

**MET HET OOG OP MORGEN...**

**DELFIJL 2030 REVISITED**

D.L.J.C. van Steeg

**MET HET OOG OP MORGEN...**

# DELFIJL 2030 REVISITED

De actor relatie benadering, met als onderdeel de leefstijlenbenadering, geprojecteerd op de krimpproblematiek in de Nederlandse planningdoctrine.

**Masterthesis Planologie**

**D.L.J.C. van Steeg (s1539760)**

Visserstraat 34 a  
9712 CW Groningen

**Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen**

**Master Planologie**

Postbus 800  
9700 AV Groningen

**Weusthuis & Partners**

Postbus 1040  
9701 BA Groningen

**Begeleider:**

Drs. R. van Vliet

## INHOUDSOPGAVE

|   |        |
|---|--------|
| Inhoudsopgave .....   | - 3 -  |
| Voorwoord .....   | - 5 -  |
| Samenvatting.....   | - 6 -  |
| Inleiding .....   | - 9 -  |
| Hoofdstuk 1 Krimp en de Nederlandse planningdoctrine .....              | - 12 - |
| 1.1 Krimp als context.....  | - 12 - |
| 1.1.1 Het begrip krimp.....   | - 12 - |
| 1.1.2 Oorzaken van krimp .....  | - 13 - |
| 1.1.3 Gevolgen van krimp.....   | - 15 - |
| 1.2 Krimp en de woningmarkt.....  | - 17 - |
| 1.2.1 Nederlandse woningmarkt.....                                      | - 17 - |
| 1.2.2 Gevolgen van krimp voor de woningmarkt .....                      | - 19 - |
| 1.3 De Nederlandse planningdoctrine.....                                | - 20 - |
| 1.3.1 De planningdoctrine .....   | - 21 - |
| 1.3.2 De Nederlandse planningdoctrine.....                              | - 22 - |
| 1.3.3 Planningdoctrine en heuristiek .....                              | - 24 - |
| 1.4 Krimp en de Nederlandse planningdoctrine .....                      | - 25 - |
| Hoofdstuk 2 Actor relatie benadering als oplossing? .....               | - 27 - |
| 2.1 Krimp in Nederland .....  | - 27 - |
| 2.1.1 Krimp van verleden tot heden.....                                 | - 27 - |
| 2.1.2 Krimp in de toekomst .....  | - 28 - |
| 2.2 Krimp en de ruimtelijke ordening in Nederland.....                  | - 32 - |
| 2.2.1 Ruimtelijke ordening in het verleden.....                         | - 32 - |
| 2.2.2 Ruimtelijke ordening in het heden.....                            | - 33 - |
| 2.3 Spanningsveld tussen krimp en de Nederlandse planningdoctrine ..... | - 35 - |
| 2.4 Actor relatie benadering .....                                      | - 36 - |
| 2.4.1 De theorie en praktijk van de ruimtelijke ordening .....          | - 36 - |
| 2.4.2 Van inside-out naar outside-in .....                              | - 36 - |
| 2.4.3 Actor relatie benadering in theorie .....                         | - 38 - |
| 2.4.4 Actor relatie benadering in de praktijk .....                     | - 40 - |
| Hoofdstuk 3 Krimp en Delfzijl .....                                     | - 44 - |

|  |        |
|--|--------|
| 3.1 Krimp in Delfzijl.....                       | - 44 - |
| 3.2 Ruimtelijke ordening in Delfzijl .....       | - 45 - |
| 3.2.1 Ruimtelijke ordening en groei .....        | - 45 - |
| 3.2.2 Ruimtelijke ordening en krimp.....         | - 47 - |
| 3.3 Delfzijl en haar historie.....               | - 50 - |
| 3.3.1 Historie van Delfzijl.....                 | - 50 - |
| 3.3.2 Het karakter van Delfzijl .....            | - 52 - |
| 3.4 Actor relatie benadering voor Delfzijl ..... | - 53 - |
| Conclusie en aanbevelingen .....                 | - 56 - |
| Bronvermelding.....                              | - 59 - |
| Figurenlijst .....                               | - 65 - |
| Bijlage 1   Expertmeeting .....                  | - 66 - |

## VOORWOORD

Dit is een product dat met bloed, zweet en tranen tot stand is gekomen. Een scriptie is tenslotte een afsluiting van een periode en de overgang naar een nieuwe periode, daar mag dan ook energie in worden gestoken. Dit product is de afsluiting van een jaar, waarin ik bij een bedrijf wilde afstuderen om een idee te krijgen van de praktijk en om te zien hoe de geleerde theorie in de praktijk terug te vinden is. Maar vooral om mezelf verder te ontwikkelen en om te kijken of de studie planologie daadwerkelijk is waar ik het werkveld mee wil betreden. Daarmee is een scriptie niet alleen het op papier zetten van woorden die zinnen vormen, maar vooral het papier zetten van de ontwikkeling van de afgelopen jaren. Deze scriptie staat hiermee voor mijn ontwikkeling.

Het bedrijf waar ik driekwart jaar heb rondgelopen is het adviesbureau Weusthuis & Partners, waarvoor ik Coen Weusthuis en Rob van Vliet wil bedanken voor die mogelijkheid. Door een been in de praktijk te zetten, waarbij ik een kijkje in de keuken heb mogen nemen bij de gemeente Delfzijl en de gemeente Appingedam, ben ik op het onderwerp van deze scriptie gekomen, namelijk de bevolkings- en huishoudenskrimp en wat de ruimtelijke gevolgen zijn voor een stad als Delfzijl. Wanneer je door Delfzijl loopt zie je het resultaat van beleid vanaf de jaren vijftig, een plaatje waar niet het succes van beleid vanaf straalt en dat werpt vragen op. Het fascinerende beeld dat Delfzijl levert is voor mij een trigger geweest om bevolkings- en huishoudenskrimp als onderwerp voor mijn scriptie te nemen. Hopelijk is dit niet een standaardscriptie over krimp, maar één die probeert het probleem te doorgronden en omdenken in het beleid te bewerkstelligen. De expertmeeting heeft mij hierbij op het goede spoor helpen zetten en mij op ideeën gebracht, waardoor deze scriptie zijn definitieve invulling heeft gekregen. Hiervoor wil ik Agnes Franzen, Jurriën Veldhuizen, Gert Jan Hagen en Mark Nieuwenbroek bedanken.

Vooraf wil ik René bedanken, die mij een jaar lang heeft willen bijstaan in ups en downs met de scriptie, wanneer ik weer twijfels had of ik wel goed bezig was. Maar vooral omdat hij zorgde dat ik ook ontspande, genoot en mijn ding bleef doen. Ook wil ik mijn ouders bedanken voor de mentale steun door de jaren heen, maar zeker de laatste paar weken, toen ik bij hen de laatste stappen tot voltooiing van mijn scriptie heb gezet.

Groningen augustus 2010,

Daniëlle van Steeg

## SAMENVATTING

Naast krimp als een structureel afnemend totaal aantal inwoners in een gebied, wordt krimp toegespitst op de structurele afname van huishoudens en de wijziging in bevolkings- en huishoudenssamenstelling in een bepaalde regio, met als gevolg onderdruk op de woningmarkt in diezelfde regio en de bijbehorende consequenties voor de ruimtelijke ordening.

De oorzaken van krimp kunnen liggen in sociaal-culturele (emancipatie en individualisering), economische (regionale werkgelegenheid) en politieke ontwikkelingen (ruimtelijke ordeningsbeleid), waarbij er gevolgen zijn voor de woningmarkt, leefomgeving en ruimtegebruik, die een causaal en wederkerig verband hebben.

Het is niet de krimp zelf die in de huidige opgave resulteert, maar het veranderende gedrag van actoren (sociaal-cultureel), ontwikkeling van de welvaart (economisch) en het overheidsbeleid (politiek), kortom de geschetste oorzaken van krimp, die in de huidige opgave resulteren. Vaak versterkt of dempt bevolkingskrimp enkel datgene wat zich al voordoet aan ruimtelijke ontwikkelingen, dus krimp is een soort katalysator en daarmee aanknopingspunt van beleid.

De gevolgen van krimp voor de woningmarkt zijn onder te verdelen in een verandering van kwantitatieve vraag en de kwalitatieve vraag. Krimp is van grote invloed op de woningmarkt wanneer er naast een wijziging in de huishoudenssamenstelling tevens een huishoudensdaling optreedt. Hierdoor ontstaat er op de woningmarkt een vragersmarkt waar de consument het voor het zeggen heeft gekregen, zodat de kwaliteit van de woning en woonomgeving, dus de leefomgeving, van groter belang wordt. Terwijl de leefomgeving door de gewijzigde ruimtevrage, bijvoorbeeld door leegstand, ook onder druk kan komen te staan. Dit is tevens een wederkerige relatie die een transformatieproces kenmerkt. Als gevolg hiervan brengt dit nieuwe vragen voor het invullen van het ruimtelijk ordeningsbeleid met zich mee.

Het analyseren van de planningdoctrine dient om inzicht te verschaffen in de gemaakte beleidskeuzes op het gebied van ruimtelijke ordening en daarmee een basis te verschaffen voor de analyse van het ruimtelijke ordeningsbeleid ten tijde van krimp. De manier waarop het ruimtelijke ordeningsbeleid is vormgegeven en de ruimte in Nederland is ingericht, komt voort uit de planningcultuur, oftewel een wijze van werken volgens een bepaalde denkwijze en traditie. Deze regels en methoden die in de loop der jaren zijn gestabiliseerd in wat Faludi en van der Valk (1994) een '*planning doctrine*' noemen. Het interessante van het analyseren van de term planningdoctrine en wat deze betekent voor Nederland is dat op deze manier duidelijk wordt hoe de Nederlandse planning functioneert in een tijdperk van krimp en hoe de planningdoctrine en krimp elkaar raken. De planningdoctrine stuurt de beleidsvorming en de uitvoering van beleid. Het analyseren van de planningdoctrine dient om inzicht te verschaffen in de gemaakte beleidskeuzes op het gebied van

ruimtelijke ordening en daarmee een basis te verschaffen voor de analyse van het ruimtelijke ordeningsbeleid ten tijde van krimp.

Typend voor de Nederlandse planning is 'growth management'. Het idee van een compleet plan waarin staat welke groei toegestaan wordt en waar deze toegestaan wordt, kan het best worden omschreven door het nader te verklaren aan de hand van de metaforen die kenmerkend zijn voor het ontstaan en volgen van een planningdoctrine. Wanneer naar de Nederlandse planningdoctrine wordt gekeken, gaat het bijvoorbeeld over de metaforen Randstad en Groene Hart die het 'growth management' typeren. Er is een gelaagdheid in de planningdoctrine waar te nemen, waarbij kan worden gesproken van een kern (negatieve heuristiek) en concepten (positieve heuristiek) rond deze kern. Wijzigingen van concepten betekent een versterking van de kern. Een 'doctrinal discourse', oftewel een wijziging in de kern kan plaatsvinden via een revolutie, door middel van het effect dat wijzigingen, anomalie, op de kern hebben. Een revolutie is afhankelijk van het vraagstuk waar een nieuwe oplossing voor dient te worden gevonden, omdat de huidige kern van de planningdoctrine en de omliggende concepten niet het juiste antwoord bieden.

In Nederland is er nog geen sprake van bevolkings- en huishoudenskrimp, ook in de toekomst wordt nog een stijging van het aantal huishoudens verwacht, wegens de individualisering. Op gemeenteniveau is het echter een ander verhaal. Op gemeenteniveau bevinden de krimpende gemeenten qua bevolkingsomvang zich met name in het zuiden, noorden en oosten van het land. De sterkst groeiende gemeenten bevinden zich in de Randstad en in Flevoland. De gebieden waar huishoudensdaling plaatsvindt, zijn tevens de gebieden zijn waar de sterkste krimp plaatsvindt qua bevolkingsomvang. Dit is in Noord-oost Groningen, West-Friesland, Zuid-Limburg en in Zeeland. Wat betreft de ontwikkeling van het aantal huishoudens krijgen Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg te maken met een daling.

In het verleden is er alleen beleid gevoerd op economische krimp, die plaatsvond in de gebieden waar tegenwoordig de bevolkings- en huishoudenskrimp plaatsvindt, namelijk in Noord-oost Groningen en Zuid-Limburg. Het gevoerde beleid is ingegeven door sociaal-maatschappelijke en sociaal-economische motieven. Het beleid dat wordt gevoerd is dus in lijn met de planningdoctrine. Het resulteert in het geval van bevolkings- en huishoudenskrimp in het veelvuldig opnieuw afwegen van sloop en nieuwbouw en het continue bijstellen van de plannen. Hiertegenover staan vele onderzoeken die dienen om generiek beleid te ontwikkelen voor het huidige krimpvraagstuk. Deze onderzoeken zijn veelal vanuit de Rijksoverheid geïnitieerd en hiermee is de krimpproblematiek op de Rijksagenda gekomen. De aanbevelingen die vanuit veelal wetenschappelijk gelieerde instellingen voortkomen, missen echter de aansluiting in de doorwerking van de beleidsplannen.

Door het werken vanuit de planningdoctrine voor het krimpvraagstuk treedt een spanningsveld op, met sociaal maatschappelijke wrijving. Terwijl datzelfde beleid is ingegeven door

sociaal maatschappelijke factoren, waar de actor relatie benadering wellicht een antwoord op heet. De reden waarom post rationale vormen van planning niet zo succesvol zijn geweest als gehoopt, schrijft Boelens (2010) toe aan het ontwikkelen van theorieën binnen het bestaande planningkader georiënteerd op overheidsgecontroleerde planning, oftewel vanuit de huidige planningdoctrine. Om van de planningdoctrine los te komen suggereert Boelens (2010) een nieuwe manier om te komen tot een effectievere aanpak van ruimtelijke ordeningsvraagstukken door middel van een outside-in benadering in plaats van de aangehouden inside-out benadering (denken vanuit het bestaande kader). Waarbij dus vanbuiten de bestaande kaders wordt gekeken. Kern van de zaak bij het in praktijk brengen van de actor relatie benadering, is het aanwijzen van de unieke kenmerken in een gebied, waaruit plannen kunnen worden ontwikkeld om zo de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De beoogde kwaliteit van de leefomgeving kan gevonden worden via het toepassen van de leefstijlenbenadering,

Delfzijl dient als case voor het operationaliseren van de actor relatie benadering en het illustreren van de aanpak.



## **INLEIDING**

### **Aanleiding**

Geluiden van sloop en dan weer stilte, een dichtgetimmerd winkelcentrum, lege huizen, kale vlaktes met in de verte een woontoren zonder een mens te zien. Afgezet tegen vrolijke, zonnige beelden met lachende families en muziekoptochten van dertig jaar geleden. Dit is het krimpende Delfzijl volgens de documentaire 'De zee lacht me toe' (2009) onder regie van Saskia Gubbels.

Het thema bevolkingskrimp (en ook huishoudenskrimp) was voor de eeuwwisseling geen onbekend fenomeen, dan werd gedacht aan de zogenaamde spookdorpen op het platteland in Polen, in het oosten van Duitsland en in Frankrijk. Er werd niet gedacht dat in februari 2008 in regionale en nationale kranten de volgende koppen te lezen zouden zijn: 'Gronings spookdorp van de kaart' (ANP), 'Ganzedijk kan beter gesloopt worden'(DvhN), 'Spookdorp in Groningen moet tegen de vlakte'(AD). De bevolkingskrimp manifesteert zich ook in Nederland. In Nederland werd het thema bevolkingskrimp naar voren gebracht in februari 2006 met het rapport 'Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers' van Wim Derks. In de Nederlandse pers werd aan dit rapport veel aandacht besteed en vanaf dat moment werd krimp op de agenda gezet.

Ook het Rijk heeft het thema krimp opgepakt. Eind 2008 heeft het Rijk een Topteam Krimp ingesteld om de krimp in Parkstad Limburg, Zeeland en Groningen in kaart te brengen en advies uit te brengen over een geschikte aanpak. Deze adviezen zijn onderdeel geworden van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling (2009). Op deze manier komt het besef in Nederland dat naast groei, krimp bestaat en dat daar naar moet worden gehandeld. Dit betekent nog niet dat de omslag in denken van groei naar krimp al is bereikt.

Vanuit mijn werk bij Weusthuis en Partners werd ik betrokken bij het opstellen van een projectenboek voor Appingedam en Delfzijl en daarmee geconfronteerd met de ingrijpende herstructureringsopgave waar Delfzijl voor staat. Deze ervaring is het startpunt geworden van een scriptie waarin een zoektocht wordt ondernomen naar een mogelijkheid tot het doorbreken van de neerwaartse spiraal op de woningmarkt veroorzaakt door bevolkings- en huishoudenskrimp.

### **Probleemstelling**

Het beleid gericht op bevolkings- en huishoudenskrimp is veelal weinig succesvol geweest, vooral omdat het krimpvraagstuk andere problemen met zich mee brengt en hierdoor om andere antwoorden vraagt dan het groeivraagstuk. Er dient daarom een aanpak te worden ontwikkeld die wel een antwoord kan bieden voor het krimpvraagstuk.

## **Doelstelling**

Een aanpak voor bevolkings- en huishoudenskrimp vinden, waardoor de neerwaartse spiraal op de woningmarkt kan worden doorbroken om zo een bijdrage te leveren aan het proces van omgaan met de bevolkings- en huishoudenskrimp door het bij elkaar brengen van theorie en praktijk.

## **Vraagstelling**

*Is de praktijk van de Nederlandse ruimtelijke ordening in staat een antwoord te geven op bevolkings- en huishoudenskrimp; zo nee welke aanpak geeft mogelijk een antwoord op het doorbreken van de neerwaartse spiraal op de woningmarkt veroorzaakt bevolkings- en huishoudenskrimp; zo ja waar wordt die aanpak door gekenmerkt en hoe is die in te zetten?*

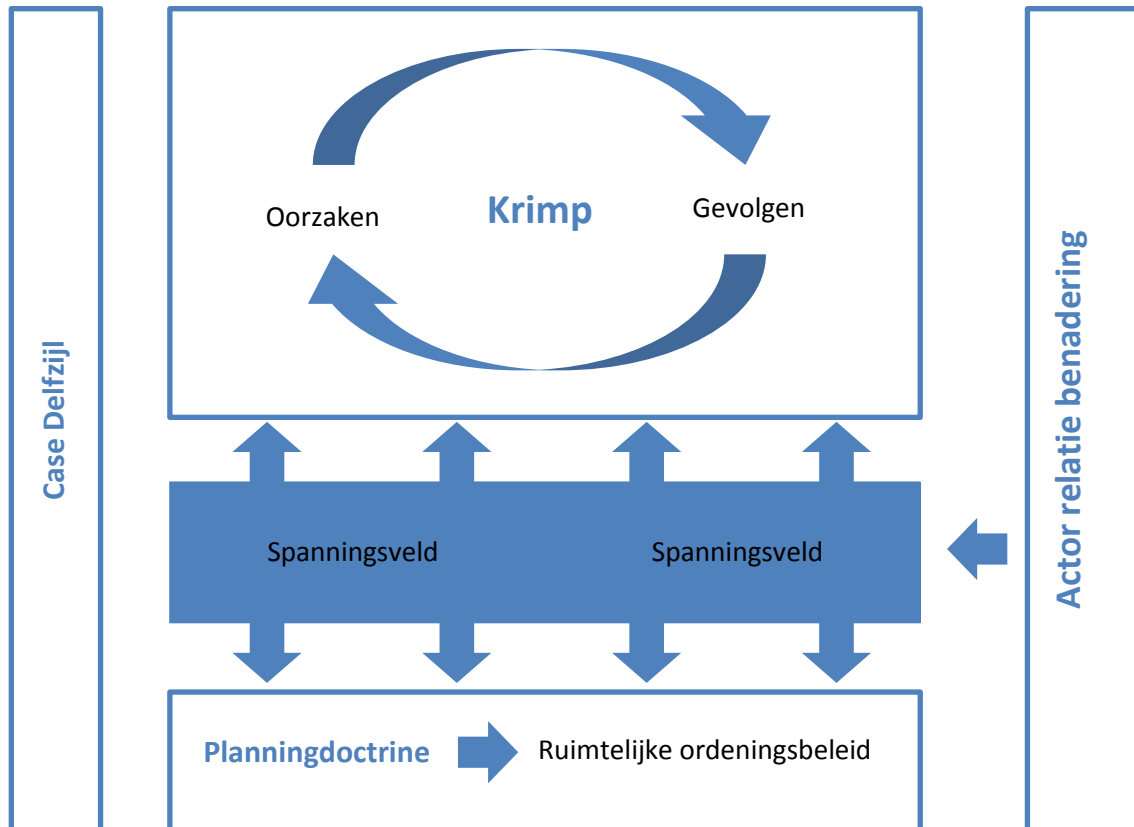
De vraagstelling die in deze scriptie nader onderzocht wordt betreft krimp, in het bijzonder bevolkings- en huishoudenskrimp, als samengesteld verschijnsel. Deze vorm van krimp heeft invloed op de woningmarkt door verminderde vraag en daarmee ook op de ruimtevrage en wel op zodanige wijze dat dit consequenties heeft voor de leefomgeving die daardoor negatief wordt beïnvloed. Dat dit op haar beurt weer leidt tot vraaguitval op de woningmarkt is een belangrijke reden om hier beleid op te gaan voeren. Dit beleid is gericht op het doorbreken van deze negatieve spiraal. In de praktijk blijkt dat men moeite heeft dit beleid op de rails te krijgen en zeker voor wat betreft haar effectiviteit. Dit gaf aanleiding het verschijnsel krimp nader te duiden, haar oorzaken te achterhalen, het beleid nader te analyseren en de effecten dan wel tekortkomingen daarvan in beeld te brengen. In de volgende hoofdstukken zal eerst het verschijnsel krimp uiteengezet worden, de link met de woningmarkt worden gelegd en tevens het ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland besproken, om vervolgens beiden met elkaar te confronteren.

Tijdens het ingestelde onderzoek ben ik gaandeweg theorieën en interpretatiekaders tegen gekomen die verklaringskracht hebben met betrekking tot ineffectiviteit van het beleid met betrekking tot krimp. Hierbij ben ik tevens nieuwe benaderingen voor ruimtelijke planningsvraagstukken tegengekomen die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan een beleidsomslag om wel tot een effectieve aanpak van het krimpvraagstuk te komen. Waarbij het houden van een expertmeeting heeft gezorgd voor een verdere verduidelijking en bevestiging van de richting waarin het onderzoek is gegaan. Hierbij is de expertmeeting een spiegel geweest waartegen de bevindingen vanuit de literatuur konden worden geprojecteerd en ideeën verder konden worden uitgewerkt.

De analyse van het ruimtelijke ordeningsbeleid is hiermee geëvolueerd tot het inzetten van de zogenaamde planningdoctrine. Dit heeft verder een link met de actor relatie benadering

opgeleverd. Hierbij kan de leefstijlenbenadering als concept binnen de actor relatie benadering worden ingezet. Een welhaast spreekwoordelijke voorbeeldgemeente van krimp en het beleid daarop is de gemeente Delfzijl, vandaar dat deze gemeente in het laatste hoofdstuk als case aan de orde wordt gesteld voor de bevindingen. De inzichten betreffende de Nederlandse planningdoctrine en de actor relatie benadering hebben tot aanbevelingen geleid over de aanpak in Delfzijl. Het bovenstaande resulteert in het conceptueel model.

