

MASTER

CITY

DEVELOPER

ZOETERMEER, 29 JULI 2011

MR. SANDER DUIJTS



SAMENWERKEN DUURT HET LANGST

Onderzoek naar factoren die een samenwerking
in krimpregio's beïnvloeden

Samenwerken duurt het langst

Onderzoek naar factoren die een regionale samenwerking in
krimpregio's beïnvloeden

Auteur: mr. Sander Duijts

Datum: 29 juli 2011

Studie: Master City Developer (MCD7)

Begeleider: Prof. dr. Gert-Jan Hospers

Samenvatting

De meest recente prognosecijfers geven aan dat meer dan 50% van de Nederlandse gemeenten in de periode tot 2025 te maken gaat krijgen met een bevolkingsdaling. In dezelfde periode (tot 2025) krijgt ongeveer 20% van deze gemeenten ook te maken met een huishoudendaling of verandering in de bevolkingssamenstelling. Sommige delen van Nederland hebben nu al te maken met bevolkingskrimp zoals Zuid Limburg, Zeeland en Oost Groningen.

Demografische krimp heeft impact op allerlei onderdelen van de maatschappij. Het is een bijzonder complex probleem. Het vraagt om aanpassing van het huidige denkkader, een paradigma wisseling waarbij de groei gedachte los moet worden gelaten. De reacties van overheden op krimp verschillen nogal. Deze lopen uiteen van het negeren of ontkennen van krimp, het bestrijden daarvan, tot het accepteren en begeleiden van krimp. Regionale samenwerking bij het begeleiden van krimp wordt in veel onderzoeksrapporten aanbevolen. Deze samenwerking wordt gezien als een noodzakelijke maatregel om effectief op de juiste schaal te kunnen anticiperen op de demografische ontwikkelingen. Regionale samenwerking tussen gemeenten komt zoals de praktijkstudies aan tonen maar moeizaam tot stand.

Opmerkelijk is dat betrokken gemeenten in krimpende gebieden vaak blijven inzetten op het creëren van aantrekkelijke woonmilieus en op het stimuleren of aantrekken van nieuwe bedrijvigheid of het creëren van nieuwe voorzieningen. Dit kan interregionale concurrentie opleveren. De negatieve effecten van het onvermogen van samenwerken liggen vooral op het terrein van onrendabele ruimtelijke investeringen en verlieslijdende grondexploitaties. Deze zijn meestal het gevolg van leegstand, lange verkooptijden en overinvesteringen. In sommige regio's lijken de samenwerkingen beter te verlopen dan in andere regio's. Interessante vraag is daarom welke factoren van invloed zijn op de regionale samenwerkingen. Inzicht krijgen in het samenwerkingsproces en het begrijpen van factoren die deze beïnvloeden kan er mede toe leiden dat gemeenten op een coöperatieve wijze anticiperen op demografische krimp.

De centrale vraagstelling luidt dan ook: "Welke factoren beïnvloeden een samenwerking in de regio's Alblasserwaard Vijfherenlanden, Achterhoek en Parkstad Limburg"? Om deze vraag te beantwoorden is op basis van de theorie rondom het organiserend vermogen, regionale identiteit en de speltheorie in de drie regio's een case studie verricht. Aan de hand van een analyse van het samenwerkingsproces is systematisch in elke case studie bekeken op welke wijze de gemeenten in de regio samenwerken. Deze bevindingen zijn afgezet tegen de elementen die uit de literatuurstudie naar boven zijn gekomen.

Deze spiegeling heeft voor wat kleine nuances gezorgd ten aanzien van de veronderstellingen die op basis van de theoretische analyse zijn gemaakt. Alhoewel theorie en de praktijkanalyse niet ver uit elkaar liggen zijn een veertien tal factoren benoemd die van invloed zijn op de samenwerking. Dit onderzoek sluit af met een aantal aanbevelingen, die een regionale samenwerking kunnen bevorderen.

Voorwoord

“It is the long history of humankind (and animal kind, too) those who learned to collaborate and improvise most effectively have prevailed.”

– Charles Darwin-

Met het schrijven van dit voorwoord komt het einde van de opleiding in zicht. Het is al weer bijna twee jaar geleden sinds de start van de opleiding. Er wordt wel eens gezegd dat de tijd vliegt wanneer iets leuk is. Dat klopt in dit geval. De twee jaar zijn voorbij gevlogen. Ik heb genoten van de colleges, de aangereikte kennis en van mijn mede cursisten en in het bijzonder de groep “Helmond”. Vaak kwam het dan ook voor dat ik op dinsdagavond na college tot in de late uurtjes nadacht over al wat er die dinsdag besproken was. Ik heb deze periode zeer leerzaam en uitdagend gevonden. Ik voelde me om nog in Helmondse begrippen te spreken in “transitie”. De kennis vanuit de opleiding op het gebied van (stedelijke) beleidsontwikkeling, die vanuit verschillende invalshoeken is benaderd, heeft me inhoudelijk meer “body” gegeven en kan ik toepassen in mijn dagelijkse praktijk. Tevens heb ik veel over mijzelf geleerd.

Dit onderzoek is het sluitstuk van deze periode. Het schrijven hiervan doe je niet zo maar even en is over de hele lijn een uitdaging geweest. Het is belangrijk om het einddoel in zicht te houden en dit als leidraad te gebruiken tijdens het schrijven. Ik ben trots op het resultaat.

Al bij de start van de opleiding wist ik dat mijn onderzoek over “krimp” zou moeten gaan en in welke vorm dat zou zijn was zeker in het begin niet duidelijk. Het vinden van een passend onderzoek kader heeft veel voeten in de aarde gehad. Niet in de laatste plaats omdat er ontzettend veel over het onderwerp is geschreven. Reden voor mijn fascinatie is dat demografische krimp anders is dan anders. Het is vanzelfsprekend het tegenovergestelde van groei, iets wat juist in veel onderdelen van mijn leven centraal staat. Het moeten aanpassen van je eigen denkkader, het zoeken naar innovatieve oplossingen, de bijzonder complexe materie prikkelt mijn geest.

Een onderzoek schrijven doe je niet alleen, en ik heb het geluk gehad dat er mensen in mijn omgeving zijn die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoek.

Dank gaat uit naar de mensen die ik heb mogen interviewen in de verschillende regio's. Er zijn een aantal mensen die ik in het bijzonder wil bedanken. Allereerst wil ik Bas en Lia bedanken voor de tijd en aandacht en kritische reflectie. Mijn begeleider Gert-Jan Hospers dank ik voor zijn kritische reflectie en het willen delen van zijn visie en passie over het onderwerp. Mijn werkgever AdVicus voor het mogelijk maken van de studie.

Mijn ouders Hans en Virginie wil ik speciaal bedanken voor hun steun, aandacht en interesse voor dit onderwerp. Inmiddels kunnen zij zich krimpexpert noemen.

Last but not least kan ik tegen mijn allerliefste vriendin Maren en Egbert onze Jack Russel Terriër zeggen dat er weer tijd zal komen om samen leuke dingen te doen.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Introductie.....	7
1.1.	Aanleiding	7
1.2.	Wetenschappelijke aanleiding.....	8
1.3.	Probleemstelling.....	9
1.4.	Afbakening onderzoek	10
1.5.	Toelichting op de vraagstelling	10
1.6.	Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2	Demografische krimp	13
2.1.	Krimp in Nederland een inleidende beschouwing.....	13
2.1.1.	Wat is demografische krimp?.....	14
2.1.2.	Oorzaken demografische krimp	16
2.1.3.	Cijfers en omvang van demografische krimp.....	16
2.1.4.	Demografische krimp en woningbouw.....	17
2.1.5.	Van groei naar krimp.....	19
2.2.	De noodzaak tot Regionale samenwerking	20
2.3.	Regionale samenwerking bekeken vanuit de speltheorie	21
2.3.1.	Prisoner's dilemma.....	23
2.3.2.	Prisoner's dilemma vertaald naar de regionale samenwerking	25
2.4.	Organiserend Vermogen.....	27
2.5.	Regionale identiteit.....	30
2.6.	Theoretisch raamwerk	32
Hoofdstuk 3	Methodologie.....	35
Hoofdstuk 4	De praktijk.....	37
4.1.	Case studie Alblasserwaard Vijfherenlanden.....	37
4.2.	Conclusie regio Alblasserwaard Vijfherenlanden	49
4.3.	Case studie Achterhoek	51
4.4.	Conclusie Regio Achterhoek.....	63
4.5.	Case Studie Park Stad Limburg.....	65
4.6.	Conclusie Regio Parkstad Limburg.....	81
Hoofdstuk 5	Conclusies en Aanbevelingen.....	84
5.1.	De werking van het theoretisch raamwerk	84
5.2.	Beantwoording centrale onderzoeksvraag.....	89
5.3.	Aanbevelingen.....	91
Literatuurlijst	93
Bijlage 1	Gegevens geïnterviewde personen (Niet Openbaar).....	96
Bijlage 2	Lijst van tabellen.....	113

Hoofdstuk 1 Introductie

1.1 Aanleiding

Met de vaststelling van het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling (Rijk, VNG, IPO: 2009) staat het onderwerp “demografische krimp” op de politieke en bestuurlijke agenda in Nederland. Het Rijk wil door middel van deze agendering een aanzet geven tot een bewustwordingsproces in politiek en bestuurlijk Nederland. Naast tijdige lokale bewustwording worden duidelijke bestuurlijke rolverdelingen en bestuurskracht en effectieve bekostigingssystematiek genoemd als doelstellingen van het actieplan (Rijk, VNG, IPO 2009: 22). De aanleiding voor de agendering van demografische krimp en het daarmee gerelateerde bewustwordingsproces ligt in het gegeven dat Nederland te maken krijgt met een bevolkings- en huishoudendaling. Deze demografische krimp is echter geen nieuw verschijnsel. De afgelopen eeuwen zijn er voortdurend bevolkingsschommelingen geweest. In het bijzonder hebben individuele gemeenten de afgelopen decennia te maken met een bescheiden bevolkingskrimp. Het schaalniveau waarmee de demografische krimp optreedt, in combinatie met het structurele karakter van deze krimp maakt dat Nederland geconfronteerd wordt met een bijzondere situatie. Het structurele karakter laat zich verklaren doordat de negatieve natuurlijke aanwas, waarbij er meer sterfte dan geboorten optreedt, niet wordt gecompenseerd door een positief migratiesaldo, waarbij er meer mensen Nederland binnenkomen dan er mensen vertrekken uit Nederland (Derks e.a., 2006: 9). Dit structurele karakter kan ingrijpende consequenties hebben op allerlei (beleids) terreinen zoals economie, werkgelegenheid, onderwijs, het voorzieningenniveau en de woningmarkt en ingrijpende consequenties opleveren voor alle betrokken partijen (Rijk, VNG, IPO: 2009) Volgens de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) krijgt in de periode tot 2025 meer dan 50% van de gemeenten te maken met een bevolkingsdaling. In dezelfde periode (tot 2025) krijgt ongeveer een vijfde van deze gemeenten ook te maken met een huishoudendaling of verandering in de bevolkingssamenstelling (SCP en CBS, 2010: 5). Opvallend is dat er zowel voor bevolkingsdaling als huishoudendaling grote (intra) regionale verschillen zijn. De regio's gelegen aan de rand van Nederland hebben momenteel al te maken met een structurele bevolkingsdaling, zoals West Vlaanderen, Oost Groningen en Zuid Limburg (SCP en CBS, 2010: 10).

Dat de omslag van demografische groei naar demografische krimp de betrokken bestuurders op allerlei terreinen voor een aantal uitdagingen stelt, blijkt wel uit het groot aantal adviezen op dit terrein (Van Dam e.a., 2006; Verwest en Van Dam, 2010; Goedvolk en Korsten, 2008). Vreemd is dat niet. Groei wordt namelijk veelal geassocieerd met succes. Succes wordt over het algemeen aantrekkelijk gevonden. Het RVOB (ROB en RFV, 2008: 36), spreekt zelfs van een groeiparadigma, aangezien ons denken zo doordrenkt is van groei. Omgekeerd geldt dan ook dat bestuurders vaak niet geassocieerd willen worden met krimp. Ze zien krimp als bedreiging, associëren het met bestuurlijk falen en proberen het om die reden te bestrijden (Van Dam e.a. 2006). De houding van bestuurders is bepalend voor de reactie van de

betrokken publieke partijen. Deze loopt uiteen van het negeren of ontkennen van krimp (niets doen), het bestrijden daarvan, tot het accepteren en begeleiden van krimp (Verwest en Van Dam, 2010: 79). In veel onderzoeken wordt de noodzaak tot regionale samenwerking beschreven, waarbij deze samenwerking wordt gezien als een noodzakelijke maatregel om effectief te kunnen anticiperen op de demografische ontwikkelingen. (Van Dam e.a., 2006; Goedvolk en Korsten, 2008).

Gemeenten in een krimpregio doen er verstandig aan de krimpopgave gezamenlijk op te pakken en de woningbouwprogramma's naar beneden toe bij te stellen (Verwest e.a., 2008: 9.) Regionale samenwerking tussen gemeenten komt echter moeilijk van de grond. Hieraan liggen een aantal oorzaken ten grondslag. De betrokken bestuurders hebben geen gedeelde probleemperceptie. Ook het handelingspatroon van actoren zorgt voor uitvoeringsproblemen (Verwest en Van Dam, 2010: 26). Coördinatieproblemen tussen bestuurders beïnvloeden de samenwerking op regionaal niveau. Opmerkelijk is verder dat betrokken gemeenten in krimpende gebieden blijven inzetten op het creëren van aantrekkelijke woonmilieus en op het stimuleren of aantrekken van nieuwe bedrijvigheid of het creëren van nieuwe voorzieningen. Het is bekend dat het blijven inzetten hierop de concurrentie tussen zowel regio's als gemeenten verscherpt en dat dit kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen, met alle negatieve gevolgen van dien (Van Dam e.a., 2006). Waarom bestuurders dan toch die houding aannemen ligt onder andere in deze coördinatieproblemen. Ook kan de krimp in een krimpregio vaak ongelijk verdeeld zijn, waardoor voor sommige gemeenten de noodzaak tot samenwerking –regionaal commitment- ontbreekt (Verwest e.a., 2008). Daarnaast speelt ook het zogenaamde Free Rider probleem een rol. Lokale bestuurders vrezen dat buurgemeenten zich niet aan de gemaakte regionale afspraken zullen houden (Verwest en Van Dam, 2010: 26). Met het oog op het effectief kunnen aanpakken van demografische krimp zijn deze uitvoeringsproblemen niet alleen een onbevredigende constatering, zij kunnen ook de negatieve gevolgen van krimp vergroten. Een concurrentiestrijd tussen de betreffende gemeenten om bewoners, arbeid en voorzieningen aan te trekken ligt bij een gebrekkige intergemeentelijke samenwerking op de loer. De Sociaal Economische Raad spreekt in dat verband zelfs van optredend inwonerskannibalisme (SER, 2011: 55).

1.2. Wetenschappelijke aanleiding

Demografische Krimp in al zijn facetten, is een dankbaar object van onderzoek gezien de vele publicaties die de afgelopen jaren over dit onderwerp zijn verschenen. Op het oog niet zonder reden want de materie is complex. De noodzaak van bewustwording bij betrokken partijen het onderwerp op de bestuurlijke agenda te krijgen, de noodzaak tot een paradigmawisseling van groei naar krimp, de noodzaak tot regionale samenwerking vergen veel van betrokken partijen. Demografische krimp behoort tot de context van stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarnaast is voor de wetenschap de rol van het organiserend vermogen bij stedelijke gebiedsontwikkeling onderwerp van onderzoek. Inhoud, actoren, middelen en context komen namelijk samen in dit proces van stedelijke gebiedsontwikkeling waarbij het organiserend vermogen een van de belangrijkste onderdelen is. Dit organiserend vermogen speelt zich af binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling op verschillende niveaus. Het heeft tevens een grote rol binnen de regionale context.

1.3 Probleemstelling

De probleemstelling van mijn onderzoek luidt als volgt:

Een samenwerking in de vorm van een regionale krimpstrategie is een voorwaarde voor een adequate aanpak van demografische krimp. Deze komt in de praktijk echter maar moeizaam tot stand.

Doelstelling:

De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van kennis over factoren die de samenwerking van regionale demografische krimpstrategieën beïnvloeden, teneinde hierover aanbevelingen te doen. Dit inzicht zal worden verkregen door het bestuderen van literatuur en aan de hand van een analyse van drie cases. Op basis van de uitkomsten van de analyses worden uitspraken gedaan over factoren die de samenwerking beïnvloeden.

Vraagstelling:

Uit de doelstelling van mijn onderzoek volgt de volgende onderzoeksvraag:

**Welke factoren beïnvloeden een samenwerking in de regio's Alblasserwaard
Vijfherenlanden, Achterhoek en Parkstad Limburg?**

De centrale vraag, valt uiteen in twee deelvragen. De eerste deelvraag heeft een beschrijvend karakter en heeft betrekking op het theoretisch kader. De tweede deelvraag heeft betrekking op de empirie.

Deelvraag 1: Demografische krimp

- 1.2 Wat zijn de achtergronden?
- 1.3 Wat zijn de cijfers en omvang?
- 1.4 Welke relatie heeft demografische krimp met woningbouw?
- 1.5 Wat is de speltheorie en uit welke onderdelen bestaat dit?
- 1.6 Welke relatie is er tussen de speltheorie en regionale samenwerking?
- 1.7 Wat is regionale identiteit en uit welke onderdelen bestaat deze?
- 1.8 Wat is organiserend vermogen?
- 1.9 Waaruit bestaat het analysekader als toetsingskader voor de empirie?

Deelvraag 2: Hoe beschouwen de betrokken stakeholders de invloed van de onderdelen van het organiserend vermogen en regionale identiteit op het samenwerkingsproces en in hoeverre wordt de samenwerking beïnvloedt door de speltheorie.

- 2.1. Op welke wijze wordt in de onderzochte regio's samengewerkt aan een regionale krimpstrategie en in hoeverre wordt de samenwerking beïnvloedt door de speltheorie?
- 2.2. Welke onderdelen van het organiserend vermogen worden herkend?
- 2.3. Hoe wordt de regionale identiteit beoordeeld?

