van de bevolkingsgroei door geboorte zal de komende periode dan ook plaatsvinden in de provincies Noord- en Zuid-Holland. Parallel aan deze verschuiving naar het Randstedelijk gebied loopt een trend van re-urbanisatie. Migreren (vooral jonge) mensen niet naar de Randstad, dan toch voelt men zich door een gebrek aan aantrekkelijkheid van regio of woongebied, meer aangetrokken tot het stedelijk gebied in de betreffende regio. Doordat een groot deel van de achterblijvende beroepsbevolking naoorlogse babyboomers zijn, en in 2010 65 jaar worden, neemt de potentiële beroepsbevolking af en de vergrijzing in Nederland toe. Op termijn zorgt deze voor grote regionale verschillen, welke mede een oorzaak kunnen zijn voor een eventuele versneling in het krimpproces van een groot aantal landelijke regio's (Renooy e.a., 2009 & VROM e.a., 2009).

Er zijn volgens van Dam e.a. (2006) grofweg drie oorzaken te noemen van demografische krimp:

- *Sociaal-culturele ontwikkelingen;*
Deze ontwikkelingen hebben vooral invloed gehad op de daling van het vruchtbaarheidscijfer. Individualisatie en emancipatie zijn hierbij sleutelwoorden en hebben geleid tot een ontgroening en vergrijzing.
- *Economische ontwikkelingen;*
De economische ontwikkeling heeft invloed op meerdere factoren. Naast de invloed op bevolkingsontwikkelingen is ook de ontwikkeling van onder andere de werkgelegenheid conjunctuurgevoelig. Maakt een regio een snelle economische groei door, dan zal het migratiesaldo richting deze regio eveneens meegroeien.
- *Planologische ontwikkelingen;*
Een ontwikkeling welke in het verleden veelal gekenmerkt is door beleid op het gebied van woningbouw. Het groeikernenbeleid en Vinex-beleid zijn hier voorbeelden van.

Deze drie vormen van ontwikkeling staan nauw met elkaar in verband. In onderstaande figuur 2.1 is schematisch de wederkerige relatie tussen deze sociaal-culturele, economische en planologische ontwikkelingen van demografische krimp weergegeven (van Dam e.a., 2006 & van Dam e.a., 2008).



Figuur 2.1 – Wederkerige relatie tussen oorzaken van demografische krimp – Bron: RPB 2006

2.2.3 Gevolgen

In de voorgaande paragrafen 'Definitie' en 'Oorzaken' is naar voren gekomen dat demografische krimp meerdere oorzaken heeft. De samenhang tussen de genoemde oorzaken van demografische krimp, hebben op verschillende sectoren van de samenleving invloed. De in figuur 2.1 weergegeven relatie tussen de genoemde oorzaken, leidt tot gevolgen welke betrekking hebben op onder andere de volgende sectoren:

- Ruimtelijke ontwikkeling
- Woningmarkt
- Arbeidsmarkt
- Voorzieningen
- Mobiliteit
- Milieu

Om bij de kern van het onderzoek te blijven worden niet alle sectoren nader besproken. De gevolgen voor ruimtelijke ontwikkeling, welke van belang zijn voor de andere genoemde sectoren, en de gevolgen voor de voorzieningen worden nader uiteengezet. Bij de uiteenzetting van de gevolgen voor de sector voorzieningen zullen, in het kader van het onderzoek, de gevolgen voor maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed centraal staan.

Ruimtelijke gevolgen ten aanzien van de afname van de bevolkingsomvang, zijn in de meerderheid van de gevallen terug te vinden in regio's aan de rand van Nederland. Vooral de kleine niet stedelijke gemeenten worden nu of in de komende jaren geconfronteerd met het fenomeen demografische krimp. Volgens Renooy e.a. (2009) is er een ruimtelijke verandering gaande in de structuur van Nederland. Krimp zorgt ervoor dat er een kwantitatieve verschuiving

van de verdeling van bevolking binnen een regio plaatsvindt. Een stad, gemeente of regio welke niet te maken heeft met krimp heeft een beter potentieel als het gaat om werkgelegenheid en scholingsmogelijkheden, en kan daarom ondanks dat omringende regio's of gemeenten krimpen toch blijven groeien. Grote steden in perifere regio's als de regio Groningen-Assen, Middelburg en Leeuwarden blijven dan ook de komende periode nog door groeien. Het gevolg daarvan is dat de gebieden waar veel jongeren en hoogopgeleiden vertrekken, de toenemende vergrijzing en het dalende arbeidspotentieel nog sneller stijgt. De kwantitatieve verandering in verdeling van de bevolking zorgt er daarmee voor dat er buiten het westen een groter verschil ontstaat tussen stad en land.

Kwantitatieve veranderingen van de bevolking en de gevolgen daarvan, staan in verband met het oplopen van de fysieke leegstand van woningen. Doordat in bepaalde gebieden een leegloop van de bevolking gaande is, staan er steeds meer woningen lang leeg en worden er zelfs woningen gesloopt. Een gemiddelde daling van het aantal personen per huishouden verandert hier niets aan. Gevolg hiervan is dat er letterlijk gaten ontstaan in de bestaande bebouwing. Om de omgeving en het leefklimaat van de achterblijvende bewoners op peil te houden, of weer op peil te brengen, worden deze ontstane ruimtes opgevuld met groen. Op deze manier brengen de kwantitatieve veranderingen, kwalitatieve gevolgen met zich mee.

In de regio's waar demografische krimp plaatsvindt, heerst vaak ook economische krimp. Demografische en economische krimp staan dan ook met elkaar in verband. Dit met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid, en bijvoorbeeld het draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen. Naast de economisch waarneembare gevolgen zijn tegelijkertijd ook nationale trends als eerste zichtbaar en daardoor voelbaar in krimpregio's. Door het wegtrekken van jongeren en hoogopgeleiden, worden gevolgen van bijvoorbeeld tekorten in de zorg en techniek extra benadrukt in deze krimpregio's. Het versterkende effect dat demografische en economische krimp op elkaar hebben, zorgt ervoor dat veranderingen als gevolg van deze ontwikkelingen juist in krimpregio's moeilijker op te vangen zijn. Een neerwaartse spiraal als gevolg van het genoemde versterkende effect van demografische en economische krimp ligt dan ook op de loer. (Renooy e.a., 2009 & EZ, 2010).

2.2.4 Krimp en Maatschappelijk Vastgoed.

Een derde factor welke van invloed is bij het ontstaan van een neerwaartse spiraal is het afnemende draagvlak voor (zowel commerciële als) maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed. Ontgroening van de bevolking speelt in deze een belangrijke rol. Door selectieve migratie vertrekken veel jongeren en hoogopgeleiden naar grote steden en groeikernen. Gevolg

hiervan is dat niet alleen de achterblijvende bevolking gemiddeld ouder is, maar dat er ook minder kinderen in een krimpregio geboren worden. Minder kinderen betekent een dalende vraag naar, en daardoor ook minder draagvlak voor het aanbod van voorzieningen als consultatiebureaus en onderwijsinstellingen. (Renooy e.a., 2009)

Het is niet zo dat een enigszins afnemende aanwas van leerlingen voor een onderwijsinstelling direct leidt tot de sluiting, maar gevolgen heeft het wel. De inkomsten van onderwijsinstellingen zijn gerelateerd aan, en daardoor afhankelijk van, het aantal leerlingen. Een structurele daling van de inkomsten is hiervan het gevolg, waardoor het personeel, materiële en onderwijsbudget onder druk komen te staan. In vergelijking met een commerciële bedrijfsvoering, heeft ook een onderwijsinstelling een minimale drempel van benodigd personeel, materieel en onderwijsbudget. Door een structurele daling van het leerlingenbestand ontstaat hierdoor, in krimpregio's waar een grote ontgroening heerst, een overcapaciteit welke niet verantwoord kan worden. Het gevolg hiervan is dat door de financiële drempelwaarden het steeds lastiger wordt om de kwaliteit van het aangeboden onderwijs te waarborgen.

De onder druk staande onderwijsinstelling kan in krimpregio's als voorbeeld gesteld worden voor een afnemend draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen. Het aantal jonge kinderen neemt af, waardoor handhaving van de financiering steeds lastiger wordt. Naast het genoemde consultatiebureau, kampen ook muziek- en sportverenigingen met een daling van de ledenaantallen door een te lage aanmelding van 'nieuw bloed'. Een steeds vaker voorkomend voorbeeld hiervan is de gedwongen fusies van amateurvoetbalclubs. In het verleden hadden veel dorpen een zaterdag en een zondagsclub. Door een dalende trend in de aanmelding van jonge spelers, zien steeds meer clubs geen andere uitweg meer dan te fuseren. Als gevolg van het dalende ledenaantal worden ook muziek- en sportverenigingen in verhouding steeds duurder en moeilijker in stand te houden voor een gemeente. Aangezien onderwijsinstellingen, consultatiebureaus, sport- en muziekverenigingen van groot belang zijn voor de leefbaarheid van een woonmilieu binnen een regio of gemeente, vormt deze ontwikkeling een steeds groter wordend dilemma. (Renooy e.a., 2009 & BZK e.a., 2009)

Helder is dat een daling van de bevolkingsgroei alleen, niet de belangrijkste oorzaak is van het verminderde draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen. Van Dam e.a. (2008) en Renooy e.a. (2009) geven aan dat buiten de gevolgen voor de woningmarkt om, de demografische krimp maar een beperkte rol speelt. De constant veranderende woonwensen en eisen welke vragers stellen aan de leefomgeving, blijken een veel groter aandeel te hebben in het aanwezige draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen. Voornamelijk in de vraag naar commerciële niet maatschappelijke voorzieningen speelt dit een

grote rol. Van Dam e.a. zeggen hierover het volgende: *“Voor het gebruik, het draagvlak en de levensvatbaarheid van allerlei lokale voorzieningen zijn de toegenomen welvaart en mobiliteit, en de veranderde leefstijlen veel belangrijker geweest dan demografische ontwikkelingen”* (van Dam e.a., 2008, p324).

Waar een vraag is, wordt deze in een standaard situatie vertaald in het aanbod. Bij een verminderde vraag naar maatschappelijke voorzieningen is dat niet altijd vanzelfsprekend. Hoewel er kwantitatief minder vragers zijn, betekent dat niet dat de kwaliteit die door de aanwezige (of achtergebleven) vragers van deze voorzieningen verwacht mag worden verminderd is. Het is voor gemeenten daardoor lastig om te bepalen wanneer een maatschappelijke voorziening, welke niet meer rendabel is, niet langer in stand gehouden kan worden en zal moeten verdwijnen.

Ondanks dat demografische krimp niet de enige drijvende kracht is achter het verminderde draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen, gaat er wel degelijk een versterkend effect vanuit. Voornamelijk in perifere regio's waar maatschappelijke voorzieningen dun gezaaid zijn, draagt een daling van de bevolkingsgroei wel degelijk bij aan de negatieve gevolgen voor het draagvlak.

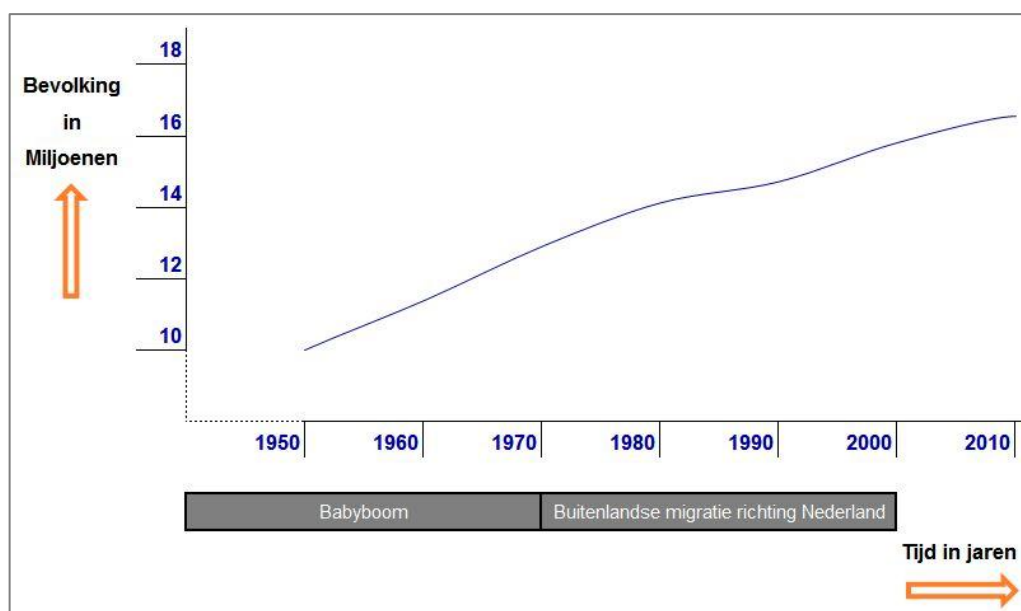
Trends welke ontstaan zijn uit processen als schaalvergroting, concentratie en selectieve migratie worden versterkt door deze demografische ontwikkelingen. Het draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen neemt hierdoor sneller af. Wanneer lokale maatschappelijke voorzieningen niet meer rendabel zijn, en deze voorzieningen uiteindelijk verdwijnen. Dan heeft dit ook gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving. De aantrekkelijkheid van wijken, dorpen, steden of zelfs gemeenten in een regio komt in het geding, wanneer de kwaliteit van de leefomgeving afneemt. Gevolg is dat er selectieve migratie optreedt, waardoor de demografische krimp in krimpgebieden wordt versterkt. Van Dam e.a. zeggen het volgende hierover: *“Demografische krimp is dan wel niet de oorzaak, maar kan wel het gevolg zijn van een afkalvend voorzieningenniveau”* (van Dam e.a., 2008, p324).

Met deze laatste factor is de vicieuze cirkel van demografische krimp, economische krimp en een afnemend draagvlak voor het voorzieningenniveau compleet. Samengevat zorgt een dalende bevolkingsgroei ervoor dat er minder arbeidspotentieel, bedrijvigheid en scholingsmogelijkheden in een krimpregio aanwezig is. Door verandering van leefstijl en wensen ten aanzien van de leefomgeving, heeft de economische krimp een wezenlijk aandeel in het dalende draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen. Een verloedering van de woon- en leefomgeving is het gevolg, waardoor selectieve migratie niet uit kan blijven en de negatieve spiraal daarmee is ingezet (van Dam e.a., 2006).

2.2.5 Van Verleden tot Heden

Nederland staat bekend als een land met een hoge bevolkingsdichtheid. Met name in de afgelopen eeuw heeft de bevolkingsgroei een vlucht genomen. Over de gehele eeuw gezien is de bevolking verdrievoudigd, en in de laatste vijftig jaar van de 20^{ste} eeuw is de bevolking maar liefst met 65% toegenomen. De jaren vijftig en zestig hebben het grootste aandeel in deze sterke bevolkingsgroei gehad. Na de Tweede Wereldoorlog moest het land weer opgebouwd worden, en tegelijkertijd volgde er een geboortegolf ('babyboom') die tot de jaren zeventig zou gaan duren.

In navolging van de babyboom ontstond er geleidelijk aan een knikpunt in de toename van de bevolkingsgroei in Nederland. Door een daling in het vruchtbaarheidscijfer en de opkomst van trends als secularisering, emancipatie en individualisering, was het groeitempo aan het eind van de jaren tachtig behoorlijk afgezwakt. Vanaf dat moment werd de bevolkingsgroei niet meer aangedreven door een hoge vruchtbaarheid, maar door buitenlandse migratie richting Nederland. Vervolgens groeide de Nederlandse bevolking dertig jaar lang, doordat er voornamelijk elk jaar steeds meer mensen vanuit het buitenland zich in Nederland gingen vestigen om hier een bestaan op te bouwen. Ter verduidelijking is in onderstaande figuur 2.2 de Nederlandse bevolkingsgroei vanaf 1950 visueel weergegeven. (Derks e.a., 2006 & Renooy e.a., 2009 & Louter e.a., 2009 & de Jong en van Duin, 2010)



Figuur 2.2 – Bevolkingsgroei van 1950 tot nu – Bron: CBS & Derks e.a., 2006 (bewerking: Bosma 2011)

In het afgelopen decennium is de ontwikkeling van de bevolkingsgroei wisselvallig te noemen. De eerste zes jaar ging het steeds slechter door een stagnerende buitenlandse migratie, en vanaf 2007 begint er zich weer een opleving af te tekenen. Volgens PBL & CBS (2010) en Louter e.a. (2009) was de hapering in de groei zelfs zo ernstig dat er op het dieptepunt in 2006, sprake was van een vertrekoverschot en er daardoor een negatief buitenlands migratiesaldo ontstond. De aanleiding voor het vertrekken van inwoners uit Nederland is terug te voeren naar een combinatie van factoren. Had Nederland in de jaren zeventig tot de eeuwwisseling een aantrekkelijk leefklimaat voor immigranten, dan was dat in de eerste helft van afgelopen decennium wel anders. Een economische laagconjunctuur en een streng asielzoekersbeleid waren kenmerken waardoor steeds minder immigranten zich in Nederland wilden gaan vestigen.

Ondanks dat de bevolking in de 20^{ste} eeuw en in het afgelopen decennium gegroeid is, betekent dat echter niet dat bevolkingsafname nieuw is in Nederland. Bepaalde delen van Nederland hebben dan ook het afgelopen decennium wel degelijk met bevolkingsafname te maken gehad. Voorbeelden hiervan zijn gemeenten als Delfzijl, Haarlem en Rotterdam. Maar ook zes Zuid-Limburgse gemeenten behoren tot de top 10. Deze afname is bij een meerderheid van de getroffen gemeenten veroorzaakt door huishoudensverdunning en selectieve migratie. Selectieve migratie, in combinatie met een dalend vruchtbaarheidscijfer en een instabiel buitenlands migratiesaldo, zorgt ervoor dat demografische krimp in steeds meer gebieden en regio's in Nederland zichtbaar wordt (van Dam e.a., 2006 & Louter e.a., 2009).