**Figuur 1 Conceptueel model**



Bron: Daniëlle van Steeg

In de volgende hoofdstukken zal dit conceptueel model worden uitgewerkt in een betoog dat een zoektocht vormt waarbij zicht wordt geboden op een effectieve aanpak voor de bevolkings- en huishoudenskrimp, specifiek geprojecteerd op Delfzijl.

## HOOFDSTUK 1

## KRIMP EN DE NEDERLANDSE PLANNINGDOCTRINE

Dit hoofdstuk begint met het schetsen van wat bevolkings- en huishoudenskrimp is en wat de oorzaken en gevolgen hiervan zijn. De gevolgen van bevolkings- en huishoudenskrimp werken via de woningmarkt door in de kwaliteit van de leefomgeving. Hoe met de gevolgen van het krimpvraagstuk door het inzetten van het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt omgegaan, is afhankelijk van de heersende planningcultuur, oftewel de planningdoctrine die in paragraaf 1.3 wordt behandeld. Uiteindelijk wordt de vraag gesteld of de praktijk van de Nederlandse ruimtelijke ordening een antwoord kan geven op de problematiek die het krimpvraagstuk voor de kwaliteit van de leefomgeving met zich meebrengt.

### 1.1 KRIMP ALS CONTEXT

Bij een scriptie over krimp dient eerst een overzicht te worden geschetst van wat krimp is, waardoor het zich manifesteert en wat het effect is op de woningmarkt en daarmee op de ruimtelijke ordening. Deze scriptie spitst zich toe op de effecten van krimp op de woningmarkt en hoe hiermee de effectiviteit van het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt beïnvloed in de context van krimp. De achtergronden en kenmerken van de ontwikkelingen over krimp zijn hierbij minstens zo belangrijk als het feit dat er krimp optreedt. Want inzicht in en anticipatie op deze kenmerken en achtergronden bepalen grotendeels het succes van het ruimtelijke ordeningsbeleid gericht op krimp (Hartog 2005). Hieronder zal daarom naast een begripsbepaling van krimp ook een helder beeld worden geschetst van de oorzaken van krimp en een beknopte uiteenzetting hoe deze doorwerken in ruimtelijke gevolgen.

#### 1.1.1 Het begrip krimp

Krimp is een containerbegrip, wat als kernwoord 'afnemen' kent volgens het Van Dale woordenboek. Het gevaar van een containerbegrip is dat er onduidelijkheid ontstaat over wat krimp is en dus wat de gevolgen zijn. Krimp wordt beschouwd als demografische krimp, waarbij krimp in beginsel een structureel afnemend totaal aantal inwoners in een gebied is, oftewel bevolkingsdaling. Een afnemend bevolkingsaantal kan worden teruggevoerd naar een dalend geboortecijfer, een oplopend sterftcijfer en/of een negatief migratiesaldo. De hierboven geschetste omschrijving van krimp hoeft echter geen ruimtelijke gevolgen te hebben zoals woningleegstand. Van Dam e.a. (2006, p. 21) schetsen hiervan een helder voorbeeld om het bovenstaande te illustreren; *'De daling van het aantal inwoners in een stad of regio kan het resultaat zijn van huishoudensverduunning en behoeft dan ook geen afname van het aantal huishoudens in te houden. In termen van ruimtelijke gevolgen leidt bevolkingsafname dus niet noodzakelijk tot woningleegstand. Wel kan een dergelijke*

*bevolkingsafname mede het gevolg zijn van selectieve migratie, zoals instroom van een- en tweepersoonshuishoudens en een uitstroom van gezinnen, huishoudens met een hoger inkomen, of autochtonen ('witte vlucht'). En deze kunnen wel degelijk bepaalde ruimtelijke effecten hebben en specifieke ruimtelijke vraagstukken genereren.'* Krimp kan dus niet alleen worden uitgedrukt in kwantitatieve termen van bevolkingsdaling, maar ook in een structurele daling van huishoudens die van grotere invloed op het ruimtegebruik is. Ook het uitdrukken van krimp in kwalitatieve termen van bevolkingssamenstelling en huishoudenssamenstelling is van grote invloed op de gevolgen voor de ruimte. Bij wijzigingen in de samenstelling van de bevolking wordt gesproken over ontgroening, vergrijzing en verkleuring, wijziging in huishoudenssamenstelling kan zijn in de omvang, levensfase en inkomen (van Dam e.a. 2006). De vorm van demografische krimp waar deze scriptie over gaat is wanneer de bevolkingsafname leidt tot een daling van huishoudens mogelijk in combinatie met een wijziging van de bevolkingssamenstelling dan wel de huishoudenssamenstelling wat onderdruk op de woningmarkt tot gevolg heeft. Deze vorm van demografische krimp kan een stagnerende dynamiek in de woningmarkt betekenen, zoals in de case Delfzijl verder zal worden behandeld in hoofdstuk drie. Een belangrijk aspect om mee te nemen in de begripsbepaling van krimp is het regionale karakter. De bevolkingsdaling en huishoudensdaling net zoals wijzigingen in bevolkingssamenstelling en huishoudenssamenstelling kenmerken zich door een sterk regionaal en ook lokaal karakter. Dit heeft te maken met de oorzaken van krimp die in paragraaf 1.1.2 aan bod komen.

Kortom naast het definiëren van krimp als een structureel afnemend totaal aantal inwoners in gebied, wordt krimp hier toegespitst op de structurele afname van huishoudens en de wijziging in bevolkings- en huishoudenssamenstelling in een bepaalde regio met als gevolg onderdruk op de woningmarkt in diezelfde regio en de bijbehorende consequenties voor de ruimtelijke ordening.

### **1.1.2 Oorzaken van krimp**

Bevolkingskrimp ontstaat en wordt beïnvloed door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die elkaar onderling beïnvloeden. Maatschappelijke ontwikkelingen manifesteren zich vaak tegelijkertijd en versterken of compenseren elkaar, tevens zijn deze ontwikkelingen veelal regionaal of zelfs lokaal en complex van aard en daarom is het van belang om hier een overzicht van te geven om grip op bevolkingskrimp te krijgen. De hierboven genoemde maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden gezien als de oorzaken van krimp. De oorzaken van krimp worden door van Dam e.a. (2006) ingedeeld in drie categorieën;

1. sociaal-culturele ontwikkelingen
2. economische ontwikkelingen
3. planologische ontwikkelingen (politieke ontwikkelingen)

Bij planologische ontwikkelingen gaat het over het ruimtelijke ordeningsbeleid, het overheidsbeleid, omdat de overheid de bedenker en uitvoerder van ruimtelijke ordeningsbeleid is. Het beleid is vooral een afspiegeling van het politieke tijdsbeeld en daarmee resulteren de politieke ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsbeleid. De ontwikkelingen in de politiek kunnen dus als oorzaak van krimp worden bestempeld. Daarom zal er worden gesproken over politieke ontwikkelingen in plaats van planologische ontwikkelingen.

Onder sociaal- culturele ontwikkelingen (1) wordt de emancipatie van de vrouw en individualisering vanaf de jaren zestig en zeventig verstaan. Dit leidt tot een afgenomen vruchtbaarheidscijfer, met als gevolg op de lange termijn ontgroening en vergrijzing van de samenleving. Deze sociaal-culturele ontwikkelingen zijn vooral van invloed op de natuurlijke aanwas van de bevolking (Van Dam e.a. 2006). Door de individualisering in de samenleving in combinatie met gegroeide mobiliteit en de opkomst van technologische uitvindingen als het Internet en de mobiele telefoon hebben mensen meer en meer de keus om eigen prioriteiten te stellen en hierdoor zich te identificeren met gelijkgestemden. Op ruimtelijk gezien verschillende locaties. Dit heeft tot gevolg *'[that] what is disappearing is not so much communal life itself, but rather a simple form of communal life, in a single location and in clear relationships...In socio-geographical terms, what is disappearing is especially the situation where social settings largely overlap one another in space'* (Boelens 2009, p. 25) Dit resulteert in clusters van netwerken die het sociale landschap bepalen en hierdoor van invloed zijn op migratie (Boelens 2009.)

Op het gebied van economische ontwikkelingen (2), zijn met name op regionaal economisch niveau economie en demografie innig met elkaar verbonden. Er is een duidelijke samenhang tussen ruimtelijke bevolkingsveranderingen en economische ontwikkeling. Van Dam e.a. (2006) geven in Krimp en Ruimte een uiteenzetting over de lopende discussie tussen 'jobs follow people' (economie volgt demografie) en 'people follow jobs' (demografie volgt economie). *'Volgen mensen nieuw gecreëerde banen (people follow jobs) of trekt bedrijvigheid toe naar regio's waar de bevolking toeneemt (jobs follow people)? Dit kip-of-ei-vraagstuk staat sinds enkele decennia centraal in regionaal-economisch onderzoek'* (Van Dam e.a. 2006, p. 26). Demografische krimp kan het gevolg zijn van arbeidsmigratie. Door een dalende economische activiteit kan de werkgelegenheid afnemen en kan er vervolgens arbeidsmigratie ontstaan naar regio's waar wel voldoende werk te vinden is. In veel gevallen is dit zelfs één van de oorzaken dat regionale demografische krimp ontstaat (Oswalt 2005). Deze redenering leidt tot de stelling 'people follow jobs'. Anderzijds zijn er ook diverse onderzoeken die erop wijzen dat de economie de demografie volgt. In steden of regio's waar de bevolking daalt, kan het volume aan consumentenuitgaven afnemen. Er zijn eenvoudigweg minder mensen die boodschappen doen (Derks e.a. 2006). Minder consumentenbestedingen kunnen leiden tot een afnemende economische groei en een afnemende groei kan leiden tot minder investeringen

en minder werkgelegenheid. Zoals blijkt is de samenhang tussen economie en demografie zeer complex. Waarschijnlijk bestaat er een wederkerige relatie tussen demografie en economie die eventueel kan uitmonden in een neerwaartse spiraal met als resultaat regionale krimp (Van Dam e.a. 2006). Kortom economische ontwikkelingen zijn niet alleen van invloed op migratie maar ook van invloed op de natuurlijke aanwas van de bevolking. Voor de relatie tussen economie en demografie op macro niveau kan worden gesteld dat de economische conjunctuur van invloed is op het geboortecijfer, namelijk minder geboorten tijdens een laagconjunctuur (Latten & De Jong 2005) en het migratiecijfer, namelijk een toename van immigratie tijdens een hoogconjunctuur (De Beer 2004).

Politieke ontwikkelingen (3) op het gebied van de woningmarkt vertaalt zich in het ruimtelijke ordeningsbeleid van de Rijksoverheid, dat van grote invloed is geweest op de woningbouwontwikkeling en daarmee op de groei en krimp van gemeenten. Vooral tot en met het instellen van de Vierde Nota extra (Ministerie van VROM 1993). Voorbeelden zijn de ontwikkeling van Flevoland en het groeikernenbeleid. Hierdoor ontstaan op regionale schaal verschillen. Het ruimtelijk beleid op verschillende schaalniveaus is als geheel van invloed op de spreiding van mensen zo ook het beleid ten aanzien van relocatie van publieke bedrijven, zoals de PTT naar Groningen (Van Dam e.a. 2006). Deze politieke ontwikkelingen zijn hiermee van invloed op migratie.

De geschetste oorzaken van krimp hebben een wederkerige relatie met elkaar en resulteren in transformatieprocessen die leiden tot krimp. Zowel door Oswalt (2005) als Knol (2006) worden in de twintigste eeuw vier van deze transformatieprocessen onderscheiden, namelijk;

- de-industrialisatie in de jaren dertig
- urbanisatie en suburbanisatie
- post socialistische transformatie eind jaren tachtig
- ontgroening en vergrijzing vanaf eind jaren negentig

Deze processen zijn tevens te herkennen in de case Delfzijl, waar in hoofdstuk drie meer aandacht aan wordt besteed. Dit maakt ook duidelijk dat krimp geen nieuw verschijnsel is in Nederland. Om de huidige impact van krimp te begrijpen dient tevens te worden gekeken naar de gevolgen.

### **1.1.3 Gevolgen van krimp**

Over de ruimtelijke gevolgen van krimp en de hieraan verbonden consequenties op verschillende schaalniveaus bestaat discussie. Zo uit Born (2009) kritiek op Van Dam, De Groot en Verwest (2006), namelijk dat de consequenties voor voorzieningen, bestuur en ruimtegebruik *'ingrijpend zijn op lokaal niveau en om forse aanpassingen in beleid, visie en financiële aansturing van de lokale overheid [vraagt] die de drie auteurs over het hoofd hebben gezien'* (Born 2009, p. 23). In Van Dam e.a. (2006) worden de ingrijpende consequenties op lokaal niveau ontkend. Terwijl Born (2009, p.

24) van mening is *'dat voor het overeind houden van voorzieningenniveau, het kiezen voor de juiste bestuursvorm en het op een goede manier plannen van de ruimte cruciaal is om op krimp te anticiperen'*. Deze discussie is van invloed op de ruimtelijke gevolgen waar het hier om gaat, namelijk de gevolgen voor de woningmarkt en consequenties daarvan voor de ruimtelijke ordening waar in de volgende paragraaf verder op in zal worden gegaan. Wat hier nog kan worden gezegd is dat de gevolgen voor de woningmarkt van invloed zijn op en worden beïnvloed door de overige ruimtelijke gevolgen. De ruimtelijke gevolgen zijn door van Dam e.a. (2006) ingedeeld in gevolgen voor de;

- woningmarkt,
- ruimtevraag,
- leefomgeving,
- ruimtegebruik,
- voorzieningen,
- mobiliteit,
- regionale economie,
- milieu,
- ruimtelijk bestuur

De hier gehanteerde indeling is een indeling in nogal verschillende dimensies. Deze dimensies hebben voor een deel een causaal verband (gewijzigde vraag op de woningmarkt leidt tot een andere ruimtevraag die een effect heeft op de leefomgeving), zijn voor een deel ook wederkerig (gewijzigde leefomgeving heeft gevolgen voor de woningmarkt) en zijn voor een deel institutioneel van karakter, bijvoorbeeld ruimtelijk bestuur. Voor de probleemstelling zijn in ieder geval de ruimtelijke gevolgen voor de woningmarkt, ruimtevraag en leefomgeving van belang. De andere aspecten zoals die betreffende regionale economie (werkgelegenheid) en ruimtelijk bestuur (politiek) komen in de context van dit betoog eveneens aan de orde.

Net zoals bij de oorzaken van krimp, geldt dus ook voor de gevolgen en hiermee de consequenties van krimp dat deze zich vaak tegelijkertijd manifesteren en elkaar versterken of compenseren. Zo kan krimp van de bevolking en huishoudens in omvang en samenstelling leiden tot een ontspannen woningmarkt met lagere woningprijzen en leegstand in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad, maar ook tot een verminderd draagvlak voor voorzieningen waardoor deze verdwijnen en de fysieke en sociale kwaliteiten van de leefomgeving achteruitgaat. Ook zijn er positieve gevolgen te benoemen, namelijk het stijgen van de ruimte per inwoner voor wonen, werken en recreëren door daling van de bevolking, waardoor de kwaliteit van de leefomgeving hoger kan worden (Van Dam e.a. 2006). Van Dam e.a. (2006) voegen nog toe dat het niet de krimp zelf is die in de huidige opgave resulteert, maar dat het veranderende gedrag van actoren (sociaal-cultureel



(1)), ontwikkeling van de welvaart (economisch (2)) en het overheidsbeleid (politiek (3)), kortom de geschetste oorzaken van krimp, in de huidige opgave resulteren. Vaak versterkt of dempt bevolkingskrimp enkel datgene wat zich al voordoet aan ruimtelijke ontwikkelingen, dus krimp is een soort katalysator en daarmee aanknopingspunt van beleid.

Het is een wederkerige relatie tussen sociaal-culturele, economische en politieke ontwikkelingen die van groei uiteindelijk tot krimp hebben geleid en hiermee tot ingrijpende ruimtelijke consequenties op lokale en regionale schaal. Er kan worden gesproken over het ontstaan van een nieuwe context door de gevolgen die ontwikkelingen in de samenleving met zich mee hebben gebracht. Deze nieuwe context schept nieuwe voorwaarden voor de ruimtelijke ordening van Nederland waar in hoofdstuk twee verder op in zal worden gegaan net zoals op de regionale verschillen en oorzaken van krimp.

## **1.2 KRIMP EN DE WONINGMARKT**

Om het ruimtelijk ordeningsbeleid met betrekking tot krimp en de invloed op de woningmarkt te kunnen plaatsen zal in deze paragraaf een overzicht worden gegeven van de Nederlandse woningmarkt en waarom deze markt complex is. Waarna de gevolgen van krimp voor de woningmarkt worden beschreven.

### **1.2.1 Nederlandse woningmarkt**

De woningmarkt is een plaats waar vraag en aanbod elkaar ontmoeten (Nieuwenbroek 2005). Op deze markt zijn producten, vragers en aanbieders en vinden transacties plaats. De vraag naar woningen zowel kwantitatief (omvang van de vraag) als kwalitatief (soort vraag) wordt bepaald door huishoudensontwikkeling, inkomensontwikkeling, woonlastenontwikkeling en het consumentenvertrouwen (Van Gool e.a. 2001). In theorie functioneert de woningmarkt als alle andere markten. Toch zit de woningmarkt complexer in elkaar. In tegenstelling tot andere markten is het lastig om een perfecte afstemming tussen vraag en aanbod te realiseren. Niet alleen neemt het vergroten van het aanbod een lange tijd in beslag, waardoor er geen snelle aanpassing aan de vraag kan plaats vinden. Tevens kan het aanbod niet verplaatst worden naar de plek waar vraag voorkomt, dit vanwege de plaatsgebondenheid van het vastgoedobject. Dit komt omdat er in Nederland kan worden gesproken van een voorraadmarkt (Priemus 2000). Ook zijn er factoren aan te wijzen die het aanbod beïnvloeden zoals beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, regionale aspecten als beschikbaarheid bouwlocaties, grond- en bouwkosten en economische- en renteontwikkeling (Van Gool e.a. 2001).

Het bovenstaande resulteert in een Nederlandse woningmarkt die niet efficiënt functioneert, oftewel er is sprake van een imperfecte markt. Er zijn vijf kenmerken te benoemen die de woningmarkt fundamenteel doen verschillen van alle andere markten (Spit & Zoete 2005):

- De fysieke binding van het object aan één locatie
- Het duurzame karakter van het object
- De heterogeniteit van het object
- De functionele mogelijkheden van het object
- De prijs van het object

Door de vijf kenmerken kan er eigenlijk niet worden gesproken over de Nederlandse woningmarkt, omdat deze uit een aantal deelmarkten is opgebouwd (Nieuwenbroek 2005). Zo kan er een onderscheid worden gemaakt in woonvorm, grootte en prijs (Glerum 2009). Ook kan er een onderscheid worden gemaakt in een huizenmarkt (overdracht eigendomsrechten) en een woondienstenmarkt (overdracht gebruiksrechten) (Priemus 1983).

Tevens is de woningmarkt sterk regionaal verdeeld, waardoor er een groot onderscheid tussen regio's te herkennen is op basis van de mate van verstedelijking en bevolkingsdichtheid, hierdoor kan er worden gesproken van regionale segmentatie (Glerum 2009). Daarnaast wordt de woningmarkt ook beïnvloed door overheidsingrijpen.

Het ingrijpen van de overheid op de woningmarkt is begonnen in de tweede helft van de negentiende eeuw en heeft daarmee geleid tot de Woningwet van 1901. Overheidsinterventies hebben niet zozeer te maken met het niet efficiënt functioneren van de woningmarkt, maar meer met het maatschappelijke belang van wonen, dat tevens is vastgelegd in de grondwet als primaire levensbehoefte (Glerum 2009). Door de sterke mate van overheidsregulering wordt de imperfecte markt echter wel versterkt. Zo heeft de overheid op het gebied van de koopwoningmarkt onder andere de hypotheekrenteaftrek in het leven geroepen om eigenwoningbezit onder starters te stimuleren. Anderzijds is er in Nederland sprake van overdrachtsbelasting waardoor doorstroming in de markt afgeremd wordt. Ook op de huurwoningmarkt is er sprake van overheidsregulering door de huurmarkt onder te verdelen in de huursector onder en boven de grens van huurtoeslag. Ook is er een liberalisatiegrens voor huurwoningen toegepast, onder deze grens mogen de huurprijzen jaarlijks niet verder stijgen dan de inflatie en is het huurwoningwaarderingstelsel van toepassing. Boven de liberalisatiegrens geldt er geen huurwoningwaarderingstelsel en mogen de huren wel sterker stijgen dan de inflatie (Senden 2009).

### **1.2.2 Gevolgen van krimp voor de woningmarkt**

Krimp gedefinieerd in termen van bevolkingsdaling hoeft geen grote impact te hebben op de woningmarkt zoals in paragraaf 1.1.1 is beschreven, maar er is op lokale en regionale schaal zoals in Parkstad Limburg en de Eemsdelta sprake van een sterk stijgend aantal leegstaande en te koop staande woningen. Dit komt omdat er naast bevolkingsdaling tevens sprake is van huishoudensdaling, huishoudens vormen immers de vraagzijde op de woningmarkt. De daling van de bevolking en huishoudens in combinatie met een gewijzigde samenstelling van de bevolking en huishoudens, door verdunning en selectieve migratie, resulteert niet alleen in een sterk dalende vraag naar woningen, maar ook een gewijzigde vraag naar het soort woning en de bijbehorende woonomgeving (Verwest e.a. 2008). Vooral de gewijzigde samenstelling van huishoudens zorgt bij de beschreven imperfectie van de woningmarkt voor een ingrijpende herontwikkelingsopgave, omdat het een wijziging van de kwalitatieve woningvraag oplevert. Zoals hierboven is geschetst is het voor de woningmarkt nauwelijks relevant of de bevolking op korte termijn afneemt. Van belang zijn de ontwikkelingen in het aantal en de samenstelling van huishoudens (Van Dam e.a. 2006).

Uit het bovenstaande blijkt dat bij de gevolgen van krimp voor de woningmarkt een onderverdeling kan worden gemaakt tussen de verandering in de kwantitatieve vraag en de kwalitatieve vraag. Aangezien de imperfecte woningmarkt bij afnemende vraag verandert van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt, is er een verschuiving merkbaar van kwantiteit naar kwaliteit (Van Dam e.a. 2006). Hierbij krijgt de consument meer zeggenschap aangezien er keuzes kunnen worden gemaakt, omdat er sprake is van een ontspannen woningmarkt. Hierdoor zal niet alleen kritischer worden gekeken naar de woning, maar zeker ook naar de woonomgeving. In een situatie van een wijziging van de huishoudenssamenstelling, vooral een ontgroening en vergrijzing, wijzigt de vraag naar het woningtype en tevens de woonomgeving (Verwest e.a. 2008). Aangezien de Nederlandse woningmarkt een voorraadmarkt is leidt deze wijziging tot overschot en/ of tekorten van bepaalde woningtypen en de bijbehorende wenselijke woonomgeving. Door de maatschappelijke ontwikkelingen zijn de woonvoorkeuren aan verandering onderhevig, wat het ingrijpen in de woningmarkt en daarmee het vormen van ruimtelijk orderingsbeleid gecompliceerder maakt.