1.4 Afbakening onderzoek

Demografische krimp heeft impact op allerlei terreinen. Zo moeten gemeenten niet alleen in hun woningmarktbeleid rekening houden met demografische veranderingen, maar ook in het ruimtelijk-economisch, detailhandels-, arbeidsmarkt- en bedrijventerreinenbeleid dient geanticipeerd te worden op de demografische ontwikkelingen. Bij demografische krimp kan onderscheid gemaakt worden tussen harde en zachte krimp. Harde krimp heeft vooral betrekking op de veranderingen in de ruimtelijke ordening. Bij deze vorm vindt vaak de associatie plaats met leegstand en dichtgetimmerde huizen. Zachte krimp heeft vooral betrekking op de menselijke kant, het verhaal achter de cijfer, de bevolkingssamenstelling die hierdoor verandert (Van Nimwegen en Heering 2009: 5). In mijn onderzoek richt ik mij zowel op de harde krimp als de zachte krimp. Ik beperk mij echter tot de effecten die worden veroorzaakt door de optredende bevolkingsdaling en huishoudensdaling zowel in kwantitatieve (wijziging aantallen bevolking en huishoudens) en kwalitatieve zin (samenstelling van de bevolking en huishoudens). Daling van het aantal huishoudens kan zorgen voor een ontspannen woningmarkt. Woonconsumenten kunnen gemakkelijker hun woonvoorkeuren realiseren en de woningprijzen zijn relatief laag. (Verwest e.a., 2008: 40). Vooral voor de aanbieders van woningen (ontwikkelaars, corporaties, gemeenten) kan huishoudensdaling echter nadelen hebben. Een overaanbod aan woningen, leegstand van (huur)woningen stagnatie van doorstroming op de koopmarkt langere verkooptijden, en concentratie van lagere inkomensgroepen zijn vaak genoemde effecten (Verwest e.a., 2008: 41). Bij huishoudensdaling zal de aandacht vooral moeten uitgaan naar het verkleinen en veranderen van de woningvoorraad, en wel door het matigen en aanpassen van nieuwbouw en het stimuleren van sloop en herstructurering (Verwest en Van Dam, 2010: 35). Naast de sectorale en inhoudelijke afbakening, doe ik in alleen onderzoek naar publiek – publieke samenwerkingsverbanden. Reden hiervoor is dat ik om praktische redenen het onderzoek af moet bakenen, het is anders niet uitvoerbaar in de beschikbare tijd.

1.5 Toelichting op de vraagstelling

Hieronder volgt een definiëring van de belangrijkste begrippen die volgen uit de vraagstelling. Met *demografische krimp* wordt in dit onderzoek aangesloten bij de definitie van de RVOB. De RVOB maakt onderscheid tussen een kwantitatieve daling van het aantal inwoners en een kwalitatieve daling van het aantal inwoners. Bij de kwantitatieve daling wordt onderscheid gemaakt tussen een daling van het aantal inwoners en een daling van het aantal huishoudens. Bij de kwalitatieve daling van het aantal inwoners wordt een onderscheid gemaakt in de samenstelling van de bevolking en in de wijziging in de samenstelling van het aantal huishoudens (ROB en RFV, 2008: 36). Met *organiserend vermogen* wordt het vermogen bedoeld om samen met alle betrokken actoren nieuwe ideeën te genereren, te ontwikkelen en te implementeren, met als doelstelling om te komen tot een beleid dat gericht is om antwoord te geven op fundamentele ontwikkelingen en condities te creëren voor een duurzame ontwikkeling (Van den Berg e.a., 2006: 8). In de geselecteerde regio's bekijk ik of er sprake is van organiserend vermogen. De elementen van het organiserend vermogen zoals leiderschap, visie en strategie en governance netwerken zijn onderwerp van onderzoek. Daarbij bekijk ik in welke mate de samenwerking toegevoegde waarde heeft voor een regio. De voordelen van participatie moeten daarbij zwaarder wegen dan alle kosten voor alle actoren (Van den Berg

e.a., 2006: 17). De veronderstelling is dat stakeholders betrokken blijven als zij niet op eigen houtje de doelen kunnen bereiken.

Met *samenwerking* wordt in deze context publiek / publieke samenwerkingsconstructies bedoeld. Bij regionale demografische krimp is regionale afstemming van bouw, sloop en herstructureringsactiviteiten van groot belang om verdringing, d.w.z. verplaatsing van krimp tegen te gaan (Verwest en Van Dam, 2010: 20). Deze ook door de Rijksoverheid benoemde bestuurskracht is cruciaal voor een effectieve aanpak van krimp.

Bij het bepalen van de *regionale identiteit* maak ik gebruik van het werk van Paasi (1996). Paasi stelt dat bij de ontwikkeling van een regio of een regionale identiteit vier fasen van belang zijn. Dit zijn de territoriale vorm van de regio, regionale symbolen, regionale instituties en het bestaan van de regio in het sociale bewustzijn. Regio's bestaan immers pas als er ook identiteit aan is toegekend.

Met de *speltheorie* wordt hier bedoeld een simulatie van de interactie van het gedrag van individuen, waarbij een verband wordt gelegd tussen de doelstellingen van deze individuen, de handelswijzen en de resultaten die zij bereiken (Poundstone; 1992). Spelers van dat spel worden als rationeel beschouwd als ze beslissingen nemen die hun doelen ten goede komen. Kenmerkend aan de speltheorie is het feit dat de beslissingen die anderen in het spel nemen de uitkomsten van de eigen beslissingen beïnvloeden. Het prisoner's dilemma is verreweg het bekendste onderdeel uit deze speltheorie.

In het *prisoner's dilemma* wordt hier de situatie omschreven dat door wantrouwen en onzekerheid partijen niet samenwerken. De voor alle partijen gunstige uitkomst en daarmee het collectieve belang wordt niet bereikt (Hospers 2010: 35). Ook al weten gemeenten dat het beter is om hun activiteiten te coördineren, uiteindelijk wint het eigenbelang het van het regionale belang. Met een *regionale krimpstrategie* wordt hier bedoeld de output van de samenwerking. Buiten de scope van dit onderzoek blijft de vraag of de concrete resultaten die bereikt worden ook werken. De zogenaamde outcome (Van den Berg e.a. 2006: 8). Een van de aanbevolen beleidsstrategieën van het planbureau voor de leefomgeving is dat gemeenten het krimpbeleid in regionaal verband vorm moeten gaan geven. Het onderling afstemmen van bouw-, sloop- en herstructureringsplannen voor woon-, werk- en winkelgebieden voorkomt niet alleen intraregionale concurrentie om (dezelfde) inwoners en bedrijven, maar ook onrendabele ruimtelijke investeringen en leegstand (Verwest en Van Dam, 2010: 20). In dit onderzoek wordt in aansluiting op deze beleidsstrategie (het onderling afstemmen van de bouw, sloop en herstructureringsplannen) de zogenaamde output onderzocht. Dat wil zeggen dat in dit onderzoek onder output benoemd wordt de regionale afstemming van bouw, sloop en herstructureringsplannen.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 vormt de inleiding van dit onderzoek. Hierin bespreek ik onder andere de probleem- doel- en vraagstelling. Tevens ga ik in op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie, de afbakening van het onderzoek en toelichting op de vraagstelling.

Hoofdstuk 2 vormt het theoretisch gedeelte van mijn onderzoek. Achtereenvolgens beschrijf ik waarom demografische krimp een nieuw beleidsvraagstuk is in de context van de gebiedsontwikkeling. Daarnaast ga ik in op de noodzaak van regionale samenwerking, onder meer omdat de maatschappelijke vraagstukken grens overschrijdend zijn. De daarbij noodzakelijke regionale samenwerkingen komen echter maar moeizaam tot stand. Vervolgens ga ik in op de speltheorie die onder andere bestaat uit het prisoner's dilemma, dat een verklaring geeft voor de moeizame samenwerking. De theorie rond regionale identiteit en het organiserend vermogen als procestool bij stedelijke gebiedsontwikkeling vormen het sluitstuk van het theoretisch kader.

Hoofdstuk 3 gaat in op de methodologie en de onderbouwing van de case studies. Hierin verantwoord ik de methoden en technieken van het onderzoek en tevens beschrijf ik de verschillende fasen in het onderzoek.

Hoofdstuk 4 vormt het praktijk gedeelte van mijn onderzoek. Door middel van interviews en deskresearch onderzoek ik de tijdslijn van de regio's met demografische krimp. Wat de prognoses zijn en op welke wijze werken de gemeenten samen aan een regionale krimpstrategie? Aan de hand van een analyse van de elementen uit het theoretisch kader onderzoek ik hoe de betrokken stakeholders de invloed van de onderdelen van het organiserend vermogen en regionale identiteit op het samenwerkingsproces beoordelen en in hoeverre de samenwerking wordt beïnvloedt door de speltheorie.

Hoofdstuk 5 geeft de conclusies weer. Er vindt terugkoppeling plaats naar de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Vervolgens reflecteer ik naar de verzamelde documenten en de interviews. Daarnaast doe ik enkele aanbevelingen voor verder onderzoek.

Hoofdstuk 2 Demografische krimp

Volgens de cijfers van het CBS en het planbureau voor de leefomgeving krijgt in de periode tot 2025 meer dan 50% van de gemeenten te maken met een bevolkingsdaling. In dezelfde periode (tot 2025) krijgt ongeveer een vijfde van deze gemeenten ook te maken met een huishoudendaling of verandering in de bevolkingssamenstelling (SCP en CBS, 2010: 5). In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergronden van demografische veranderingen waarbij ingegaan wordt op wat is demografische krimp, wat zijn de oorzaken en hoe groot is de omvang? Welke relatie is er met woningbouw?

In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven. De noodzaak tot regionale samenwerking bij demografische krimp wordt in veel onderzoeken genoemd. Toch blijkt deze samenwerking in de praktijk weerbarstig blijkt te zijn. Aan de hand van de spel theoretische inzichten en de theorie rondom het organiserend vermogen en regionale identiteit wordt een toetsingskader gevormd.

2.1. Krimp in Nederland een inleidende beschouwing

Opeenvolgende onderzoeken van het CBS en het PBL tonen aan dat het aantal inwoners in Nederland op den duur zal gaan afnemen. De prognoses van deze onderzoeksinstituten geven aan dat omstreeks 2038 de nationale bevolkingsgroei zal omslaan in bevolkingskrimp (SCP en CBS, 2010: 5). In welke mate Nederland precies te maken gaat krijgen met bevolkingskrimp en in welke omvang is nog moeilijk te voorspellen en afhankelijk van een variëteit aan factoren waaronder de economische conjunctuur en de daarmee samenhangende migratie. Alle demografische onderzoekers geven aan dat de bevolkingskrimp een structureel karakter heeft (Derks e.a., 2006; Verwest e.a., 2008). Deze tendens in Nederland staat overigens niet op zichzelf en kan ook gezien worden in internationale perspectief. Het voert te ver door om in het kader van dit onderzoek daar uitgebreid bij stil te staan maar opgemerkt dient te worden dat vooral Oost-Europa te maken heeft met een grote bevolkingsdaling als gevolg van het extreem lage vruchtbaarheidscijfer en het negatieve migratiesaldo. Hoewel Nederland in totaliteit te maken gaat krijgen met bevolkingskrimp, geven de prognoses ook aan dat de bevolkingskrimp niet in elke gebied of in elke plaats met dezelfde omvang en snelheid zal gaan plaatsvinden. Sommige delen van Nederland hebben nu al te maken met bevolkingskrimp zoals Zuid Limburg en Oost Groningen, terwijl de Randstad grosso modo de aankomende 20 jaar nog zal gaan groeien (SCP en CBS, 2010: 5). Of er sprake is van krimp of groei is afhankelijk van het schaalniveau waarop naar de demografische ontwikkelingen wordt gekeken. Een bevolkings- of huishoudensafname kan zich afspelen op het niveau van wijk of buurt, terwijl de afname in de regio als geheel niet speelt en visa versa. Per ruimtelijk schaalniveau moet niet alleen de omvang en aard van de demografische krimp (in aantallen en aandelen) worden onderzocht, maar ook het tempo en de geografische context waarin deze zich voltrekt om een goed beeld te krijgen van de demografische ontwikkelingen. (Verwest en Van Dam, 2010: 55). In tegenstelling tot wat men verondersteld is demografische krimp als verschijningsvorm niet nieuw in Nederland. Fluctuaties in de bevolkingsomvang en bevolkingssamenstelling hebben voortdurend plaatsgevonden. Zo is de bevolkingsomvang

sinds 1900 in Nederland verdrievoudigd.¹ Ondanks deze bevolkingsgroei hebben gemeenten op gemeentelijk schaalniveau al te maken gehad met krimp. Een bekend voorbeeld hiervan is Delfzijl waar het inwonertal de afgelopen dertig jaar met 20 procent is afgenomen. Ook Rotterdam, Haarlem en Hilversum hebben de afgelopen jaren te maken met een (bescheiden) bevolkingsafname (Verwest en Van Dam, 2010: 39). Vooral na de Tweede Wereldoorlog heeft de zogenaamde baby boom generatie gezorgd voor een explosieve toename in de bevolkingsgroei. Het structurele karakter van de bevolkingskrimp is echter wel nieuw. (Derks e.a., 2006: 8). Het structurele karakter van de bevolkingskrimp geeft in essentie weer waarom demografische krimp nu anders wordt beschouwd als voorheen. Structureel in deze context wil namelijk zeggen dat er meer sterfte zal plaatsvinden dan geboorten (de zogenaamde negatieve natuurlijke aanwas) die niet worden gecompenseerd door een positief migratiesaldo. Van structurele bevolkingsdaling is volgens Derks (2006) sprake als de daling van de omvang van een bevolking zich voortzet, zonder dat er uitzicht is op een verandering daarvan. Het structurele karakter van de inwonersafname in combinatie met vergrijzing, ontgroening en een afname van het aantal huishoudens en de beroepsbevolking maakt dat het onderwerp op de agenda staat.

2.1.1. Wat is demografische krimp?

Demografische krimp in al zijn facetten is een complexe materie. Niet in de laatste plaats omdat demografische krimp zich ongelijk voordoet zowel in tijd als vanuit geografisch perspectief. Ook de demografische ontwikkelingen kunnen per schaalniveau verschillen. Omdat demografische krimp zich niet gelijkmatig over alle plaatsen en gebieden verspreidt zal in het beleid onderscheid moeten worden gemaakt tussen gebieden die nu al krimpen, gebieden waarvan de prognose is dat ze over vijf jaar gaan krimpen en gebieden waarvan de prognose is dat ze over twintig jaar gaan krimpen. Duidelijk is, dat een gebied dat nu al krimpt om een heel andere aanpak vraagt dan een gebied dat over twintig jaar pas gaat krimpen. Het kenniscentrum voor bevolkingsdaling en beleid (KCBB) pleit daarom om beleidsinstrumenten te ontwikkelen die zowel groei als krimp kunnen faciliteren en waarbij men kan inspelen op de mate van afnemende groei en toenemende krimp (KCBB, 2009: 35). Door de grote landelijke verschillen is het opleggen van (landelijk vastgestelde) generieke maatregelen onvoldoende om de plaatselijke / regionale context van maatwerk te voorzien. In krimpregio's bestaat een aanzienlijke transformatieopgave, terwijl het er in anticiperregio's meer om gaat overcapaciteit te voorkomen. De verschillende definities en methoden om demografische krimp te prognosticeren dragen ook bij aan de complexiteit. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het in dit kader niet de bedoeling is om een overzicht te geven van alle bestaande definities en prognosemethoden. Wel zullen een aantal veel genoemde definities worden besproken en in het kader van dit onderzoek onderdelen uit de definities nader bekeken worden. Zo vindt in de literatuur geregeld verwijzing plaats naar de definitie over demografische krimp die door het topteam wordt gehanteerd². Het topteam krimp spreekt over demografische krimp als er sprake is van een substantiële en structurele daling van het aantal

¹ (De bevolkingsontwikkeling in Nederland is van 5,1 miljoen in 1900 naar 15.864.000 in 2000 gegroeid)

² De minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft begin 2009 het Topteam Krimp ingesteld. De opdracht aan het Topteam was het analyseren van knelpunten en kansen, die bevolkings- en huishouding met zich meebrengen en het formuleren van oplossingsrichtingen en aanbevelingen

inwoners en van het aantal huishoudens (Topteam krimp, 2009: 5). Van demografische krimp wordt ook gesproken als het aantal huishoudens daalt of als samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen, bijvoorbeeld naar leeftijd (ontgroening) of naar etniciteit (verkleuring). Zelfs een afname van het aantal huishoudens met een bepaald inkomen kan in een brede definitie als demografische krimp worden beschouwd (Verwest en Van Dam, 2010: 39). Binnen de discussie rondom de gevolgen van bevolkingskrimp is het daarom noodzakelijk de verschillende vormen van krimp in het oog te houden. Elk van deze vormen kan volgens het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut uiteenlopende gevolgen hebben voor het ruimtelijk beleid, de woningmarkt, de arbeidsmarkt (NIDI, 2009: 9). Een ander onderscheid komt uit het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Financiën (ROB en RFV, 2008: 36). In dat rapport maakt de Raad voor het Openbaar Bestuur onderscheid tussen een kwantitatieve daling van het aantal inwoners en een kwalitatieve daling van het aantal inwoners

Figuur 2.1: Onderscheid tussen verschillende type krimp

Kwantitatieve daling	Kwalitatieve daling
<ul style="list-style-type: none"> Daling van het aantal inwoners 	Wijziging in de samenstelling van de bevolking; <ul style="list-style-type: none"> Ontgroening (daling aandeel jongeren) Vergrijzing (stijging aandeel ouderen) Verkleuring (stijging aandeel allochtonen)
<ul style="list-style-type: none"> Daling van het aantal huishoudens 	Wijziging in de samenstelling van het aantal huishoudens; <ul style="list-style-type: none"> Verdunning (daling aantal personen per huishouden) Selectieve migratie (wegtrekken specifieke inkomensgroepen of huishoudens in bepaalde levensfase)

Bron: Eigen bewerking gegevens ROB en RFV (2008: 30).

Bij de kwantitatieve daling maakt men een onderscheid tussen een daling van het aantal inwoners en een daling van het aantal huishoudens. Bij de kwalitatieve daling van het aantal inwoners is er een onderscheid in de samenstelling van de bevolking en in de wijziging in de samenstelling van het aantal huishoudens. Bij ontgroening neemt het aantal jongeren af. Bij vergrijzing neemt het aantal (of het aandeel) mensen ouder dan 65 jaar toe. Bij verkleuring is er een toename van het aandeel etnische minderheden in ons land. De daling van het aantal huishoudens ligt enerzijds aan de verdunning en anderzijds aan de migratie. Verdunning is de daling van het aantal personen per huishouden. Van migratie is sprake bij een verhuizing naar een ander deel van het land, of naar het buitenland. In mijn onderzoek zal de nadruk liggen op de kwantitatieve aspecten van bevolkingskrimp. De kwantitatieve aspecten van bevolkingsdaling en dan voornamelijk de daling van het aantal huishoudens is voor de woningbouw ontwikkeling de grootste bedreiging. De gevolgen daarvan kunnen direct van invloed zijn op dit sectorale beleidsveld (Verwest e.a., 2008: 50). Dit betekent overigens niet dat de kwalitatieve daling in mijn onderzoek onbenoemd zal blijven. De kwalitatieve daling

en kwantitatieve daling zijn wat dat betreft communicerende vaten waarbij ontgroening, vergrijzing en bevolkingskrimp processen zijn die elkaar versterken en daarom ook moeilijk te isoleren zijn.

