



Met het oog op morgen

Een studie naar de bestuurlijke en beleidsomslag ten aanzien van
demografische krimp in de gemeente Berkelland

E.J. Tiekstra
Masterscriptie
Planologie
Universiteit Utrecht
Juni 2012



Met het oog op morgen

Een studie naar de bestuurlijke en beleidsomslag ten aanzien van demografische krimp in de gemeente Berkelland

Masterscriptie

Juni 2012

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Master planologie

Auteur:

E.J. (Ellen) Tiekstra
3115887
e.j.tiekstra@students.uu.nl

Begeleidster:

Dr. F. Filius



Samenvatting

Nederland heeft drie regio's die de afgelopen decennia al te maken hadden met demografische krimp: Zuid-Limburg, Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen. Als een gemeente of regio te maken heeft met demografische krimp, dan is er sprake van één, of een combinatie van de volgende ontwikkelingen: een structurele afname van het aantal inwoners, het aantal huishoudens en een structurele afname van één of meerdere samenstellende delen van de bevolking. De komende decennia breidt het aantal krimpgemeenten zich uit in Nederland, met name aan de randen van het land. De krimp is in de periode 2008-2040 het omvangrijkst in de regio's Zuid-Limburg, Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en de Achterhoek. Landelijk gezien vindt er rond 2040 voor zowel het bevolkingsaantal en het aantal huishoudens een omslag plaats van groei naar krimp. Daarnaast zet de vergrijzing in de periode tot 2040 door en daalt het aandeel jongeren licht, evenals de beroepsbevolking.

Afhankelijk van de verschijningsvorm is demografische krimp in meer of mindere mate van invloed op de woningmarkt, leefomgeving en het voorzieningenaanbod. De gevolgen kunnen zowel positief als negatief zijn en komen voor op verschillende ruimtelijke schaalniveaus. De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp zorgen voor een nieuwe beleidscontext voor bestuurders. Lokale bestuurders reageren verschillend op demografische krimp. Voordat demografische krimp als een gegeven wordt erkend, doorlopen zij het 'rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken'. Ze doorlopen dan de fasen van ontkenning, verzet, acceptatie en actie. De bewustwordingsfase waarin bestuurders zitten is van invloed op het soort beleid dat zij maken. Globaal zijn er drie beleidsreacties te herkennen, te weten: niets doen; krimp bestrijden, waarbij gemeenten proberen de omvang van (samenstellende delen van) de bevolking of het aantal huishoudens weer op te schroeven; en krimp begeleiden, waarbij de overheden de demografische krimp accepteren en daarop reageren door juist te plannen vanuit een krimpcontext. Het is van belang dat gemeenten krimp snel accepteren en tot het begeleiden ervan over te gaan. Zo kan een overaanbod van woningen en voorzieningen voorkomen worden.

De centrale vraag binnen dit onderzoek is als volgt:

In hoeverre heeft de gemeente Berkelland tussen 2005 en nu een bestuurlijke en beleidsomslag gemaakt ten aanzien van demografische krimp en welke processen liggen hieraan ten grondslag?

Er bestaan conservatieve en radicale beleidsveranderingen. Voor het begeleiden van demografische krimp is een radicale beleidsverandering nodig, waarbij lokale overheden de afname in (samenstellende delen van) de bevolking en het aantal huishoudens accepteren en zich daaraan aanpassen. In de scriptie worden vier beleidsveranderingstheorieën behandeld, te weten:

- de 'Punctuated Equilibrium Theory' van Baumgartner & Jones
- het 'Advocacy Coalition Framework' van Sabatier & Jenkins-Smith
- de 'wisseling van beleidsparadigma's' van Hall



- het 'stromenmodel' van Kingdon

De theorieën zijn alle vier toepasbaar zijn op het vraagstuk van demografische krimp. Het stromenmodel van Kingdon biedt echter de beste handvaten voor de toepassing op het empirisch onderzoek in de gemeente Berkelland. Het stromenmodel gaat uitgebreider dan de andere theorieën in op de achterliggende processen van bestuurlijke en beleidsverandering.

Het 'stromenmodel' van Kingdon kijkt naar de ontwikkeling van drie min of meer onafhankelijke stromen in het beleidsproces, te weten de probleemstroom, beleidsstroom en politieke stroom. Door te kijken naar de ontwikkelingen in deze stromen zijn de achtergronden en motieven voor de bestuurlijke en beleidsreacties in een krimpgemeente te achterhalen. De probleemstroom gaat over de manier waarop sociale omstandigheden gedefinieerd worden als problemen voor beleidsmakers; de beleidsstroom bevat de beleidsalternatieven die bestaan om het probleem aan te pakken; en de politieke stroom gaat in op de ontwikkelingen in het politieke klimaat. Als alle drie de stromen samenvloeien is de kans op een radicale beleidsverandering het grootst.

Voor het onderzoek naar de bestuurlijke en beleidsreacties in de gemeente Berkelland en de achtergronden en motieven hiervan, is gebruikt gemaakt van kwalitatief onderzoek. Aan de hand van semigestructureerde interviews is de casestudy Berkelland onderzocht. Berkelland is te plaatsen in een groter geheel, namelijk die van gemeenten die aan de vooravond staan van een demografische omslag van groei naar krimp en die liggen in een anticipeerregio in Nederland. Met de criteria voor kwalitatief onderzoek 'credibility', 'transferability', 'dependability' en 'confirmability' is zo goed mogelijk rekening gehouden. Er zijn in totaal negen personen benaderd voor een interview of het beantwoorden van vragen per email. De personen zijn geselecteerd op basis van hun functie. Zo zijn een wethouder, een beleidsmedewerker demografie en onderzoek, een beleidmedewerker wonen, de voormalig contactfunctionaris kleine kernen en buurtschappen, twee raadsleden van de VVD en Groen Links geïnterviewd. Personen van maatschappelijke organisaties op het gebied van wonen, kleine kernen en onderwijs zijn benaderd voor het beantwoorden van een aantal aanvullende vragen per email. Van alle interviews is een transcriptie gemaakt en deze zijn geanalyseerd aan de hand van 'coding'.

De gemeente Berkelland is ontstaan na een gemeentelijke herindeling op 1 januari 2005. In de gemeente Berkelland doen alle verschijningsvormen van demografische krimp zich de komende decennia voor. Tot 2040 krijgt Berkelland te maken met een afname van het aantal inwoners, jongeren en de beroepsbevolking en huishoudens. Ook vergrijsd de bevolking en stijgt het aantal eenpersoonshuishoudens als gevolg hiervan. Hetzelfde geldt voor de regio Achterhoek, echter het tempo en de mate waarin de demografische krimp plaatsvindt verschilt tussen de gemeente Berkelland en de regio Achterhoek. Over het algemeen is te stellen dat de demografische krimp in de gemeente Berkelland steviger toeslaat dan in de regio Achterhoek het geval is.

Door de demografische ontwikkelingen krijgt de gemeente Berkelland te maken met een veranderde ruimtelijke beleidscontext. Het dalend aantal huishoudens zorgt voor een overaanbod van bouwplannen, het dalend aantal jongeren heeft gevolgen voor het basis- en voortgezet onderwijs en de kleine kernen krijgen door de afname van het aantal inwoners en jongeren te maken met een teruglopend aantal voorzieningen en verenigingen in de kleine kernen.



Na empirisch onderzoek blijkt, dat de bestuurlijke omslag ten aanzien van demografische krimp in de gemeente Berkelland op dit moment grotendeels gemaakt. Het college heeft de demografische ontwikkelingen als pijler opgenomen in het Coalitie Akkoord 2010-2014 en toont zich daarmee bereid om op de demografische ontwikkelingen te gaan sturen. De bestuurders zijn zich ervan bewust dat de demografische krimp een onvermijdelijke en onbeïnvloedbare ontwikkeling is. Hoewel ook de bestuurders in de gemeente Berkelland de fasen 'ontkenning' en 'verzet' hebben doorlopen, zijn ze in ongeveer drie jaar tijd overgegaan op 'acceptatie' en 'actie'. Er kan niet echt gesproken worden van een rouwproces, omdat de bewustwording van de demografische krimp in vergelijking met de huidige krimpregio's Zuid-Limburg en Noordoost-Groningen snel en voortvarend verliep. Hoewel de gemeente zich nu in de fase van 'acceptatie' en 'actie' bevindt, is het niet zo dat de bewustwordingsproces nu is voltooid. De komende tijd moet de erkenning van demografische krimp nog steeds gevoed worden.

De beleidsomslag van beleid dat gericht is op het streven naar groei, naar beleid dat gericht is op het omgaan met krimp is deels gemaakt (afbeelding 7.1). Op het ruimtelijke terrein van wonen is het 'begeleiden' van krimp reeds doorgevoerd. Zowel de Woonvisie gemeente Berkelland uit 2008 als de Regionale Woonvisie Achterhoek uit 2010 hebben maatregelen genomen om vanuit een krimpcontext in te spelen op de veranderende beleidscontext. Op de terreinen van onderwijs en kleine kernen is de gemeente vooral in gesprek met de schoolbesturen en dorpsraden over het omgaan met de demografische krimp in de toekomst. Voor het onderwijs zit er het Onderwijshuisvestingsplan aan te komen, dat aangeeft hoe er om wordt gegaan met 700 minder leerlingen tot 2020. In de kleine kernen zijn nieuwe dorpsvisies in de maak en wordt gekeken hoe samengewerkt kan worden tussen meerdere kernen om zo krimp te lijf te gaan.

Als op de achterliggende processen voor de bewustwording bij bestuurders en beleidsmakers wordt gelet, dan is dit gevoed door verschillende indicatoren. Een belangrijke rol speelde de publicatie van cijfers. Daarnaast moet er een ambtelijke of bestuurlijke trekker zijn, die ervan overtuigd is dat de zaken anders moeten. Ook de provincie heeft een rol gespeeld in het bewustwordingsproces. Zij wezen de gemeenten in de regio Achterhoek erop dat de woningbouwambities van de zeven gemeenten bij elkaar te hoog waren in vergelijking met de vraag. Een andere indicator voor de bewustwording van demografische krimp is wat er op straat te zien is. Zowel in de gemeente Berkelland zelf, als op andere plekken die met krimp te maken hebben. Een factor die het bewustwordingsproces bij beleidsmedewerkers juist afremt, zijn de demografische ontwikkelingen zelf die soms groei laten zien. Dit maakt het krimpplaatje moeilijk verkoopbaar.

Naar aanleiding van het Coalitie Akkoord in 2010 is de programmaliijn 'Demografische ontwikkelingen' aan de programmabegroting van de gemeente Berkelland toegevoegd. De programmaliijn dient de maatregelen op het gebied van krimp binnen de deelterreinen wonen, onderwijs en kleine kernen te bevorderen. De genomen beleidsmaatregelen vallen onder het begeleiden van demografische krimp. Er worden maatregelen genomen die omgaan met de veranderende omstandigheden. De reden hiervoor is dat de gemeentebestuurders en beleidsmakers zich ervan bewust zijn dat dit de beste manier is om op demografische krimp te reageren.



De maatregelen op de beleidsterreinen wonen, onderwijs en de kleine kernen zijn tot stand gekomen in samenspraak met verschillende maatschappelijke partners. Meer nadruk komt te liggen op initiatieven van onderaf. De gemeente wil slechts nog een informerende en faciliterende rol spelen. Zoals gezegd zijn de maatregelen voor het inspelen op de toekomstige ontwikkelingen te scharen onder de beleidsstrategie 'begeleiden'. Wat betreft de acceptatie van de beleidsstrategie in de gemeenteraad, is te stellen dat er een breed draagvlak is. Voor de maatschappelijke partijen is te stellen dat iedereen wel doordrongen is van het algemeen belang, maar dat de plannen wel eens weerstand oproepen op het moment dat het maatwerk wordt voor een individu of organisatie.

Er zijn twee momenten te noemen waarop er een mogelijkheid tot het maken van 'krimpproof' beleid plaatsvond. Het eerste moment bevindt zich in de periode van de vorige coalitie. In die periode heeft de gemeente een verandering in de demografische cijfers geconstateerd, waarop ze de demografische ontwikkelingen mee hebben genomen in de Gemeentelijke Woonvisie van 2008. Echter, de demografische ontwikkelingen zijn toen niet verder opgepakt binnen de gemeente. Het tweede moment voor het maken van beleid dat gericht is op demografische krimp kwam met de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. De nieuwe coalitie van het CDA, D66 en de VVD heeft er toen voor gekozen om de financiële bezuinigingen en een andere rol van de overheid samen te voegen met het anticiperen op de demografische ontwikkelingen. Met name de wethouder die de vorige periode ook in het college zat, heeft ervoor gepleit de demografische ontwikkelingen mee te nemen.



Voorwoord

“We wonen er prettig in Berkelland. Hier hebben we nog de ruimte en onze huizen staan in een groene omgeving. We voelen ons er thuis. Terug uit de drukte wordt het leven hier rustiger en de natuur mooier”.

Dit citaat op de website van de gemeente Berkelland spreekt niets meer dan de waarheid als u het mij vraagt. Viermaal ben ik in de auto gestapt en van het drukke Utrecht naar het rustige Berkelland gereden. Het merendeel van de interviews vond namelijk plaats op het gemeentehuis in Borculo. Maar schijnt bedriegt. Rust is er alleen aan het oppervlak. De gemeente Berkelland, gelegen in de Achterhoek, staat aan de vooravond van een demografische omslag van groei naar krimp. Bestuurders staan er voor de uitdaging oplossingen te vinden die adequaat inspelen op de veranderende beleidscontext. Dit vergt grote bestuurlijke inspanningen. Om straks niet achter de feiten aan te lopen, moet de gemeente afstand nemen van de ‘groeigedachte’ en beleid maken ‘met het oog op morgen’.

Deze scriptie gaat over de bestuurlijke en beleidsomslag ten aanzien van demografische krimp in de gemeente Berkelland. De scriptie vormt een onderdeel van de master Planologie aan de Universiteit Utrecht.

Graag wil ik van het voorwoord gebruik maken om een aantal personen te bedanken. Ten eerste zijn dat de personen die tijd hebben vrijgemaakt voor een interview of het beantwoorden van vragen per email. Zij waren zo vrij hun kennis met mij te delen.

Ten tweede wil ik ing. Paul Staats, ing. Jeanine Jentink en ir. Reinoud Keesmaat van stedenbouwkundig bureau OOSTZEE bedanken. Zij hebben mij vorig jaar tijdens mijn stageperiode geholpen een weg te vinden in het ‘bos’ dat ‘demografische krimp’ heet. Ook de anderen uit het team van OOSTZEE ben ik dankbaar. Zij gaven mij de mogelijkheid een half jaar lang mee te kijken in de praktijk van de ruimtelijke ordening.

Ten derde wil ik mevrouw dr. Friedel Filius bedanken voor de universitaire begeleiding tijdens het schrijven van deze scriptie. Haar kritische blik, heldere inzichten en goede feedback hebben mij meerdere malen weer op weg geholpen.

Als laatste gaat mijn dank uit naar Nadine Nonnekes en Jeroen de Koning, voor het doorlezen van mijn stukken en het geven van handige adviezen. Ook hebben zij, samen met Esther Murk, voor de nodige mentale steun gezorgd. De ontspanning vond ik daarnaast op de vrijdagavonden onder het mom van ‘de masterborrel’. Lode, Jasper, Joost, Ruben, Nadine, Astrid en Esther: bedankt hiervoor!

Ellen Tiekstra

Utrecht, juni 2012



Inhoudsopgave

Samenvatting	ii
Voorwoord	vi
1 Inleiding	1
1.1 Een veranderd tij	1
1.2 Een nieuwe beleidscontext	2
1.3 Vraagstelling	2
1.4 Conceptueel model	3
1.5 Doelstelling	4
1.6 Relevantie	4
1.6.1 Wetenschappelijk	4
1.6.2 Maatschappelijk	5
1.7 Opbouw	5
2 Krimp in een nieuw jasje	6
2.1 Demografische krimp	6
2.1.1 Begrip	6
2.1.2 Oorzaken	7
2.2 Demografische ontwikkelingen	8
2.2.1 Nationaal	8
2.2.2 Regionaal	9
2.3 Ruimtelijke gevolgen	12
2.3.1 Woningmarkt	12
2.3.2 Leefomgeving	13
2.3.3 Voorzieningenaanbod	15
2.4 Reacties van lokale overheden	15
2.4.1 Bestuur	16
2.4.2 Beleid	17
2.5 Conclusie	20
3 Het roer om	22
3.1 Beleidsveranderingen	22
3.2 De Punctuated Equilibrium Theory van Baumgartner & Jones	23
3.2.1 Toepasbaarheid	25
3.3 Het Advocacy Coalition Framework van Sabatier & Jenkins-Smith	26
3.3.1 Toepasbaarheid	27
3.4 De wisseling van beleidsparadigma's van Hall	28
3.4.1 Toepasbaarheid	29
3.5 Het stromenmodel van Kingdon	30
	vii



3.5.1	Toepasbaarheid	32
3.5.2	Aanwijzingen voor analyse	32
3.6	Conclusie	36
4	Methodologie	38
4.1	Kwalitatief onderzoek	38
4.2	Casestudy Berkelland	38
4.3	Semigestructureerde interviews	39
4.4	Methodologische verantwoording	39
4.5	Topiclist	40
4.6	Introductie geïnterviewden	41
4.7	Data-analyse	42
4.8	Conclusie	43
5	Een blik op Berkelland	44
5.1	Een jong bestaan	44
5.2	Demografische ontwikkelingen	45
5.2.1	Berkelland	45
5.2.2	Achterhoek	47
5.2.3	Vergelijking	49
5.3	Ruimtelijke beleidsopgaven	49
5.4	Conclusie	50
6	Omgaan met krimp	51
6.1	Reacties in de gemeente Berkelland	51
6.1.1	Bestuur	51
6.1.2	Beleid	52
6.2	Achtergronden en motieven	55
6.2.1	Bestuur	55
6.2.2	Beleid	56
6.3	Conclusie	57
7	Conclusie & aanbevelingen	59
7.1	Conclusie	59
7.2	Aanbevelingen	62
7.2.1	Krimpregio's	62
7.2.2	Het Rijk	63
7.2.3	Vervolgonderzoek	63
	Literatuurlijst	64
I	Interview guide	68
II	Labels	70



1 Inleiding

1.1 Een veranderd tij

“Krimp en groei zijn de eb en vloed van het leven. Alles waar leven in zit, krimpt of groeit. Dit basisprincipe geldt [...] ook voor bevolkingen”, schrijft Mariëtte Haveman in een artikel in OOST, tijdschrift voor ruimte en cultuur in Gelderland en Overijssel (2010). Dat dit citaat waar is, laten de meest recente nationale bevolkingsprognoses zien (De Jong & Van Duin, 2010; Den Otter e.a., 2010). Nederland bevindt zich de komende decennia namelijk op een getijdenwisseling van vloed naar eb.

Tegen 2040 vindt er naar verwachting op nationaal niveau een omslag van demografische groei naar krimp plaats. Dit komt doordat de groei van het aantal inwoners in Nederland de komende decennia in tempo afneemt. Ook de samenstelling van de bevolking naar leeftijd verandert; het aantal 65-plussers neemt in de toekomst sterk toe en het aantal jongeren neemt af. Naar verwachting overtreft het sterftcijfer het geboortecijfer vanaf 2032. Er overlijden dan meer mensen dan dat er geboren worden. Dit betekent niet meteen dat de bevolkingsomvang afneemt. De negatieve natuurlijke aanwas wordt tot 2040 namelijk nog gecompenseerd door het voorspelde positieve migratiesaldo (De Jong & Van Duin, 2010, p. 5; Den Otter e.a., 2010, p. 18). Ook de landelijke huishoudensgroei neemt op den duur in tempo af. De komende decennia groeit het aantal huishoudens met 0,5 tot 1 procent per jaar, totdat de groei afgenomen is tot nul rond 2040. Vanaf dan is er landelijk gezien ook sprake van huishoudenskrimp (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 5-6; Den Otter e.a., 2010, pp. 21-24).

De afnemende groei van de bevolkingsomvang en het aantal huishoudens verschilt per regio qua tempo. Hoewel de landelijke omslag van groei naar krimp pas rond 2040 plaatsvindt, hebben sommige regio's de afgelopen jaren al te maken gehad met demografische krimp (De Jong & Van Duin, 2010, p. 6). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) spreekt over een 'krimpregio' “wanneer meerdere buurgemeenten structureel met één of meerdere vormen van demografische krimp te maken hebben of in de nabije toekomst zullen krijgen” (Verwest & Van Dam, 2010, p. 11). Tot deze krimpregio's behoren momenteel Zuid-Limburg (Parkstad Limburg), Noordoost-Groningen (Delfzijl en omgeving) en het zuiden van Zeeland (Zeeuws-Vlaanderen) (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 9-17; Verwest & Van Dam, 2010, p. 11). De Sociaal-Economische Raad (SER) (2011, p. 11) noemt deze regio's ook wel 'krimpregio's van de eerste generatie'.

Volgens de bevolkingsprognoses breidt het aantal krimpregio's zich de komende decennia verder uit (De Jong & Van Duin, 2010, p. 10; p. 15; Den Otter e.a., 2010). In de periode tot 2040 neemt het aantal inwoners in meer dan een derde van alle gemeenten af en het aantal huishoudens in ongeveer een tiende van alle gemeenten. De krimpgemeenten zijn overwegend gelegen aan de randen van Nederland. Het PBL heeft “regio's die nu nog niet met een structurele bevolkings- of huishoudensafname te maken hebben, maar die tussen nu en 2030 waarschijnlijk wel met een omslag van groei naar krimp worden geconfronteerd” tot 'anticiperregio's' benoemd. Onder de anticiperregio's vallen Midden- en Noord-Limburg, de Achterhoek, Oost-Drenthe, Twente, het Groene Hart, West-Brabant, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten en Hoeksche Waard, Noordoost- (en gedeeltelijk ook West-) Friesland, de Kop van Noord-Holland en Schouwen-Duiveland

(Verwest & Van Dam, 2010, pp. 12-13). Door de SER worden deze gebieden ‘krimpregio’s van de tweede generatie’ genoemd (2011, p. 11).

1.2 Een nieuwe beleidscontext

Verwest e.a. (2010, p. 77) geven aan dat er “voor gemeenten en regio’s –die doorgaans gewend waren te groeien– een nieuwe beleidscontext [is] ontstaan”. De beleidscontext verandert doordat demografische krimp van invloed is op verschillende terreinen. Deze studie richt zich op het ruimtelijk domein. In ruimtelijk opzicht valt te denken aan de woningmarkt, de fysieke en sociale leefomgeving en het voorzieningenaanbod (Van Dam e.a., 2006, pp. 71-124; Van Dam, 2009, pp. 87-112; Derks e.a., 2008, p. 29-35; Dijkstal & Mans, 2009 a, b, & c; Verwest, 2008, pp. 15-18).

“Het beleid inzake ruimtelijke ordening moet op deze trends anticiperen”, stelt Bouhuijs (2008) in een artikel in De Gelderlander. Ook Derks e.a. (2008, p. 40), Ubink (2008, p. 91), Verwest & Van Dam (2010, p. 9) en Ter Veer e.a. (2010, p. 51) zijn het hiermee eens. Als overheden dit niet doen en uit blijven gaan van demografische groei, dan bestaat de kans dat zij hun woning- en voorzieningenaanbod te lang blijven uitbreiden. Zo ontstaat het gevaar op overaanbod en leegstand, onnodige aantasting van de beschikbare ruimte en onrendabele investeringen (Bouhuijs, 2008; Ter Veer e.a., 2010, p. 51). Er is dus een aanpassing van beleid gericht op groei naar beleid gericht op krimp nodig.

Maar, hoe simpel het ook klinkt, ‘krimpproof’ beleid ontstaat niet zomaar. Uit onderzoek in onder meer de krimpregio’s Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg blijkt dat het lang duurt voordat de wil tot aanpassing bestaat onder bestuurders (Ubink, 2008; Verwest & Van Dam, 2010). Voordat demografische krimp als een gegeven wordt erkend, doorlopen bestuurders volgens Derks e.a. (2008, pp. 36-38) het “rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken”. In Zuid-Limburg heeft het rouwproces een aantal jaren geduurd. Het citaat van Toine Gersel, voormalig voorzitter van Parkstad Limburg, illustreert dit (Latten & Musterd, 2009, p. 7): “Een paar jaar geleden, om precies te zijn in 2005, werd het bestuur van Parkstad Limburg met de neus op de feiten gedrukt. [...] In het verleden hadden er al vaker lagere cijfers over het aantal inwoners op tafel gelegen, maar bleven die constatering voor ons nog zonder gevolg. [...] De vergelijkbare boodschap die al in het midden van de negentiger jaren van de vorige eeuw werd afgegeven, hadden we ook genegeerd. Die wilden we misschien ook niet horen”. De fase van het rouwproces waarin bestuurders zitten, is van invloed op het soort beleid dat zij maken (Van Dam e.a., 2007, p. 5).

1.3 Vraagstelling

Deze studie gaat in op de bestuurlijke en beleidsreacties ten aanzien van demografische krimp. Het onderzoek bouwt voort op één van de aanbevelingen voor vervolgonderzoek uit het rapport ‘Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid’ van Van Dam e.a. (2006, p. 198). Volgens Van Dam e.a. vergen “de reacties van bestuurders en beleidsmakers, met name bij gemeenten die worden geconfronteerd met demografische krimp”, nader onderzoek. Zij vragen zich af “welke achtergronden en motivaties [...] aan deze reacties en beleidsbeslissingen ten grondslag [liggen] [...]”.

De centrale vraag is als volgt:

In hoeverre heeft de gemeente Berkelland tussen 2005 en nu een bestuurlijke en beleidsomslag gemaakt ten aanzien van demografische krimp en welke processen liggen hieraan ten grondslag?

De keuze voor de gemeente Berkelland heeft twee redenen. Ten eerste krijgt Berkelland in de periode tot 2040 te maken met zowel bevolkings- als huishoudenskrimp (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 11-12; 14-15). Om adequaat in te spelen op de veranderende beleidscontext die hierdoor ontstaat, moet de gemeente een omslag maken in denken en doen. Ten tweede ligt de gemeente Berkelland in de anticipeerregio Achterhoek. Gemeenten in anticipeerregio's hebben de mogelijkheid om tijdig aanpassingsprocessen in gang te zetten die inspelen op de veranderende omstandigheden. Volgens de 'Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling' van het Rijk, VNG en IPO (2011, p. 18) anticiperen de acht Achterhoekse gemeenten nadrukkelijk op demografische krimp. Zo hebben ze in 2010 gezamenlijk de woningbouwplannen bijgesteld. De bestuurlijke- en beleidsreacties in Berkelland zijn vanaf 2005 bestudeerd, omdat de gemeente op 1 januari 2005 is ontstaan door een gemeentelijke herindeling. De gemeenten Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo zijn toen samengevoegd.

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

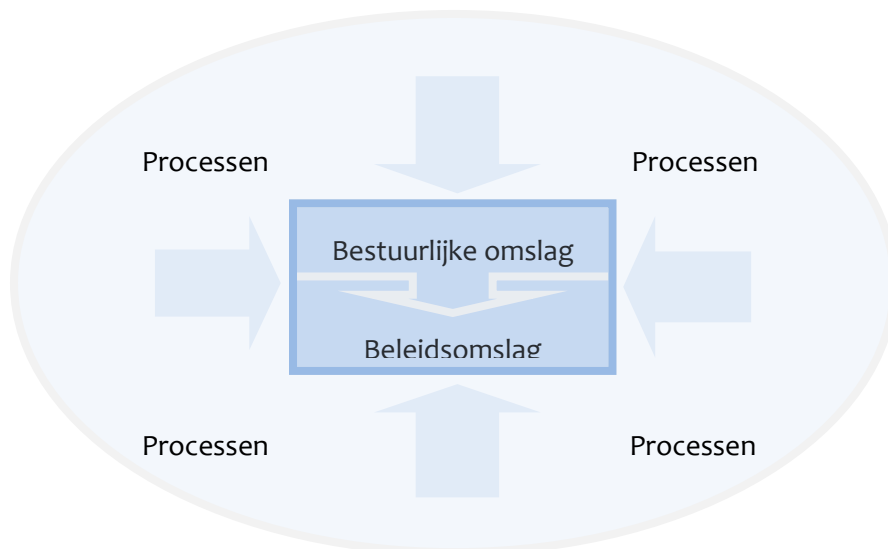
1. Wanneer kan een gemeente een krimpgemeente genoemd worden?
2. Wat zijn de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp?
3. Welke bestuurlijke reacties ten aanzien van demografische krimp zijn er bekend uit de 'eerste generatie krimpregio's'?
4. Welke beleidsreacties ten aanzien van demografische krimp zijn er bekend uit de 'eerste generatie krimpregio's'?
5. Hoe kan een radicale verandering van beleid gericht op demografische groei naar beleid gericht op demografische krimp zich voltrekken?
6. Welke bestuurlijke reacties ten aanzien van demografische krimp zijn er waar te nemen in de gemeente Berkelland in de periode 2005 tot nu?
7. Welke beleidsreacties ten aanzien van demografische krimp zijn er waar te nemen in de gemeente Berkelland in de periode 2005 tot nu?
8. Welke achtergronden en motieven zijn er in de gemeente Berkelland waar te nemen voor de bestuurlijke en beleidsreacties ten aanzien van demografische krimp?

1.4 Conceptueel model

De vraagstelling is samen te vatten in een conceptueel model (Afbeelding 1.1). Het conceptueel model is te plaatsen in de context van de overgang van demografische groei naar demografische krimp in de gemeente Berkelland. De bestuurlijke omslag houdt het verloop van het 'rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken' in. De beleidsomslag houdt het verloop van de overgang van beleid gericht op groei, naar beleid gericht op krimp in. De pijl tussen de bestuurlijke en beleidsomslag geeft aan dat er een causaal verband bestaat tussen de twee. Het is

pas mogelijk om beleid te maken dat uitgaat van demografische krimp, als bestuurders en beleidsmakers mentaal ook zo ver zijn. Bewustwording speelt hierbij een belangrijke rol. Het kader met processen geeft aan dat er verschillende processen op de bestuurlijke- en beleidsomslag van invloed zijn.

Afbeelding 1.1 Conceptueel model



1.5 Doelstelling

Het onderzoek heeft als doel bij te dragen aan het uitbreiden van de kennis die bestaat over de bestuurlijke en beleidsomslag ten aanzien van demografische krimp in een gemeente gelegen in een anticipeerregio. De kennis kan als leermiddel gelden voor andere gemeenten in toekomstige krimpregio's. Ook kan de kennis aanknopingspunten bieden voor het eventueel formuleren van Rijksbeleid.