Mede door het gedaalde vruchtbaarheidscijfer is er de afgelopen dertig jaar veel veranderd in de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking. De meest in het oog springende verandering is de ferme daling van het aandeel 0 tot 19 jarigen. Afgelopen eeuw wordt door Derks e.a. (2006) dan ook wel de 'eeuw van de ontgroening' genoemd. In onderstaande tabel 2.1 is te zien dat het percentage in 2000 gezakt was naar 24%, en het afgelopen decennium is dit vrijwel gelijk gebleven. Minder jonge mensen betekent minder

Leeftijd	% van het totaal		Verandering in % 1950 tot 2000
	1950	2000	
0-19	37	24	04
20-44	36	38	66
45-64	19	24	102
65-79	07	10	146
80 +	01	03	400
Totaal	100	100	58

Tabel 2.1 – Omvang van de bevolking 1950-2000 – Bron: CBS & Derks e.a., 2006

nieuwe arbeidskrachten. Vanaf de jaren negentig heeft deze ontwikkeling problemen opgeleverd op de arbeidsmarkt. Er ontstond een krapte op de arbeidsmarkt, waardoor de arbeidsparticipatie sterk toenam (meer vrouwen). Economische ontwikkeling ontstaat daar waar de kansen op succes het grootst zijn, en selectieve migratie van jonge mensen in verband met studie of werk redenen zijn hier weer een reactie op. Gesteld kan worden dat factoren als vruchtbaarheid, economische ontwikkeling en selectieve migratie met elkaar in verband staan en elkaar versterken. Demografische krimp is daardoor in bepaalde gebieden onafwendbaar.

Laatste punt is de opkomende vergrijzing. De eeuw van de ontgroening mag dan afgelopen zijn, maar de verandering in leeftijdsopbouw is daarmee nog niet voltooid. In tabel 2.1 is te zien dat het percentage 65+ van 1950-2000 met 5% in vijftig jaar is gestegen. Op dit moment is het percentage 15%, wat neerkomt op een stijging van 2% in de afgelopen 10 jaar. In vergelijking met de 1% per decennium van 1950-2000 is dat een verdubbeling. Hoewel de vergrijzing al in de 20^{ste} eeuw begonnen is, zal in de komende tijd de grootste sprong gemaakt worden. Meer hierover in de paragraaf 'Toekomstprognoses' (Reenooy e.a., 2009 & Louter e.a., 2009).

2.2.6 Toekomstprognoses

Om actie te kunnen ondernemen en te kunnen reageren op wat de toekomst gaat brengen, zijn prognoses als hulpmiddel nodig. Prognoses welke naar huidig inzicht de meest aannemelijke toekomstige ontwikkelingen beschrijven, en daarmee zo nauwkeurig mogelijk de waarheid benaderen. Prognoses voor demografische krimp beginnen bij de voorspellingen van de toekomstige bevolkingsontwikkelingen. Deze prognoses worden in eerste instantie, op landelijk niveau, tweejaarlijks uitgebracht door het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek).

Dergelijke prognoses zijn, in combinatie met toekomstige economische en sociaal-culturele ontwikkelingen, lastig te formuleren. Daarnaast zijn er een aantal onzekere factoren welke een belemmering vormen. Migratie vanuit en naar Nederland is naast het vruchtbaarheidscijfer een dergelijke factor. Daar waar de natuurlijke aanwas nog enigszins te voorspellen is op basis van kwantitatieve analyses uit het verleden, is dat bij deze vorm van migratie flink lastiger.

Bij prognosticeren dient er rekening mee gehouden te worden dat naar mate een prognosehorizon verder weg komt te liggen, de betrouwbaarheid van de voorspellingen afneemt. Tevens is het schaalniveau waarover prognoses gedaan worden belangrijk voor de betrouwbaarheid. Wanneer er landelijk vooruit gekeken wordt, voldoen over het algemeen de prognoses van het CBS. Echter zodra er binnen een prognose naar een regio of gemeente gekeken wordt,

kan het zo zijn dat er aanvullende factoren zijn, welke meegenomen dienen te worden. *“Hoe lager het schaalniveau, hoe minder robuust de uitspraken zijn”* (Renooy e.a., 2009, p11).

Om de onzekerheid welke ontstaat bij het kijken naar een lager niveau op te vangen, wordt er aanvullend op de prognoses van het CBS tevens gekeken naar prognoses van PEARL (Projecting population Events At Regional Level). Daarnaast kan er tevens gebruik gemaakt worden van het Primos-model (Prognose-, Informatie en Monitoringsysteem). Aangezien dit model, naast bevolkingsontwikkelingen, voornamelijk de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de woningbehoefte weergeeft. Wordt het Primos-model in dit onderzoek niet nader besproken (van Dam e.a., 2006 & Renooy e.a., 2009).

CBS-prognoses

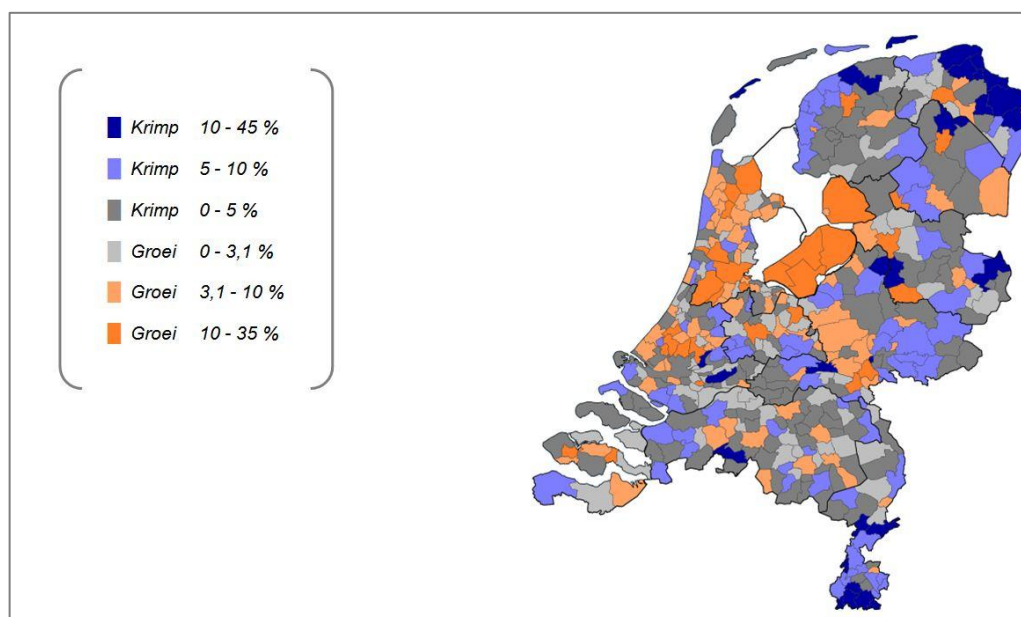
De prognoses welke eens in de twee jaar door het CBS gepubliceerd worden, zijn de officiële nationale prognoses van de Nederlandse bevolking. Deze prognoses gaan zowel over de kwantiteit, als over de samenstelling van de bevolking tot 2050. Aanvullend op de genoemde bevolkingsprognose, publiceert het CBS tegelijkertijd tevens langetermijnprognoses op het gebied van allochtonen en huishoudens. De bevolkingsprognoses worden opgebouwd aan de hand van een drietal factoren. Analyses van demografische ontwikkelingen vormen de basis, waardoor toekomstige trends bepaald kunnen worden. De drie factoren waar de demografische ontwikkelingen aan ontleend worden zijn:

- 1 Geboorte – deze factor wordt gebaseerd op vruchtbaarheidscijfers, welke volgens het CBS voor de komende jaren gemiddeld op 1,75 kind per vrouw zal uitkomen.
- 2 Sterfte – de gemiddelde levensverwachting vormt de basis van deze factor.
- 3 Migratie – gebaseerd op emigratie en immigratie.

Deze laatste factor is de afgelopen decennia van grote invloed geweest op de bevolkingsontwikkeling. Door een groot aantal asiel- arbeids- en gezinsmigranten is het migratiesaldo doorlopend positief geweest. Voor een deel van de arbeidsmigranten zal de komende jaren het moment komen om terug te keren naar het land van herkomst. Hoe groot deze groep is, is onduidelijk en dat maakt het migratieaandeel van de bevolkingsprognose daardoor lastig te voorspellen (Renooy e.a., 2009).

Wanneer er gekeken wordt naar de bevolkingsgroei op mondiaal niveau, dan is de komende eeuw de tijd van groeien is voorbij. In de 21^{ste} eeuw zal er een

omslag gemaakt moeten worden op meerdere niveaus binnen de verschillende samenlevingen. Volgens Derks e.a. (2006) geeft de VN-prognose weer dat de wereldbevolking als geheel nog doorgroeit tot 2075, maar dat daarna de groei omslaat in krimp. Hoewel vooral Azië nog doorgroeit, is in Europa rond 2006 de overgang van groei naar krimp al ingezet. Ook Nederland krijgt hiermee te maken. Volgens de CBS-prognose zal de Nederlandse bevolking als geheel, in 2038 nog doorgegroeid zijn tot 17,5 miljoen inwoners (Derks e.a., 2006 & Renooy e.a., 2009).



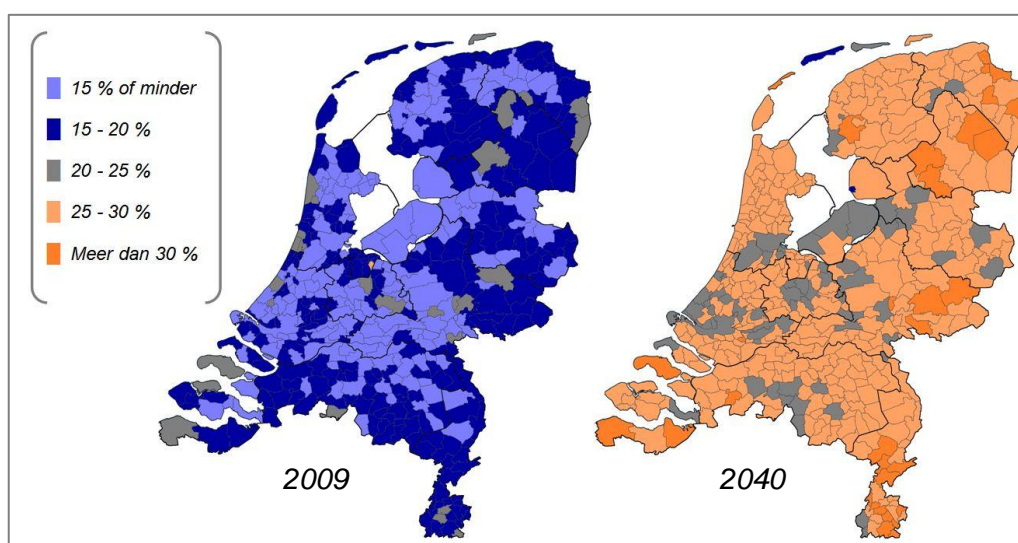
Kaart 2.1 – Procentuele groei en krimp van de bevolking per gemeente van 2008 tot 2025 – Bron: CBS & PBL 2009

Vanaf dat moment zal ook in Nederland de omslag van groei naar krimp steeds duidelijker voelbaar worden. 2032 is het jaar waarin de eerste tekenen hiervan zichtbaar worden, en het geboortecijfer overtroffen wordt door het sterftecijfer. Een positieve immigratie vanuit het buitenland, kan de effecten hiervan nog enkele jaren opvangen. Echter in 2040 zal de jaarlijkse hoeveelheid sterfgevallen dusdanig zijn gestegen, dat er over het totaal van de Nederlandse bevolking krimp optreedt.

Ondanks dat de Nederlandse bevolking als geheel nog doorgroeit tot 2040, treedt er in de tussentijd al veel eerder krimp op in bepaalde delen van Nederland. Zoals op kaart 2.1 te zien is krijgt met name de periferie in deze periode te maken met een omvangrijke bevolkingskrimp, welke gemiddeld uitkomt op 2,5% (de Jong & van Duin, 2010).

Daarnaast zal er de komende decennia een verschuiving in de bevolkingssamenstelling plaatsvinden. De voornaamste oorzaak hiervan is de vergrijzing

van de zogenaamde babyboom generatie van na de Tweede Wereldoorlog. In 2011 bereiken de eerste mensen van deze generatie het vijftenzestigste levensjaar, waardoor het aandeel 20-64-jarigen afneemt en tegelijkertijd het aandeel 65-plussers met dezelfde snelheid toeneemt. In 2040 zal hierdoor het aandeel 65-plussers gestegen zijn van 15% naar 26%. Completerend daalt het aandeel jongeren slechts licht, terwijl er een soort dubbele vergrijzing optreedt. Door de toenemende levensverwachting, stijgt het aandeel van 80 jaar en ouder aanzienlijk tot ca. 10% in 2050.



Kaart 2.2 – Aandeel 65-plussers per gemeente van 2009 en 2040 in procenten – Bron: CBS & PBL 2010

Op kaart 2.2 is te zien dat de vergrijzing in vrijwel alle delen van Nederland zichtbaar wordt. In 2040 hebben dan ook alle provincies een forse toename van het aandeel 65-plussers doorgemaakt. Door regionale tempoverschillen van vergrijzing, zullen verschillen tussen regio's of provincies met veel of weinig ouderen in 2040 kleiner geworden zijn.

Helder is dat de vergrijzing ten grondslag ligt aan de omvangrijke demografische krimp in de perifere regio's van Nederland. Naast het feit dat de sterfte het aantal geboorten overstijgt, blijven steeds meer jongeren naar stedelijke gebieden vertrekken. Deze selectieve migratie naar stedelijke gebieden versterkt de reeds aanwezige en opkomende demografische krimp aan de randen van Nederland. Tegelijkertijd dient hierdoor gezegd te worden dat er naast gebieden met een omvangrijke krimp, wel degelijk (vooral stedelijke) gebieden zijn en blijven die wél doorgroeien. Het aandeel ouderen in deze groeiende stedelijke gebieden blijkt dan ook relatief laag te zijn (van Dam e.a., 2006 & Renooy e.a., 2009 & de Jong en van Duin, 2010).

De snelst groeiende stedelijke gebieden bevinden zich in de Randstad. De vier grote steden en Almere (inclusief de randgemeenten van deze steden) zijn dan ook de snelstgroeiende van deze regio. Tevens zijn er andere regio's en stedelijke gebieden welke de komende jaren een substantiële groei zullen doormaken. Het gaat hierbij voornamelijk om steden met een economisch sterke structuur en universiteitssteden als: Groningen, Nijmegen, Amersfoort, Tilburg en Zwolle. De genoemde steden, met de bijbehorende groei tot 2025, zijn weergegeven in onderstaande tabel 2.2.

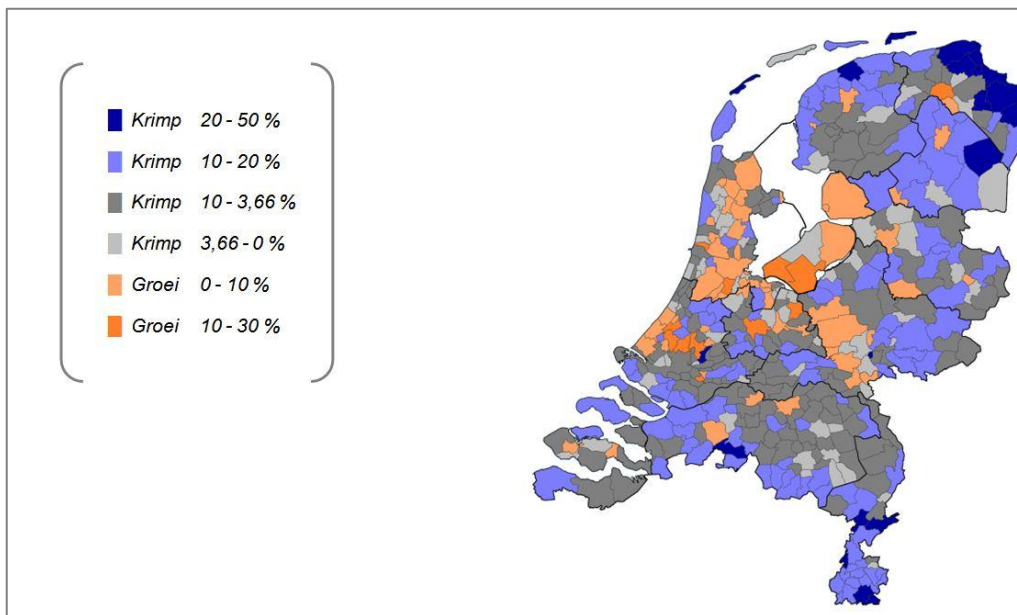
Gemeente	Absolute groei tot 2025	Totaal in 2025
Amsterdam	90.000	840.000
Utrecht	80.000	340.000
Almere	60.000	245.000
Rotterdam	40.000	580.000
Den Haag	40.000	520.000
Groningen, Nijmegen, Amersfoort, Tilburg en Zwolle kennen een toename van 20.000 tot 30.000 personen.		

Tabel 2.2 – Absolute groei van de snelst groeiende steden tot 2025 – Bron: CBS & PBL 2010

Naast de natuurlijke aanwas en selectieve migratie is de bevolkingsgroei van deze steden mede toe te schrijven aan de buitenlandse migratie. Daar waar buitenlandse immigranten Nederland binnenkomen, vestigen ze zich bij voorkeur in de grotere steden van met name de Randstad. Redenen hiervoor zijn de aanwezigheid van werk, kansen en de reeds aanwezige grote hoeveelheid landgenoten.