In een situatie van huishoudensdaling is er sprake van een kleinere woningvraag die vooral ten gunste is van de woningzoekenden oftewel de vragers, omdat er meer keuzevrijheid is om woonwensen te realiseren. Ook is er sprake van het dalen van de huizenprijs als gevolg van overaanbod. De aanbieders ondervinden echter nadelen van de huishoudensdaling aangezien er afzetproblemen zijn op de woningmarkt. Dit resulteert in een daling van de huurinkomsten op de woondienstenmarkt en een daling van de verkoopprijs op de huizenmarkt. De leegstand

manifesteert zich veelal in het laagste segment van de koop- en huursector doordat deze kwalitatief slechter zijn en er weinig vraag naar is in een ontspannen woningmarkt. Dit kan tevens leiden tot probleemwijken door een concentratie van dezelfde huishoudens veelal met een laag inkomen, veelal zijn dit de kansarmen (Verwest e.a. 2008).

Krimp is dus van grote invloed op de woningmarkt wanneer er naast een wijziging in de huishoudenssamenstelling tevens een huishoudensdaling optreedt. Hierdoor ontstaat er een vragersmarkt waar de consument het voor het zeggen heeft gekregen, zodat de kwaliteit van de woning en woonomgeving, dus de leefomgeving, van groter belang wordt. Terwijl de leefomgeving door de gewijzigde ruimtevraag, bijvoorbeeld door leegstand, ook onder druk kan komen te staan. Dit is tevens een wederkerige relatie die een transformatieproces kenmerkt. Als gevolg hiervan brengt dit nieuwe vragen voor het invullen van het ruimtelijk ordeningsbeleid met zich mee.

### **1.3 DE NEDERLANDSE PLANNINGDOCTRINE**

De vorige paragraaf is geëindigd met de nieuwe voorwaarden die krimp stelt aan de ruimtelijke ordening in Nederland. De vraag is hoe het ruimtelijke ordeningsbeleid daarop een antwoord kan geven. De manier waarop het ruimtelijke ordeningsbeleid is vormgegeven en de ruimte in Nederland is ingericht komt voort uit de planningcultuur, oftewel een wijze van werken volgens een bepaalde denkwijze en traditie. Een planningcultuur wordt door Faludi (2005, p. 285-286) gedefinieerd als *'the collective ethos and dominant attitudes of planners regarding the appropriate role of the state, market forces, and civil society in influencing social outcomes'*. De Nederlandse planningcultuur kent twee lagen;

1. enerzijds de trendmatigheid die onderhevig is aan continue verandering.
2. anderzijds kent de Nederlandse planningcultuur regels en methoden

Deze regels en methoden die in de loop der jaren zijn gestabiliseerd in wat Faludi en van der Valk (1994) een *'planning doctrine'* noemen. Uit een planningcultuur kan een planningdoctrine voortkomen. Nu is de vraag waarom een planningdoctrine interessant is in een scriptie over krimp.

Het interessante van het analyseren van de term planningdoctrine en wat deze betekent voor Nederland is dat op deze manier duidelijk wordt hoe de Nederlandse planning functioneert in een tijdperk van krimp en hoe de planningdoctrine en krimp elkaar raken. De planningdoctrine stuurt de beleidsvorming en de uitvoering van beleid. Om te begrijpen waarom planning voor krimp succesvol of onsuccesvol is, dient daarom eerst een inzicht te ontstaan in hoe er in Nederland wordt gedacht met betrekking tot de ruimtelijke ordening.

### 1.3.1 De planningdoctrine

Het gebruik van het idee van een planningdoctrine, vooral bediscussieerd in de laatste jaren in relatie tot nationale planning, kan behulpzaam zijn om de geschiedenis van het plannen in Nederland te verklaren en te begrijpen hoe tot beleidsmatige keuzes wordt gekomen (Coop & Thomas 2007). Allereerst zal de vraag beantwoord worden wat een planningdoctrine is. Een van de eerste keren dat er van het idee van een planningdoctrine kan worden gesproken was door Foley die argumenteerde dat: *'doctrine is to town and country planning what personal habit and philosophy are to individuals,..it defines the situation ... specifies what problems are to receive major attention, the solutions to be employed and what alternative approaches should be ignored or discarded.'* Deze omschrijving is overeenkomstig met de begripsbepaling van Faludi en van der Valk (1994, p. 18) die argumenteren dat een planningdoctrine over drie onderwerpen gaat *'(a) spatial arrangements within an area, (b) the development of that area; (c) the way both are to be handled'*. Voorbeelden van ideeën onder (a) en (b) zijn verschillende planningsconcepten. Onder (c) draait het om hoe er met de vraagstukken wordt omgegaan en wie welke rol heeft. Dat vraagt om een visie op de rol van verschillende actoren, wat tevens onderdeel uit maakt van een planningdoctrine (Coop & Thomas 2007).

Voordat er daadwerkelijk van een planningdoctrine kan worden gesproken zijn er drie voorwaarden te benoemen: *(a) a planning subject, which (b) recognizes the relevant planning area, and (c) adheres to the doctrine over time'* (Faludi & van der Valk 1994, p. 21). Hiermee definieert een planningdoctrine de situatie voor deelnemers, gespecificeerd naar welke problemen de meeste aandacht krijgen, de oplossingen die in werking worden gesteld en waarom alternatieve oplossingen zouden moeten worden genegeerd of buiten beschouwing worden gelaten. Een planningdoctrine komt vaak tot uitdrukking door het gebruik van metaforen (De Roo & Voogd 2004), zoals het Nederlandse Groene Hart.

Hier wordt de planningdoctrine gezien zoals in een artikel van Coop en Thomas (2007, p.168): *'planning doctrine [can be considered] to be something that shapes and frames attention. It thus identified what are claimed to be key issues, rather than providing a comprehensive guide to an area's development.'* Om tot het trekken van aandacht te komen, staan metaforen vaak centraal. Zoals door Blanco (1994, p.183) wordt omschreven *'because of their role in cognition generally, and the framing of problems and solutions, more specifically'*.

Er zijn twee verschillende sporen waar te nemen waarom er interesse in het concept van een planningdoctrine is. Faludi heeft in zijn werk de interesse voor het concept van de planningdoctrine teruggebracht in de jaren negentig, maar om een andere reden dan het gebruik van het concept hier. Zijn zorg is de continuïteit en rationaliteit van het planningsproces. Hij gelooft dat de

planningdoctrine, op de juiste manier gebruikt en ontwikkelt, een kader biedt voor het nemen van dagelijkse rationele beslissingen. Dat hij het concept van de planningdoctrine daarvoor gebruikt is niet vreemd, omdat Faludi bekend staat om zijn zogenaamde technisch rationele planning, waarbij de planoloog volgens de ratio dient te handelen (Allmendinger 2002).

Hier wordt teruggegrepen naar de door Hajer (1989) opgemerkte overeenkomst tussen de planningdoctrine en het idee van een historisch specifieke discourse, die ter legitimatie dient voor het gekozen en uitgevoerde beleid. Hiermee dient het analyseren van de planningdoctrine hier alleen om inzicht te verschaffen in de gemaakte beleidskeuzes op het gebied van ruimtelijke ordening en daarmee een basis te verschaffen voor de analyse van het ruimtelijke ordeningsbeleid ten tijde van krimp. Dit is te vergelijken met het economisch determinisme van Karl Marx om de historie te ordenen en analyseren. In het geval van Karl Marx ging het echter om de economische machtsverhoudingen (Marchionatti 1998).

### **1.3.2 De Nederlandse planningdoctrine**

Om te begrijpen waar de omgang met en de perspectieven over krimp in Nederland vandaan komen zal de Nederlandse planningdoctrine worden behandeld. Echter zal het hierbij niet gaan om het succes dan wel falen van het beleid voortkomend uit de planningdoctrine, maar om het neerzetten van de wijze van plannen. Op deze manier kan de huidige planningdoctrine worden afgezet tegen de uitdaging die krimp vormt voor de ruimtelijke ordening.

Typerend voor de Nederlandse planning is 'growth management' zowel door Bontje (2003), Vermeijden (2001), Faludi (1994) en Evers (2000) wordt dit behandeld in hun artikelen met als onderwerp de Nederlandse planningdoctrine. Deze twee woorden impliceren dat het beleid gericht is op groei en dat deze groei niet haar gang kan gaan, maar wordt gestuurd. Volgens Chintiz (1990, p.6) is *'growth management a policy which regulates the location, intensity and timing of development'*. *'Growth management has two faces: first, the prevention of growth where it should not occur; second, the provision of commensurate growth (with facilities included) in other designated areas'* (Faludi 1992, p. 93). Het idee van een compleet plan waarin staat welke groei toegestaan wordt en waar deze toegestaan wordt, kan het best worden omschreven door het nader te verklaren aan de hand van de metaforen die kenmerkend zijn voor het ontstaan en volgen van een planningdoctrine. Wanneer naar de Nederlandse planningdoctrine wordt gekeken, gaat het over de metaforen Randstad en Groene Hart die het 'growth management' typeren.

Deze metaforen zijn vormgegeven aan de hand van het karakter van de planningcultuur. Faludi (2005) omschrijft dit karakter als 'corporatism', wat wordt omschreven als *'a system in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered, and functionally differentiated categories. They licensed (if not created) by the*

*state and granted a representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demand and support'* (Howlett & Ramesh 1995, 36-37). Dit vertaalt zich door in het door Faludi en van der Valk (1994) bestempelde 'rule and order', oftewel de opgeruimde en georganiseerde planning in Nederland. Dit betekent echter niet dat dit daadwerkelijk geldt voor de totstandkoming van plannen en de uitvoering ervan, maar het schetst het karakter hoe wordt gedacht dat planning dient te worden benaderd (Bontje 2003).

Voor het eerst werd door Albert Plesman in 1938 gesproken over de Randstad, waarna de Werkcommissie Westen des Lands (1958) in de jaren vijftig beginnen te spreken over het Groene Hart. Het Groene Hart is een metafoor, waarbij het land een lichaam voorstelt, waar de vitaliteit van het lichaam wordt bepaald door de status van het hart. De Randstad en het Groene Hart samen zijn door Gerald Burke (1966) het 'Greenheart Metropolis' genoemd. Na de Tweede Wereldoorlog is er sprake van een groot tekort aan woonruimte, waardoor de verschillende actoren die op de woningmarkt een rol spelen onder leiding van de Rijksoverheid, gezien de verantwoordelijkheid voor volkshuisvesting met het instellen van de Woningwet in 1901, in hoog tempo woningen gaan bouwen. In de jaren vijftig stijgt de druk op de ruimte, vooral in het westen van Nederland wat resulteert in de Werkcommissie Westen des Lands. Deze commissie heeft als taak het schrijven van een voorstel hoe er dient te worden omgegaan met de groei. Vanaf dat moment wordt het geheel van ideeën rondom de Randstad en het Groene Hart vorm gegeven en gaan deze concepten de basis vormen voor de Nederlandse planning tot heden (Van der Valk 1997). Het Groene Hart werd hiermee het gebied waar groei tegen werd gegaan door middel van restrictief beleid. Dit betekent niet er in de Randstad sprake kon zijn van ongebreidelde groei. Integendeel er werd in de loop van de jaren met het ontwikkelen van de verschillende Nota's voor de ruimtelijke ordening, dit is beleid ontwikkelt voor het geleiden van deze groei. Hierbij ging het om het compacte stad beleid, het groeikernen beleid, het gebundelde deconcentratiebeleid en het VINEX beleid wat gepaard gaat met subsidies ter versterking van dit beleid (Van der Cammen & Van der Klerk 2003). De groei werd hiermee ergens heen gepland in de Randstad. Door Bontje (2003) worden deze vormen van beleid ook wel nationale urbanisatie politiek genoemd, omdat de groei geconcentreerd wordt in stedelijke gebieden. De Randstad en het Groene Hart zijn hiermee de metaforen geworden van de Nederlandse planning waarbij groei dient te worden geconcentreerd in de daarvoor aangewezen gebieden (in de Randstad) en hiermee de open gebieden (Groene Hart) ook open blijven. Dit wordt extra versterkt door het restrictieve beleid dat voor deze open gebieden wordt opgesteld. Het beleid gevormd door de concepten van de Randstad en het Groene Hart typeren hiermee de gestructureerde en georganiseerde manier van denken en plannen in Nederland zoals. Vanaf de jaren vijftig tot heden is deze manier van plannen blijven bestaan en verder vorm gegeven, wat kenmerkend is voor een

planningdoctrine die berust op consensus en waardoor consensus ontstaat tussen de verschillende actoren, zoals wordt benadrukt door het 'corporatisme'. Hierdoor ontstaat er een situatie waarin actoren onwetend zijn over het feit dat er sprake is van een planningdoctrine aangezien deze verankerd ligt in de manier van denken en doen, waardoor met nieuwe vraagstukken deze planningdoctrine niet meer aan discussie wordt onderworpen.

### **1.3.3 Planningdoctrine en heuristiek**

In het begin van deze paragraaf is er gesproken over een kern van een planningdoctrine en een deel van de planningdoctrine die onderhevig is aan trends. Bontje (2003) en Vermeijden (2001) vragen zich zelfs af of er wel sprake is van hegemonie en dus of er sprake is van een kern van een planningdoctrine, aangezien deze alleen ontstaat wanneer er consensus tussen de betrokkenen is. Hier wordt wel uitgegaan van die consensus en verschillende lagen in een planningdoctrine en volgt daarmee het idee van Faludi (1994). Faludi argumenteert dat doordat er sprake is van een kern in een planningdoctrine er in Nederland sprake is van een zogenaamde 'planners paradise'. De discussie omtrent de effectiviteit van planning en Nederland als een 'planners paradise' wordt hier echter buiten beschouwing gelaten zoals eerder in deze paragraaf al is vermeld, omdat het gegeven hier als analyse-instrument dient. Wanneer de kern van de planningdoctrine statisch is, daar is volgens Needham (2007) sprake van, dan zal een verandering van die kern een revolutie met zich mee brengen. Dit principe kan worden uitgelegd aan de hand van ideeën ontwikkeld door Thomas Kuhn (1970) en Imre Lakatos (1974).

Een planningdoctrine functioneert als een gids voor het identificeren en oplossen van problemen. Wanneer er sprake is van standaard problemen en oplossingen die binnen het kader van de planningdoctrine functioneren, kan er volgens Kuhn (1970) worden gesproken van 'normale' wetenschap. Echter, volgens Kuhn (1970), kan de 'normale' wetenschap uiteindelijk niet meer de juiste antwoorden geven. Dit zijn de zogenaamde anomalieën, die een revolutie te weeg brengen. Lakatos (1974) heeft deze theorie verder uitgewerkt. Waarbij bij wijzigingen die omtrent een planningdoctrine optreden, een onderscheid gemaakt kan worden tussen negatieve en positieve heuristiek. Waarbij de negatieve heuristiek de kern van de planningdoctrine vormt en niet wijzigt, tegenover de positieve heuristiek die de verschillende concepten in het tijdspad van de heersende planningdoctrine vertegenwoordigt. Dit kan worden uitgelegd door de metaforen Groene Hart en de Randstad als kern van de Nederlandse planningdoctrine te zien, waarbij de concepten als gebundelde deconcentratie en het compacte stad beleid door de jaren heen zijn gewijzigd. De positieve heuristiek maakt het mogelijk om wijzigingen door te voeren om op de nieuwe vraag een antwoord te kunnen geven. De situatie in planning is dus 'normaal' zolang het mogelijk is oplossingen te vinden binnen het kader van de heersende planningdoctrine, waarbij de concepten rondom de



planningdoctrine (positieve heuristiek) kunnen worden gewijzigd. Hierdoor betekent een afwijking van de huidige trend of regel, niet dat er gelijk sprake is van een anomalie, dus een revolutie zoals in de ogen van Kuhn (1970). Lakatos (1974) beschouwd een revolutie zelfs als zeer onwaarschijnlijk. Wanneer het idee van het Groene Hart wordt verlaten, betekent het dat de kern van de planningdoctrine wordt geraakt. Alexander en Faludi (1990) noemen dit de '*doctrinal discourse*'. Dit is een exceptionele situatie en ontstaat wanneer anomalieën voorkomen, waardoor de gegeneerde consensus in gevaar komt. Aangezien de waarden die onderdeel uitmaken van een planningdoctrine niet meer als gegeven worden ervaren, betekent dit dat er een strijd ontstaat tussen de verschillende heersende perspectieven.

Er is dus een gelaagdheid in de planningdoctrine waar te nemen, waarbij kan worden gesproken van een kern (negatieve heuristiek) en concepten (positieve heuristiek) rond deze kern. Wijzigingen van concepten betekent een versterking van de kern. Een '*doctrinal discourse*', oftewel een wijziging in de kern kan plaatsvinden via een revolutie, door middel van het effect dat wijzigingen, anomalie, op de kern hebben. Een revolutie is afhankelijk van het vraagstuk waar een nieuwe oplossing voor dient te worden gevonden, omdat de huidige kern van de planningdoctrine en de omliggende concepten niet het juiste antwoord bieden. De relatie tussen krimp en de planningdoctrine zal in dit kader bezien in de volgende paragraaf worden besproken.

#### **1.4 KRIMP EN DE NEDERLANDSE PLANNINGDOCTRINE**

Zoals in paragraaf 1.1 en 1.2 naar voren is gekomen hebben economische, sociaal-culturele en politieke ontwikkelingen invloed op de demografische ontwikkelingen en daarmee groei of krimp. Wanneer er sprake is van krimp, waarbij niet alleen de bevolking daalt maar belangrijker de huishoudens dalen is dit van grote impact op de woningmarkt. De woningmarkt was een voorraadmarkt waar sprake was van overdruk, maar door huishoudensdaling in gebieden als de Eemsdelta en Parkstad Limburg is er nu sprake van onderdruk op de woningmarkt. Door deze onderdruk verschuift de markt tevens van een aanbieders- naar een vragersmarkt. Naast de huishoudensdaling bestaat tevens een gewijzigde huishoudenssamenstelling zodat er ook nog sprake is van een veranderende vraag die zich uit in een gewijzigde ruimtevrage die op gespannen voet kan staan met de gewenste leefomgeving.

Tegenover deze ontwikkelingen staat de Nederlandse planningdoctrine, zoals behandeld in paragraaf 1.3, die vanaf de jaren vijftig tot heden de actoren op de woningmarkt, vooral de overheid, heeft gestructureerd in een manier van denken en handelen. Hierbij fungeren het Groene Hart en de Randstad als een abstract bindmiddel tussen de verschillende actoren, waardoor er sprake is van consensus. In feite worden de gedachten over planning in een kader geplaatst van waaruit

problemen en oplossingen worden omgezet in planontwikkeling en uitvoering. Hierdoor is het gevaar van een planningdoctrine dat er geen bewustzijn is dat er vanuit een kader (de planningdoctrine) wordt gedacht en gehandeld, omdat de kern een statisch gegeven lijkt te zijn. Terwijl de planningdoctrine bepaalt hoe er met de ruimtelijke ordening wordt omgegaan en verklaart waarom het huidige Nederland er ruimtelijk zo uit ziet. De planningdoctrine is ontstaan door een groeitrend, veroorzaakt door de baby boom die grote groei en daarmee ruimtelijke vraagstukken met zich mee bracht. Krimp brengt tevens ruimtelijke vraagstukken met zich mee. Welke aanpak vereisen deze vraagstukken en past dat binnen de planningdoctrine?

In het kader van deze scriptie is het dus de vraag of krimp een anomalie is, dan wel een standaard probleem die negatieve of positieve heuristiek te weeg brengt. Hoe deze zich dus verhoudt tot de Nederlandse planningdoctrine in het bijzonder. Is het mogelijk om vanuit de gedachtegang met het Groene Hart en de Randstad als kern van de planningdoctrine het vraagstuk krimp aan te pakken? Is het dus mogelijk om de nationale urbanisatiepolitiek en het 'growth management' aan te wenden voor krimp? Kan krimp net als groei ergens heen worden gepland en anderzijds ergens vandaan worden gehouden, vanuit concepten als gebundelde deconcentratie en het aanwijzen van krimpkeren in plaats van groeikeren? Kan de huidige planningdoctrine worden omgedacht naar een situatie van krimp? Of vereist krimp een andere aanpak die wellicht beter aansluit bij de keuzes die maatschappelijke ontwikkelingen met zich mee brengen, waar de kern van de huidige doctrine en de concepten niet op zijn berekend? Is er bij krimp sprake van een 'doctrinal discourse'? Vereist krimp een revolutie? Deze vragen zullen in de volgende hoofdstukken terugkomen.

## **HOOFDSTUK 2     ACTOR RELATIE BENADERING ALS OPLOSSING?**

Dit hoofdstuk gaat in op krimp in Nederland, waar manifesteert krimp zich en hoe is het ruimtelijke ordeningsbeleid voor krimp tot nu toe vormgegeven? Hiermee kan het spanningsveld tussen krimp en de Nederlandse planningdoctrine worden geanalyseerd. Waarna een benadering wordt geïntroduceerd die het spanningsveld kan wegnemen of misschien zelfs een revolutie in de Nederlandse planningdoctrine te weeg kan brengen.

### **2.1 KRIMP IN NEDERLAND**

In hoofdstuk een is er reeds gesproken over de oorzaken van bevolkingsdaling en huishoudensdaling, oftewel krimp. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst hoe krimp zich in Nederland manifesteert en waar sprake is van bevolkingskrimp en huishoudenskrimp. Het is hierbij vooral belangrijk waar de huishoudensdaling zich manifesteert, aangezien dat de gebieden zijn waar sprake is van onderdruk op de woningmarkt en hiermee nieuwe ruimtelijke vraagstukken worden gegenereerd die relatief onbekend zijn binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen de bevolkings- en huishoudensontwikkeling in het verleden, en de toekomst via de verschillende prognose modellen om de bevolkings- en huishoudensontwikkeling te voorspellen, daarnaast wordt dit ook op verschillende schaalniveaus gedaan.