1.6 Relevantie

1.6.1 Wetenschappelijk

De wetenschappelijke literatuur over demografische ontwikkelingen en ruimtelijke planning heeft lange tijd in het teken gestaan van het faciliteren van (demografische) groei. Dit is verklaarbaar, want van structurele demografische krimp is in Nederland nooit eerder sprake geweest (Derks e.a., 2008, p. 26). Sommige (delen van) steden en gemeenten hebben wel te maken gehad met demografische krimp, maar hier vond de krimp plaats op kleine schaal en was het niet structureel van aard (Korsten & Goedvolk, 2008, p. 82).

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de kijk op demografische ontwikkelingen en ruimtelijke planning, waarbij de lokale bestuurlijke en beleidsomslag naar krimp centraal staat. Bestaande wetenschappelijke literatuur hierover is vooralsnog vooral beschrijvend van aard. Zo wordt uiteengezet wat de demografische ontwikkelingen voor een bepaald gebied zijn, wat de oorzaken en gevolgen zijn of wat de bestuurlijke en beleidsreacties ten aanzien van krimp zijn. Dit onderzoek bouwt hierop voort, door te onderzoeken welke dieperliggende processen, ofwel



achtergronden en motieven, bij de bestuurlijke- en beleidsreacties een rol spelen. Het uitgevoerde onderzoek is daarmee exploratief van aard (Baarda & Goede, 2006, pp. 101-110).

1.6.2 *Maatschappelijk*

Deze studie kan ook voordelen opleveren voor de Nederlandse planningpraktijk. Dit onderzoek maakt inzichtelijk hoe het omslagproces van groei naar krimp bij bestuurders en beleidsmakers in de gemeente Berkelland zich voltrekt en brengt de achtergronden hiervan in kaart. Ten eerste kunnen deze inzichten bruikbaar zijn voor gemeenten in andere krimpgebieden. Deze studie ondersteunt de uitwisseling van kennis en ervaring tussen lokale overheden die te maken hebben met demografische krimp. Ten tweede kunnen de inzichten aanknopingspunten bieden voor het eventueel formuleren van rijksbeleid. Het Rijk is in 2010 begonnen met het aanmoedigen van lokale overheden om te anticiperen op krimp. Het Rijk kan op basis van de uitkomsten van dit onderzoek bijvoorbeeld besluiten samenwerking tussen lokale overheden af te dwingen of experimenten te faciliteren.

1.7 **Opbouw**

De studie begint met een algemene inleiding op het onderwerp demografische krimp. Wat is het, wat zijn de ruimtelijke gevolgen en wat zijn de bekende bestuurlijke en beleidsreacties (deelvraag 1 tot en met 4)? Samen vormen de antwoorden op deze vragen hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de theoretische onderbouwing van het onderzoek. Met behulp van vier wetenschappelijke theorieën is beschreven hoe radicale bestuurlijke en beleidsveranderingen zich voltrekken (deelvraag 5). Hoofdstuk 4 behandelt de onderzoeksmethode. In deze studie is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek, waarbij negen sleutelfiguren in de gemeente Berkelland zijn geïnterviewd of benaderd voor het beantwoorden van een aantal aanvullende vragen per email. Hoofdstuk 5 beschrijft het casestudygebied Berkelland en maakt de demografische ontwikkelingen in deze gemeente inzichtelijk. Ook komen de ruimtelijke beleidsopgaven aan bod. In hoofdstuk 6 staan de resultaten van het onderzoek. Het maakt inzichtelijk welke bestuurlijke en beleidsreacties voorkomen in de gemeente Berkelland en wat hiervoor de achtergronden en motieven zijn (deelvragen 7 tot en met 9). Tot slot geeft hoofdstuk 7 het antwoord op de centrale vraag van deze studie. Hierbij vindt een terugkoppeling met de theorie plaats.

2 Krimp in een nieuw jasje

“Bij krimp dachten we vroeger aan te heet gewassen truitjes in irritante tv-reclames. Tegenwoordig heeft het echter een geheel andere betekenis”, schrijft Uko Post in het artikel ‘Krimp steeds duidelijker voelbaar’ (2011). Over deze ‘geheel andere betekenis’ die de afgelopen decennia aan het begrip ‘krimp’ is toegekend, handelt dit hoofdstuk. De eerste vier deelvragen worden behandeld:

- Wanneer kan een gemeente een krimpgemeente genoemd worden?
- Wat zijn de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp?
- Welke bestuurlijke reacties ten aanzien van demografische krimp zijn er bekend uit de 'eerste generatie krimpregio's'?
- Welke beleidsreacties ten aanzien van demografische krimp zijn er bekend uit de 'eerste generatie krimpregio's'?

Het hoofdstuk begint met een verkenning van het begrip demografische krimp en de oorzaken ervan. Voor een beter begrip van de achtergrond van deze studie, beschrijft de tweede paragraaf de demografische ontwikkelingen tot 2040 op nationaal en regionaal schaalniveau. Paragraaf 2.3 geeft een blik op de mogelijke ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. Als laatste gaat dit hoofdstuk in op de manieren waarop bestuurders en beleidsmakers in de huidige krimpregio's reageren op de demografische krimp.

2.1 Demografische krimp

Het maatschappelijk debat dat in Nederland rondom demografische krimp is ontstaan, gaat vooral over één elementaire vorm van krimp: een structureel afnemend aantal inwoners in een bepaald gebied. Echter, er bestaan meerdere verschijningsvormen van krimp. Het onderscheid is van belang, omdat zowel de oorzaken als ruimtelijke gevolgen van de verschijningsvormen uiteenlopen (Van Dam e.a., 2006, p. 9; Van Nimwegen & Heering, 2009, p. 6).

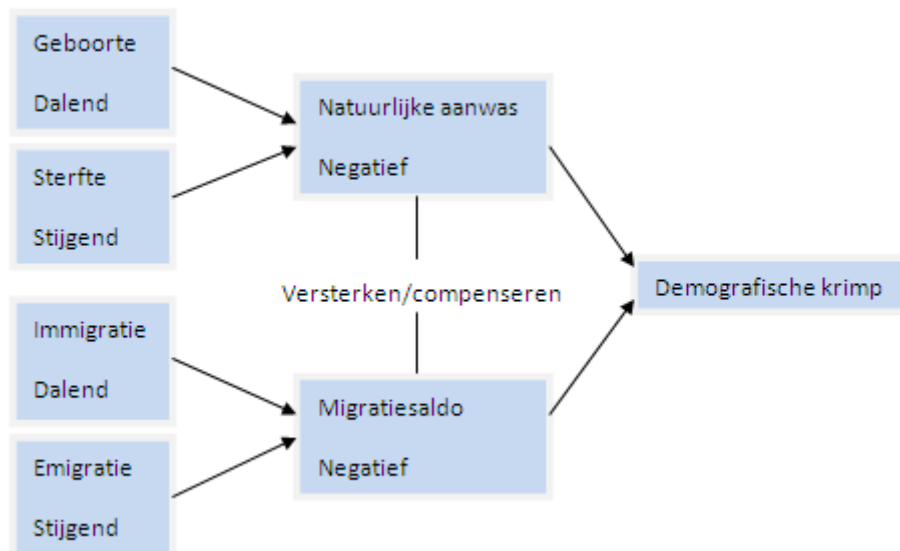
2.1.1 Begrip

Naast een structurele afname in de omvang van de bevolking, duidt krimp ook op een structurele afname van het aantal huishoudens of in samenstellende delen van de bevolking. De afname in samenstellende delen wil zeggen dat krimp zich voordoet onder bepaalde bevolkingsgroepen, waardoor de gehele samenstelling van de bevolking verandert. De belangrijkste vorm hiervan is de krimp in de omvang van bepaalde leeftijdscategorieën. Krimp in de categorie van 0 tot 20 jaar wordt ‘ontgroening’ genoemd. Krimp in de leeftijdscategorie van 20 tot 65 jaar betekent een afname van de potentiële beroepsbevolking. ‘Vergrijzing’ moet echter gezien worden als een vorm van groei; de leeftijdscategorie van 65 jaar en ouder neemt dan toe (Van Dam e.a., 2006, pp. 21-22). Om deze reden is vergrijzing in deze studie buiten beschouwing gelaten.

De bevolkingsomvang en -samenstelling in een gebied verandert voortdurend, doordat er ontwikkelingen plaatsvinden in een viertal demografische componenten: het aantal geboorten, het aantal sterftegevallen, het aantal immigranten en het aantal emigranten. In het geval van demografische krimp kan er sprake zijn van een dalend geboortecijfer en een stijgend sterftcijfer

(een negatieve natuurlijke aanwas) en een dalend immigratiecijfer en een stijgend emigratiecijfer (een negatief migratiesaldo). Deze ontwikkelingen hoeven zich niet tegelijkertijd voor te doen; ze kunnen elkaar ook (deels) compenseren in plaats van versterken (Afbeelding 2.1) (Van Dam e.a., 2006, pp. 21-22).

Afbeelding 2.1 Demografische krimp



Bron: gebaseerd op Van Dam e.a., 2006, pp. 21-22

2.1.2 Oorzaken

Een drietal factoren is van invloed op de natuurlijke aanwas en het migratiesaldo. Dit zijn sociaal-culturele, economische en planologische factoren. Deze factoren spelen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (Van Dam e.a., 2006, p. 23; Van Dam e.a., 2007, p. 3).

De sociaal-culturele factoren hebben vooral invloed op het geboortecijfer en dus het natuurlijke bevolkingsverloop. Volgens Van Dam e.a. (2006, p. 23; 2007, p. 3) spelen ze vooral op nationaal schaalniveau. De emancipatietrend van vrouwen heeft ervoor gezorgd dat het nationale vruchtbaarheidscijfer in de jaren zestig en zeventig daalde van gemiddeld 3,1 kinderen per vrouw in 1960 tot 1,6 in 1980. Hierbij speelden de toenemende mogelijkheden en acceptatie van het gebruik van anticonceptiemiddelen en de toenemende deelname aan opleidingen en arbeid een belangrijke rol. Sinds 1980 is het vruchtbaarheidscijfer iets toegenomen tot ongeveer 1,7 kinderen per vrouw, maar dit ligt nog ver onder de vervangingsfactor van 2,1 kinderen per vrouw. Ook andere ontwikkelingen die samenhangen met vrouwenemancipatie en met de individualisering van de samenleving, zorgden de afgelopen decennia voor een afname van het vruchtbaarheidscijfer. Trouwen of samenwonen werd steeds langer uitgesteld, evenals het krijgen van een eerste kind, het gemiddeld aantal kinderen per vrouw is sterk afgenomen en steeds meer, vooral hoogopgeleide stellen kiezen ervoor om geen kinderen te krijgen (Van Dam e.a., 2006, p. 23).

De economische factoren zijn van invloed op zowel het geboortecijfer als migratiebewegingen. Ze spelen op nationaal en regionaal schaalniveau. Aan de ene kant heeft de economische



conjunctuur invloed op het geboortecijfer. Het consumentenvertrouwen hangt samen met het krijgen van kinderen. Hoe groter het vertrouwen in de economie, des te hoger het geboortecijfer en omgekeerd geldt hetzelfde. De wens van vrouwen om goed opgeleid te worden en carrière te maken, draagt ook bij aan de hoogte van het geboortecijfer. Echter, dit verband kan niet rechtstreeks getrokken worden, aangezien de mate waarin werk gecombineerd kan worden met kinderen hierbij ook een belangrijke rol speelt. Aan de andere kant heeft de economische conjunctuur invloed op het migratiesaldo. Als het goed gaat met de economie in een land of regio, neemt de immigratie toe. Voor emigratie geldt het omgekeerde (Van Dam e.a., 2006, p. 25). Vanwege het regionale karakter van demografische krimp in Nederland, is het verband tussen regionale economie en migratie interessant. Als een gebied voor bepaalde groepen bewoners zijn aantrekkingskracht verliest, door bijvoorbeeld het afnemen van de werkgelegenheid, de verminderde omvang en kwaliteit van de woonomgeving en afgenomen kwaliteit van de leefomgeving, vormt dit vaak een aanleiding voor emigratie (Van Dam e.a., 2007, p. 3). Tegelijkertijd is het ook denkbaar dat het wegtrekken van mensen uit een gebied zorgt voor een verslechtering van de economie in dat gebied ('jobs follow people') (Van Dam e.a., 2006, p. 26).

Planologische factoren beïnvloeden vooral migratiebewegingen en spelen op het lokale schaalniveau. Het nationale beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening bepaalde de afgelopen decennia sterk de woningbouwontwikkeling, en daarmee de groei of krimp van een gemeente. Hierbij valt te denken aan het groeikernenbeleid of het Vinexbeleid. Ook het ruimtelijk beleid van andere bestuurlijke schaalniveaus is bepalend voor migratiebewegingen op lokaal niveau (Van Dam e.a., 2007, p. 4).

2.2 Demografische ontwikkelingen

Er bestaan verschillende prognoses die de demografische ontwikkelingen voor Nederland in kaart brengen. Elke prognose gebruikt een andere methode met verschillende criteria. Hierdoor zijn er verschillen in uitkomsten ontstaan. Echter, deze zijn vaak klein en de prognoses zijn in algemene tendens overeenkomstig (Klinkers e.a., 2009). In deze paragraaf volgt een korte beschrijving van de demografische ontwikkelingen op het nationale en regionale schaalniveau. De ontwikkeling van de totale bevolkingsomvang, de leeftijds categorieën en het aantal huishoudens komt aan bod.

2.2.1 Nationaal

De afgelopen vijftig jaar heeft Nederland te maken gehad met een sterke groei van de bevolking. De babyboom na de Tweede Wereldoorlog betekende een lang aanhoudende geboortegolf die tot de jaren zeventig aanhield. Vanaf de jaren zeventig liep het geboortecijfer terug, als gevolg van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de afnemende betekenis van godsdienst in de samenleving, emancipatie en individualisering. Vanaf die tijd is niet meer de natuurlijke aanwas, maar de immigratie de grootste drijfveer achter de bevolkingsgroei (De Jong & Van Duin, 2010, p. 9).

Gekeken naar de toekomst neemt de bevolkingsgroei de komende decennia in tempo af. De oorzaken hiervan zijn een stijgend sterftecijfer, als gevolg van de vergrijzing van de Nederlandse bevolking, een min of meer stabiel geboortecijfer en een gelijkblijvend immigratiecijfer. Naar verwachting overtreft het sterftecijfer het geboortecijfer vanaf 2032. Er overlijden dan meer



mensen dan er geboren worden. Dit betekent niet meteen dat de bevolkingsomvang afneemt; de negatieve natuurlijk aanwas wordt tot 2040 namelijk gecompenseerd door het voorspelde positieve migratiesaldo. Pas tegen 2040 vindt er op nationaal niveau een omslag plaats van bevolkingsgroei naar bevolkingskrimp (De Jong & Van Duin, 2010, p. 5; Den Otter e.a., 2010, p. 18).

Wat de ontwikkeling van de leeftijdsopbouw van de bevolking betreft, had Nederland de afgelopen decennia te maken met vergrijzing en ontgroening. Het aandeel inwoners in de leeftijdscategorie van 65 jaar en ouder nam tussen 1975 en 2005 met circa 56 procent toe. Op dit moment bedraagt het huidige aandeel ouderen zo'n 15 procent van de totale bevolking. Het aantal jongeren van 0 tot 20 jaar nam in de periode van 1975 tot 2005 met circa 14 procent af. De beroepsbevolking nam juist iets toe in dezelfde periode (Van Dam e.a., 2006, pp. 31-32; De Jong & Van Duin, 2010, p. 5; Den Otter e.a., 2010, p. 18).

De komende decennia zet de vergrijzing door. Naar verwachting is in 2040 het aandeel 65-plussers gestegen naar bijna 26 procent van de bevolking. De oorzaak hiervan is het ouder worden van de babyboomgeneratie. Van Dam e.a. (2006, p. 42) stellen dat de gehele komende bevolkingsgroei zijn weerslag vindt in een toenemend aantal ouderen. Naar verwachting daalt het aandeel jongeren in de periode tot 2040 licht, evenals de beroepsbevolking (De Jong & Van Duin, 2010, p. 5).

De ontwikkeling van het aantal huishoudens hangt samen met ontwikkelingen in de opbouw van de bevolking en huishoudensvormende processen, zoals verweduwen, gaan samenwonen of juist gaan scheiden (Den Otter e.a., 2010, p. 20). In de periode 1975-2005 nam het aantal huishoudens met 55 procent toe. Deze stijging komt neer op een bijna zo grote stijging als het aantal inwoners in die periode. De oorzaak hiervan is de huishoudensverduunning. Het aantal een- en tweepersoonshuishoudens kende een sterke stijging; van gemiddeld 2,98 personen per huishouden in 1975 tot 2,30 in 2005 (Van Dam e.a., 2006, p. 20).

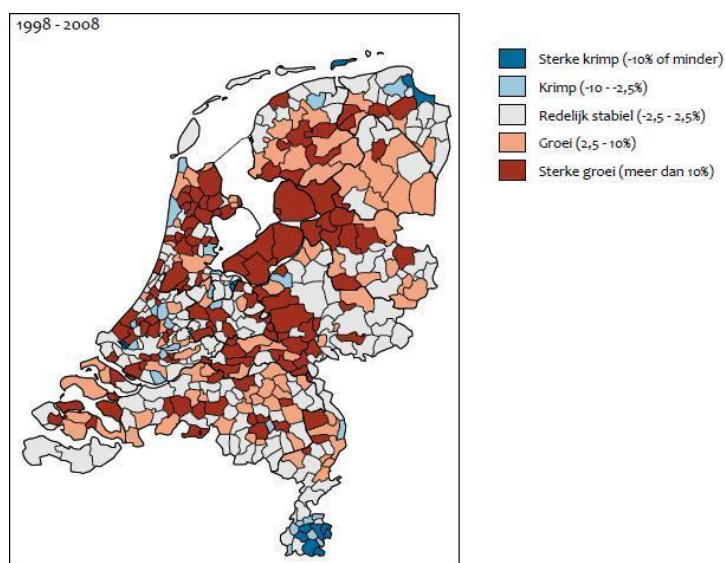
Naar verwachting neemt de huishoudensgroei, net als de bevolkingsgroei, op den duur in tempo af. De komende decennia groeit het aantal huishoudens met 0,5 tot 1 procent per jaar, totdat de groei afgenomen is tot nul rond 2040. Vanaf dan is er landelijk gezien sprake van huishoudenskrimp. Ook in deze periode zet de huishoudensverduunning voort. Het aantal huishoudens groeit tweemaal zo hard als de bevolkingsomvang. Er zijn steeds meer eenpersoonshuishoudens en minder meerpersoonshuishoudens, als gevolg van het stijgende sterftcijfer door de vergrijzing, maar ook een toenemend aantal scheidingen en een toenemende individualisering bij de huishoudensvorming van jongeren (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 5-6; Den Otter e.a., 2010, pp. 21-24). De gemiddelde huishoudensgrootte bedraagt rond 2040 naar verwachting ongeveer 2,10 personen (Van Dam e.a., 2006, p. 42).

2.2.2 Regionaal

Hoewel er landelijk gezien op dit moment nog geen sprake is van demografische krimp, zijn bepaalde regio's in Nederland er de afgelopen jaren al wel mee geconfronteerd. In het bijzonder Noordoost-Groningen (Delfzijl en omgeving) en Zuid-Limburg kenden tussen 1998 en 2008 een grote afname van de bevolking (Afbeelding 2.2). Ook een aantal gemeenten in de Randstad hadden te maken met een lichte krimp. Deze krimp was echter niet structureel van aard; het werd

veroorzaakt door verhuizing van het platteland naar de stad. De krimpgemeenten in de Randstad lagen dan ook veelal naast groeigemeenten (De Jong & Van Duin, 2010, p. 10).

Afbeelding 2.2 Bevolkingsontwikkeling per gemeente 1998-2008

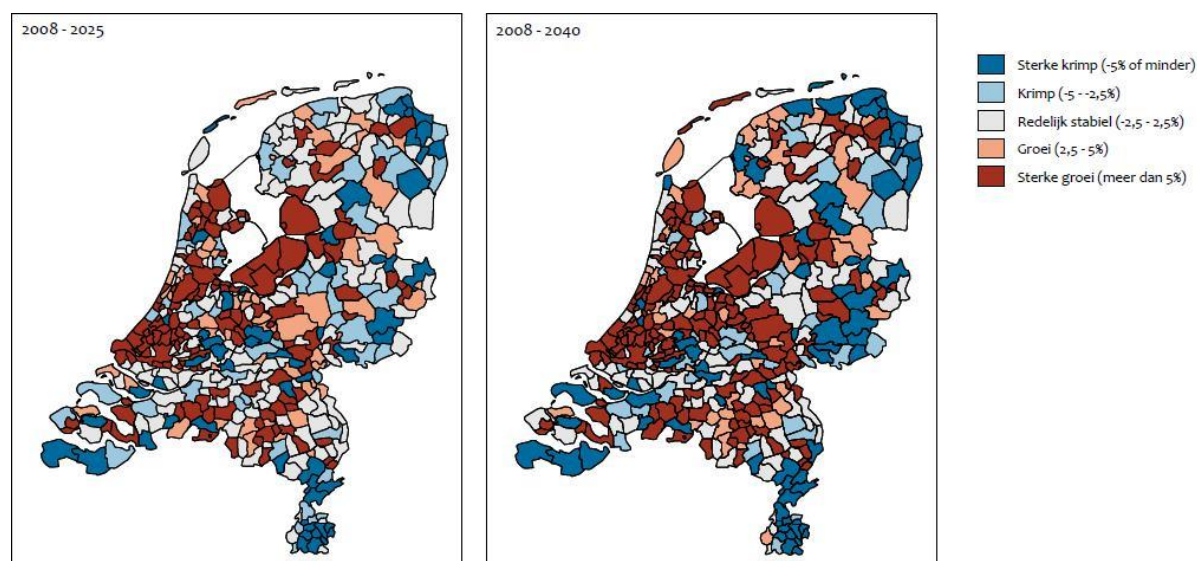


Bron: De Jong & Van Duin, 2010, p. 10

In de periferie treedt demografische krimp vaak op in een aantal aangrenzende gemeenten. Het is hier een regionaal verschijnsel. Het PBL spreekt in haar publicatie 'Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland' (Verwest & Van Dam, 2010, p. 11) dan ook van deze gebieden als zijnde 'krimpregio's'. Volgens het PBL is er sprake van een krimpregio "wanneer meerdere buurgemeenten structureel met één of meerdere vormen van demografische krimp te maken hebben of in de nabije toekomst zullen krijgen". Omdat het PBL niet alleen kijkt naar de huidige situatie, maar ook naar de 'nabije toekomst', is Zeeuws-Vlaanderen, naast Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg, ook tot krimpregio benoemd.

In de komende decennia breidt het aantal krimpgemeenten zich verder uit (Afbeelding 2.3). In de periode tot 2025 stopt de bevolkingsomvang in ongeveer 44 procent van de Nederlandse gemeenten met groeien. De bevolkingsprognoses laten een duidelijk onderscheid zien tussen groei in de centraal gelegen regio's in Nederland en krimp in de perifeer gelegen regio's. Naar verwachting groeit de bevolkingsomvang rond 2040 alleen nog in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. De bevolkingskrimp is in de periode 2008-2040 het omvangrijkst in Zuid-Limburg met ruim 15 procent, Noordoost-Groningen met bijna 15 procent, Zeeuws-Vlaanderen met 10 procent en de Achterhoek met 5 procent. De sterke krimp in deze gebieden is vooral het gevolg van een hoog sterftecijfer door de vergrijzing en het wegtrekken van jongeren vanwege studie of werk naar centraler gelegen delen in Nederland (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 10-11; Den Otter e.a., 2010, p. 2).

Afbeelding 2.3 Bevolkingsontwikkeling per gemeente 2008-2025 en 2008-2040



Bron: De Jong & Van Duin, 2010, pp. 11-12

De regio's waar op dit moment nog geen sprake is van demografische krimp, maar die tussen nu en 2030 waarschijnlijk wel met een omslag van groei naar krimp van doen hebben, worden door het PBL 'anticipeerregio's' genoemd. Onder de anticipeerregio's vallen de regio's Midden- en Noord-Limburg, Achterhoek, Oost-Drenthe, Twente, Groene Hart, West-Brabant, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten en Hoeksche Waard, Noordoost- (en ten delen ook West-) Friesland, Kop van Noord-Holland en Schouwen-Duiveland (Verwest & Van Dam, 2010, p. 12).

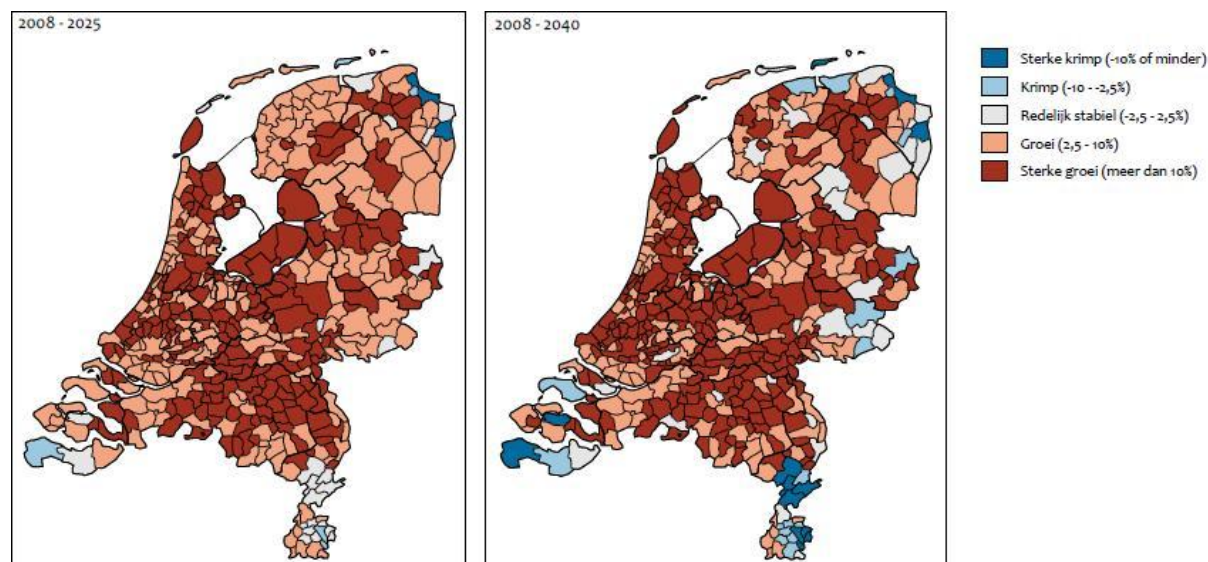
Als het gaat om de regionale ontwikkeling in de leeftijdscategorieën, dan springt vooral de vergrijzing in het oog. Voor alle Nederlandse gemeenten geldt dat het aantal 65-plussers de komende decennia stijgt. De provincies die nu het kleinste aandeel ouderen kennen (Flevoland, Utrecht en Noord-Holland), vergrijzen naar verwachting het snelst. Evenals nu het geval is, kennen de provincies Zeeland, Limburg en Drenthe in 2040 het grootste aandeel ouderen (zo'n 28 procent). Dit hoge aandeel is gedeeltelijk het gevolg van het wegtrekken van jongeren. Het lage aantal jongeren zorgt er op zijn beurt ook voor dat het aantal geboorten de komende decennia laag is (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 6-7).

De huishoudenskrimpt gaat in de huidige krimpregio's niet gelijk op met de bevolkingskrimpt. De gemeenten die de afgelopen jaren een afname van het aantal inwoners kenden, hadden zelden te maken met huishoudenskrimpt. De eerder genoemde processen van huishoudensverdunning werkten compenserend. De enige uitzondering vormen de gemeenten Delfzijl in Noordoost-Groningen en Vaals in Zuid-Limburg. Tussen 1998 en 2008 hadden deze gemeenten te maken met een huishoudensafname tussen de 2,5 en 10 procent. De oorzaken hiervan waren het wegtrekken van jongeren naar centraler gelegen gebieden en het wegtrekken van gezinnen naar een plaats net over de grens, vanwege aantrekkelijkere woningprijzen in de buurlanden (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 13-15).

Pas op de langere termijn wordt de huishoudenskrimpt in steeds meer gemeenten zichtbaar (Afbeelding 2.4). Naar verwachting hebben tussen 2008 en 2025 alleen een aantal gemeenten in Noordoost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen te maken met een (lichte) afname

van het aantal huishoudens. Echter, in 2040 wordt de regionale structuur van de huishoudenskrimp duidelijker zichtbaar. Vooral de randen van Nederland worden ermee geconfronteerd. Naar verwachting daalt in Zuid-Limburg het aantal huishoudens tussen 2008 en 2040 met ruim 10 procent het sterkst (De Jong & Van Duin, 2010, pp. 13-15; Den Otter e.a., 2010, p. 2).

Afbeelding 2.4 Huishoudensontwikkeling per gemeente 2008-2025 en 2008-2040



Bron: De Jong & Van Duin, 2010, pp. 14-15

2.3 Ruimtelijke gevolgen

Volgens Van Dam (2006, pp. 73-124) is demografische krimp in ruimtelijk opzicht in meer of mindere mate van invloed op de woningmarkt, leefomgeving en het voorzieningenaanbod. De gevolgen zijn afhankelijk van de verschijningsvorm van krimp en kunnen zowel positief als negatief zijn. Ook het ruimtelijk schaalniveau waarop de gevolgen geanalyseerd worden speelt een rol. Wanneer wijken en buurten te maken hebben met gevolgen van krimp, hoeft dit niet vanzelfsprekend voor de hele regio het geval te zijn. Omgekeerd geldt hetzelfde (Van Dam, 2009, p. 89). De mogelijke ruimtelijke gevolgen van demografische krimp worden in deze paragraaf behandeld.

2.3.1 Woningmarkt

De gevolgen voor de woningmarkt spelen vooral op regionaal en gemeentelijk schaalniveau (Van Dam e.a., 2006, p. 123). Voor de woningmarkt is de huishoudensontwikkeling het belangrijkste; huishoudens vormen namelijk de vraagzijde van de woningmarkt. De afname van het totaal aantal huishoudens zorgt voor een kleinere woningvraag. Een verandering in samenstelling van de huishoudens, door vergrijzing en verdunning, zorgt voor een andere woningvraag (Verwest e.a., 2008, p. 15).