2.1.2 Oorzaken demografische krimp

Welke exogene ontwikkelingen (politiek, maatschappelijk, sociaaleconomische) liggen ten grondslag aan de optredende demografische krimp? Het PBL kent het gevolg van demografische krimp toe aan macro ontwikkelingen die te maken hebben met sociaal-culturele ontwikkelingen, regionaal-economische ontwikkelingen en ruimtelijk planologische beslissingen van de overheid (Verwest en Van Dam, 2010: 13). De sociaal culturele ontwikkelingen hebben betrekking op de toenemende individualisering van de samenleving en de toenemende emancipatie van de vrouwen. Zo daalt als voorbeeld al jaren het aantal kinderen per huishouden. Sinds 1973 is het aantal kinderen gedaald tot onder het vervangingsniveau³ van 2,1 kinderen per huishouden. Doordat het aantal kinderen per vrouw in een periode van 50 jaar gezakt is beneden dat vervangingsniveau van 2,1 kind per vrouw, gaat het aantal inwoners op den duur dalen. Derks (2006: 9) ziet in het geringe aantal kinderen per vrouw dan ook de wezenlijke oorzaak van structurele bevolkingsdaling.

Sociaal-culturele factoren zijn in het algemeen van invloed op het natuurlijke bevolkingsverloop van geboorte en sterfte. Ook de stijging van de levensverwachting maakt hier onderdeel van uit. De meest ingrijpende verandering in de samenstelling van de bevolkingsopbouw is volgens het NIDI (2009: 9) de verandering in de leeftijdsopbouw van de bevolking. De zogenaamde vergijzing.

De regionaal-economische en planologische factoren beïnvloeden vooral de migratie- en verhuisbewegingen. De economische ontwikkelingen zijn ook van invloed geweest (en zijn nog van invloed) op de bevolkingsontwikkeling in Nederland. In het bijzonder heeft deze invloed op het geboortecijfer. De relatie met de sociaal culturele ontwikkelingen kan je dan ook niet los zien van de economische ontwikkelingen. Het migratiesaldo is daarbij eveneens conjunctuurgevoelig. Migratie heeft daarbij een demografisch kenmerk, maar kent socio-economische oorzaken. Het NIDI spreekt in dat kader van selectieve krimp. Als voorbeeld geeft het NIDI (2009: 9) aan het wegtrekken van gezinnen uit de grote steden, de trek van de jongeren van platteland naar de stad, of de migratie van ouderen uit of naar een bepaald gebied. Op nationaal niveau speelt vooral de buitenlandse migratie een belangrijke rol in de bevolkingsontwikkeling.

Samenvattend kan je stellen dat dat sociaal-culturele ontwikkelingen leiden tot zowel ontgroening als een sterke vergrijzing. Een andere oorzaak van sterke vergrijzing is (buiten het ouder worden van de babyboomgeneratie), de gestaag toegenomen levensverwachting.

2.1.3. Cijfers en omvang van demografische krimp

In deze paragraaf wordt vanuit macro perspectief ingezoomd op de demografische ontwikkelingen in Nederland. In het empirisch gedeelte zal ik nog stil staan bij de regionale demografische ontwikkelingen in de onderzochte regio's. De prognoses van het PBL en het CBS geven aan dat omstreeks 2038 de nationale bevolkingsgroei zal omslaan in krimp.

³ Het vruchtbaarheidsniveau waarbij vrouwen gemiddeld precies genoeg dochters krijgen om zichzelf aantalsmatig te vervangen in de bevolking bron CBS.

Volgens de laatste cijfers van het CBS (2009: 6) groeit Nederland tot omstreeks 2038 naar ongeveer zeventien en een half miljoen inwoners. Daarna zal de bevolkingsgroei gaan afnemen. Ten aanzien van de huishoudensontwikkeling heeft het CBS (2009: 16) in de nationale huishoudensprognose aangegeven dat na 2039 het aantal huishoudens zal gaan afnemen. Huishoudensverdunding en dan in het bijzonder de toename van de eenpersoonshuishoudens ziet men als belangrijkste reden waarom de huishoudensdaling later plaatsvindt dan de bevolkingsdaling (Verwest en Van Dam, 2010: 49). Het gemiddelde aantal personen per huishouden nam in Nederland de afgelopen decennia af tot 2,3; dit als gevolg van een lagere vruchtbaarheid, een hogere levensverwachting en veranderingen in relatievorming en (echt)scheiding (Verwest en Van Dam, 2010: 50).

De bevolkingsontwikkeling in een land of regio ziet op de verandering van de omvang en de samenstelling van de bevolking en / of de verdeling van de bevolking over het land (Van Dam e.a., 2006: 11). Naast de ontwikkeling van het aantal inwoners is de ontwikkeling van het aantal huishoudens dus van belang. De ontwikkeling en samenstelling van het aantal huishoudens hebben grote impact op met name de woningmarkt (Van Dam e.a., 2006: 6). Per schaalniveau verschilt ook de omvang van de terugloop. Zo zijn er stedelijke gebieden in regio's die met een groeiscenario te maken hebben, terwijl de omliggende dorpen of regio's geconfronteerd worden met demografische krimp. In dat kader spreekt de Sociaal Economische Raad van een demografisch tweestromenland, waarbij men doelt op de situatie dat in de ene regio het aantal inwoners afneemt of binnenkort gaat afnemen terwijl in een andere regio nog een bevolkingstoename is te verwachten (SER, 2011: 5). De intraregionale verschillen zijn met name groot in de provincies Groningen, Drenthe, Utrecht en Noord-Brabant. Rond 2030 is de verwachting dat al meer dan de helft van het aantal gemeenten te maken krijgt met structurele bevolkingsdaling (SCP en CBS, 2010: 5). In gebieden met een vergrijzende leeftijdsopbouw en waar de natuurlijke bevolkingsaanwas lager is, zal de krimp groter zijn dan in gebieden waar nog relatief een jonge bevolkingsopbouw aanwezig is. In groeigebieden is migratie de belangrijkste groeicomponent. De ontwikkeling kan gezien worden in de trend van de re-urbanisatie. Hierbij ontstaat er een trek vanuit kleinere gemeenten en landelijke gebieden naar de stad, en vooral van hoogopgeleide, jonge, alleenstaande of tweeverdienende huishoudens (NIDI, 2009: 9). Deze regionale verschillen kunnen voor concurrentie zorgen in en tussen regio's. Een sterke bevolkingsdaling treft men vooral aan in regio's waar het economisch minder goed gaat, terwijl men in meer welvarende regio's vaak juist een sterke groei van de bevolking ervaart (Van der Gaag, 1999). De migratie van en naar Nederland kan van invloed zijn op de bevolkingsontwikkeling en huishoudenontwikkeling.

Economische conjunctuur heeft, zoals we in de vorige paragraaf hebben kunnen lezen, grote invloed op het verloop van migratie dan wel emigratie. Op welk moment precies de bevolkingsgroei zal omslaan hangt dus grotendeels af van de vraag hoe het migratiesaldo zich zal ontwikkelen.

2.1.4. Demografische krimp en woningbouw

Demografische krimp in de vorm van huishoudendaling kan ingrijpende gevolgen hebben voor de woningmarkt (Verwest e.a., 2008: 9). Ontegenzeggelijk heeft demografische krimp in

kwantitatieve en kwalitatieve zin uiteenlopende gevolgen op allerlei beleidsvelden. Het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling spreekt bijvoorbeeld over impact op het terrein van wonen, ruimte, onderwijs en zorg, arbeidsmarkt, welzijn en voorzieningen (Rijk, VNG, IPO, 2009: 22). Daarnaast worden ook grote effecten gesignaleerd voor het openbaar bestuur en de (overheids) financiën (ROB en RFV, 2008: 10). Alleen de impact die demografische krimp kan hebben op de woningbouw maakt deel uit van dit onderzoek.

Het CBS geeft ten aanzien van de huishoudensontwikkeling in de nationale huishoudensprognose aan dat na 2039 het aantal huishoudens in totaliteit voor heel Nederland zal gaan afnemen (CBS, 2009: 6). In eerste instantie zal er eerst huishoudensverdunding optreden, aldus het CBS, met als consequentie minder personen per huishouden (CBS, 2009: 7). De ontwikkeling van het aantal huishoudens en de samenstelling van de huishoudens (naar leeftijd, omvang en inkomen onderscheiden) hebben directe invloed op de vraag naar woningen. Deze invloed heeft zowel betrekking op de kwantiteit als op de kwaliteit van de woningen. Wanneer in een stad of regio een verschuiving plaatsvindt in de leeftijdsopbouw van de mensen dan verandert impliciet ook de vraag en behoeftes of voorkeuren in relatie tot de woningbouw en woonomgeving. Mutatis mutandis, dit geldt dus ook voor de wijziging in de samenstelling van de huishoudens. De effecten van deze verschuiving bij een veranderende vraag en aanbod zullen per regio verschillen. In een regio waar sprake is van een overbelaste woningmarkt betekent een afname van het aantal huishoudens dat woonconsumenten meer mogelijkheden zullen hebben om hun woonwensen te realiseren met als gevolg relatief lage woningbouwrijzen (Van Dam e.a., 2006: 73). Door de meer ontspannen woningmarkt neemt volgens het RPB de verhuismobiliteit toe, waardoor de doorstroming op de woningmarkt wordt bevorderd (Van Dam e.a., 2006: 74). Met name door de aanbieders van woningen (ontwikkelaars, corporaties, particuliere verkopers of verhuurders en gemeenten) worden nadelige gevolgen gezien. Een overaanbod aan woningen, leegstand, stagnatie van doorstroming op de koopmarkt, langere verkooptijden en concentratie van lagere inkomensgroepen worden als belangrijkste (nadelige) effecten gezien (Verwest en Van Dam, 2010: 49). In een regio waar al sprake is van een ontspannen woningmarkt zal een afname of gewijzigde vraag naar woningen als consequentie hebben dat er een overschot van een bepaald type woningen ontstaat, met name in de minder aantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Een concentratie van dit soort effecten draagt bij tot sociaal zwakke wijken, waardoor sociaal- economische en etnische segregatie kan optreden (SER, 2011: 67). Voor de vraag naar woningen is het dus van belang dat men inzicht krijgt in de ontwikkeling van de samenstelling van de bevolking. Huishoudens vormen immers de vraagzijde op de woningmarkt (Van Dam e.a., 2006: 37). Een kleinere woningvraag en een veranderende woningvraag zullen de betrokken partijen tot aanzienlijke transformatieopgave plaatsen. Door de toegenomen mobiliteit van bewoners vergroot de concurrentie tussen de locaties (dorpen, steden) . In toenemende mate wordt de kwaliteit van de leefomgeving namelijk bepalend geacht op de aantrekkingskracht van locaties. (Van den Berg e.a., 1999: 6).

De woningvoorraad zal zowel in kwantitatieve zin (aantal woningen) als in kwalitatieve zin (type en grootte woningen) moeten worden aangepast aan de toekomstige woningvraag. Het niet snel kunnen inspelen op een veranderende vraag wordt als een significant probleem gezien. Het aanbod aan woningen in een krimpende regio kan niet snel aangepast worden aan de veranderende situatie. Hierdoor zijn de woningrijzen zeer gevoelig voor een dalende

vraag. Door de lange doorlooptijd van locatieontwikkelingen moet al in een vroegtijdig stadium geanticipeerd worden (SER, 2011: 48).

2.1.5. Van groei naar krimp

De omslag van demografische groei naar demografische krimp stelt de betrokken bestuurders op allerlei terreinen voor een aantal uitdagingen. Dit blijkt wel uit het groot aantal adviezen op dit terrein (Rijk, VNG, IPO, 2009; ROB en RFV, 2008; Verwest en Van Dam, 2010; Goedvolk en Korsten 2008). Een niet te onderschatten aspect is de psychologische interpretatie. Groei maakt namelijk onderdeel uit van het menselijk leven. De ROB spreekt zelfs van een groeiparadigma, aangezien ons denken zo doordrenkt is van groei (ROB en RFV, 2008: 36). Groei wordt daarbij veelal geassocieerd met succes. Succes wordt over het algemeen aantrekkelijk gevonden. Omgekeerd geldt dan ook dat bestuurders vaak niet geassocieerd willen worden met krimp. Ze zien krimp als bedreiging, associëren het met bestuurlijk falen en proberen het om die reden te bestrijden (Verwest en Van Dam, 2010: 50). Het aanpassen van de eigen denkkaders wordt bij de omslag als belangrijk uitgangspunt gezien (Van Dam e.a., 2006: 7). Planning for decline vergt een psychologische omslag van de bestuurders (Verwest en Van Dam, 2010: 83). De onderstaande spotprent afkomstig van het kenniscentrum bevolkingsdaling schetst treffend het rouwproces.⁴



Het bewustwordingsproces bij optredende demografische krimp ziet men veelal als 1e stap voor aandacht, vorming en erkenning, waardoor het onderwerp `op de agenda` komt. De erkenning verloopt volgens Hinssen en Derks (2008: 3) in fasen die overeenkomsten hebben met een rouwproces. De 1^e fase van dat proces bestaat uit de zogenaamde ontkenningfase. Vaak stelt men de eigen situatie te rooskleurig voor en verdedigt men een groeibeleid met vertekende prognoses. Zo gaat men er bij een nieuwe bevolkingsprognose vaak uit van de meest optimistische variant bij de gesprekken over planvoorraad woningbouw. In de tweede fase, de zogenaamde verzetsfase, probeert men vraag en aanbod te stimuleren. Door deze aanpak hopen bestuurders de omvang van de bevolking en of huishoudens te vergroten. Men zoekt het antwoord soms ook in pogingen om de economie aan te jagen door versneld of meer bedrijventerreinen uit te geven. In krimpende regio's leidt dit echter tot concurrentie tussen gemeenten onderling. Groei van de ene gemeente gaat dan ten koste van de anderen.

⁴ www.bevolkingsdaling.nl

Wanneer een gemeente dan doorgaat met het realiseren van nieuwbouwprojecten, kan ze daarmee bewoners wegtrekken uit een naburige gemeente, waardoor daar de bevolking verder krimpt en er leegstand ontstaat. Het zogenaamde inwoners kannibalisme (SER, 2011: 55). De fase van berusting is de 3^e fase. Deze fase van het rouwproces leidt nog niet tot een proactief gedrag. Het is veeleer een somber berusten in de onvermijdelijkheid van de krimp, niet bereid en niet in staat om in beweging te komen en aan de slag te gaan (Digitaal handboek bevolkingsdaling). De fase van actie, de zogenaamde 4^e fase is volgens Derks de laatste fase die optreedt bij demografische krimp. Op dat moment zijn partijen in staat om visies en uitvoeringsplannen te maken. Al deze fasen zouden moeten doorlopen worden, voordat beleidsmakers en met name bestuurders zich bewust zijn van de feitelijke gegevens rond krimp en hiernaar gaan handelen (van Dam e.a., 2006; Derks, 2006b; ROB en RFV, 2008; Verwest e.a., 2008).

2.2. De noodzaak tot regionale samenwerking

Ten tijde van de industriële revolutie werd de aantrekkelijkheid van een locatie bepaald door de nabijheid van grondstoffen, of ten gevolge van een gunstige ligging in het landschap, waardoor de aantrekkelijkheid min of meer een vast gegeven was (Van den Berg e.a., 1999: 5). De afgelopen eeuw hebben fundamentele veranderingen in de economie, technologie, demografie en politiek het speelveld van de regio's drastisch aangepast. Door de sociaal, economische en technologische veranderingen is het vestigingsgedrag van personen en bedrijven ernstig beïnvloed en daarmee de rol van regio's in de economie veranderd (Van den Berg e.a., 1999: 3). Toenemende mobiliteit van bewoners, bedrijven en bezoekers, gestimuleerd door bovengenoemde exogene veranderingen, zorgen ervoor dat de concurrentie tussen locaties zich ook steeds op een hoger schaalniveau afspeelt (Van den Berg e.a., 1999: 8). Deze veranderingen hebben ook als consequentie dat de competitie tussen steden en /of regio's op verschillende schaalniveaus plaatsvindt. Consequentie is dat regio's nu dienen te investeren in het vestigingsklimaat van hun actoren om te kunnen blijven concurreren met andere regio's. Vandaag de dag worden steden en hun regio's uitgedaagd aantrekkelijk te blijven voor burgers, bedrijven, bezoekers en investeerders, die steeds hogere eisen stellen aan de kwaliteit van het woon-en vestigingsmilieu (Van den Berg e.a., 1999: 9)

Coördinatieproblemen tussen gemeenten in een regio kunnen tot sub- optimale uitkomsten leiden, zoals ongewenste concurrentie tussen de lokale overheden of tegenstrijdige beleidsontwikkelingen. Teisman (2001: 3) spreekt in dat kader van een sturingsdeficit als er gezamenlijke vraagstukken blijken te bestaan, terwijl er weinig vermogen is om samen te werken. Naarmate de economische kernen meer afhankelijk van elkaar worden, bijvoorbeeld als gevolg van verbeterde bereikbaarheid, is coördinatie tussen het beleid wenselijk.

Interessante vraag daarnaast is wat een regio aantrekkelijk maakt? De aantrekkingskracht van een gebied hangt af van een groot aantal factoren die bovendien per doelgroep verschilt (Van den Berg e.a., 1999: 9). De aantrekkelijkheid van het leefmilieu is afhankelijk van de kwaliteit en bereikbaarheid van voorzieningen, de kwaliteit en bereikbaarheid van het woonmilieu en de kwaliteit en bereikbaarheid van de natuurlijke omgeving (Van den Berg e.a., 1999: 7). Ook de Rijksoverheid ziet het toenemende belang van boven- lokale samenwerking. In de 5^e nota ruimte wordt het concept van het stedelijk netwerk als pluricentrisch bestuurlijk territorium omarmd. Hiermee speelt de overheid in op een meer netwerk gestuurde samenleving, waarbij

de samenwerking in het netwerk tot een hoogwaardiger beleid moet komen (Teisman, 2001: 1).