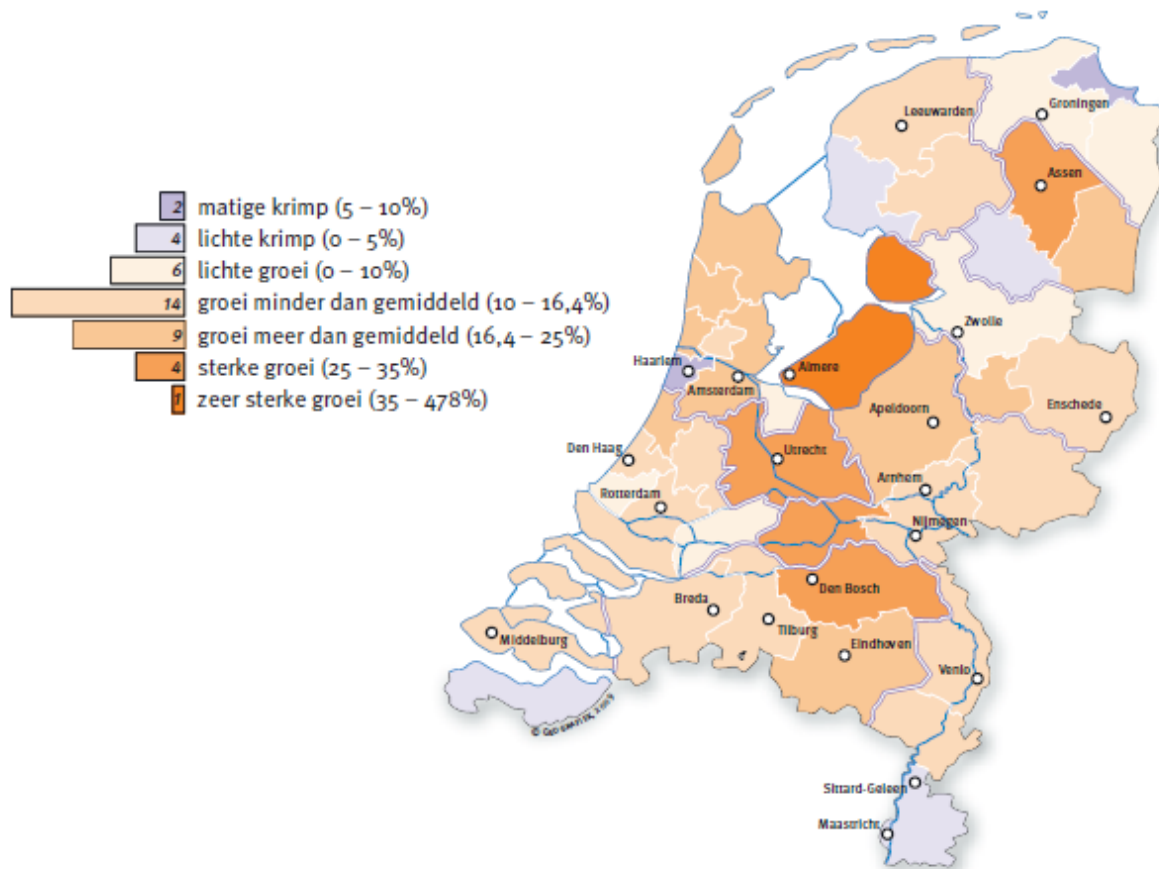
#### **2.1.1 Krimp van verleden tot heden**

In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw heeft Nederland een snelle bevolkingsgroei gekend door de babyboom van na de Tweede Wereldoorlog. Vanaf de jaren zeventig is de bevolkingsgroei echter zeer geleidelijk verlopen, waarbij het aantal inwoners tussen 1975 en 2010 groeide van 13,6 tot 16,6 miljoen inwoners (22 procent). Het aantal huishoudens groeide in dezelfde periode van 4.6 tot 7.6 miljoen huishoudens (65 procent) (CBS 2010). Kortom het aantal huishoudens nam als gevolg van de huishoudensverduunning dus met bijna evenveel eenheden toe als het aantal inwoners. Gedurende de laatste dertig jaar is de groei van de bevolking afhankelijk geweest van het positieve migratiesaldo, terwijl de bevolkingsgroei tegelijk gedempt werd door het afgenomen geboorteoverschot (Van Dam e.a. 2006). De leeftijdsopbouw van de bevolking is de afgelopen dertig jaar sterk gewijzigd. Waarbij het aantal jongeren afnam met 14,3 procent en het aantal ouderen toenam met 56,4 procent.

De bevolkingsgroei varieert aanzienlijk per regio. Zo is gedurende de laatste dertig jaar in de regio's aan de randen van Nederland en in de noord- en zuidvleugel van de Randstad achtergebleven bij het Nederlandse gemiddelde. In Delfzijl maar ook in Haarlem was sprake van een

bevolkingsafname, dat deed zich de laatste vijftien jaar ook voor in Zuid- Limburg, maar ook in het Gooi (zie figuur 2).

**Figuur 2 Procentuele krimp en groei van de bevolking, per COROP-gebied 1980-2008**



**Bron: Ministerie VROM**

Op gemeentelijke schaal blijkt bevolkingsafname zeker geen nieuw verschijnsel te zijn, zo is de jaren zeventig van de vorige eeuw ook een afname van bevolking in steden in de Randstad waar te nemen als gevolg van suburbanisatie. Het aantal gemeenten dat met bevolkingsdaling te maken heeft is het afgelopen decennium gegroeid, waarbij steeds vaker sprake is van een structurele bevolkingsdaling, maar in de laatste vijftien jaar is er ook sprake van een teruglopend aantal huishoudens, zoals in Delfzijl (Van Dam e.a. 2006).

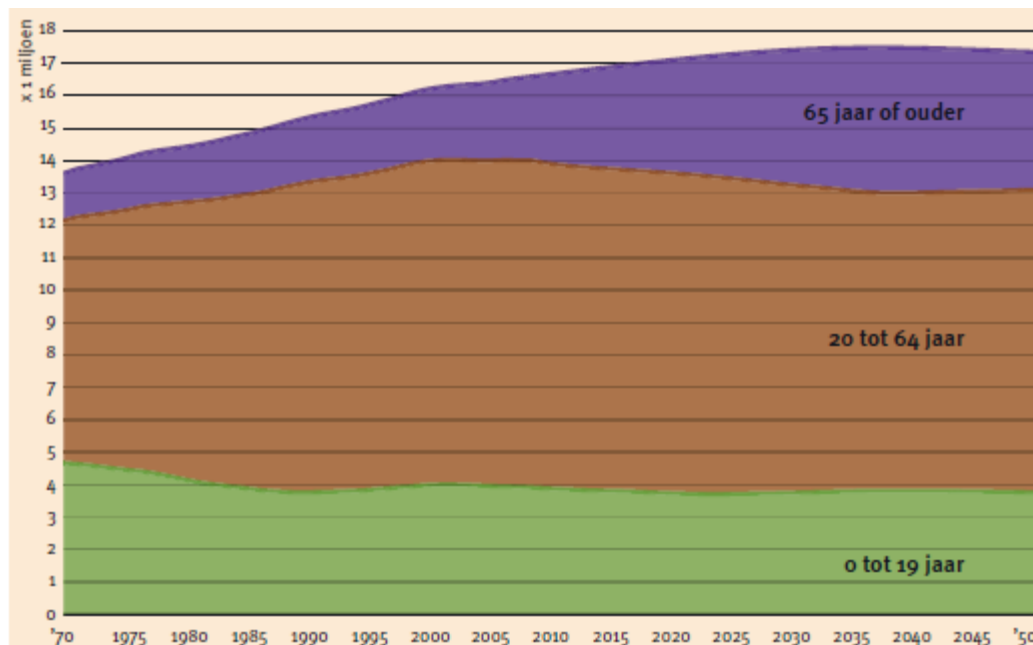
### 2.1.2 Krimp in de toekomst

De toekomstige ontwikkeling van Nederland kan aan de hand van prognoses worden weergegeven. De prognoses zijn afkomstig van het CBS, Pearl en Primos. De bevolkingsprognose beschrijft de, op basis van de huidige inzichten, meest waarschijnlijke toekomstige bevolkingsontwikkeling. De voorspelling is gebaseerd op een kwantitatieve analyse van ontwikkelingen uit het verleden. Het CBS richt zich vooral op de nationale bevolkings- en huishoudensprognose, waarbij PEARL en Primos zicht bieden op de regionale ontwikkeling (Ministerie van VROM 2009). Een prognose kent altijd een mate

van onzekerheid, waarbij geldt, des te lager het schaalniveau waar een voorspelling voor wordt gedaan, des te groter de onzekerheid. Dit komt door de in hoofdstuk één al beschreven complexiteit van de bevolkingsontwikkeling. Hoe lager het schaalniveau, met hoe meer ontwikkelingen er rekening dienen te worden gehouden, kortom des te groter de onzekerheid (Van Dam e.a. 2006).

De bevolking in Nederland zal naar verwachting met één miljoen mensen toenemen tot 17,5 miljoen in 2038. Daarna zal de bevolking als geheel gaan krimpen. De stijging in de komende dertig jaar wordt veroorzaakt door de hogere levensverwachting en de komst van immigranten. Het aandeel 65-plussers zal de komende jaren sterk gaan stijgen omdat de eerste babyboomers 65 jaar worden, zoals in figuur 3 te zien is. In 2040 is ruim een kwart van de bevolking 65 jaar of ouder. Dit komt neer op 4,5 miljoen inwoners tegenover 2,4 miljoen nu.

**Figuur 3 Ontwikkeling van de bevolking naar leeftijdsgroep**

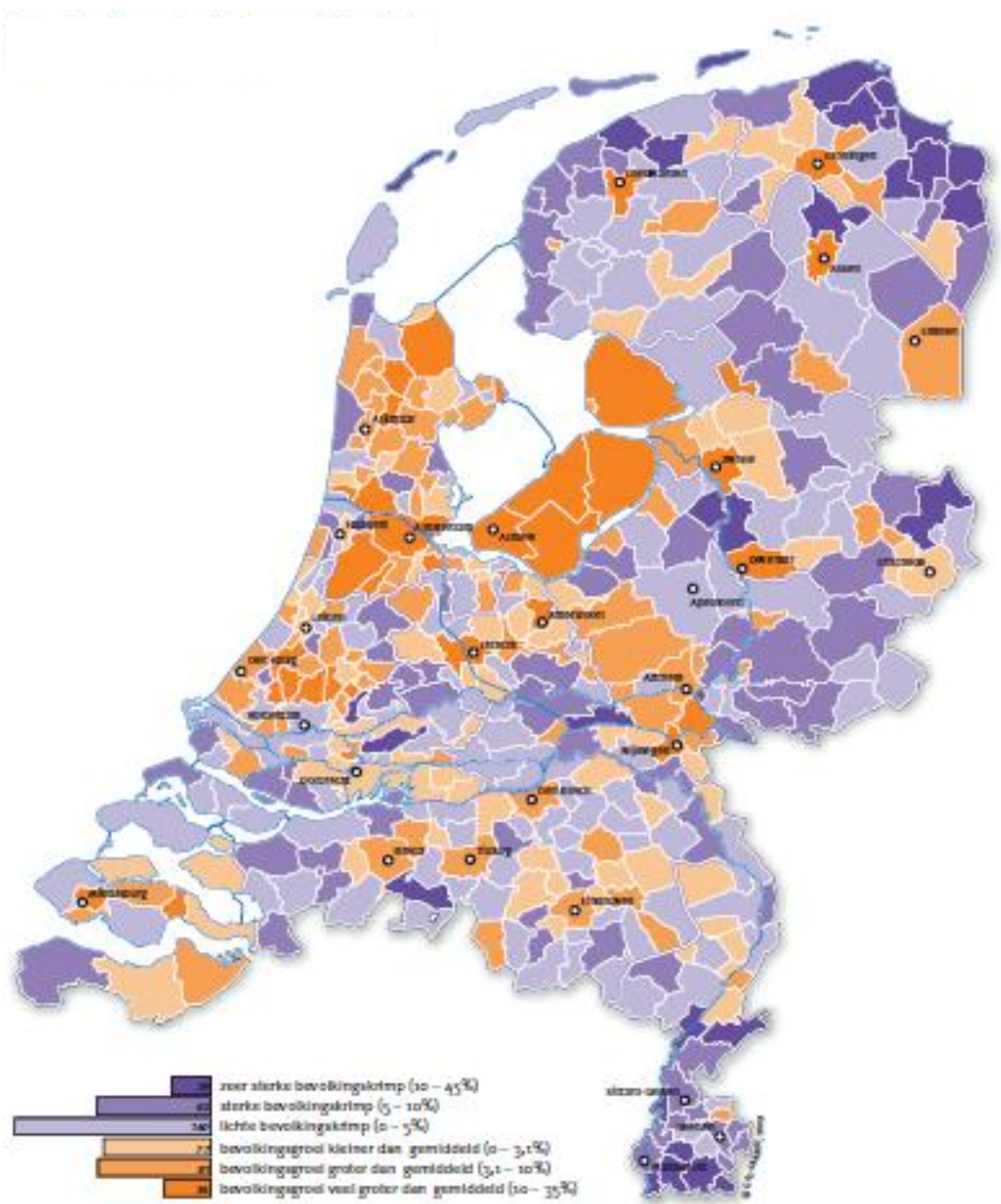


Bron: Ministerie VROM

In 2050 zal tien procent van de bevolking ouder dan tachtig zijn, nu is dat nog vier procent. Het aantal huishoudens zal tot 2035 met een miljoen toenemen, waarna vanaf dat moment ook daar de daling wordt ingezet.

In tegenstelling tot de nationale bevolkingsprognose die tot 2050 loopt, geeft PEARL de verwachte bevolkingsontwikkeling weer tot 2025. Landelijk gezien komt deze overeen met de nationale prognose. De Nederlandse bevolking zal tot 2025 met ongeveer 500.000 mensen groeien en het aantal huishoudens zal met 800.000 toenemen. Regionaal zijn er echter grote verschillen. Zo zal de bevolking in Noord-Holland met 190.000 inwoners toenemen. Ook de bevolking van Utrecht en Zuid-Holland zal met meer dan honderduizend inwoners stijgen. Limburg kent in deze periode juist een daling van zeventigduizend inwoners (zie figuur 4).

Figuur 4 Procentuele krimp en groei van de bevolking, per gemeente 2008-2025

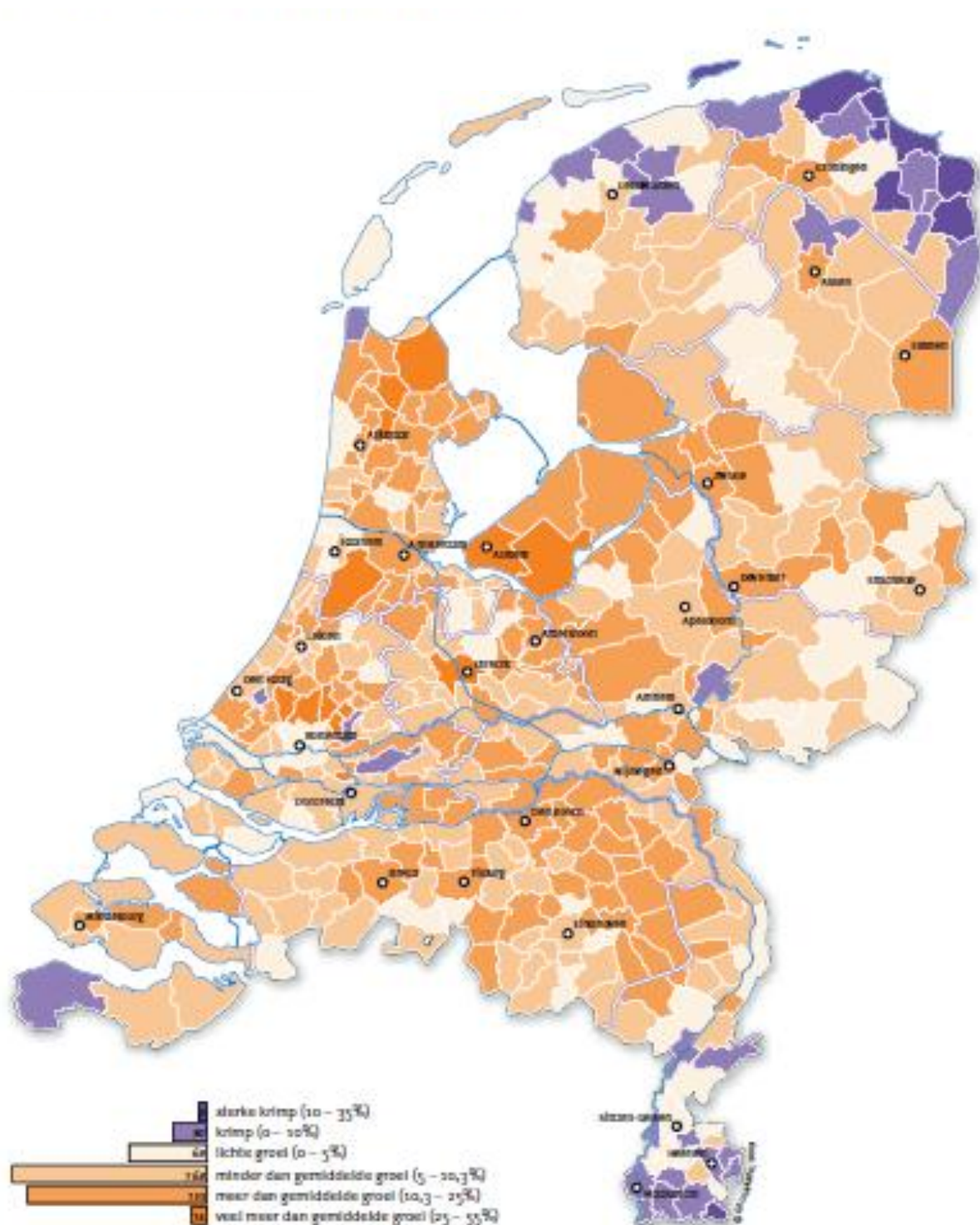


Bron: Ministerie VROM

Vanwege de individualisering zal het aantal huishoudens tot 2025 sterk stijgen. Zelfs in de qua bevolkingsomvang krimpende provincie Limburg neemt het aantal huishoudens toe. Ook in Gelderland en Noord-Brabant, die qua inwonertal nauwelijks groeien, groeit het aantal huishoudens gestaag, zoals te zien is in figuur 5.



Figuur 5 Procentuele krimp en groei van het aantal huishoudens, per gemeente 2008-2025



Bron: Ministerie VROM

Op gemeenteniveau bevinden de krimpende gemeenten qua bevolkingsomvang zich met name in het zuiden, noorden en oosten van het land. De sterkst groeiende gemeenten bevinden zich in de Randstad en in Flevoland. In totaal zijn er in 251 gemeenten (57 procent) sprake van een

teruglopende bevolking tussen 2008 en 2025 (CBS Pearl 2008). Opvallend is dat in het stedelijke gebied de komende jaren nog bevolkingsgroei wordt verwacht in tegenstelling tot het landelijke gebied. Voorbeelden hiervan zijn de Brabantse steden en de steden in Overijssel.

De gebieden waar huishoudensdaling plaatsvindt, zijn veelal de gebieden waar de sterkste krimp plaatsvindt qua bevolkingsomvang. Dit is in Noordoost Groningen, West-Friesland, Zuid-Limburg en in Zeeland (Ministerie van VROM 2009).

## **2.2 KRIMP EN DE RUIMTELIJKE ORDENING IN NEDERLAND**

De reden waarom er ruimtelijke ordeningsbeleid voor krimp is ontwikkeld, is omdat krimp een probleem is op sociale motieven. Dit komt omdat krimp een aanslag is op de kwaliteit van het leefomgeving. Dit is vergelijkbaar met de reactie op economische krimp in de jaren zeventig toen groei van de werkloosheid niet acceptabel gevonden werd en vanuit dat sociale motief beleid werd ontwikkeld om de groeiende werkloosheid tegen te gaan. In deze paragraaf zal hier verder op in worden gegaan zodat duidelijk wordt hoe beleid voor zowel de economische krimp als de bevolkingskrimp is vormgegeven en wat het effect hiervan is.

### **2.2.1 Ruimtelijke ordening in het verleden**

De ruimtelijke ordening van Nederland heeft zoals in hoofdstuk één naar voren is gekomen altijd een focus gekend op 'growth management', zo ook ten tijde van economische krimp in de jaren zeventig. In de aangewezen groeikernen zoals Groningen was er sprake van een hoge werkloosheid. Om de groei ten behoeve van een economische impuls verder te geleiden naar deze groeikernen werden Rijksdiensten verplaatst, aldus vooral sociaal economisch en sociaal maatschappelijk gemotiveerd. In het geval van Groningen was dit de PTT inclusief haar werknemers uit Den Haag. Op deze manier kon de druk op Den Haag worden verminderd en de aangewezen groeikernen worden versterkt. (Van der Cammen & De Klerk 2003) In een rapport van het NEI in opdracht van de Rijksplanologische Dienst werd een studie gedaan naar de gevolgen van het verplaatsen van Rijksdiensten. In het rapport concludeerden Hendriks en Paelinck (1973) dat er behoefte was aan een 'planning for decline'. De stadskernen konden niet meer groeien en de groei voltrok zich op steeds grotere afstand, wat ongecontroleerde groei tot gevolg had. Een volgende fase was dat ook de omgeving van de kern ging stagneren. De uitkomsten van een simulatie, van in dit geval, de verdere ontwikkeling van Den Haag hadden de onderzoekers overtuigd van de noodzaak voor 'planning for decline'.

Dit resulteerde uiteindelijk in de verdere uitvoering van het nationale spreidingsbeleid. Met de Selectieve Inversteringsregeling (SIR) kon het Rijk economische activiteiten weren uit het anders te snel groeiende westen. Tegelijk werd de verplaatsing van Rijksdiensten en ook zeehavenactiviteiten met kracht voortgezet. In 1978 werd hieraan nog een instrument toegevoegd,



namelijk de Wet investeringsrekening (WIR), met speciale premies voor bedrijfsinvesteringen in economisch zwakke regio's, maar ook bijvoorbeeld in de groeikernen (Van der Cammen & De Klerk 2003). Het Integraal Structuurplan voor het Noorden des Lands (ISPNL), in 1979 vastgesteld, was al op deze gedachte gestoeld. Zuid-Limburg, een ander erkend probleemgebied, kreeg eveneens zijn integraal ontwikkelingsplan, de Perspectievennota Zuid-Limburg (1979). Het voornaamste doel was opheffing van structurele werkloosheid in het betrokken landsdeel, voor zover deze hoger was dan het landelijke gemiddelde. Om de paar jaar zouden de plannen moeten uitmonden in nieuwe afspraken over stimuleringsmaatregelen, veelal van ruimtelijke aard, waarvoor de Rijksoverheid een aparte pot reserveerde.

De praktijk bleef daarbij echter achter. In het ISPNL waren Groningen, Leeuwarden, Delfzijl en Emmen aangewezen als centra voor de opvang van de groei die vanuit het westen werd verwacht. Bij een tussenstand in 1981 bleek dat pas 1500 van de beoogde 10 000 Haagse arbeidsplaatsen naar het noorden waren overgeplaatst. Ook het verhuizingsplan van de PTT naar Groningen liep grote vertraging op. In het Streekplan Zuid-Limburg (1977) werden slechts globale richtingen geformuleerd, waardoor conflicten over concrete kwesties zich voortsleepten. De plannen kwamen ook hier met moeite of niet tot uitvoering. Dit als gevolg van weerstand opgeroepen door het over grotere afstanden verplaatsen van groei (Van der Cammen & De Klerk 2003). Ten tijde van de economische achtergebleven regio's ten opzichte van de Randstad is het mogelijk gebleken om bedrijven te verplaatsen, maar dit betekende niet dat de werknemers ook te verplaatsen waren.