Een kleinere woningvraag heeft voor- en nadelen. Enerzijds levert het voordelen op voor woningzoekenden. Door de huishoudensdaling ontspant de woningmarkt, wat voor meer keuzemogelijkheden voor de woningzoekenden zorgt. De woonwens is dan makkelijker te

realiseren. De ontspannen woningmarkt uit zich in krimpregio's door woningprijzen onder het landelijk gemiddelde en een korter wordende wachtlijst voor (sociale) huurwoningen (Verwest e.a., 2008, p. 15).

Anderzijds hebben voornamelijk de woningaanbieders te kampen met de nadelen van huishoudensdaling. Door de dalende vraag naar woningen kan er een overaanbod ontstaan, waardoor verkopers en verhuurders een woning moeilijker kwijt kunnen. In de koopsector leidt dit ertoe dat woningen langer te koop staan en dat de woningprijzen onder het landelijk gemiddelde zakken. Soms komt leegstand in de koopsector voor, maar over het algemeen proberen eigenaren eerst de oude woning te verkopen, voordat zij een nieuwe kopen. Bij het wegvallen van de eigenaar door bijvoorbeeld overlijden, is de kans op leegstand groter. In de huursector leidt het afzetprobleem op de woningmarkt vaker tot leegstand en daarmee een daling van de inkomsten van de verhuurder (Verwest e.a., 2008, pp. 15-17).

Leegstand van koop- en huurwoningen zal zich slechts op bepaalde plekken voordoen. Het is vooral te zien in de minst gewaardeerde delen van de woningvoorraad en de woningen behoren veelal tot het laagste segment van de koop- en huursector (Verwest e.a., 2008, p. 17). De minst gewaardeerde delen van de woningvoorraad zijn vooral de vroeg naoorlogse woonbuurten, met een groot aandeel huurwoningen van een minder aantrekkelijk woontype; en woonbuurten gebouwd in het begin van de jaren tachtig, met een nadelige prijs-kwaliteitverhouding. Ook dorpen gelegen in minder gewaardeerde landschappen, zoals de klei- en veengebieden in de periferie, hebben sneller te maken met leegstand (Van Dam, 2009, p. 91).

Een veranderende woningvraag betekent een veranderende vraag naar type en grootte woningen. Kleine oudere huishoudens zoeken andere woningen dan bijvoorbeeld jongere gezinnen met kinderen. Doordat het bestaande woningaanbod vaak niet aansluit bij de veranderde woningvraag, kunnen er tekorten of overschotten aan bepaalde typen woningen ontstaan (Verwest e.a., 2008, p. 18).

2.3.2 *Leefomgeving*

De huishoudensontwikkeling is ook de bepalende verschijningsvorm als het gaat om de gevolgen voor zowel de fysieke als de sociale leefomgeving. Onder fysieke leefomgeving wordt volgens Van Dam (2009, p. 94) "onder meer de fysieke staat van de woningen en overige gebouwen in de buurt, de fysieke staat van de openbare ruimte en de aanwezigheid en kwaliteit van voorzieningen in de buurt" verstaan. De sociale leefomgeving bestaat uit drie samenhangende componenten: "de sociale status van de buurt, de sociale cohesie en de sociale veiligheid" (Van Dam, 2009, p. 94). De gevolgen voor de leefomgeving zijn zichtbaar op het lokale schaalniveau van de wijk en buurt; het gaat om gevolgen voor de directe leefomgeving (Van Dam e.a., 2006, p. 123).

De gevolgen van demografische krimp op de fysieke leefomgeving hangen samen met de gevolgen van de krimp voor de woningmarkt. Zoals gezegd kan een afnemend aantal huishoudens leegstand van woningen veroorzaken, vooral in de minst gewaardeerde wijken en buurten. De leegstand heeft een negatieve invloed op fysieke uitstraling en het imago van de wijken en buurten. Leegstand kan leiden tot verval en vandalisme, waardoor bewoners zich onveilig, ontevreden, angstig en beschaamd voelen. Een vicieuze cirkel ontstaat als bewoners de



wijk verlaten en de instroom relatief klein blijft (Van Dam, 2009, pp. 94-95; Verwest e.a., 2008, p. 17).

Naast leegstand, is ook het aantal verhuizingen in een wijk of buurt van invloed op de fysieke leefomgeving. Een afnemend aantal huishoudens en het overaanbod aan woningen dat daardoor ontstaat, heeft mogelijk een stijgend aantal verhuizingen tot gevolg. De ruime keuze geeft hiertoe gemakkelijker de gelegenheid. Het blijkt dat bewoners die zich kort in een wijk of buurt vestigen minder aandacht voor de staat van de fysieke leefomgeving hebben. Pas wanneer bewoners langer in dezelfde leefomgeving wonen, zien zij het belang van een goede kwaliteit ervan in (Van Dam, 2009, p. 95).

De samenstelling van de huishoudens naar leeftijd, inkomen, opleiding en etnische achtergrond in combinatie met de verhouding tussen koop- en huurwoningen en de sociale status van de bewoners, is ook van invloed op de fysieke leefomgeving. Eigenwoningbezitters besteden meer aandacht aan het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving dan huurders, mede omdat dit de woningwaarde ten goede komt. Ook besteden groepen met een lager inkomen en een lagere opleiding minder aandacht aan de leefomgeving, vanwege hun geringe zelfredzaamheid. In krimpgebieden met veel leegstand, waar kansrijke bewoners wegtrekken, zijn dit vaak de groepen die overblijven (Van Dam, 2009, p. 96).

De gevolgen van demografische krimp op de sociale leefomgeving hangen af van drie samenhangende factoren: de sociale (in)stabiliteit, de mate van homo- of heterogeniteit en de verhoudingen tussen huur- en koopwoningen in een wijk of buurt. Over het algemeen geldt, dat wanneer vooral de sociaal-economisch sterke bewoners de wijk of buurt verlaten, en de zwakkere groepen achterblijven, de sociale cohesie en sociale status van de wijk of buurt verzwakt (Van Dam, 2009, p. 97).

De sociale (in)stabiliteit van de wijk of buurt verandert, wanneer de sociale status van degenen die wegtrekken verschilt van degenen die binnenkomen. De wijk of buurt is dan sociaal instabiel. Dit kan de sociale cohesie aantasten. Wanneer de sociale status van degenen die binnenkomen lager is dan die van degenen die vertrekken, tast dit ook de sociale status en het imago van de wijk of buurt aan (Van Dam, 2009, p. 97).

De sociale cohesie is ook afhankelijk van de mate van homogeniteit of heterogeniteit in een wijk of buurt. Homogeniteit zorgt enerzijds voor een sterkere cohesie dan heterogeniteit, omdat gelijkgestemden meer naar elkaar toe trekken. Anderzijds kan homogeniteit negatief uitwerken op de sociale status van een wijk of buurt als de bevolkingsgroep laag opgeleid is, lage inkomens kent en tot dezelfde etnische groep behoort (Van Dam, 2009, p. 97-98).

Als laatste spelen ook de eigendomsverhoudingen in de woningvoorraad een rol voor de fysieke leefomgeving. Van Dam (2009, p. 98) geeft aan dat uit onderzoek blijkt dat eigenwoningbezit voor een hogere sociale cohesie zorgt. Een mogelijke reden hiervoor is dat mensen met een eigen woning voor langere tijd op dezelfde plek wonen en daarom graag een goede verstandhouding met buurtbewoners onderhouden.

2.3.3 Voorzieningenaanbod

Over de gevolgen van demografische krimp voor het voorzieningenaanbod heerst er in de publieke discussie de opvatting dat demografische krimp, in al zijn verschijningsvormen, leidt tot het verdwijnen van buurtvoorzieningen. Volgens Van Dam e.a. (2006, pp. 85-89) speelt de demografische component bij het verdwijnen van voorzieningen echter een geringe rol. Andere ontwikkelingen aan zowel de vraag- als aanbodzijde hebben over het algemeen een grotere invloed. Aan de vraagzijde is het vooral het veranderende gedrag van de consument, dat invloed uitoefent op het blijven of verplaatsen, dan wel verdwijnen van voorzieningen. Het consumentengedrag is veranderd, door de gestegen welvaart, toegenomen mobiliteit en de veranderingen in leefstijl. Aan de aanbodzijde spelen vooral bedrijfseconomische overwegingen een rol (Van Dam, 2009, p. 98).

Wel heeft demografische krimp volgens Van Dam (2009, p. 98) een “verbijzonderend (versterkend of dempend) effect, afhankelijk van het type voorzieningen”. Ook Derks e.a. (2008, p. 35) bevestigen dat demografische krimp het verdwijnen van voorzieningen versnelt. Onder de bewoners van een dorp, wijk of buurt kan een problematisch gevoel ontstaan, wanneer (bijna) alle voorzieningen van een bepaald type in de directe omgeving zijn verdwenen (Van Dam, 2009, p. 98; Derks e.a., 2008, p. 35).

Een uitzondering op het bovenstaande vormt het onderwijsaanbod. Het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) (Vrieling e.a., 2010, p. 8) geeft aan dat demografische krimp, in de vorm van het afnemen van het aantal jongeren in de leeftijdscategorie van 0 tot 20 jaar, wel direct van invloed op is op het onderwijsaanbod. Minder jongeren in de leeftijdscategorie van 0 tot 20 jaar betekent een teruglopend aantal leerlingen in het basisonderwijs en daaropvolgend het voortgezet onderwijs. Het voortbestaan van een school komt in gevaar, wanneer het leerlingenaantal onder de opheffingsnorm komt. Ook komt de kwaliteit van het onderwijs op kleinere scholen eerder in het geding (Vrieling e.a., 2010, pp. 6-7; SER, 2011, p. 44; Rijk, VNG & IPO, 2009, p. 16).

De redenering dat demografische krimp het verdwijnen van bepaalde voorzieningen versterkt, kan ook omgedraaid worden. Wanneer het aanbod van (bepaalde typen) voorzieningen in een gebied sterk teruggelopen is, is het denkbaar dat dit een oorzaak van demografische krimp is. Het lage voorzieningenaanbod vermindert voor sommigen de aantrekkelijkheid van dorpen, wijken en buurten. Het krimpgebied is dan gevangen in een vicieuze cirkel: het verschijnsel demografische krimp houdt zichzelf in stand, door de negatieve effecten die het met zich meebrengt (Van Dam, 2009, p. 99). Dit geldt overigens ook voor gevolgen van krimp als leegstand en het verloederen van de leefomgeving. Het imago van de wijk of buurt verslechtert hierdoor en het gebied wordt minder aantrekkelijk als vestigingsplaats (Verwest e.a., 2008, p. 18).

2.4 Reacties van lokale overheden

De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp mogen volgens Verwest & Van Dam (2010) niet worden onderschat. In de krimp- en anticepeerregio's moet er tijdig rekening mee worden gehouden bij het maken van ruimtelijk beleid. “Het spreekt [...] voor zich dat altijd rekening moet worden gehouden met ruimtelijke gevolgen van demografische krimp [...]. Een zekere mate van krimp, of op zijn minst stabilisatie, is nu eenmaal aanstaande en in sommige regio's en gemeenten

al (langer) realiteit. Dat biedt een geheel nieuwe maatschappelijke en economische context voor het ruimtelijk handelen van individuen en overheden”, stelt Van Dam (2009, p. 106). Om adequaat in te spelen op demografische krimp is een bestuurlijke en beleidsomslag van groei naar krimp nodig (Verwest & Van Dam, 2010).

Toch vindt de omslag van groei naar krimp bij bestuurders en in beleid niet zomaar plaats. Er zijn verschillende fundamentele houdingen ten opzicht van demografische krimp te herkennen (Korsten & Goedvolk, 2008, p. 84; Van Dam e.a., 2007, p. 5). Als gevolg hiervan variëren ook de beleidsstrategieën voor het omgaan met krimp (Van Dam e.a., 2007, p. 5). Deze paragraaf belicht de allereerst de bestuurlijke reacties die voorkomen in de huidige krimp gemeenten. Daarna komen de beleidsreacties aan bod.

2.4.1 Bestuur

Uit onderzoek in onder meer de krimp regio's Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg blijkt dat het lang duurt voordat de wil tot aanpassing bestaat onder bestuurders (Ubink, 2008; Verwest & Van Dam, 2010). Dit geldt voornamelijk op het lokale en regionale bestuursniveau (Derks e.a., 2008, p. 36). Voordat demografische krimp als een gegeven wordt erkend, doorlopen bestuurders volgens Derks e.a. (2008, pp. 36-38; 2009, p. 10) het “rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken”. Ze doorlopen dan achtereenvolgens de fasen van ontkenning, verzet, acceptatie en actie.

Wanneer lokale bestuurders worden geconfronteerd met demografische krimp, zijn ze in eerste instantie vaak geneigd de krimp te negeren en de bevolkingsprognoses te ontkennen. De gedachte die hierbij hoort is ‘ons gebeurt dat niet’ (Derks e.a., 2009, p. 10) of ‘het valt wel mee’. Hospers (2010, p. 41) noemt dit het bagatelliseren van demografische krimp. Hij geeft toe dat deze reactie van bestuurders begrijpelijk is. Bevolkingsprognoses zijn met de nodige onzekerheden omgeven. De natuurlijke aanwas is redelijk voorspelbaar, maar de migratiestromen zijn lastiger te bepalen. Een andere onzekerheid schuilt in het ruimtelijk schaalniveau waarop de demografische ontwikkelingen worden voorspeld: hoe lager het schaalniveau is, hoe minder robuust de schattingen zijn. Dit betekent dat de prognoses periodiek bijgesteld moeten worden. Het omslagpunt van groei naar krimp schuift daardoor wellicht iets op. Echter, de trend van demografische krimp blijft hetzelfde. Volgens Derks e.a. (2008, p. 36) moet de trend daarom ook de leidraad zijn voor het handelen van bestuurders. Ver vooruit kijken is van belang, omdat “beleid dat eenmaal is ingezet [...] immers [lijkt] op een mamoe-tanker: slecht bij te sturen en moeilijk af te remmen” (Hospers, 2010, p. 43).

De tweede fase van het rouwproces is de verzetsfase. In deze fase komt het besef dat de bevolkingsprognoses serieus genomen moeten worden. Echter bestaat de acceptatie van de krimp als een uitgangspunt voor beleid nog niet. De gedachte dat krimp tijdelijk en stuurbaar is voert de boventoon; ‘we moeten de krimp voorkomen of stoppen’ (Derks e.a., 2008, p. 37; Korsten & Goedvolk, 2008, p. 83).

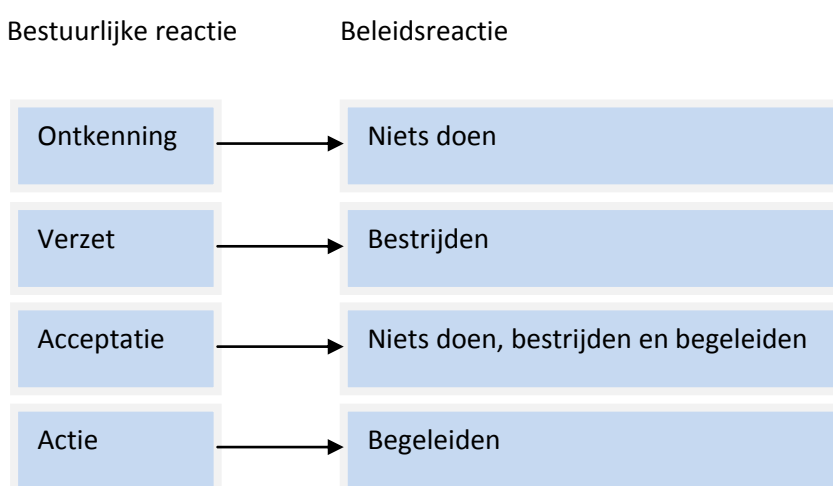
Pas in de derde fase zien bestuurders in dat het tij van demografische krimp niet te keren is; krimp is juist blijvend en nauwelijks stuurbaar. Deze fase wordt door Derks e.a. (2008, pp. 37-38) dan ook de ‘acceptatiefase’ genoemd.

De laatste fase van het rouwproces is die van actie. In deze fase zijn bestuurders en beleidsmakers bereid de mogelijkheden die demografische krimp biedt, actief op te pakken als kans (Derks, 2009, p. 10).

2.4.2 *Beleid*

De fase van het rouwproces waarin bestuurders zitten, lijkt van invloed op de ruimtelijke beleidsstrategieën die zij voor ogen hebben (Afbeelding 2.5). In de gemeenten in de huidige krimpregio's zijn globaal drie beleidsreacties te herkennen, te weten: niets doen, krimp bestrijden en krimp begeleiden (Van Dam e.a., 2007, p. 5).

Afbeelding 2.5 Bestuurlijke en beleidsreacties ten aanzien van demografische krimp



De beleidsreactie 'niets doen' komt ten eerste voor wanneer bestuurders en beleidsmakers in de ontkenningsfase van het rouwproces zitten. De gedachte 'ons gebeurt dat niet' of 'het valt wel mee' voert de boventoon en zorgt ervoor dat de krimp volgens bestuurders geen reden is tot aanpassing van het huidige beleid. Ten tweede is 'niets doen' met name op het gebied van het woningbouwbeleid ook te zien in de acceptatiefase. Niets doen is dan een optie als de opvatting onder bestuurders bestaat dat de woningmarkt zich via het marktmechanisme vanzelf aanpast. Echter, volgens het PBL werkt deze opvatting niet in gebieden waar de krimp snel optreedt en omvangrijk en structureel is, zoals in de drie huidige krimpregio's (Verwest & Van Dam, 2010, p. 20). Bij niets doen blijven lokale overheden hun woning- en voorzieningenaanbod uitbreiden, waardoor het gevaar op overaanbod en leegstand, onnodige aantasting van de beschikbare ruimte en onrendabele investeringen ontstaat (Bouhuijs, 2008; Ter Veer e.a., 2010, p. 51).

Met de beleidsreactie 'bestrijden' proberen beleidsmakers de omvang van (samenstellende delen van) de bevolking of het aantal huishoudens weer op te schroeven (Verwest & Van Dam, 2010, p. 20). De reactie past binnen het denkkader van het streven naar en faciliteren van groei (Korsten & Goedvolk, 2008, p. 83). Het bestrijden van demografische krimp komt voor als bestuurders in de verzetsfase van het rouwproces verkeren. Bestrijden komt ook voor in de acceptatiefase. Het feit dat demografische krimp is geaccepteerd, wil niet zeggen dat het beleid al vanuit dit denkkader wordt gemaakt.

Verwest & Van Dam (2010, p. 20) onderscheiden vier strategieën waarmee gemeenten het demografisch tij proberen te keren. Ten eerste proberen gemeenten door uitbreiding van de

woningvoorraad de woningvraag te bevorderen. Het idee dat een grotere woningvoorraad vanzelf zorgt voor nieuwe bewoners ligt hieraan ten grondslag. Ten tweede proberen gemeenten de woningvraag te stimuleren door het trekken van nieuwe doelgroepen middels nieuwe woonconcepten. Voorbeelden van zulke concepten zijn luxe en exclusieve woonmilieus en de mogelijkheid tot particulier opdrachtgeverschap. De nadruk in de promotie van de nieuwe concepten ligt vaak op rust, ruimte en groen. Een derde strategie om inwoners te trekken is het inzetten van marketingcampagnes. 'Er gaat niets boven Groningen' en 'Echte sterren wonen in Delfzijl' zijn hier voorbeelden van. Een ander voorbeeld is de promotie van Zeeuws-Vlaanderen op de jaarlijkse Emigratiebeurs in Houten. In Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg zijn voor de regiopromotie de organisaties 'Taskforce Uw Nieuwe Toekomst' en de 'Stichting Regiobranding Zuid-Limburg' in het leven geroepen. Een vierde strategie is het aantrekken van tijdelijke inwoners door het toestaan van ruimer gebruik van woningen. Leegstaande woningen worden dan bijvoorbeeld aangeboden als tweede woningen.

Het bestrijden van krimp middels nieuwbouw kent aan de ene kant een voordeel. Verwest e.a. (2010, p. 81) geven aan dat plannen voor nieuwbouw ervoor zorgen dat een regio of gemeente aantrekkelijk blijft; een woningzoekende heeft namelijk graag veel keus. Daarnaast is er een grote kans dat projectontwikkelaars niet alle bouwplannen daadwerkelijk realiseren; in verband met afzetrisico's gaan alleen de plannen door waar behoefte aan is.

Aan de andere kant heeft een teveel aan bouwplannen nadelen. Als het aanbod de vraag overstijgt, bestaat de kans dat leegstand in de woningvoorraad optreedt, met name in de minst aantrekkelijke delen. Ook bestaat de kans dat de gestelde verkoopdrempel niet gehaald wordt als gelijksoortige projecten met elkaar concurreren, terwijl er wel genoeg markt is voor een deel van de plannen. Als laatste werkt het trekken van nieuwe inwoners naar een gemeente de concurrentie met buurgemeenten in de hand. Uit analyses van migratiebewegingen in Oost-Groningen en Zuid-Limburg blijkt dat strategieën om krimp te bestrijden vooral inwoners uit de directe omgeving trekken en niet voor veel instroom van buiten de regio zorgen (Verwest e.a., 2010, p. 81). "Extra inwoners bij de één betekent extra daling bij de ander. [...] We gaan een periode tegemoet van 'inwonerkanibalisme'", aldus Derks e.a. (2008, p. 40).

Ondanks de nadelen van het bestrijden van demografische krimp, zetten bestuurders hier in eerste instantie toch vaak op in. Demografische krimp heeft een negatief imago, omdat de opvatting leeft dat het staat voor economische achteruitgang en verpaupering. Bestuurders zien het als bestuurlijk falen (Korsten & Goedvolk, 2008, p. 83). Een andere reden voor het streven naar groei is de financiering van publieke voorzieningen, die vaak gebaseerd is op de omvang van de bevolking. Zo is de bijdrage uit het gemeentefonds afhankelijk van het aantal inwoners en hangen subsidies in voor het onderwijs af van de groei van het aantal leerlingen (Haartsen & Venhorst, 2010, p. 226; Van der Kooij, 2006).

De derde beleidsreactie is die van krimp 'begeleiden'. Hierbij accepteren de overheden de demografische krimp en reageren zij daarop door juist te plannen vanuit een krimpcontext (Korsten & Goedvolk, 2008, 83-84). Deze beleidsreactie past dan ook bij de laatste fase van het rouwproces.

Strategieën voor het begeleiden van demografische krimp komen ten eerste voor op het gebied van de woningmarkt en zijn op te delen in strategieën die passen bij de kleinere woningvraag en



strategieën die passen bij de veranderde woningvraag (Den Otter e.a., 2010, p. 35; Verwest e.a., 2008, pp. 18-20). Ook zijn er in de huidige krimpregio's, en in sommige anticipeerregio's, strategieën te zien die inspelen op de ruimtelijke gevolgen van krimp voor de leefomgeving en het onderwijs.

Wat betreft de kleinere woningvraag proberen gemeenten ten eerste selectief woningen te slopen in zowel de huur- als koopsector. Door het slopen van individuele woningen, gedeelten van een woonblok of gehele buurten en wijken, wordt een overaanbod aan woningen teruggedrongen. Echter, de sloop van hele buurten en wijken stuit vaak op veel weerstand vanuit de maatschappij. Ook wordt sloop door sommigen gezien als kapitaalvernietiging.

Ten tweede proberen gemeenten door het schrappen van plannen nieuwbouw te beperken. Soms gebeurt dit in de vorm van een bouwstop. Echter, een bouwstop is niet dé oplossing, want zoals eerder gezegd blijft nieuwbouw altijd nodig om de kwaliteit van het aanbod op peil te houden. Volgens Verwest e.a. (2008, pp. 18-19) is het belangrijk dat de woningbouwopgaven van gemeenten regionaal bekeken worden, vanwege het regionale schaalniveau van de woningmarkt.

Een derde optie om krimp te begeleiden ligt niet bij gemeentebestuurders, maar bij de woningcorporaties. Zij proberen soms huurwoningen te verkopen aan particulieren die in de woning wonen of private investeerders die de woning verhuren. Een nadeel hierbij is dat het eigendom in een wijk of buurt versnipperd, wat eventuele herstructurering bemoeilijkt (Verwest e.a., 2008, pp. 18-19).

Om in te spelen op de veranderde woningvraag in krimpgebieden, herstructureren gemeenten individuele panden, woonblokken, buurten of wijken. Het doel is het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad en zo huidige bewoners aan de wijk of buurt te binden. Ook zorgen sommige manieren van herstructurering ervoor dat de totale woningvoorraad kleiner wordt (Den Otter e.a., 2010, p. 35; Verwest e.a., 2008, pp. 19-20). Een moeilijk punt van herstructurering in krimpgebieden is het feit dat eigenwoningbezitters zich niet geroepen voelen tot herstructurering, omdat zij met een structurele waardedaling van hun bezit te maken hebben. Toch kunnen de koopwoningen niet buiten beschouwing blijven, omdat het grootste deel van de woningen in de krimpregio's in eigen bezit is. Een ander probleem is dat de herstructurering in krimpgebieden slechts voor een klein deel door de opbrengst uit nieuwbouw gefinancierd kan worden (Rijk, VNG & IPO, 2009, p. 14; Derks e.a., 2008, p. 35).

Wat betreft het inspelen op de gevolgen van krimp voor de directe leefomgeving, is het volgens Visser & Van Dam (2006, p. 7) belangrijk te kijken naar de voorkeuren van bewoners voor de directe woonomgeving. Deze moeten meegenomen worden bij het ontwerp van nieuwe buurten en bij de herstructurering van bestaande. De woonomgeving is namelijk van grote invloed op de woonlocatiekeuze. Volgens de SER (2011, p. 69) is "de aanpassing van de woningvoorraad [...] een kwestie van het samenhangend inzetten van sloop, particuliere woningverbetering, differentiatie van de woningvoorraad en stedenbouwkundige structuurversterking". Op deze manier "zijn ontstane 'gaten in de bebouwing' te benutten voor een aantrekkelijke, groene woon- en leefomgeving". Een uitbreiding van de groenvoorzieningen in een wijk of buurt leidt echter niet altijd tot een verhoogde kwaliteit van de leefomgeving. Onderhoud van groen is kostbaar en verloedering ontstaat wanneer de groenvoorzieningen slecht onderhouden worden (Van Dam, 2009, p. 97).



Wanneer het beleid de vermindering van (de spreiding van) het aantal scholen begeleidt, is afgewogen “welk voorzieningenniveau tegen welke lasten men in een betreffend gebied in stand wil houden of realiseren” (Rijk, VNG & IPO, 2009, p. 19). Hierbij gaat het aan de ene kant om kwantiteit, in de vorm van nabijheid van scholen, en aan de andere kant om de kwaliteit van het onderwijs. Ook het aanbod en de bekostiging van het openbaar vervoer wordt vaak aangepast op een grotere spreiding van scholen (p. 17). Samenwerking is volgens de SER (2011, pp. 77) het sleutelwoord om de gevolgen van demografische krimp voor het onderwijs op te vangen. Het gaat dan onder meer om samenwerking tussen scholen in de regio en om samenwerking door nieuwe allianties aan te gaan en verschillende functies te combineren. Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, schoolbesturen, kinderopvang en peuterspeelzalen op één locatie, en het combineren van onderwijsvoorzieningen met andersoortige voorzieningen zijn hier voorbeelden van. Knelpunten kunnen ontstaan als scholen van verschillende denominaties samengevoegd worden of als het sluiten van scholen weerstand oproept bij de bevolking. Volgens de SER leidt het openhouden van te kleine scholen echter tot verlies aan kwaliteit (SER, 2011, pp. 77-80).

2.5 Conclusie

Als een gemeente te maken heeft met demografische krimp, dan is er sprake van één, of een combinatie van de volgende ontwikkelingen: een structurele afname van het aantal inwoners, het aantal huishoudens en een structurele afname van één of meerdere samenstellende delen van de bevolking. De bevolkingsomvang en -samenstelling in een gebied verandert voortdurend, doordat er ontwikkelingen plaatsvinden in het aantal geboorten, sterftegevallen, immigranten en emigranten. Bij krimp is er sprake van een negatieve natuurlijke aanwas en/of een negatief migratiesaldo. Sociaal-culturele, economische en planologische factoren hebben invloed op de ontwikkeling van de demografische componenten.

Nederland heeft drie regio's die de afgelopen decennia al te maken hadden met demografische krimp: Zuid-Limburg, Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen. De komende decennia breidt het aantal krimpgemeenten zich uit, met name aan de randen van Nederland. De krimp is in de periode 2008-2040 het omvangrijkst in de regio's Zuid-Limburg, Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en de Achterhoek. Landelijk gezien vindt er rond 2040 voor zowel het bevolkingsaantal en het aantal huishoudens een omslag plaats van groei naar krimp. Daarnaast zet de vergrijzing in de periode tot 2040 door en daalt het aandeel jongeren licht, evenals de beroepsbevolking.

Afhankelijk van de verschijningsvorm is demografische krimp in meer of mindere mate van invloed op de woningmarkt, leefomgeving en het voorzieningenaanbod. De gevolgen kunnen zowel positief als negatief zijn en komen voor op verschillende ruimtelijke schaalniveaus. Wat betreft de woningmarkt spelen de huishoudensontwikkelingen een rol. Een daling van het aantal huishoudens en veranderingen in de samenstelling ervan hebben consequenties voor de regionale woningmarkt, zoals een kleinere en een veranderende woningvraag. Wanneer er een overaanbod aan woningen, of een discrepantie tussen vraag en aanbod bestaat, kan leegstand optreden. De gevolgen voor de nabije fysieke en sociale leefomgeving zijn ook afhankelijk van de huishoudensontwikkeling en hangen samen met de gevolgen voor de woningmarkt. Leegstand en het achterblijven van kansarmen in een wijk of buurt, hebben een negatieve invloed op de directe fysieke en sociale leefomgeving. Op het voorzieningenaanbod heeft demografische krimp



slechts een verbijzonderend effect, afhankelijk van het type voorziening. Op het onderwijsaanbod is demografische krimp wel direct van invloed. Minder jongeren in de leeftijdscategorie van 0 tot 20 jaar betekent een teruglopend aantal leerlingen in het basisonderwijs en daaropvolgend het voortgezet onderwijs.