Het belang van horizontale relaties in regionale samenwerkingen wordt daarbij steeds meer onderstreept. Een regio wordt daardoor steeds meer een netwerk van sociale relaties van en tussen groepen (De Pater e.a., 2005: 48). Netwerkvorming vermindert daarbij de kracht van territoriaal begrensde concepten, zoals stad en platteland, in ruimtelijke ontwikkeling en beleid (Teisman, 2001: 2). Netwerkvorming wordt gestuurd door schaalvergroting in productie- en consumptiepatronen en uitdijende relatiepatronen tussen mensen in hun veelheid aan rollen (Teisman, 2001: 2). De regionale beleidsaanpak is zeer belangrijk wanneer gemeenten onderling een sterke functionele verwevenheid vertonen. Maar dit ligt niet altijd voor de hand (ROB en RFV, 2008: 43). Dat komt omdat gemeenten lang niet voor al hun doelstellingen ook precies met dezelfde andere gemeenten in zee kunnen of willen gaan. In het licht van de netwerkbenadering is het problematisch wanneer men de regio te veel beschouwd als een territoriaal afgebakend gebied met eigen verantwoordelijkheid. Meer ligt het voor de hand dat voor verschillende doeleinden verschillende samenwerkingsverbanden ontstaan. Ook intern zijn deze gemeenten vaak sterk aan elkaar verbonden. Ze vormen samen een stedelijk netwerk met meerdere economische relaties. De sterke en zwakke punten van een gemeente moeten daarbij ook in regionale context worden gezien (Van den Berg e.a., 1999: 8).

De noodzaak tot regionale samenwerking blijft overigens niet beperkt tot alleen overheidspartijen. In toenemende mate hebben ook andere partijen belang bij een goed georganiseerde omgeving. Hierbij valt te denken aan zowel de particuliere sector als de non-profit sector. Bedrijven hebben bijvoorbeeld belang bij een aantrekkelijke en goed georganiseerde omgeving, omdat ze profiteren van een goede toegang tot de productiefactoren (arbeid, kapitaal, land, informatie). Non-profit of non-gouvernementele organisaties hebben volgens Van den Berg (2006) meestal een belang in een specifiek deel van de stad of de regio, of een specifiek aspect van het concurrentievermogen. Regionale partnerschappen (Cross sectoraal) zorgen voor een meerwaarde in samenwerking en coördinatie die een toegevoegde waarde is voor de regio en deelnemende partijen. Van den Berg ziet daarbij toegevoegde waarde in optredende schaalvoordelen (kritische massa), synergie tussen complementaire functies of specifieke economische vaardigheden. Bovendien kan worden aangevoerd dat samenwerking en coördinatie helpen voorkomen dat (ongewenste) intraregionale concurrentie ontstaat (Van den Berg e.a., 2006: 3). Ook kunnen partnerschappen externe middelen generen (bijvoorbeeld subsidies van de nationale regeringen of de Europese Unie), die anders niet beschikbaar zouden zijn voor elke individuele partner. Daarnaast kan ook inzicht worden verkregen over de aard van de problemen die bij de betrokken partijen spelen, zodat begrip wordt gecreëerd. (Van den Berg e.a., 2006: 3).

2.3 Regionale samenwerking bekeken vanuit de speltheorie

In de context van krimp wordt in veel onderzoeken uitgegaan van een bovenlokale samenwerking als sleutel om de gevolgen en effecten van demografische krimp te beperken, waarbij men deze samenwerking ziet als een noodzakelijke maatregel om effectief te kunnen anticiperen op de demografische ontwikkelingen. (Verwest e.a., 2008; Rijk, VNG, IPO, 2009;

ROB en RFV, 2008). Intergemeentelijke samenwerking is daarbij essentieel uitgangspunt bij het opstellen van regionale plannen en afspraken (Rijk, VNG, IPO, 2009: 19). Samenwerking met andere partijen is de eerstvolgende stap in het bewustwordingsproces dat gemeenten doormaken (Rijk, VNG en IPO, 2009; Topsteam Krimp, 2009). Dit zou dus voortvloeien uit bewustwording. Het SER spreekt van een bestuursverantwoordelijkheid om de feitelijke ontwikkelingen onder ogen te zien en samen met de belangrijkste betrokkenen de regio brede transformatieopgave in kaart te brengen (SER, 2011: 68). In de praktijk blijkt samenwerking echter moeizaam te verlopen. Zo constateert het Rijk dat regionale gemeentelijke samenwerking niet gemakkelijk verloopt ” (Rijk, VNG, IPO, 2009: 15).

Coördinatieproblemen en het ontbreken van een gedeelde probleempceptie zijn factoren die regionale afstemming van woningbouw programma's bemoeilijken. Daarnaast is krimp in een regio vaak ongelijk verdeeld, wat regionale inspanning en daarmee regionale afstemming van woningbouwprogramma's tussen gemeenten bemoeilijkt (Verwest en Van Dam, 2010: 25). Tevens speelt het zogenaamde Free Rider probleem een rol. Lokale bestuurders vrezen dat buurgemeenten zich niet aan de gemaakte regionale afspraken zullen houden (Verwest en Van Dam, 2010: 25). Als regionale samenwerking een effectieve methode is om regionale (krimp) problemen op te lossen, is het interessant te zien waarom deze samenwerking in de praktijk voor veel gemeenten toch zo moeizaam verloopt. De negatieve effecten, die op kunnen treden doordat gemeenten onvoldoende samenwerken, lopen uiteen van onrendabele ruimtelijke investeringen tot concurrentie tussen gemeenten en verliesgevende grondexploitaties. (Verwest en Van Dam, 2010: 10). De vraag is waarom regionale samenwerking aan een gemeenschappelijk doel toch zo lastig blijkt te zijn, terwijl de individuele gemeenten weten dat het in ieders belang is te komen tot regionale afstemming en samenwerking. In deze paragraaf zal aan de hand van de speltheorie ingegaan worden op de factoren die ten grondslag liggen aan deze paradox.

Oskar Morgenstern en John Van Neuman worden als grondleggers beschouwd van de speltheorie. De speltheorie wordt binnen veel onderzoek domeinen toegepast zoals in de sociologie, psychologie, economie en biologie. Het nemen van beslissingen en de manier waarop mensen reageren, staat centraal in de theorie (Poundstone, 1992: 12). Deze bestudeert het strategisch gedrag van actoren – ‘spelers’ genoemd – in situaties die als een ‘spel’ zijn te typeren (Hospers en Van Lochem, 2003: 17). Enkele relevante begrippen in de speltheorie zijn het spel, de spelers, de strategie en de uitkomst. Het spel wordt daarbij gezien als een simulatie van de interactie van het gedrag van individuen, waarbij een verband wordt gelegd tussen de doelstellingen van deze individuen, de handelwijzen van de individuen en de resultaten die zij bereiken. Spelers beschouwt men als rationeel als ze beslissingen nemen die hun doelen ten goede komen, hierboven de uitkomst genoemd (Axelrod, 1984: 7).

Kenmerkend aan de speltheorie is het feit dat de beslissingen die anderen nemen in het spel de uitkomsten van de eigen beslissingen beïnvloeden. Wanneer de preferenties van de spelers volledig tegenstrijdig zijn, spreekt men van zero-sum games. Dit zijn win-lose games met een uitgesproken winnaar en een verliezer. Wanneer de preferenties van spelers overeenstemmen, dan streeft men de win-win oplossing na en dan spreekt men van cooperation games (Axelrod, 2006).

2.3.1 Prisoner's dilemma

Het prisoner's dilemma is een uitwerking van de speltheorie. Het enkelvoudige dilemma van de gevangenen is verreweg het bekendste voorbeeld uit de speltheorie. Het dilemma kan op basis van onderstaand voorbeeld worden toegelicht.

Twee fictieve personen genaamd Hans en Maren zijn gearresteerd voor het beroven van een bank en zitten nu vast op het politiebureau in afzonderlijke isoleercellen. Zij zijn niet in staat om met elkaar te communiceren en maken daarom afzonderlijke keuzes. De officier van justitie doet Hans en Maren het volgende voorstel: "Als jullie beiden een bekentenis afleggen worden jullie beiden aangeklaagd. Ik zal er echter op toe zien dat jullie beiden strafvermindering krijgen als beloning voor jullie bekentenis en slechts 1 jaar celstraf eisen. Als één van jullie een bekentenis aflegt en de ander niet zal ik alle aanklachten tegen degene die de bekentenis heeft afgelegd laten vallen en de bekentenis gebruiken om de maximale straf van 12 jaar te eisen tegen degene die geen bekentenis heeft afgelegd. Als jullie beiden geen bekentenis afleggen zal ik genoeg moeten nemen met een lagere strafeis en leg ik jullie slechts wapenbezit ten laste waarvoor de maximale straf 1 jaar is".

Figuur 2.2. Matrix enkelvoudige prisoner's dilemma

		Hans	
		Ontkent	Bekent
Maren	Ontkent	Beiden ontkennen en krijgen beiden zelfde straf: Maren: 1 jaar Hans: 1 jaar	Omdat Hans bekent en Maren ontkent, is Hans vrij en krijgt Maren gevangenisstraf: Maren: 12 jaar Hans: Vrij
	Bekent	Omdat Maren bekent en Hans ontkent, is Maren vrij en krijgt Hans gevangenisstraf: Maren: Vrij Hans: 12 jaar	Beiden bekennen en krijgen dezelfde straf Maren: 8 jaar Hans: 8 jaar

Bron: Eigen bewerking, 2011

Het "dilemma" waarmee de gevangenen hier worden geconfronteerd is dat, ongeacht wat de andere gevangene doet, elk beter af is door te zwijgen dan te bekennen. Dit zou het pareto-optimale punt zijn. Een pareto-verbetering treedt namelijk op wanneer de individuele welvaart van één of meer personen uit de groep groter wordt zonder dat de welvaart van een ander lid kleiner wordt. Het pareto-optimum ligt dan noodzakelijkerwijs op het punt waarop de welvaart van een groepslid niet meer te verhogen is zonder dat dit ten koste gaat van de welvaart van een ander lid. Het resultaat dat wordt verkregen wanneer beiden bekennen is erger voor elke gevangene dan de uitkomst die zij zouden hebben verkregen wanneer beiden

hadden gezwegen. Immers de gevangenen weten dat de gevangenisstraf licht is (1 jaar) als ze beiden niet bekennen, maar dat als de partner niet bekend, voor hem/haar vrijheid mogelijk is door zelf te bekennen (Douma & Schreuder, 2002: 85). Aangezien er daarnaast ook geen mogelijkheden zijn om de afspraak bindend te maken zullen beide spelers, indien rationeel, ook daadwerkelijk van de afspraak afwijken als het moment van handelen daar is. Het volgen van de rationele strategie leidt dus tot een collectief ongewenste situatie. De dominante strategie van beiden komt neer op het 'vals spelen', waarbij beide personen besluiten te spreken. Dit wordt ingegeven door het feit dat men verwacht dat de ander het eigen belang voorop zal zetten, waarbij men de keuze maakt om zelf ook het eigen belang te behartigen. Kenmerkend voor dit spel is dat het geen oplossing heeft (Axelrod, 1984: 11). Het dilemma illustreert het conflict tussen individuele en collectieve rationaliteit. Een groep waarvan de leden het rationele eigenbelang nastreven kan uiteindelijk slechter af zijn dan een groep waarvan de leden in strijd handelen met het rationeel eigenbelang.

Deze speltheorie laat zien dat, als iedere speler steeds de meest rationele keuzes maakt, dit uiteindelijk niet zal leiden tot het beste resultaat. Weesingh (1998) beschrijft dat deze paradox zich ook voordoet in veel sociale, economische en politieke situaties. Interessant aan de casus is de vraag of beide gevangenen anders hadden gereageerd als zij in dezelfde cel hadden gezeten. Zij hadden dan af kunnen spreken geen bekentenis af te leggen. Wanneer Hans en Maren namelijk beiden coöperatief handelen en zich aan de afspraak houden om te zwijgen, dan komen beiden weg met slechts een eis van 1 jaar. Communicatie tussen de individuen kan behulpzaam zijn, omdat het de mogelijkheid biedt om het gedrag van de partijen te coördineren en keuzes af te stemmen. Een goede communicatie kan daardoor de samenwerking tussen de actoren verbeteren. Echter, ook al is er een goede communicatie en coördinatie, de beslissing om mee te werken aan het algemeen belang blijft altijd afhangen van het individu zelf. In het geval van de bovenstaande casus zal, door een combinatie van eigen gewin en het absolute gebrek aan vertrouwen beiden op het moment dat zij weer afzonderlijk in de eigen isoleercel zitten, de volgende redenering optreden: "Als maren zo dom is om zich aan onze afspraak te houden, kan ik (hans) dus vrij komen door nu te bekennen. En voor het geval dat zij zo listig is om zich niet aan de afspraak te houden, kan ik me dus in elk geval niet veroorloven om me wél aan de afspraak te houden. Maren zal ongetwijfeld dezelfde redenering volgen, waardoor beide verdachten zullen bekennen en dit dus de dominante strategie voor beiden blijft.

Het hierboven beschreven model, dat in de praktijk verreweg het meest als voorbeeld wordt gebruikt, kenmerkt zich door de zogenaamde eenmalige interactie. Er zijn twee spelers die slechts één keer interacteren. Beide spelers kennen de structuur van het spel, het aantal speelronden, de verschillende keuzemogelijkheden en de daarbij behorende uitkomsten. Het is voor beide spelers niet mogelijk om bindende afspraken te maken. Rationeel strategische interactie kan dus resulteren in een uitkomst die collectief ongewenst is.

In de praktijk komt het echter niet vaak voor dat partijen maar eenmalig samenwerken.

Publieke regionale samenwerkingen kenmerken zich door langdurige vaste samenwerkingsverbanden of patronen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een samenwerkingsverband van een aantal gemeenten op basis van een gemeenschappelijke regeling, de zogenaamde WGR samenwerkingsverbanden. Het herhaald prisoner's dilemma wordt algemeen beschouwd als een standaard model voor de evolutie van samenwerking

(Brembs, 1996: 1). In het herhaalde prisoner's dilemma (HPD) zijn de betrokken spelers continu hun wederzijdse strategie aan het bepalen, waarbij het gedrag van eerdere acties input is voor de verdere strategie. Het interessante van een HPD is dat een speler het effect dat zijn keuze heeft op de keuze van zijn opponent in de daarop volgende rondes in acht moet nemen. Het HPD kan uit gedetermineerde en ongedetermineerde elementen bestaan. In het gedetermineerde HPD is het aantal speelrondes (n) bij elke speler bekend. In het ongedetermineerde HPD is niet bekend bij de spelers uit hoeveel rondes het spel bestaat. De (on) bekendheid met het aantal speelrondes bepaalt de start van de samenwerkingsstrategie (Axelrod 1984: 14). In een herhaald prisoner's dilemma kunnen partijen zogenaamde conditionele strategieën volgen en ook van elkaar gaan verwachten dat deze gevolgd worden. Een speler volgt daarbij een conditionele strategie als hij zijn keuze laat afhangen van de keuze die zijn medespeler in het verleden heeft gemaakt. Omdat men door middel van het volgen van een bepaalde strategie de strategie van de ander in toekomstige speelrondes kan beïnvloeden is non-coöperatief handelen niet per se een rationele keuze meer. Robert Axelrod organiseerde in de jaren 80 twee opeenvolgende toernooien waarin professionele speltheoretici werd gevraagd verschillende strategieën te ontwerpen voor HPD's. De "Tit for Tat" strategie werd in beide toernooien als dominante strategie beoordeeld. Deze strategie houdt in dat een speler start met een samenwerkingsstrategie, waarna in alle volgende rondes de keuze van de tegenspelers gekopieerd wordt. Spelers die in een bepaalde ronde niet coöperatief samenwerken worden in opvolgende rondes gestraft door hun eigen gedrag, terwijl spelers die wel samenwerken daarvoor beloond worden. Het voorgaande heeft voornamelijk betrekking op samenwerkingen waarbij niet vast staat uit hoeveel rondes deze bestaat. Bij samenwerkingen waarvan beide spelers weten uit hoeveel rondes deze bestaat is het voor beide spelers rationeel om in de laatste ronde niet samen te werken. Ergo, als spelers van elkaar weten dat ze in de laatste ronde niet zullen gaan samenwerken dan is het ook rationeel om in de laatste ronde ook zo te handelen. Dit hangt af van de strategie van de andere speler.

2.3.2. Prisoner's dilemma vertaald naar de regionale samenwerking

Het herhaalde prisoner's dilemma zoals in de vorige paragraaf beschreven is het dilemma dat bij de regionale samenwerkingen kan optreden. Het prisoner's dilemma kenmerkt zich door een gebrek aan vertrouwen en de keuze voor het (korte termijn) eigen belang in plaats voor (de lange termijn) gemeenschappelijke belangen. Toegepast op de regionale samenwerkingen kan je het prisoner's dilemma vertalen naar drie aspecten.

1. Angst voor Freeriding

Freeriding in deze context wil zeggen dat bestuurders vrezen dat buurgemeenten zich niet aan de gemaakte regionale afspraken zullen houden. Wanneer gemeenten in gezamenlijkheid een woningbouwvisie en uitvoeringskader maken, dan anticipeert men in gezamenlijkheid op de demografische ontwikkelingen. Het dilemma dat kan optreden is wanneer alle gemeenten behalve één zich aan krimp aanpassen en hun woningbouwprogramma's daadwerkelijk verlagen. De gemeente die zich niet houdt aan de gemaakte afspraken kan op deze wijze profiteren van het gedrag van de anderen. De aanwezige uitbreidingsruimte die vastgelegd is in de regionale woonvisie wordt dan ingenomen door de gemeente die zich niet conformeert

aan de regionale afspraken. Voordat gemeenten in een krimpregio hun woningbouw programmering terugschroeven willen ze daarom zeker weten dat de buurgemeente dit ook doet en zo niet, daarvoor wordt bestraft. Op regionaal niveau is het huidig financieel en juridisch instrumentarium te beperkt om individuele gemeenten, die zich niet aan de regionaal gemaakte woningbouwafspraken houden, hiertoe aan te zetten. Om Freeriding te voorkomen zijn gemeenten op dit punt afhankelijk van de provincie. De provincie kan er toe bijdragen dat gemeenten hun woningbouwafspraken ook daadwerkelijk nakomen. Freeriding wordt voornamelijk gevoed door het eigen belang op korte termijn. Het reeds besproken groeiparadigma ligt daaraan ten grondslag. Het kunnen accepteren van een planvorming van groei naar krimp is een proces dat een lange tijd in beslag neemt. In dat kader spreekt men zelfs over een rouwproces. Gedurende het proces van ontkenning, verzet naar berusting en acceptatie kunnen bestuurders in de verleiding komen te kiezen voor het eigen belang. Het ontbreken van een regionaal financieringsinstrument blijkt in de praktijk belangrijke invloed te hebben op het al of niet overgaan tot het eigenbelang. (Verwest en Van Dam, 2010: 50).