Een toenemende vergrijzing heeft gevolgen voor de toekomstige potentiële beroepsbevolking. Waar een substantieel deel van de bevolking de pensioensgerechtigde leeftijd bereikt, is er door het dalende vruchtbaarheidscijfer niet voldoende aanvulling van jongeren. Op dit moment ligt de procentuele verhouding van de potentiële beroepsbevolking ten opzichte van 65-plussers op 80% tegen 20%, dat zijn vier potentieel werkende personen per 65-plusser. In 2040 zal dit overwicht gedaald zijn tot 66% tegen 33%, wat neerkomt op twee potentieel werkenden per 65-plusser (Renooy e.a., 2009 & de Jong en van Duin, 2010).

Op kaart 2.3 is tot 2025 de groei dan wel krimp van de potentiële beroepsbevolking van Nederland per gemeente weergegeven.

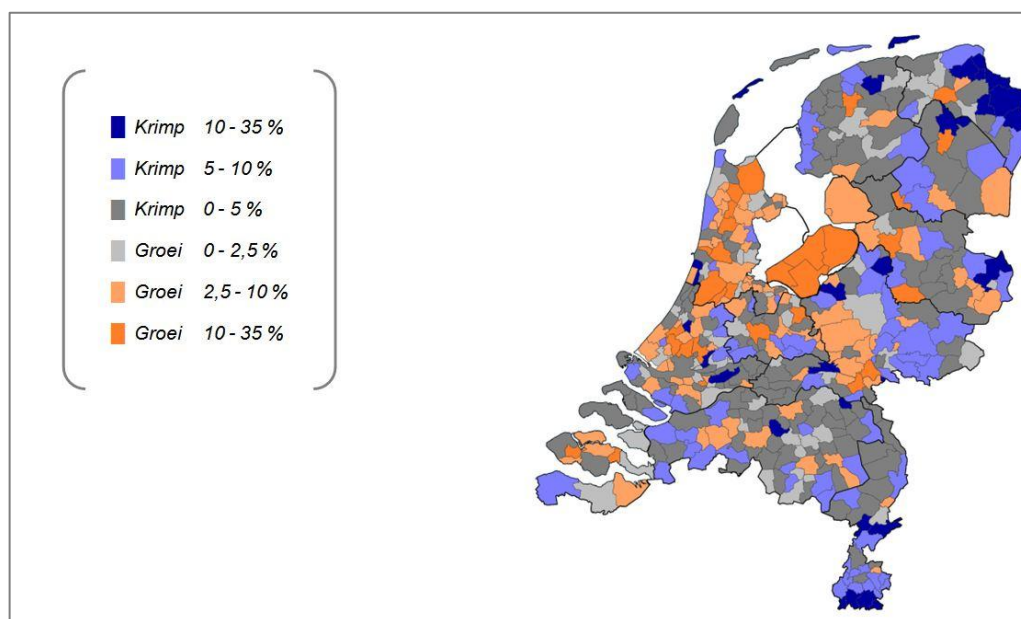


Kaart 2.3 – Procentuele groei en krimp van de potentiële beroepsbevolking per gemeente van 2008 tot 2025 – Bron: CBS & PBL 2009

PEARL-prognoses

Het CBS brengt sinds 2006 naast de landelijke prognoses, regionale prognoses aan de hand van het model PEARL uit. Hierbij wordt de landelijke CBS-prognose als leidraad genomen. Aanvullende aannames welke specifiek van belang zijn voor de prognoses op gemeentelijk niveau, worden vervolgens in samenhang met de landelijke prognoses zorgvuldig geformuleerd. *“De nationale prognoses van het CBS, worden in feite geregionaliseerd”* (Renooy e.a., 2009, p14).

Zoals eerder weergegeven, aan de hand van de snelst groeiende stedelijke gebieden, zijn en ontstaan er grote verschillen wat betreft groei en krimp van bepaalde regio's. Waar de nationale bevolkingsprognose tot 2050 loopt, geeft de PEARL-prognose verwachtingen tot 2025 welke landelijk overeen komen met de prognoses van het CBS. De duidelijke verschillen worden zichtbaar wanneer een krimpende provincie als Limburg naast groeiende provincies als Utrecht en Noord- en Zuid-Holland wordt geplaatst. Waar Limburg een krimp van 70.000 inwoners kent, stijgt de bevolking in Utrecht, Noord- en Zuid-Holland juist met aantallen tussen de 100.000 en 200.000 inwoners. De regionale verschillen in de bevolkingsontwikkeling volgens de PEARL-prognose, zijn visueel weergegeven op kaart 2.4.



Kaart 2.4 – Procentuele groei en krimp van de bevolking per gemeente van 2006 tot 2020 volgens de PEARL-prognose – Bron: CBS & PBL 2009

Aanvullend op de regionale verschillen in de bevolkingsontwikkeling, beschrijft de PEARL-prognose eveneens regionale verschillen op het gebied van vergrijzing en de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking. Vooral de provincies Drenthe en Zeeland vallen bij deze onderdelen van de prognoses op. Niet alleen op dit moment kennen deze provincies de meeste 65-plussers, eveneens in 2025 zal dit het geval zijn. Volgens PEARL is het percentage in deze provincies, aangevuld met Limburg, in 2025 gestegen naar 25%. Dit komt overeen met de landelijke prognoses van het CBS. De potentiële beroepsbevolking in Drenthe en Zeeland zakt van 59% naar 54%, daar waar het landelijke percentage op 57% ligt.

Samenvattend bevindt in 2025, volgens Renooy e.a. (2009), het grootste deel van de krimpende regio's zich in het noorden oosten en zuiden van Nederland. Daarnaast wordt er gesproken van een teruglopende bevolking in 57% van de Nederlandse gemeenten (Renooy e.a., 2009).

2.2.7 Krimp- en Anticipieerregio's

De in de voorgaande paragraaf genoemde 57%, geeft weer dat het aantal gemeenten dat met krimp te maken heeft sterk zal toenemen. De gevolgen van structurele demografische krimp op gebieden als wonen, onderwijs en maatschappelijke voorzieningen zullen in regio's aan de rand van Nederland steeds duidelijker zichtbaar worden. Ondanks een daling in een bepaalde regio, kan het zo zijn dat een centraal gelegen stad toch doorgroeit. Er ontstaan

dan grote verschillen tussen stad en land, Groningen is hier een goed voorbeeld van. In andere regio's als bijvoorbeeld Parkstad Limburg zijn het juist de steden welke te lijden hebben van de demografische krimp.

Op dit moment zijn er drie regio's aangewezen waar de demografische krimp dermate structureel is en zal blijven, dat het ondernemen van actie niet langer uitgesteld kan worden. Deze zogenaamde 'Krimpregio's' zijn: Parkstad-Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. Situaties waarbij gaten in de bebouwing naast een afkalvend draagvlak voor scholen en andere maatschappelijke voorzieningen steeds vaker voorkomt, zijn in deze regio's niet nieuw. De regio's Noordoost-Groningen en Parkstad-Limburg krijgen dan ook tot 2040 een bevolkingsdaling te verwerken van 15%. In Zeeuws-Vlaanderen zal de bevolkingsdaling iets minder omvangrijk zijn, wat niet wegneemt dat tot 2040 ook hier de bevolking structureel met 10% zal gaan krimpen (Renooy e.a., 2009 & VROM e.a., 2009 & de Jong en van Duin, 2010).

Parkstad-Limburg

Limburg is sinds 2002 de eerste provincie waar de bevolking in zijn geheel is gaan krimpen. Regio Zuid-Limburg was hiervan initiator, aangezien demografische krimp in deze regio al in 1997 haar intrede heeft gedaan. Met name Parkstad Limburg (bestaande uit: Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal) waar negatieve factoren als een te laag geboortecijfer, substantiële vergrijzing en een negatief migratiesaldo voor zowel binnenlandse als buitenlandse migratie allemaal aanwezig zijn, zorgt in Zuid-Limburg voor een structurele demografische krimp. Volgens de Raad voor het Landelijk Gebied (2009) loopt zowel de stad als het platteland van Zuid-Limburg leeg én sterft uit.

Noordoost-Groningen

In de provincie Groningen heerst een totaal ander beeld. Het verschil tussen groei- krimpregio's in deze Provincie is duidelijk zichtbaar. Opvallend is dat er op het gebied van demografische krimp (of groei), een grote discrepantie bestaat tussen regio's welke op korte afstand van elkaar liggen. Met name de stad Groningen heeft een aantrekkingskracht op een groot deel van de jongeren (15-24 jaar) en de potentiële beroepsbevolking, waardoor de Eemsdelta en regio Delfzijl in Noordoost-Groningen snel en sterk vergriest. Naast een negatieve natuurlijke aanwas, blijkt ook in Noordoost-Groningen de selectieve binnenlandse migratie een belangrijke negatieve factor te zijn. De Raad voor het Landelijk Gebied noemt Groningen een provincie waarvan voornamelijk het platteland leegloopt.

Zeeuws-Vlaanderen

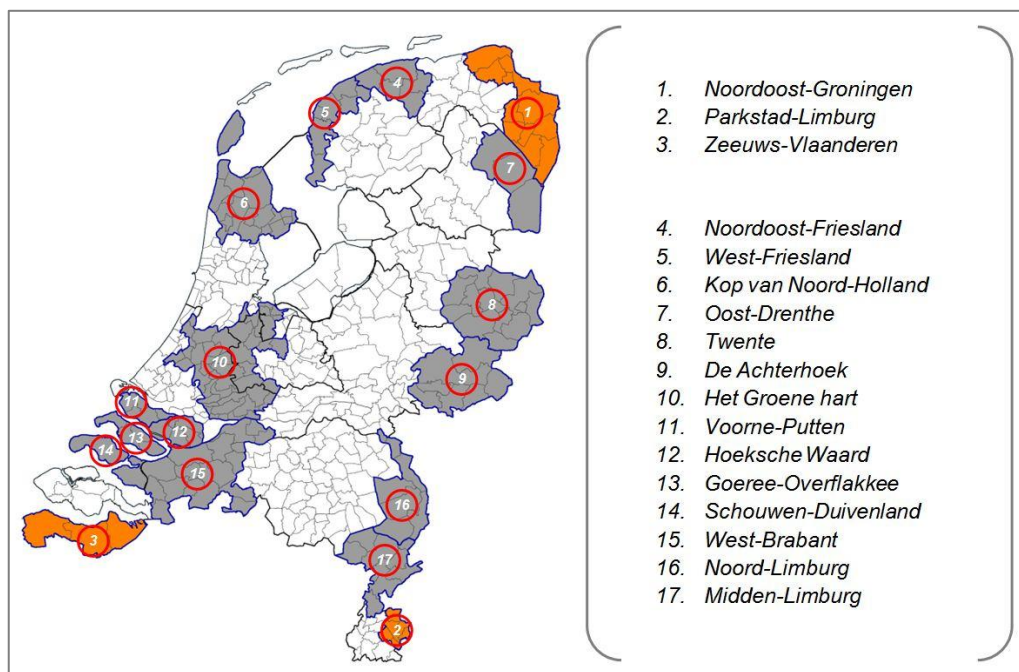
Hoewel Zeeuws-Vlaanderen in vergelijking met Parkstad-Limburg en Noord-oost-Groningen als regio minder structureel zal gaan krimpen, zal ook deze regio eveneens te maken krijgen met een negatief binnenlands migratie saldo welke in het geval van Zeeuws-Vlaanderen aangevuld wordt met een hoog sterftcijfer. Als provincie zal Zeeland vanaf 2025 de gevolgen van demografische krimp ondergaan. Hoewel er ook in Zeeland regionale verschillen blijven bestaan, zullen gemeenten als Sluis, Terneuzen en Vlissingen tot 2040 doorlopend krimpen. Volgens de Raad voor het Landelijk Gebied sterft de regio Zeeuws-Vlaanderen langzaam uit (BZK e.a., 2009 & Renooy e.a., 2009 & Raad voor het Landelijk Gebied, 2009).

Anticipeerregio's

Buiten de drie aangewezen krimpregio's is demografische krimp in Nederland op landelijk niveau op dit moment nog niet aan de orde. Er zijn echter wel gebieden waar de krimp zich niet aan de 'harde' grenzen van de krimpregio's houdt. Drenthe is hier een voorbeeld van aangezien de krimp van Noordoost-Groningen inmiddels over de provincie- en/of regiogrens begint door te lopen naar het noorden van Drenthe.

Aangezien demografische krimp in Nederland een relatief nieuw begrip is dat veel onduidelijkheid met zich mee brengt, heeft de Rijksoverheid het landelijk actieplan 'Krimpen met Kwaliteit' laten samenstellen. Om aan te geven waar in Nederland de demografische omslag plaats gaat vinden is er een lijst van anticipeerregio's opgesteld. Niet in al deze regio's zal het aantal inwoners en huishoudens even hard teruglopen, echter zal de demografische krimp in deze regio's wel substantieel en van structurele aard zijn. Hoewel de noodzaak tot directe actie op dit moment nog niet overal aanwezig is, is het wel duidelijk dat nu de tijd is om te bepalen hoe er in de toekomst met demografische krimp omgegaan zal worden. De aangewezen anticipeerregio's zijn: Midden- en Noord-Limburg, de Achterhoek, Oost-Drenthe, Twente, het Groene Hart, West-Brabant, Noordoost- en delen van West-Friesland, Kop van Noord-Holland, Schouwen-Duivenland, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten en de Hoeksche Waard (BZK e.a., 2009).

Op kaart 2.5 is te zien dat, ondanks dat demografische krimp op dit moment niet voor het hele land geldt, er wel gesproken kan worden van een landelijke spreiding van krimp- en anticipeerregio's.



Kaart 2.5 – Krimp- en Anticipeerregio's 2010 – Bron: BZK e.a., 2009 & Bosma 2011

3 BELEID

3.1 Inleiding

Het begint steeds duidelijker te worden dat er een omslag van groei naar krimp aanstaande is welke in een toenemend aantal regio's gevolgen voor de bevolking hebben. Om op een aanvaardbare manier om te kunnen gaan met deze omslag, zal er (zoals eerder aangegeven) een 'paradigma shift' plaats moeten vinden op het gebied van beleidsvoering. Daar waar er in het verleden door bestuurders lange tijd in veel gevallen voornamelijk gedacht werd in termen van groei, zal krimp erkend moeten worden waarna er overgeschakeld moeten worden op zoals Renooy e.a. (2009) het noemen "planning for decline". Vooral bestuurders binnen regio's en gemeenten zullen hierbij voor een aantal wezenlijke keuzes komen te staan. Bijvoorbeeld: Staat de kwaliteit van onderwijs voorop, of is de nabijheid van een school belangrijker?

De komende paragrafen vormen een uiteenzetting van de beoogde wijze waarop beleidsbepalers en bestuurders met de gevolgen van demografische krimp om zouden kunnen of moeten gaan. In beginsel zijn een aantal uitgesproken adviezen en aanbevelingen uit onderzoeksrapporten van meerdere onderzoeksorganen, welke in opdracht van de Rijksoverheid of onafhankelijk zijn uitgevoerd, samengevat weergegeven. Vooral het te voeren beleid ten aanzien van maatschappelijke voorzieningen, en het bijbehorende vastgoed, is hierbij uitgelicht.

Aansluitend is een selectie van regionale initiatieven weergegeven, om een beeld te geven van de actie welke ondernomen wordt in de verschillende krimpregio's. In de afsluitende subparagraaf worden een aantal beleidstrategieën uiteengezet. Daarnaast zorgt de weergave van de 'Beleidslevencyclus' van Winsemius en de 'Policy Windows' van Kingdon, voor een theoretische basis voor het empirisch onderzoek.

3.2 Advisering & Stimulering

3.2.1 Beleidsadviezen uit onderzoeken van de Rijksoverheid.

Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte

Een onderzoek uitgevoerd in opdracht van voormalig Ministerie van VROM (in het huidige kabinet samengevoegd in Ministerie van Infrastructuur en Milieu) heeft geleid tot een aantal heldere inzichten.

Volgens Renooy e.a. (2009) is het vooral van belang dat er samengewerkt wordt. Een bovenlokale samenwerking met een integrale regionale visie, waarin gemeenten binnen een regio samen met o.a. naastgelegen gemeenten, zorginstellingen, onderwijsinstellingen en tevens private partijen zorgen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het samenstellen van een Rijksagenda met daarin handvaten voor de vorming van toekomstig beleid is volgens Renooy e.a. van wezenlijk belang.

Adviezen aan de Rijksoverheid van Renooy e.a. (2009) richten zich vooral op het faciliteren van mogelijkheden, om op regionaal en gemeentelijk niveau maatwerk toe te kunnen passen. Hierbij kan gedacht worden aan het aanpassen of versoepelen van voorwaarden voor rijksgeldstromen richting krimpgemeenten. Een voorbeeld hiervan is het op groei gebaseerde systeem binnen een onderwijsinstelling, waarbij het aantal leerlingen het niveau van de financiële middelen bepaalt. Voor een toenemend aantal krimpgemeenten, is een gezonde financiële situatie steeds moeilijker haalbaar. Deze afname van rijksgeldstromen voor beschikbare middelen, geldt tevens voor maatschappelijke voorzieningen als bibliotheken en andere soortgelijke instellingen.

Dergelijke adviezen aan de Rijksoverheid houden overigens niet in dat andere publieke en private partijen, af kunnen wachten wat de Rijksoverheid gaat doen. Voornamelijk gemeenten worden geacht krimp te erkennen en niet tot een concurrentieslag om nieuwe bewoners over te gaan. Daarnaast dienen gemeenten volgens Renooy e.a. (2009) de samenwerking te zoeken met eerder genoemde partijen als naastgelegen gemeenten, zorginstellingen, onderwijsinstellingen en private partijen. Streven hierbij zou kunnen zijn dat binnen een regio, maatschappelijke voorzieningen geclusterd worden. De verschillende voorzieningen kunnen dan worden opgeschaald, zodat ze verdeeld kunnen worden over de deelnemende gemeenten of kernen. Eventuele samenvoeging van meerdere functies binnen zogenaamde multifunctionele centra's (MFC's) heeft hierbij de voorkeur. Voordeel van deze MFC's is voornamelijk, dat alle maatschappelijke voorzieningen op een centrale locatie gesitueerd zijn. Waarbij meervoudig ruimtegebruik tevens een bijdrage kan leveren aan de betaalbaarheid van het totaal aan maatschappelijke voorzieningen (Renooy e.a., 2009).