De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp zorgen voor een nieuwe beleidscontext voor bestuurders. Lokale bestuurders reageren verschillend op demografische krimp. Voordat demografische krimp als een gegeven wordt erkend, doorlopen zij het 'rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken'. Ze doorlopen dan de fasen van ontkenning, verzet, acceptatie en actie. De bewustwordingsfase waarin bestuurders zitten is van invloed op het soort beleid dat zij maken. Globaal zijn er drie beleidsreacties te herkennen, te weten: niets doen; krimp bestrijden, waarbij gemeenten proberen de omvang van (samenstellende delen van) de bevolking of het aantal huishoudens weer op te schroeven; en krimp begeleiden, waarbij de overheden de demografische krimp accepteren en daarop reageren door juist te plannen vanuit een krimpcontext.

3 Het roer om

Lokale ruimtelijke beleidsdocumenten zijn het tastbare resultaat van de ingeslagen weg van gemeentelijke bestuurders. Voor het adequaat inspelen op de demografische krimp is een overgang nodig van de beleidsstrategieën ‘niets doen’ en ‘bestrijden’, naar de beleidsstrategie ‘begeleiden’. Dit vergt een bestuurlijke omslag van ‘ontkenning’ en ‘verzet’, naar ‘acceptatie’ en ‘actie’ (Verwest & Van Dam, 2010). Ruimtelijke beleidsdocumenten zijn op te vatten als gekristalliseerde punten in een proces van bestuurlijke- en beleidsverandering. Dit hoofdstuk gaat aan de hand van wetenschappelijke literatuur in op deze veranderingsprocessen en geeft antwoord op de vijfde deelvraag:

- Hoe kan een radicale verandering van beleid gericht op demografische groei naar beleid gericht op demografische krimp zich voltrekken?

Het hoofdstuk begint met een classificatie van de beleidsreacties op demografische krimp en noemt de overeenkomsten tussen de vier theorieën van beleidsverandering die dit hoofdstuk aan bod komen. Paragrafen 3.2 tot en met 3.5 behandelen de vier theorieën. Er wordt aangetoond dat ze alle vier toepasbaar zijn op het vraagstuk van demografische krimp. Het stromenmodel van Kingdon biedt echter de beste handvaten voor de toepassing op het empirisch onderzoek in de gemeente Berkelland. Zoals zal blijken, gaat het stromenmodel uitgebreider dan de andere theorieën in op de achterliggende processen van bestuurlijke en beleidsverandering. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt het stromenmodel van Kingdon geoperationaliseerd.

3.1 Beleidsveranderingen

Verwest (2011, p. 67) voegt de drie beleidsreacties ‘niets doen’, ‘bestrijden’ en ‘begeleiden’ grofweg samen in twee categorieën, namelijk die van ‘politieke stabiliteit’ en die van ‘beleidsverandering’. Wanneer een lokale overheid niet expliciet de inhoud van haar beleid aanpast aan demografische krimp, is er volgens Verwest sprake van politieke stabiliteit. Hieronder valt de beleidsreactie ‘niets doen’. Wanneer een lokale overheid wél expliciet de inhoud van haar beleid aanpast als reactie op demografische krimp, is er sprake van beleidsverandering. Hieronder vallen de beleidsreacties ‘bestrijden’ en ‘begeleiden’.

Er bestaan twee typen beleidsverandering (Verwest, 2011, p. 67):

- ‘Conservatieve lokale beleidsveranderingen’ worden gemaakt als lokale overheden demografische krimp erkennen en de inhoud van het beleid zodanig aanpassen dat ze proberen (samenstellende delen van) de bevolking en het aantal huishoudens op te schroeven. Het doel is het bestrijden van demografische krimp.
- ‘Radicale lokale beleidsveranderingen’ worden gemaakt als lokale overheden de afname in (samenstellende delen van) de bevolking en het aantal huishoudens accepteren en zich daaraan aanpassen. De beleidsreactie ‘begeleiden’ hoort hierbij.

Het thema beleidsverandering was in de jaren tachtig en begin jaren negentig populair in de beleidswetenschappen. In deze jaren werd duidelijk dat de overheid de geschepte verwachtingen over de ‘maakbaarheid van de samenleving’ niet waar kon maken. De overheid begon een deel van haar taken door privatisering en verzelfstandiging over te laten aan de private sector. Ook

werd gestreefd naar deregulering. Er was sprake van de ‘terugtrekkende overheid’. In deze jaren zijn verschillende theorieën gevormd over het verloop van beleidsprocessen (Huitema & Meijerink, 2009, p. 39).

Deze volgende paragrafen behandelen vier prominente beleidsveranderingstheorieën:

- de ‘Punctuated Equilibrium Theory’ van Baumgartner & Jones (paragraaf 3.2)
- het ‘Advocacy Coalition Framework’ van Sabatier & Jenkins-Smith (paragraaf 3.3)
- de ‘wisseling van beleidsparadigma’s’ van Hall (paragraaf 3.4)
- het ‘stromenmodel’ van Kingdon (paragraaf 3.5)

Hoewel de theorieën allen binnen een ander conceptueel kader zijn ontstaan en daardoor zeer uiteenlopen, hebben ze een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Ten eerste veronderstellen ze alle vier dat fundamentele of radicale veranderingen in beleid niet veelvuldig voorkomen (Huitema & Meijerink, 2009, p. 39). In de theorieën zijn beleidsprocessen beschouwd als langdurige perioden van incrementalisme, afgewisseld door korte chaotische perioden van instabiliteit die leiden tot radicale beleidsveranderingen (Korsten, 2012, p. 14).

Ten tweede geven alle drie de theorieën aan dat de kans op een radicale beleidsverandering het grootst lijkt, als er crisis heerst. Alleen een grote schok, door bijvoorbeeld een ramp of incident, of aanhoudende negatieve resultaten van het huidige beleid brengen het beleidssysteem in een transitie (Huitema & Meijerink, 2009, p. 39).

Ten derde stellen alle theorieën dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de schokken en de beleidsverandering die daarop volgt. Juist een interpretatieproces zorgt voor de transitie. Tijdens het interpretatieproces worden onverwachte verbanden gelegd tussen problemen, beleidsalternatieven en politieke consensus (Huitema & Meijerink, 2009, p. 39).

Ten vierde laten alle theorieën zien dat radicale beleidsveranderingen in gang worden gezet door factoren die zich buiten het beleidssubstelsysteem bevinden (Korsten, 2012, p. 14).

3.2 De Punctuated Equilibrium Theory van Baumgartner & Jones

Baumgartner & Jones hebben het idee voor de Punctuated Equilibrium Theory (PET) ontleend aan de evolutionaire biologie. Wetenschappers uit de paleontologie ontwikkelden een theorie om een oplossing te bieden aan een voortdurende strijd over het verloop van veranderingen in dier- en plantensoorten. Enerzijds stelde de Darwinistische evolutietheorie dat veranderingen het gevolg zijn van willekeurige genetische gebeurtenissen, die stapsgewijs voorkomen. Anderzijds werd deze geleidelijke benadering uitgedaagd door wetenschappers die wezen op het voorkomen van snelle verandering in dier- en plantensoorten. De synthese van beide benaderingen was de PET (Robinson, 2006, p. 136).

De PET stelt dat dier- en plantensoorten zich meestal in een periode van stabiliteit bevinden. Er vinden in een stabiele periode wel kleine genetische veranderingen plaats, maar deze zorgen niet voor structurele veranderingen in de karakteristieken van het organisme. Ook bestaat er voortdurende druk door genetische variatie, maar de drukkende krachten zijn niet in staat om natuurlijke barrières voor verandering te overbruggen. Toch worden de stabiele perioden soms onderbroken door zeldzame perioden van grote veranderingen. Meestal wordt zo’n

onderbrekingen niet veroorzaakt door het organisme zelf, maar doordat veranderingen in de omgeving de aanpassing van het organisme noodzakelijk maken. Externe factoren spelen dus een grote rol. Het proces van de afwisseling tussen perioden van stabiliteit en zeldzame onderbrekingen heet ‘punctuated equilibrium’, ofwel ‘onderbroken evenwicht’ (Robinson, 2006, p. 136).

In de beleidswetenschappen was een soortgelijke discussie gaande als in de paleontologie. Enerzijds wezen de incrementalisten op de conservatieve aard van besluitvorming. Zij achtten grote veranderingen zeldzaam. Stabiliteit is de kenmerkende staat van individuele en organisatorische besluitvorming en er zijn belemmeringen die beslissingen die sterk afwijken van de bestaande situatie onwaarschijnlijk maken. Tegenhangers van de incrementalistische benadering wezen echter op voorbeelden van grote verandering. Populaire voorbeelden bevinden zich in de militaire budgetten en in de ruimtevaartprogramma’s in de Verenigde Staten (Robinson, 2006, p. 133).

Baumgartner & Jones slaan met de PET een brug tussen de visies van de incrementalisten en hun tegenhangers. Korsten (2012, pp. 14-15) geeft de kern van de PET bondig weer: “perioden van incrementele beleidsvorming- en implementatie binnen stabiele beleidssectoren worden afgewisseld door kortdurende instabiele en chaotische momenten die eindigen met een radicale beleidsverandering”.

De stabiliteit wordt gehandhaafd door een zogenaamd beleidsmonopolie. Een beleidsmonopolie bevat de meest belangrijke actoren in het beleidsproces en vormt een gesloten systeem. De beleidsmonopolie heeft voor langere tijd de macht in handen om belangrijke beleidsbeslissingen in de beleidssector te nemen. Ook bepaalt de beleidsmonopolie op welke manier een kwestie gedefinieerd wordt. In het belang van de stabiliteit, probeert de beleidsmonopolie een positief beleidsbeeld van verschillende kwesties en beleid te handhaven. Dit beleidsbeeld zorgt voor de legitimiteit van het gevormde beleid. Het beleidsproces dient een gesloten proces te blijven, om zo de belangen van de actoren in de monopolie het best te waarborgen. Geslotenheid zorgt voor een zekere mate van beheersing van het beleidsmaken (Baumgartner & Jones, 1993, p. 7; Birkland, 2011, p. 300; Korsten, 2012, pp. 14-15).

Toch kan de stabiliteit abrupt verstoord worden door de samenloop van een aantal factoren. De dominante beleidsmonopolie breekt dan af of verandert in een meer open netwerk van kwesties. Een andere beleidsmonopolie neemt vervolgens de dominantie positie in (Baumgartner & Jones, 1993, p. 8; Birkland, 2011, p. 300; Korsten, 2012, pp. 14-15).

De volgende factoren kunnen zorgen voor aanzienlijke veranderingen:

- Grotere aandacht van de media en het publiek voor een bepaalde kwestie. Toegenomen aandacht voor een bepaalde kwestie ontstaat, als de dominante beleidsmonopolie niet doeltreffend reageert op negatieve uitingen over een beleidsprobleem. De klachten zijn meestal afkomstig van een kleine groep actoren, die overtuigend en invloedrijk is (Birkland, 2011, pp. 300-301; Stachowiak, 2009, p. 4). Birkland (2011, pp. 300-301) wijst hier op het voorbeeld van Baumgartner & Jones over het afbreken van de nucleaire machtsmonopolie in de Verenigde Staten. Dit monopolie begon af te breken toen belangengroepen, en later ook het grote publiek, grotere zorgen begonnen te uiten over de veiligheid en de kosten van kernenergie.

- Een andere definitie van een kwestie of de aandacht voor andere aspecten van een kwestie. Deze factor komt voort uit de vorige factor. De grotere aandacht van de media en het publiek betekent vaak een toegenomen negatieve aandacht. Het beleidsbeeld dat het dominante beleidsmonopolie al die tijd heeft gehandhaafd, verandert dan. In het voorbeeld van de kernenergie veranderde het positieve beleidsbeeld over kernenergie naar een negatief beeld van gevaar en hoge kosten. Dit beeld werd versterkt door het ongeluk in de Three Mile kerncentrale in Pennsylvania in 1979 (Birkland, 2011, p. 301; Stachowiak, 2009, p. 4).
- De betrokkenheid van nieuwe actoren (Stachowiak, 2009, p. 4). Ook dit punt komt voort uit de twee voorgaande punten. Volgens Korsten (2012, pp. 14-15) is de kans op een aanzienlijke beleidsverandering het grootst als de belangengroepen die de dominante beleidsmonopolie uitdagen, een groep nieuwe actoren weten te mobiliseren voor het negatieve beleidsbeeld.

Deze drie factoren zorgen voor de voorwaarden voor radicale beleidsveranderingen, maar garanderen het niet. Toegenomen media- en publieke aandacht voor een kwestie hoeft bijvoorbeeld niet per se te zorgen voor het ontstaan van een negatief beleidsbeeld en uit te monden in grote beleidsveranderingen (Baumgartner & Jones, 1993, p. 8). Stachowiak (2009, p. 4) stelt echter dat de kans op een radicale beleidsverandering het grootst is als alle factoren zich tegelijkertijd voordoen. Een verandering loopt dan zelden stapsgewijs.

3.2.1 Toepasbaarheid

Zoals is gebleken zetten lokale overheden in eerste instantie vaak in op het bestrijden van krimp. Ze proberen het demografisch tij te keren door het aantrekken van nieuwe inwoners, bijvoorbeeld door het inzetten van promotiecampagnes. Het bestrijden kent nadelige gevolgen, zoals overaanbod van woningen en voorzieningen, leegstand, onnodige aantasting van de beschikbare ruimte en overinvesteringen. Als het huidige beleidsmonopolie van bestuurders en beleidsmakers in een gemeente niet doeltreffend op de negatieve gevolgen van het beleid reageert, bestaat de kans dat het positieve beleidsbeeld dat het bestrijden van krimp legitiem maakte in een negatief beeld verandert. De toegenomen aandacht van de media en het publiek dragen hieraan bij. Als er nieuwe actoren gemobiliseerd worden voor het negatieve beleidsbeeld, brokkelt de huidige beleidsmonopolie af. De uitdagers nemen dan de dominante positie in en vormen een nieuw beleidsmonopolie. De uitdagende actoren hebben een idee over hoe omgaan met krimp beter kan. Het hoeft echter niet zo te zijn dat zij het begeleiden van krimp voor ogen hebben.

Voor de overgang van 'niets doen' en 'bestrijden' naar 'begeleiden' is een verandering van groei naar krimp nodig in de aannames die ten grondslag liggen aan het handelen van bestuurders en beleidsmakers. Met andere woorden: het denkkader van waaruit bestuurders en beleidsmakers denken moet veranderen van dat van groei naar dat van krimp. Op dit denkkader gaat deze theorie niet in. De PET onderbouwt alleen wat er gaande is in de beleidspraktijk van gemeenten die te maken krijgen met demografische krimp. De theorieën van Sabatier & Jenkins-Smith, Hall en Kingdon gaan wel op het denkkader in. Ze worden in de volgende paragrafen behandeld.

3.3 Het Advocacy Coalition Framework van Sabatier & Jenkins-Smith

Begin jaren negentig bepleitte Sabatier dat er theoretische en empirische verbetering moest plaatsvinden voor een beter begrip van het beleidsproces. In samenwerking met Jenkins-Smith stelde Sabatier het Advocacy Coalition Framework (ACF) voor. Met het ACF probeerden zij tegemoet te komen aan de behoefte aan “het begrijpen van beleidsveranderingen op de langere termijn, het betrekken van zowel onderzoekers als intergouvernementele relaties in een complexe kijk op beleidssubsystemen, meer aandacht voor de rol van de wetenschap en beleidsanalyse in overheidsbeleid en een realistischer model van het individu met een diepere basis in de psychologie” (Weible e.a., 2011, p. 349).

Een verschil met de theorieën van Baumgartner & Jones, Hall en Kingdon is dat het ACF de nadruk legt op de manier waarop een dominante groep actoren in het beleidsproces zich staande houdt, wanneer het aangevallen wordt door een andere groep actoren. Met andere woorden: de nadruk ligt bij het ACF op beleidsstabiliteit. Bij de andere theorieën ligt de nadruk op de momenten van instabiliteit (Korsten, 2012, pp. 15-16).

Het ACF bestaat uit drie samenhangende onderdelen die het maken van beleid beïnvloeden: beleidssubsystemen, actoren binnen beleidssubsystemen en de omgeving.

De beleidssubsystemen bestaan uit de actoren die betrokken zijn bij het oplossen van een beleidsprobleem. Een beleidssubstelsysteem is vergelijkbaar met wat Baumgartner & Jones een ‘beleidsmonopolie’ noemen (Birkland, 2011, p. 299). Beleidssubsystemen ontstaan meestal als de onvrede van een groep actoren over de manier waarop een bestaand probleem wordt aangepakt te groot wordt (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 24).

De actoren in een beleidssubstelsysteem bestaan uit individuen en instituties en zijn erg divers. Sabatier & Jenkins-Smith (1993, p. 25) onderscheiden ten eerste officiële, tot de overheid behorende actoren, zoals bestuurders en ambtenaren. Ten tweede zijn er niet-officiële actoren, die niet tot de overheid behoren. Voorbeelden hiervan zijn maatschappelijke organisaties en onderzoeksinstituties.

De omgeving bestaat uit externe factoren die invloed hebben op het maken van beleid. Er valt een onderscheid te maken in relatief ‘stabiele systeemparameters’ en ‘dynamische systeemparameters’ (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 20). De stabiele parameters bevatten onder andere de kenmerken van het probleem, de fundamentele sociaal-culturele kenmerken en de constitutionele structuur. Deze parameters zijn moeilijk te veranderen door actoren; een grondwet verandert bijvoorbeeld niet zomaar. De dynamische parameters bevatten veranderingen in sociaaleconomische omstandigheden, veranderingen in de publieke opinie, veranderingen in staatsinrichting en beleidsbeslissingen in andere subsystemen. De dynamische parameters lijken sterk op de stromen uit het ‘stromenmodel’ van Kingdon (paragraaf 3.5). De stromen in het stromenmodel beschrijven eveneens de factoren die van invloed zijn op het beleidsproces (Birkland, 2011, pp. 298-299).

Ondanks hun diversiteit zijn de actoren binnen een beleidssubstelsysteem verenigd in twee tot vier ‘advocacy coalitions’, ofwel beleidscoalities. De beleidscoalities bestaan omdat alleenstaande actoren in het politieke proces geen kans maken om hun belangen bij een bepaald beleidsonderwerp te behartigen (Birkland, 2011, p. 299). Elke coalitie heeft een ‘beliefsysteem’,

ofwel beleidsvisie van waaruit ze invloed probeert uit te oefenen op het beleidsproces. Een beleidsvisie bestaat uit drie lagen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 30) (Afbeelding 3.1). De eerste laag bevat de ‘deep (core) beliefs’, ofwel de kernovertuigingen en bestaat uit de fundamentele normatieve en ontologische overtuigingen van een actor. Door de overeenstemming in kernovertuigingen zijn de coalities in staat om voor langere tijd effectief samen te werken met gereduceerde ‘kosten’, zoals tijdwinst (Schlager, 1995, p. 245). In de tweede laag bevinden zich de ‘near (policy) beliefs’, ofwel beleidsstrategieën en voorkeuren. Deze zijn nodig om de kernovertuigingen tot uitvoering te brengen. In de derde laag bevinden zich de ‘secondary aspects’. Dit zijn instrumentele beslissingen die gemaakt worden voor het realiseren van de beleidsstrategieën.

Afbeelding 3.1 Het ‘belief system’ van actoren

Niveau	Beleidsvisie
Deep (core) beliefs	Fundamentele overtuigingen
Near (policy) beliefs	Beleidsstrategieën
Secondaire aspecten	Instrumentele beslissingen

Bron: gebaseerd op Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 31

De beleidscoalities beconcurreren elkaar in het beleidsdebat. Op basis van hun kernovertuigingen strijden ze om oplossingen voor een kwestie en sluiten ze compromissen (Brikland, 2011, p. 299). Zogenaamde ‘policy brokers’, ofwel ‘beleidsmakelaars’, bemiddelen tussen de coalities. Zij hebben er belang bij dat er een oplossing voor het probleem komt, om inhoudelijke redenen of omdat ze baat hebben bij het handhaven van stabiliteit. De beleidsmakelaars hebben meer kans van slagen als er compromissen gesloten worden die de kernwaarden van de coalities niet aantasten (Brikland, 2011, p. 299). De debatten leiden alleen tot incrementele beleidsveranderingen, zoals een verandering in beleidsposities en -instrumenten; “de normatieve kern van het waardenstelsel van de dominante coalitie zal niet veranderen” (Korsten, 2012, pp. 15-16).

Een radicale beleidsverandering vindt alleen plaats als er veranderingen plaatsvinden in de kernovertuigingen van individuele actoren of van hele beleidscoalities. Sabatier & Jenkins-Smith (1993, p. 30) geven aan dat dit gebeurt door ‘beleidsgericht leren’: er ontstaan nieuwe inzichten door te leren uit ervaringen. De kernovertuigingen kunnen veranderen door de veranderingen in de opvattingen van individuen, de verspreiding van nieuwe opvattingen of inzichten, het toetreden van nieuwe leden tot een beleidscoalitie of dynamiek binnen de coalitie, door bijvoorbeeld conflicten.

3.3.1 Toepasbaarheid

Het ACF brengt met behulp van theorie in beeld waar het bij de beleidsomslag van groei naar krimp om gaat. In de periode waarin de omslag nog niet is gemaakt proberen bestuurders,

beleidsmakers en maatschappelijke organisaties in te spelen op de demografische ontwikkelingen aan de hand van het bestrijden van de krimp. Het nastreven van groei is hun kernovertuiging. Over hoe het bestrijden van krimp het beste vorm kan krijgen, debatteren verschillende coalities in het beleidsdebat. Zo kan de ene groep ervan overtuigd zijn dat het bestrijden het beste lukt aan de hand van promotiecampagnes voor de gemeente, terwijl de andere groep ervan overtuigd is dat ook nieuwe woonconcepten ingezet moeten worden. Ook de mening over de inzet van beleidsinstrumenten kan per groep verschillen. De beleidsdebatten leiden telkens tot kleine veranderingen, maar toch blijft het nastreven van groei de kernovertuiging.

Nieuwe inzichten ontstaan als blijkt dat het bestaande beleid geen adequate oplossingen biedt voor het inspelen op de demografische ontwikkelingen, bijvoorbeeld doordat leegstand optreedt in de woningvoorraad. Het is mogelijk dat een aantal bestuurders, beleidsmakers en maatschappelijke organisaties inzien, dat het demografisch tij niet te keren is en dat er juist beleid gemaakt moet worden dat demografische krimp als uitgangspunt heeft. De kernovertuiging van deze groep actoren verandert, wat betekent dat de bestuurlijke omslag van groei naar krimp is gemaakt. Deze omslag maakt de weg vrij voor de beleidsomslag van groei naar krimp.

3.4 De wisseling van beleidsparadigma's van Hall

Net zoals Sabatier & Jenkins-Smith met hun kernovertuigingen, gaat ook Hall in op de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid. Tussen 1970 en 1989 deed Hall een onderzoek naar het macro-economische beleid van Groot-Brittannië. In deze periode introduceerde hij de term 'beleidsparadigma'. Hij omschrijft een beleidsparadigma als "een raamwerk van algemeen geaccepteerde ideeën en morele principes die als uitgangspunt dienen voor de keuze van beleidsdoelstellingen, beleidsinstrumenten en de wijze waarop binnen een organisatie met bepaalde vraagstukken moet worden omgegaan" (Hall, 1993, p. 279; Korsten, 2012, p. 23).

Net zoals de theorie van Sabatier & Jenkins-Smith, verschilt de theorie van Hall met de theorie van Baumgartner & Jones, in de reden die ten grondslag ligt aan beleidsverandering. Waar Baumgartner & Jones stellen dat de strijd tussen actoren en het oplossen van conflicten beleidsverandering in gang zet, stelt Hall juist dat een verandering in beleid het gevolg is van beleidsgericht leren, "waarbij hoofdzakelijk politieke en economische instituties op grond van de door hen gevolgde paradigma's politieke, economische en sociale ontwikkelingen percipiëren, beredeneren en tot beleidsaanpassingen komen" (Korsten, 2012, p. 15).

Volgens Hall houdt een wisseling van paradigma een fundamentele beleidsverandering in. Incrementele veranderingen, zoals andere beleidsdoelen of -instrumenten vinden plaats binnen een bepaald paradigma en zorgen niet voor radicale beleidsveranderingen (Howlett, 1994, p. 635; Korsten, 2012, p. 23).

Het proces van paradigmawisselingen kent verschillende fasen (Afbeelding 3.2). De fasen bevinden zich in het oude paradigma, de transitieperiode of in het nieuwe paradigma. De eerste fase bevindt zich in het oude paradigma en kenmerkt zich door stabiliteit. Dit is de fase waarin het bestaande beleid is geïnstitutionaliseerd en waarin een vrij gesloten groep van deskundigen en ambtenaren beslissingen voor beleidsaanpassing neemt. Er vinden in deze fase alleen routinematige leerprocessen en incrementele beleidsveranderingen plaats. De tweede fase

kenmerkt zich door een opeenstapeling van tegenstrijdigheden, waar het bestaande beleid niet op anticipeert en die vanuit de huidige situatie niet geheel te verklaren zijn (Hall, 1993, pp. 279-281; Howlett, 1994, p. 634; Korsten, 2012, p. 23).

Na deze periode komt het oude paradigma in een periode van transitie. Hierin bevinden zich drie fasen. In de derde fase experimenteren bestuurders en beleidsmakers met het oprekken van het huidige beleid, om zo de nieuwe omstandigheden er in op te nemen. Als dit niet lukt, breekt de fase van de ‘fragmentatie van het gezag’ aan. De deskundigen en ambtenaren raken in diskrediet en nieuwe actoren in het beleidsdebat dagen het oude paradigma uit. Dit leidt tot de vijfde fase. Dit is een fase van strijd waarin het debat overspringt naar de publieke arena en het grotere politieke proces erbij betrokken raakt, met inbegrip van electorale en partijpolitieke overwegingen (Hall, 1993, pp. 279-281; Howlett, 1994, p. 634; Korsten, 2012, p. 23).

Uiteindelijk dient het nieuwe paradigma zich aan, dat de tegenstrijdigheden die niet in het oude paradigma pasten, wel adequaat kan verklaren. In de zesde fase neemt het nieuwe paradigma de dominante positie in. De voorstanders van het nieuwe paradigma zorgen ervoor dat zij de gezagsposities krijgen en veranderen de oude organisatorische en besluitvormingsregelingen. Zo implementeren ze de ideeën van het nieuwe paradigma in de beleidsgemeenschap (Hall, 1993, pp. 279-281; Howlett, 1994, p. 634; Korsten, 2012, p. 23).

Afbeelding 3.2 De fasen in het proces van paradigmawisseling

Situatie	Fase
Oud paradigma	1. Stabiliteit 2. Opeenhoping van tegenstrijdigheden
Transitieperiode	3. Oprekken van huidig beleid 4. Fragmentatie van gezag 5. Strijd
Nieuw paradigma	6. Institutionalisering

Bron: Hall, 1993, pp. 279-281

3.4.1 Toepasbaarheid

In het vraagstuk van het omgaan met demografische krimp is de noodzaak voor een wisseling van beleidsparadigma's waarneembaar. Het oude paradigma van groei, moet vervangen worden door een nieuw paradigma van krimp. Met andere woorden moet niet het raamwerk van groei, maar juist dat van krimp het vertrekpunt zijn voor de keuze van beleidsdoelstellingen, -instrumenten en de manier waarop door een gemeente met bepaalde vraagstukken wordt omgegaan.

Aan de ene kant past de beleidsreactie 'bestrijden' binnen het groeiparadigma. Lokale overheden passen de inhoud van het beleid zodanig aan, dat ze proberen (samenstellende delen van) de

bevolking en het aantal huishoudens op te schroeven. Het streven naar en faciliteren van groei komt bij 'bestrijden' duidelijk naar voren. Aan de andere kant past de beleidsreactie 'begeleiden' binnen het krimpparadigma. Lokale overheden accepteren de afname in (samenstellende delen van) de bevolking en het aantal huishoudens en passen het beleid daarop aan.

De zes fasen in het proces van paradigmawisseling (Afbeelding 3.2) zijn ook in het krimpvraagstuk te herkennen. Decennia lang hebben gemeenten te maken gehad met het faciliteren van en streven naar groei. Dit was de fase van stabiliteit, waarin het beleid werd gemaakt door een gesloten groep van deskundigen en ambtenaren. Op het moment dat demografische krimp zich aandienende bracht dit situaties met zich mee waarop door het bestaande beleid niet geanticipeerd werd. Ook waren de situaties niet vanuit het bestaande beleid te verklaren. Een voorbeeld is de leegstand in de minst aantrekkelijke delen in de woningvoorraad, ontstaan door het te lang blijven uitbreiden van het woningbestand.

Krimpgemeenten proberen vervolgens de nieuwe omstandigheden in te passen in het huidige beleid. Vanuit de groeigedachte proberen ze door het oprekken van het bestaande beleid het demografische tij te keren. Bijvoorbeeld met behulp van promotiecampagnes of unieke woningconcepten. Wanneer blijkt dat het bestrijden van de demografische krimp niet werkt, omdat het bijvoorbeeld concurrentie met buurgemeenten en overinvesteringen tot gevolg heeft, groeit de weerstand tegen het beleid. Hierdoor bestaat de kans dat het vertrouwen in de deskundigen en ambtenaren verdwijnt. Nieuwe actoren dagen het groeiparadigma uit en het beleidsdebat slaat ook over naar de publieke arena.

Uiteindelijk dient het krimpparadigma zich aan. Vanuit het denkkader waarin demografische krimp is geaccepteerd, blijkt wel adequaat ingespeeld te kunnen worden op de gevolgen van krimp. Het krimpparadigma neemt de dominante positie in en ook worden nieuwe gezagsdragers aangesteld. Zij zorgen ervoor dat de ideeën van het krimpparadigma worden geïmplementeerd in het beleid. Er wordt overgegaan op het begeleiden van krimp.

3.5 Het stromenmodel van Kingdon

Hall en Sabatier & Jenkins-Smith onderbouwen met theorie wat er bij de bestuurlijke- en beleidsomslag van groei naar krimp gaande is: een wisseling in kernovertuigingen, ofwel een paradigmawisseling. Kingdon (1995) gaat bij het beschrijven van het verloop van de bestuurlijke en beleidsverandering nog een stapje verder door in te gaan op de achterliggende processen die bij de beleidsomslag een rol spelen.