2. Het regionale gat

In Nederland werken de diverse overheidsorganen regionaal samen. Een belangrijke handicap voor een effectieve regionale samenwerking is het zogenoemde 'regionale gat'. Dit regionale gat ontstaat als problemen en kansen zich aandienen die niet op één van de bestuursniveaus te adresseren zijn maar die afstemming over gemeentegrenzen heen vereisen (Kosten, 2004). Er is daarom behoefte aan een minder vrijblijvende samenwerking, zodat ook lastiger vraagstukken die dwingen tot 'geven en nemen' aangepakt kunnen worden (SER, 2011: 44). Regionale samenwerking is efficiënter en effectiever voor problemen die in het regionale gat vallen en die niet passen in de bestaande structuren. Doordat partijen wel regionaal samenwerken maar dit niet wettelijk is geregeld zijn bevoegdheden en macht niet in één hand, maar verdeeld over verschillende actoren. Regionale afstemming is hierdoor gebaseerd op de vrijwillige medewerking van de individuele gemeenten. De individuele gemeenten moeten op lokaal niveau politieke en financiële verantwoording over hun handelwijze afleggen. In het geval dat gemeenten in een krimpregio een gezamenlijke woonvisie ontwikkelen dan is de uitvoering afhankelijk van de bereidwilligheid van de individuele gemeenten. Dit geldt voor krimpregio's mét en zonder regionaal bestuursorgaan. (Verwest en Van Dam, 2010: 50). Door het 'regionale gat' is regionale afstemming gebaseerd op de vrijwillige medewerking van de betrokken gemeenten. De al eerder genoemde paradox treedt dan op te weten dat gemeenten op de lange termijn beter kunnen samenwerken door onderling afstemmen en naar beneden toe bijstellen van de woningbouwprogramma's, maar dat de bereidwilligheid hiertoe beperkt is, doordat krimp in een regio vaak ongelijk verdeeld is en het financieringssysteem van gemeenten primair op groei is gericht. De uitvoering is daarom een kwestie van goede wil en commitment van de individuele gemeenten (Verwest, e.a., 2008). Vertrouwen en coördinatieproblemen liggen aan de basis van het regionale gat. Coördinatieproblemen beïnvloeden het handelen van bestuurders en belemmeren de omslag. Vertrouwen in dat kader wil dan ook zeggen dat partijen vertrouwen hebben om in gezamenlijkheid te anticiperen op de maatschappelijke problemen. Het aanpakken van coördinatieproblemen op regionaal niveau biedt ook de mogelijkheid nieuwe coalities te vormen. Door bij het opstellen van regionale woonvisies niet alleen overheden maar ook maatschappelijke organisaties te

betrekken wordt een bredere basis in de samenwerking bereikt. (Verwest en Van Dam, 2010: 50).

3. Gebrek aan regionaal commitment

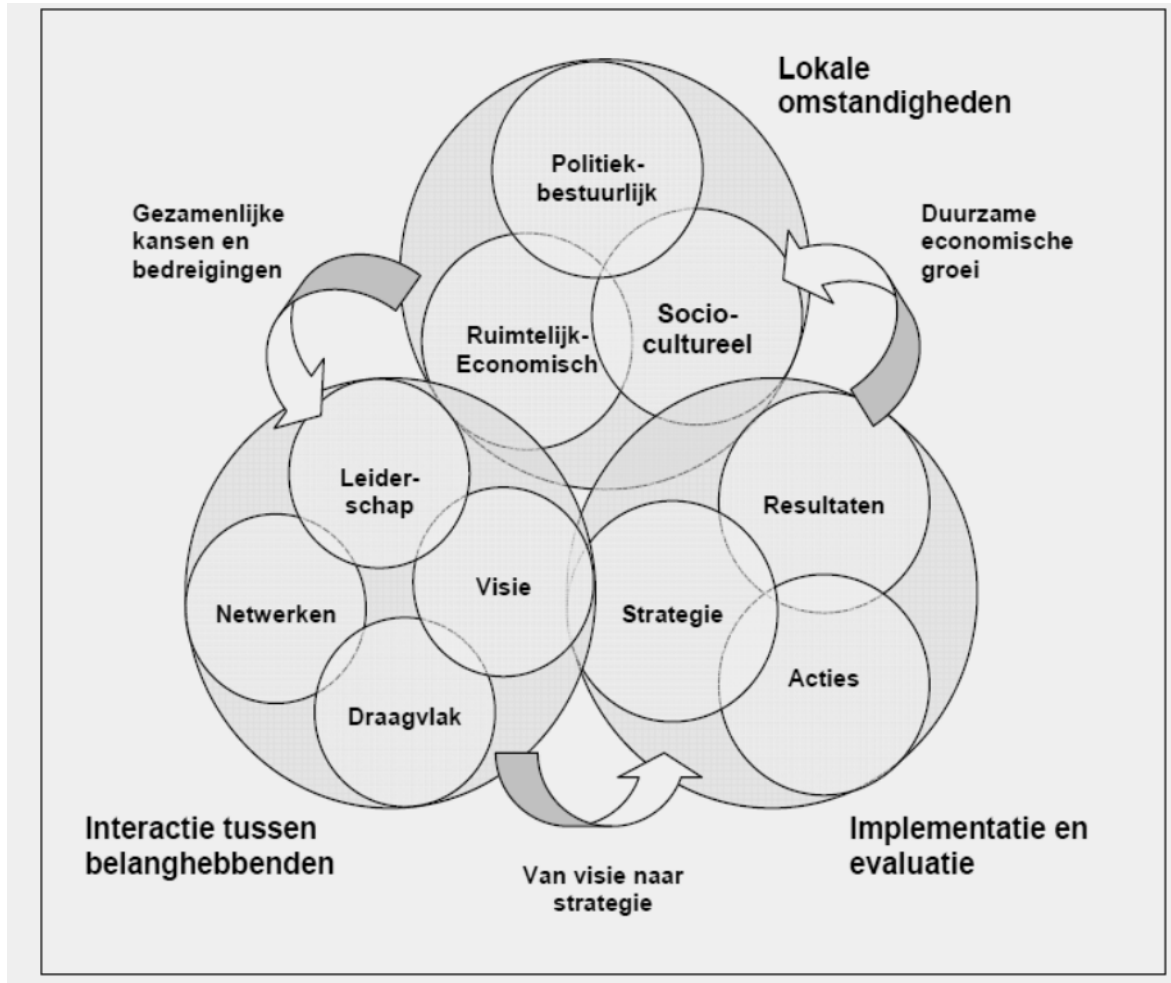
De krimp in een krimpregio is vaak ongelijk verdeeld wat regionaal commitment belemmert. Omringende gemeenten zijn niet altijd bereid de centrumgemeente, die vaak het eerst en zwaarst door krimp wordt getroffen, bij het oplossen van de problemen te ondersteunen. Gemeentelijk grondbeleid zal in dienst moeten staan van het regionaal ruimtelijk- en woonbeleid. Het is belangrijk om kosten en baten regionaal te verevenen en regionaal commitment te krijgen. De ongelijke verdeling van krimp in krimpregio's bemoeilijkt regionale afstemming van woningbouwprogramma's tussen gemeenten. Doordat niet alle gemeenten even zwaar door krimp getroffen worden ontbreekt bij sommigen het regionaal commitment om gezamenlijk de problemen aan te pakken.

In het algemeen worden de minst aantrekkelijke woongebieden het eerst en zwaarst door de krimp getroffen. Het gebrek aan regionaal commitment komt voor uit een combinatie van de keuze voor het eigen belang en gebrek aan vertrouwen. Nut en noodzaak is daarbij bepalend voor de commitment. Gemeenten zullen zich alleen dan willen committeren aan regionale afspraken, (die onvoordelig zijn voor het eigen korte termijn belang), indien er een absoluut nut en noodzaak aanwezig is.

2.4 Organiserend Vermogen

Fundamentele ontwikkelingen zoals globalisering, informatialisering en Europese integratie leiden tot toenemende concurrentie en interactie tussen metropolitane regio's in een zoektocht naar investeringen en handel (Van den Berg e.a., 1997: 1). Naast de traditionele locatiefactoren en de factoren die de kwaliteit van de plaats bepalen, die op hun beurt de kwaliteit van de bedrijfsomgeving bepalen, krijgen in toenemende mate de mogelijkheden van regio's om te anticiperen en reageren op interne en externe ontwikkelingen aandacht. Door de toegenomen concurrentie moeten regio's zichzelf beter organiseren om de concurrentiepositie te verstevigen. De (toekomstige) voorspoed van een metropolitane regio hangt in grote mate af van haar organiserend vermogen (Van den Berg e.a., 1997: 1). Principieel aspect van die kracht is het vermogen om adequaat en op de juiste ruimtelijke economische schaal, te anticiperen, te antwoorden en om te gaan met veranderende intra- en inter- metropolitane relaties door cruciale interne en externe veranderingsprocessen (Van den Berg e.a., 1997: 1). In die context kan je organiserend vermogen omschrijven als de mogelijkheid om met alle betrokken actoren nieuwe ideeën te genereren, te ontwikkelen, te implementeren en beleidsgericht te maken. Op die manier kan antwoord gegeven worden op fundamentele ontwikkelingen en kunnen condities worden gecreëerd voor een duurzame ontwikkeling. Bij organiserend vermogen gaat het om de vraag waarom de betrokken partijen al dan niet slagen om gezamenlijk belangen om te zetten in concrete initiatieven (De Langen e.a., 2006: 107). Van den Berg e.a. (2002: 9) omschrijven organiserend vermogen als het totale beleidsproces dat start met een inventarisatie van de kansen, bedreigingen ofwel de vaststelling van de behoeften, gevolgd door de ontwikkeling van beleidsstrategieën, gevolgd door de implementatie van deze beleidsstrategieën en de evaluatie hiervan.

Figuur 2.3. Organiserend vermogen



Bron: Organiserend Vermogen in Perspectief (Van der Berg e.a., 2002) .

Binnen het kader verklaren de lokale omstandigheden waarom sommige initiatieven op de ene plaats wel tot uiting komen en dezelfde initiatieven op andere plaatsen niet. Het begrijpen en analyseren van deze context is om die reden noodzakelijk. Van den Berg e.a., (2002: 9) geven aan dat de metropolitane context een sterk bepalende factor (determinant) van economische en sociale kansen en mogelijkheden is. Kennis van de specifieke metropolitane context is noodzakelijk voor het begrijpen van de regionale sociale problemen en kansen en het beleid dat wordt nagestreefd. Veranderingen in de metropolitane context hebben een sterke impact op de uitkomst van de beleidsprocessen. De context beïnvloedt de voorwaarden waaronder actoren met elkaar samenwerken. De veronderstelling is dat zonder (de herkenning) van significante kansen / problemen de creatie van OV een lastig proces is. Er moet een bepaalde urgentie zijn wil een en ander kunnen slagen (De Langen e.a., 2006: 109).

Leiderschap van sleutelpersonen binnen de overheid is belangrijk. In de context tot strategische netwerken is leiderschap zelfs nog belangrijker. Verondersteld wordt dat leiderschap en de ondernemingszin van sleutelfiguren substantieel bijdragen aan succesvolle projecten. Er moet leiderschap zijn, uitgaande van specifieke competenties, charisma, afkomstig van publieke of private partijen (Van den Berg e.a., 2002: 12). In algemene zin constateren Van den Berg e.a., (2002: 12) dat leiderschap te maken heeft met formele en

materiële competenties. Leaders beschikken over specifieke competenties, die behulpzaam zijn bij het activeren van belanghebbenden, zoals de formele positie (macht), financiële daadkracht, kennis, expertise, persoonlijke netwerken en charisma.

Daarnaast wordt integraliteit in toenemende mate belangrijk. Zonder visie is een efficiënte en effectieve OV een utopie. De visie moet realistisch zijn en georiënteerd op de kansen en de problemen van de stedelijke regio. Het moet tegemoet komen aan de belangen en doelen van betrokken stakeholders op een uitgebalanceerde wijze. Een duidelijke visie vormt de basis voor de formulering van doelen en strategieën. Een integrale visie van stedelijke ontwikkeling, vertaald in strategieën en concrete doelen, bewaakt de integraliteit en voorkomt inconsistentie in beleid. Bij een integrale ontwikkelingsvisie op regionale schaal wordt veel meer organiserend vermogen geleverd dan bij visies voor een stad (Van 'T Verlaat, 2003: 18). De moeilijkheidsgraad ligt vooral bij de publieke kant, omdat verschillende gemeenten bereid moeten zijn het gemeentelijk belang in te ruilen tegen het regionale belang (Van 'T Verlaat, 2009: 23). De Sociaal Economische Raad spreekt over een provinciale en regionale structuurvisie-nieuwe stijl. Deze moet verder gaan dan het huidige ruimtelijke ordeningsinstrument en dient ook de economie en natuurwaarden te bevatten. Deze visie beoogt een integraal en intersectoraal langetermijnperspectief voor de regio te bieden (SER, 2011: 53).

Zonder duidelijk politieke steun van hogere overheden of van lokale politiek, in lokaal of regionaal perspectief, komen projecten moeizaam tot stand. Het is essentieel om politieke en maatschappelijke steun in de allereerste stadia te organiseren aldus Van der Berg (2002: 15). Steun van de mensen die direct betrokken zijn limiteren het succes van implementatie. Hoe waardevol een project ook mag zijn voor een duurzame stedelijke ontwikkeling, een tekort aan steun van degenen die direct zijn betrokken kunnen de kansen van succesvolle implementatie verkleinen aldus Hoek (2005: 4). Maatschappelijke steun voor maatregelen om sociale problemen te voorkomen hangt af van de actieve betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden. Strategische netwerken kunnen worden gezien als een patroon van interacties tussen wederzijds afhankelijk actoren die handelen in antwoord op de stedelijk problemen. Met de hulp van goede communicatie tussen alle betrokken actoren en een breed gedragen visie voor de waargenomen (sociale) problemen kan een strategie worden ontwikkeld. Communicatie is nodig om de boodschap van de visie en de gerelateerde maatregelen tot het betrokken netwerk uit te dragen (Van den Berg e.a., 2002: 1963). Het belang van governance structuren en in het verlengde daarvan de toegevoegde waarde van samenwerking binnen een regio, wordt door Van den Berg e.a., (2006: 72) als de belangrijkste factor van succes in de ontwikkeling van nieuwe governance structuren gezien. Dit geldt voor alle betrokken actoren: gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De voordelen van participatie voor alle actoren moeten daarbij zwaarder wegen dan de kosten. Ze moeten elkaar nodig hebben om de doelen te bereiken. Stakeholders blijven betrokken als zij niet op eigen houtje de doelen kunnen bereiken. Individuen sluiten zich aan bij een groep om een variëteit aan redenen. De twee meest dominante redenen zijn de mogelijkheden om voordelen te behalen die niet op een andere manier (alleen) bereikt kunnen worden en om gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen en voorkeuren te bereiken (Van den Berg e.a., 2006: 10).

2.5 Regionale identiteit

Al eerder is aangegeven dat overheden in toenemende mate aandacht hebben voor de identiteit en beeldvorming van een territoriaal gebied. Steeds vaker wordt er op gewezen dat globalisering en regionalisering (in de zin van het accentueren van regionale verschillen) hand in hand lijken te gaan (De Pater, 2005: 10). Het aantrekken en behouden van mensen en kapitaal wordt van groot belang gezien voor de sociale, de culturele en de economische ontwikkeling van een stad of regio. (Van den Berg e.a., 2002; Hospers, 2010). Niet alleen in de economie maar ook in het sociale leven van mensen blijkt een grote emotionele verbondenheid met de eigen regio (De Pater, 2005: 10). Een regio vormt zich doordat mensen identiteiten toekennen aan een bepaald gebied. Met het begrip regio wordt een sociaal construct bedoeld dat is ontstaan door politieke, economische, culturele en bestuurlijke activiteiten (Hospers en Lochem, 2003: 34). Paasi (1996) stelt dat bij de ontwikkeling van een regio of een regionale identiteit vier fasen van belang zijn:

- de territoriale vorm van de regio;
- regionale symbolen;
- regionale instituties;
- het bestaan van de regio in het sociale bewustzijn.

Het belang van elke vorm wisselt in tijd en ruimte (De Pater, 2005: 201). Regio's bestaan immers pas als er ook een identiteit aan is toegekend. Hospers (2006) ziet daarbij een stad of dorp als onderdeel van verschillende geografische schaalniveaus, die allemaal hun eigen verhalen en beelden hebben. De veronderstelling is dat samenwerking in een regio, die voldoet aan de vier fasen van Paasi (1996), beter verloopt dan in regio's waar een of meerdere fasen van Paasi niet of onvoldoende aanwezig zijn. Paasi (1996) veronderstelt dat regiovorming en regioafbraak hand in hand gaan. Daarin wordt verondersteld dat het proces van een vorming van een nieuwe regio kan veranderen in een proces van transformatie, waarbij oude regio's verbleken of opgaan in nieuwe regio's (De Pater, 2005: 200)

De eerste fase van de ontwikkeling van een regio of regionale identiteit is de *territoriale vorm* van de regio (Paasi, 2002:40). Hospers (2006) noemt daarbij het belang van een duidelijke grens van de regio. Het gaat hierbij dus om het onderscheid van de regio ten opzichte van de ruimtelijke omgeving. Of een gebied makkelijk is af te bakenen, hangt af van het feit in hoeverre er sprake is van duidelijke grenzen. Deze vorm is het meest tastbaar. Als grenzen ontbreken, kunnen mensen zich moeilijker met een gebied identificeren wat de vorming van een regionale identiteit belemmert (De Pater, 2005: 201). De territoriale vorm verwijst ook naar een door de mens ingerichte ruimte en naar het met het natuurlijk milieu en landschap verbonden grondgebruik (De Pater, 2005: 201).