### **2.2.2 Ruimtelijke ordening in het heden**

Met het verschijnen van de publicatie 'Structurele bevolkingsdaling' van Wim Derks (2006) over de toekomstige ontwikkeling van Nederland, waarbij er sprake is van structurele bevolkingskrimp en uiteindelijk huishoudenskrimp is het vraagstuk voor de ruimtelijke ordening aanzienlijk veranderd. Voor de economische krimp was een oplossing te vinden in het sturen op groei, namelijk door middel van het verplaatsen van Rijksdiensten, wat echter grote maatschappelijke weerstand ondervond. Maar wat is het beleidsmatige antwoord op de huidige krimp? Wat is er tot nu toe voor beleid geweest, gericht op structurele bevolkingskrimp en huishoudenskrimp?

Ten eerste valt op dat in leidende publicaties als 'Krimp en ruimte' (Van Dam e.a. 2006) en 'Regionale krimp en woningbouw' (Verwest e.a. 2008) vooral de gevolgen van bevolkings- en huishoudenskrimp worden behandeld en welke problemen deze met zich mee brengen. Daarnaast wordt het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid en hiermee de planningdoctrine afgezet tegen deze opgaven. Binnen het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid worden de antwoorden voor het huidige krimpvraagstuk gezocht. Veelal liggen er nog woningbouwplannen die te omvangrijk zijn voor een woningmarktgebied dat te maken krijgt met krimp. Deze plannen worden dan naar beneden

bijgesteld. Over het aantal bij te bouwen woningen wordt in regionale overlegorganen, zoals Parkstad Limburg en de DEAL gemeenten in de Eemsdelta, onderhandeld aan de hand van demografische prognoses. Echter vaak worden tegelijkertijd ook grootschalige sloopplannen ontwikkeld in het kader van de stedelijke herstructurering. Deze is qua opzet gebaseerd op het concept van de compacte stad en komt nog voort uit het eerder besproken 'growth management'. Naar aanleiding van deze sloopplannen is grote maatschappelijk weerstand ontstaan, vooral omdat de doelgroep die deze plannen niet vindt aansluiten bij hun dagelijkse werkelijkheid. Deze sloopplannen worden deels gesubsidieerd door het Rijk via de zogenaamde sloopsubsidie (Verwest e.a. 2008). Het gevoerde beleid is in lijn met de hiervoor uiteengezette planningdoctrine.

Ten tweede wordt er veel onderzoek gedaan naar hoe er met de bevolkings-, maar vooral huishoudenskrimp dient te worden omgegaan. Deze onderzoeken komen uit verschillende hoeken, zo zijn er onderzoeken vanuit de stedenbouwdiscipline als 'Ruimte maken voor krimp'(BNA 2008), maar ook onderzoeken vanuit de planologiediscipline zoals de eerder genoemde 'Regionale krimp en woningbouw'(Verwest e.a. 2008). Dit zijn de vanuit wetenschappelijk oogpunt aangedragen creatieve mogelijkheden om om te gaan met krimp in de praktijk. Vanuit de verschillende gemeentes die reeds te maken hebben met krimp worden onderzoek- en adviesbureaus veelvuldig ingehuurd om te adviseren omtrent het beleid gericht op het krimpvraagstuk. Zo is in de Eemsdelta het adviesbureau Weusthuis & Partners ingehuurd voor het 'Pact regio Eemsdelta' (2009), maar ook Ecorys, HKB Stedenbouwkundigen, Companen, PAU e.a. om voor een oplossing te zoeken hoe om te gaan met krimp in het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid. Vanuit het Rijk is hierop als antwoord gekomen door een Topteam Krimp (2008) in te schakelen voor Zuid-Limburg, Zeeland en Noordoost Groningen. Elk topteam diende een advies te schrijven voor de desbetreffende regio hoe er om dient te worden gegaan met krimp. Dit heeft geresulteerd in de 'Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte'(2009), wat vooral een samenvatting is waar krimp zich manifesteert per thematisch gebied, wat de beschrijving ervan is en de hierbij behorende strategie. Met het initiëren van deze onderzoeken is de krimpproblematiek een zaak van de Rijksoverheid geworden met doorwerking op provinciaal en gemeentelijk niveau. Dit alles binnen het kader van het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid. De aangedragen wetenschappelijke aanbevelingen landen weinig tot niet in de gemeentelijke, provinciale en Rijksplannen voor het omgaan met het huidige krimpvraagstuk.

Het beleid dat wordt gevoerd is dus in lijn met de planningdoctrine. Het resulteert in het geval van bevolkings- en huishoudenskrimp in het veelvuldig opnieuw afwegen tussen sloop en nieuwbouw en het continue bijstellen van de plannen. Hiertegenover staan vele onderzoeken die dienen om generiek beleid te ontwikkelen voor het huidige krimpvraagstuk. Deze onderzoeken zijn veelal vanuit de Rijksoverheid geïnitieerd en hiermee is de krimpproblematiek op de Rijksagenda

gekomen. De aanbevelingen die vanuit veelal wetenschappelijk gelieerde instellingen voortkomen missen daarentegen de aansluiting in de doorwerking van de beleidsplannen.

### **2.3 SPANNINGSVELD TUSSEN KRIMP EN DE NEDERLANDSE PLANNINGDOCTRINE**

De vorige paragraaf heeft duidelijk gemaakt dat bij het voordoen van een situatie van bevolkings- en huishoudenskrimp in Nederland, de ruimtelijke ordening worstelt met een passend antwoord. Zoals eerder betoogd, is het ruimtelijke ordeningsbeleid de uitwerking van een heersende planningdoctrine. Het krimpvraagstuk is vanuit de heersende planningdoctrine benaderd. Onderzoeken die beroep doen op creativiteit en dus meer 'out of the box' denken vinden geen aansluiting op het overheidsbeleid, omdat het niet past in het kader dat is geschapen door de planningdoctrine. Hieruit blijkt een onbewust handelen vanuit een planningdoctrine. Bij het gevoerde beleid vanuit de huidige planningdoctrine ontstaat er maatschappelijke wrijving, omdat de doelgroep van het beleid de maatregelen niet vindt aansluiten bij haar werkelijkheid. In die vorm is er in ieder geval sprake van een spanningsveld tussen bevolkings- en huishoudenskrimp en de huidige planningdoctrine.

Door het gebruik van de metaforen het Groene Hart en de Randstad kan worden geïllustreerd wat er gebeurt als volgens de methodes van de heersende planningdoctrine, bevolkings- en huishoudenskrimp wordt aangepakt, aansluitend op de vragen gesteld in paragraaf 1.4. Hieruit zou ook het maatschappelijk spanningsveld begrepen kunnen worden. Uit het Groene Hart wordt groei weggepland, dat instrumentarium lijkt maatschappelijk niet acceptabel om krimp weg te plannen. De Randstad is een begrip dat geleide groei illustreert, zoals ook de stedelijke herstructurering feitelijk is gebaseerd op het geleiden van bepaalde vraagcategorieën naar bepaalde plekken (bevolkingsdifferentiatie), maar zeker niet het projecteren van kaalslag op bepaalde locaties. Er zou dus verondersteld kunnen worden dat krimp in ieder geval voor de positieve heuristiek, maar ook voor de negatieve heuristiek van de planningsdoctrine als anomalie gaat werken. Deze anomalie zorgt dus voor een revolutie en dit levert uiteindelijk een 'doctrinal discourse' op zoals beschreven in hoofdstuk één.

Er is op zijn minst sprake van stagnatie in het beleid op dit mogelijke keerpunt in de planningsdoctrine. Hiermee komt de doelstelling, namelijk om de negatieve spiraal op de woningmarkt te keren, zwaar onder druk te staan, waardoor de aanpak daarvan ook stagneert. Zowel in de theoretische literatuur als in de praktijk, de gehouden expertmeeting, wordt dit gesignaleerd. Er wordt een poging ondernomen door middel van de zogenaamde actor relatie benadering dit mogelijke omslagpunt van nieuwe dynamiek te voorzien, zonder overigens over een

nieuwe planningsdoctrine uitspraken te doen, maar wel het proces dat daar eventueel toe zou kunnen leiden te bevorderen.

## **2.4 ACTOR RELATIE BENADERING**

In dit hoofdstuk is ingegaan op de praktijk van de ruimtelijke ordening en hoe er wordt omgegaan met het vraagstuk krimp. Net zoals er in de praktijk van de ruimtelijke ordening ontwikkelingen gaande zijn, zijn die ontwikkelingen ook gaande op het gebied van theorievorming binnen de planologie. In deze paragraaf wordt de theorie en de praktijk van de ruimtelijke ordening samengebracht om tot een mogelijke geschikt antwoord op het in paragraaf 2.3 beschreven spanningsveld te komen. Hierbij wordt uitgegaan van het gegeven dat er behoefte is om te sturen op krimp, gezien de maatschappelijke belangen, in het bijzonder die van een acceptabele leefomgeving.

### **2.4.1 De theorie en praktijk van de ruimtelijke ordening**

Het werkveld van de ruimtelijke ordening is onder te verdelen in een praktijkdeel (ruimtelijke planning) en een deel waarin de wetenschappelijke reflectie plaatsvindt (planologie), waarbij ruimtelijke ordening veelal wordt gedefinieerd als een overheidsactiviteit (Spit & Zoete 2005). De inhoudelijke boodschap die door Van den Berg (1981) wordt gegeven is dat er een innige relatie bestaat tussen ontwikkelingen in de maatschappij en de manier waarop de ruimtelijke ordening probeert ruimtelijke ontwikkelingen te sturen of te geleiden. Hierdoor is ruimtelijke ordening context gebonden. Hier betekent dat, dat krimp een nieuwe context vormt zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven. Kreukels (1986) ziet planning zelfs als spiegel van de ontwikkelingen in de samenleving. De planoloog functioneert hierdoor als een trendwatcher op het gebied van de ruimtelijke ordening, aangezien een geslaagde ontwikkeling rust op de inzichten in de maatschappelijke ontwikkelingen die spelen en zullen spelen.

De interactie tussen planologie en ruimtelijke planning, oftewel theorie en praktijk loopt echter niet optimaal. Dit heeft te maken met het principe dat de praktijk zich afspeelt binnen het veld van de overheid, waar de vele nieuwe theorieën en onderzoeksinstrumenten niet binnen de planningsdoctrine passen of werken. Dit komt omdat planning van oudsher tot doel heeft het theoretiseren en rationaliseren van ruimtelijk overheidsbeleid. Planning heeft zich echter buiten dit kader verder ontwikkeld en past zodoende niet binnen het overheidsapparaat wat gefundeerd is op de gedachtegangen van de rationele planning uit de jaren zeventig (Boelens 2009).

### **2.4.2 Van inside-out naar outside-in**

Voorgaand is al besproken wat de ontwikkelingen in de praktijk zijn betreffende de ruimtelijke ordening in Nederland, in het bijzonder de demografische ontwikkelingen en beleid gericht op krimp.

Naast deze ontwikkelingen in de praktijk zijn er ook ontwikkelingen op het gebied van theorievorming, maar wat zijn deze ontwikkelingen?

Er zijn verschillende ontwikkelingen op het gebied van planologie waar te nemen in de afgelopen decennia, maar deze worden geformuleerd vanuit het bestaande planningkader. Oftewel vanuit een de Nederlandse planningdoctrine, waarbij vanuit het gezichtsveld van de overheid wordt gewerkt. Dit neemt niet weg dat er in de loop der jaren kritiek is gekomen op de rationele manier van planning. Hierdoor zijn er buiten de rationele planning, vertaald in groeiplanning oftewel 'growth management', nieuwe alternatieven ontwikkeld die kritiek leveren op de ratio in planning en betogen dat de perceptie van de werkelijkheid door het actoren en het gevoel hierbij ook een onderdeel van planning uitmaken. Het participeren van actoren en netwerken in planningproces worden aangedragen als belangrijke input in het planningproces. Zo hebben Judith Innes en Patsy Healey de interactieve en collaboratieve planning ontwikkeld, ofwel communicatieve planning (Healey 1997, Innes 1995). In Duitsland heeft Fritz Scharpf zijn Actor Centred Institutionalism gepresenteerd (Scharpf 1997) en in Frankrijk heeft Gabriel Dupuy een multi-lagen theorie over Network Urbanism en Planning ontwikkeld (Dupuy 2008). Dit zijn enkele voorbeelden van de post rationele theorieën, benaderingen en ideeën. Ondanks dat deze theorieën wel degelijk een andere kijk op planning hebben geworpen en hierdoor de alom geprezen overheidsgecontroleerde manier van plannen hebben bekritiseerd, kan niet worden gezegd dat de theorieën een nieuwe effectieve en duurzame manier van plannen te wege hebben gebracht. Zoals Van der Cammen (2008) naar voren laat komen, is planning in Nederland nog steeds veelal hetzelfde sinds de jaren vijftig, oftewel de planningdoctrine heerst nog steeds.

De reden waarom deze vormen van planning niet zo succesvol zijn geweest als gehoopt, schrijft Boelens (2010) toe aan het ontwikkelen van theorieën binnen het bestaande planningkader georiënteerd op overheidsgecontroleerde planning, oftewel vanuit de huidige planningdoctrine. Waarbij de post rationele theorieën vorm geven aan veranderingsprocessen in de planningspraktijk. De input van de theorie is gericht op het beter geleiden van processen, hierbij is de kritiek vooral gericht op de rationaliteit in planning. Deze theorieën voegen toe dat naast het rationele aspect in planning, ook gefocust dient te worden op het aspect gevoel en waarde toekenning van verschillende actoren. Kortom planning wordt naast de ratio ook gedreven door de ervaring van de werkelijkheid. Hierbij zijn de theorieën veelal een zoektocht naar het optimaal laten participeren van burgers, met de overheid nog steeds als sturende entiteit die de actie tot planvorming onderneemt. De post rationele theorieën blijven echter binnen het bestaande planningskader, inside out, en leveren geen kritiek op de planningdoctrine. Hierdoor kan er ook geen afstand worden genomen van de planningdoctrine, aangezien de theorieën er onderdeel vanuit maakt (Boelens 2009). Om van de planningdoctrine los te komen suggereert Boelens (2010) een nieuwe manier om te komen tot een

effectievere aanpak van ruimtelijke ordeningsvraagstukken door middel van een outside-in benadering in plaats van de aangehouden inside-out (denken vanuit het bestaande kader). Waarbij dus vanbuiten de bestaande kaders wordt gekeken. Een benadering die zich hiervoor leent is de actor relatie benadering.

### **2.4.3 Actor relatie benadering in theorie**

Maar wat is de actor relatie benadering? Het is een benadering die niet alleen effectief in de praktijk kan zijn, maar ook theoretisch te verantwoorden is (Mommaas & Boelens 2005). De actor relatie benadering is uiteen te zetten door het benoemen van vijf kenmerken, uitgewerkt door Boelens (2009, 2010, p. 41-42);

1. *'Develop beyond the plan*
2. *About focal and leading actors*
3. *Focus beyond the confines of government*
4. *Central concept of sustainability*
5. *Associative through and through'*

Het centrale thema is 'to develop beyond the plan' (1). In plaats van de huidige benaderingen die focussen op 'a plan that works' is er de actor relatie benadering 'that does not focus on a particular plan or a particular formal institution as the given central object' (Boelens 2010, 41). De insteek is niet het maken van een plan, noch het afwickelen van een proces binnen overheidsinstituties, maar het inrichten van een dynamisch proces vanuit het oorspronkelijk belang van de stakeholders. Hierdoor ligt de focus niet meer op inside-out maar outside-in. Er wordt dus niet gewerkt vanuit een doel, visie of plan, die via onderhandelingen tussen verschillende partijen tot uitvoering dient te komen. Maar er worden 'focal actors' (stakeholders) en 'leading actors' (investors) geïdentificeerd die willen participeren en investeren, uitgaande van de unieke kenmerken toegekend aan een plaats, waarvan uit die basis een plan kan worden ontwikkeld. De benadering vraagt om een prominente rol voor een neutrale voorzitter (de planoloog) om de overeengekomen unieke kenmerken van een gebied te vertalen in een plan waar het oorspronkelijk belang uit spreekt en elke actor zich mee kan identificeren.

De benadering is gericht op de actoren die het oorspronkelijk belang verwoorden (2), 'focal actors' (stakeholders) en actoren die in staat zijn aan het oorspronkelijke belang invulling te geven, door een eigen belang in de vorm van bijvoorbeeld het streven naar winst, 'leading actors' (investors). Deze groepen kunnen overlappen, een 'investor' kan namelijk 'stakeholder' zijn en andersom. De reden hiervan is om de overmatige focus op het proces door het identificeren van alle actoren, hierdoor wordt beoogd om compromismodellen te voorkomen, want het heeft geen toegevoegde waarde. Dit is gebleken in de participatieve planning in de jaren zeventig die uitgaat

van actie door de overheid en het betrekken van alle mogelijk belanghebbende actoren( Boelens 2010). Er zijn drie soorten actoren te onderscheiden. Leidende actoren in de 'business society', de markt/ ondernemers, (focus op winst), in de 'public society', overheid, (focus op het winnen van stemmen) en in de 'civic society', burgers (focus sociale cohesie). Deze benadering gaat ervan uit dat de 'focal actors' en 'leading actors' zijn ingebed in brede interconnectieve economische, politieke en maatschappelijke netwerken (Boelens 2010). Een actor wordt een leidende actor, door zijn doorzettingsmacht, die ze ontleen aan hun positie in het relevante netwerk waar ze zich in bevinden, dit kan dus zowel een schoolhoofd zijn als een bestuurder.

De actor relatie benadering betekent een focus buiten het beperkte blikveld van de overheid (3), oftewel een outside-in focus. Aangezien de overheid niet de enige actor in ruimtelijke planning is en veelal niet de effectieve, maar toch dominante actor is (Kreukels & Van Vliet 2001). Dit volgt op de veronderstelling dat het model van de representatieve democratie voor planningsvraagstukken niet goed functioneert. De representatieve democratie gaat uit van actie door de overheid via planningshandelingen. De planningsvraagstukken worden geïnterpreteerd binnen de bestaande kaders (planningdoctrine). De acties van de overheid vinden geen aansluiting bij de werkelijkheid van degene die in eerste instantie als opdrachtgever van de overheid kan worden gezien, namelijk de burgers en de markt. De overheid filtert de intenties van oorspronkelijk belanghebbende actoren, in een vertaalslag naar acties in de planningspraktijk. Dit filter wordt gevormd door de huidige planningdoctrine. De representatieve democratie schiet te kort op het moment dat er sprake is van een anomalie, welke discontinuïteit in de dagelijkse planningspraktijk oplevert. Deze discontinuïteit uit zich in maatschappelijke wrijving omtrent de planningspraktijk, wat vraagt om een revolutie. De overheid heeft door de maatschappelijke wrijving weinig draagvlak bij de markt en burgers, het draagvlak dat bestaat is gecreëerd door het afhankelijk stellen van subsidies en de persoonlijke commitment van bestuurders De actor relatie benadering beoogt dat proces van verandering vorm te geven via een bottom up benadering, waarbij de leidende actoren zelfstandige instituties oprichten vanuit de markt en de burgers. Hierbij wordt de overheid een faciliterende rol toegedicht en ligt het initiatief tot het ondernemen van actie bij de stakeholders (Boelens 2010). Deze faciliterende rol van overheid grijpt terug naar de ontstaansbasis van de overheid (Buchanan 1975).

Het concept van 'sustainability' is een leidend principe (4) in de actor relatie benadering. Sustainability wijst op de duurzame oplossingen, duurzaam verwijst naar een evenwichtsmodel waarbij draagvlak wordt gegenereerd ter bevordering van de stabiliteit in de netwerken net zoals stabiliteit van de gegenereerde oplossingen. Identiteit is niet de uitkomst van het onderhandelingsproces, maar is het focuspunt van het proces. Identiteit is een gegeven, waarbij je samen gaat vaststellen wat dat gegeven inhoudt. Alle acties worden beoordeeld aan de hand van de bijdrage ter versterking van de vastgestelde identiteit door 'focal actors' en 'leading actors'. Hierbij

dienen de economische, milieu en sociale belangen samen te komen, dit is breder dan de exclusieve overheidsgeleide doelstellingen, waarbij de creativiteit van actoren in feite wordt afgenomen. In plaats van een holistische visie op 'sustainability', zoals die door de overheid wordt gegeven, gaat het om een bottom-up benadering, waarbij de belangen van de 'focal actors' en 'leading actors' allen een onderdeel zijn. 'Sustainability' dient als een betekenisvolle, dominante factor van gezamenlijke bezorgdheid, waar de doelstellingen, ontwikkelingen en resultaten van de planningsorganen door worden gemeten (Boelens 2009).

De operationele uitwerking wordt mogelijk gemaakt via de associatieve democratie (5), door middel van het bouwen aan netwerken met doorzettingsmacht, rond de gezamenlijk gewaardeerde identiteit. De actor relatie benadering rust op samenwerking en hiermee op de vertrouwensbanden die in een netwerkmaatschappij aanwezig zijn. Deze samenwerkingen ontstaan aan de hand van thema's en onderwerpen die als belangrijk worden ervaren door de 'focal actors'. Hierbij wordt de term 'associative democracy', in plaats van de huidige 'representative democracy', naar voren gebracht, wat gedefinieerd kan worden als *'individual liberty and human welfare are both best served, when as many of the affairs of society as possible are managed by voluntary and democratically self-governing associations'* (Boelens 2010, p.42). Deze associatieve democratie hoeft geen alternatief voor de representatieve democratie te zijn, maar kan er naast functioneren. Voor in ieder geval die vraagstukken waar de representatieve democratie binnen haar planningdoctrine geen effectief antwoord meer voor kan geven. De kanttekening is dat de associatieve democratie hogere transactiekosten lijkt te kennen dan een representatieve democratie. Daarmee kan de associatieve democratie niet in de plaats komen van de representatieve democratie. De associatieve democratie is effectief daar waar de planningdoctrine de acties van de overheid zodanig hebben gefilterd dat ze geen draagvlak meer kennen en de effectiviteit van die acties ook twijfelachtig zijn, gezien binnen de kaders van dit betoog. Door de associatieve democratie (als aanvulling op de representatieve democratie) kan er ook echt sprake zijn van centraal wat moet, decentraal wat kan', zoals naar voren komt in de Nota Ruimte (Ministerie van VROM 2004). In deze context kan het zelfs omgedraaid worden in 'decentraal wat moet, centraal wat kan'

#### **2.4.4 Actor relatie benadering in de praktijk**

Kern van de zaak tot het in praktijk brengen van de actor relatie benadering is het aanwijzen van de unieke kenmerken in een gebied, waaruit plannen kunnen worden ontwikkeld om zo de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De beoogde kwaliteit van de leefomgeving kan gevonden worden via het toepassen van de leefstijlenbenadering, ontwikkeld door de Smart Agent Company, zoals in de expertmeeting naar voren kwam (zie bijlage 1). Uit de geschetste theorie in de vorige paragraaf is een stappenplan ontwikkeld voor een praktische toepassing van de benadering. Het onderstaande



zeven stappen schema (Boelens 2009, 2010, p. 43-46) kan voor elke case een eigen interpretatie en uitwerking krijgen;

1. *'Interpreting the problem, by determining the focal actors and unique core values*
2. *Actor identification and actor analysis*
3. *Opportunity maps en developmental possibilities*
4. *Bilateral talks and round tables*
5. *Business cases and pilots*
6. *Regime development and general plan outlines*
7. *Democratic anchoring'*

De eerste stap bestaat uit de identificatie van de unieke kenmerken van de regio en stakeholders (1). Deze unieke kenmerken en 'focal actors' zijn van groot belang, omdat in de praktijk de 'focal actors' vaak niet geformuleerd en betrokken zijn (vooral niet vanuit de burgers en de markt). Terwijl deze betekenis en inhoud geven aan het planning proces. Hierdoor is het gezamenlijk doel (belang) en dus ook het probleem zoals ervaren, onduidelijk. In termen van de actor relatie benadering is zonder het formuleren van de unieke kenmerken en 'focal actors' een planning probleem niet bestaand. Het vaststellen van de unieke kenmerken van een gebied (identiteit) en herkennen van de 'focal actors' (doelgroepen), sluit aan bij de praktijk van het identificeren van doelgroepen voor specifieke woonproducten. Doelgroepen die je identificeert vanuit de leefstijlen benadering. Dat past heel goed in de benadering omdat identiteiten vaststellen, gericht is op het analyseren van de leefstijl. Bij de 'focal actors' kan je uitgaan van de doelgroepen die, die leefstijlen vertegenwoordigen. Leefstijlen zijn de geclusterde acties van de 'focal actors'. Kortom stap één sluit aan bij de ontwikkelde praktijk (zie bijlage 1).