Het stromenmodel van Kingdon is ontstaan uit het 'garbage can' model van Cohen, March & Olsen (1972). Een organisatie is aldus Cohen e.a. (1972, p. 2) een "verzameling van keuzemomenten opzoek naar problemen, strijdpunten en gevoelens opzoek naar beslissingen en situaties waarin zij tot uitdrukking kunnen worden gebracht, oplossingen opzoek naar strijdpunten waarvoor zij een oplossing kunnen zijn, en besluitnemers opzoek naar werk". In deze uitspraak zijn een viertal stromen te herkennen die zich in een 'garbage can' bevinden, namelijk die van keuzemomenten, problemen, oplossingen en deelnemers. Een beleidsbeslissing ontstaat uit het samen komen van deze vier stromen (Van de Graaf & Hoppe, 1992, p. 196).

Het stromenmodel van Kingdon is gebaseerd op dezelfde uitgangspunten als het garbage can model van Cohen e.a.; ook in het model van Kingdon lopen min of meer onafhankelijke stromen

door het systeem en de uitkomsten van beleids- en besluitvorming zijn sterk afhankelijk van de koppeling tussen deze stromen (Van Gestel, 1996, p. 208).

Een eerste verschil tussen de benaderingen van Cohen e.a. en Kingdon is, dat Kingdon specifiek ingaat op ontwikkelingen in de politiek, omdat hij vindt dat hieraan niet genoeg aandacht is besteed door Cohen e.a.. In het stromenmodel vormen de politieke ontwikkelingen een aparte stroom. Een tweede verschil is, dat in het stromenmodel de stroom van keuzemomenten vervalt. Kingdon plaatst de keuzemomenten los van de stromen. Keuzemomenten ontstaan volgens Kingdon juist doordat er veranderingen optreden in de ‘probleemstroom’ of de ‘politieke stroom’. Een derde verschil is, dat Kingdon ook de stroom van deelnemers laat vervallen. Volgens Kingdon kan elke actor bij elke stroom betrokken zijn (Van Gestel, 1996, pp. 208-209).

De actoren die deelnemen aan een proces van beleidsverandering noemt Kingdon ‘participanten’. De participanten zijn, net zoals in de ACF van Sabatier & Jenkins-Smith, een diverse groep van individuele en institutionele actoren. Participanten kunnen “politici, ambtenaren, belangenorganisaties, media, wetenschappers, adviseurs, onderzoekers, politieke partijen en het massa publiek” zijn. Kingdon onderscheidt hierin de overheidsfunctionarissen, die direct te maken hebben met de besluitvorming en mensen buiten de overheid die nauw verbonden zijn met de overheidsfunctionarissen (Birkland, 2011, p. 298; Van Gestel, 1996, p. 209; Kingdon, 1995, p. 21).

In het beleidsproces onderscheidt Kingdon drie stromen (Kingdon, 1995, p. 16; Stachowiak, 2009, p. 8):

- de ‘probleemstroom’: deze stroom gaat over de manier waarop sociale omstandigheden gedefinieerd worden als problemen voor beleidsmakers. De probleemstroom omvat de eigenschappen van het probleem, de status, de mate van bewustzijn en of het probleem wordt gezien als oplosbaar met duidelijke beleidsalternatieven;
- de ‘beleidsstroom’: deze stroom bevat de beleidsalternatieven die bestaan om het probleem aan te pakken;
- de ‘politieke stroom’: deze stroom gaat over de ontwikkelingen in het politieke klimaat.

In het verloop van deze stromen ligt de dynamiek in het beleidsproces verscholen (Afbeelding 3.3). Het merendeel van de tijd vloeien de stromen min of meer onafhankelijk van elkaar door een beleidsdomein. Echter kunnen twee of meerdere stromen samenvloeien op kritieke momenten. Deze momenten noemt Kingdon ‘policy windows’. Een policy window doet zich maar heel even voor, maar kan veranderen in een ‘window of opportunity’ als zogenaamde ‘policy entrepreneurs’, ofwel beleidsondernemers er snel en adequaat op reageren en ze weten te benutten. Een window of opportunity zorgt voor de mogelijkheid tot beleidsverandering. Als alle drie de stromen samenvloeien is de kans op beleidsverandering het grootst (Birkland, 2011, p. 297; Stachowiak, 2009, p. 8; De Vries, 2008, p. 71) Er is dan “een erkend probleem, een uitvoerbare oplossing en de tijd is er rijp voor” (De Graaf & Hoppe, 1992, p. 198).

Afbeelding 3.3 Het stromenmodel van Kingdon

Niveau	Beleidsvisie
Deep (core) beliefs	Fundamentele overtuigingen
Near (policy) beliefs	Beleidsstrategieën
Secondaire aspecten	Instrumentele beslissingen

Bron: gebaseerd op De Vries, 2008, p. 73

3.5.1 Toepasbaarheid

De beleidsomslag van groei naar krimp in een gemeente is sterk afhankelijk van de processen in de drie stromen van Kingdon. De ‘probleemstroom’ gaat in op de bewustwording van demografische krimp. Het gaat hierbij om de manier waarop de krimp als een probleem wordt gedefinieerd voor beleidsmakers. Als lokale overheden zich verzetten tegen de krimp en het willen bestrijden, dan zien ze demografische krimp als het probleem dat aangepakt moet worden. Als overheden zich bewuster worden van de demografische krimp en het accepteren, dan pas bestaat er de mogelijkheid beleid te maken dat uitgaat van het begeleiden van krimp. Voor zo’n omslag in beleid moeten dan wel goede beleidsalternatieven voor handen zijn die het begeleiden mogelijk maken. Voorbeelden zijn herstructurerings- of sloopplannen voor wijken en buurten of de mogelijkheid tot het samenvoegen van scholen. Ook moet het merendeel van de politici, ambtenaren, belangenorganisaties, media en politieke partijen de beleidsomslag naar krimp ondersteunen.

Als demografische krimp erkend is, er goede beleidsvoorstellen bestaan om adequaat in te spelen op de veranderde omstandigheden en de politiek er klaar voor is, dan ontstaat er een mogelijkheid voor het benutten van deze situatie en de omslag van groei- naar krimpbeleid te maken.

3.5.2 Aanwijzingen voor analyse

De vorige paragraaf heeft het gedachtegoed van Kingdon globaal beschreven. In navolging van Van Gestel (1996, pp. 210-217), behandelt deze paragraaf de aanwijzingen die Kingdon geeft voor de analyse van radicale beleidsveranderingen. Eerst komen de aanwijzingen in de drie stromen aan bod. Vervolgens komen de aanwijzingen in het samenvloeien van de drie stromen, de ‘policy windows’ en ‘windows of opportunity’, aan bod.

Volgens Kingdon worden sociale omstandigheden in de probleemstroom gedefinieerd als een probleem, “when we come to believe that we should do something about them” (p. 210). Het besef dat er iets met een bepaalde omstandigheid moet gebeuren bestaat maar kort, doordat ook andere problemen concurreren om aandacht. De strijd om aandacht bestaat ook tussen verschillende visies op één probleem.

De aandacht voor problemen ontstaat door verschillende indicatoren. Een eerste indicator is de publicatie van 'cijfers'. Als een probleem in cijfers uit te drukken is, is de kans op erkenning groter. De urgentie voor de aanpak van het probleem wordt nog groter, als er grote veranderingen in die cijfers te zien zijn. De cijfers zelf zeggen niets, maar krijgen betekenis door de interpretatie die eraan wordt meegegeven. Een tweede indicator is een 'schok'. Als er crisis heerst, door bijvoorbeeld een ramp of incident, is de kans groot dat de aandacht voor een probleem, dat samenhangt met de schok, toeneemt. Een derde indicator betreft het gebruik van 'symbolen'. Symbolen geven in één opslag de realiteit weer. Daardoor kunnen ze de erkenning van een probleem versnellen (p. 210).

Voor bestuurders en beleidsmakers vormen 'feedback messages' ook een indicator. De feedback messages bestaan ten eerste uit informatie die verkregen is uit de evaluatie van huidig beleid. Ten tweede komen feedback messages binnen via informele kanalen. Personen of organisaties uit het maatschappelijk middenveld kunnen bijvoorbeeld contact hebben met bestuurders en gesignaleerde problemen doorgeven. Ten derde komen feedback messages binnen via degenen die het beleid uitvoeren, ofwel de ambtenaren. Ook zij kunnen problemen signaleren in de praktijk (p. 210).

Net zoals verschillende (visies op) problemen met elkaar concurreren, strijden oplossingen voor problemen in de beleidsstroom om de aandacht van bestuurders en beleidsmakers. Voor het oplossen van een probleem bestaan verschillende alternatieven, bedacht door de participanten in het beleidsproces. De alternatieven komen in aanraking met elkaar, botsen en voegen samen. Geheel nieuwe ideeën komen zelden voor. Het gaat juist om het bijschaven en uitbreiden van bestaande ideeën tot een nieuw beleidsalternatief ontstaat. Hoewel sommige ingrediënten dan al eens eerder zijn vertoond, is het wel mogelijk dat zich radicale veranderingen voordoen (p. 211).

In de brei van beleidsalternatieven overleven ideeën als ze voldoen aan de volgende 'criteria for survival' (pp. 211-212):

- het beleidsvoorstel is logisch en goed uit te voeren;
- het beleidsvoorstel past bij het heersende waardepatroon onder deskundigen die het voorstel ontwikkelen;
- er wordt genoeg vooruitgekeken naar mogelijke hindernissen. Het gaat er dan vooral om dat de kosten acceptabel zijn en dat het voorstel in de smaak valt bij bestuurders en het publiek.

Van Gestel (1996, p. 219) geeft aan dat deze criteria lastig te onderzoeken zijn, omdat ze zichzelf min of meer bewijzen. Als een beleidsvoorstel aangenomen is, dan voldoet het blijkbaar aan de criteria. Van Gestel stelt daarom dat het nut van de criteria meer ligt in een vergelijking van de beleidsvoorstellen. De vraag is waarom het gekozen beleidsvoorstel logischer en beter uitvoerbaar is dan andere en wie dat vinden. Ook het tweede criterium moet in een relatieve context bekeken worden (p. 220). In Nederland is geen sprake van een dominant waardepatroon onder beleidsmakers, door de verschillende politieke stromingen en tradities. Wel kan bekeken worden waarom het gekozen beleidsvoorstel relatief de beste voorwaarden gaf voor een compromis tussen verschillende en veranderende opvattingen van politieke partijen en belangenorganisaties. Ook het derde criterium heeft alleen betekenis in vergelijkende zin.

De beleidsvoorstellen die voldoen aan deze criteria zijn klaar om overwogen te worden door beleidsmakers. Beleidsmakers moeten het eens worden over het beleidsvoorstel dat het uiteindelijk gaat worden. Dit gebeurt ten eerste door ‘softening up’, ofwel “het voorbereiden van verandering door het in de week leggen van plannetjes, het benadrukken van de noodzaak tot verandering, het oplaten van zogenaamde proefballonnen” (Van Gestel, 1996, p. 212). De beleidsondernemers spelen ten tweede een belangrijke rol. Het is hun taak om beleidsvoorstellen te promoten. Zij steken hier hun tijd, energie, reputatie en soms geld in, met de hoop dat het hen in de toekomst iets oplevert, zoals wenselijk beleid, voldoening of baanzekerheid. Ten derde zijn goede argumenten voor het beleidsvoorstel belangrijk. Het bereiken van overeenstemming over het beleidsvoorstel onder deskundigen gebeurt via een inhoudelijk debat, waarbij steeds meer deskundigen voor een beleidsvoorstel gewonnen moeten worden. Of dit debat makkelijk of moeilijk verloopt is afhankelijk van de mate van samenwerking op een beleidsterrein. Als er weinig samenwerking en uitwisseling tussen actoren plaatsvindt, dan ontbreken de coördinatie en een “gezamenlijke taal”. Dit zorgt voor instabiliteit en vertraagt het komen tot overeenstemming (pp. 212-213).

In de politieke stroom vinden ontwikkelingen plaats in het politieke klimaat. Hieronder vallen de publieke opinie, campagnes van belangengroepen, resultaten van verkiezingen, politieke debatten en veranderingen in het ambtelijk apparaat. Samengevat bestaat de politieke stroom volgens Kingdon uit drie onderdelen: het politieke klimaat, de georganiseerde politieke krachten en de politici en ambtenaren in het overheidsapparaat (p. 213).

Het politieke klimaat geeft aan dat “een groot deel van de bevolking denkt langs bepaalde gezamenlijke lijnen, en dat deze ‘publieke opinie’ een belangrijke invloed uitoefent op de beleidsagenda en beleidsuitkomsten” (p. 213). De plannen en uitspraken van politici en de manier waarop de media bepaalde zaken belichten beïnvloeden het politieke klimaat.

Met georganiseerde politieke krachten duidt Kingdon vooral op belangengroepen. Beleidsvoorstellen kennen voor- en tegenstanders. Beleidsmakers kunnen de verdeling tussen deze groepen redelijk inschatten en hebben daardoor zicht op de kans dat een beleidsvoorstel gerealiseerd kan worden. De richting en samenstelling van de belangengroepen verandert met de tijd. Zo kan een groep die lange tijd belang hecht aan het handhaven van de bestaande beleidssituatie van mening veranderen. Ook zijn de tegenstanders te overwinnen als andere onderdelen in de politieke stroom sterk in beweging zijn (p. 214).

De politici en ambtenaren in het overheidsapparaat beïnvloeden de besluitvorming vooral door veranderingen in de samenstelling van de ambtenarij. De politieke strijd zorgt ervoor dat bepaalde beleidsvoorstellen meer of minder aandacht krijgen. Ook kan het de besluitvorming over beleidsvoorstellen stremmen of vlotten. Kingdon geeft echter aan dat de veranderingen in het ambtelijk apparaat slechts van aanvullende betekenis is op de andere onderdelen van de politieke stroom. Als er al veel steun bestaat voor en bepaald beleidsvoorstel dan bevordert de strijd tussen ambtelijke instanties de besluitvorming namelijk. Is dit niet het geval, dan zorgt de strijd er eerder voor dat een beleidsvoorstel ten onder gaat (pp. 214-215).

Net als in de beleidsstroom tussen deskundigen overeenstemming over een beleidsvoorstel moet ontstaan, moeten in de politieke stroom politici tot consensus komen. In de beleidsstroom wordt consensus bereikt door anderen te overtuigen en worden voorstanders geleidelijk aan

gewonnen. Politici maken daarentegen eerder gebruik van onderhandelen. Het verkrijgen van overeenstemming gebeurt veelal met sprongen. Politici kunnen zich in eerste instantie onverbiddelijk opstellen. Ze zijn dan niet bereid om van hun standpunt af te wijken. Echter, als ze merken dat het aantal aanhangers voor een voorstel groeit, dan kunnen ze plotseling omslaan om te voorkomen dat ze buiten de boot vallen bij de besluitvorming (p. 215).

Zoals gezegd ontwikkelen de probleemstroom, beleidsstroom en politieke stroom zich het merendeel van de tijd onafhankelijk van elkaar, maar komen er soms twee of drie samen. Er ontstaat dan voor korte tijd een 'policy window' beleidsraam waarop voorstanders van bepaalde beleidsvoorstellen snel en adequaat moeten reageren, zodat ze hun initiatieven kunnen realiseren. Als een policy window niet opgepakt wordt, dan gaat de kans voorbij en is het wachten tot het openen van een volgend policy window. Kingdon noemt vijf redenen voor het sluiten van een policy window (p. 216):

- als er geen geschikt beleidsvoorstel bestaat
- als noodzakelijke actoren weg gaan
- als de aandacht vervaagt voor hetgeen dat het policy window heeft geopend
- als participanten het probleem niet meer als probleem zien
- als participanten geen actie hebben ondernomen om het policy window te benutten

De policy windows openen door veranderingen in de probleem- of politieke stroom. Er zijn dan ook 'problem windows' en 'political windows'. Bij een problem window zorgt een onhoudbare situatie ervoor dat er een kans op koppeling met een andere stroom ontstaat. Een voorbeeld van zo'n situatie is een enorme toename in kosten op een bepaald beleidsterrein. Bij het political window zijn het de veranderingen in de politiek die voor een koppeling zorgen. Er valt te denken aan "veranderingen door verkiezingen, een nieuw kabinet, belangrijke wijzigingen in het ondersteunend apparaat [en] veranderingen in de publieke opinie" (p. 216). In tegenstelling tot de ontwikkelingen in de probleem- en politieke stroom zijn de ontwikkelingen in de beleidsstroom niet van directe invloed op het openen van een policy window. Zij hebben juist invloed op het de koppeling van de drie stromen; er moet een geschikt beleidsvoorstel voor handen zijn (p. 216).

De problem- en political windows hangen met elkaar samen. Als er een window opent door een dringend probleem, dan is er meer kans op aandacht voor beleidsvoorstellen die passen bij de bestaande politieke situatie. Andersom geldt, dat als er door het toedoen van de politieke stroom een policy window opent, de betrokkenen een probleem proberen te vinden waarop een bepaald beleidsvoorstel kan worden toegepast (p. 216).

De drie stromen worden gekoppeld door de beleidsondernemers. Zij steken energie in het benutten van een policy window en transformeren het tot een 'window of opportunity'. Om succesvol te zijn moet een beleidsondernemer (p. 217):

- het recht hebben om door anderen gehoord te worden. Dit recht ontstaat bijvoorbeeld door deskundigheid, het vermogen om voor anderen te spreken of door een hoge positie in de besluitvorming
- bekend zijn om zijn politieke contacten of bedreven zijn in het onderhandelen
- vasthoudend zijn



Soms kiezen participanten ervoor om een policy window niet te benutten, omdat ze bang zijn dat het nieuwe beleid voor hen onvoldoende beïnvloedbaar is. Het proces dat ontstaat als een policy window opent en er daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt, verloopt razendsnel en de mate van beheersbaarheid is erg klein voor de participanten. Dit kan tot risicovolle uitkomsten leiden (p. 217).

3.6 Conclusie

Er bestaan conservatieve en radicale beleidsveranderingen. Voor het begeleiden van demografische krimp is een radicale beleidsverandering nodig, waarbij lokale overheden de afname in (samenstellende delen van) de bevolking en het aantal huishoudens accepteren en zich daaraan aanpassen. In dit hoofdstuk zijn vier theorieën behandeld, die toepasbaar zijn op de radicale beleidsverandering van demografische groei naar krimp.

Ten eerste laat de 'Punctuated Equilibrium Theory' (PET) van Baumgartner & Jones zien wat er gaande is in de beleidspraktijk van gemeenten die te maken krijgen met demografische krimp. Langdurige perioden waarin alleen kleine beleidsveranderingen plaatsvinden worden soms abrupt afgewisseld door kortdurende instabiele en chaotische momenten die uitmonden in een radicale beleidsverandering. Factoren die kunnen zorgen voor aanzienlijke veranderingen zijn een grotere aandacht van de media en het publiek voor een bepaalde kwestie, een andere definitie van een kwestie, aandacht voor andere aspecten van een kwestie en de betrokkenheid van nieuwe actoren. De kans op een radicale beleidsverandering is het grootst als alle factoren zich tegelijkertijd voordoen.

Ten tweede laten Sabatier & Jenkins-Smith met het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) zien dat de beleidsomslag van groei naar krimp een verandering in kernovertuigingen van de betrokken actoren in een beleidsproces vereist. Elke groep actoren heeft een 'belief system', ofwel beleidsvisie van waaruit het invloed probeert uit te oefenen op het beleidsproces. Een beleidsvisie bestaat uit de kernovertuigingen, de beleidsstrategieën en voorkeuren, en de instrumentele beslissingen die gemaakt worden voor het realiseren van de beleidsstrategieën. Bij de beleidsomslag van groei naar krimp moeten de kernovertuigingen veranderen van het nastreven van groei naar het accepteren en adequaat inspelen op krimp.

Ten derde gaat Hall met de theorie over de 'wisseling van beleidsparadigma's' in op de manier waarop het raamwerk van groei kan veranderen naar een raamwerk van krimp, waarin krimp het vertrekpunt is voor de keuze van beleidsdoelstellingen, -instrumenten en de manier waarop door een gemeente met bepaalde vraagstukken wordt omgegaan. Hall noemt zo'n raamwerk een 'beleidsparadigma'. Wil een paradigmawisseling plaatsvinden, dan moet er allereerst een ophoping zijn van waarnemingen die niet binnen het bestaande paradigma passen. Ten tweede moet het gevoel bestaan dat de nieuwe problemen met het bestaande paradigma niet op te lossen zijn. Ten derde moet er uitzicht zijn op een nieuw paradigma.

Het 'stromenmodel' van Kingdon is de vierde beleidsveranderingstheorie. Hoewel de drie voorgaande theorieën allen toepasbaar zijn op het vraagstuk van de bestuurlijke en beleidsomslag van demografische groei naar krimp, biedt het stromenmodel van Kingdon de meeste handvaten voor het beantwoorden van de centrale vraag van dit onderzoek. Door te kijken naar de ontwikkeling van drie min of meer onafhankelijke stromen in het beleidsproces, te



weten de probleemstroom, beleidsstroom en politieke stroom, zijn de achtergronden en motieven voor de bestuurlijke en beleidsreacties in een krimpgemeente te achterhalen. De probleemstroom gaat over de manier waarop sociale omstandigheden gedefinieerd worden als problemen voor beleidsmakers; de beleidsstroom bevat de beleidsalternatieven die bestaan om het probleem aan te pakken; en de politieke stroom gaat in op de ontwikkelingen in het politieke klimaat. Als alle drie de stromen samenvloeien is de kans op een radicale beleidsverandering het grootst.

4 Methodologie

Dit hoofdstuk is de schakel tussen het theoretische en het praktische gedeelte van deze scriptie. De gemeente Berkelland is het onderzoeksgebied waarin het empirisch onderzoek plaatsvindt. Dit hoofdstuk licht ten eerste toe waarom er voor kwalitatief onderzoek, een casestudy en semigestructureerde interviews is gekozen. Ten tweede gaat het hoofdstuk in op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Vervolgens wordt de lijst van onderwerpen voor de interviews behandeld en worden de geïnterviewde personen geïntroduceerd. Als laatste wordt uitgelegd op welke manier de verzamelde data zijn geanalyseerd.

4.1 Kwalitatief onderzoek

Grofweg bestaan er twee strategieën van onderzoek: kwantitatief en kwalitatief. Het antwoord op de centrale vraag in dit onderzoek is gevonden door het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek. Hiervoor zijn drie redenen. Ten eerste wordt bij kwalitatief onderzoek een kleine groep intensief bestudeerd. Er is sprake van diepte onderzoek, terwijl kwantitatief onderzoek vooral in de breedte kijkt. Ook wordt er bij kwalitatief onderzoek gekeken vanuit het oogpunt van de deelnemers aan het onderzoek, in plaats vanuit de onderzoeker zelf, zoals bij kwantitatief onderzoek het geval is. Beide argumenten maken het mogelijk in kaart te brengen in hoeverre zich een bestuurlijke- en beleidsverandering ten aanzien van krimp heeft voltrokken en welke achtergronden en motieven hierbij een rol spelen. Ten derde is kwalitatief onderzoek een inductieve benadering van onderzoek. Hierbij worden algemene uitspraken afgeleid uit onderzoek. Met andere woorden: er zijn uitgebreide gegevens verzameld, waaruit de betekenis van het gedrag van bestuurders en beleidsmakers in de gemeente Berkelland af te leiden is. Van te voren was niet duidelijk welke processen een rol spelen. De inductieve benadering heeft geholpen deze processen te ontdekken.

Gekeken naar de epistemologische positie van dit onderzoek is er sprake van 'interpretivisme'. Er is getracht de sociale wereld te begrijpen door onderzoek van de interpretatie van de wereld van deelnemers aan het onderzoek. De ontologische positie is het 'constructivisme'. De bestuurlijke- en beleidsreacties van bestuurders en beleidsmakers in de gemeente Berkelland is het resultaat van de interactie tussen individuen (Bryman, 2008, p. 366).

4.2 Casestudy Berkelland

Het onderzoeksontwerp vormt het raamwerk voor de verzameling en analyse van gegevens. In deze scriptie is gebruik gemaakt van een 'case study design' (Bryman, 2008, p. 31; pp. 52-58). De casestudy van de gemeente Berkelland geeft een gedetailleerde en intensieve analyse van het verloop van de omslag van groei naar krimp bij bestuurders en in het beleid van de gemeente Berkelland. Ook zijn de achterliggende processen in kaart gebracht. De case van de gemeente Berkelland is ook wel een 'exemplifying case' te noemen. Het doel van zo'n case is het vastleggen van de omstandigheden en voorwaarden voor een vaker voorkomende situatie. De situatie van de case Berkelland is illustrerend voor de bredere categorie van anticipeerregio's op demografische krimp in Nederland (Bryman, 2008, p. 56).

4.3 Semigestructureerde interviews

De onderzoeksmethode is de techniek om gegevens te verzamelen met behulp van een instrument (Bryman, 2008, p. 31). In dit onderzoek ligt een sterke nadruk op het proces. Het verloop van de bestuurlijke- en beleidsomslag van groei naar krimp en de processen die hierachter schuilgaan zijn in beeld gebracht. Bryman (2008, p. 388) geeft aan dat de beschrijving van zo'n proces onder andere bereikt kan worden aan de hand van semigestructureerde interviews. Om deze reden is hier in dit onderzoek gebruik van gemaakt.

Bij semigestructureerde interviews is het gebruikelijk enige structuur aan te houden door gebruik te maken van een lijst met vooraf vastgestelde vragen, ofwel een 'interview guide' (bijlage I). Hierin hebben de geïnterviewden veel speelruimte in de beantwoording van de vragen. Door de geïnterviewden de mogelijkheid te geven om zelf onderwerpen aan te snijden, is de kans vergroot dat onderwerpen naar voren komen waarmee in eerste instantie geen rekening is gehouden. Semigestructureerde interviews geven de geïnterviewden dus de mogelijkheid om de nadruk te leggen op wat zij als belangrijk zien in het proces van de bestuurlijke- en beleidsovergang van groei naar krimp. De volgorde van de vragen ligt ook niet vast, zodat doorgevraagd kan worden wanneer het nodig is. Echter worden in het algemeen alle vragen gesteld en wordt bij elke geïnterviewde een soortgelijke formulering gebruikt (Bryman, 2008, p. 438).

4.4 Methodologische verantwoording

Een onderzoek moet betrouwbaar en valide zijn. Dit onderzoek voldoet hieraan door rekening te houden met vier criteria voor kwalitatief onderzoek: 'credibility', 'transferability', 'dependability' en 'confirmability'. Deze criteria hebben ieder een equivalent in de criteria voor kwantitatief onderzoek. Ze houden er echter rekening mee dat er binnen kwalitatief onderzoek niet één werkelijkheidsbeeld bestaat. De verschillende geïnterviewden hebben allen een eigen visie op wat de werkelijkheid is (Bryman, 2008, p. 31-34; p. 377-379).

Het criterium 'credibility' wil zeggen dat de conclusies uit het onderzoek overeen moeten komen met de sociale wereld zoals beschreven door de geïnterviewden. Aan dit criterium wordt voldaan als het onderzoek op de juiste manier is uitgevoerd en wanneer de onderzoeksresultaten bevestigd kunnen worden (Bryman, 2008, p. 377). In dit onderzoek zijn de resultaten verkregen door het houden van semigestructureerde interviews en het analyseren van de verzamelde gegevens aan de hand van 'coding'. Alle interviews zijn opgenomen met een videorecorder. Dit maakt het mogelijk van elk interview een letterlijke transcriptie te maken (bijlage @). Op deze manier kan er kritisch naar de antwoorden gekeken worden en zijn de uitspraken van de geïnterviewden controleerbaar.

'Transferability' geeft aan in welke mate het mogelijk is de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren (Bryman, 2008, p. 378). Dit is een lastig punt in dit onderzoek, omdat gebruik gemaakt is van een casestudy, waarbij een kleine groep gedetailleerd en intensief bestudeerd is. Dit maakt de kans kleiner dat de uitkomsten ook gelden in andere contexten. Echter is het niet het doel van het onderzoek om te generaliseren naar een andere context dan nu het geval is. Het gaat er juist om het verloop van de bestuurlijke- en beleidsomslag van groei naar krimp, en de manier waarop de achterliggende processen hier een verklaring voor zijn, in kaart te brengen,

zodat andere krimp gemeenten hiervan kunnen leren en het beleid op hogere schaalniveaus er rekening mee kan houden (Bryman, 2008, p. 57).

De 'dependability' wil zeggen dat alle fasen van het onderzoek overzichtelijk op papier moeten staan, zodat het onderzoek controleerbaar is. In dit onderzoek is hier ten eerste aan voldaan door te beschrijven welke stappen zijn ondernomen in het onderzoek. Ten tweede zijn de transcripties van de interviews openbaar gemaakt (Bryman, 2008, p. 378).

Het criterium 'confirmability' houdt in dat de persoonlijke waarden van de onderzoeker geen rol mogen spelen in het onderzoek. Hoewel pure objectiviteit onmogelijk is, is hier in dit onderzoek wel naar gestreefd. Subjectieve oordelen hebben zo min mogelijk invloed gehad op de keuzen binnen het onderzoek (Bryman, 2008, p. 379).

4.5 Topiclist

De interview guide (bijlage I) is te reduceren tot een lijst met onderwerpen, ofwel een 'topiclist'. Hieronder staan de topics die aangehouden zijn, met een korte toelichting.

- **Introductie:** Hierin is de aanleiding, het doel en de structuur van het interview uitgelegd. Ook de functie van de geïnterviewde komt hier aan bod, zodat de antwoorden van de geïnterviewde in een context geplaatst kunnen worden.
- **Gevolgen:** Doormiddel van dit topic zijn de merkbare en te verwachten gevolgen van de demografische krimp voor de gemeente Berkelland in beeld gebracht, gezien vanuit het oogpunt van de geïnterviewde. Dit is van belang om de reden voor het handelen van bestuurders en beleidsmakers te achterhalen.
- **Maatregelen:** Middels dit topic is ingegaan op de maatregelen die de gemeente nu al neemt en van plan is te gaan nemen om op de gevolgen in te spelen. De visies die hierachter schuilgaan komen aan bod. Dit topic is van belang om te bepalen welke beleidsstrategie voor het inspelen op krimp de gemeente gebruikt.
- **Probleemerkenning:** Hierin is ingegaan op het verloop van de erkenning van de demografische krimp voor de geïnterviewde. Ook is in beeld gebracht hoe dit volgens de geïnterviewde binnen en buiten de gemeente is verlopen. De bewustwording bij bestuurders, beleidsmakers, politici, maatschappelijke organisaties en de bevolking komt in dit topic aan bod. Dit is ten eerste belangrijk om te peilen waar bestuurders en beleidsmakers staan in 'het rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken'. Ten tweede is dit topic belangrijk bij het in kaart brengen van de processen die achter het beleid schuil gaan.
- **Politieke factoren:** Doormiddel van dit topic is inzicht ontstaan in de rol van de politieke factoren, zoals verkiezingen, de beleidsprioriteiten van politieke partijen en de rol van belangenorganisaties. Deze factoren dragen bij aan de keuzen voor het anticiperen op de demografische krimp. Dit topic is net als het vorige topic van belang voor het achterhalen van de processen die achter de het beleid schuil gaan.
- **Afsluiting:** In dit topic is gevraagd of de geïnterviewde nog een laatste toevoeging heeft aan, of vragen heeft over het interview. Vervolgens is de geïnterviewde bedankt en gevraagd of hij of zij behoefte heeft aan het rapport.