De tweede dimensie die Paasi (2002: 40) onderscheidt in de ontwikkeling van een regio of regionale identiteit, is de *symbolische dimensie*. Het gaat hierbij om de vorming van regionale symbolen, die uitdrukking geven aan de regionale structuur. Te denken valt aan de naamgeving van een regio, afbeeldingen, vlaggen, bouwwerken, streekproducten, volkslied, cultuur en landschappelijke elementen. Deze verbeelden de regionale identiteit en het sociaal bewustzijn van de samenleving.

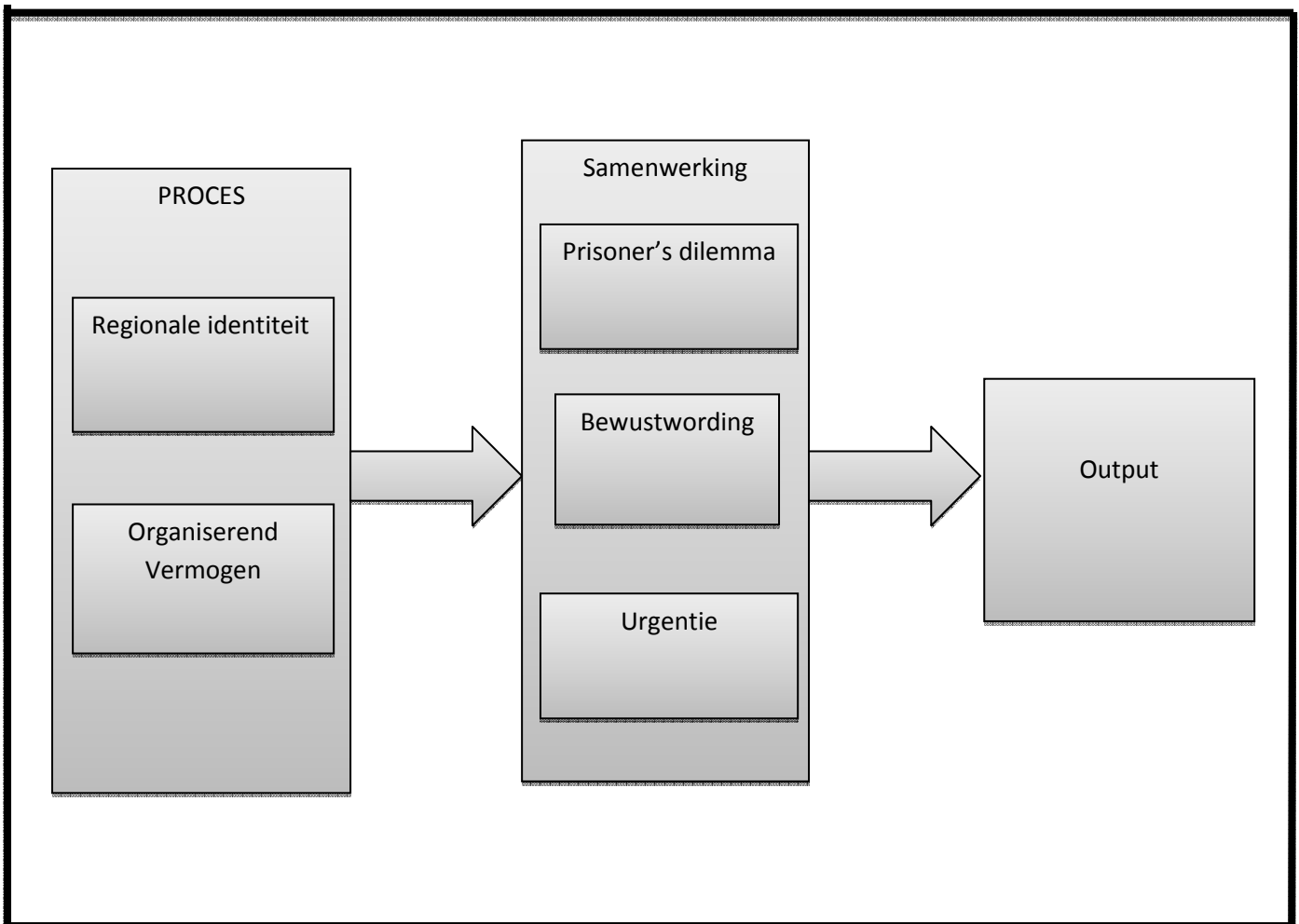
De derde dimensie van Paasi (2002: 40) betreft de *institutionele vorm*. De regionale beeldvorming wordt vaak via de media en het onderwijs verduurzaamd (De Pater, 2005: 202). Dit gaat in op de institutionele vorm van de regio, zoals de politieke en economische ontwikkelingen. Het gaat om het stelsel van instellingen dat in een regio aanwezig is en op die regio gericht. De Pater (2005: 203) onderscheidt daarbij media, onderwijsinstellingen, kamers van koophandel en semi overheidsinstellingen. Cruciaal voor de sterkte van de institutionele vorm is de positie die het regionale bestuur inneemt ten opzichte van een bestuur op een hoger en lager schaalniveau.

Paasi's vierde dimensie (2002: 140) gaat over de *functionele rol* van de regio in grotere verbanden. Is het een forensen gebied of gespecialiseerd in een bepaald onderdeel van de economische sector, dient het als een recreatie- of vakantiegebied voor de stedelijke omgeving? Is het een gebied waarheen huishoudens en bedrijven uitwijken uit stedelijke omgevingen? Deze laatste dimensie vertoont volgens De pater de meeste dynamiek (De Pater, 2005: 202). Veranderingen in functies oefenen vaak druk uit op aanpassingen in de andere drie vormen, zoals herinrichting van een territorium, herdefiniëring van symbolen en reorganisatie van instituties. Al deze processen waarin regio's ontstaan, zich versterken, dan wel vervagen en verdwijnen hebben een eigen dynamiek.

2.6. Theoretisch raamwerk

Om een op hoofdlijnen vergelijkbare case beschrijving te maken heb ik op basis van de theoretische analyse uit de vorige paragrafen een schema ontwikkeld waarin veronderstelde relaties aanwezig zijn. Het kader geeft weer hoe de elementen uit het schema invloed hebben op de regionale samenwerking.

Figuur 2.4. Schematische weergave elementen theoretisch kader



Bron: Eigen bewerking, 2011

In het kader staat de samenwerking, die wordt ingegeven door de al eerder beschreven noodzaak van regionale samenwerking, centraal. De samenwerking resulteert in een regionale krimpstrategie, de zogenaamde output, die in dit onderzoek gedefinieerd is als het onderling afstemmen van de bouw, sloop en herstructureringsplannen en het daarbij onderling kunnen verdelen van de "pijn". De regionale samenwerking en de uitkomst van deze samenwerking kunnen in het licht worden gezien van het bovenstaande model en ik wil onderzoeken in welke mate deze elementen invloed hebben op de samenwerking.

De samenwerking staat onder invloed van allerlei elementen. In het prisoner's dilemma is beschreven dat organisaties (bestuurders) moeten samenwerken, maar onafhankelijk van elkaar besluiten nemen. Het prisoner's dilemma kenmerkt zich, zoals in de vorige paragraaf

beschreven, door een gebrek aan vertrouwen en de keuze voor het (korte termijn) eigen belang in plaats van de (de lange termijn) gemeenschappelijke belangen. In deze samenwerking handelt iedereen vanuit zijn eigen belang. Daarbij is sprake van een veelheid van belangen en percepties in plaats van het ene gezamenlijke belang. Elke bestuurder wil vooral investeren in zijn eigen gemeente. De verleiding om te kiezen voor het eigenbelang is groter al naar gelang het gezamenlijk belang op langere termijn vruchten afwerpt, terwijl het eigenbelang al op korte termijn tot 'resultaat' leidt. Aan de hand van de elementen leiderschap, governance netwerken en een (integrale) visie en strategie onderzoek ik of deze van invloed zijn op het prisoner's dilemma. De 'visie en strategie' is van belang om vast te stellen in hoeverre er sprake is van een gedeelde visie op de toekomstige ontwikkeling van de regio. Met het element 'leiderschap' wil ik onderzoeken of er een stuwende partij bestaat die de gemeenten er toe kan aanzetten beslissingen te nemen en actie te ondernemen. Tevens wil ik onderzoeken in hoeverre het element 'draagvlak' van betekenis is voor de samenwerking. Ook is het van belang vast te stellen of en in welke mate er sprake is van regionale identiteit en of deze van invloed is op de samenwerking. Urgentie of wel het ervaren van urgentie is een essentieel element dat men in de theorie van de stedelijke gebiedsontwikkeling als succesfactor bij gebiedsontwikkelingen beschouwt. Pelders (2006: 10) zegt daarbij over urgentie dat als in een gebied voldoende partijen overtuigd zijn van een probleem / kans en dat als dringende noodzaak beleven, er voldoende energie kan ontstaan om door enigerlei vorm van samenwerking tot realisatie van een plan over te gaan. Met het element urgentie wil ik ingaan op de "gevoelde" urgentie. Het hangijzer ten aanzien van de urgentie in de context van de demografische krimp is dat de effecten zich vaak niet op korte termijn openbaren en het proces van de demografische ontwikkelingen vele bestuurstermijnen bestrijken. Een gezamenlijk gevoelde urgentie bepaalt in grote mate de daaruit voortvloeiende handelingsactie.

Het element bewustwording bepaalt in grote mate de wijze waarop partijen met elkaar samenwerken. Het bewustwordingsproces wordt vaak vergeleken met een rouwproces (van Dam e.a., 2006; Derks, 2006b; ROB en RFV, 2008; Verwest e.a. 2008). Dit rouwproces moet worden doorlopen voordat bestuurders en beleidsmakers in staat zijn om te anticiperen op de demografische krimp. Het bewustwordingsproces bestaat uit 4 fasen. Ook is het van belang te bepalen in welke fase in het bewustwordingsproces een regio zich bevindt en welke invloed dat heeft op de samenwerking.

Beoordelingskader voor de Case Studies

De regionale samenwerkingen analyseer ik op basis van het kader, waarbij ik de deelvragen 3.1. tot en met 3.4. uit hoofdstuk 1 behandel.

Deze analyse is bedoeld om te bezien: op welke wijze wordt samengewerkt; welke onderdelen van het organiserend vermogen aanwezig zijn in de regio en hoe sterk de regionale identiteit is. Per casus zal ik in een beoordelingstabel inzicht geven in de waardering van de elementen. Deze beoordeling vindt plaats op basis van de uitkomsten van de interviews.

Figuur 2.5. Beoordelingstabel voor de Case Studies

Toetsingsmodel	Niet				Volledig
	--	-	+/-	+	++
Prisoner's Dilemma					
Urgentie					
Visie en Strategie					
Draagvlak					
Leiderschap					
Netwerken					
Regionale identiteit					
Bewustwordingsfase Regio	Fase 1 Ontkennen	Fase 2 Verzet	Fase 3 Berusting	Fase 4 Actie	

Bron: Eigen bewerking, 2011

Hoofdstuk 3 Methodologie

Dit hoofdstuk staat in het teken van de vraag op welke manier ik onderzoek heb verricht, de gehanteerde methoden en technieken. Ik licht de onderzoeksstrategie toe. Onder andere ga ik in op de keuze voor een meervoudige case studie, daarna op de validiteit en de betrouwbaarheid van de onderzoeksgegevens.

Dit onderzoek is explorierend van aard (Baarda e.a., 2009: 96). Over factoren die van invloed zijn op een samenwerking in krimpregio's is nog weinig bekend. Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, heb ik gebruik gemaakt van methode en bronnen triangulatie. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het onderzoeksobject heb ik vanuit verschillende invalshoeken gegevens verzameld, te weten bureauonderzoek, case studies en interviews. Bovendien heb ik gebruik gemaakt van verschillende bronnen om mijn onderzoeksdoel te kunnen bereiken. De bronnen die gebruikt zijn:

- Interviews met gemeentebestuurders en beleidsambtenaren De Waard, Achterhoek en Parkstad Limburg.
- Kranten: publicaties over bevolkingskrimp in diverse regionale dagbladen.
- Cijfers: statistieken over bevolkingsontwikkeling (geboorte, sterfte en migratie) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Wetenschappelijke rapporten: wetenschappelijke rapporten van expertorganisaties: De Nederlandse Vereniging voor Demografie, Ruimtelijk Planbureau en adviesorganisaties.
- Documenten: woonvisies, structuurvisies, toekomstvisies en uitvoeringsplannen.

De keuze voor een case studieopzet is afhankelijk van het feit of een persoon, groep, locatie of situatie onder alledaagse omstandigheden en in zijn geheel wordt onderzocht. Meestal gaat het daarbij om complexe problemen (Baarda e.a., 2009: 113). Een meervoudige casestudie ligt ook voor de hand wanneer bepaalde verschijnselen of gebeurtenissen in de praktijk in verschillende gradaties voorkomen en die vergeleken kunnen worden. De te onderzoeken verschijnselen zijn dan min of meer gelijk maar juist de omstandigheden, condities en context van de gekozen cases verschillen (Baarda e.a., 2009: 124). In dit onderzoek wil ik onderzoeken welke factoren de interregionale samenwerking beïnvloeden. Deze regionale samenwerking is een complexe samenwerkingssystematiek, waarvoor in de context van demografische krimp de afgelopen periode veel aanbevelingen zijn gedaan. De caseselectie bestaat uit drie regio's. Hierbij heb ik gekozen voor twee regio's die door het rijk zijn aangewezen als anticipere regio en een regio waar de demografische krimp actueel is. Kenmerkende verschijnselen kunnen zo zorgvuldig worden onderzocht. De toetsing van de theoretische notities kan ik zo verschillende keren herhalen (Baarda e.a., 2009: 123).

Voor mijn interviews heb ik gekozen voor half gestructureerd interview. Kenmerk daarvan is dat de vragen en antwoorden niet van te voren vast liggen, maar de onderwerpen wel. De gegevens die verzameld zijn moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitscriteria, betrouwbaarheid en geldigheid (Baarda e.a., 2009: 21). Betrouwbaarheid definieert Baarda als de mate waarin onderzoeksresultaten onafhankelijk zijn van toeval (Baarda e.a., 2009: 22). (Toeval kan te maken hebben door de interviewsituatie, de geïnterviewde of de interviewer). Om de betrouwbaarheid van mijn onderzoek te verhogen, heb ik daarom gebruik gemaakt van

dataregistratieapparatuur in de vorm van opnameapparatuur. Hierdoor is de controle op kwaliteit achteraf min of meer maximaal (Baarda e.a., 2009: 21). Betrouwbaarheid is volgens Baarda geen garantie voor geldigheid of validiteit. Geldigheid wordt daarbij gedefinieerd als de vraag of de verzamelde gegevens een juiste afspiegeling vormen van de bestaande werkelijkheid.

Validiteit heeft te maken met de juistheid van de onderzoeksgegevens. (Baarda e.a., 2009: 197). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen interne- en externe geldigheid. De interne geldigheid hangt samen met de onderzoeksopzet. In de onderzoeksopzet is gekozen voor een meervoudige case studie. Door het kleine aantal onderzoekseenheden bij casestudies in het algemeen kan de validiteit en betrouwbaarheid niet gegarandeerd worden door middel van vergelijkingen van veel onderzoekseenheden. Ten aanzien van de externe validiteit is de overdraagbaarheid van de gegevens beperkt. Door de verschillende achtergronden van de krimpregio's is zoals eerder aangegeven maatwerk vereist. Om de geldigheid te verhogen heb ik gebruik gemaakt van verschillende data bronnen. Hoewel de interne validiteit hoog is bij een casestudy, kunnen de bevindingen slechts beperkt gegeneraliseerd worden naar andere vergelijkbare situaties. Kenmerkend voor een casestudy is, zoals ik hiervoor heb aangegeven, het grote aantal variabelen. Daarom is ook de hoeveelheid benodigde informatie groot en het soort informatie divers. De casestudy brengt een beperkte generaliseerbaarheid met zich mee en daarmee ook een beperkte externe validiteit.

Hoofdstuk 4 De praktijk

Dit hoofdstuk vormt het empirisch gedeelte van mijn onderzoek. De probleemstelling van mijn onderzoek luidt: een coöperatieve samenwerking in de vorm van een regionale krimpstrategie is een voorwaarde voor een adequate aanpak van demografische krimp. Deze komt in de praktijk echter maar moeilijk tot stand. Regionale samenwerking in de vorm van een regionale krimpstrategie komt tot stand in een regionaal samenwerkingsproces. Gedurende dat proces staat de samenwerking onder invloed van allerlei elementen. Het doel van dit hoofdstuk is te bepalen in hoeverre, binnen de drie cases, de betrokken stakeholders de invloed van de onderdelen van het organiserend vermogen en van de regionale identiteit op het samenwerkingsproces beoordelen en in hoeverre de onderdelen uit de speltheorie de samenwerking beïnvloeden. Het onderzoek is uitgevoerd in drie regio's. De theorie uit het vorige hoofdstuk vormt het theoretische raamwerk van waaruit de casegebieden zijn bestudeerd. Het onderzoek van de drie regio's wordt als volgt opgebouwd. Allereerst een korte introductie van de regio, gevolgd door een toelichting op de administratieve structuur van de regio. Daarna komt aan de orde de tijdslijn die de regio heeft met krimp. (Op welk moment manifesteerde de demografische krimp zich en wat zijn de prognoses). De regionale samenwerking, dus de manier waarop de gemeenten reageerden en reageren op de krimp vormt het sluitstuk.

Na deze toelichting maak ik een analyse en een beschrijving en trek ik conclusies. Ik doorloop daarbij stapsgewijs het kader uit hoofdstuk 2 waarbij ik de verschillende elementen bespreek. Tevens beschrijf ik op welke wijze men regionaal samenwerkt en welke factoren daarbij van invloed zijn.

4.1. Case studie Alblasserwaard Vijfherenlanden

Introductie

De regio Alblasserwaard Vijfherenlanden (AV) ligt in het zuidelijke deel van het Groene Hart en telt ongeveer 130.000 inwoners, verdeeld over 35 kernen. Het gebied ligt geografisch tussen de rivieren de Merwede, de Lek en de Linge. De zuidelijke rand van de regio aan de Merwede is vrij verstedelijkt. Het westelijk deel van de regio is gericht op Rotterdam en omstreken, terwijl het oostelijk deel van de regio sterk gericht is op Gorinchem en Utrecht. De Alblasserwaard is een open, typisch Hollands veenweidegebied. De ruimte en het overwegend agrarische karakter vormen een sterk contrast met het aangrenzende stedelijk gebied van Rotterdam en de Drechtsteden. De historische landschapsstructuur is nog duidelijk herkenbaar. Het grootste deel van de regio AV behoort tot het Nationaal Landschap Groene Hart. In de regio AV is het enige primaire knooppunt⁵



⁵ In de regionale structuurvisie wordt een onderscheid gemaakt in de verschillende soorten kernen, waarbij sprake is van een kernen hiërarchie. Zo worden primaire knooppunten onderscheiden, deze hebben een belangrijke regionale functie op het gebied van werkgelegenheid, voorzieningen, zorg, cultuur en onderwijs.