“Bind en boei de eigen bevolking, zodat niet nog meer vertrekken. Geef de eigen bevolking redenen om trots te zijn op de eigen gemeente” (Renooy e.a., 2009, p73).

Interbestuurlijk actieplan: Krimpen met Kwaliteit

In opdracht van onder andere het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zijn in dit rapport de bevindingen en beleidsadviezen van het ‘Topteam Krimp’ weergegeven. Het topteam onderschrijft hierin voor een groot deel de adviezen zoals die door Renooy e.a. (2009) gegeven zijn in “Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte”. Met name adviezen ten aanzien van de noodzakelijke samenwerking tussen gemeenten binnen een regio komen in grote lijnen overeen. Daarnaast komt ook bij het topteam het belang van samenwerking tussen gemeenten, maatschappelijke- en private partijen naar voren. Door goede communicatie en samenwerking raken inwoners betrokken, wat begrip en acceptatie van het veranderende voorzieningenniveau tot gevolg heeft. Met minder mensen, toch vitaal blijven is de boodschap. Aanvullend op deze adviezen wijst het topteam erop dat voor een effectieve samenwerking, duidelijke bestuurlijke rolverdeling binnen een regio cruciaal is.

Om het niveau van maatschappelijke voorzieningen op peil te houden, dienen maatschappelijke partijen terecht te kunnen bij een centraal aanspreekpunt op regionaal niveau. Door middel van regionale bestuurskracht vanuit dit aanspreekpunt, kan van deze maatschappelijke partijen gevraagd worden om hun organisatiestructuur aan te passen. Een effectieve bekostigingssystematiek is hierbij volgens het topteam naast samenwerking, bestuurskracht een derde speerpunt om het krimpvraagstuk adequaat aan te kunnen pakken. Naast een minimaal benodigd draagvlak voor in stand houding, speelt kostenremanentie (kosten passen zich hierbij vertraagd aan de afname van het gebruik aan) in toenemende mate een rol. Doordat de kosten voor maatschappelijke voorzieningen hierdoor binnen een regio kunstmatig hoger uit blijven komen, kan een beslissing om maatschappelijke voorzieningen te clusteren positiever uitpakken dan verwacht. Door clustering worden de kosten efficiënter verdeeld tussen gemeenten. De balans tussen kosten en de beschikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen komt op een aanvaardbaar niveau, en kan hierdoor binnen een regio beter aansluiten op de wensen van de inwoners.

Zoals eerder aangegeven speelt ook bij onderwijsinstellingen de financiële houdbaarheid een omvangrijke rol. Aangezien steeds meer krimp gemeenten te maken krijgen met een afnemend aantal leerlingen, pleit het Topteam Krimp voor een uitgebreid onderzoek naar de kwaliteit in relatie tot de schaal. Een dergelijk onderzoek zou in 2010/2011 uitgevoerd moeten gaan worden door

het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. In samenwerking met schoolbesturen in het PO (Primair Onderwijs) en VO (Voortgezet Onderwijs), moet onderzocht worden of de stichtings- en opheffingsgrenzen ten aanzien van breedte en kwaliteit van het aanbod veranderd dienen te worden. Wanneer dit het geval is, zullen deze eventuele nieuwe stichtings- en opheffingsnormen volgens het topteam wettelijk aangepast moeten worden (BZK e.a., 2009).

3.2.2 *Planbureau voor de Leefomgeving*

Het Planbureau voor de Leefomgeving schrijft onder andere rapporten waarin het rijk, provincies en gemeenten van adviezen worden voorzien. Het rapport 'Van bestrijden naar begeleiden: Demografische krimp in Nederland' (2010) beschrijft de volgens het PBL gewenste beleidsstrategieën voor de huidige en toekomstige krimpregio's. Zoals in de titel al naar voren komt luidt het advies van het PBL dat gemeenten demografische krimp niet langer moeten bestrijden. Langzaam aan begint nu het besef te komen dat krimp niet tegen te houden valt, en dat de gevolgen ervan onvermijdelijk zijn. De mate waarin en de manier waarop deze gevolgen invloed hebben op een aantal maatschappelijk cruciale terreinen, zijn door krimp te begeleiden binnen bepaalde grenzen beïnvloedbaar en te controleren. Als het gaat om de houdbaarheid en de financiering van maatschappelijke voorzieningen, refereren Verwest en van Dam aan het advies 'Bevolkingsdaling: Gevolgen voor bestuur en financiën' van de Rob (Raad voor het openbaar bestuur) en de Rfv (Raad voor de financiële verhoudingen) (2008). Hierin wordt gesteld dat gemeenten welke minder geld ontvangen uit het gemeentefonds door de huidige en toekomstige demografische krimp, geen recht hebben op een hogere bijdrage om het voorzieningenniveau in stand te houden. Daar waar door krimp het draagvlak daalt, dalen ook de kosten. Hierbij moet gezegd worden dat er vertraging op kan treden door de eerder besproken kostenremanentie (ROB/RFV, 2008 & Verwest en van Dam, 2010).

3.3 Regionale initiatieven

Om de aangewezen krimpregio's te ondersteunen, heeft de overheid 31 miljoen euro bijgedragen aan het gemeentefonds in de vorm van een krimpmaatstaf. Met dit geld dient onder andere de leegstand en de verloedering van de leefomgeving te worden tegengegaan. Om de aanpak kracht bij te zetten hebben lokale partijen in de krimpregio's dit bedrag verdrievoudigd tot 93 miljoen euro. Ruim 44 voor Parkstad-Limburg en Noordoost-Groningen, en 4,5 voor Zeeuws-Vlaanderen. Om een beeld te geven van de regionale initiatieven welke inmiddels ontplooid worden, zijn in de komende subparagrafen per krimpregio een aantal van deze initiatieven uiteengezet.

3.3.1 Parkstad-Limburg

In de regio Parkstad is demografische krimp, na een periode van ontkenning, geaccepteerd als een onomkeerbaar proces waarop geanticipeerd dient te worden. In april 2009 is het 'Pact van Parkstad' gesloten. De uit dit pact voortgevloeide 'Strategische Agenda Parkstad Limburg', voorziet op het gebied van ruimtelijk-economische ontwikkeling in een verdeelsleutel van financiering voor de deelnemende gemeenten. Naast deze gezamenlijke aanpak van ruimtelijk-economische ontwikkelingen, wil de regio gaan anticiperen op gevolgen van demografische ontwikkelingen in sectoren als onderwijs, cultuur en zorg, welzijn en arbeidsmarkt. Volgens Topteam Krimp dienen deze thema's toegevoegd te worden aan de strategische agenda van Parkstad (Dijkstal & Mans, 2009a).

Om een beeld te schetsen van de verschillende initiatieven welke als reactie op demografische krimp ontplooid worden, zijn hieronder een aantal van deze initiatieven uiteengezet:

NEIMED

Parkstad-Limburg heeft samen met de provincie, Open universiteit en Hogeschool Zuyd, in juni 2009 het nationaal kennisinstituut voor maatschappelijke effecten van demografische krimp opgericht. Het doel van dit instituut is om maatschappelijke bewustwording van de effecten van bevolkingsdaling op de agenda te krijgen. Kennisontsluiting, kennisontwikkeling en stimulans van innovatieve praktijkstrategieën zijn o.a. de tools waarmee NEIMED dit probeert te bewerkstelligen.

Masterplan VO Parkstad-Limburg

Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg (SVO/PL) heeft in samenwerking met de regio een masterplan opgesteld voor het onderwijsaanbod in de gemeenten Heerlen, Kerkrade en Landgraaf. Herschikking is in drastische mate nodig, waarbij zowel het onderwijsaanbod als de concentratie van de scholen zelf aangepakt wordt. Doel is een evenwichtig voortgezet onderwijsaanbod te creëren, waarbij hoogwaardigheid van kwaliteit wordt nagestreefd (BZK e.a., 2009).

Zorgacademie

Zorgaanbieders, opleiders en instellingen zijn in de regio Parkstad-Limburg een bundeling van krachten aangegaan, om te anticiperen op de toenemende

zorgvraag welke op ons af komt in de komende jaren. De partners zijn zich bewust van de sterke onderlinge samenhang tussen onderwerpen als: onderwijsinnovatie, zorginnovatie en strategisch personeelsbeleid. Met name regionaal strategisch personeelsbeleid kan de personeelsvoorziening naar een hoger niveau brengen. De aanpak van strategisch beleid wordt verplaatst van het niveau van de individuele instelling naar een sectoraal niveau. Dit zorgt naast interactie tussen zorginstellingen onderling, voor innovaties en creatie van doorstroommogelijkheden in de gebieden met een toekomstig tekort aan zorg (EZ, 2010).

3.3.2 Noordoost-Groningen

Krimpregio Noordoost-Groningen wordt zich na een moeizame start, steeds breder bewust van de noodzaak om te anticiperen op de demografische ontwikkelingen in de regio. Op provinciaal niveau was dit al eerder het geval, gezien de provincie Groningen er mede voor heeft gezorgd dat demografische krimp op de landelijke politieke agenda is gezet.

In september 2009 is het 'Pact Regio Eemsdelta' opgesteld. Gemeenten, woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen hebben het doel er voor te zorgen, dat de woonkwaliteit en het woonmilieu de komende jaren in stand gehouden of zelfs verbeterd kan worden. Aanpassingen in het woningaanbod is hierbij het uitgangspunt, zodat deze aansluit op de wensen van de huidige en toekomstige inwoners van de regio. Volgens het Topteam Krimp is het een stap in de goede richting, wanneer betrokken partijen binnen een (krimp of anticipeer-) regio het woning- en voorzieningenaanbod afstemmen op de consument (Dijkstal & Mans, 2009b).

In 2010 zijn de provincie en de Noordoostelijke regio's (De Marne, Eemsdelta en Oost-Groningen) gezamenlijk in beweging gekomen, met als doel een woonmilieu te creëren met een aanvaardbaar voorzieningenniveau. Het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 'Kijk op krimp' is opgesteld, waarin 27 acties op verschillende terreinen zijn geïnitieerd.

Hieronder zijn, net als voor Parkstad-Limburg, een aantal van deze initiatieven uiteengezet:

Programma Landelijk gebied / LEADER – Brede scholen

Als onderdeel van het actieplan worden er in meerdere kernen brede scholen gebouwd. Naast het herbergen van meerdere scholen, worden in deze Multifunctionele centra ook voorzieningen ondergebracht als bibliotheken, centra voor jeugd en gezin, gymzalen en steunstees (ontmoetingsplek voor oude-

ren). Door de verschillende voorzieningen in een overkoepelend complex samen te brengen, blijven de kosten laag (Provincie Groningen, 2010).

Zorgplein Noord: Arbeidsmarktstrategie Zorg Oost-Groningen

In dit project waar de krimpvraag centraal staat, bekijken zorg- en welzijnsinstellingen de mogelijkheden en onmogelijkheden van het blijven leveren van goed personeel voor de groeiende zorgvraag in de toekomst. Er worden in dit initiatief nieuwe arbeidsmarktstrategieën ontwikkeld, waarmee de door- en uitstroom van goed opgeleid personeel beperkt kan worden (EZ, 2010).

3.3.3 Zeeuws-Vlaanderen

Zeeuws-Vlaanderen is, ondanks dat het is aangewezen als krimpregio, niet een regio welke als voorbeeld gesteld kan worden als het gaat om bewustwording en omgang met de onvermijdelijke demografische krimp. Van Dam e.a. spreken in 2008 van een regio die zich tegen krimp verzet. Het beleid om de krimp te keren door bij te bouwen voor nieuwe bewoners vanuit de Randstad en Brabant, is op dat moment het uitgangspunt. In het rapport 'Krimp als structureel probleem' (oktober 2009) van het Topteam Krimp blijkt dat er in Zeeuws-Vlaanderen een risico van onderlinge concurrentie bestaat, wanneer het oostelijk en het westelijk deel samen zouden gaan werken. Het topteam spreekt van een 'eilandencultuur'. Bestuurders van Hulst, Sluis en Terneuzen spreken dit tegen, en geven aan dat er wel degelijk een begin in de samenwerking is gemaakt in de vorm van meerdere (experimentele) initiatieven. Het rijksexperiment masterplan voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen is één van deze initiatieven waarin de voorzieningestructuur in relatie tot krimp wordt bekeken. Doel is om zowel korte- als langetermijnvisies te formuleren, zodat het huidige voorzieningenniveau gehandhaafd of verbeterd kan worden. (Dijkstal & Mans, 2009c & SEV, 2010).

Om een beeld te schetsen van de verschillende initiatieven welke als reactie op demografische krimp ontplooid worden, zijn ook voor Zeeuws-Vlaanderen hieronder een aantal van deze initiatieven uiteengezet:

Het onderwaterleven van Breskens

Met dit project wordt geprobeerd om een kenniseconomie te creëren, welke gericht is op het maritieme onderwaterleven. Hiermee dient de basis gelegd te worden voor de herpositionering van Breskens.

Portaal van Vlaanderen

Doel van dit project is het opnieuw aantrekkelijk maken van het sluiscomplex in Terneuzen voor toeristen. Meer toerisme moet hierbij zorgen voor verhoging van het draagvlak voor economische voorzieningen, waarmee geprobeerd wordt de woonkwaliteit te verbeteren. Een geoutilleerd en innovatief informatiecentrum, moet in dit project de benodigde aandacht op de sluisen van Terneuzen vestigen.

Multifunctioneel kindercentrum

Zeeuws-Vlaanderen wil de leefbaarheid van de kleine kern verbeteren. Door in elke kern basiselementen als 'Onderwijs, Opvoeden, Opvang en Ondernemen' in een Kindercentrum samen te brengen, proberen gemeenten kleinschalige (economische) activiteit te stimuleren (EZ, 2010).

3.4 Actie of Reactie?

Om beleid te kunnen maken en uitvoeren, moet duidelijk zijn wat de te volgen strategie is. Aangezien het demografische krimpvraagstuk in de krimpgebieden structureel omvangrijk en snel groeiend is, moet volgens het PBL (2010) de strategie een ingrijpende zijn. Niets doen en uitgaan van natuurlijke marktwerking is dan ook geen optie. In de volgende subparagrafen wordt een actieve en een reactieve krimpstrategie uiteengezet, gevolgd door het denkmodel 'De Beleidslevencyclus' van Winsemius en 'Policy Windows' van Kingdon.

3.4.1 Krimpstrategieën

Bestrijden

Wanneer bestuurders voor het eerst in aanraking komen met krimp (in de beginfase), probeert een groot deel deze demografische verandering om te buigen in groei. Krimp wordt tijdens deze fase, in veel gevallen, gezien als een bedreiging welke bestreden dient te worden.

Wanneer bestrijden als strategie wordt gekozen, houdt deze keuze niet alleen in dat de huidige bevolking behouden dient te worden. Naast de huidige bevolking wil men nieuwe bevolking aantrekken doormiddel van o.a. een ruim woningaanbod en economische initiatieven. Op deze manier moeten er meer inwoners en bedrijvigheid naar de regio komen, zodat het huidige woonmilieu inclusief het maatschappelijke voorzieningenniveau minimaal gehandhaafd kan worden (EZ, 2010).

Om nieuwe inwoners te trekken, worden er op het gebied van woningbouw meerdere initiatieven ontplooid. Buiten de basisgedachte 'uitbreiding van het woningaanbod zorgt voor woningvraag' om, wordt via luxe en exclusieve woonconcepten geprobeerd om welgestelde Randstedelingen en pensioensmigranten aan te trekken. Voorbeelden hiervan zijn: Blauwe Stad in Oost-Groningen, het Wieringerrandmeer in de kop van Noord-Holland en 'Veerhaven Perkpolder' in de gemeente Hulst. Verruiming van regels voor woninggebruik moet er voor zorgen dat bestaande woningen welke leegstaan, als tweede woning in gebruik genomen kunnen worden.

Naast initiatieven in de woningbouw, gebruiken gemeenten het bedrijfsleven om de demografische krimp te bestrijden. Doormiddel van marketingcampagnes (soms op regionale schaal) op te zetten, wordt het arbeidsaanbod en daarmee het arbeidspotentieel vergroot zodat meer mensen zich in de gemeente of regio gaan vestigen. Volgens Verwest en van Dam (2010) is dit beleid van gemeenten gebaseerd op de veronderstelling 'het werken volgt het wonen'. Daarbij wordt opgemerkt dat volgens De Graaff e.a. (2009) deze veronderstelling niet op gaat, aangezien de relatie tussen wonen en werken per perifere regio kan verschillen. Aanvullend op de marketingcampagnes, proberen gemeenten tevens de samenwerking te zoeken met het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen. Aangezien het tekort aan mankracht en de vraag naar zorgproducten in de toekomst zal toenemen, grijpen gemeenten deze ontwikkeling aan om de demografische krimp tegen te gaan. Door zorgopleidingen aan te bieden wordt het arbeidspotentieel vergroot, wat via het bedrijfsleven en de woningbouw zijn weerslag moet hebben op het woonmilieu en het maatschappelijke voorzieningenniveau (Verwest & van Dam, 2010).

Wat gemeenten in de beginfase vaak negeren of over het hoofd lijken te zien, is dat het bestrijden van krimp voor de individuele gemeente positieve gevolgen kan hebben, terwijl dat voor de regio niet zo hoeft te zijn. Wanneer inwoners of bedrijven verhuizen doen ze dat veelal binnen de regio, waarmee het risico van concurrentie tussen gemeenten toeneemt.