4.6 Introductie geïnterviewden

Er zijn diverse sleutelpersonen van de gemeente Berkelland geïnterviewd: een wethouder, twee raadsleden van verschillende politieke partijen en drie beleidsmedewerkers. Het merendeel van de geïnterviewden is persoonlijk geïnterviewd. De wethouder en één van de beleidsmedewerkers vormen hierop de uitzondering. Wegens overvolle agenda's is met deze personen een korter, telefonisch interview gehouden. Om de bestuurlijke en beleidsreacties niet alleen vanuit het oogpunt van de gemeente te bekijken, zijn er later nog drie personen van maatschappelijke organisaties benaderd voor het beantwoorden van enkele aanvullende vragen per email. Hieronder volgt een korte introductie van de geïnterviewden met de motivatie om ze als deelnemers in het onderzoek te betrekken.

De eerste geïnterviewde is wethouder Leo Scharenborg. De heer Scharenborg is sinds de gemeentelijke herindeling in 2005 wethouder van de gemeente Berkelland. De heer Scharenborg is afkomstig van de coalitiepartij CDA. Sinds 2010 heeft hij de demografische ontwikkelingen in zijn portefeuille. De heer Scharenborg is benaderd voor een interview, omdat hij inzicht kan geven in het verloop van de erkenning van krimp bij bestuurders in de gemeente Berkelland. Ook kan hij aangeven hoe politieke factoren een rol spelen bij de lokale bestuurlijke en beleidsreacties in de gemeente.

De tweede geïnterviewde is Dinant Weenk. De heer Weenk is sinds 2002 raadslid bij de coalitiepartij VVD. Voor de gemeentelijke herindeling in 2005 was hij raadslid van de VVD in de voormalige gemeente Ruurlo. De heer Weenk is benaderd voor een interview, omdat hij eveneens inzicht kan geven in het verloop van de erkenning van krimp bij bestuurders in de gemeente Berkelland. Ook kan hij aangeven op welke manier politieke factoren van invloed zijn op de bestuurlijke en beleidsreacties.

Ten derde is Sander Nijhuis benaderd voor een interview. De heer Nijhuis is sinds 2006 raadslid bij de oppositiepartij Groen Links. Als lid van de oppositiepartij kan hij een kritische blik werpen op de achtergronden en motieven voor de bestuurlijke en beleidsreacties in de gemeenten Berkelland.

De vierde geïnterviewde is Heleen Huiskamp. Heleen Huiskamp is beleidsmedewerkster demografie en onderzoek in de gemeente Berkelland. Sinds 2010 vervult zij een coördinerende rol op het gebied van demografie. Ze ondersteunt haar collega's bij de manier waarop zij om moeten gaan met demografie in hun projecten en beleid. Daarnaast heeft ze een voorlichtingsrol richting de kleine kernen en maatschappelijke organisaties in de gemeente. Mevrouw Huiskamp is benaderd voor een interview vanwege haar brede werkgebied. Ze kan inzicht geven in de merkbare en te verwachten gevolgen van de demografische krimp voor de gemeente Berkelland. Ook kan zij veel vertellen over het verloop van de erkenning van de krimp bij bestuurders, beleidsmakers en maatschappelijke organisaties.

Ten vijfde is Ellen Dijkman benaderd voor een interview. Mevrouw Dijkman was van 2008 tot april 2012 contactfunctionaris voor de kleine kernen en buurtschappen in Berkelland. Mevrouw Dijkman is benaderd voor een interview, omdat zij dichtbij de inwoners en maatschappelijke organisaties in de gemeente Berkelland stond. Ze kan inzicht geven in het bewustwordingsproces in de kleine kernen en buurtschappen. Ook kan zij wat vertellen over de beleidsvoorstellen op het gebied van voorzieningen in de kleine kernen.



Als laatste is Peter Arends benaderd voor een interview. De heer Arends is sinds 2005 beleidsmedewerker wonen in de gemeente Berkelland. Hij is benaderd, omdat hij inzicht heeft in de beleidsvoorstellen die er op het gebied van wonen liggen. Hij heeft niet alleen een gemeentelijke blik, maar heeft ook ervaring met het woonbeleid in de regio Achterhoek.

Voor een kritische kijk op het verloop van de bewustwording van demografische krimp bij bestuurders in de gemeente Berkelland, zijn aanvullende vragen gesteld aan Alie Vreemann. Mevrouw Vreemann is sinds 2005 beleidsadviseur bij de Achterhoekse wooncorporatie ProWonen. ProWonen heeft woningen in de grote en kleine kernen van de gemeenten Berkelland, Bronckhorst en Oost Gelre. Mevrouw Vreemann is benaderd voor het beantwoorden van de vragen, omdat zij vanuit het oogpunt van de wooncorporatie aan kan geven in hoeverre er prikkels zijn geweest vanuit de maatschappij en hoe de gemeente deze heeft opgepakt.

Ook Peter van Heek is gevraagd een aantal aanvullende vragen per email te beantwoorden. De heer van Heek is sinds 2003 coördinator bij de Vereniging Kleine Kernen (VKK) Gelderland. De heer van Heek heeft de contacten met dorpsraden in de gemeenten Berkelland en Aalten. Hierdoor kan hij inzicht geven in hoeverre er prikkels ten aanzien van krimp vanuit de kleine kernen in Berkelland zijn geweest en hoe de gemeente deze heeft opgepakt.

De derde persoon die aanvullende vragen heeft beantwoord is Michel Everink. De heer Everink is voorzitter van het college van bestuur van de Stichting Openbaar Primair Onderwijs Noord Oost Achterhoek (OPONOA). Hierin zijn de scholen voor primair onderwijs in de gemeente Berkelland ondergebracht. De heer Everink is benaderd voor het beantwoorden van de aanvullende vragen, omdat hij aan kan geven in hoeverre er prikkels ten aanzien van demografische krimp vanuit het openbaar onderwijs richting de gemeente zijn gegeven en hoe de gemeente hiermee om is gegaan.

Bij uitspraken van geïnterviewden in hoofdstuk 6 zijn de functies van de geïnterviewden in de bronvermelding gebruikt. De functies van de geïnterviewden spelen een belangrijke rol bij het beschrijven van het verloop van de bestuurlijke- en beleidsomslag en de achterliggende processen hiervan, omdat er een verschil kan bestaan in de visies van bestuurders, beleidsmakers, politici en personen van maatschappelijke organisaties op hetzelfde onderwerp.

4.7 Data-analyse

De interviews zijn geanalyseerd door gebruik te maken van 'coding' (Bryman, 2008, pp. 542-543). Het coderen van de interviews is gebeurd volgens een vijftal stappen. In de eerste stap is de relevante informatie uit de interviews geselecteerd. Delen van de tekst zijn geschrapt, waarbij de centrale vraag en deelvragen in het achterhoofd zijn gehouden. In stap twee zijn de interviews opgesplitst in fragmenten. Ieder fragment gaat over één onderwerp en is los te begrijpen. In analysestap drie zijn labels bedacht voor de fragmenten. Een label bestaat uit een belangrijke term die kenmerkend is voor het tekstfragment. Verschillende tekstfragmenten hebben meerdere labels gekregen, zodat alle aspecten van het fragment omvat zijn. In de vierde stap zijn de labels geordend en gereduceerd, door overlap na te gaan en labels samen te voegen. Tijdens de vijfde analysestap zijn uiteindelijk een aantal kernlabels benoemd, waaronder de sublabels ingedeeld zijn (bijlage II). Het labelen van de interviews heeft ervoor gezorgd dat de interviews gemakkelijk met elkaar vergeleken konden worden.



4.8 Conclusie

Voor het onderzoek naar de bestuurlijke en beleidsreacties in de gemeente Berkelland en de achtergronden en motieven hiervan, is gebruikt gemaakt van kwalitatief onderzoek. Aan de hand van semigestructureerde interviews is de casestudy Berkelland onderzocht. Berkelland is te plaatsen in een groter geheel, namelijk die van gemeenten die aan de vooravond staan van een demografische omslag van groei naar krimp en die liggen in een anticipeerregio in Nederland. Met de criteria voor kwalitatief onderzoek 'credibility', 'transferability', 'dependability' en 'confirmability' is zo goed mogelijk rekening gehouden.

Er zijn in totaal negen personen benaderd voor een interview of het beantwoorden van vragen per email. De personen zijn geselecteerd op basis van hun functie. Zo zijn een wethouder, een beleidsmedewerker demografie en onderzoek, een beleidmedewerker wonen, de voormalig contactfunctionaris kleine kernen en buurtschappen, twee raadsleden van de VVD en Groen Links geïnterviewd. Personen van maatschappelijke organisaties op het gebied van wonen, kleine kernen en onderwijs zijn benaderd voor het beantwoorden van een aantal aanvullende vragen per email. Van alle interviews is een transcriptie gemaakt en deze zijn geanalyseerd aan de hand van 'coding'.

5 Een blik op Berkelland

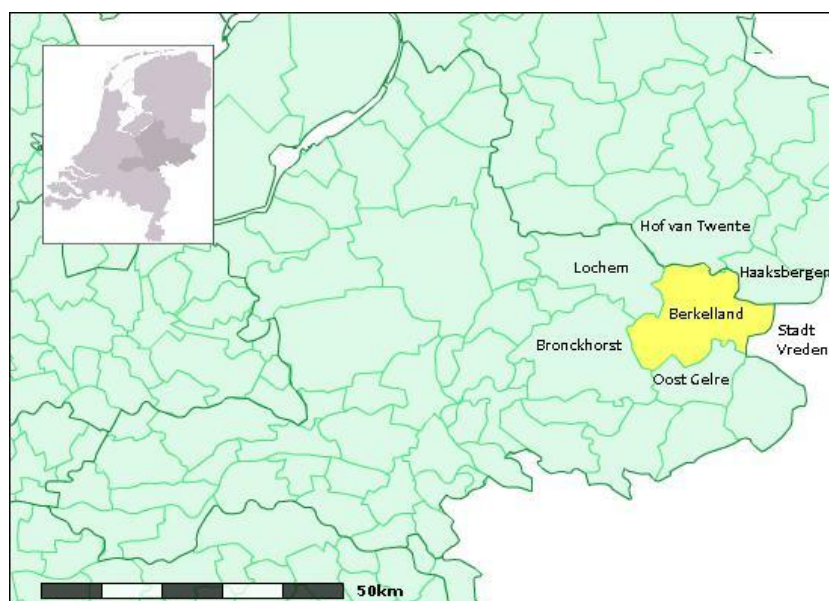
“Samen hebben we onze verantwoordelijkheid genomen om Berkelland door een moeilijke periode heen te loodsen. In de komende jaren is er in Berkelland, en de regio Achterhoek, afname van de bevolking”, staat er in het Coalitie Akkoord ‘Samen Anders’ (2010, p. 1) dat gesloten is door het CDA, D66 en de VVD. Dit citaat geeft aan dat de gemeente Berkelland zich in een roerige tijd bevindt. Dit hoofdstuk geeft een situatieschets van de gemeente Berkelland. Zo zijn de resultaten uit het empirisch onderzoek tegen een achtergrond te plaatsen.

De eerste paragraaf bespreekt kort de ligging en achtergrond van de gemeente. In de tweede paragraaf worden de verwachte demografische ontwikkelingen tot 2040 voor Berkelland beschreven. Daarna worden deze ontwikkelingen in het perspectief van de regio Achterhoek geplaatst. Als laatste gaat de derde paragraaf in op de nieuwe beleidopgaven die er als gevolg van de demografische ontwikkelingen ontstaan voor het ruimtelijk domein.

5.1 Een jong bestaan

De gemeente Berkelland is het onderzoeksgebied in deze studie. Berkelland is ontstaan door het samenvoegen van de gemeenten Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo op 1 januari 2005. De gemeente is gelegen in de regio Achterhoek, in het oosten van de provincie Gelderland (Afbeelding 5.1). Berkelland grenst in het noorden aan de Overijsselse gemeenten Hof van Twente en Haaksbergen, in het oosten aan het Duitse Stadt Vreden, in het zuiden aan de Gelderse gemeente Oost Gelre en in het westen aan de eveneens Gelderse gemeenten Bronckhorst en Lochem. De grootste kernen in Berkelland zijn het stadje Borculo en de dorpen Eibergen, Neede en Ruurlo. Verder zijn er zeven kleine kernen, te weten: Beltrum, Geesteren, Gelselaar, Haarlo, Noordijk, Rekken en Rietmolen. Ook telt de gemeente zo'n 21 buurtschappen met minder dan 500 inwoners (Gemeente Berkelland, 2012).

Afbeelding 5.1 De ligging van de gemeente Berkelland



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012; Wikimedia Commons, 2012

Berkelland behoort tot de P-10, een samenwerkingsverband tussen de tien grootste plattelandsgemeenten in Nederland. De tien gemeenten kennen een vergelijkbare opbouw en hebben allemaal te maken met gelijksoortige problemen, zoals demografische krimp, vergrijzing en toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. De andere P-10 gemeenten zijn Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Bronckhorst, Hulst, Ooststellingwerf, Opsterland, Schouwen-Duiveland, Sluis en Westerveld (P-10.nl, 2012).

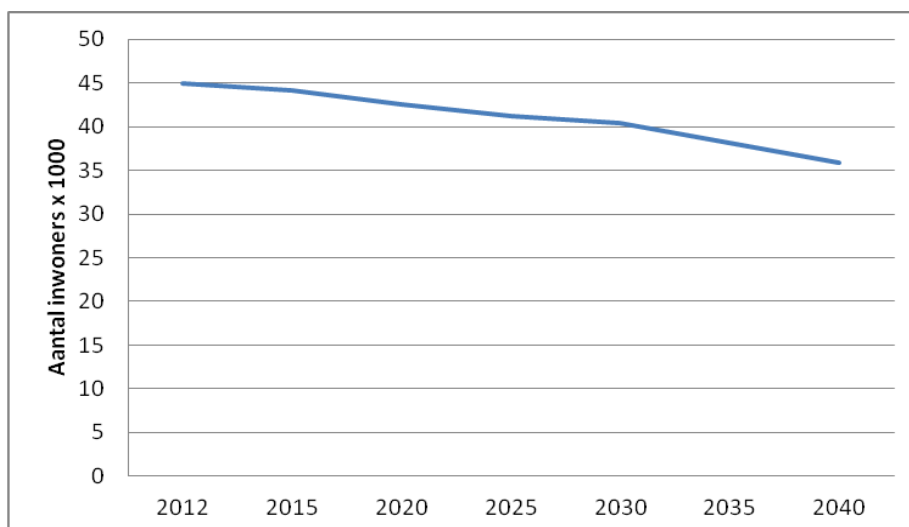
5.2 Demografische ontwikkelingen

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de te verwachten demografische ontwikkelingen in de gemeente Berkelland en de regio Achterhoek tot 2040. Het is goed rekening te houden met de onzekerheid die een lager ruimtelijk schaalniveau met zich meebrengt in de bevolkingsprognoses. Echter, net als bij de nationale bevolkingsprognose geldt dat de trend wel juist is. De ontwikkeling van de totale bevolkingsomvang, de leeftijdscategorieën en het aantal huishoudens komt aan bod.

5.2.1 Berkelland

Het aantal inwoners in de gemeente Berkelland schommelt sinds de herindeling rond de 45.000. Naar verwachting neemt het bevolkingsaantal vanaf 2012 alleen nog af; met ongeveer 8 procent tot 2025 en met ongeveer 20 procent tot 2040 (Afbeelding 5.2). Dit is te danken aan een negatieve natuurlijke aanwas; vanaf 2014 overlijden er meer mensen dan dat er geboren worden. Het migratiesaldo blijft min of meer gelijk in de jaren tot 2040.

Afbeelding 5.2 Bevolkingsontwikkeling gemeente Berkelland 2012-2040

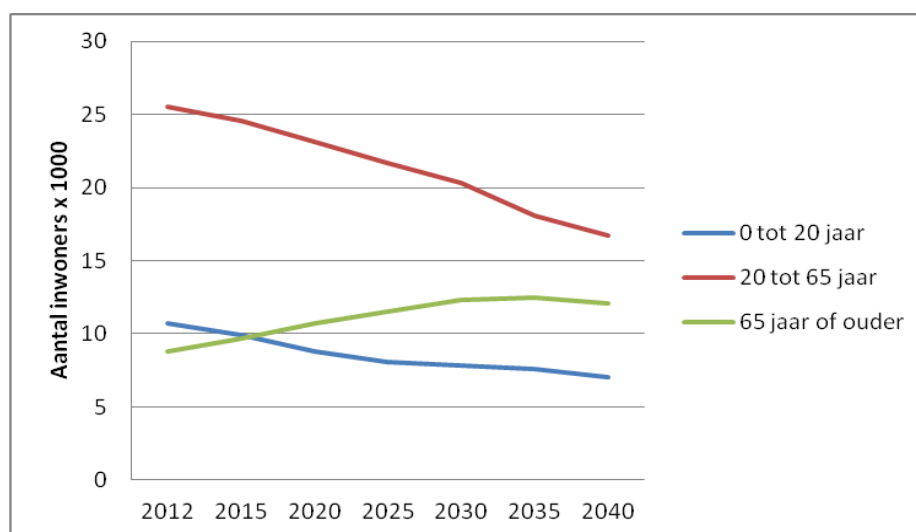


Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline databank, 7 mei 2012

Wat de ontwikkeling van de bevolking in leeftijdscategorieën betreft, heeft Berkelland al sinds 2005 te maken met ontgroening, een afname van de beroepsbevolking en vergrijzing. De komende jaren zetten deze ontwikkelingen zich voort. Volgens de prognose neemt het aantal jongeren van 0 tot 20 jaar met circa 24 procent af tot 2025 en met circa 35 procent tot 2040. Het aantal inwoners in de leeftijdscategorie van 20 tot 65 jaar kent een daling van ongeveer 15 procent tot 2025 en 35 procent tot 2040. Het aantal ouderen van 65 jaar of ouder neemt in beide

perioden juist toe, met ongeveer 31 procent tot 2025 en ongeveer 38 procent tot 2040 (Afbeelding 5.3).

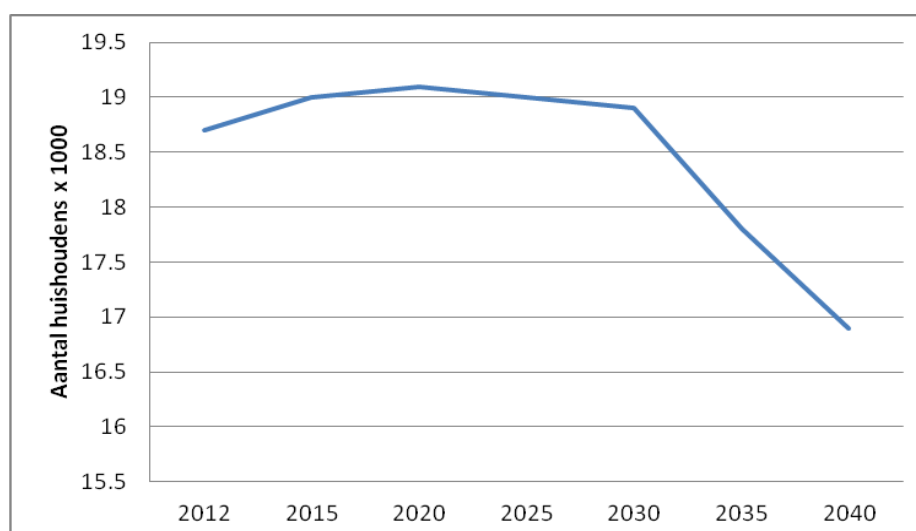
Afbeelding 5.3 Ontwikkeling bevolkingsopbouw gemeente Berkelland 2012-2040



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline databank, 7 mei 2012

Het aantal huishoudens in de gemeente Berkelland is vanaf 2005 toegenomen met bijna 4 procent, tot 18.700 nu. Ook in de periode tot 2029 groeit het aantal huishoudens nog met bijna 2 procent. In 2029 slaat deze groei om naar krimp. Tussen 2029 en 2040 is een afname van bijna 10 procent te zien (Afbeelding 5.4). In de periode tot 2040 neemt ook het aantal eenpersoonshuishoudens toe met bijna 27 procent. Het aantal meerpersoonshuishoudens daalt in die periode met zo'n 26 procent. Deze ontwikkelingen zijn deels te verklaren door de toenemende vergrijzing.

Afbeelding 5.4 Huishoudensontwikkeling gemeente Berkelland 2012-2040

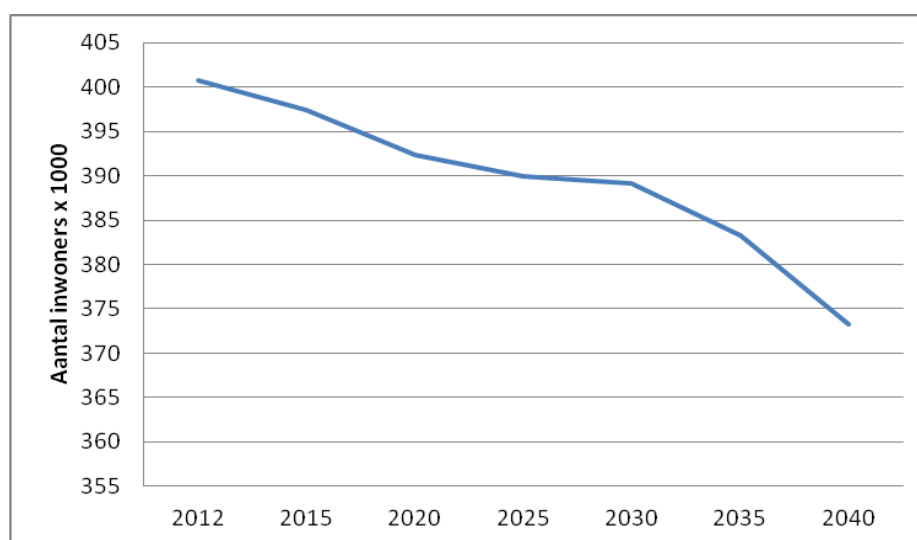


Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline databank, 7 mei 2012

5.2.2 Achterhoek

De bevolkingsgroei in de Achterhoek schommelt het laatste decennium rond de nul procent. De structurele daling lijkt zich sinds 2009 definitief te hebben ingezet en deze trend zet zich naar verwachting de komende decennia voort (Afbeelding 5.5). Het bevolkingsaantal van 400.800 inwoners neemt naar verwachting tussen 2012 en 2025 met bijna 3 procent af. Tussen 2012 en 2040 wordt een daling van circa 7 procent verwacht.

Afbeelding 5.5 Bevolkingsontwikkeling regio Achterhoek 2012-2040

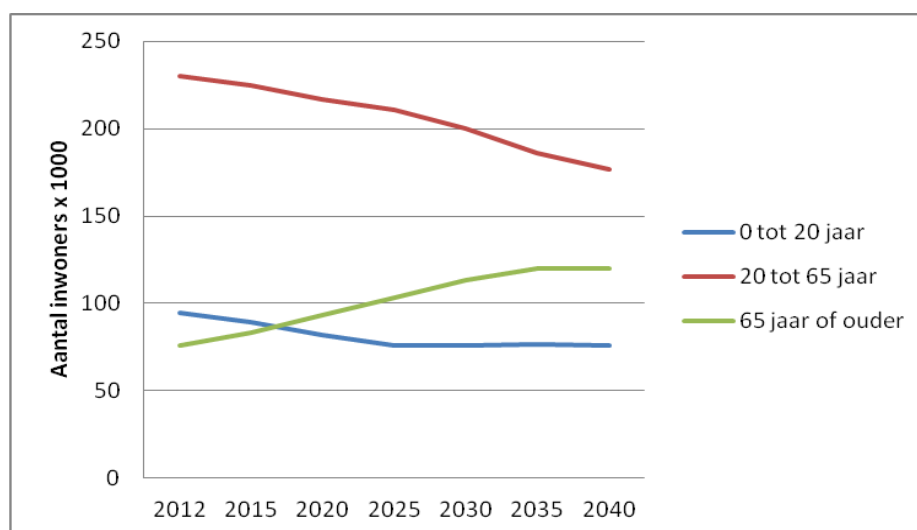


Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline databank, 7 mei 2012

De Achthoek heeft sinds 2005 structureel te maken met een afname van het aantal jongeren tussen de 0 en 20 jaar en de beroepsbevolking tussen de 20 en 65 jaar. Ook kent de Achterhoek de laatste decennia een vergrijzing van het aantal inwoners. Deze trends zetten zich de komende jaren voort (

Afbeelding 5.6). Naar verwachting neemt het aantal jongeren tussen 2012 en 2025 met bijna 20 procent af. Echter tussen 2025 en 2040 stabiliseert de ontwikkeling van deze leeftijdscategorie zich. De beroepsbevolking neemt tussen 2012 en 2025 met circa 9 procent af en tot 2040 met 23 procent. Het aantal 65-plussers neemt tot 2025 met 36 procent toe en tot 2040 met 58 procent.

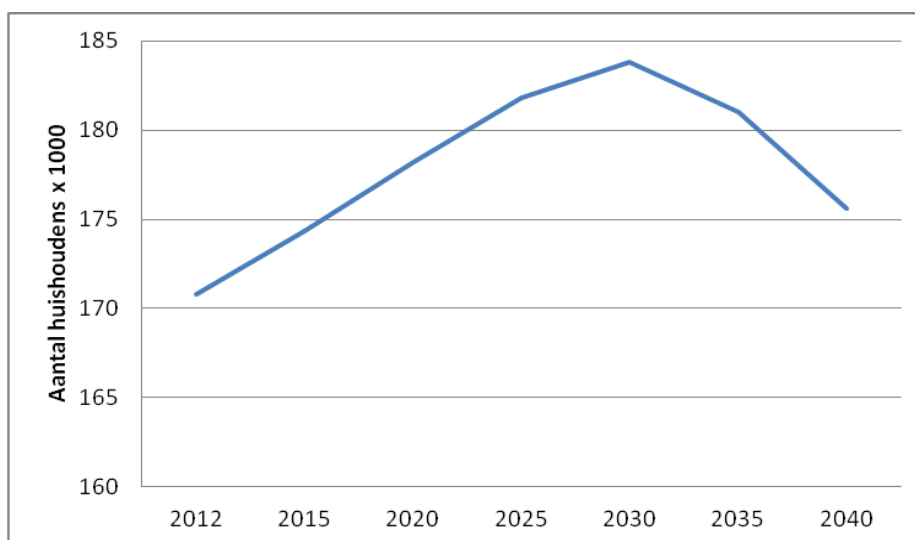
Afbeelding 5.6 Ontwikkeling bevolkingsopbouw regio Achterhoek 2012-2040



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline databank, 7 mei 2012

Wat betreft de huishoudensontwikkeling heeft de Achterhoek tot nu toe te maken gehad met groei. Ook de komende periode blijft het aantal huishoudens toenemen, met zo'n 8 procent tot 2030 (Afbeelding 5.7). In 2030 heeft het aantal huishoudens het hoogste punt bereikt. De Achterhoek telt dan 183.800 huishoudens. Vanaf 2030 neemt het aantal huishoudens af. De daling bedraagt tussen 2030 en 2040 iets meer dan 4 procent. Het aantal eenpersoonshuishoudens neemt tot 2040 toe met 34 procent en het aantal meerpersoonshuishoudens daalt in die periode met zo'n 12 procent.

Afbeelding 5.7 Huishoudensontwikkeling regio Achterhoek 2012-2040



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline databank, 7 mei 2012

5.2.3 Vergelijking

Wanneer een vergelijking van de gemeente Berkelland met de regio Achterhoek gemaakt wordt, dan bevinden beide zich aan de vooravond van een demografische omslag van groei naar krimp. Het tempo en de mate waarin (samenstellende delen van) de bevolking en het aantal huishoudens afneemt verschilt. Ten eerste neemt het bevolkingsaantal in de gemeente Berkelland fors af. Ten tweede neemt ook het aantal jongeren in de periode tot 2040 in Berkelland sterker af. Waar de ontgroening in de Achterhoek zich tussen 2025 en 2040 stabiliseert, zet deze trend zich in Berkelland na 2025 nog steeds voort. Ook de beroepsbevolking in Berkelland neemt in grotere mate af dan in de Achterhoek. De vergrijzing slaat daarentegen minder sterk toe in Berkelland. Ten derde daalt het aantal huishoudens tot 2040 in Berkelland sneller en in grotere mate. Het aantal meerpersoonshuishoudens in Berkelland neemt tot 2040 ook sterker af dan in de Achterhoek. Het aantal eenpersoonshuishoudens in Berkelland groeit tot 2040 minder snel dan in de Achterhoek. Over het algemeen is te stellen dat de demografische krimp in de gemeente Berkelland steviger toeslaat dan in de regio Achterhoek.

5.3 Ruimtelijke beleidsopgaven

Door de toekomstige demografische ontwikkelingen heeft de gemeente Berkelland te maken met een veranderende context voor het ruimtelijk beleid. De gemeente heeft te maken met nieuwe beleidsopgaven op het gebied van wonen, onderwijs en in de kleine kernen.

Wat betreft het wonen hebben de zeven gemeenten van de Achterhoek tezamen plannen voor het bouwen van ongeveer 14.000 nieuwbouwwoningen. De behoefte ligt door de toekomstige daling van het aantal huishoudens echter rond de 5.900 extra woningen. Omdat het aanbod groter is dan de vraag, moet de plancapaciteit in de periode tot 2020 teruggebracht worden. De Achterhoekse gemeenten hebben in 2010 gezamenlijk een Regionale Woonvisie opgesteld. Hierin is afgesproken dat de gemeente Berkelland nog 635 nieuwe woningen mag bouwen tot 2020 (Boers e.a., 2010, p. 18).