Wanneer stap één is afgerond dan zijn de unieke kenmerken en mogelijke controverses geïdentificeerd en hebben de 'focal actors' hierover overeenstemming bereikt. Bij de leefstijlen horen unieke kenmerken van de leefomgeving die geïdentificeerd worden en tevens wordt dan vastgesteld welke 'leading actors' invulling kunnen geven aan het versterken dan wel behoudt van die unieke kenmerken. De volgende stap is het identificeren van mogelijke 'leading actors' (2). 'Leading actors' zijn die actoren die zich verbonden voelen met de unieke kenmerken of kansen zien voor zichzelf (zoals het verstevigen politieke positie (wethouder), het maken van winst dan wel het prettig wonen). Deze leidende actoren kunnen actoren zijn die in de regio wonen en/ of werken. Dat is echter niet noodzakelijk aangezien de benadering open is voor elke 'leading actor', uit verschillende sectoren (velden van expertise en op verschillende schaalniveaus en velden van expertise).

Stap drie houdt in het samenstellen van kansenkaarten en/ of ontwikkelkansen op basis van de motieven en drijfveren van de 'focal actors' en 'leading actors' met een visie op het behouden,

versterken of gebruik maken van de unieke kenmerken (3). De planoloog houdt de sessies met kansenskaarten en de uitkomst daarvan moet worden vertaald in een visionair (nieuw perspectief), overtuigend (in de taal van de actoren gepresenteerd) en herkenbaar (aansluiten bij de door actoren vastgestelde unieke kenmerken (identiteit)) voorstel. Dit voorstel is gebaseerd op overeengekomen unieke kenmerken van gebied.

Hierna worden deze kansenskaarten bediscussieerd in bilaterale gesprekken en in verschillende kleinschalige gespreksgroepen. Op deze manier worden de 'focal' en 'leading actors' met elkaar geconfronteerd (4). De 'focal' en 'leading actors' die hun eigen netwerk vertegenwoordigen presenteren de kansenskaarten aan elkaar om te kijken of er overeenstemming kan worden bereikt en of het beantwoord aan de verwachting. Het gezamenlijk product moet herkenbaar blijven. Het gezamenlijk product is geen onderhandeling om unieke kenmerken, maar het zijn samengestelde unieke kenmerken die overeengekomen zijn tussen de actoren. De bereidheid om te investeren in het behouden, versterken dan wel beschermen van de unieke kenmerken wordt dan tevens duidelijk. Dit kan worden beschouwd als een toets voor een succesvol proces tot zover. In een dergelijke sessie kunnen twee soorten actoren worden onderscheiden, naast het onderscheid tussen 'focal' en 'leading', kan onderscheid worden gemaakt in 'pullers' (trekkers) en 'pushers' (duwers), waarbij de trekkers bijdragen aan het actief tot stand komen van een project via de samengestelde unieke kenmerken en de duwers vooral het proces faciliteren. Daarbij moet er op gelet worden dat beiden zich in het uiteindelijke resultaat blijven herkennen.

De samengestelde kansenskaart wordt in de volgende stap geoperationaliseerd, oftewel vertaald in projectvoorstellen (business cases) (5). In de projectvoorstellen worden concrete acties toegewezen aan leidende actoren. Dit dient ook te worden geformaliseerd (contract), waarbij door het formaliseren de rollen duidelijker worden en tevens onderlinge relaties worden verstevigd. Hier kan worden opgemerkt dat het advies van de (Rijks)adviescommissie Gebiedsontwikkeling in haar eindrapport 'Ontwikkel kracht' (2005) elementen van deze werkwijze, zij het beperkt tot de overheid, in zich draagt. Dit is een tweede toets op de effectiviteit van het proces tot zover, namelijk de bereidheid van de actoren om de rol op zich te nemen (het vervullen van een concrete actie). Als deze tweede toets mislukt zal het erg lastig zijn om op korte termijn tot een nieuwe overeenstemming te komen. Als de uitkomst positief is kan dat tot nieuwe initiatieven ter versterking, bescherming, behoudt van de unieke kenmerken aanleiding geven.

De voorgaande vijf stappen dienen te worden doorlopen om tot een concrete aanpak te komen van op lokaal niveau gesignaleerde problemen. Als de verkregen inzichten tot het hoger schaalniveau van de planningdoctrine dienen te worden gebracht, moeten er nog twee stappen worden doorlopen. Deze twee stappen kunnen een nieuwe planningdoctrine genereren en

zorgdragen voor hun draagvlak zodat ze aansluiting houden bij de associatieve democratie en kunnen worden overgenomen door de representatieve democratie.

Als de vijfde stap heeft geleid tot een opeenvolging van succesvolle cases dan is de volgende vraag of er project overstijgende ruimtelijke toegevoegde waarde kan ontstaan die correspondeert met de in stap één vastgestelde unieke kenmerken door het ontplooiën van nieuwe initiatieven. Deze nieuwe initiatieven dienen met de al gedefinieerde projecten in een raamwerk (regime) te worden gevat, wat aangeeft hoe zij bijdragen aan de versterking, bescherming en behouden van unieke kenmerken (6). Als dit proces succesvol verloopt kan het leiden tot een nieuwe planningdoctrine, aangezien het raamwerk leidt tot nieuwe metaforen en daarmee tot een nieuwe planningdoctrine. Een nieuwe planningdoctrine die in staat is effectief antwoord te geven op nieuwe uitdagingen, zoals bevolkings- en huishoudenskrimp. De begrippen Groene Hart en Randstad zijn feitelijk raamwerken van verschillende projecten uitgedrukt in een metafoor en zijn de basis geweest voor de huidige planningdoctrine.

Als laatste stap is het de vraag in hoeverre de nieuw ontstane ruimtelijke ordeningsnetwerken in een associatieve democratie kunnen worden verankerd. De op deze manier ontstane netwerken worden ook wel 'special districts' genoemd, oftewel bottom up ontstane organisaties die opereren binnen de representatieve democratie, waaraan de huishoudens, bedrijven en instituties zich kunnen affiliëren uit vrije wil. Hiermee is zo'n organisatie niet een alternatief voor, maar een toevoeging aan de centraal georganiseerde instituties in een representatieve democratie. Hierbij is het van belang dat er vanuit het raamwerk in de associatieve democratie aansluiting behouden blijft met actoren, want anders zou de vertaling in een nieuwe planningdoctrine wederom plaatsvinden binnen de representatieve democratie en resulteren in een benadering vanuit de overheid (inside-out), die onmiddellijk weer kan leiden tot maatschappelijke wrijving (Boelens 2009, 2010).

## HOOFDSTUK 3 KRIMP EN DELFZIJL

Dit hoofdstuk gaat in op krimp in Delfzijl, waar manifesteert krimp zich en hoe is het ruimtelijke ordeningsbeleid voor bevolkings- en huishoudenskrimp tot nu toe vormgegeven? De ontwikkeling van Delfzijl ten tijde van bevolkings- en huishoudenskrimp zal worden afgezet tegen de historie van Delfzijl. Hieruit kan worden afgeleid waarom de keuzes ten opzichte van het krimpbeleid zo zijn vorm gegeven. Waarna de vraag wordt beantwoord of de actor relatie benadering een oplossing biedt voor de krimpproblematiek in Delfzijl.

Figuur 6 Delfzijl



Bron: Google Maps

### 3.1 KRIMP IN DELFZIJL

Aan krimp in Delfzijl werd nooit gedacht, eerder aan een explosieve groei met prognoses van 80.000 inwoners in 2010. Deze groei vindt in de jaren vijftig en begin jaren zestig plaats door het ontwikkeling van de industrie en haven. De bevolking van Delfzijl nam tot het begin van de jaren tachtig toe. Vanaf dat moment neemt de bevolkingsontwikkeling echter een wending. Delfzijl krijgt te maken bevolkingskrimp. In 1991 volgt de gemeentelijke herindeling, waardoor de bevolking van Delfzijl optisch eenmalig groter wordt. Sindsdien is het inwoneraantal met meer dan 5.000 gedaald van 31.962 op 1 januari 1991 naar 26.553 op 1 april 2010, een daling van 17 procent. Waarvan de laatste vijf jaar een daling met ongeveer 250 inwoners per jaar, in 2008 waren dit er zelfs 600 (CBS 2010). Terwijl Nederland in deze periode nog een grote groei kende zoals in paragraaf 2.1.1 naar voren kwam. In de komende jaren zal het aantal inwoners in Delfzijl verder afnemen.

Het aantal huishoudens in Delfzijl nam tot 1995 nog toe, met op dat moment 12.470 huishoudens. Door het niet aansluiten van de woningvoorraad op de (nieuwe) wensen van de

inwoners trokken huishoudens weg uit de gemeente Delfzijl, zo stelt men. Het aantal huishoudens nam hierdoor ook af tot 12.342 in 2005 met een verdere daling naar 11.934 in 2008, een daling van 3 procent. Hiermee is Delfzijl een van de eerste gebieden in Nederland waar sprake is van huishoudensdaling. Deze daling zal in de komende jaren verder doorzetten (Gemeente Delfzijl 2009)

De gemeente Delfzijl zal naar verwachting in 2025 tot 25.133 inwoners zijn geslonken. Dit betekent een daling ten opzichte van 1991 van 20 procent, terwijl Nederland als geheel in dezelfde periode een groei kent van 13 procent. De prognose voor de huishoudens in 2025 wordt tevens een afname verwacht ten opzichte van 1995 met 7 procent, terwijl Nederland als geheel in dezelfde periode een groei kent van 20 procent. Hoewel de afname van huishoudens minder ernstig lijkt dan de bevolkingsdaling, heeft de huishoudensontwikkeling een grotere impact op de ruimtelijke ordening. Wanneer hierbij rekening wordt gehouden met een wijziging in de samenstelling van de huishoudens, niet alleen in leeftijd (vooral vergrijzing) maar ook in sociaal economisch opzicht (lagere inkomens blijven achter), betekent dat een grote opgave voor de ruimtelijke ordening, waar in de volgende paragraaf verder op in zal worden gegaan (Groninger gemeente monitor 2008).

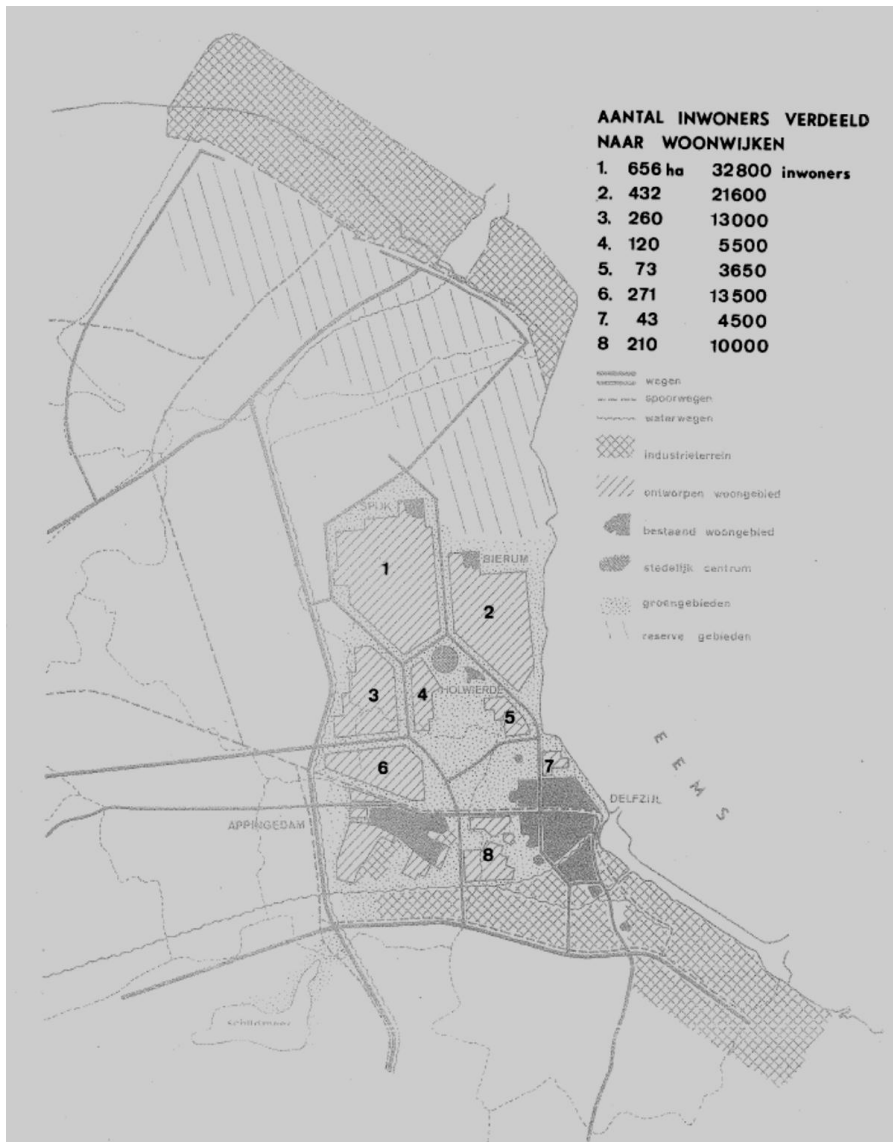
## **3.2 RUIMTELIJKE ORDENING IN DELFZIJL**

### **3.2.1 Ruimtelijke ordening en groei**

Na de Tweede Wereldoorlog kreeg de ruimtelijke ordening van Delfzijl een ander gezicht, met de ontdekking van de zoutkorst en het gas in de Groningse bodem eind jaren veertig. Hiermee werd de interesse door de Rijksoverheid getrokken voor de ontwikkeling van Delfzijl, wat leidde tot de ontwikkeling van de Koninklijke Nederlandse Zoutindustrie met een staatsgarantie van 21 miljoen gulden. De gunstige ligging van Delfzijl en het bezit van hulpmiddelen om grondstoffen aan te voeren en halffabricaten af te voeren, maakten de stad tot een aantrekkelijke vestigingsplaats voor industriële bedrijven (Bureau Voorlichting Delfzijl 1975). Tegelijkertijd werd de infrastructuur rondom Delfzijl aangepakt om de plaats niet alleen via de haven, maar ook via het spoor en de weg beter toegankelijk te maken. Deze aanpassingen aan de infrastructuur werden tevens mogelijk gemaakt door subsidies van de Rijksoverheid. De reden dat Delfzijl door de Rijksoverheid en, overigens ook de Provincie Groningen, werd gesubsidieerd was vooral van sociaal economische en sociaal maatschappelijke aard. Door de mechanisatie van de landbouw was in agrarische gebieden sprake van een sterk stijgende werkloosheid. Door middel van industrialisatiepolitiek kon deze werkloosheid worden opgevangen in de gebieden waar sociale en economische achterstand zich aftekende (Beukema 2008). De industriële groei van Delfzijl had ook gevolgen voor het aantal inwoners en hiermee de inrichting van Delfzijl. Delfzijl groeide tussen 1953 en 1981 van 11 000 naar 25 662 inwoners, met een explosieve groei van het inwoneraantal tussen 1952 en 1964 met een groei van

11 000 naar 18 000 inwoners (Gemeente Delfzijl 1964). Dit vroeg om een versnelde bouw van woonwijken en een aanpassing van de voorzieningen.

**Figuur 7 Een visie op Eemsmond 1968**



**Bron: Gemeente Delfzijl**

Hierdoor kwam de wijk Delfzijl-Noord tot ontwikkeling, ten noorden van het spoor als enige mogelijke uitbreidingslocatie, zie in figuur 7 het bestaand stedelijk gebied en nummer 7. Met een prognose van de verdere groei van de bevolking volgens het Structuurplan uit 1964 van naar verwachting 50 000 inwoners in de jaren negentig als minimum prognose, waarbij 75 000 inwoners ook tot de mogelijkheden behoorden. Hierbij is een verwachting dat 600 á 700 ha bouwoppervlak benodigd is voor deze groei, wat neerkomt op de bouw van 10 000 woningen. In dit licht is de start van de bouw van Delfzijl Noord van 1500 woningen maar een begin. Dit komt tevens naar voren in de 'Visie op Eemsmond' uit 1968, waarbij Eemsmond op dat moment 42 000 inwoners telt, met naar

verwachting een groei tot 145 000 inwoners in 2000. Hieruit worden woongebieden ontworpen die een totaal bebouwd gebied beslaan van 2065 ha, wat neerkomt op de bouw van ongeveer 25 000 woningen. Dit gebied wordt in het noorden begrensd door de dorpen Spijk en Bierum en in het zuiden door Appingedam en Delfzijl zoals in figuur 7 is te zien.

De prognoses zijn gebaseerd op een doorzettende economische groei en hier wordt ook op ingezet in het ruimtelijk ordeningsbeleid, waarbij uit de structuurvisie uit 1964 wel het inzicht blijkt dat prognoses een grote mate van onzekerheid kennen.

### **3.2.2 Ruimtelijke ordening en krimp**

De gewaarwording van deze onzekerheid wordt zeer helder geschetst in een onderzoek van het Economisch-Technologisch Instituut Groningen (1986), waaruit blijkt dat de groei van de werkgelegenheid stagneerde. De bouwplannen werden echter nog deels verwezenlijkt, wat in de jaren tachtig resulteerde in leegstand, met name in Delfzijl Noord. Deze woningen werden als onaantrekkelijk beschouwd, ze sloten niet aan bij de actuele wens van de consument. In 1966 was al duidelijk dat de woningen geen doorgroeimogelijkheden boden aan welvarende gezinnen, maar die zouden elders gebouwd worden en nieuwe aanwas zou deze woningen vullen (Stichting Maatschappelijke Begeleiding Delfzijl 1966). Het uitblijven van de groei in de werkgelegenheid resulteerde zelfs in een daling van de bevolking in 1981. Naar aanleiding van het onderzoek van het Economisch-Technologisch Instituut Groningen en decentralisatie van bevoegdheden werd in 1987 het 'Volkshuisvestingplan Delfzijl' geschreven. Hierin komt naar voren dat het woningbouwbeleid tot doelstelling heeft om de negatieve bevolkingsontwikkeling om te buigen, kortom men geloofde dat de krimp in Delfzijl kon worden gekeerd met woningaanbod. Ook wordt het beleid gericht op het tegengaan van het selectieve vertrek van gezinnen en inwoners met een hoger inkomen en het werven van gezinnen en inwoners met een hoger inkomen, dat is typisch een instrument voor 'growth management'. Dit wordt gedaan door verbreding van het aanbod en het verkopen van huurwoning door de Woningstichting Delfzijl, met name in de wijk Tuikwerd. Ook al had dit op zich een positief effect, het had geen enkel effect om het overaanbod van sociale huurwoningen op te lossen. Veelal was het alleen maar verplaatsing van leegstand (Commissie Woonproblematiek Delfzijl 2000).

Hierop werd door de Gemeente Delfzijl en de Woningstichting Delfzijl op gemeentelijk niveau structureel beleid ontwikkeld gericht op het elimineren van de woningleegstand. In de Nota 'Kiezen én delen'(1996) wordt deze grootschalige saneringsoperatie toegelicht. In 1997 is begonnen met de uitvoering van de eerste fase. Eind 1999 blijkt dat de uitvoering sneller gaat dan voorzien. De sloopopgave van 640 woningen is halverwege de eerste fase vrijwel gerealiseerd en het verkoopprogramma is na twee jaar hoger dan de doelstelling voor vijf jaar. De leegstand neemt

echter niet af, maar toe. Begin 1997 was er sprake van een leegstand van 520 woningen, maar dit is opgelopen naar 823 woningen in 2001. Dit komt omdat de prognoses wederom de plank mis slaan. Er wordt namelijk uitgegaan van een daling van 200 inwoners per jaar, maar het blijkt dat in de periode 1994-1998 het aantal gevestigde inwoners al steeds verder daalde en het aantal vertrekkende inwoners juist steeg en er tegelijkertijd al sprake was van een huishoudensdaling. Dit veroorzaakt een dubbel negatief effect. Hieruit lijkt steeds meer het signaal naar voren te komen dat er sprake is van een structurele daling van het aantal inwoners, maar ook van het aantal huishoudens (Commissie Woonproblematiek Delfzijl 2000).

Het mislukken van het beleid en de verdere toename van de maatschappelijke problematiek leidt tot het instellen van de Commissie Woonproblematiek Delfzijl. De commissie onderzoekt niet alleen de oorzaken van het falende beleid (voornamelijk het onvoldoende betrekken van de burger), maar doet ook een voorstel voor een andere aanpak voor de verbetering van het 'integrale woonproduct Delfzijl' door zowel de Gemeente Delfzijl als de Provincie Groningen. Het advies luidt een strategie gericht op de combinatie van stedelijke herstructurering en ontwikkeling van aantrekkelijke woonmilieus, maar dat zou zomaar eens kunnen worden vertaald in instrumenten vanuit de compacte (groei) stadsgedachte. Door dezelfde commissie wordt in 2001 het eindadvies voor Delfzijl geschreven, waarin de ruimtelijk- functionele visie, het integreren van fysiek en sociaal beleid en het instellen van een zelfstandige projectorganisatie vorm worden gegeven. De tijdelijke projectorganisatie om de stedelijke herstructurering strategie tot uitvoering te laten brengen om Delfzijl er bovenop te helpen wordt de Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD), waarin de gemeente Delfzijl (49%), woningcorporatie Acanthus (49%) en de Provincie Groningen (2%) participeren (Commissie Woonproblematiek Delfzijl 2001). De minderheidspositie van de gemeente Delfzijl binnen de OMD was een voorwaarde van de Rijksoverheid voor een financiële bijdrage aan de stedelijke herstructurering. Deze impuls zorgt voor een stortvloed aan plannen gericht op geheel Delfzijl afgeleid van het 'Masterplan Revitalisering Delfzijl' (2001) opgesteld in opdracht van de Commissie woonproblematiek Delfzijl, waar bijvoorbeeld de ontwikkelingsvisie voor het centrum 'Het hart bij de haven' (2006) en het 'Marconi Project' (2009) gericht op het versterken van het maritieme karakter een uitwerking van zijn.