Begeleiden

Door jarenlang alleen maar te denken in termen van groei, is het voor bestuurders moeilijk om over te schakelen op acceptatie van demografische krimp. Na ontkenning, afwijzing en bestrijding in de beginfase, wordt duidelijk dat demografische krimp niet alleen maar negatief is maar ook kansen biedt. Begeleiden als strategie houdt in dat na acceptatie bekeken wordt hoe, met een afnemend draagvlak voor zowel economische als maatschappelijke voorzieningen, de samenlevingskwaliteit en het woonmilieu in stand gehouden kan

worden. Aspiraties op het gebied van bevolkingsaantal en bevolkingsopbouw dienen bij het begeleiden van krimp te worden bijgesteld.

Eerder genoemde samenwerking tussen gemeenten binnen een regio, is bij een begeleidende strategie cruciaal. Aangezien het draagvlak voor economische en maatschappelijke voorzieningen afneemt, is regionale samenwerking een innovatieve vorm van het aanbieden van voorzieningen. Door op deze manier het afkalvende draagvlak voor de gehele regio gemiddeld weer op een aanvaardbaar niveau te brengen, kan er gesproken worden van een initiatief welke de negatieve effecten van demografische krimp op termijn verzacht (EZ, 2010).

Ook in de woningbouw worden bij een begeleidende strategie aanpassingen doorgevoerd. Nieuwbouwplannen worden op regionaal niveau, in samenwerking met corporaties en ontwikkelaars gematigd. Een algehele bouwstop voor nieuwbouw is hierbij niet gewenst, aangezien dat krimp juist in de hand kan werken en er een 'self fulfilling prophecy' ontstaat. Het aantal nieuwbouwplannen wordt na inventarisatie teruggebracht, en de te bouwen woningen verdeeld over de regio. Inbreidingslocaties hebben hierbij de voorkeur boven uitleglocaties.

Omdat de bestaande woningvoorraad in veel krimpregio's niet meer voldoet aan de vraag, en er leegstand ontstaat, wordt sloop en herstructurering ingezet om hier aan tegemoet te komen. Het slopen en herstructureren van woningen houdt niet alleen in dat er woningen verdwijnen. Daarnaast wordt een kleiner aantal (ten opzichte van het gesloopte aantal) nieuwe en grotere woningtypen ter verbetering van de kwaliteit van het woonmilieu aan de woningvoorraad toegevoegd.

Naast het regionaal concentreren van voorzieningen, is de begeleidende strategie in economische zin gericht op arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit. Met een toenemende afname van de potentiële beroepsbevolking, is het van belang dat door arbeidsparticipatie van met name ouderen en vrouwen, in combinatie met innovaties, de arbeidsproductiviteit wordt opgeschroefd. Hierdoor kan met minder mensen in een regio toch hetzelfde geproduceerd worden, en blijft het draagvlak van economische en maatschappelijke voorzieningen langer houdbaar (van Dam e.a., 2008 & Verwest en van Dam, 2010).

3.4.2 Beleidslevencyclus – Winsemius

In 1986 introduceerde Winsemius het denkmodel de 'Beleidslevencyclus'. Een toepassing van de 'levencyclus' op het meest waarschijnlijke pad, welke het beleidvormingsproces zal gaan volgen bij de aanpak van een probleem.

Dit pad kent in het model van Winsemius een viertal fasen:

- Signaleringsfase
- Beleidsformuleringsfase
- Oplossingsfase
- Beheerfase

Signaleringsfase

Uitgangspunt van de eerste fase is een probleem dat (in meerderheid van de gevallen) gesignaleerd wordt in de maatschappij. Tijdens en in navolging op deze signalering ontstaat een discussie over het probleem, waardoor een maatschappelijk draagvlak wordt gecreëerd. Een beroep op de wetenschap, zorgt in veel gevallen voor de beschikbaarheid van cruciale gegevens. De onzekerheid over het probleem wordt hierdoor weggenomen, en de overheid kan het probleem erkennen.

Beleidsformuleringsfase

De volgende fase is een fase waarin eventuele aanvullende gegevens verzameld worden. In samenspraak met de betrokken partijen vloeien hieruit de mogelijke oplossingen voort, waarna de beleidsformulering plaatsvindt. Daarnaast worden er tijdelijke voorzieningen getroffen, om de urgentie aan te pakken en de effecten van het probleem weg te nemen. In deze fase wordt de politieke consensus ten aanzien van de noodzaak tot aanpak van het probleem groter, terwijl er tegelijkertijd polarisatie kan ontstaan tussen de verschillende belanghebbende partijen.

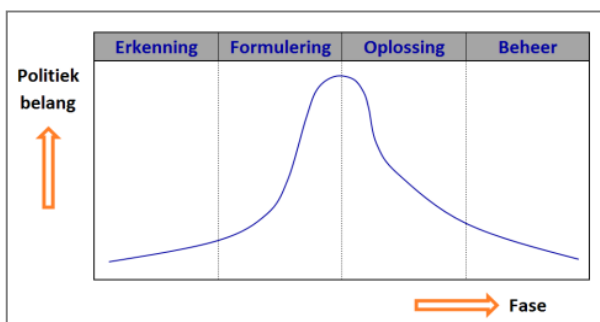
Oplossingsfase

In de derde fase volgt de uitvoering van het gekozen beleid, welke tot oplossing van het probleem moet leiden. Tijdens de uitvoering worden aanzienlijk hoge kosten gemaakt. Mede daardoor wordt vaak gekeken of een lagere overheid het beleid beter en efficiënter uit kan voeren, wat leidt tot decentralisatie van het beleid. Nu duidelijk is dat de overheid het probleem aan gaat pakken, en op welke manier dat gebeurt, neemt de aandacht vanuit de maatschappij in een hoog tempo drastisch af.

Beheerfase

Wanneer het beoogde resultaat toereikend is, en het probleem een aanvaardbaar niveau bereikt heeft, volgt een fase waarin observatie plaatsvindt. Tijdens deze vierde en laatste fase is het van belang alert te blijven. Door bijsturing van het gekozen beleid, kan daar waar nodig geanticipeerd worden op eventueel nieuwe ontwikkelingen. Wanneer nieuwe inzichten echter aanleiding geven tot herziening van het gekozen beleid, begint de 'Beleidslevencyclus' weer opnieuw.

Hoewel Winsemius in zijn denkmodel de vier fasen theoretisch duidelijk gescheiden heeft weergegeven, treedt er in de werkelijkheid een overlap op (Winsemius, 1986 & Boogerd, 2005).



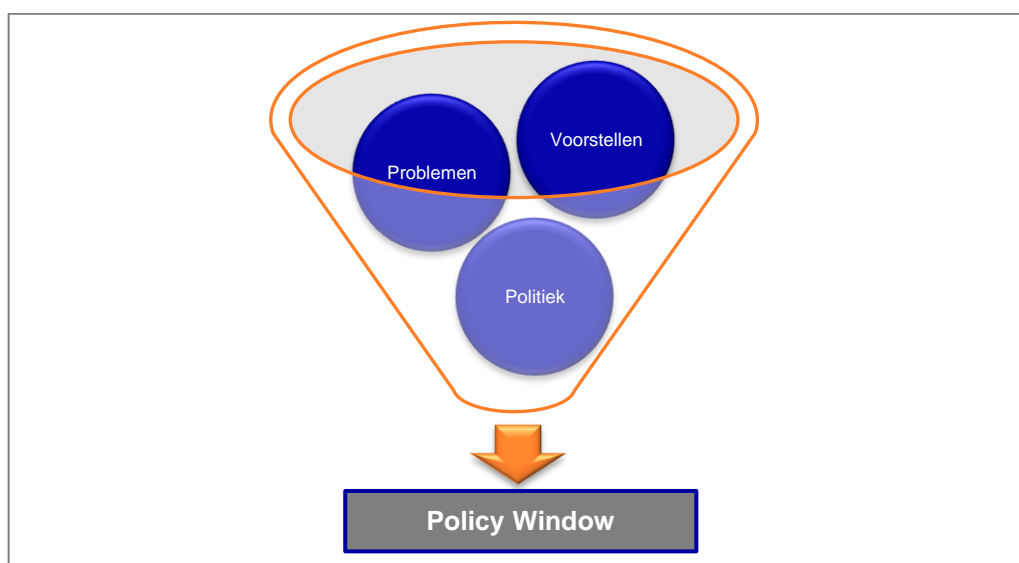
Figuur 3.1 – Beleidslevencyclus Winsemius – Bron: Winsemius 1986

3.4.3 Policy Windows – Kingdon

In het boek *'Agendas, Alternatives, and Public Policies'* beschrijft John Kingdon (1995) het beleidsvormingsproces op een geheel andere wijze. Kingdon onderscheidt drie zogenaamde stromen (*Streams*), welke van belang zijn voor beleidsverandering: *problemen*, *beleidsvoorstellen* en *politiek*. Deze stromen ontwikkelen zich onafhankelijk van elkaar, en zijn enerzijds op zichzelf niet bijzonder te noemen. Wanneer de drie stromen anderzijds op een gegeven moment samenkomen, dan is de kans op beleidsverandering het grootst en ontstaat er een '*Policy Window*'. Doordat deze windows kortstondig van karakter zijn, hebben deze de eigenschap te kunnen zorgen voor een urgente noodzaak tot snel handelen. Een policy window kan daarna ook net zo snel weer verdwijnen als dat het is ontstaan.

Het ontstaan van een policy window kan op drie verschillende manieren plaatsvinden. Zo zijn er voorspelbare momenten als nationale verkiezingen, waar door belanghebbende partijen op ingespeeld kan worden. Daarnaast zijn er onvoorspelbare momenten als een crisis of een nucleaire ramp, waar belanghebbende partijen gebruik van kunnen maken. Als laatste kan een policy

window ook gecreëerd worden. De manier waarop een probleem gedefinieerd wordt, en in welke context deze geplaatst wordt, is daarbij van belang. Door het creëren van de juiste sfeer, en bij de probleemdefinitie rekening te houden met onder andere de emotionele component, maakt het probleem een grotere kans om op de politieke agenda geplaatst te worden. Om vervolgens het beoogde beleid van de belanghebbende partijen in werking gesteld te zien worden, moeten de beleidsvoorstellen zowel goed ontwikkeld als direct implementeerbaar zijn (Kingdon, 1995).



Figuur 3.2 – Trechtermodel Policy Windows Kingdon – Bron: Kingdon 1995 & Bosma 2011

4 ASSESSMENT

4.1 Van Theorie naar Empirie

Hoofdstuk 4 vormt het praktische onderdeel, waarin werkwijze, randvoorwaarden en uitkomsten van het empirisch onderzoek besproken worden. Bij het toepassen en uitwerken van de onderzoeksmethoden, is de verworven kennis uit het theoretisch kader als uitgangspunt genomen.

Door de beleidsplannen van gemeenten te toetsen op een aantal aspecten, welke uit het theoretisch kader naar voren komen. Ontstaat een duidelijk beeld van de huidige situatie op het gebied van demografische krimp, in samenhang met het toekomstbeeld voor de houdbaarheid van maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed.

4.1.1 Methoden & Technieken

De totstandkoming van het empirisch kader is begonnen met het analyseren van collegeprogramma's van een aantal gemeenten, welke in maart 2010 gemeenteraadsverkiezingen gehouden hebben. Voor een heldere weergave van de bevindingen, is vervolgens van de uitkomsten een verdeling gemaakt in een aantal kruistabellen. Tenslotte zijn de verzamelde uitkomsten, doormiddel van (in subparagraaf 4.2.4 nader toe te lichten) statistische toetsen, verwerkt tot bruikbare gegevens.

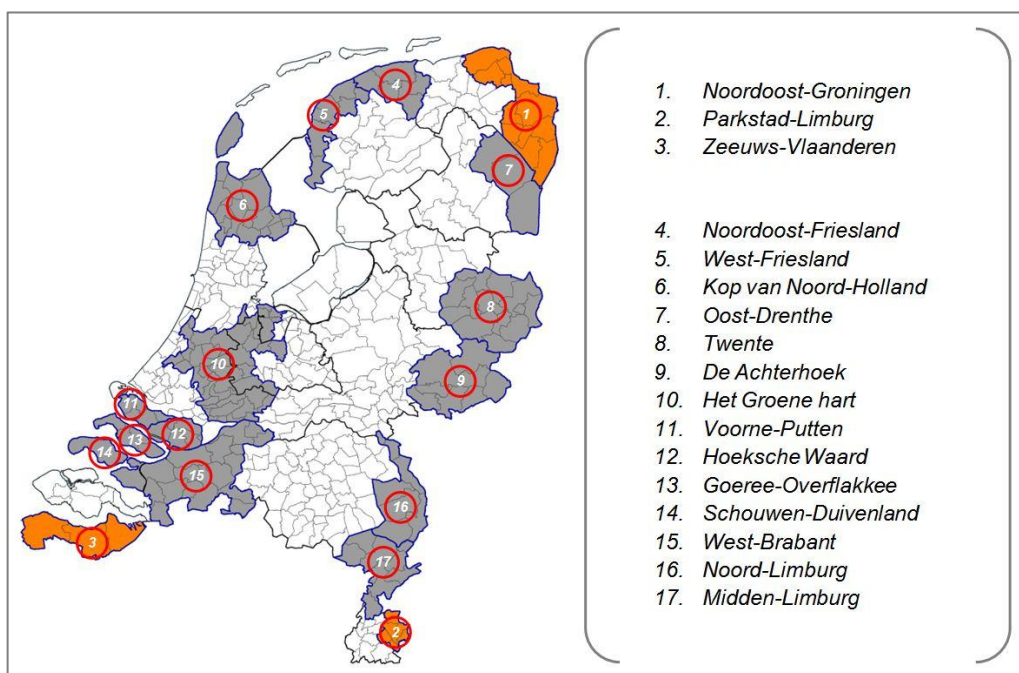
4.1.2 Selectie gemeenten

In Nederland heeft en krijgt, volgens het CBS/Renooy e.a. (2009), 57% van de gemeenten de komende periode te maken met demografische krimp. Ondanks dat er geen sprake is van landelijke krimp, zijn de regio's die in de nabije toekomst krimp kunnen verwachten landelijk verspreid.

Van de krimpregio's Parkstad-Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen is bekend dat het ondernemen van actie niet langer uitgesteld kan worden. Door alle gemeenten van de krimpregio's mee te nemen in het on-

derzoek, ontstaat de mogelijkheid om te kijken wat de beleidsreacties zijn (geweest) van dergelijke gemeenten. En of deze overeen komen met recent voorgestelde beleidsreacties vanuit de landelijke politiek.

Om een compleet beeld te krijgen van het toekomstige beleid ten aanzien van demografische krimp en maatschappelijke voorzieningen, zijn ook alle gemeenten van de aangewezen anticipeerregio's (Midden- en Noord-Limburg, de Achterhoek, Oost-Drenthe, Twente, het Groene Hart, West-Brabant, Noordoost-Friesland, West-Friesland, Kop van Noord-Holland, Schouwen-Duivenland, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten en de Hoeksche Waard) onderworpen aan een beoordeling op een aantal variabelen. De noodzaak om actie te ondernemen is in deze regio's nog niet overal aanwezig. Dit neemt niet weg dat de gemeenten in de anticipeerregio's juist nu de kans en de mogelijkheid hebben, om te kijken naar de manier waarop krimpgemeenten omgaan met het huidige en toekomstige maatschappelijk voorzieningsniveau inclusief het vastgoed.



Kaart 4.1 – Krimp- en Anticipeerregio's 2010 – Bron: BZK e.a., 2009 & Bosma 2011

Opgeteld bestonden de krimpregio's op 3 maart 2010 uit 21 gemeenten. De gemeente Simpelveld uit de regio Parkstad-Limburg, had tijdens de onderzoeksperiode geen recent collegeprogramma of een variant daarop online op de gemeentelijke website staan. Een aanvraag via e-mail leverde geen reactie op, waarna besloten is de gemeente buiten het onderzoek te laten. Door deze uitsluiting zijn er 20 krimpgemeenten in het onderzoek meegenomen. Na uitvoering van het empirisch onderzoek, bleek bij controle dat ook Simpelveld

inmiddels een collegeprogramma beschikbaar had gesteld op haar gemeentelijke website. Aangezien alle onderzoeksresultaten al bekend waren, is er besloten Simpelveld niet alsnog toe te voegen aan het onderzoek.

Bij de aangewezen anticipeerregio's ontbreekt een groter deel van de, voor het onderzoek benodigde, collegeprogramma's dan bij de krimpregio's. Van de 157 gemeenten, hebben 25 gemeenten geen gemeenteraadsverkiezingen gehouden in verband met gemeentelijke herindelingen en fusies. Door deze uitsluitingen blijven er 132 gemeenten over, welke zijn meegenomen in het onderzoek. In totaal leveren de krimp- en anticipeerregio's 152 gemeenten, welke gezamenlijk de populatie van het onderzoek vormen.

4.1.3 Hypotheses

Op basis van de theoretische basis uit het theoretisch kader zijn, ten aanzien van de hoofd- en deelvragen, een aantal mogelijke antwoorden en/of oplossingsrichtingen denkbaar. Aan de hand van daarvan zijn een aantal hypothesen opgesteld:

-
- 1. Na het aanwijzen van de anticipeerregio's zitten gemeenten in deze regio's, op hetzelfde 'level van bewustzijn' ten aanzien van demografische krimp als de gemeenten in de eerder aangewezen krimpregio's.**
 - 2. Gemeenten van anticipeerregio's zijn de lopende gemeenteraadperiode terughoudend in het ondernemen van actie, ten aanzien van acceptatie van demografische krimp.**
 - 3. Gemeenten van anticipeerregio's maken andere bouwbeleidskeuzes ten opzichte van krimpregio's als het gaat om nieuwbouw, sloop of in stand houding van maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed.**
-

4.2 Operationalisatie

Voordat de 152 collegeprogramma's van de onderzoekspopulatie geanalyseerd kunnen worden, moeten de onderzoeksvariabelen worden vastgelegd. Door de onderzoeksvariabelen vervolgens te operationaliseren, worden deze meetbaar gemaakt. Met het meetbaar maken van de variabelen, kunnen vervolgens statistische gegevens worden verzameld. De uitkomsten van het on-

derzoek zijn daardoor helder weer te geven, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek waarborgt. In de volgende subparagrafen wordt er per onderzoeksvariabele uiteengezet waarom het meten van de variabele van belang is voor het onderzoek, en op welke manier deze gemeten wordt.