Op het gebied van onderwijs is het zaak dat de gemeente oplossingen zoekt voor het inspelen op het dalend aantal leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs neemt het aantal leerlingen tussen nu en 2020 met 700 af. Dit komt neer op zo'n 70 klaslokalen. In het voortgezet onderwijs neemt het aantal leerlingen tussen nu en 2025 met ongeveer 900 kinderen in de leeftijdscategorie 10-15 jaar af. Minder leerlingen wil ook zeggen dat de scholen minder inkomsten krijgen. Het financieel instrumentarium is namelijk gericht op een bijdrage per leerling. Om adequaat in te spelen op de daling van het aantal leerlingen, moet nu al gekeken worden naar de aanpak (Boers e.a., 2010, p. 14).

In de kleine kernen zijn de gevolgen van de demografische krimp het snelst te zien, met name in het teruglopen van het voorzieningenaanbod. Ook krijgen verschillende verenigingen die gericht zijn op jongeren te maken met een dalend aantal leden. Een voorbeeld zijn de sportverenigingen (Boers e.a., 2010, p. 14).

5.4 Conclusie

De gemeente Berkelland is ontstaan na een gemeentelijke herindeling op 1 januari 2005. In de gemeente Berkelland doen alle verschijningsvormen van demografische krimp zich de komende decennia voor. Tot 2040 krijgt Berkelland te maken met een afname van het aantal inwoners, jongeren en de beroepsbevolking en huishoudens. Ook vergrijsd de bevolking en stijgt het aantal eenpersoonshuishoudens als gevolg hiervan. Hetzelfde geldt voor de regio Achterhoek, echter het tempo en de mate waarin de demografische krimp plaatsvindt verschilt tussen de gemeente Berkelland en de regio Achterhoek. Over het algemeen is te stellen dat de demografische krimp in de gemeente Berkelland steviger toeslaat dan in de regio Achterhoek het geval is.

Door de demografische ontwikkelingen krijgt de gemeente te maken met een veranderde ruimtelijke beleidscontext. Het dalend aantal huishoudens zorgt voor een overaanbod van bouwplannen, het dalend aantal jongeren heeft gevolgen voor het basis- en voortgezet onderwijs en de kleine kernen krijgen door de afname van het aantal inwoners en jongeren te maken met een teruglopend aantal voorzieningen en verenigingen in de kleine kernen.

6 Omgaan met krimp

Het anticiperen en inspelen op de (toekomstige) gevolgen van demografische krimp is lastig. Vaak duurt het lang voordat gemeenten het ‘rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken’ hebben doorlopen. En vaak duurt het dus ook lang voordat zij demografische krimp in hun beleid accepteren. Voorbeelden zijn Zuid-Limburg en Noordoost Groningen. Echter, na het empirisch onderzoek lijkt het alsof de gemeente Berkelland iets vlotter door het bewustwordingsproces heen liep. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de laatste drie deelvragen van deze scriptie:

- Welke bestuurlijke reacties ten aanzien van demografische krimp zijn er waar te nemen in de gemeente Berkelland in de periode 2005 tot nu?
- Welke beleidsreacties ten aanzien van demografische krimp zijn er waar te nemen in de gemeente Berkelland in de periode 2005 tot nu?
- Welke achtergronden en motieven zijn er in de gemeente Berkelland waar te nemen voor de bestuurlijke en beleidsreacties ten aanzien van demografische krimp?

In navolging van de deelvragen, gaat dit hoofdstuk eerst in op de bestuurlijke reacties die in de gemeente Berkelland te herkennen zijn. Daarna komen de beleidsreacties aan bod. Als laatste worden de achtergronden en motieven belicht. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de processen die een rol hebben gespeeld bij de bestuurlijke reacties en processen die belangrijk waren voor de beleidsreacties.

6.1 Reacties in de gemeente Berkelland

6.1.1 Bestuur

Over het algemeen zijn bestuurders en beleidsmakers zich ervan bewust dat de demografische krimp een onvermijdelijke ontwikkeling is. *“Wij zijn ervan overtuigd dat het ons overkomt. Dat het gaat gebeuren. De trend klopt”*, aldus de beleidsmedewerker Wonen (2012). De acceptatiefase is op dit moment grotendeels doorlopen en de gemeente is klaar voor actie. Wethouder Scharenborg (2012) geeft aan dat *“de demografische ontwikkelingen zo’n grote impact krijgen de komende 25 jaar, dat je er eigenlijk niet vroeg genoeg op kunt anticiperen. En dat anticiperen zou ook moeten, uitgaande van het feit dat je minder mensen hebt, de samenstelling van je bevolking verandert en dat je nog wat minder middelen hebt ook”*. Na de verkiezingen van 2010 hebben de wethouders van het CDA, D66 en de VVD de demografische ontwikkelingen meegenomen als één van de drie pijlers waarop het college zich tussen 2010 en 2014 gaat richten. Naar aanleiding van het Coalitie Akkoord is er een extra programmalijn voor de demografische ontwikkelingen opgesteld. Deze programmalijn is tijdelijk en moet ervoor zorgen dat de demografische ontwikkelingen geïntegreerd worden in alle beleidsaspecten. *“Langzaam worden de demografische ontwikkelingen gewoon een onderdeel van het beleid, net als financiën”*, geeft wethouder Scharenborg (2012) aan.

Ook de meeste politieke partijen in de gemeente Berkelland zijn zich bewust van de demografische ontwikkelingen. Echter, het blijkt dat de ene partij verder in het

bewustwordingsproces is dan de andere. Op dit moment bevindt alleen Ondernemend Berkelland zich nog in de fase van verzet. Zij willen graag zoveel mogelijk woningen bijbouwen en de markt zijn werk laten doen. Dit is verklaarbaar, doordat de partij grotendeels uit ondernemers bestaat. Niet bijbouwen betekent voor de ondernemers een financiële strop. Volgens het raadslid van Groen Links (2012) hebben het CDA en de VVD zich ook lange tijd in de verzetsfase bevonden. Zij waren van mening dat de demografische krimp wel bij te buigen is. Bij de VVD is dit te verklaren doordat de bezuinigingen lange tijd de grootste beleidsprioriteit waren. Nu de bezuinigingsmaatregelen in het Coalitie Akkoord van 2010 zijn opgenomen, is er aandacht gekomen voor de demografische ontwikkelingen. Ook het CDA heeft er inmiddels aandacht voor. Beide partijen zijn nu bereid om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Over zijn eigen partij geeft het raadslid van Groen Links (2012) aan dat de demografische ontwikkelingen al wel in het verkiezingsprogramma van 2006 stonden, maar dat de grootte en de gevolgen van de krimp toen nog onduidelijk waren.

Van een 'rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken' (Derks e.a., 2008, pp. 36-38) is in de gemeente Berkelland niet echt sprake. Het kan beter een bewustwordingsproces genoemd worden. De beleidsmedewerkster Demografie en onderzoek (2012) geeft aan dat ze het soms wonderbaarlijk vindt hoe snel en voortvarend het bewustwordingsproces onder bestuurders en beleidsmakers in de gemeente Berkelland is verlopen. En dit is zeker het geval in vergelijking met andere regio's of gemeenten. Het kostte de bestuurders en beleidsmakers zo'n drie tot vijf jaar om demografische krimp in de vingers te krijgen. Dit wil echter niet zeggen dat de gemeente er nu al is. Het bewustwordingsproces moet nog steeds gevoed worden. *"Het is als een tuin, een plantje dat groeit. Elke dag een beetje Pokon, water, dat moet je blijven verzorgen. Onkruid eromheen betekent af en toe eens wat snoeien. Je moet daar aandacht aan blijven besteden. Want als je dat niet doet is de aandacht weg"*, aldus de beleidsmedewerker Wonen (2012).

6.1.2 Beleid

Naar aanleiding van het Coalitie Akkoord in 2010 is de programmalijn 'Demografische ontwikkelingen' aan de programmabegroting van de gemeente Berkelland toegevoegd. De basis van deze programmalijn ligt in het 'Projectplan Demografie' van mei 2011. In het projectplan zijn twee hoofddoelen gesteld: het bevorderen van de bewustwording van de demografische ontwikkelingen en het zoeken naar oplossingen en kansen op verschillende gebieden. De bewustwording is het belangrijkste. *"Je moet eerst bewust worden van wat gaat je overkomen. Als je de fase niet hebt gehad, dan kun je de volgende stap niet zetten"*, aldus de beleidsmedewerker Wonen (2012).

De hoofddoelen worden aangepakt binnen de bestaande programmalijnen, te weten zorg, wonen, werk, onderwijs, kleine kernen en verenigingen. *"Bij de één gaat het iets makkelijker dan bij de ander. Maar je ziet wel dat het overal landt en dat je stap voor stap ook ziet dat men probeert totaalslagen te maken"*, zegt de wethouder (2012). Deze deelonderwerpen zijn volgens de geïnterviewden het meest urgent. Ze richten zich op het sociaal-, economisch en ruimtelijk domein. Bij de maatregelen is breder gekeken dan demografische krimp alleen. De maatregelen spelen ook in op de vergrijzing en de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. Hier worden alleen de maatregelen die betrekking hebben op het ruimtelijk domein en demografische krimp behandeld.

Op het gebied van wonen zijn de maatregelen voor het inspelen op de demografische krimp het eerst genomen. In de ‘Woonvisie gemeente Berkelland’ uit 2008 is al besloten gas terug te nemen met het bouwen van nieuwe woningen. Er werden echter nog geen maatregelen genomen om het aantal nieuwbouwwoningen naar beneden bij te stellen. Het was juist de bedoeling hetzelfde aantal woningen in een langere tijd te bouwen. In 2010 is de ‘Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020’ vastgesteld. De aanleiding voor deze nieuwe woonvisie vormde het feit dat het totaal aan woningbouwplannen van alle gemeenten in de Achterhoek niet overeenkwam met de toekomstige vraag. De provincie was de aanjager van de Regionale Woonvisie: *“De provincie zei van kijk eens naar jullie ambities bij elkaar. Jullie ambitie is het bijbouwen van 14.000 woningen, terwijl er maar voor hooguit 6.000 woningen ruimte is. Dus regio, jullie moeten er samen uitkomen om op 6.000 uit te komen. Dat betekent dat alle gemeenten en alle gemeenteraden ambities moeten inleveren”* (Beleidsmedewerker Wonen, 2012).

De provincie heeft niet altijd achter het terugbrengen van de woningbouwplannen gestaan. Tijdens het begin van de economische crisis in 2008 moedigden zij juist aan tot bijbouwen om de economie op gang te houden. *“Je kunt je dus voorstellen dat die twee in deze regio, ik wil niet zeggen haaks, maar wel tegenstrijdig waren”*, aldus de beleidsmedewerker Wonen (2012).

In de Regionale Woonvisie Achterhoek is de afspraak tussen zeven gemeenten gemaakt om minder dan de helft van het aantal woningen te gaan bouwen dan gepland. Voor de gemeente Berkelland betekent dat het bijbouwen van maximaal 635 woningen tot 2020, terwijl er plannen lagen voor circa 2000 woningen. Om de plancapaciteit af te bouwen, heeft de gemeente Berkelland de volgende maatregelen genomen:

- De eerste maatregel houdt het terugbrengen van het aantal woningbouwplannen in door te schrappen op de lange termijn. Dit gebeurt in overleg met maatschappelijke partijen, zoals de wooncorporatie ProWonen.
- Ten tweede is er het intrekbeleid voor bouwvergunningen. Dit betekent dat een onbenut gebleven bouwvergunning na een jaar weer ingetrokken wordt. De Wet Ruimtelijke Ordening biedt hier de mogelijkheid toe en de gemeente heeft deze regel volledig benut.
- Een derde maatregel is het verminderen van de bestemmingen tot bouwen in het bestemmingsplan. Dit is het vervolg op het intrekbeleid voor bouwvergunningen. Als een bouwvergunning is ingetrokken, dan blijft de bouwtitel bestaan. Het is daardoor mogelijk om meteen na het intrekken van de bouwvergunning dezelfde vergunning opnieuw aan te vragen. De gemeente heeft nu besloten dit niet meer mogelijk te maken, door de bestemmingen om te bouwen te verminderen
- Een vierde maatregel is gericht op het dichtzetten van de instroom van nieuwbouwplannen. *“Als iemand kwam met nieuwe bouwplannen om op een weiland woningen te bouwen, dan zeiden we daar werken we niet meer aan mee. Dus de voordeur is dicht”*, aldus de beleidsmedewerker Wonen (2012).
- Ten vijfde is functieverandering in het buitengebied niet meer mogelijk. *“Als een boer stopt, en hij had gedacht van nou ik probeer wat woningen op mijn erf te realiseren, dan is ook niet meer mogelijk”* (Beleidsmedewerker Wonen, 2012).

Naast deze maatregelen probeert de gemeente fondsen te vinden om de woningbouwopgave op de lange termijn mogelijk te maken. Met minder woningen ontstaat er een andere manier om aan



geld te komen. In de tweede Voortgangsrapportage van de programmaliijn Wonen is de raad voorgesteld om een herstructureringsreserve aan te leggen.

Op het gebied van onderwijs zijn er vooral plannen in de maak. De gemeente is in gesprek over de toekomst met alle schoolbesturen van de basisscholen in Berkelland. *“Dan gaat het over wat doe je met je schoolgebouw, kun je de school nog in stand houden, maar ook kun je nog kwalitatief goed onderwijs bieden”*, zegt de contactfunctionaris Kleine kernen (2012). Deze gesprekken monden uit in een Onderwijshuisvestingsplan. Hierin komt te staan op welke manier de gemeente omgaat met 700 leerlingen minder in 2020. Bij de toekomst van de scholen valt te denken aan het sluiten of fuseren van scholen, een samenwerking tussen scholen of een combinatie met andere functies, zoals kinderopvang, sport of cultuur.

In de kleine kernen is de afgelopen jaren een bewustwordingstraject gestart. De eerste ronde betrof een bijeenkomst in Beltrum waar de gemeente een presentatie gaf aan alle dorpsraden van Berkelland over de demografische ontwikkelingen en effecten ervan. In de tweede ronde hebben de wethouders een bezoek gebracht aan alle kleine kernen. Elke kern heeft nogmaals een presentatie gekregen, zodat de bewustwording gevoed werd. Het bezoek van het college heeft er ook voor gezorgd dat de gemeente duidelijker voor ogen kregen wat er speelt in de kleine kernen. In de derde ronde zijn in alle kernen nagesprekken gehouden.

Er wordt vooral nagedacht over het onderwijs, de voorzieningen en de leefbaarheid in de kleine kernen in de gemeente Berkelland. Het raadslid van Groen Links (2012) geeft aan dat de concrete maatregelen die genomen worden veel weg hebben van ‘trial-and-error’; het lukt of het lukt niet. *“Bijvoorbeeld de Rabobank. Die zit niet overal meer. Maar dan komt er een zuil te staan met een webcam erin. En dan kan je bellen met een mevrouw en je vragen stellen. Ik geloof niet dat dat een groot succes is. Maar het wordt wel geprobeerd”*. Ook over de toekomst van sportverenigingen wordt nagedacht. De gemeente is met alle sportorganisaties in gesprek. Er wordt gekeken naar het overnemen van de accommodaties door maatschappelijke partijen, het combineren van functies of het sluiten van voorzieningen.

Voor het komende jaar staan er ook maatregelen op het programma. Allereerst wordt er voor de dorpen Geesteren en Rekenen een nieuwe dorpsvisie geschreven, waarbij er rekening wordt gehouden met de demografische krimp en de invloed ervan op de kleine kern. Ten tweede start er binnenkort een Binnenlandse Zaken-traject met de kleine kernen Geesteren, Gelselaar en Noordijk uit de gemeente Berkelland, en Diepenheim uit de gemeente Lochem. De vier kleine kernen gaan nadenken over de demografische krimp en kijken hoe ze goed samen kunnen werken. Dit resulteert in een Demografische Effect Rapportage. De voorzitter van het college van bestuur van Stichting OPONOA geeft aan dat zij zijn gestart met een pilot van het project ‘Burgerschap in Krimpregio’s’ met de kernen Geesteren, Gelselaar en Noordijk. Aan de hand van de Demografische Effect Rapportage wordt voor deze kernen een gezamenlijke dorpsvisie gemaakt.

De bovengenoemde beleidsmaatregelen vallen onder het begeleiden van demografische krimp. Er worden maatregelen genomen die omgaan met de veranderende omstandigheden. In de programmaliijn Wonen is de krimp inmiddels ingeburgerd en er worden maatregelen genomen voor het terugdringen van de plancapaciteit. Voor het onderwijs is het Onderwijshuisvestingsplan in de maak en in de kleine kernen wordt nagedacht over mogelijke maatregelen. Volgens de

wethouder (2012) is de gemeente *“weer op de positieve toer bezig. Je kijkt met elkaar naar de kansen die er zijn en niet meer naar die ene bedreiging. Die is er wel, maar dat weten we van elkaar, daar hoeven we het niet meer over te hebben. Dat is een heel belangrijk aspect in een mensenhoofd. Als je psychisch gewoon weer aan de positieve kant gaat trekken, dan wil iedereen daar aan meedoen”*. Bestuurders en beleidsmakers weten dat *“er gewoon niet genoeg mensen om te verdelen zijn. Dus ergens komt er één te kort”* (Raadslid Groen Links, 2012). De beleidsmedewerkster Demografie en onderzoek (2012) geeft aan dat er in de periode van 2006 tot nu niet over het bestrijden van krimp is gepraat.

6.2 Achtergronden en motieven

6.2.1 Bestuur

De bewustwording bij bestuurders en beleidsmakers is gevoed door verschillende indicatoren. Een belangrijke rol speelde de publicatie van cijfers. Met name cijfers op een laag schaalniveau hebben ervoor gezorgd dat duidelijk werd wat de gevolgen van demografische krimp voor elk deelterrein zouden zijn. De cijfers gaven het probleem ‘handen en voeten’. De bestuurders en beleidsmakers verkregen de cijfers ten eerste via externe kanalen, zoals wetenschappelijke publicaties. Ook hebben zij zich laten voorlichten door verschillende deskundigen. Ten tweede kregen zij de cijfers via interne kanalen. De beleidsmedewerkster Demografie en onderzoek (2012) geeft aan dat zij het afgelopen jaar een ronde intern bij de gemeente heeft gedaan om uit te leggen welke demografische ontwikkelingen er op de gemeente af komen. Ook heeft haar collega stukken geschreven over demografische trends.

De beleidsmedewerker Wonen geeft aan dat er een ambtelijke of bestuurlijke trekker moet zijn, die ervan overtuigd is dat de zaken anders moeten. De ambtelijke trekker binnen de gemeente is onder andere de beleidsmedewerkster Demografie en onderzoek, die speciaal voor de demografische ontwikkelingen in de gemeente aangesteld is. De bestuurlijke trekker vormt het college, dat demografische krimp heeft opgenomen in haar Coalitie Akkoord. De activiteiten die binnen de tijdelijke programmalijn Demografische ontwikkelingen worden uitgevoerd, dragen ook bij aan het bewustwordingsproces. De wethouder (2012) geeft aan dat de gemeente nog midden in het transitieproces zit van acceptatie naar adaptatie toe, en dat de programmalijn daarom nog zeker een jaar of drie blijft bestaan.

Ook de provincie heeft een rol gespeeld in het bewustwordingsproces. Zij wezen de gemeenten in de regio Achterhoek erop dat de woningbouwambities van de zeven gemeenten bij elkaar te hoog waren in vergelijking met de vraag. De Regionale Woonvisie zelf heeft daarna weer de bewustwording bevorderd bij andere beleidsmedewerkers van de gemeente.

Een andere indicator voor de bewustwording van demografische krimp is wat er op straat te zien is. Zowel in de gemeente Berkelland zelf, als op andere plaatsen. De wethouder is een aantal jaar geleden op bezoek geweest in Limburg. *“Ze zijn met zijn allen een keer naar Kerkrade zijn geweest. Dat vindt Kerkrade niet zo leuk om te horen natuurlijk. Dat weet ik dat ze dat niet leuk vinden. Maar het is wel zo dat ze daar zien wat er gebeurt als je het gewoon op zijn beloop laat”*, geeft de beleidsmedewerkster Demografie en onderzoek (2012) aan. Ook de VVD heeft een bezoek gebracht aan diverse plaatsen, om te kijken hoe het er daar aan toe gaat (Raadslid VVD, 2012).



Er is ook een factor te noemen die het bewustwordingsproces bij beleidsmedewerkers juist afremt. Dit zijn de demografische ontwikkelingen zelf. De gemeente Berkelland is het afgelopen jaar iets gegroeid in het aantal inwoners. De beleidsmedewerkster Demografie en onderzoek (2012) geeft aan: *“Dat maakt het ook wel weer heel dubieus, want dan zie je toch wel weer een trend van zie je, er is toch nog niks aan de hand. En dat maakt het ook moeilijk om uit te leggen dat we ook daadwerkelijk gaan krimpen. Dat is moeilijk uit te leggen als je in een groeisituatie zit”*.

6.2.2 Beleid

De maatregelen op de beleidsterreinen wonen, onderwijs en de kleine kernen zijn tot stand gekomen in samenspraak met verschillende maatschappelijke partners. Op het gebied van wonen speelde wooncorporatie ProWonen een belangrijke rol. Op het gebied van onderwijs waren dat de schoolbesturen van de verschillende scholen in Berkelland. In de kleine kernen waren de dorpsraden de belangrijkste partner. In het Coalitie Akkoord van 2010 heeft de gemeente de veranderende rol van de overheid ook als speerpunt genoemd. Meer nadruk komt te liggen op initiatieven van onderaf. De gemeente wil slechts nog een informerende en faciliterende rol spelen. De eerste reden voor het terugtrekken van de lokale overheid is de terugloop aan beschikbare financiële middelen in de gemeente. Ten tweede noemen zowel het raadslid van de VVD als de beleidsmedewerker Wonen (2012) de toename van het draagvlak vanuit de bevolking en instellingen dat ontstaat als initiatieven vanuit de maatschappelijke organisaties komen.

De maatregelen voor het inspelen op de toekomstige ontwikkelingen zijn te scharen onder de beleidsstrategie ‘begeleiden’. De gemeentebestuurders en beleidsmakers zijn zich ervan bewust dat dit de beste manier is om op demografische krimp te reageren. Hier zijn verschillende redenen voor. Eén reden geeft het raadslid van Groen Links (2012). Hij stelt: *“Er is een beperkt aantal mensen om te verdelen in Nederland. Die kun je maar één keer verdelen. Die trekken vooral naar gebieden met economische groei en economische motoren. Daar vindt groei plaats. Moet je dan proberen om ook te groeien? Dat zijn factoren waar je als overheid ook geen invloed op hebt. Dan kan je tegen de klepel op gaan proberen om dat om te buigen, maar ik denk niet dat je dat lukt”*. Het raadslid van de VVD (2012) bekijkt het op een andere manier: *“We kunnen wel bijbouwen, daar komen weer mensen wonen, maar waar ze vandaan komen, dat wordt weer leeg. En meestal is dat een oud gebouw. En dan wordt het weer een kwestie van afbreken. Anders kan het niet”*.

Wat betreft de acceptatie van de beleidsstrategie in de gemeenteraad, is te stellen dat er een breed draagvlak is. Het raadslid van de VVD (2012) geeft aan dat er door de ambtenaren een goede voorlichting is geweest over de maatregelen op het gebied van wonen. Om die reden was het makkelijk om de plannen te accepteren. De enige partij die het niet eens is met de beleidsmaatregelen is Ondernemend Berkelland. Zij willen de ontwikkelingen op het terrein van wonen het liefst aan de markt overlaten. Ze vormen ook een stabiele factor in het tegenhouden van de maatregelen op het beleidsterrein wonen. *“Politiek halen ze dat niet qua zetelaantal. Maar als het aan hun ligt dan zou dat wel gebeuren”*, aldus de wethouder (2012).

Voor de maatschappelijke partijen is te stellen dat iedereen wel doordrongen is van het algemeen belang, maar dat de plannen wel eens weerstand oproepen op het moment dat het maatwerk wordt voor een individu of organisatie. Toen de gemeente met het bewustwordingsproject voor de kleine kernen begon kwam er wel verzet tegen de beleidsstrategie van begeleiden, met name

tegen het terugbrengen van de woningbouwplannen. Dit was echter snel voorbij naarmate het bewustwordingsproject vorderde. Ook vanuit het bedrijfsleven komt vaak weerstand. *“Zij zeggen van joh, er ontstaat een negatief beeld. We gaan te weinig woningen bouwen en we zijn een gebied waar heel veel maakindustrie en bouw zit, dus wij worden de dupe van dat verhaal”*, aldus de wethouder (2012).

Er zijn twee momenten te noemen waarop er een mogelijkheid tot het maken van ‘krimpproof’ beleid plaatsvond. Het eerste moment bevindt zich in de periode van de vorige coalitie. Dit was de periode van 2005 tot 2010, een periode van vijf jaar in verband met de gemeentelijke herindeling. In die periode heeft de gemeente een verandering in de demografische cijfers geconstateerd, waarop ze de demografische ontwikkelingen mee hebben genomen in de Gemeentelijke Woonvisie van 2008. Echter, de demografische ontwikkelingen zijn toen niet verder opgepakt binnen de gemeente. De wethouder (2012) en de beleidsmedewerker Wonen (2012) noemen hiervoor de economische recessie van 2009 als reden. *“Toen was er nog te zeer een beeld van, we moeten bouwen, we moeten economische activiteit laten zien”*, aldus de wethouder (2012).

Het tweede moment voor het maken van beleid dat gericht is op demografische krimp kwam met de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. De nieuwe coalitie van het CDA, D66 en de VVD heeft er toen voor gekozen om de financiële bezuinigingen en een andere rol van de overheid samen te smelten met het anticiperen op de demografische ontwikkelingen. Door het nieuwe Coalitie Akkoord kon versterkt ingezet worden op de demografische ontwikkelingen. Daarnaast zorgde de Regionale Woonvisie Achterhoek van 2010 voor extra stimulans. *“En met name bij het wijzigen van de samenstelling van de coalitie, hebben we toch gezien dat dat het moment is geweest dat er voldoende voedingsbodem was om er nu werkelijk mee aan de slag te gaan”*, geeft de wethouder (2012) aan.

Er zijn verschillende personen geweest die ervoor hebben gestreden dat demografische krimp in het beleid van de gemeente Berkelland is opgenomen. Ten eerste is dat het college, omdat zij hebben gezorgd dat de demografische pijler in het Coalitie Akkoord opgenomen werd. Volgens de beleidsmedewerker Wonen (2012) heeft dat te maken met *“de visie van bestuurders, die verder kijken dan hun neus lang is. Kwaliteit van bestuurders”*. Met name de wethouder die de vorige periode ook in het college zat, heeft ervoor gepleit de demografische ontwikkelingen mee te nemen. Hij zag de ontwikkelingen aankomen, omdat er in het vorig college al uitvoerig over gesproken was. De beleidsmedewerker Wonen (2012) geeft aan dat de wethouders werden *“gevoed door mensen uit de organisatie die ook verder kijken dan hun dagelijkse neus lang is”*. In de gemeentelijke organisatie twee à drie beleidsmedewerkers die het college en andere beleidsmedewerkers structureel hebben voorzien van nieuwe en aanvullende informatie en concretere cijfers.

6.3 Conclusie

Over het algemeen zijn bestuurders en beleidsmakers zich ervan bewust dat de demografische krimp een onvermijdelijke ontwikkeling is. Deze gedachte leeft ook bij de meeste politieke partijen in de gemeente Berkelland. Van een ‘rouwproces van het afscheid nemen van het groeidenken’ niet echt sprake. Het kan beter een bewustwordingsproces genoemd worden.



De bewustwording bij bestuurders en beleidsmakers is gevoed door verschillende indicatoren. Een belangrijke rol speelde de publicatie van cijfers. Daarnaast moet er een ambtelijke of bestuurlijke trekker zijn, die ervan overtuigd is dat de zaken anders moeten. Ook de provincie heeft een rol gespeeld in het bewustwordingsproces. Zij wezen de gemeenten in de regio Achterhoek erop dat de woningbouwambities van de zeven gemeenten bij elkaar te hoog waren in vergelijking met de vraag. Een andere indicator voor de bewustwording van demografische krimp is wat er op straat te zien is. Zowel in de gemeente Berkelland zelf, als op andere plekken die met krimp te maken hebben. Een factor die het bewustwordingsproces bij beleidsmedewerkers juist afremt, zijn de demografische ontwikkelingen zelf die soms groei laten zien. Dit maakt het krimpplaatje moeilijk verkoopbaar.

Naar aanleiding van het Coalitie Akkoord in 2010 is de programmaliijn 'Demografische ontwikkelingen' aan de programmabegroting van de gemeente Berkelland toegevoegd. De programmaliijn dient de maatregelen op het gebied van krimp binnen de deelterreinen wonen, onderwijs en kleine kernen te bevorderen. De genomen beleidsmaatregelen vallen onder het begeleiden van demografische krimp. Er worden maatregelen genomen die omgaan met de veranderende omstandigheden. De reden hiervoor is dat de gemeentebestuurders en beleidsmakers zich ervan bewust zijn dat dit de beste manier is om op demografische krimp te reageren.

De maatregelen op de beleidsterreinen wonen, onderwijs en de kleine kernen zijn tot stand gekomen in samenspraak met verschillende maatschappelijke partners. Meer nadruk komt te liggen op initiatieven van onderaf. De gemeente wil slechts nog een informerende en faciliterende rol spelen. Zoals gezegd zijn de maatregelen voor het inspelen op de toekomstige ontwikkelingen te scharen onder de beleidsstrategie 'begeleiden'. Wat betreft de acceptatie van de beleidsstrategie in de gemeenteraad, is te stellen dat er een breed draagvlak is. Voor de maatschappelijke partijen is te stellen dat iedereen wel doordrongen is van het algemeen belang, maar dat de plannen wel eens weerstand oproepen op het moment dat het maatwerk wordt voor een individu of organisatie.