Gorinchem, dit is dan ook de centrum gemeente. Secundaire knooppunten zijn Leerdam en Hardinxveld- Giessendam met een sub regionale functie op het gebied van werkgelegenheid en voorzieningen. Daarnaast maakt men een onderscheid tussen een verzorgingskern, waar winkel en zorgvoorzieningen in redelijke mate aanwezig zijn en kleine woonkernen, waarin weinig tot geen winkel- en zorgvoorzieningen zijn.

Administratieve structuur

De regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (AV) ligt in de provincie Zuid Holland. De regio is één van de drie sub- regio's van de regio Zuid-Holland Zuid. De Regio Zuid-Holland Zuid is een openbaar lichaam en een zelfstandig rechtspersoon in het kader van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr).

Figuur 4.1. Opsomming samenwerkingsvormen in het kader van de Wgr.

Gemeenten die publiekrechtelijk willen samenwerken, kunnen kiezen tussen verschillende samenwerkingsvormen in het kader van de Wgr.

Openbaar lichaam: Het openbaar lichaam is de meest gebruikte én de zwaarste vorm van samenwerking op basis van de Wgr. Het is de enige vorm van publiekrechtelijke samenwerking met rechtspersoonlijkheid. Hierdoor kan een openbaar lichaam zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden en bijvoorbeeld eigen personeel in dienst nemen en fondsen beheren.

Gemeenschappelijk orgaan: De Wgr biedt de mogelijkheid om een gemeenschappelijk orgaan in te stellen. Dit is een vorm van samenwerking met één bestuur. Het gemeenschappelijk orgaan is een minder zware vorm van samenwerking dan het openbaar lichaam. Het gemeenschappelijk orgaan heeft een beperkte rechtspersoonlijkheid en kan bijvoorbeeld geen eigen personeel in dienst nemen. Ook kunnen aan een gemeenschappelijk orgaan geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd

Centrumgemeente: Ook de constructie van de centrumgemeente is een vorm van samenwerking op basis van de Wgr. Hierbij komen de deelnemers overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. Er is sprake van het mandateren van bestuursbevoegdheden door het ene gemeentebestuur aan het andere

Bron: Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr, VNG 2009

In de Regio Zuid-Holland Zuid werken 19 gemeenten samen op het gebied van de gemeenschappelijke geneeskundige dienst (GGD), de regionale ambulancevoorziening (RAV) en de leerplicht en het voortijdig schoolverlaten (BLVS). De regio Zuid Holland Zuid bestaat uit drie sub regio's. Dit zijn de regio's Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Hoeksche Waard. De Regio AV werkt sinds 2003 samen in de vorm van een zelfstandige bestuurscommissie van de Gemeenschappelijke regeling Zuid Holland Zuid. In 2007 heeft men besloten deze samenwerking te intensiveren binnen de regio AV. De acht

deelnemende gemeenten hebben ingestemd met de gemeenschappelijke regeling “Samen Sterk”. De regio AV bestaat uit de gemeenten: Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Liesveld, Nieuw-Lekkerland, Zederik. De gemeenten Gorinchem en Leerdam zijn stedelijk, de 6 andere gemeenten zijn plattelandsgemeenten. De deelnemende gemeenten hebben bij de vorming van de gemeentelijke samenwerking de ambitie uitgesproken een krachtige en sociale regio te vormen die economisch, sociaal en ruimtelijk zo aantrekkelijk is dat inwoners, bedrijven en bezoekers er graag willen verblijven (Regio AV, 2007: 3). De gemeenten werken samen op het gebied van Economie en Toerisme, Ruimtelijke Ordening, Wonen en Verkeer en Vervoer, Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugd, Cultuur, Onderwijs, Sociale Leefbaarheid en Veiligheid. De regio heeft een algemeen bestuur, gevormd door de burgemeesters uit de deelnemende gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit een voorzitter en 2 leden. De voorzitter is de burgemeester van de centrum gemeente Gorinchem. Allen maken onderdeel uit van de deelnemende gemeenten. De regio als openbaar lichaam heeft drie domein coördinatoren benoemd waarvan de bovengenoemde beleidsvelden onderdeel uitmaken. Binnen de regio AV zijn 3 gemeenten een herindelingsproces gestart. Op 1 januari 2013 fuseren de gemeenten Liesveld, Nieuw Lekkerland en Graafstroom naar de nieuwe gemeente Molenwaard. De ambtelijke organisaties van deze 3 gemeenten zijn reeds samengevoegd. Dit betekent dat nu één ambtelijke organisatie drie verschillende besturen adviseert en bijstaat.

Tijdslijn krimp

Voordat ingegaan wordt op de regio specifieke situatie van de AV wordt eerst ingegaan op de context waarin de demografische krimp zich afspeelt in het Groene Hart. In het interbestuurlijk actieplan is het Zuid Hollandse Groene Hart in totaliteit aangewezen als zogenaamde anticipeerregio (Rijk, VNG, IPO, 2009: 31). Achterliggende reden hiervan was dat in de periode 2004 – 2009, in de 28 gemeenten van het Zuid Hollandse Groene Hart sprake is geweest van een geringe bevolkingsdaling. Dit is opmerkelijk vanuit de gedachte dat welvarende regio's een sterkere bevolkingsgroei meemaken dan regio's die de economische potenties in mindere mate bezitten. (Van der Gaag e.a., 1999). In Nederland vindt de sterkste bevolkingsgroei dan ook plaats in de regio's met de grootste economische mogelijkheden zoals Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland (Latten en Musterd, 2009: 10).

Vanuit dat kader is de specifieke situatie voor het Groene Hart en de regio AV in het bijzonder, opmerkelijk te noemen. De provincie Zuid Holland heeft om de achtergronden en oorzaken hiervan te achterhalen opdracht gegeven om een aantal onderzoeken uit te voeren. De provincie concludeert op basis van deze onderzoeken dat de demografische krimp in het Groene Hart vooral veroorzaakt wordt door gezinsverdunding. Dit laat onverlet dat er interregionale verschillen aanwezig zijn, met name tussen het centrum en de randen van het Groene Hart (Companen, 2009: 5).

Specifiek voor de regio AV is de omslag van bevolkingsgroei naar bevolkingskrimp omstreeks 2004 ontstaan. In de periode vanaf 1990 was er nog sprake van een forse bevolkingsgroei die vooral werd veroorzaakt door de natuurlijke aanwas.

Voor de bevolkingsontwikkeling tot 2008 is zichtbaar dat de natuurlijke aanwas in de afgelopen jaren fors is afgenomen, voornamelijk vanaf de eeuwwisseling. Die afname is vooral een gevolg van een afname van het aantal geboorten en in beperkte mate het gevolg van een toename van de sterfte. De ontgroening en dan voornamelijk het vertrek van het aandeel vrouwen in de leeftijd van 18 tot 34 jaar buiten de regio is de belangrijke factor van de afname van de natuurlijke aanwas. Het binnenlandse migratiesaldo is sinds 1995 elk jaar negatief geweest en bedraagt inmiddels structureel -500 personen per jaar. Vanaf 1995 is er sprake van een negatief migratiesaldo in alle leeftijdsklassen. Binnen de regio zijn de verschillen echter groot.

In de meeste kernen is in de afgelopen jaren geen sprake van bevolkingskrimp. In “slechts” 11 van de 34 kernen is sprake van bevolkingskrimp. Voor de kernen waar sprake was van bevolkingskrimp wordt deze ontwikkeling voor het grootst gedeelte gewijd aan het gebrek aan aanbod van nieuwe woningen. De kernen met een vestigingsoverschot hadden veelal nog te maken met een flinke vraagdruk naar woningen. Mede hierdoor was er in deze periode nog een bovengemiddelde stijging van de WOZ waarde van de woningen. Oorzaken van het binnenlandse negatieve migratiesaldo worden vooral gezocht in de beperkte aanwezige nieuwbouw voor (jonge) gezinnen, de dure woonvoorraad en de mogelijkheden voor jonge gezinnen om elders wel geschikte nieuwbouw te vinden (Companen, 2009: 24).

Prognoses bevolkingsontwikkeling en huishoudenontwikkeling in kwantitatieve zin

Geconstateerd wordt dat de afname van de natuurlijke aanwas zich doorzet. Het tempo waarin dit gebeurt, verschilt bijna niet per prognose. De Pearl-prognose is hierin de meest optimistische. De natuurlijke aanwas die nu nog rond de 600 personen per jaar is, neemt af tot 200-300 personen in 2030. Het aantal geboorten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is relatief hoog waardoor de bevolking nog groeit. Ten aanzien van het buitenlands migratiesaldo verschillen de prognose methoden niet en ligt stabiel rond de 0 lijn. De binnenlandse migratie zal volgens de drie prognoses voor de langere termijn (na 2020) afnemen en uitkomen op een minder groot vertrekoverschot.

De verschillen tussen de drie bevolkingsprognoses zijn voor de regio als geheel niet zo groot. Het varieert tussen een beperkte krimp of een beperkte groei voor de regio als geheel. Voor de periode 2010 tot en met 2040 is een doorkijk gemaakt van de demografische ontwikkelingen op basis van prognosecijfers van zowel het CBS als het PBL (2009). Voor wat betreft de bevolkingsontwikkeling wordt een omslag in de bevolkingsgroei verwacht omstreeks 2033. Voor de huishoudenontwikkeling wordt er een omslag verwacht omstreeks 2036. Wat opvalt is, dat zowel voor de kwantitatieve daling van het aantal inwoners als voor de kwantitatieve daling van het aantal huishoudens er geen grote daling zichtbaar is. Rond 2040 ligt de bevolkingsomvang rond 132.500 inwoners. Dit betekent een afname van +/- 1000 inwoners ten opzichte van 2030 en +/- 2500 ten opzichte van 2010.

Ten aanzien van de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal huishoudens zal in de periode tot 2025 nog sprake zijn van een groei van het aantal huishoudens. De Pearl en Primos prognoses komen uit op een toename met ca 3.400 huishoudens. De provinciale prognose komt uit op een groei van ca 2.300 huishoudens. Ten aanzien van de kwantitatieve daling van

het aantal huishoudens stijgt deze van 51500 in 2010 naar 58200 in 2030, waarna deze daalt naar 58100 huishoudens in 2040.

Prognoses bevolkingsontwikkeling en huishoudensontwikkeling in kwalitatieve zin.

Voor wat betreft de effecten op de woningmarkt is, zoals we hebben kunnen lezen in paragraaf 2.3, de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de samenstelling van de huishoudens (naar leeftijd, omvang en inkomen onderscheiden) van belang, aangezien deze een directe invloed hebben op de vraag naar woningen. Deze invloed heeft zowel betrekking op de kwantitatieve vraag naar woningen als ook op de kwalitatieve vraag naar woningen. De kwantitatieve daling van het aantal huishoudens blijkt in omvang mee te vallen, zoals we hierboven hebben kunnen lezen. Ten aanzien van de kwalitatieve samenstelling van het aantal huishoudens is uit de gegevens over de huishoudenssamenstelling af te leiden dat er vooral een forse toename te zien is in de huishoudensontwikkeling ten aanzien van alleenstaanden. Dit aantal groeit van 2020 tot 2030 tot 2040 respectievelijk van 18,1% naar 20,5% naar 21,7%. In 2010 bestaat 14,9% van het aantal huishoudens uit alleenstaanden, 33,6% uit paren en 2,9% uit een ouder gezinnen. In de kwantitatieve wijziging van de bevolking is moeilijk een urgentie te onderkennen. In de kwalitatieve wijziging van de bevolking en het inspelen op de nieuwe vraag zit in de regio AV dan ook een grote uitdaging.

De regionale samenwerking

De regio AV heeft gezamenlijke afspraken gemaakt over het ruimtelijk beleid en het woonbeleid in de regio. Deze afspraken zijn onder meer vastgelegd in de regionale structuurvisie Alblasserwaard Vijfherenlanden, de regionale woonvisie Alblasserwaard – Vijfherenlanden 2006-2009 en het pact van Bleskensgraaf. In 2008 is daaraan het uitvoeringsprogramma wonen “ regionaal gebonden, lokaal uitvoerbaar” toegevoegd. De afspraken uit de regionale woonvisie zijn in het uitvoeringsprogramma verder uitgewerkt. In het uitvoeringsprogramma wordt onder andere de kwantitatieve opgave van de woningbouwprogrammering, woningbouwaantallen, fasering en capaciteit bepaald. Het Pact van Bleskensgraaf omvat afspraken van de gemeenten in de regio, zorgvragersorganisaties, wooncorporaties, zorginstellingen en welzijnsorganisaties. Met het nakomen van de afspraken moet worden bereikt, dat de regio in 2015 levensloopbestendig is. Dit vanwege de toenemende vergrijzing. In het Pact van Bleskensgraaf zijn voor de regio als geheel noodzakelijke prestaties opgenomen. Het gaat daarbij om uitbreiding en vernieuwing van het woningbestand, versterking van welzijn en leefbaarheid en de wijze waarop zorg thuis aan ouderen en mensen met een handicap geleverd wordt. Deze prestaties zijn vertaald in gemeentelijke actieplannen wonen, welzijn en zorg. De regio is in samenwerking met de provincie gestart met het onderzoek “Samen bouwen aan strategisch woonbeleid”. Het onderzoek moet de bouwstenen opleveren voor de Toekomstvisie die in 2011/2012 door de regio zal worden opgesteld. Ook moet het onderzoek input geven voor de nog te actualiseren provinciale Woonvisie en om de bewustwording in de regio te vergroten. Het project heeft de vorm van een gezamenlijk onderzoek van provincie en gemeenten in de regio en is bedoeld als stap in een gezamenlijke zoektocht naar een regionaal ontwikkelingsperspectief tegen de achtergrond van demografische ontwikkelingen. Een belangrijk eindresultaat van deze pilot is rapportage met adviezen over sturing en regionale afstemming.

Op provinciaal niveau is de provincie bezig met de vorming van de Woonvisie 2011 – 2020. Dit heeft geresulteerd in een ontwerp woonvisie 2011-2020. De huidige woonvisie van de provincie Zuid-Holland dateert uit 2005. De veranderde context en de conclusie dat de demografische veranderingen structureel van aard zijn, zijn voor de provincie aanleiding om de Woonvisie 2005-2014 te vernieuwen. De provincie richt zich op (boven)regionale afstemming door middel van verstedelijkingsafspraken en programmering.

Figuur 4.2. Alblasserwaard-Vijfheerenlanden: Planaanbod vanaf 2011

Gemeente	1A Onherroepelijk	1B Onherroepelijk, nog uit werken	2 Vastgesteld	3 In voorbereiding	4A Visie	4B Optie	Onbekend	Eindtotaal
Giessenlanden	271		10	277	186	198	17	959
Gorinchem	620		1.374	12	341	93	274	2.714
Graafstroom	130	73		84	75	29	50	441
Hardinxveld-Giessendam	77		34	3			36	150
Leerdam	261	88	1.052	118	170		125	1.814
Liesveld	234	24	368	4	267	41	67	1.005
Nieuw-Lekkerland	17		20	139	131		64	371
Zederik	285		176	74	52	398	152	1.137
Eindtotaal	1.895	185	3.034	711	1.222	759	785	8.591

Bron: Monitor Planaanbod van de provincie Zuid-Holland, 2011.

Uit de provinciale monitor blijkt dat er een plancapaciteit beschikbaar is van ongeveer 8.500 woningen in de regio AV. Dit is opmerkelijk, want ook al zou het maximale uitbreidingsniveau voor de woningvoorraad als uitgangspunt (4.500 woningen) worden genomen, dan nog is er sprake van een aanzienlijke overcapaciteit. De plancapaciteit bedraagt bijna het dubbele van de behoefte! Deze monitor dient nog in de regionale woonvisie te worden verwerkt.

Ten aanzien van de toekomstvisie heeft de regio in 2010 besloten dat de regionale structuurvisie “authentiek en vernieuwend” uit 2004 (met een doorkijk tot 2020) moet worden herzien. Hieraan liggen een aantal redenen ten grondslag. De eerste reden die genoemd wordt is dat de structuurvisie uit 2004 niet meer voldoet aan de gewijzigde interne- en externe omstandigheden die zich binnen en buiten de regio afspelen. Op diverse beleidsvelden, waar onder de ruimtelijke ordening, sociaal maatschappelijk en economie hebben exogene en endogene factoren veranderingen aangebracht in de context van de beleidsvelden, waardoor er een herijking van de beleidsuitgangspunten moet plaatsvinden. Specifiek wordt aangegeven dat er behoefte bestaat om deze sectorale beleidsvelden vanuit een helicopterview te bekijken. Interessant in dat kader is een onderzoek van de Rabobank, die in december 2009 voor de regio AV het “Triple P” rapport heeft gepubliceerd. Dit rapport wordt binnen de regio als aanzet gezien voor de discussie rondom de herpositionering en herprofilering van de regio. Kernpunt van het onderzoek is inzicht geven in de sociale, economische en ecologische sterkten en zwakten van de Alblasserwaard- Vijfheerenlanden. Naast de helicopterview is de wens uitgesproken voor een integrale benadering van alle sectorale beleidsvelden. Onderkend

is dat de huidige beleidsdocumenten sectoraal zijn opgesteld. Een belangrijk uitgangspunt is om een samenhangende strategie op te stellen waarbij beleidskeuzes vanuit een integraal afwegingskader tot stand komen. Daarbij moet een inhaalslag plaatsvinden in positionering en profilering van de regio. Een van de belangrijke inhoudelijke kaders bij de opbouw van de visie is de wijziging van de bevolkingssamenstelling, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. In de startnotitie die ten grondslag ligt aan de regionale visie 2040 zijn dan ook de volgende vragen gesteld:

- Welke kansen bieden de demografische ontwikkelingen voor de cultuur en identiteit van de bevolking?
- Wat houdt de veranderende samenstelling en aantallen van de bevolking en verandering in de woonwensen van deze bevolking in voor de woningbouw?