4.2.1 Fase-toekenning

Voor het beantwoorden van deelvraag 1, is het van belang de status van krimp- en anticipeerregio's te bepalen ten aanzien van het bewustzijn van demografische krimp en beleid. Om deze specifieke vraag te kunnen beantwoorden, is er voor gekozen gebruik te maken van het denkmodel de 'Beleidslevencyclus' van Winsemius.

Het stromenmodel van Kingdon, welke ook in het theoretisch kader besproken is, gaat uit van het ontstaan van kortstondige policy windows. Deze windows zijn momenten waarbij ineens de mogelijkheid en urgentie tot snel handelen ontstaat, welke daarna ook net zo snel weer kan verdwijnen. Het bewustwordingsproces van demografische krimp is al geruime tijd een belangrijk onderwerp in de krimpregio's: Parkstad-Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. Aangezien deze krimpregio's, samen met de anticipeerregio's de komende periode, tot (minimaal) 2035 langzamerhand steeds meer te maken zullen krijgen met demografische krimp. Is het duidelijk dat demografische krimp geen kortstondige policy windows creëert, maar dat het een langzaam proces van bewustwording is waar het denkmodel van de beleidslevencyclus goed op toegepast kan worden.

Om de gemeenten naar fase in te kunnen delen, wordt er gebruik gemaakt van de theorie van Winsemius zoals die is weergegeven in subparagraaf 3.4.2. Aanvullend zijn per fase de onderstaande omschrijvingen van toepassing. Wanneer een gemeentelijk collegeprogramma voldoet aan één of meer van deze voorwaarden, dan wordt de desbetreffende fase toegekend. De toekenning van een bepaalde fase van de beleidslevencyclus wordt vervolgens verwerkt in de "*Spreadsheet analyse collegeprogramma's*". Een voorbeeld hiervan is te zien in tabel 4.1, en daarnaast is de compleet ingevulde spreadsheet te vinden in de Bijlage.

Signaleringsfase

- Er wordt geheel niet gesproken over demografische krimp, bevolkingsdaling of dergelijke andere benamingen.
- Er moet eerst informatie verzameld worden, over het van toepassing zijn van demografische krimp als 'probleem' in de desbetreffende gemeente.

Beleidsformuleringsfase

- Er moet 'aanvullende' informatie verzameld worden ten behoeve van de beleidsformulering.
- In samenwerking met betrokken partijen wordt naar een oplossing of aanpak van het probleem gezocht.
- Het beleid is geformuleerd, en het is duidelijk wat de aanpak van demografische krimp zal zijn.

Oplossingsfase

- De uitvoering van het gekozen beleid in gang is gezet.

Beheerfase

- Demografische krimp is op een aanvaardbaar niveau en onder controle.
- Er wordt geanticipeerd op eventuele nieuwe ontwikkelingen.

Aangezien in alle 152 collegeprogramma's op verschillende wijze in de tekst wordt weergegeven, wat het beleidspad is ten aan zien van demografische krimp. Is de toekenning naar fase van de beleidslevencyclus in een spreadsheet verwerkt. Op deze manier zijn beleidsplannen, welke in tekst zijn uitgedrukt, om te zetten naar bruikbare/meetbare gegevens.

In tabel 4.1 is te zien dat naast de toekenning naar fase van de beleidslevencyclus, ook de variabelen 'Strategie' en 'Bouwbeleid' in deze spreadsheet verwerkt zijn.

Regio	Gemeente	Fase				Strategie			Bouwbeleid					
		1	2	3	4	1	2	3	1	2	3	4	5	
Regio X	a													
	b													
	c													
	d													
	e													
	f													
Regio Y	g													
	h													
	i													
	j													
	k													

Tabel 4.1 – Spreadsheet analyse collegeprogramma's – Bron: Bosma 2011

4.2.2 Strategie-toekenning

Na de bepaling van de status van bewustzijn is het vervolgens, bij de beantwoording van deelvraag 2, de vraag welke beleidsstrategie krimp- en anticiperendgemeenten gaan volgen ten aanzien van demografische krimp en maatschappelijke voorzieningen. In subparagraaf 3.4.1 van het theoretisch kader, zijn de mogelijk te volgen strategieën uiteengezet.

Aangezien per collegeprogramma de tekstuele weergave van het te voeren beleid verschilt, zijn per strategie de onderstaande richtinggevende handvaten uit het theoretisch kader van toepassing. Wanneer een gemeentelijk collegeprogramma voldoet aan één of meer van deze handvaten, dan wordt de desbetreffende strategie toegekend. De toekenning van een bepaalde strategie wordt vervolgens verwerkt in de "*Spreadsheet analyse collegeprogramma's*". Een voorbeeld hiervan is te zien in tabel 4.1, en daarnaast is de compleet ingevulde spreadsheet te vinden in de Bijlage.

Niets doen / Marktwerking

- Er wordt geheel niet gesproken over demografische krimp, bevolkingsdaling of dergelijke andere benamingen. Geen uitspraak is ook 'niets doen' en daarmee onbedoeld een strategie.
- Er wordt wel gesproken over demografische krimp, maar het uitgangspunt is dat door marktwerking het probleem zichzelf zal gaan reguleren.

Bestrijden

- Demografische krimp wordt gezien als bedreiging, en dient omgebogen te worden naar groei.
- Nieuwe bevolking moet aangetrokken worden doormiddel van o.a. een ruim woningaanbod, en ontplooiing van economische initiatieven.
- Luxe en exclusieve woonconcepten worden ontwikkeld om Randstedelingen en pensioensmigranten aan te trekken.
- Verruiming van regels voor woninggebruik, zorgt ervoor dat leegstaande woningen als tweede woning in gebruik genomen kunnen worden.
- Marketingcampagnes en samenwerkingsinitiatieven tussen onderwijs en bedrijfsleven, moeten het wegtrekken van de beroepsbevolking tegengaan.
- Het huidige maatschappelijke voorzieningenniveau moet minimaal in stand gehouden worden.

Begeleiden

- Demografische krimp wordt geaccepteerd, waarbij samenlevingskwaliteit en woonmilieu zoveel mogelijk in stand worden gehouden.
- Aspiraties op het gebied van bevolkingsaantal en –opbouw worden bijgesteld.
- Nieuwe woningbouwplannen worden op regionaal niveau, in samenwerking met corporaties en ontwikkelaars gematigd.
- Ter verbetering van de kwaliteit van het woonmilieu, verdwijnen er bij sloop en herstructurering niet alleen woningen. Er wordt een kleiner aantal kwalitatief betere woningen aan de woningvoorraad toegevoegd, daarnaast zijn deze woningen groter van formaat.
- Inbreidingslocaties hebben de voorkeur boven uitleglocaties.
- Door de arbeidsparticipatie van vooral ouderen en vrouwen te stimuleren, wordt in combinatie met innovaties de arbeidsproductiviteit opgeschroefd.
- Clustering van maatschappelijke voorzieningen binnen gemeenten is een serieuze optie, daarnaast vormt regionale samenwerking tussen gemeenten onderling een belangrijk uitgangspunt.

4.2.3 Toekenning bouwbeleid maatschappelijke voorzieningen

Om het bouwbeleid als onderzoeksvariabele meetbaar te kunnen maken, is het beleid van gemeenten ingedeeld in drie categorieën: *Slopen, In stand houding en Nieuwbouw*. Ten behoeve van de beantwoording van deelvraag 3 kan hiermee worden weergegeven, welke keuzes er door krimp- en anticiperendgemeenten worden gemaakt ten aanzien van het te voeren bouwbeleid voor maatschappelijke voorzieningen en haar vastgoed. Aanvullend is aan deze categorieën de mate van clustering toegevoegd. Hiermee wordt bekeken hoeveel gemeenten maatschappelijke voorzieningen clusteren, en of er door het toepassen van een statistische toets een trend uit naar voren komt.

Door deze toevoeging ontstaan twee extra categorieën, waardoor in totaal een vijftal categorieën geanalyseerd wordt. Voor de analyse van de collegeprogramma's, zijn per categorie de volgende omschrijvingen van toepassing. Wanneer een gemeentelijk collegeprogramma voldoet aan één of meer van deze omschrijvingen, dan wordt de desbetreffende bouwbeleidskeuze toegerekend. De toekenning van een bepaalde bouwbeleidskeuze wordt vervolgens verwerkt in de "*Spreadsheet analyse collegeprogramma's*". Een voorbeeld hiervan is te zien in tabel 4.1, en daarnaast is de compleet ingevulde spreadsheet te vinden in de Bijlage.

Slopen

- Maatschappelijke voorzieningen worden gesloten, zonder dat deze voorzieningen ergens anders worden voortgezet.
- Gebouwen worden gesloopt of afgestoten, waardoor er inkrimping van het totaal aan maatschappelijk vastgoed plaatsvindt.

In stand houding

- Bestaande maatschappelijke voorzieningen worden in stand gehouden, en het huidige vastgoed blijft in gebruik.
- Er wordt geen nieuwbouw gepleegd, en bestaand maatschappelijk vastgoed wordt gerenoveerd of blijft in onderhoud.

In stand houding / met clustering

- Bestaande maatschappelijke voorzieningen worden in stand gehouden.
- Verschillende maatschappelijke voorzieningen worden geclusterd, op een centrale plaats binnen één gemeente.
- Er vindt regionale clustering van bepaalde maatschappelijke voorzieningen plaats, waarbij kwaliteit boven nabijheid komt te staan. Door de voorzieningen te spreiden over meerdere gemeenten, kunnen deze voorzieningen in stand gehouden worden.

Nieuwbouw

- Bestaande maatschappelijke voorzieningen worden in stand gehouden.
- Er wordt nieuwbouw gepleegd ten behoeve van één nieuwe maatschappelijke voorziening, waardoor het maatschappelijke vastgoed van de gemeente wordt uitgebreid.

Nieuwbouw / met clustering

- Bestaande maatschappelijke voorzieningen worden in stand gehouden.
- Er wordt nieuwbouw gepleegd, waarbij de verschillende maatschappelijke voorzieningen van een gemeente binnen één gebouw geclusterd worden.
- Er wordt nieuwbouw gepleegd binnen een regio, waar ten behoeve van meerdere gemeenten een maatschappelijke voorziening gevestigd wordt.

4.2.4 Statistiek

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen, wordt er gebruik gemaakt van statistische toetsing van de onderzoeksvariabelen. Het computerprogramma dat gebruikt wordt om de statistische toetsen uit te voeren is SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). Aangezien er geen veronderstellingen over de onderhavige verdeling bekend zijn, is er gekozen voor een 'Verdelingsvrije toets' (niet-parametrisch). Na bestudering van de beschikbare verdelingsvrije toetsen, is vervolgens de keuze gevallen op de 'Chikwadraattoets'.

Bij het analyseren van de collegeprogramma's is onderscheid gemaakt tussen krimp- en anticipeergemeenten. Dit is gedaan om te kunnen onderzoeken of deze verschillende typen gemeenten, in dezelfde mate verdeeld zijn over de keuzemogelijkheden ten aanzien van de onderzoeksvariabelen. De Chikwadraattoets welke hierbij past is de 'Homogeniteitstoets'. Bij deze toets wordt getoetst of de verschillende steekproeven, uit dezelfde verdeling afkomstig zijn. De in acht genomen betrouwbaarheid is vastgesteld op 95%.

4.3 Resultaten empirisch onderzoek

In de volgende paragraaf zijn aan de hand van de uitgevoerde analyse, de resultaten in cijfers uitgedrukt. Aangevuld met een aantal cirkeldiagrammen en uitkomsten van de statistische toetsen in SPSS. Samen vormen deze resultaten het empirische deel, dat in samenhang met het theoretisch kader leidt tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

4.3.1 Fasen

Tabel

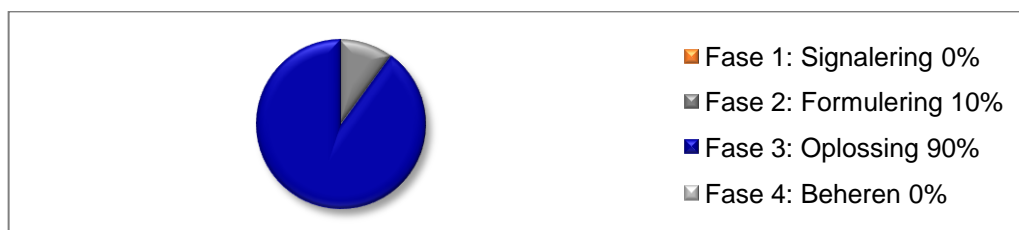
In onderstaande kruistabel 4.2 is per fase van de beleidslevencyclus weergegeven, hoeveel gemeenten in de desbetreffende fase van bewustzijn verkeren. De vierde fase 'Beheren' is buiten beschouwing gelaten, aangezien nog geen enkele gemeente deze fase heeft bereikt. Daarnaast staat 'gemeente 1' voor krimpgemeenten, en 'gemeente 2' staat voor anticipeergemeenten.

		Fase			
		1,00	2,00	3,00	Total
Gemeente	1,00	0	2	18	20
	2,00	59	16	57	132
Total		59	18	75	152

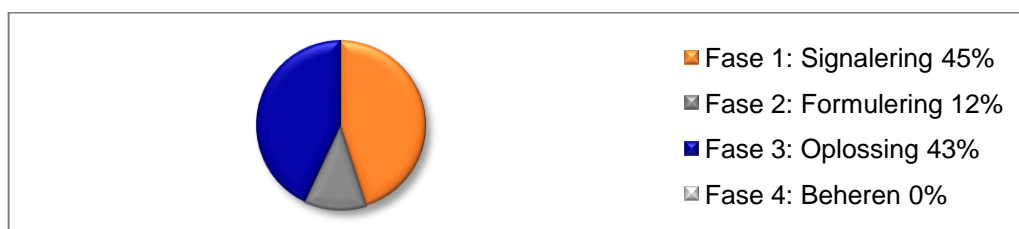
Tabel 4.2 – Kruistabel gemeente/fase – Bron: Bosma 2011

Cirkeldiagram

Onderstaande cirkeldiagrammen 4.1 en 4.2 geven visueel weer, hoe krimp- en anticipeergemeenten procentueel verdeeld zijn over de vier fasen van de beleidslevencyclus.



Figuur 4.1 – Cirkeldiagram krimpgemeente/fase – Bron: Bosma 2011



Figuur 4.2 – Cirkeldiagram anticipeergemeente/fase – Bron: Bosma 2011

Chi-kwadraat / Homogeniteitstoets

De nulhypothese gaat uit van homogeniteit, waarbij de steekproeven van zowel krimp- als anticipeergemeenten in dezelfde mate verdeeld zijn over de vier fasen van de beleidslevencyclus. Onderstaande tabel 4.3 toont de chi-kwadraatberekening in SPSS.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)
				Sig.	95% Confidence Interval		4
					Lower Bound	Upper Bound	
Pearson Chi-Square	16,721 ^a	2	,000	,001 ^b	,000	,001	
Likelihood Ratio	23,151	2	,000	,000 ^b	,000	,000	
Fisher's Exact Test	19,812			,000 ^b	,000	,000	

a. 1 cells (16,7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,37.

Tabel 4.3 – Chi-kwadraattoets SPSS gemeente/fase – Bron: Bosma 2011

De gevonden overschrijdingskans is 0,0002 en dus kleiner dan 0,05. Daardoor is er geen sprake van homogeniteit, en wordt de nulhypothese verworpen.

4.3.2 Strategieën

Tabel

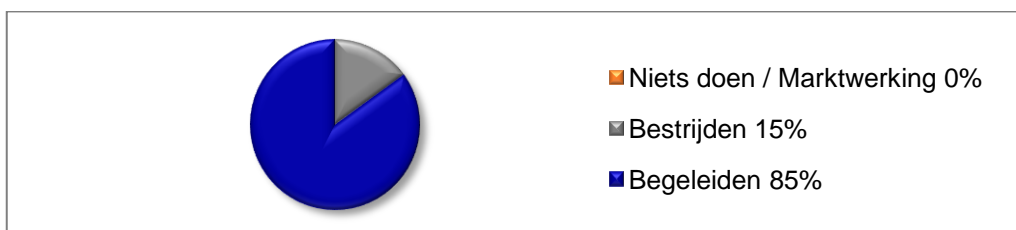
In onderstaande kruistabel 4.4 is per strategie weergegeven, hoeveel gemeenten een bepaalde strategie ten aanzien van demografische krimp volgen. Daarnaast staat 'gemeente 1' voor krimpgemeenten, en 'gemeente 2' staat voor anticipeergemeenten. De cijfers 1, 2 en 3 staan voor 'niets doen / marktwerking', 'bestrijden' en 'begeleiden' van krimp.