Er zijn twee momenten te noemen waarop er een mogelijkheid tot het maken van 'krimpproof' beleid plaatsvond. Het eerste moment bevindt zich in de periode van de vorige coalitie. In die periode heeft de gemeente een verandering in de demografische cijfers geconstateerd, waarop ze de demografische ontwikkelingen mee hebben genomen in de Gemeentelijke Woonvisie van 2008. Echter, de demografische ontwikkelingen zijn toen niet verder opgepakt binnen de gemeente. Het tweede moment voor het maken van beleid dat gericht is op demografische krimp kwam met de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. De nieuwe coalitie van het CDA, D66 en de VVD heeft er toen voor gekozen om de financiële bezuinigingen en een andere rol van de overheid samen te voegen met het anticiperen op de demografische ontwikkelingen. Met name de wethouder die de vorige periode ook in het college zat, heeft ervoor gepleit de demografische ontwikkelingen mee te nemen.

7 Conclusie & aanbevelingen

Nu de resultaten van het empirisch onderzoek in de gemeente Berkelland zijn beschreven, wordt een antwoord op de centrale vraag gegeven. De centrale vraag is:

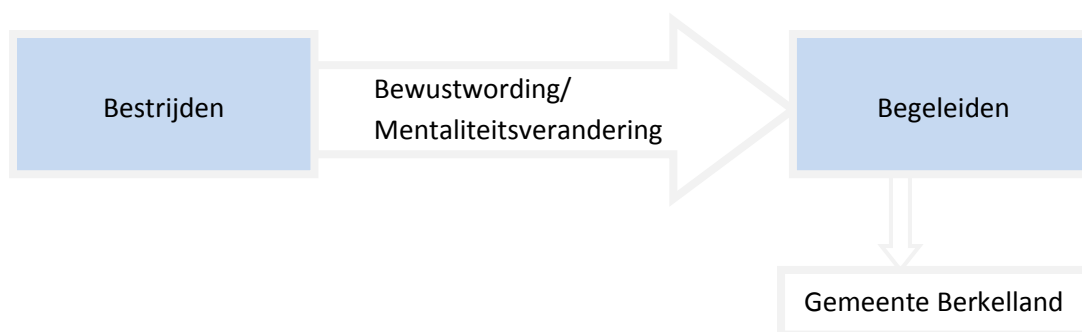
In hoeverre heeft de gemeente Berkelland tussen 2005 en nu een bestuurlijke en beleidsomslag gemaakt ten aanzien van demografische krimp en welke processen liggen hieraan ten grondslag?

Het antwoord op de centrale vraag is gevonden door een antwoord te geven op acht deelvragen. De deelvragen zijn genoemd aan het begin van de hoofdstukken waarin ze zijn behandeld en beantwoord in de laatste paragraaf van de desbetreffende hoofdstukken. Om herhaling te voorkomen, geeft dit hoofdstuk in de eerste paragraaf alleen het antwoord op de centrale vraag van deze studie. De tweede paragraaf van dit hoofdstuk doet vervolgens een aantal aanbevelingen voor andere gebied die met krimp te maken hebben of krijgen en voor de formulering van rijksbeleid. Ook wordt een kritische blik op deze studie geworpen en worden aanbevelingen voor vervolg onderzoek gedaan.

7.1 Conclusie

De bestuurlijke omslag ten aanzien van demografische krimp is in de gemeente Berkelland op dit moment grotendeels gemaakt (afbeelding 7.1). Het college heeft de demografische ontwikkelingen als pijler opgenomen in het Coalitie Akkoord 2010-2014 en toont zich daarmee bereid om op de demografische ontwikkelingen te gaan sturen. De bestuurders zijn zich ervan bewust dat de demografische krimp een onvermijdelijke en onbeïnvloedbare ontwikkeling is. Hoewel ook de bestuurders in de gemeente Berkelland de fasen 'ontkenning' en 'verzet' hebben doorlopen, zijn ze in ongeveer drie jaar tijd overgegaan op 'acceptatie' en 'actie'. Er kan niet echt gesproken worden van een rouwproces, omdat de bewustwording van de demografische krimp in vergelijking met de huidige krimpregio's Zuid-Limburg en Noordoost-Groningen snel en voortvarend verliep. Hoewel de gemeente zich nu in de fase van 'acceptatie' en 'actie' bevindt, is het niet zo dat de bewustwordingsproces nu is voltooid. De komende tijd moet de erkenning van demografische krimp nog steeds gevoed worden.

Afbeelding 7.1 Mate van bestuurlijke en beleidsomslag



De beleidsomslag van beleid dat gericht is op het streven naar groei, naar beleid dat gericht is op het omgaan met krimp is deels gemaakt (afbeelding 7.1). Op het ruimtelijke terrein van wonen is

het 'begeleiden' van krimp reeds doorgevoerd. Zowel de Woonvisie gemeente Berkelland uit 2008 als de Regionale Woonvisie Achterhoek uit 2010 hebben maatregelen genomen om vanuit een krimpcontext in te spelen op de veranderende beleidscontext. Op de terreinen van onderwijs en kleine kernen is de gemeente vooral in gesprek met de schoolbesturen en dorpsraden over het omgaan met de demografische krimp in de toekomst. Voor het onderwijs zit er het Onderwijshuisvestingsplan aan te komen, dat aangeeft hoe er om wordt gegaan met 700 minder leerlingen tot 2020. In de kleine kernen zijn nieuwe dorpsvisies in de maak en wordt gekeken hoe samengewerkt kan worden tussen meerdere kernen om zo krimp te lijf te gaan.

Wat de achterliggende processen voor de bestuurlijke en beleidsreacties betreft, is er een koppeling te maken met de theorie van Kingdon. De aanwijzingen voor analyse uit paragraaf 3.5.2 zijn toe te passen op de achtergronden en motieven die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke en beleidsreactie in de gemeente Berkelland. Net zoals bij Kingdon worden de achterliggende processen beschreven door ten eerste in te gaan op de 'probleemstroom'. Deze stroom gaat in op de manier waarop sociale omstandigheden gedefinieerd worden als problemen voor beleidsmakers. Ten tweede door in te gaan op de 'beleidsstroom', die inzicht geeft in de gegenereerde beleidsvoorstellen om op krimp in te spelen. Ten derde door in te gaan op de 'politieke stroom', die de ontwikkelingen in het politieke klimaat beschrijft. En ten vierde het 'policy window', dat ingaat op het juiste moment voor beleidsverandering.

Volgens Kingdon worden sociale omstandigheden in de probleemstroom gedefinieerd als een probleem, "when we come to believe that we should do something about them" (Van Gestel, 1996, p. 210). Er zijn verschillende indicatoren die dit proces beïnvloeden. Uit het empirisch onderzoek in de gemeente Berkelland blijkt dat dit voor de bestuurders en beleidsmakers in de gemeente Berkelland vooral de cijfers waren. Daarvoor gold: hoe lager het ruimtelijk schaalniveau waarop de cijfers gepresenteerd werden, hoe groter het besef dat er iets gedaan moest worden. Ook was er sprake van een 'schok'. Toen de provincie rond 2010 de cijfers liet zien over de woningbouwambities en de vraag naar woningen in de regio Achterhoek, ontstond er bij de gemeenten in de regio Achterhoek een reactie dat het er iets gedaan moest worden.

In de probleemstroom vormen 'feedback messages' voor bestuurders ook een indicator. De feedback messages ontstaan ten eerste uit de evaluatie van huidig beleid. Dit is met name gebeurd op het gebied van wonen, toen de provincie de woningbouwambities van de regio Achterhoek af heeft gezet tegen de vraag naar woningen. Ten tweede komen feedback messages binnen via informele kanalen of via degenen die het beleid uitvoeren. Dit is in de gemeente Berkelland gebeurd toen de wethouders de kleine kernen zijn langsgesegaan tijdens het bewustwordingsproject voor de kleine kernen. Ook is dit gebeurd toen beleidsmedewerker van de gemeenten om de tafel zijn gaan zitten om met de schoolbesturen en dorpsraden.

In de beleidsstroom bestaan volgens Kingdon verschillende alternatieven voor het oplossen van een probleem, bedacht door de participanten in het beleidsproces. De beleidsmaatregelen zijn in de gemeente Berkelland tot stand gekomen in samenwerking met maatschappelijke partners, zoals ProWonen, de schoolbesturen en de dorpsraden.

Kingdon geeft aan dat beleidsvoorstellen overleven als ze voldoen aan de 'criteria for survival'. Het eerste criterium is dat de beleidsmaatregelen logischer en beter uitvoerbaar moeten zijn dan andere. Gekeken naar de beleidsstrategie bestrijden, geeft het merendeel van de bestuurders en

politieke partijen aan dat zij denken dat begeleiden het meeste kans van slagen heeft. Zij geven aan dat het bestrijden van demografische krimp geen zin heeft, omdat er maar een beperkt aantal inwoners te verdelen is in Nederland en de regio. Als er ergens iemand bijkomt, betekent dat een leegte elders. Alleen Ondernemend Berkelland is het niet met de beleidsstrategie begeleiden eens. Zij willen graag de markt zijn werk laten doen.

Het tweede criterium bekijkt waarom het gekozen beleidsvoorstel relatief de beste voorwaarden gaf voor een compromis tussen verschillende en veranderende opvattingen van politieke partijen en belangenorganisaties. Dit criterium komt naar voren in de gemeente Berkelland, doordat de drie coalitiepartijen zijn het samen eens geworden over de drie pijlers in het Coalitie Akkoord. Demografische krimp is er daar één van. Dit Coalitie Akkoord geeft aan waarop het college de in de periode van 2010 tot 2014 aanstuurt.

Het derde criterium gaat in op de mogelijke weerstand die bestond tegen de beleidsstrategie van begeleiden. Wat betreft de acceptatie van de beleidsstrategie in de gemeenteraad, is er een breed draagvlak. Voor de maatschappelijke partijen is te stellen dat iedereen wel doordrongen is van het algemeen belang, maar dat de plannen wel eens weerstand oproepen op het moment dat het maatwerk wordt voor een individu of organisatie.

Voor het doorvoeren van de beleidsstrategie begeleiden hebben ten eerste de wethouders zich sterk gemaakt. Met name de wethouder die ook in de vorige coalitie heeft gezeten, heeft gefunctioneerd als 'beleidsondernemer', zoals beschreven door Kingdon. Hij ging vooral te werk door te onderhandelen. Ook zijn er twee à drie beleidsmedewerkers geweest die voortdurend de demografische ontwikkelingen onder aandacht hebben gebracht. Ook zij kunnen aangewezen worden als beleidsondernemers. Zij hebben via een inhoudelijk debat geprobeerd anderen in de gemeente te overtuigen.

De politieke stroom bestaat uit drie onderdelen: het politieke klimaat, de georganiseerde politieke krachten en de politici en ambtenaren in het overheidsapparaat. Het politieke klimaat bestaat uit de publieke opinie. Bestuurders in Berkelland hebben niet veel rekening gehouden met de publieke opinie bij het inspelen op krimp. Het feit dat demografische krimp samengesmolten is met meer verantwoordelijkheid voor de maatschappij en financiële bezuinigingen maakte het Coalitie Akkoord, en dus de demografische krimp, in eerste instantie niet populair.

Met georganiseerde politieke krachten duidt Kingdon vooral op belangengroepen. De belangengroep die het meest prominent aanwezig is in de gemeente is de Ondernemersvereniging Berkelland. Zij vormen een stabiele factor in het tegenhouden van de maatregelen op het beleidsterrein wonen. Politiek halen ze dat echter niet qua zetelaantal.

De politici en ambtenaren in het overheidsapparaat beïnvloeden de besluitvorming vooral door veranderingen in de samenstelling van de ambtenarij. Een belangrijke stap in de bewustwording is de toevoeging van de beleidsmedewerkster Demografische ontwikkelingen geweest. Zij heeft de mensen binnen de lokale overheidsorganisatie voortdurend van nieuwe en aanvullende informatie voorzien, zodat zij eerder bereid waren de beleidsstrategie begeleiden te accepteren.

De probleemstroom, beleidsstroom en politieke stroom zijn tweemaal bij elkaar gekomen, waardoor er een 'policy window' is ontstaan. Het eerste moment bevindt zich in de periode van

de vorige coalitie. Een verandering in de probleemstroom vormde toen de aanleiding. Er ontstond een 'problem window'. De verandering in de demografische cijfers die de gemeente toen opmerkte, heeft ervoor gezorgd dat ze de demografische ontwikkelingen mee hebben genomen in de Gemeentelijke Woonvisie van 2008. Echter, de demografische ontwikkelingen zijn toen niet verder opgepakt binnen de gemeente. Het policy window is weer gesloten. De reden hiervoor vormde de economische recessie, die alle aandacht opeiste. Dit past bij een reden voor het sluiten van een policy window volgens Kingdon: als de aandacht vervaagt voor hetgeen dat het policy window heeft geopend.

Het tweede moment voor het maken van beleid dat gericht is op demografische krimp ontstond door de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. Toen vormde een verandering in de politieke stroom voor het ontstaan van een 'political window'. Dit policy window is wel benut. De nieuwe coalitie van het CDA, D66 en de VVD heeft ervoor gekozen om de financiële bezuinigingen en een andere rol van de overheid samen te voegen met het anticiperen op de demografische ontwikkelingen. Met name de wethouder die de vorige periode ook in het college zat, heeft ervoor gepleit de demografische ontwikkelingen mee te nemen. Hij is de beleidsondernemer die gebruik heeft gemaakt van het policy window. Ook de twee à drie beleidsmedewerkers die het college en andere beleidsmedewerkers structureel hebben voorzien van nieuwe en aanvullende informatie over demografische krimp zijn te benoemen tot beleidsondernemers.

Volgens Kingdon is er een reden voor het succesvol zijn van een beleidsondernemer. De wethouder bezit ze alle drie: door zijn hoge positie in de besluitvorming heeft hij het recht om door anderen gehoord te worden, hij staat bekend zijn om zijn politieke contacten en is bedreven in het onderhandelen en hij is vasthoudend. De beleidsmedewerkers die informatie hebben aangedragen hebben vooral het recht om gehoord te worden vanwege hun deskundige functie. Daarnaast zijn ook zij vasthoudend.

7.2 Aanbevelingen

Nu bekend is in hoeverre er een bestuurlijke en beleidsomslag ten aanzien van krimp in de gemeente Berkelland heeft plaatsgevonden, en wat hierbij de achterliggende processen zijn die een rol spelen, kunnen enkele aanbevelingen gedaan worden richting andere krimpregio's, het Rijk en voor vervolgonderzoek.

7.2.1 Krimpregio's

Uit de interviews en het stromenmodel van Kingdon zijn een aantal aanbevelingen voor gemeenten in andere (toekomstige) krimpregio's te destilleren.

Uit de interviews is gebleken dat cijfers die de demografische krimp in beeld brengen van groot belang zijn bij de erkenning van demografische krimp. Hoe lager het ruimtelijk schaalniveau is waarop de cijfers gepresenteerd worden, hoe beter de gevolgen ervan in te schatten zijn. Het is ook van belang de demografische cijfers constant te vergelijken met de vraag naar woningen, scholen en voorzieningen in de kleine kernen. Zo worden toekomstige problemen door overaanbod eerder ontdekt.

Ten tweede is een extra programmaliijn Demografische ontwikkelingen aan te bevelen. In de gemeente Berkelland is gebleken dat de activiteiten die binnen deze tijdelijke programmaliijn zijn

ondernemen grote invloed hebben gehad op de bewustwording van en het sturen op demografische krimp.

Ten derde is ook de toevoeging van een beleidsmedewerker Demografische ontwikkelingen aan te raden. In Berkelland heeft zij de mensen binnen de overheidsorganisatie voortdurend van nieuwe en aanvullende informatie voorzien, zodat het bewustwordingsproces gevoed werd en zij eerder bereid waren de beleidsstrategie begeleiden te accepteren.

Ten derde blijkt dat het onderhouden van intensief contact met de maatschappelijke organisaties zijn vruchten afwerpt. Er vindt een wisselwerking plaats. Zowel de gemeentebestuurders als de besturen van de maatschappelijke organisaties weet waar de ander voor staat. De beleidsmaatregelen ten aanzien van demografische krimp zijn in de gemeente Berkelland ook in samenwerking met de maatschappelijke partners tot stand gekomen. Zo'n samenwerking is sterk aan te bevelen in een regio of gemeente die te maken heeft of krijgt met demografische krimp. Krimp brengt lastige beleidsopgaven met zich mee. Door samen te werken wordt het draagvlak vanuit de maatschappelijke organisaties vergroot en.

7.2.2 *Het Rijk*

Zoals uit deze studie is gebleken, is het belangrijk dat de bewustwording van demografische krimp bij bestuurders en beleidsmakers voortdurend wordt gevoed. Het verdient aanbeveling voor het Rijk om aanhoudend bewustwordingsprojecten in gang te zetten in de gemeenten in anticiperregio's.

7.2.3 *Vervolgonderzoek*

In deze studie zijn de toename van het aantal 65-plussers en het aantal eenpersoonshuishoudens buiten beschouwing gelaten. Dit heeft te maken met de afbakening die van te voren is gemaakt. Tijdens de interviews is echter gebleken dat deze twee demografische verschijningsvormen ook van groot, zo niet groter, belang zijn voor de ruimtelijke beleidscontext van gemeenten. Een toename van het aantal 65-plussers zorgt bijvoorbeeld voor de vraag naar andersoortige, levensloopbestendige woningen. Ook eenpersoonshuishoudens hebben een andere, kleinere woningvraag. Het verdient aanbeveling onderzoek te doen naar de ruimtelijke gevolgen van de toename van het aantal ouderen en eenpersoonshuishoudens, de beleidsmaatregelen die er liggen en de achtergronden en motieven hiervan.



Literatuurlijst

Baarda, D. & M. de Goede (2006), Basisboek methoden en technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv. Vierde druk.

Baumgartner F. & B. Jones (1993), Agendas and instability in American politics. Chicago: University of Chicago Press.

Birkland, T. (2011), An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. New York: M.E. Sharpe. Third Edition.

Boers, J., E. Fokkema & I. van Rijswijk (2010), Regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020. Alleen ga je sneller, samen kom je verder. Houten: Atrivé.

Boetzelaer, K. van (2011), Maatschoenen voor de krimpende bestuurder – de ervaringen van negen bestuurders met bevolkingsdaling. Bestuurskunde 1, pp. 35-44.

Bouhuijs, B. (2008), Krimpbeleid vergt moed van gemeenten [online]. Geciteerd op 20 mei 2011. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.gelderlander.nl/algemeen/discussie/3129128/Krimpbeleid-vergt-moed-van-gemeenten.ece>>.

Bryman, A. (2008), Social Research Methods. Oxford: University Press. Third Edition.

Centraal Bureau voor de Statistiek & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009), Leven in Nederland 2009. Hoofdstuk 1 [online]. Geciteerd op 15 december 2011. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/publicaties/archief/2009/2009-leven-in-nederland-pub.htm>>.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012), Statline databank [online]. Geciteerd op 18 juni 2012. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://statline.cbs.nl/statweb/>>.

Cohen, M., J. March & J. Olsen (1972), A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly 17, pp. 1-25.

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

Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2007), Groei, krimp en ruimte. Toekomstige regionale en lokale verschillen. Demos. Bulletin over Bevolking en Samenleving 23, pp. 1-5.

Dam, F. van (2009), Ruimtelijke gevolgen. In: N. van Nimwegen & L. Heering, red., Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld, pp. 87-109. Den Haag/Amsterdam: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut/Uitgeverij Aksant.

Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2010), Zeven misverstanden over de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. In: F. Verwest & F. van Dam, red., Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's, pp. 63-66, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.



- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2008), Bevolkingsdaling, van ontkenning naar beleid. Krimpen zonder klein te worden. Christen Democratische Verkenning, herfst 2008, pp. 25-47.
- Derks, W. (2009), Aandacht voor krimp neemt toe. Demos. Bulletin over Bevolking en Samenleving 25, pp. 9-10.
- Dijkstal, H. & J. Mans (2009a), Krimp als structureel probleem. Rapportage Topteam Krimp voor Parkstad Limburg.
- Dijkstal, H. & J. Mans (2009b), Consequenties van demografische ontwikkelingen in Zeeland. Rapportage Topteam Krimp voor Zeeland.
- Dijkstal, H. & J. Mans (2009c), Krimp als structureel probleem. Rapportage Topteam Krimp voor Groningen.
- Gemeente Berkelland (2010) Coalitie Akkoord 2010-2014: Samen Anders [online]. Geciteerd op 12 juni 2012. Beschikbaar op het World Wide Web: <www.gemeenteberkelland.nl>.
- Gemeente Berkelland (2012), Website Gemeente Berkelland [online]. Geciteerd op 6 juni 2012. Beschikbaar op het World Wide Web: <www.gemeenteberkelland.nl>.
- Gestel, N. van (1996), Het juiste moment voor bestuurlijke vernieuwing. Het stromenmodel van John W. Kingdon. In: J. Nelissen, A. Godfroy & P. de Goede, red., Vernieuwing van bestuur. Inspirerende visies, pp. 205-227. Bussem: Coutinho.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe (1992), Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde. Muiderberg: Coutinho. Tweede druk.
- Haartsen, T. & V. Venhorst (2010), Planning for decline: Anticipating on population decline in the Netherlands. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 101, pp. 218-227.
- Haveman, M. (2010), Krimp en voorspoed. OOST, tijdschrift voor ruimte en cultuur in Gelderland en Overijssel 2, p. 24.
- Hinssen, J. & W. Derks (2008), Afkicken van de groei. Bestuurlijke reflexen bij het verschijnsel demografische krimp. Bestuurswetenschappen ?, pp. 114-124.
- Hospers, G. (2010), Krimp! Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Howlett, M. (1994), Policy paradigms and policy change: lessons from the old and new Canadian policies towards aboriginal peoples. Policy Studies Journal, 22, pp. 631-649.
- Huitema, D. & S. Meijerink (2009), Adaptiviteit van beleid en de rol van beleidsentrepreneurs. Bestuurskunde 4, pp. 38-47.
- Jong, A. de & C. van Duin (2010), Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kingdon, J. (1995), Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York: HarperCollins College Publishers. Second edition.
- Klinkers, L., W. Derks & P. Hovens (2009), Digitaal Basisboek Bevolkingsdaling. Vragen en antwoorden voor gemeenten [online]. Geciteerd 7 april 2011. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.bevolkingsdaling.nl/Default.aspx?alias=www.bevolkingsdaling.nl/basisboek>>.



- Kooij, M. van der (2006), 'We willen geen museum worden. Remedies tegen ontvolking'. Binnenlands Bestuur 27, pp. 24-27.
- Korsten, A. & E. Goedvolk (2008), Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering. Bestuurswetenschappen 62, pp. 82-90.
- Korsten, A. (2012), Change that's what we want. Beschouwing over beleidsdynamiek en beleidsbeëindiging [online]. Geciteerd op 5 maart 2012. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20overanderen%20of%20stoppen/beleid%20overanderen%20of%20stoppen.pdf>>.
- Latten, J. & S. Musterd, red. (2009), De nieuwe groei heet krimp. Een perspectief voor Parkstad Limburg. Den Haag: Nicis Institute.
- Nimwegen, N. van & L. Heering (2009), Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld. Den Haag/Amsterdam: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut/Uitgeverij Aksant.
- Otter, H. den, G. van Leeuwen & P. Vrolijk (2010), Primos prognose 2009. De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte. Delft: ABF Research.
- P-10 (2012), P-10 [online]. Geciteerd op 11 juni 2012. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.p-10.nl/>>.
- Post, U. (2011), Krimp steeds duidelijker voelbaar [online]. Geciteerd op 27 april 2011. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.impect.nl/Projecten/Krimp_steeds_duidelijker_voelbaar.html>.
- Rijk, Vereniging Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg (2009), Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Sabatier, P. & H. Jenkins-Smith (1993), Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press.
- Schlager, E. (1995), Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. Policy Sciences 28, pp. 243-270.
- Sociaal-Economische Raad (2011), Bevolkingskrimp benoemen en benutten. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Stachowiak, S. (2009), Pathways for change: 6 theories about How Policy Change Happens [online]. Geciteerd op 2 maart 2012. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.organizationalresearch.com/publicationsandresources/pathways_for_change_6_theories_about_how_policy_change_happens.pdf>.
- Ubink, M. (2008), Planningsstrategieën in krimpende steden. Rooilijn, 41, pp. 90-97.
- Veer, M. ter, S. Boschman & F. Verwest (2010), Omslag van groei naar krimp in de regio: demografische ontwikkelingen tot 2040. In: F. Verwest & F. van Dam, red., Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's, pp. 47-51, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.



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

Verwest, F. & F. van Dam (2010), Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's. Samenvatting. In: F. Verwest & F. van Dam, red., Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's, pp. 9-32. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2010), Beleidsreacties in krimpregio's. In: F. Verwest & F. van Dam, red., Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's, pp. 77-90, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Verwest, F. (2011), Demographic Decline and Local Government Strategies. Delft: Uitgeverij Eburon.

Visser, P. & Van Dam (2006), De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Vrielink, S., J. Jacobs & L. Hogeling (2010), Krimp als kans. Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsmarkt.

Vries, M. de (2008), Problemen op de agenda. In: A. Hoogerwerf & M. Herweijer, red., Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn: Kluwer. Zevende druk.

Weible, C., P. Sabatier, H. Jenkins-Smith, D. Nohrstedt, A. Henry & P. deLeon (2011), A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. The Policy Studies Journal 39, pp. 349-360.

Wikicommons (2012), Berkelland kaart [online]. Geciteerd op 6 juni 2012. Beschikbaar op het World Wide Web: < [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Map_-_NL_-_Municipality_code_1859_\(2009\).svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Map_-_NL_-_Municipality_code_1859_(2009).svg)>.

I Interview guide

Introductie	
Aanleiding interview	<ul style="list-style-type: none"> - Ellen Tiekstra - Planologie, UU - Masterscriptie: In hoeverre heeft de gemeente Berkelland tussen 2005 en nu een bestuurlijke en beleidsomslag gemaakt ten aanzien van demografische krimp en welke processen liggen hieraan ten grondslag? - Stromenmodel Kingdon: <ol style="list-style-type: none"> 1. het verloop van het proces van erkenning van de krimp 2. de gegenereerde ideeën om problemen die samenhangen met krimp aan te pakken 3. de rol van politieke factoren bij het vormen van krimpbeleid 4. het belang van het juiste moment bij het vormen van krimpbeleid
Structuur interview	<ul style="list-style-type: none"> - Punten Kingdon - Afsluiting
Bandrecorder	<ul style="list-style-type: none"> - Toestemming vragen
Functie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wat houdt uw functie precies in? 2. Hoe lang heeft u deze functie al?
Probleemstroom	
Problemen	<ol style="list-style-type: none"> 3. Voor welke problemen moet krimpbeleid in Berkelland een oplossing bieden? 4. Zijn de probleemdefinities door de loop van de tijd veranderd? Hoe?
Erkenning	<ol style="list-style-type: none"> 5. Hoe verliep de erkenning van krimp onder bestuurders en beleidsmakers? 6. Welke aanleiding was relevant voor de erkenning van krimp? 7. Welke indicatoren hielpen bij de erkenning van krimp? 8. Op welke manier kwamen krimp op de agenda van beleidsmakers en politici?
Beleidsstroom	
Beleidsalternatieven	<ol style="list-style-type: none"> 9. Op welke manier is krimp opgenomen in het ruimtelijk beleid van de gemeente? 10. Op welke manier is het krimpbeleid in de gemeente tot stand gekomen? 11. Is er gekozen voor bestrijden of begeleiden? Waarom?
Consensus	<ol style="list-style-type: none"> 12. Hoe verliep de acceptatie van de gekozen beleidsvoorstellen?

	<p>a. binnen de overheidsorganisatie</p> <p>b. bij maatschappelijk organisaties en inwoners</p>
Overlevingscriteria	<p>13. Waarom is dit beleidsvoorstel logischer en beter uitvoerbaar dan de andere? Wie vinden dat?</p> <p>14. Waarom is dit beleidsvoorstel de beste compromis tussen de verschillende opvattingen van politieke partijen?</p> <p>15. Werd er voldoende voorzien op verzet van tegenstanders? Wie waren dat?</p>
Politieke stroom	
	<p>16. Op welke manier speelde het politiek-bestuurlijke klimaat een rol bij de totstandkoming van het krimpbeleid?</p> <p>a. Uitspraken en plannen politici</p> <p>b. Publieke opinie</p> <p>c. Gedrag media</p> <p>17. Op welke manier speelden de beleidsprioriteiten een rol bij de totstandkoming van het krimpbeleid?</p> <p>18. Zijn de beleidsprioriteiten veranderd in de loop van tijd?</p> <p>19. In hoeverre beïnvloedde de wisseling van sleutelfiguren het beleidsproces? Wie?</p> <p>20. Welke rol speelden belangenorganisaties in het beleidsproces?</p>
Consensus	<p>21. Wanneer hing er een compromis voor krimpbeleid in de lucht? Welke partijen wilden mee doen?</p>
Policy windows	
Beleidsraam	<p>22. Op welke momenten deden zich kansen voor het maken van krimpbeleid voor?</p> <p>23. Wat was hiertoe de aanleiding?</p> <p>24. In hoeverre is er gebruik van de momenten gemaakt en tot welke uitkomsten leidde dit?</p>
Beleidsondernemers	<p>25. Wie waren de verdedigers van de beleidsvoorstellen voor krimpbeleid?</p> <p>26. Welke acties ondernamen zij?</p> <p>27. Wat maakte hen succesvol?</p>
Afsluiting	
	<p>28. Toevoegingen?</p> <p>29. Vragen?</p> <p>30. Andere personen om te interviewen?</p> <p>31. Bedanken</p> <p>32. Behoeftte aan rapport na inleveren?</p>

II Labels

Kernlabel	Sublabel
Functie	Omschrijving Duur
Bewustwording	Mate nu Aanleiding Indicatoren Verloop: <ul style="list-style-type: none">- Gemeentelijke organisatie- Maatschappelijke organisatie- Inwoners- Regio- Provincie- Rijk
Problemen	Welke: <ul style="list-style-type: none">- Wonen- Onderwijs- Kleine kernen- Verenigingen- Vrijwilligers- Zorg- Arbeidsmarkt
Maatregelen	Welke: <ul style="list-style-type: none">- Wonen- Onderwijs- Kleine kernen- Verenigingen- Vrijwilligers- Zorg- Arbeidsmarkt Totstandkoming Acceptatie: <ul style="list-style-type: none">- Gemeentelijke organisatie- Maatschappelijke organisatie- Inwoners
Beleidsstrategie	Bestrijden Begeleiden
Politiek	Politieke partijen



	Belangenorganisaties Media Sleutelfiguren
Policy window	Wanneer Aanleiding Gebruik Beleidsondernemers: - Wie - Aanpak