**Figuur 8 Herstructurering Delfzijl Noord**



**Bron: Daniëlle van Steeg en Karla Ubels**

De grootste verandering is de herstructurering van Delfzijl Noord, waarbij 1650 woningen gesloopt dienden te worden, om hier een compleet nieuwe woonwijk van 1200 woningen (750 koop en 450 huur) te laten herrijzen (Gemeente Delfzijl 2010). Ook deze planning berust nog steeds op de gedachte van stedelijke herstructurering als een opgave voor bevolkingsdifferentiatie, met als uitgangsgedachte dat de doelgroepen er in voldoende mate zijn om daar invulling aan te geven. Vanaf 2003 is hiermee begonnen, totdat in 2008 de crisis haar intrede deed en de situatie in geheel Nederland verslechterde, zo ook in Delfzijl. De planning van de woningbouwopgave was al teruggebracht van 150 woningen per jaar, naar 75 en in 2008 naar 30 woningen per jaar, waardoor Delfzijl Noord een mengelmoes van nieuwbouw koopwoningen, afgeschreven sociale huurwoningen en bouwrijpe grond is. In de tussentijd heeft bevolkings- en huishoudensrimp landelijk steeds meer aandacht gekregen en hiermee ook het falende ruimtelijke orderingsbeleid in Delfzijl. De wederom te positieve prognoses waar het OMD het 'Masterplan Revitalisering Delfzijl' (2001) op heeft gebaseerd, is de kwaliteit van de leefomgeving niet ten goede gekomen. Hierdoor is de Rijksoverheid opnieuw interesse gaan tonen in Delfzijl. Het Topteam Krimp is door de Rijksoverheid ingesteld en heeft een adviesrapport geschreven over de situatie in Delfzijl, waarop het Rijk subsidies heeft toegekend (VROM 2010). De provincie Groningen (2010) richt zich ondertussen steeds meer op

integrale onderzoeksprogramma's met betrekking tot de krimpproblematiek. Ondertussen is in Delfzijl de in 2002 als tijdelijke constructie opgerichte OMD begin 2010 ontbonden. De gedachte dat de eenmalige grootschalige stedelijke herstructurering door een tijdelijk OMD toereikend zou zijn, is niet de waarheid gebleken. Nu in het 'Pact regio Eemdelta' (2009) regionale afspraken zijn gemaakt over nieuwbouw en transformatie van de woningvoorraad is besloten dat de activiteiten van de OMD bij de gemeente kunnen worden ondergebracht. De gemaakte afspraken ten aanzien van het Masterplan tussen de gemeente Delfzijl en woningcorporatie Acantus worden nog uitgevoerd, waarna de gemeente Delfzijl en Acantus in onderhandeling gaan over prestatieafspraken voor de komende jaren ten behoeve van de verbetering van de leefomgeving in Delfzijl (Provincie Groningen 2009).

Inmiddels is duidelijk geworden dat krimp niet kan worden gekeerd door de staande praktijk van de ruimtelijke ordening en dat er dus sprake is van een structurele bevolkings- en huishoudensdaling. Na de Tweede Wereldoorlog is het ruimtelijk ordeningsbeleid van de gemeente Delfzijl gestuurd en geleid door de extreme groeiprognose en is het raadplegen van de inwoners van Delfzijl onvoldoende tot niet gedaan, zowel ten tijde van groei als krimp. Momenteel is onduidelijk hoe aan het tot nu toe gevoerde stedelijke herstructureringsbeleid van Delfzijl verdere inhoud wordt gegeven. De vraag die hierdoor is ontstaan, hoe heeft het zover kunnen komen? Het antwoord kan worden afgeleid uit de historische ontwikkeling van Delfzijl.

### **3.3 DELFZIJL EN HAAR HISTORIE**

Om de gemaakte keuzes in het gemeentelijk beleid te begrijpen, zal de historie van Delfzijl worden beschreven. Door het beschrijven van de historie kan een karakter worden geschetst van Delfzijl door de eeuwen heen. De historie, een karakterschets van een plaats, is namelijk veelal van invloed op de keuzes die worden gemaakt voor de toekomst, men zou hier van een eigen planningdoctrine kunnen spreken.

#### **3.3.1 Historie van Delfzijl**

De historie van Delfzijl kan grofweg worden ingedeeld in drie periodes;

1. de periode van het ontstaan van Delfzijl van 1300 tot 1500,
2. de periode van de strijd om Delfzijl en het ontstaan van de vestingwerken van 1500 tot 1875
3. de periode van de industrialisering van 1875 tot 1950.

De eerste periode begint rond 1300 toen er kon worden gesproken van het begin van de ontwikkelingen tot de huidige plaats Delfzijl, aangezien toen in een oorkondeboek de naam 'Delfzijlen' kan worden gelezen. Hiervoor was er al wel sprake van bewoning van wierden, waarvan Farmsum er één was. Delf is een andere benaming voor het Damsterdiep die als vervanging voor de

rivier Fivel werd gegraven. In de Delf lagen drie sluisen, die toen zijlen werden genoemd. Het Damsterdiep met zijn sluisen was bedoeld voor het lozen van binnenwater en het keren van zeewater. Maar belangrijker voor het ontstaan van het huidige Delfzijl is met het Damsterdiep het tot leven komen van de scheepvaart (Geertsema 1982). De sluisen trokken al snel mensen en hiermee ontstaat het dorpje Delfzijl, dat voor de scheepvaart aantrekkelijk werd vanwege de ligging in een soort natuurlijke haven. Hiermee werd Delfzijl een strategische plaats voor de handel en zo een plaats die in de komende eeuwen nog veel te voorduren krijgt met zowel het gevaar van de zee, als van de *'Saksers, Ostfriezen, Stadgers, Spanjaarden, Staatse troepen, Munsterse, Kozakken en een Franse bezetting'* aldus het Bureau Voorlichting Delfzijl( 1975).

De tweede periode vanaf 1500 ontstond er een constante strijd om Delfzijl, vooral Oost Friezen staken de Ems over om Delfzijl in handen te krijgen vanwege haar strategische positie. Bij Delfzijl werd dan een fort of kasteel gebouwd om zo de positie te versterken. De stad Groningen zag de belegering van Delfzijl als bedreiging, vanwege haar strategisch sterke positie en vernielden de gebouwde forten om zo Delfzijl weer te veroveren. Ondanks de wens van de stad Groningen om de verdedigingswerken te vernietigen, werden in opdracht van keizer Karel V een kasteel versterkt en een schans met bastions opgeworpen. Tijdens de Spaanse overheersing had de hertog van Alva het plan om van Delfzijl een grote oorlogshaven en handelsstad te maken. De stad Groningen wist deze plannen echter tegen te houden. In 1591 toen de Spaanse overheersing van Delfzijl eindigde door de verovering van prins Maurits werd overgegaan tot de bouw van een vesting met het plan van de grote vestingwerken van Johan van den Kornput. Ondanks de weerstand van de stad Groningen werd de bouw van de vesting doorgezet. Hiermee werd de vesting Delfzijl voor het militair garnizoen een belangrijke plek in oorlogstijd en werd de haven van Delfzijl toch een oorlogshaven. In tijden zonder oorlogen in de zeventiende en achttiende eeuw ontwikkelde de scheepvaart, handel en nijverheid zich, ondanks de beperking van de vestingwallen. In 1795 deed de vesting Delfzijl nog een keer dienst als oorlogshaven, omdat Napoleon deze haven van belangrijke strategische waarde vond. Napoleon had dezelfde grote plannen met Delfzijl als de hertog van Alva, maar door de slag bij Waterloo kwamen deze niet tot uitvoering (Geertsema 1982). Hierop won Delfzijl in de negentiende eeuw aan betekenis vooral in de scheepvaart met het oprichten van de zeevaartschool. Ondanks dat de Rijksoverheid de haven van Delfzijl niet van belang achtte werd het wel de belangrijkste bestaansbron van Delfzijl en omstreken, wat in 1875 leidde tot de sloop van de vestingwerken, omdat deze oude middelen niet meer pasten in de nieuwe tijd (Beukema 1999).

De derde periode vanaf 1875 was door de sloop van de vesting uitbreiding van Delfzijl mogelijk, niet alleen voor inwoners maar ook voor de handel. Het Eemskanaal was in 1876 geopend en de spoorlijn kwam 1884. Nadrukkelijk ook in het belang van de stad Groningen. Hierop ontwikkelden de haven en hiermee de scheepvaart, handel en industrie zich. In de negentiende eeuw

groeide hiermee ook het inwoneraantal van 3183 inwoners in de hele gemeente in 1811 tot 8875 inwoners in 1908 (Bureau Voorlichting Delfzijl 1975). Er was na 1875 veel ruimte gekomen voor woningen op de gronden van de wallen, maar het duurde tot 1900 voordat hier de eerste huizen werden gebouwd. Wonen buiten de gracht duurde nog langer, eerst werd namelijk binnen de vesting in grotere dichtheden gebouwd. Dit komt door de beslotenheid die de inwoners van oudsher gewend waren met het wonen binnen een vesting (Geertsema 1982). Begin twintigste eeuw werden in de haven aan zowel de kaden als de apparatuur verbeteringen doorgevoerd voor de verdere ontwikkeling van de haven en zo werd Delfzijl, als voormalig garnizoensplaats, de noordelijke havenplaats. Door de eeuwen heen is door de Nederlandse Staat geen aandacht besteedt aan de mogelijk interessante positie van de haven van Delfzijl. Ook na de Tweede Wereldoorlog werd de haven van Delfzijl nog niet gezien als een haven van betekenis voor Nederland. De ontwikkeling van Delfzijl zou in alle waarschijnlijkheid dezelfde tendens hebben gekend als voor de beide wereldoorlogen, zij het dat de ontdekking van de zoutkorst en het gas in de Groningse bodem er voor zorgde dat Delfzijl in hoog tempo doorontwikkelde. In deze ontdekking liggen tevens de wortels van het hedendaagse krimpende Delfzijl.

### **3.3.2 Het karakter van Delfzijl**

Uit het voorgaande kan de context worden afgeleid waarin het krimpbeleid van Delfzijl kan worden geplaatst. Delfzijl had nooit enig Rijksbelang gekend onder een dominante positie van de stad Groningen, terwijl door invasietroepen een andere status werd toegekend dan dat in Nederland zelf het geval was. Dit veranderde pas na de vondst van zout en gas in de Groningse bodem.

Toen er een neerwaartse spiraal in de ontwikkeling van de landbouw ontstond en tegelijkertijd zout en gas werd ontdekt was de positie van de stad Groningen ten opzichte van Delfzijl een hele andere, omdat er geen sprake was van een tegengesteld belang. Er was een discussie gaande bij de Rijksoverheid betreft het plannen van groei op plekken buiten de Randstad, om verstikking tegen te gaan. Tegelijkertijd was er in het perifere gebied van Nederland sprake van werkloosheid en sociale onvrede. Delfzijl werd toen aangemerkt als een ideale plaats voor groei, wat zorgde voor euforie, omdat er nu wel belang werd gehecht aan Delfzijl. Deze aanwijzing tot groeiplaats is trendmatig geprojecteerd naar de toekomst, waarbij voorbij is gegaan aan de historische ontwikkeling van discontinuïteit en een wisselend perspectief in beleid. Waarbij het momentum van groeibeleid is gekozen als continue beleid. Des te groter is in Delfzijl de impact met de omslag van een snelle korte groei naar langdurige krimp, vergelijkbaar met de 'gold rush' stadjes in de Verenigde Staten. De vraag die nu gesteld dient te worden of deze krimp te lijf wordt gegaan met dezelfde doctrine die het huidige Delfzijl heeft opgeleverd of biedt de actor relatie benadering een antwoord voor Delfzijl?

### 3.4 ACTOR RELATIE BENADERING VOOR DELFZIJL

In paragraaf 3.2 is het ruimtelijke ordeningsbeleid voor de gemeente Delfzijl beschreven, hieruit is gebleken dat dit beleid geen uitkomst heeft geboden voor de problematiek in Delfzijl. De problematiek is aangepakt via een generiek beleid gestuurd door de overheid, oftewel het beleid is vormgegeven volgens de huidige planningdoctrine. Zoals in het tweede hoofdstuk al naar voren kwam treedt er een spanningsveld op tussen krimp en de planningdoctrine. De actor relatie benadering die is behandeld in het tweede hoofdstuk handelt niet van outside-in zoals het krimp beleid momenteel is vormgegeven, maar van inside-out. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe de benadering in de praktijk een mogelijke oplossing voor de problematiek in Delfzijl kan opleveren.

In Delfzijl werkt de planningdoctrine op dubbele wijze door in de huidige aanpak. Eén zoals het 'growth management' in het Rijksbeleid nog steeds wordt vormgegeven in Delfzijl. Twee op lokaal niveau in hoe de geschiedenis van Delfzijl met nooit gehaalde groeiprognoses is doordrenkt, dit is een rode draad naar de huidige aanpak, gezien de doorwerking van oude instrumenten en prognoses op de huidige inzichten in Delfzijl. De effectiviteit van de beleidsmaatregelen om de neerwaartse spiraal op de woningmarkt door bevolkings- en huishoudenskrimp te doorbreken is dan ook gering. Tevens ontstaat er maatschappelijk onrust. Met toepassing van de actor relatie benadering kan wellicht een omslag bereikt worden. Hierna wordt dan ook een aanzet gedaan voor deze benadering in de Delfzijlse praktijk waarmee in het kader van associatieve democratie tot gedragen en effectieve business cases gekomen kan worden, hiervoor dienen de eerste vijf stappen van de actor relatie benadering te worden doorlopen.

1. Als eerste dienen de unieke kenmerken van Delfzijl te worden benoemd, aan de hand van de leefstijlenbenadering. Eerst wordt hierbij de verschillende 'focal actors' (doelgroepen, bijvoorbeeld de buurtbewoners), waarmee tevens duidelijk wordt wat de leefstijl van de 'focal actor' is en welke unieke kenmerken toegedicht aan Delfzijl hierbij aansluiten en dus belangrijk zijn. Hierbij wordt geredeneerd vanuit de kracht van Delfzijl in de vorm van die unieke kenmerken en hoe de leefstijlen daarop aansluiten. Je past de leefstijlen in door de 'focal actors' en unieke kenmerken te groeperen onder het kopje leefstijlen en hierbij wordt gebruik gemaakt van gedane leefstijlonderzoeken om bijbehorende producten aan te wijzen. Dus vanuit de leefstijlenbenadering wordt gegroepeerd en geoperationaliseerd, gebruik makend van de vele onderzoeken die zijn gedaan naar de koppeling tussen leefstijlen en woonproducten in een woonomgeving (Ministerie van VROM 2006).

Dit is tegengesteld aan de huidige situatie waarbij vanuit de opgetreden problemen wordt geredeneerd en hoe die kunnen worden opgelost. Hierbij blijft de focus op het herstellen in plaats van het richten op de identiteit van Delfzijl. De actor relatie benadering

richt zich in stap één juist op de kansen en dynamiek die de unieke kenmerken met zich mee brengen. Deze kenmerken zijn toegedicht door de 'focal actors' in plaats van door de gemeente of adviescommissies. Dit in tegenstelling tot het voorheen sturen, met instrumenten uit de planningdoctrine, op problemen waarin kansen werden gezocht. In Delfzijl zijn de plannen alleen ontwikkeld vanuit de overheid en in opdracht van de overheid, zonder dat de unieke kenmerken en de 'focal actors' (doelgroepen) zijn geïdentificeerd, respectievelijk geraadpleegd. Met als resultaat dat het in de jaren vijftig gebouwde en nu geherstructureerde Delfzijl Noord niet aan de vraag en verwachtingen voldoet.

2. Door de eerste stap te richten op de actoren die het probleem aangaan/ beleven, wordt de focus gelegd op de gevoelde werkelijkheid, zonder deze de planningdoctrine van de gemeente/ overheid te filteren. Vanuit de kansen die de unieke kenmerken met zich mee brengen kan de volgende stap worden gezet. Hierbij wordt gezocht naar overige partijen, bij de burgers, ondernemers maar ook de overheid, die kunnen investeren, de 'leading actors', om zo tot het definiëren van uitvoerbare projecten te komen. Door deze stap te zetten worden alleen de actoren betrokken die daadwerkelijk belang hebben in het project, waarbij zorg wordt gedragen voor een snelle en effectieve uitvoering. Op die manier kan worden voorkomen dat bouwplannen nog tot uitvoering komen, terwijl er sloopplannen beter aansluiten bij de ervaren werkelijkheid van de actoren. Bij de uitvoering van de nota 'Kiezen en delen' is dat juist het struikelblok geweest. Bij deze Nota werd eerst bij de overheid een plan bedacht en klaar gemaakt voor uitvoering, terwijl de belanghebbenden niet waren geraadpleegd. Hierdoor kan worden gesteld dat via de filter van de overheid, het probleem dat werd gevoeld niet adequaat is geïnterpreteerd en hierdoor niet meer aansluit bij de gevoelde werkelijkheid van de 'focal actors'. Hierdoor wordt draagvlak verloren wat wegens verlies van vertrouwen vooral een politiek en bestuurlijk turbulente periode heeft veroorzaakt in Delfzijl (Beukema 2009).
3. Door de derde stap van de actor relatie benadering toe te passen worden vooral visies en wensbeelden van de actoren scherp, helder en toekomst georiënteerd in beeld gebracht. Hierdoor kunnen de wensen duidelijk worden gecommuniceerd, omdat elke actor opnieuw tot nadenken wordt aangespoord over de mogelijkheden tot het definiëren van projecten. Door bij het maken van een zogenaamde kansenkaart als uitgangspunt de unieke kenmerken te nemen, wordt tevens het redeneren vanuit problemen voorkomen, maar juist het versterken van die unieke kenmerken leidend. Een ander voordeel om vanuit unieke kenmerken te redeneren, is dat daar een helder beeld over bestaat, waardoor miscommunicatie wordt verminderd.

4. Door de kansenkaarten te bespreken wordt verder gebouwd aan het versterken van relaties en zo wordt ook de vertrouwensbasis versterkt. Door het bouwen aan vertrouwen vinden plannen ook sneller doorgang. Wanneer de kansenkaarten aan elkaar worden gepresenteerd ontstaat tevens duidelijkheid of de ervaren werkelijkheid van de 'focal actors' nog terug te vinden is in de plannen. Hiermee wordt nogmaals om commitment van de 'focal' en 'leading' actors gevraagd en wordt vastgesteld welke actor voor welke acties verantwoordelijk is. Dit in afwijking van de huidige werkwijze in Delfzijl, waarbij door de gemeente een plan in de traditionele inspraak procedure wordt gebracht. Hiervoor wordt geen verantwoordelijkheid gevoeld, omdat er geen unieke kenmerken zijn vastgesteld en de 'focal actors' geen rol hebben gespeeld. Doordat de gemeente het beleid, de visie en plannen heeft bepaald door te filteren is de band met ondernemer en burger verloren gegaan. Hierdoor is in Delfzijl het vertrouwen in de gemeente grotendeels verloren gegaan en ook marktpartijen potentiële 'leading actors' zijn vrijblijvend of niet in het planvormingsproces aanwezig.
5. In Delfzijl is op grootschalige schaal van bovenaf opgelegd generiek beleid doorgevoerd, zonder van onderop tot projectdefinities te komen, waardoor problemen zijn ontstaan zoals nu in Delfzijl Noord zichtbaar zijn. Met de aanpak van de woonwijk is niet gekeken naar de unieke kenmerken van Delfzijl en hoe hier voor de inwoners op aangesloten wordt. Ten noorden van het spoor was ruimte voor een ontwikkeling en zo is Delfzijl Noord tot stand gekomen. Met de herstructurering van Delfzijl Noord is er daarom maar deels nieuwbouw gepleegd na sloop, deels ligt er bouwrijpe grond en deels staan er nog afgeschreven sociale huurwoningen. Enerzijds is het funest voor het versterken, behouden en beschermen van de unieke kenmerken, die overigens onduidelijk zijn geweest omdat daar nooit overeenstemming over is bereikt. Soms zijn na het mislukken van beleid ( zoals 'Kiezen en delen') unieke kenmerken pas omschreven, maar dan omschreven door een commissie ingesteld door de gemeente. Kortom dit betekent nog steeds een inside-out benadering. Anderzijds betekent het ook een verder verlies van vertrouwen. Wanneer de projecten niet vanuit generiek beleid via een inside-out benadering tot stand komen kan er meerwaarde worden gecreëerd voor Delfzijl. Een voorbeeldproject met potentie is een spin-off vanuit het 'Marconi project' (2009), een project ontstaan vanuit het gegeven van het water als uniek kenmerk. Via de leefstijlenbenadering wordt duidelijk of er ook belang is bij het water als onderdeel van het sociaal maatschappelijke leven en hoe, hieruit leefomgevingen kunnen worden ontwikkeld voor de 'focal actors' in Delfzijl. Het cruciale aspect hierbij is dat dit project niet vanuit de gemeente wordt geregisseerd, maar door de ondernemer en de burger. De gemeente heeft hierin een faciliterende rol. Hierdoor sluit de uitkomst van het project aan bij de overeengekomen unieke kenmerken en werkelijkheid van alle actoren.

## CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In het betoog is er meerder keren een synthese naar voren gekomen. De conclusie is de plek om deze syntheses in een korte en krachtige samenvatting neer te zetten. Allereerst zal de probleemstelling worden herhaald, om er hierna een antwoord op te kunnen geven;

*Is de praktijk van de Nederlandse ruimtelijke ordening in staat een antwoord te geven op bevolkings- en huishoudenskrimp; zo nee welke aanpak geeft mogelijk een antwoord op het doorbreken van de negatieve spiraal op de woningmarkt veroorzaakt bevolkings- en huishoudenskrimp; zo ja waar wordt die aanpak door gekenmerkt en hoe is die in te zetten?*

De behandeling van de vraagstelling bestaat uit twee delen, het eerste gedeelte betreft de beantwoording van de vraag of de Nederlandse ruimtelijke ordening een antwoord kan geven op bevolkings- en huishoudenskrimp. Het tweede gedeelte bestaat uit het presenteren dan wel kenschetsen van een benadering die mogelijk een effectieve aanpak levert voor het doorbreken van de negatieve spiraal op de woningmarkt veroorzaakt door bevolkings- en huishoudenskrimp.