		Strategie			
		1,00	2,00	3,00	Total
Gemeente	1,00	0	3	17	20
	2,00	43	33	56	132
	Total	43	36	73	152

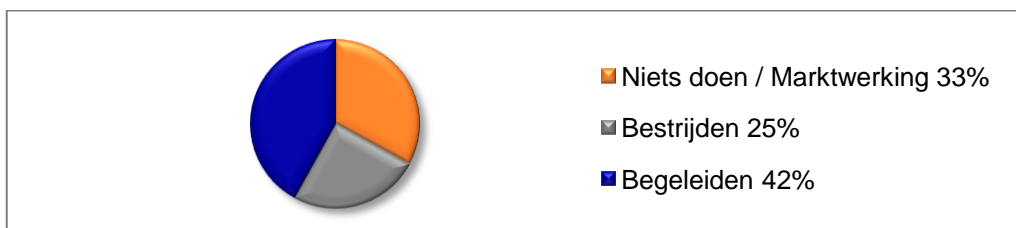
Tabel 4.4 – Kruistabel gemeente/strategie – Bron: Bosma 2011

Cirkeldiagram

Onderstaande cirkeldiagrammen 4.3 en 4.4 geven visueel weer, hoe krimp- en anticipeergemeenten procentueel verdeeld zijn over de drie te volgen strategieën ten aanzien van demografische krimp.



Figuur 4.3 – Cirkeldiagram krimpgemeente/strategie – Bron: Bosma 2011



Figuur 4.4 – Cirkeldiagram anticipeergemeente/strategie – Bron: Bosma 2011

Chi-kwadraat / Homogeniteitstoets

De nulhypothese gaat uit van homogeniteit, waarbij de steekproeven van zowel krimp- als anticipeergemeenten in dezelfde mate verdeeld zijn over de drie te volgen strategieën ten aanzien van demografische krimp. Onderstaande tabel 4.5 toont de chi-kwadraatberekening in SPSS.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)
				95% Confidence Interval			4
				Sig.	Lower Bound	Upper Bound	Sig.
Pearson Chi-Square	13,804 ^a	2	,001	,001 ^b	,000	,001	
Likelihood Ratio	18,480	2	,000	,000 ^b	,000	,000	
Fisher's Exact Test	15,152			,000 ^b	,000	,000	
Linear-by-Linear Association	13,456 ^c	1	,000	,000 ^b	,000	,000	,000 ^b
N of Valid Cases	152						

a. 1 cells (16,7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,74.

Tabel 4.5 – Chi-kwadraattoets SPSS gemeente/strategie – Bron: Bosma 2011

De gevonden overschrijdingskans is 0,001 en dus kleiner dan 0,05. Daardoor is er geen sprake van homogeniteit, en wordt de nulhypothese verworpen.

4.3.3 *Bouwbeleid*

Tabel

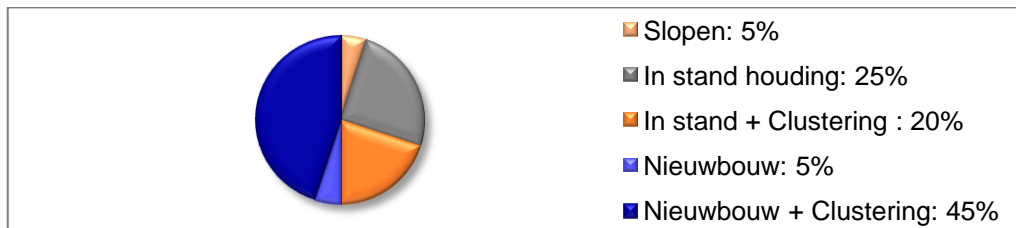
In onderstaande kruistabel 4.6 is per bouwbeleidskeuze ten aanzien van maatschappelijk vastgoed weergegeven, hoeveel gemeenten de keuze hebben gemaakt voor het desbetreffende bouwbeleid. De keuze 'Slopen' is buiten beschouwing gelaten. Aangezien de gevonden waarden voor zowel krimp- als anticipeergemeenten in totaal, te laag zijn om te gebruiken in de chi-kwadraattoets. De cijfers 1, 2, 3 en 4 onder bouwbeleid staan voor '*in stand houding*', '*in stand houding met clustering*', '*nieuwbouw*' en '*nieuwbouw met clustering*'. Daarnaast staat '*gemeente 1*' voor krimp gemeenten, en '*gemeente 2*' staat voor anticipeergemeenten.

	Bouwbeleid				
	1,00	2,00	3,00	4,00	Total
Gemeente 1,00	5	4	1	9	19
Gemeente 2,00	27	30	14	60	131
Total	32	34	15	69	150

Tabel 4.6 – Kruistabel gemeente/bouwbeleid – Bron: Bosma 2011

Cirkeldiagram

Onderstaande cirkeldiagrammen 4.5 en 4.6 geven visueel weer, hoe krimp- en anticipeergemeenten procentueel verdeeld zijn over de keuzes ten aanzien van het te voeren bouwbeleid.



Figuur 4.5 – Cirkeldiagram krimpgemeente/bouwbeleid – Bron: Bosma 2011



Figuur 4.6 – Cirkeldiagram anticipeergemeente/bouwbeleid – Bron: Bosma 2011

Chi-kwadraat / Homogeniteitstoets

De nulhypothese gaat uit van homogeniteit, waarbij de steekproeven van zowel krimp- als anticipeergemeenten in dezelfde mate verdeeld zijn over de vier overgebleven bouwbeleidskeuzes ten aanzien van maatschappelijk vastgoed. Onderstaande tabel 4.7 toont de chi-kwadraatberekening in SPSS.

Helaas blijkt dat ook na het weglaten van de bouwbeleidskeuze 'Slopen', er te veel verwachte waarden kleiner zijn dan de minimale waarde van 5. Waar 20% is toegestaan, zijn 37,5% van de verwachte waarden van de bouwbeleidskeuzes ten aanzien van maatschappelijk vastgoed kleiner dan 5.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Monte Carlo Sig. (2-sided)			Monte Carlo Sig. (1-sided)
				Sig.	95% Confidence Interval		4
					Lower Bound	Upper Bound	Sig.
Pearson Chi-Square	,775 ^a	3	,855	,869 ^b	,862	,875	
Likelihood Ratio	,849	3	,838	,847 ^b	,840	,854	
Fisher's Exact Test	,660			,893 ^b	,887	,899	
Linear-by-Linear Association	,070 ^c	1	,791	,850 ^b	,843	,857	,441 ^b
N of Valid Cases	150						

a. 3 cells (37,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,90.

Tabel 4.7 – Chi-kwadraattoets SPSS gemeente/bouwbeleid – Bron: Bosma 2011

Hierdoor is de gevonden overschrijdingskans niet betrouwbaar, en kan de homogeniteit niet getoetst worden. Ook de nulhypothese kan hierdoor niet verworpen of bevestigd worden.

4.3.4 Bouwbeleid / Clustering

Om een aanvullend antwoord te kunnen geven op 'Deelvraag 3' welke gebruikt kan worden in de eindconclusie. Wordt in deze paragraaf uiteengezet wat krimp- en anticipeergemeenten in de toekomst doen, als het aankomt op clustering van maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed.

Tabel

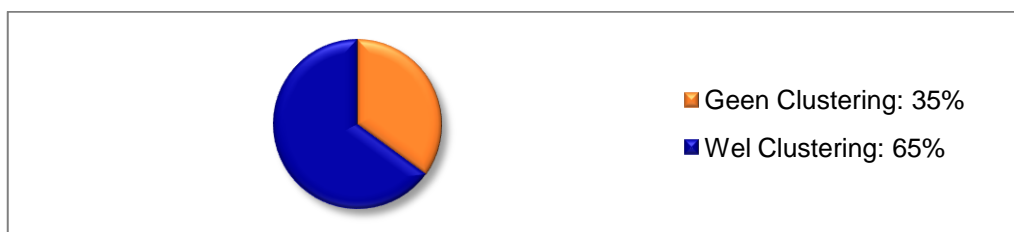
In onderstaande kruistabel 4.8 is de verdeling tussen wel of niet clusteren weergegeven. Onder clustering staat 1 voor 'geen clustering', en 2 staat voor 'wel clustering'. Daarnaast staat 'gemeente 1' voor kringgemeenten, en 'gemeente 2' staat voor anticipeergemeenten.

		Clustering		
		1,00	2,00	Total
Gemeente	1,00	7	13	20
	2,00	42	90	132
	Total	49	103	152

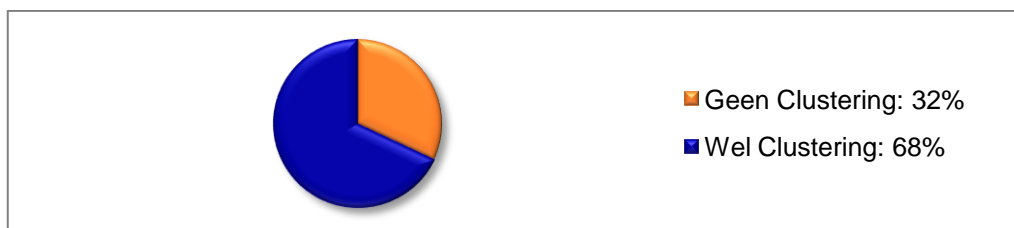
Tabel 4.8 – Kruistabel gemeente/clustering – Bron: Bosma 2011

Cirkeldiagram

Onderstaande cirkeldiagrammen 4.7 en 4.8 geven visueel weer, hoe krimp- en anticipeergemeenten procentueel verdeeld zijn over de keuzes ten aanzien van clustering van maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed.



Figuur 4.7 – Cirkeldiagram krimpgemeente/clustering – Bron: Bosma 2011



Figuur 4.8 – Cirkeldiagram anticipeergemeente/clustering – Bron: Bosma 2011

Chi-kwadraat / Homogeniteitstoets

De nulhypothese gaat uit van homogeniteit, waarbij de steekproeven van zowel krimp- als anticipeergemeenten in dezelfde mate verdeeld zijn over het wel of niet clusteren van maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed. Onderstaande tabel 4.9 toont de chi-kwadraatberekening in SPSS.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)	Point Probability
Pearson Chi-Square	,080 ^a	1	,777	,800	,480	
Continuity Correction ^b	,001	1	,978			
Likelihood Ratio	,080	1	,778	,800	,480	
Fisher's Exact Test				,800	,480	
Linear-by-Linear Association	,080 ^c	1	,777	,800	,480	,191
N of Valid Cases	152					

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 6,45.

Tabel 4.9 – Chi-kwadraattoets SPSS gemeente/clustering – Bron: Bosma 2011

De gevonden overschrijdingskans is 0,777 en dus groter dan 0,05. Daardoor is er wel sprake van homogeniteit, en wordt de nulhypothese bevestigd.

5 POSTLUDE

5.1 Antwoorden & Conclusies

In het afsluitende hoofdstuk 5 worden 'Theorie' en 'Empirie' samengevoegd, om tot antwoorden en conclusies te kunnen komen. In de input vanuit het theoretisch kader wordt uiteengezet welke theoretische kennis, van belang is bij het beantwoorden van de desbetreffende deelvraag. Aangevuld met de resultaten en bevindingen uit het empirisch onderzoek, wordt vervolgens in de conclusie antwoord gegeven op deze deelvraag. Na het beantwoorden en daarmee het formuleren van de eindconclusie, wordt het onderzoek afgesloten met enkele aanbevelingen en een ponering voor een eventueel vervolgonderzoek.

5.1.1 Deelvraag 1

Wat is de status van bewustzijn waarin krimp- en anticipeergemeenten verkeren, ten opzichte van eventueel te voeren krimpbeleid? En volgen de anticipeergemeenten de trend, welke door krimp gemeenten is ingezet?

Input theoretisch kader

In paragraaf 3.1 *Inleiding* van het hoofdstuk 'Krimp', wordt geconstateerd dat er een 'paradigma shift' moet plaatsvinden op het gebied van beleidsvoering. Duidelijk is dat krimp een onomkeerbaar proces is, waarbij het denken in termen van groei achter ons ligt. In de aangewezen krimp regio's is het bewustwordingsproces al in een vergevorderd stadium. Paragraaf 3.3 *Regionale initiatieven* geeft het volgende weer, ten aanzien van de bewustwording van de krimp regio's: Parkstad-Limburg en Noordoost-Groningen hebben na een

moeizame start van ontkenning krimp geaccepteerd, en worden steeds breder bewust van de noodzaak om op het onomkeerbare proces van demografische krimp te anticiperen. Zeeuws-Vlaanderen wordt beschreven als een krimpregio welke zich vooral tegen demografische krimp verzet. Gemeenten concurreren elkaar, en er wordt gesproken van een 'Eilandencultuur'. Zeeuws-Vlaanderen lijkt zich wel bewust van de aanwezigheid van demografische krimp, maar niet van de onomkeerbaarheid van het proces.

Over de bewustwording van de anticipeerregio's wordt in de theorie nauwelijks gesproken. Na de bekendmaking van deze toekomstige krimpregio's in het actieplan 'Krimpen met Kwaliteit, is het nu afwachten op welke manier en in welk tempo het bewustwordingsproces zich in de anticipeerregio's zal gaan voltrekken.

Input empirisch onderzoek

Uit resultaten van de analyse komt naar voren dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen de krimp- en anticipeergemeenten. 90% van de krimpgemeenten bevindt zich in fase drie van de beleidslevencyclus. Bij anticipeergemeenten is slechts 43% met de uitvoering van het gekozen krimpbeleid bezig. Bijna de helft (45%) van de anticipeergemeenten, is zich nog totaal niet bewust van demografische krimp. En bevindt zich dan ook nog in fase 1 (de Signaleringsfase).

	Fase 1: Signalering		Fase 2: Formulering		Fase 3: Oplossing		Fase 4: Beheren		Totaal
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	
Krimpgemeente	0	0%	2	10%	18	90%	0	0%	20
Anticipeergemeente	59	45%	16	12%	57	43%	0	0%	132
Totaal	59	39%	18	12%	75	49%	0	0%	152

Tabel 5.1 – Kruistabel gemeente/fase inclusief percentages – Bron: Bosma 2011

Na uitvoering van de Chi-kwadraat homogeniteitstoets is de nulhypothese verworpen. Waardoor gesteld kan worden dat krimp- en anticipeergemeenten niet in dezelfde mate verdeeld zijn, over de vier fasen van de beleidslevencyclus.

Conclusie

Als antwoord op deelvraag 1 kan geconcludeerd worden dat vooral de eerder aangewezen krimpgemeenten, duidelijk bezig zijn met het oplossen of aanpakken van het probleem. Anticipeergemeenten zijn nog lang niet zo ver,

aangezien 57% nog tot erkenning en/of beleidsvoering moet komen ten aanzien van demografische krimp.

De in 4.1.3 gestelde hypothese: *'Na het aanwijzen van de anticipeerregio's zitten gemeenten in deze regio's, op hetzelfde 'level van bewustzijn' ten aanzien van demografische krimp als de gemeenten in de eerder aangewezen krimpregio's'* kan daarmee verworpen worden, aangezien anticipeergemeenten op dit moment nog niet de trend volgen welke door de krimpgemeenten is ingezet.

5.1.2 Deelvraag 2

Welke strategie volgen krimp- en anticipeergemeenten met betrekking tot de omgang met demografische krimp? En volgen de anticipeergemeenten de trend, welke door krimpgemeenten is ingezet?

Input theoretisch kader

Uit alle besproken rapporten blijkt dat er eensgezind gedacht wordt, over de te voeren strategie ten aanzien van demografische krimp. In subparagraaf 3.2.1 *Beleidsadviezen uit onderzoeken van de overheid*, wordt in de 'Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte' door Renooy e.a. (2009) aangegeven dat gemeenten elkaar niet moeten gaan beconcurreren in een slag om nieuwe bewoners. Er wordt daarnaast geadviseerd om de samenwerking te zoeken tussen zowel partijen binnen een gemeente, als tussen gemeenten binnen een regio. Aanvaarding van krimp, moet leiden tot anticiperen op de gevolgen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving schreef in 2010 het rapport 'van Bestrijden naar Begeleiden'. In subparagraaf 3.2.2 *Planbureau voor de Leefomgeving*, wordt geconstateerd dat ook het PBL, adviseert dat gemeenten demografische krimp niet langer moeten bestrijden. Bij bestuurders begint volgens het PBL langzaam het besef te komen dat demografische krimp niet tegen te houden valt, en dat bestrijden plaats moet maken voor begeleiden.

In paragraaf 3.3 *Regionale initiatieven* komt naar voren dat zowel Parkstad-Limburg als Noordoost-Groningen, doormiddel van het sluiten van een pact tussen de verschillende krimpgemeenten. Over zijn gegaan op anticipatie en begeleiding van krimp. Door de aanwezigheid van de door het Topteam Krimp (2009) genoemde 'Eilandencultuur', en de op de loer liggende onderlinge concurrentie tussen gemeenten. Is het voor de krimpgemeenten van Zeeuws-Vlaanderen hoog tijd om te laten zien dat het aanwezige beeld van bestrijden

niet klopt, en dat er wel degelijk geprobeerd wordt om demografische krimp te begeleiden.

In de bij het onderzoek betrokken theorie, wordt niet besproken welke strategie door de gemeenten van anticipeerregio's gevolgd wordt. Hoe anticipeergemeenten met de gevolgen van demografische krimp omgaan, zal blijken uit de input vanuit het empirisch onderzoek.

Input empirisch onderzoek

Ook in de manier waarop krimp- en anticipeergemeenten demografische krimp aanpakken, zijn behoorlijke verschillen waargenomen. Met 85% is het voor meer dan driekwart van de krimp gemeenten duidelijk dat begeleiden de voorkeur heeft boven bestrijden. Bij de anticipeergemeenten is hiervan nog slechts de helft overtuigd, terwijl 28% nog steeds niks doet en afwacht wat de toekomst zal brengen.

	Niks / Markt		Bestrijden		Begeleiden		Totaal
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	
Krimpgemeente	0	0%	3	15%	17	85%	20
Anticipeergemeente	43	33%	33	25%	56	42%	132
Totaal	43	28%	36	24%	73	48%	152

Tabel 5.2 – Kruistabel gemeente/strategie inclusief percentages – Bron: Bosma 2011

Na uitvoering van de Chi-kwadraat homogeniteitstoets is de nulhypothese verworpen. Waardoor gesteld kan worden dat krimp- en anticipeergemeenten niet in dezelfde mate verdeeld zijn, over de te volgen strategie ten behoeve van de aanpak van demografische krimp.

Conclusie

Om deelvraag 2 te beantwoorden kan geconcludeerd worden dat vooral de eerder aangewezen krimp gemeenten, duidelijk de keuze gemaakt hebben om demografische krimp te begeleiden. Anticipeergemeenten zijn behoorlijk verdeeld over de te volgen strategie. Met 42% is minder dan de helft er van overtuigd dat krimp begeleid dient te worden. De in 4.1.3 gestelde hypothese: '*Gemeenten in anticipeerregio's zijn de lopende gemeenteraadperiode terughoudend in het ondernemen van actie, ten aanzien van acceptatie van demografische krimp*' kan behouden worden, aangezien 58% van de anticipeergemeenten niks doet of krimp bestrijdt. Anticipeergemeenten volgen daarmee op dit moment nog niet de trend welke door de krimp gemeenten is ingezet.

5.1.3 Deelvraag 3

Welke keuzes worden door gemeenten gemaakt als het gaat om nieuwbouw, sloop of in stand houding van maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed? En volgen de anticipeergemeenten de trend, welke door krimpgemeenten is ingezet?

Input theoretisch kader

Uit meerdere, in het theoretisch kader onderzochte, rapporten en onderzoeken komt duidelijk naar voren dat er, vooral op het gebied van maatschappelijke voorzieningen en haar vastgoed, samengewerkt moet worden. In de 'Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte' is het volgens Renooy e.a. (2009) van belang dat er een bovenlokale samenwerking wordt gezocht waarbij een integrale regionale visie de leidraad vormt. Gemeenten binnen een regio zorgen met naastgelegen gemeenten, zorginstellingen, onderwijsinstellingen, verenigingen en private partijen voor het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving. In het interbestuurlijk actieplan 'Krimpen met Kwaliteit' wordt gesteld dat, door goede communicatie en samenwerking, inwoners betrokken raken waardoor het veranderende voorzieningenniveau beter geaccepteerd wordt. Om het niveau van maatschappelijke voorzieningen op peil te kunnen houden, dienen maatschappelijke partijen terecht te kunnen bij een centraal aanspreekpunt op regionaal niveau. In de input vanuit het empirisch onderzoek, wordt nader ingegaan op de gemaakte keuzes van krimp- en anticipeergemeenten ten aanzien van het te voeren bouwbeleid op maatschappelijke voorzieningen.

Input empirisch onderzoek

De bouwbeleidskeuzes welke door krimp- en anticipeergemeenten gemaakt worden, komen in percentages grotendeels met elkaar overeen. Hoewel anticipeergemeenten zich minder bewust zijn van demografische krimp, en nog niet overtuigd lijken van de noodzaak tot begeleiden. Zijn er procentueel slechts hele kleine verschillen zichtbaar, als de uitkomsten vergeleken worden met die van krimpgemeenten.

	Sloop		In stand		In stand + cluster		Nieuwbouw		Nieuwb. + cluster		Totaal
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	
Krimpgemeente	1	5%	5	25%	4	20%	1	5%	9	45%	20
Anticipieergemeente	1	1%	27	20%	30	23%	14	11%	60	45%	132
Totaal	2	1%	32	21%	34	22%	15	10%	69	45%	152

Tabel 5.3 – Kruistabel gemeente/bouwbeleid inclusief percentages – Bron: Bosma 2011

Na uitvoering van de Chi-kwadraat homogeniteitstoets blijkt dat te veel verwachte waarden kleiner zijn dan de minimale waarde van 5. Waar 20% is toegestaan, zijn 37,5% van de verwachte waarden van de bouwbeleidskeuzes ten aanzien van maatschappelijk vastgoed kleiner dan 5. Hierdoor is het helaas niet mogelijk om de nulhypothese van deelvraag 3 statistisch te bevestigen of te verwerpen.

Conclusie

Bij de beantwoording van de derde en laatste deelvraag, valt op dat er tot nu toe weinig maatschappelijk vastgoed gesloopt wordt (totaal 1%). In 43% van de gevallen wordt het maatschappelijke voorzieningenniveau in stand gehouden, en 55% breidt haar niveau zelfs nog uit door nieuwbouw te plegen.

De in 4.1.3 gestelde hypothese: *'Gemeenten van anticipieerregio's maken andere bouwbeleidskeuzes ten opzichte van krimpregio's als het gaat om nieuwbouw, sloop of in stand houding van maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed'* kan zoals gezegd niet statistisch bevestigd of verworpen worden. Ondanks dat is aan de percentages wel duidelijk te zien dat krimp- en anticipieergemeenten niet veel uit elkaar liggen, en dat anticipieergemeenten duidelijk op de goede weg zijn de trend te volgen welke door de krimpgemeenten is ingezet.

5.1.4 Hoofdvraag

Worden landelijk aanbevolen beleidsreacties ten aanzien van demografische krimp door krimp- en anticipieergemeenten uitgevoerd, en is er binnen het voorgenomen beleid in de toekomst nog ruimte voor maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed?

Eindconclusie

Als het gaat om de opvolging van de landelijk aanbevolen beleidsreacties van onder andere het CBS en PBL, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de gemeenten van krimp- en die van anticipeerregio's. Zoals gebleken uit de beantwoording van de voorgaande drie deelvragen, zijn het vooral de drie eerder aangewezen krimpregio's welke deze aanbevolen beleidsreacties bereid zijn uit te voeren. Anticipeerregio's zijn wel op de goede weg, maar er moet op het gebied van krimp en de te volgen strategie nog behoorlijk veel gebeuren.

Ruimte voor maatschappelijke voorzieningen is er in de toekomst wel degelijk. Voorwaarde hiervoor is wel dat er zowel tussen partijen binnen een gemeente, als tussen gemeenten binnen een regio nauw samengewerkt wordt. Clustering van maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed, is daarbij een belangrijke stap in de goede richting.

	Geen Clustering		Wel Clustering		Totaal
	Aantal	%	Aantal	%	
Krimpgemeente	7	35%	13	65%	20
Anticipeergemeente	42	32%	90	68%	132
Totaal	49	32%	103	68%	152

Tabel 5.4 – Kruistabel gemeente/clustering inclusief percentages – Bron: Bosma 2011

Bij het uitvoeren van een statistische toets is de nulhypothese van de uitgevoerde Chi-kwadraat homogeniteitstoets is bevestigd. Waardoor gesteld kan worden dat krimp- en anticipeergemeenten in dezelfde mate verdeeld zijn over de keuzes, om maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed wel of niet te clusteren. 68% van de krimp- en anticipeergemeenten heeft gekozen voor clustering van maatschappelijke voorzieningen en/of het bijbehorende vastgoed. Hiermee volgen de anticipeergemeenten het goede voorbeeld van de krimpgemeenten, waardoor bij verdere voortzetting van dit beleid, ook in de toekomst ruimte is voor deze maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorende vastgoed.

5.2 Aanbevelingen

Demografische krimp is een onomkeerbaar proces. In een groot aantal regio's binnen Nederland is de tijd van groeien voorbij, en is demografische krimp niet of nauwelijks meer weg te denken. Daarnaast is de aanwezigheid van veel

(maatschappelijke) voorzieningen in elke gemeente, dorp of kern, niet langer een vanzelfsprekendheid.

De krimpregio's: Parkstad-Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen zijn duidelijk de juiste weg ingeslagen, als het gaat om de omgang met en het anticiperen op demografische krimp. Gemeenten van de aangewezen anticipeerregio's hebben op dat gebied nog de nodige stappen te maken. Om ook in de anticipeerregio's de benodigde paradigmashift te bewerkstelligen, dienen gemeenten in deze regio's demografische krimp te erkennen en te accepteren. Door de aandacht op demografische krimp te vestigen en het onderwerp prominent op de politieke agenda te plaatsen, kunnen de inwoners van deze desbetreffende anticipeergemeenten bewust worden gemaakt en betrokken raken. Wanneer er dan minder populaire beslissingen genomen moeten worden, zien inwoners de noodzaak in en hebben eerder begrip voor de situatie.

Maatschappelijke voorzieningen zijn nodig om te voorzien in bepaalde behoeftes van de bevolking. Dit betekent niet dat in iedere gemeente, dorp of kern alle maatschappelijke voorzieningen aanwezig hoeven te zijn. De krampachtige gedachte om alle voorzieningen te moeten behouden dient dan ook te worden losgelaten. Hierdoor ontstaat er minder concurrentie tussen gemeenten, of tussen de verschillende voorzieningen binnen gemeenten. Door het niveau van maatschappelijke voorzieningen regionaal te regelen, kan het benodigde voorzieningenniveau beter afgestemd worden op toekomstige demografische krimp en de behoefte.

Met de clustering van maatschappelijke voorzieningen, dient de kwaliteit van deze voorzieningen en het bijbehorende vastgoed naar een hoger plan gebracht te worden. Vastgoed kan worden opgeschaald naar zogenaamde MFC's (multifunctionele centra), wat ten goede komt aan de betaalbaarheid van het totaal aan maatschappelijke voorzieningen en haar vastgoed. Aangezien niet in elke gemeente, dorp of kern een MFC gerealiseerd kan worden, is het van belang dat de bereikbaarheid van een dergelijk MFC gestimuleerd wordt. Door de drempel om de benodigde afstand te overbruggen laag te houden, zijn en blijven maatschappelijke voorzieningen voor iedereen toegankelijk. Uit dit onderzoek blijkt dat inmiddels 68% van de krimp- en anticipeerregio's, bezig is met clustering. Om dit percentage en de efficiëntie van het clusteren van maatschappelijke voorzieningen, inclusief het bijbehorende vastgoed, te verhogen. Dient er per krimp- of anticipeerregio een centraal orgaan gecreëerd te worden. Van hieruit kan dan op een overkoepelend niveau, regionaal op diverse gebieden samengewerkt worden zodat de kwaliteit van de leefomgeving verbeterd en gewaarborgd wordt.

5.3 Vervolgonderzoek

Ondanks de ruime opzet van dit onderzoek, zijn er aanvullend een aantal zaken welke nader onderzoek verdienen. Richtinggevende ideeën voor het doen van nader onderzoek zijn:

'Het Prijskaartje van Demografische Krimp'

Anticiperen op krimp kost waarschijnlijk veel geld, en dat geld is er op dit moment niet. Om een beter inzicht te krijgen in de mogelijke financieringsconstructies. Dient er nader onderzoek te worden gedaan naar de aanwezigheid of te creëren mogelijkheden, om demografische krimp in relatie tot maatschappelijk vastgoed te financieren.

'Crisistijd voor Maatschappelijk Vastgoed'

In deze master thesis is bewust in mindere mate aandacht besteed aan de mogelijke invloed, van de recente economische crisis, op de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed in de toekomst. Naast de gevolgen van demografische krimp, zullen ook de gevolgen van deze crisis een behoorlijke impact hebben. In aanvulling op deze master thesis, dient er onderzoek te worden gedaan naar: De mogelijke invloed van de recente economische crisis, op het investeringsbeleid van gemeenten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed.

LITERATUUR

Boogerd, J.L.M. (2005), *Van Droge Kennis naar Natte Natuur. De interactie tussen Natuurwetenschap en Beleid over Verdroging*, Delft: Eburon.

BZK, VROM, WWI, VNG & IPO (2009), *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling*, Den Haag: Ministeries van BZK, VROM en WWI, VNG & IPO.

Dam, F., F. Verwest & C. de Groot (2008), 'De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp', *Beleid en Maatschappij* 35 (4): 322-329.

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

Derks, W., P. Hovens & L.E.M. Klinkers (2006), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat & VROM-raad.

Dijkstal, H.F. & J.H. Mans (2009a), *Krimp als structureel probleem. Rapportage Topteam Krimp voor Parkstad Limburg*, Dordrecht: Lysias Advies BV.

Dijkstal, H.F. & J.H. Mans (2009b), *Krimp als structureel probleem. Rapportage Topteam Krimp voor Groningen*, Dordrecht: Lysias Advies BV.

Dijkstal, H.F. & J.H. Mans (2009c), *Consequenties van demografische ontwikkelingen in Zeeland. Rapportage Topteam Krimp voor Zeeland*, Dordrecht: Lysias Advies BV.

EZ (2010), *Ondernemend met krimp! Handreiking economische bedrijvigheid bij bevolkingsdaling*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, DG Ondernemen en Innovatie.

Jong, A. de & C. van Duin (2010), *Regionale prognose 2009-2040. Vergrijzing en omslag van groei naar krimp*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Centraal Bureau voor de Statistiek.

Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Harper Collins College. Tweede editie.

Louter, P., P. van Eikeren & Y. Hong Seng (2009), *Bevolkingsafname in Nederland. De gemeentelijke bevolkingsdynamiek in beeld*, Delft: Bureau Louter i.o.v. het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Nederhoed, P. (2010), *Helder rapporteren. Een handleiding voor het opzetten en schrijven van rapporten, scripties, nota's en artikelen*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum. Tiende herziene druk.

Norušis, M.J. (2004), *SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) 12.0. Guide to Data Analysis*, New Jersey: Prentice Hall.

Provincie Groningen (2010), *Kijk op krimp. Provinciaal actieplan bevolkingsdaling*, Groningen: Provincie Groningen.

Raad voor het Landelijk Gebied (2009), *Kansen voor een krimpend platteland. Advies over de gevolgen van bevolkingsdaling voor het platteland*, Utrecht: Raad voor het Landelijk Gebied.

Renooy, P., M. de Groen & J. Klaver (2009), *Verkenning rijksagenda krimp en ruimte*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek i.o.v. het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.

ROB/RFV (2008), *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur/Raad voor Financiële Verhoudingen.

SEV (2010), *Rijksexperimenten bevolkingskrimp. Startnotitie*, Rotterdam: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.

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

VROM, WWI, R&M, BZK, VNG & IPO (2009), *Bevolkingsdaling in cijfers*, Den Haag: Ministeries van VROM, WWI, R&M, BZK, VNG & IPO.

Winsemius, P. (1986), *Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

BIJLAGE

Spreadsheet analyse collegeprogramma's.

Regio	Gemeente	Fase				Strategie			Bouwbeleid					
		1	2	3	4	1	2	3	1	2	3	4	5	
		Signalering Beleidsformulering Oplossing Beheer				Nets / Markt Beemijden Begeleiden			Sloop In stand / huidige In stand / Cluster Nieuw / Enkelvoud Nieuw / Cluster					
Noordoost-Groningen	Appingedam													
	Bellingwedde		X									X		
	Delfzijl													X
	Eemsum											X		
	Loppersum													X
	Menterwolde													X
	Oldambt						X							X
	Pekela											X		
	Stadskanaal													X
	Veendam													X
Parkstad-Limburg	Vlagtwedde											X		
	Brunssum													X
	Heerlen								X					
	Kerkrade													X
	Landgraaf											X		
Zeeuws-Vlaanderen	Onderbanken													X
	Simpeleveld	Geen collegeprogramma online												
De Achterhoek	Voerendaal											X		
	Hulst													X
	Sluis		X											X
Goeree-Overflakkee	Terneuzen											X		
	Aalten		X											X
	Berkelland													X
	Bronckhorst													X
	Doetinchem											X		
	Montferland													X
	Oost Gelre		X											X
	Oude IJsselstreek											X		
	Winterswijk													X
	Het Groene Hart	Dinksland		X									X	
Goedereede												X		
Middelhamis														X
Oostflakkee			X											X
Abcoude		heeft geen collegeprogramma ivm aanstaande fusie												
Alblasserdam			X											X
Alphen aan den Rijn														X
Bergambacht												X		
Bodegraven														X
Boskoop			X											X
Breukelen													X	
Buursum													X	
De Bilt		X											X	
De Ronde Venen													X	
Giessenlanden		X									X			
Gorinchem													X	
Gouda		X											X	
Graafstroom											X			
Hardinxveld-Giessendam		X											X	
Kaag en Braassem													X	
Leerdam											X			
Leiderdorp													X	
Leidschendam-Voorburg		X											X	
Liesveld	heeft geen collegeprogramma ivm aanstaande fusie													
Lisse		X											X	
Loenen													X	
Lopik		X											X	
Maarsse													X	
Montfoort		X									X			
Muiden													X	
Naarden													X	
Nederlek													X	
Nieuwkoop											X			
Nieuw-Lekkerland													X	
Ouder-Amstel		X											X	
Ouderkerk											X			
Oudewater		X											X	
Papendrecht													X	

Vervolg spreadsheet

	Tubbergen	X																	
	Twenterand												X						
	Wierden																		
Voorne-Putten	Bemisse	X																X	
	Brielle	X																X	
	Hellevoetsluis								X										
	Spijkensse																	X	
West-Brabant	Westvoorne												X						
	Aalburg	X																X	
	Alophen-Chaam	X																X	
	Baarle-Nassau	X																X	
	Bergen op Zoom																	X	
	Breda																	X	
	Drimmelen	X																X	
	Etten-Leur	X																X	
	Geertruidenberg	X																X	
	Halderberge																	X	
	Moerdijk	X																X	
	Oosterhout	X																X	
	Roosendaal																	X	
	Rucphen																	X	
	Steenbergen	X																X	
	Tholen																	X	
	Werkendam																	X	
Woensdrecht																	X		
Woudrichem																	X		
Zundert																	X		
West-Friesland	Franekeradeel																	X	
	Harlingen																	X	
	Het Bildt																	X	
	Leeuwarderadeel																	X	
	Menaldumadeel	X																X	
	Niebuurt																	X	
	Wunseradeel																	X	
		50	18	75	0				43	36	73				2	32	34	15	69
		152							152					152					

COLOFON

Auteur

Theo Bosma

In opdracht van

*Rijksuniversiteit Groningen /
Ruimtelijke Wetenschappen*

Uitgever

Bookprintingondemand.com