Een antwoord op de vraag kan worden gegeven vanuit een nadere analyse van de planningdoctrine in de ruimtelijke ordening. Door middel van het toepassen van het concept van de planningdoctrine blijkt dat de Nederlandse ruimtelijke ordening als planningdoctrine fungeert. Waarbij de Nederlandse ruimtelijke ordening als planningdoctrine vanuit haar negatieve heuristiek (regels en methoden) en positieve heuristiek (instrumenten), zoals ook blijkt uit de daarbij gehanteerde metaforen (Groene Hart, gebundelde deconcentratie en bevolkingsdifferentiatie), is gericht op groei, oftewel 'growth management'. Het op deze basis gevoerde beleid ten aanzien van krimp blijkt in de praktijk weinig effectief en draagt zorg voor sociaal maatschappelijke onrust. Daar waar juist vanuit sociaal maatschappelijke motieven de krimp wordt aangepakt. Bevolkings- en huishoudenskrimp die een negatieve spiraal op de woningmarkt veroorzaakt met het kwalitatief achteruitgaan van de leefomgeving, wordt aangepakt door middel van maatregelen die de leefomgeving naar de opvatting van de 'focal actors' (doelgroep) juist vaak verder verslechteren.

Er zijn verschillende theoretische benaderingen om tot nieuwe instrumenten voor een effectievere aanpak van de krimpproblematiek te komen, maar die borduren in essentie voort op de heersende planningdoctrine (de negatieve en positieve heuristiek). Dit vanwege het handhaven van de inside-out benadering, waardoor de planningdoctrine als zodanig niet wordt geanalyseerd door de verschillende theoretische benaderingen. Er wordt alleen kritiek geleverd op het te weinig integreren van participatie van burgers. Er blijkt echter ook een nieuwe benadering die bevolkings- en huishoudenskrimp als onderwerp van beleid kenmerkt als anomalie voor de heersende



planningdoctrine en daarmee stelt dat vanuit de heersende planningdoctrine geen antwoord gevonden zal worden op de krimpproblematiek. En daarmee komen we tot het tweede gedeelte van de behandeling van de probleemstelling. Gebleken is dat de praktijk van de Nederlandse ruimtelijke ordening met haar heersende planningdoctrine geen antwoord kan geven op de negatieve spiraal op de woningmarkt veroorzaakt door bevolkings- en huishoudenskrimp. Welke aanpak geeft dan mogelijk wel een antwoord op deze problematiek? De hiervoor aangehaalde benadering stelt daar geen nieuwe planningdoctrine voor in de plaats maar beoogt tot nieuwe inzichten te komen door een netwerkmodel te introduceren, de zogenaamde actor relatie benadering. Deze actor relatie benadering gaat uit van het identificeren van unieke kenmerken van een leefomgeving en het definiëren van groepen van 'focal' en 'leading' actors. Daarbij kan een koppeling gelegd worden met de leefstijlenbenadering die de laatste jaren in de projectontwikkelingspraktijk ingang gevonden heeft. Op deze wijze is het mogelijk doelgroepen van beleid en de belanghebbenden bij uitkomsten van beleid direct verantwoordelijk te maken voor de acties en de doelstellingen van dat beleid. De overheidsrol is daarbij dan niet langer het overnemen van acties, die dan zullen worden gefilterd door de heersende planningdoctrine, maar het faciliteren van de acties van de direct betrokkenen en belanghebbenden. Daarmee wordt tevens een nieuw licht geworpen op de betekenis van de begrippen representatieve en associatieve democratie en wel in het bijzonder voor de ruimtelijke ordeningspraktijk in Nederland. Door het ondernemen van de vijf stappen van de actor relatie benadering kan de negatieve spiraal op de woningmarkt, veroorzaakt door bevolkings- en huishoudenskrimp, worden doorbroken. Namelijk doordat er van een inside-out benadering naar een outside-in benadering wordt overgegaan, waarbij de reeds ontwikkelde leefstijlenbenadering een belangrijke rol kan spelen. Hierdoor ontstaat een nieuw (ander) niveau van evenwicht, er is daarmee sprake van 'sustainability'. Men zou kunnen stellen dat burgerinitiatief een belangrijke schakel vormt voor het welslagen van de aanpak van de krimpproblematiek en overigens mogelijkheden biedt voor het ontwikkelen van een nieuwe planningsdoctrine.

De case Delfzijl is behandeld om de aangehaalde theorieën (planningdoctrine en actor relatie benadering) in de praktijk te illustreren, hierop zijn tevens de aanbevelingen gericht. De actor relatie benadering kan voor Delfzijl op de volgende wijze worden geoperationaliseerd:

- Het stimuleren van bewonersinitiatief en ondernemersinitiatief door middel van een proactief participatiemodel;
- De rol van de gemeente veranderen van regisserend naar faciliterend;
- Het benoemen van unieke kenmerken van Delfzijl door de 'focal actors' dus de inwoners van Delfzijl;

- Vanuit de unieke kenmerken 'leading actors' zoeken en projecten definiëren, in plaats vanuit problemen kansen proberen te creëren;
- Elke focal en leading actor per project kansenkaarten laten maken met als uitgangspunt de overeengekomen unieke kenmerken van een gebied of wijk, waarbij niet uitgegaan wordt vanuit een probleem, maar juist de mogelijkheden worden geaccentueerd.
- Het inzetten van de leefstijlenbenadering om met behulp van de unieke kenmerken en kansenkaarten te komen tot een planconcept;
- Via kansenkaarten bovendien bouwen aan relaties tussen burgers, ondernemers en overheid. En vanuit hieruit associaties opbouwen voor toekomstige projecten.
- Het definiëren van vervolgprojecten vanuit de associaties die opgebouwd zijn, dus wederom van onderaf en niet opgelegd vanuit de overheid.

Deze aanbevelingen zijn gericht op het stimuleren van omdenken binnen de gemeente Delfzijl om zo een andere aanpak te genereren voor de ruimtelijke vraagstukken die bevolkings- en huishoudenskrimp met zich mee brengen. Het volgen van de actor relatie benadering dient hierbij als leidraad voor het doorbreken van de planningdoctrine. Hierbij kan de bovendien de negatieve spiraal op de woningmarkt worden doorbroken. De actor relatie benadering helpt het omdenken te bewerkstelligen, door het stimuleren van burgers- en ondernemersinitiatief en het denken vanuit de unieke kenmerken in plaats vanuit de problemen.

## BRONVERMELDING

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) *Eindrapport: Ontwikkel kracht!* Lysias Consulting Groep, Amersfoort

Alexander, E.R. & A. Faludi (1990) *'Planning doctrine: Its uses and applications'*. Working papers of the Institute for Planning and Demography, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

Algemeen Dagblad (2008) *Spookdorp in Groningen moet tegen de vlakte*. Rotterdam

Algemeen Nederlands Persbureau (2008) *Gronings spookdorp van de kaart*. Rijswijk

Allmendinger, P. (2002) *Planning theory*. Palgrave, New York

Beer, J. de (2004) *Laagste bevolkingsgroei sinds 1900*. CBS webmagazine 06-11-2004, www.cbs.nl

Berg, G. van den (1981) *Inleiding in de planologie: voor ieder een plaats onder de zon*. Samson Uitgeverij, Alphen a/d Rijn

Beukema, H. (1999) *Een wandeling...door de vesting Delfzijl, anno 1850*. Tekst & Advies, Delfzijl

Beukema, H. (2008) *Nuchterheid en dynamiek: 50 jaar Chemie Park Delfzijl*. Maritext vof, Delfzijl

Beukema, H. (2009) *Delfzijl historiaal: de geschiedenis van de gemeente Delfzijl*. Maritext vof, Delfzijl

Boelens, L. (2009) *The urban connection: an actor-relational approach to urban planning*. 010 Publishers, Rotterdam

Boelens, L. (2010) *Theorizing practice and practicing theory: outlines for an actor-relational-approach in planning*. In: *Planning Theory* 9: 1, 28-62

Bontje, M. (2003) *A 'planner's paradise' lost?: Past, present and future of Dutch national urbanization policy*. In: *European Urban and Regional Studies*, 10: 2, 135-151

Born, H. (2009) *Onze klok wijst nieuwe tijden aan: Krimp op de agenda van regionale gebiedsontwikkeling*. Master City Developer, Rotterdam

Buchanan, J. (1975) *The limits of liberty: between anarchy and leviathan*. The university of Chicago press, Chicago

Bureau Voorlichting Delfzijl (1975) *Wierden worden waarden: een vluchtig relaas over 2000 jaar Delfzijl*.

Burke, G. (1966) *Greenheart Metropolis: planning the Western Netherlands*. Macmillan, Londen

Cammen, H. van der, L. De Klerk (2003) *Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot VINEX wijk*. Het Spectrum, Utrecht

Centraal Bureau voor de Statistiek/ Planbureau voor de Leefomgeving(2009) Heerlen

Chintiz, B. (1990) *Growth mangement: good for the town, bad for the nation*. In: Journal of the American Planning Association 56: 3-8

Commissie Woonproblematiek Delfzijl (2000) *Bouwen aan een beter Delfzijl: Advies op hoofdlijnen*. Delfzijl

Commissie Woonproblematiek Delfzijl (2001) *Eindadvies Delfzijl*. Delfzijl

Coop, S., H. Thomas (2007) *Planning doctrine as an element in planning history: the case of Cardiff*. In: Planning Perspectives, 22: 2, 167-193

Dagblad van het Noorden (2008) *Ganzedijk kan beter gesloopt worden*. Groningen

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

Derks, W., P. Hovens & L. Klinker (2006)*De krimpende stad: Vergrijzing krimp en de gevolgen daarvan op de lokale economie*. SDU Uitgevers, Den Haag

Derks, W., P. Hovens & L. Klinker (2006)*Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Raad voor Verkeer en Rijkswaterstaat/ VROM Raad, Den Haag

Dupuy, G. (2008) *Urban Networks, Network Urbanism*. Techne Press, Amsterdam

Economisch Technologische Instituut Groningen (1986) *Een onderzoek naar de bevolkingsontwikkeling in de gemeente Delfzijl*. Groningen

Eemsdelta regio (2009) *Pact regio Eemsdelta*, Provincie Groningen

Evers, D., E. Ben-Zadok & A. Faludi (2000) *The Netherlands and Florida: two growth management strategies*. In: International Planning Studies, 5:1,7-23

Expertmeeting (2010) Amersfoort

Faludi, A. (1992) Dutch growth management: the two faces of success. In: Landscape and Urban Planning 22:93-106

- Faludi, A. (1994) *Coalition building and planning for Dutch growth management: the role of the Randstad concept*. In: Urban Studies, 31: 3, 485-507
- Faludi, A., A. van der Valk (1994) *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Kluwer, Dordrecht
- Faludi, A. (2005) *The Netherlands: a culture with a soft spot for planning*. In: Sanyal, B. Comparative Planning Cultures. Routledge, Londen
- Geerstema, H. (1982) Delfzijls geschiedenis in een notepad. Gemeente Delfzijl
- Gemeente Delfzijl (1964) *Structuurplan 1964*. Delfzijl
- Gemeente Delfzijl (1968) *Een visie op de Eemsmond*. Delfzijl
- Gemeente Delfzijl (2008) *Krimpen en groeien in Delfzijl*. Delfzijl
- Gemeente Delfzijl (2010) [www.delfzijl.nl](http://www.delfzijl.nl)
- Glerum, M (2009) *Verkoopstimulerende maatregelen voor nieuwbouwwoningen*. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Google Maps (2010) [maps.google.com](http://maps.google.com)
- Gool, P. van, P. Jager & R. Weisz (2001) *Onroerend goed als belegging*. Wolters Noordhoff, Groningen.
- Groninger gemeente monitor (2008) *Delfzijl*. Groningen
- Gubbels, S. (2009) *De zee lacht me toe*. Documentaire NCRV
- Hajer, M. (1989) *De stad als publiek domein*. Wiarda Beckman Stichting, Amsterdam
- Hartog, J.(2005) *Krimp en groeistrategie*. Economisch Statistische Berichten, 90 (4454) Column
- Healey, P. (1997) *Collaborative planning: Shaping places in a fragmented society*. Macmillan, New York
- Heidemij Adviesbureau (1987) *Volkshuisvestingplan gemeente Delfzijl*. Assen
- Hendriks, A., J. Paelinck (1973) *De ontwikkeling van de Haagse economie op lange termijn: planning for decline*. NEI, Den Haag
- Howlett, M., H. Ramesh (1995) *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press, Oxford.

Innes, J. (1995) *Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice*. In: Journal of Planning Education & Research, 14, 140-143

Kees Christiaanse Architects & Planners (2001) *Masterplan Revitalisering Delfzijl*. Rotterdam

Knol, M (2006) *Krimp als kans: een verkenning binnen de grenzen van de ruimtelijke ordening*. Stageverslag VROM raad, Den Haag

Kreukels, A. (1980) *Planning en planningproces*. VUGA, Den Haag

Kreukels, A. M. van Vliet (2001) *Een verruimd perspectief*. Habiforum, Gouda

Kuhn, T. (1970) *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago press, Chicago

Lakatos, I. (1974) *Falsification and methodology of scientific research programmes*. In: I. Lakatos, A. Musgrave (eds.) *Criticism and the growth of knowledge*. Cambridge University Press, Londen

Latten, J & A. de Jong (2005) *Nieuwe bevolkingsprognose CBS: Veel verandering, weinig groei*. In: Demos 21, 1:5-8

Marchionatti, R. (1998) *Karl Marx: critical responses*. Routledge, Londen

Ministerie van VRO (1979) *Perspectievennota Zuid-Limburg*. Staatsuitgeverij, Den Haag

Ministerie van VRO (1979) *Integraal structuurplan Noorden des Lands*. Staatsuitgeverij, Den Haag

Ministerie van VROM (1993) *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening extra (VINEX)*. Ministerie van VROM, Den Haag

Ministerie van VROM (2009) *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling*. Ministerie van VROM, Den Haag

Ministerie van VROM (2009) *Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte*. Ministerie van VROM, Den Haag

Mommaas, H., L. Boelens (2005) *De nieuwe markten benadering in het Heuvelland*. In: Aarts, N. *Land te koop*. Wageningen Universiteit en researchcentrum, Wageningen

Needham, B. (2007) *Dutch land use planning: Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Sdu uitgevers, Den Haag

Nieuwenbroek, M. (2005) *Regionale woningmarkten*. Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam

- Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (2006) *Het hart bij de haven: Ontwikkelingsvisie centrum Delfzijl 2006-2020*. Gemeente Delfzijl
- Oswalt, P. (2005) *Shrinking cities: Volume 1 International research*. In opdracht van Kulturstiftung des Bundes. Ostfeldern, Hatje
- Priemus, H. (1983) *Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt*. Delftse Universitaire Pers, Delft
- Priemus, H. (2000) *Volkshuisvesting in de 21<sup>e</sup> eeuw. Naar een nieuw evenwicht tussen markt, overheid en informele sector*. Bank Nederlandse Gemeenten, Den Haag
- Provincie Groningen (2009) *Programmaberekening 2009*. Groningen
- Provincie Groningen (2010) *Vrizzie kiek op krimp*. Groningen
- Provincie Limburg (1977) *Streekplan Zuid-Limburg*. Maastricht
- Roo, G. de, H. Voogd (2004) *Methodologie van planning*. Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Roos, R. (2010) [www.schilderijen-riny-roos.com](http://www.schilderijen-riny-roos.com)
- Scharpf, F. (1997) *Games real actors play: Actor centered institutionalism in policy research*. Westview Press, Boulder
- Schuringa, J. (2009) *Project Marconi: Maritieme concepten in beeld*. Gemeente Delfzijl
- Senden, R. (2009) *Woningen verhuren in de krimp*. Technische Universiteit Eindhoven, Eindhoven
- Spit, T., P. Zoete (2005) *De achterkant van de planologie*. Sdu uitgevers, Den Haag
- Stichting Maatschappelijke Begeleiding Delfzijl (1966) *Meningen van bewoners over zeven woningtypen in Delfzijl Noord*. Delfzijl
- Topteam Krimp (2008) *Krimp als structureel probleem*. Den Haag
- Ubels, K. (2010) [www.karla-ubels.nl](http://www.karla-ubels.nl)
- Valk, A. van der, A. Faludi (1997) *The green heart en the dynamics of doctrine*. In: Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, 12: 1, 57-75
- Van Dale Woordenboek (2010) [www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)
- Vermeijden, B. (2001) *Dutch urban renewal, transformation of the policy discourse 1960-2000*. In: Journal of Housing and the Built Environment, 16: 1, 203-232

Verwest, F, N. Sorel & E. Buitelaar (2008) *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*. Nai Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/ Den Haag

Werkcommissie Westen des Lands (1958)*De ontwikkeling van het Westen des Lands: toelichting*. Sdu uitgevers, Den Haag



## FIGURENLIJST

Afbeelding voorblad Riny Roos

Figuur 1 Conceptueel model

Figuur 2 Procentuele krimp en groei van de bevolking, per COROP-gebied 1980-2008

Figuur 3 Ontwikkeling van de bevolking naar leeftijdsgroep

Figuur 4 Procentuele krimp en groei van de bevolking, per gemeente 2008-2025

Figuur 5 Procentuele krimp en groei van het aantal huishoudens, per gemeente 2008-2025

Figuur 6 Delfzijl

Figuur 7 Een visie op Eemsmond 1968

Figuur 8 Herstructurering Delfzijl Noord

## BIJLAGE 1 EXPERTMEETING

Datum: 07-06-2010  
Tijd: 13.00-14.30  
Plaats: Amersfoort, kantoor Smart Agent company  
Deelnemers: Agnes Franzen (TU Delft)  
Jurriën Veldhuizen (Deloitte Real Estate)  
Gert Jan Hagen (Smart Agent Company)  
Mark Nieuwenbroek (Amvest)

Doel van de expertmeeting:

De ideeën opgedaan via literatuuronderzoek, aan de hand van stellingen ter discussie voor te leggen, met als doel een bijdrage leveren aan de mogelijke oplossing tot het doorbreken van de neerwaartse spiraal op de woningmarkt door bevolkings- en huishoudenskrimp.

Samenvatting inhoud van de expertmeeting:

*Het huidige beleidsinstrumentarium is niet effectief in de aanpak van bevolkings- en huishoudenskrimp.*

Het huidige instrumentarium is sinds de Tweede Wereldoorlog gericht op groei, waarbij de werking van het instrumentarium sterk de acties van een gemeente bepaald (bewust of onbewust). Deze acties worden ook geleid door het financiële instrumentarium, waarbij een gemeente meer geld krijgt bij grotere inwoneraantallen. Tevens is er sprake van veelal stroperig, generiek beleid, terwijl ten tijde van krimp om flexibel, specifiek beleid wordt gevraagd.

Het huidige beleidsinstrumentarium kent haar oorsprong in een bepaalde tijd, met een woningmarkt die grote woningtekorten kende. Nu de markt is veranderd en tevens het perspectief is veranderd, hebben de prikkels die geïnstitutionaliseerd zijn in het systeem (meer inwoners betekent meer geld) een extra negatief effect. Dit komt omdat de concurrentie tussen gemeenten in de hand wordt gewerkt, net zoals bij de bedrijventerreinen. Deze concurrentie staat de regionale afstemming en afspraken en uitvoering hiervan in de weg, terwijl ten tijde van krimp juist gevraagd wordt om regionale afstemming.

Het is vooral belangrijk dat er een cultuuromslag plaatsvindt, waarbij het denken in prikkels van groei wordt doorbroken. Op deze manier is de gemeente beter in staat om het krimpvraagstuk te begeleiden, omdat buiten de huidige planningcultuur wordt gedacht en er hierdoor creatiever met de planningvraagstukken kan worden omgegaan.

*Om tot effectief beleid te komen zodat, de neerwaartse spiraal op de woningmarkt wordt doorbroken, is een focus op consumentenvoorkeuren van groot belang.*

Veelal wordt nog gehandeld vanuit een defensieve kijk op het ontwikkelen in plaats van de vraag te kunnen faciliteren en huishoudens te bieden wat ze willen. De consument is degene die de kwaliteit van de leefomgeving beoordeeld, door ergens weg te gaan of juist ergens heen te gaan. De investeringskeuzes dienen uit de wensen van de consument te vloeien. Kortom er moet ruimte gegeven worden aan bewonersinitiatieven en moet je dus de consument op zijn eigen mogelijkheden gaan aanspreken. Ten slotte heeft de consument een eigen belang in het wonen in een kwalitatief goede leefomgeving. Deze initiatieven dienen wel te worden begeleid, om zo een ruimtelijke chaos te voorkomen waarbij de kwaliteit van de leefomgeving juist onder druk komt te staan. De keuzes die worden gemaakt ten aanzien van het krimpvraagstuk zijn dus niet keuzes die kunnen worden bepaald door de overheid, maar hierbij dient de overheid te faciliteren.

De reden dat er sprake is van een negatieve spiraal op de woningmarkt heeft ook grotendeels te maken met de slechte communicatie en vertrouwensband tussen de markt, burger en de overheid. Het huidige probleem is er één waarbij de dominantie van de overheid te groot is geworden, waardoor de eindgebruiker, oftewel consument, buiten beeld is geraakt. Om in de langetermijnbehoefte te voorzien, dient dus niet meer vanuit de gemeentelijke tekentafel een plan gemaakt te worden, maar vanuit de markt en de burger. Ontwikkelaars kennen een langere traditie in een samenwerking met de burger, omdat de ontwikkelaar een winstbelang heeft en dus belang in het slagen van een project bedoeld voor de consument. De consument stemt uiteindelijk met zijn voeten, als hij niet krijgt wat hij wenst vertrekt de consument, zeker in de huidige markt, waar er sprake is van overaanbod, dus een vragersmarkt.

*De leefstijlenbenadering, zoals ontwikkelt door de Smart Agent Company, is een effectieve manier om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.*

Om maatregelen met als doel het doorbreken van de neerwaartse spiraal op de woningmarkt vorm te geven, is een effectieve manier het grip krijgen op de leefstijlen van bewoners. Elke leefstijl kent

worden gekeken in de vorm van leefstijlen, waarbij sloop alleen de kans is om de leefstijlen te realiseren en zo de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

Door het krijgen van grip op DNA van de gemeente en op de leefstijlen van haar inwoners kan een weg worden gevonden in het doorbreken van de neerwaartse spiraal. Door in termen van leefstijlen te denken en het toepassen van de leefstijlenbenadering, wordt uit de huidige planningcultuur gestapt. Dit mede door het initiatief buiten de overheid te zoeken, namelijk bij de burger die eigen belang bij een verbeterde leefomgeving heeft en de markt die de kennis heeft van het ontwikkelen.

zijn eigen agenda en dus een eigen wens tot inrichting van de ruimte. Dit heeft niet alleen betrekking op vastgoed maar op het hele sociale leven, waarbij de kracht van zelforganisatie van bewoners vaak wordt vergeten, doordat hier van oudsher in de planningcultuur weinig tot geen ruimte voor is. De neiging vanuit de overheid is om nog te veel in sjablonen te denken, zoals een brede school.

Kijk naar de DNA van de stad en gebruik deze als basis voor de keuzes die gemaakt dienen te worden. Koppel hieraan de wensen van de bewoners om kansen te onderscheiden. Hierdoor dient er voorbij het denken van sloop en nieuwbouw te