Toetsen van het theoretisch kader

Prisoner's Dilemma

De regionale samenwerking tussen de gemeenten in de huidige vorm bestaat sinds 2007 door de instelling van een samenwerkingsverband op basis van de Wgr. De samenwerking is in deze vorm relatief nieuw. Bij de totstandkoming van deze regionale samenwerking is in het convenant "Samen Sterk" aangegeven dat de gemeenten de noodzaak onderkennen van een niet vrijblijvende samenwerking. Onder andere op het gebied van Ruimtelijke Ordening en Wonen wordt door de deelnemende gemeenten samengewerkt. Voor het beleidsterrein wonen, betekent dit dat de regio verantwoordelijk is voor de vorming van een regionale woonvisie met een uitvoeringskader. In de woonvisie worden afspraken gemaakt over de kwantitatieve en kwalitatieve opgave voor de regio in totaliteit en de afzonderlijke gemeenten in bijzonder. Maar wat betekent deze niet vrijblijvende samenwerking precies? De niet vrijblijvende samenwerking betekent niet dat de gemeenten het primaat van de besluitvorming over heeft gedragen aan het regio-orgaan. Besluitvorming blijft in dat kader namelijk voorbehouden aan de gemeenteraden. Besluitvorming over de woonvisie is een raadsaangelegenheid. Artikel 8 van de gemeenschappelijke regeling AV bepaalt namelijk dat de gemeenten ten aanzien van de beleids en visievorming zelfstandige besluitvorming houden. Door de gemeenteraden zijn dus geen bevoegdheden overgedragen aan de regio.

Regionale afstemming is hierdoor gebaseerd op de vrijwillige medewerking van de individuele gemeenten. De individuele gemeenten moeten op lokaal niveau politieke en financiële verantwoording over hun handelwijze afleggen. In het geval dat gemeenten een gezamenlijke woonvisie ontwikkelen dan is de uitvoering afhankelijk van de bereidwilligheid van de individuele gemeenten. De geïnterviewden onderkennen dat het onderling afstemmen en naar beneden bijstellen van de woningbouwprogramma's een moeilijke opgave wordt. De verwachting is dat de bereidwilligheid hiertoe maar beperkt is. Dit wordt mede veroorzaakt door de grote verschillen in de gemeentelijke woningbouwopgaven. Zo hebben de gemeenten Liesveld, Leerdam, Gorinchem en Zederik de grootste woningbouwproductie. Indien in gezamenlijkheid geanticipeerd wordt door de regio betekent dit dat deze gemeenten (buiten de gemeente Gorinchem als centrum gemeenten) "in theorie" de grootste (financiële) pijn moeten gaan lijden wanneer de woningbouwprogrammering afgestemd wordt op de demografische ontwikkelingen. Anderzijds kan dit ook betekenen dat gemeenten die in het verleden een bescheiden woningbouwprogrammering hebben aangehouden "mee moeten

betalen aan de bijstelling van de woningbouwprogramma's van de hierboven genoemde gemeenten". Wat wel als voordeel voor de regio wordt gezien is dat er geen grote interregionale verschillen in bevolkingskrimp zijn. Ook de toekomstige prognoses laten geen grote interregionale verschillen zien.

De kans op freerider gedrag binnen de regio wordt als groot beoordeeld. Het grote onderlinge verschil in woningbouwplannen en de daarbij behorende grondposities en de daarmee samenhangende financiële risico's zijn daar mede debet aan. In theorie is het dan ook niet ondenkbaar dat als een van de gemeenten niet kan voldoen aan zijn eigen gestelde woningbouw opgave, een andere gemeente met een forse woningbouwplanning, de vrijgekomen ruimte in neemt. Binnen de regio is er geen instrument (als stok achter de deur) die de individuele gemeenten kan corrigeren. Concurrentie tussen de gemeenten ligt op de loer. Ook de provincie heeft in dat kader maar een beperkte rol. De provincie kijkt vanuit haar rol alleen naar de regionale woningbouwprogrammering in absolute zin (aantallen). Dat wil zeggen dat de provincie alleen bekijkt of de totale opgave van de regio binnen de door de provincie gestelde kaders blijft. Het huidige financieel en juridisch instrumentarium op regionaal niveau is te beperkt om individuele gemeenten, die zich niet aan de regionaal gemaakte woningbouwafspraken houden, hiertoe aan te zetten en freeriding te voorkomen. De gemeenten zijn op dit punt afhankelijk van de provincie.

Opvallend zijn de grote verschillen in woningbouwplannen van de individuele gemeenten. Veelzeggend daarbij is dat de plancapaciteit van de regio in totaliteit bijna het dubbele betreft, afgezet tegen de behoefteaming. Het onderzoek, dat in samenwerking met de provincie Zuid Holland wordt uitgevoerd, wordt als belangrijke start gezien om de discussie te openen over de herijking van de regionale woonvisie en de daarmee samenhangende bijstelling van de woningbouwaantallen. De geïnterviewden zien het belang in om kosten en baten regionaal te verevenen en om regionaal commitment te krijgen. Voordeel voor de regio is dat er geen grote interregionale verschillen zijn in de optredende demografische krimp. Wel zien, door de grote verschillen in de woningbouw programmering, de geïnterviewden een grote kans dat de individuele bestuurders "verleid" worden om te kiezen voor het eigenbelang. Het gezamenlijk belang in de regio wordt door alle geïnterviewden gezien in een positionering van de regio in zijn omgeving. De samenwerkingsafspraken, die in het kader van de Wgr zijn gemaakt, zijn grotendeels ingegeven en gebaseerd op een verwacht groeiscenario. De samenwerking wordt dan niet langer ingegeven vanuit een wederzijdse winsituatie, maar vanuit een bepaalde nut en noodzaak. De vraag vooralsnog blijft of deze manier van samenwerken in de toekomst standhoudt. Ook de provincie (PZH, 2010: 7) erkent dat hier een groot afbreuk risico aanwezig is.

"Regionalisering van gemeentelijke en provinciale taken was in de afgelopen decennia relatief gemakkelijk omdat er groei en geld waren te verdelen. Dat gaat nu veranderen in regio's met een krimpperspectief"

Urgentie

De regio wordt zoals blijkt uit de cijfers sinds 2003 geconfronteerd met een lichte daling van het aantal inwoners. De relatie met demografische krimp is dus relatief nieuw. Dit geldt echter niet voor elke gemeente. Door de interregionale verschillen heeft vooral het oosten van de

regio te maken gehad met bevolgingskrimp. Veelzeggend daarbij is dat maar 11 van de 34 kernen in die periode te maken hadden met bevolgingskrimp. De ruimtelijke gevolgen van de bevolgingsdaling zijn zeer beperkt gebleven, omdat in diezelfde periode er nog wel een groei was van het aantal huishoudens. Dat de regio te maken gaat krijgen met een verandering in de omvang en samenstelling van de bevolking, wordt niet binnen elke gemeente als een urgente opgave gezien. Dit wordt ook veroorzaakt doordat de verschillende prognoses van de diverse onderzoeksinstellingen geen urgente cijfers laten zien. Deze prognoses variëren van een beperkte groei van de bevolking tot een beperkte krimp. Dit werkt mee in de beeldvorming van de betrokkenen. Een veel gehoorde opvatting is dat een kleine verandering in de migratie er al voor kan zorgen dat de prognosecijfers veranderen. De geïnterviewden hebben allemaal een sterk gedeelde opvatting over de gunstige ligging van de regio binnen de Randstad metropool. Door de sterke ligging ziet men de regio als overloop van de Drechtsteden en groot Rotterdam, waardoor men verwacht dat in de toekomst ingespeeld kan worden op migratiebewegingen uit die gebieden. De regio is in samenwerking met de provincie gestart met het onderzoek “Samen bouwen aan strategisch woonbeleid”, dat mede als doel heeft de bewustwording binnen de regio te vergroten. Hierdoor staat het onderwerp op vrijwel alle bestuurlijke agenda’s. Ook ten aanzien van de kwalitatieve wijziging van de bevolking is er geen echt gevoelde urgentie. De provincie Zuid Holland heeft bij de ontwerp woonvisie 2011-2020 wel aangegeven hier prioriteit aan te willen geven.

Visie en Strategie

De regionale woningbouwafspraken zijn vastgelegd in de regionale structuurvisie Alblasserwaard Vijfherenlanden, de regionale woon visie Alblasserwaard – Vijfherenlanden 2006-2009 en het pact van Bleskensgraaf. In 2008 is daaraan het uitvoeringsprogramma wonen gekoppeld. Met de herijking van de regionale woonvisie wordt gewacht totdat de resultaten uit het onderzoek “samen bouwen aan strategisch woonbeleid” afgerond zijn. Een echte krimpstrategie is dus nog niet te herkennen. Het bijstellen (herstructureren) van de woningbouwplannen en het onderling verdelen van de pijn is een onderwerp dat nog in ontwikkeling is. Een belangrijk onderdeel van de discussie zal zijn op basis van welke criteria de toekomstige uitbreidingsruimten aan de gemeenten toegekend worden en op welke manier bij het bijstellen van de woningbouwopgave de gemeenten financieel ondersteund gaan worden, door elkaar en door de hogere bestuursorganen. De gemeenten hebben nog veel moeite om te anticiperen op de bevolkingsontwikkeling gezien het grote verschil in plancapaciteit en uitbreidingsbehoefte. De provincie Zuid Holland lijkt door de vorming van de woonvisie 2011 -2020 het initiatief te nemen en het belang te zien van een integrale woonvisie, die als toetsingskader moet gelden voor regionale afstemming. Deze regionale woonvisie dient echter gevoed te worden door de resultaten uit het onderzoek “Samen bouwen aan strategisch woonbeleid”. Een van de doelen van het project is een rapportage met adviezen over sturing en regionale afstemming. Dit verklaart waarom de gemeenten nog niet in staat zijn om concrete woningbouw afspraken te maken. Pas op het moment dat het onderzoek gereed is zullen de gemeenten een standpunt innemen in het herstructureringsvraagstuk en de wijze waarop het bijstellen van de plannen door de gemeenten zal gaan plaatsvinden.

Draagvlak

De regionale woonvisie vormt, zoals gezegd, slechts het vertrekpunt en is met name vanuit de provincie ingegeven. Echte pijn hebben de gemeenten nog niet gedeeld. In de beleidsagenda bevolkingsdaling in Zuid Holland heeft de provincie haar rol in algemene zin getypeerd als facilitator. De provincie stelt zich daarbij met name verantwoordelijk voor de bovenlokale afstemming van beleid. De provincie volgt daarbij naar eigen zeggen het nationale uitgangspunt, zoals vastgelegd in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling (Rijk, IPO, VNG, 2009). Volgens dat plan ligt de verantwoordelijkheid voor het anticiperen primair bij gemeenten, maar dient de provincie een faciliterende rol te hebben. De provincie erkent dat de urgentie niet zo zeer in de omvang van een bevolking- of huishoudendaling zit, maar meer ligt op het gebied van onderliggende trends, zoals vergrijzing en re-urbanisatie. Op dit moment worden de ontwikkelingen in de uitvoering van het woonbeleid nadrukkelijk door de provincie gevolgd. De vraag daarbij is of de rol van de provincie wel te typeren is als facilitator. Door de samenwerking tussen de provincie en de regio in het kader van de pilot zoekt de provincie nadrukkelijk afstemming met de regio. De rol van de provincie wordt meer als sturend ervaren. Deze rol kan mede verklaard worden door de grote opgave waar de gemeenten mee hebben te maken en het belang van de provincie om de afspraken, die in het kader van het interbestuurlijk actieplan zijn gemaakt, te borgen. Of de provincie deze rol echter vasthoudt zal voor een groot gedeelte afhangen of de regio in staat is om in gezamenlijkheid de regionale woonvisie aan te passen aan de veranderende demografische omstandigheden. Binnen het proces tot een gezamenlijke afstemming van de woningbouwopgave wordt nadrukkelijk afstemming gezocht met de woningcorporaties binnen de regio AV. Deze worden als een belangrijke partner gezien bij de totstandkoming van een realistische visie en uitvoeringskader. Marktpartijen en het maatschappelijk middenveld worden in dit stadium nog niet betrokken bij de visievorming.

Leiderschap

Gesteld wordt dat de provincie Zuid Holland de regionale samenwerking op een actieve wijze steunt en zelfs met het oog op de demografische krimp als initiatiefnemer gezien kan worden. De provincie is zich volledig bewust dat de krimpproblematiek op regionale schaal moet worden aangepakt. De samenwerking is in dit verband immers ingegeven vanuit een bepaalde nut en noodzaak, die om een regionale focus vraagt. Sinds de bewustwording van het verschijnsel krimp is zij zelfs de initiatiefnemer om meer afspraken op regionaal niveau te maken. Primair komt de rol van de provincie neer op sturing via wettelijke taken (met name via ruimtelijke structuurvisie en financieel toezicht) en stimuleren van bewustwording (via onderzoek en communicatie). De nadruk ligt daarbij op de bovenlokale aspecten. De provincie heeft met andere woorden een verbindende rol, die wordt ondersteund door een toezichthoudende- of kaderstellende rol op beleidsterreinen, waar de provincie een wettelijke beslissingsbevoegdheid of -plicht heeft. Toch is een rol van leiderschap als bedoeld binnen het organiserend vermogen moeilijk herkenbaar. Het lijkt erop dat de regio of een partij binnen de regio zelf op dit moment onvoldoende in staat is om deze rol op zich te nemen. Daarbij wordt opgemerkt dat de regio zelf deze rol niet kan vervullen. De daadkracht van het regionale orgaan is van een dermate geringe omvang dat gerichte sturing niet kan worden verwacht.

Governance netwerken

Strategische netwerken binnen de regio op het gebied van woningbouw zijn voornamelijk publiek – (semi) publiek. Zo is in het proces met betrekking tot de totstandkoming van het woonbeleid en het daarbij behorende uitvoeringsprogramma nadrukkelijk samenwerking gezocht met de woningcorporaties die actief zijn binnen de regio AV. Met de corporaties zijn onder meer afspraken gemaakt over de woningbouwproductie. Het woonbeleid en het uitvoeringsprogramma zijn daarbij echter voornamelijk een publieke aangelegenheid geweest. Binnen de regio heerst het uitgangspunt dat het huisvestingsbeleid primair een taak is van de overheid. Andere (markt) partijen dan hierboven genoemd spelen in deze fase een zeer bescheiden rol. Marktpartijen en het maatschappelijk middenveld worden om die reden tot nu toe nog niet betrokken bij de herijking van het woonbeleid. Echte “online” strategische netwerken zoals we in de andere regio’s wel zien zijn voor het oog niet waarneembaar binnen de regio.

De regionale identiteit

Volgens Paasi is de regio niet slechts een afgebakend gebied, maar de uitkomst van een proces van vier verschillende (op de regio inwerkende) krachten. Deze dimensies, zoals Paasi het noemt, bepalen de identiteit van de regio en de toekomstige ontwikkeling. De eerste dimensie die Paasi onderscheidt is de territoriale vorm van de regio. Daarbij is het voor een regionale identiteit van belang dat de regionale grenzen duidelijk beschreven en herkenbaar zijn. De regionale grenzen van het samenwerkingsverband zijn zowel in westelijke richting als in oostelijke richting onvoldoende herkenbaar. Treffend is dat de Rabobank in haar onderzoek “Triple P” over de regio AV ook de gemeenten Alblasterdam, Papendrecht, Sliedrecht en Vianen betreft. Deze gemeenten behoren weliswaar respectievelijk tot de Drechtsteden en het Bestuur Regio Utrecht maar zouden een meer logische territoriale afbakening van de regio kunnen vormen in oostelijke en westelijke richting. De regio AV ligt in de Noord- en Zuidrichting geografisch ingesloten tussen de Lek aan de Noordzijde en de Merwede aan de zuidzijde. Deze geografische afbakening is duidelijk herkenbaar.

De tweede dimensie die Paasi onderscheidt in de ontwikkeling van een regio of regionale identiteit, is de symbolische dimensie. De regio kent weinig regionale symbolen. Toonaangevende producten of gebouwen vormen eerder een symbool voor één van de dorpen of steden dan voor de regio als geheel. Een treffend voorbeeld is Kinderdijk⁶ dat onderdeel uitmaakt van de gemeente Nieuw Lekkerland. Kinderdijk heeft door zijn status een duidelijke landelijke functie, maar levert niet specifiek een bijdrage bij aan de identiteit van de regio. Een regio kenmerkt zich doordat mensen identiteiten toekennen aan een gebied. Daarnaast wordt de identiteit ook gevormd doordat ze een rol speelt in het bewustzijn van mensen. Zo blijft buiten de regio het bewustzijn van de Alblasterwaard Vijfherenlanden onvoldoende bij de mensen achter. Ook ontbreekt het de regio aan een duidelijk profiel. Hierdoor is het gebied niet als eenheid herkenbaar en worstelt het met haar imago. Door een imago dat voortkomt uit de sterke samenbindende identiteit en het karakteristieke plattelandslandschap kan zelfs een bepaalde stereotypering ten aanzien van de regio optreden. Dit is in de regio AV niet het

⁶ In 1997 werden de molens van Kinderdijk op de Wereld Erfgoed lijst gezet van UNESCO.

geval. Als we naar de geschiedenis van de gemeenten kijken, blijken er wel degelijk overeenkomsten te zijn. Al vanaf de eerste eeuwen van bewoning van dit gebied domineerden de agrarische activiteiten en wordt het gebied gekenmerkt door een open, typisch Hollands veenweidegebied. Buiten haar territoriale grenzen heeft de regio en aantal meer of minder intensieve relaties met andere regionale netwerken. Een belangrijk netwerk hierbij is de regio Zuid Holland Zuid.(De regio's Drechtsteden, Alblasserwaard Vijfherenlanden en Hoeksche Waard).

De derde dimensie van Paasi betreft de institutionele vorm. De institutionele vorm van de regio heeft betrekking op de politieke en economische ontwikkelingen van de regio. De regio Alblasserwaard Vijfherenlanden bestaat in zijn institutionele vorm pas sinds 2007. De acht deelnemende gemeenten zijn in 2007 een Wgr samenwerking aangegaan. Hierdoor is de regio een belangrijke gesprekspartner voor provinciale en landelijke overheden. Naast de samenwerking van de gemeenten in regionaal verband zijn er regio specifieke instanties op het vlak van bedrijfsleven en maatschappelijk organisaties actief. De Kamer van Koophandel, afdeling Rotterdam, is voor een groot deel van de regio het aanspreekpunt. Vooral het oosten van de regio is meer gericht op de kamer van koophandel in Gorinchem. Er ontbreekt echter een regionale ondernemingsvereniging. Ook zijn er nog meerdere busmaatschappijen en afval ophaaldiensten actief.

De vierde en laatste dimensie die Paasi onderscheidt gaat over de functionele rol van de regio in grotere verbanden. De regio AV is voor een groot deel gericht op de Drechtsteden en groot Rotterdam. Met name geldt dit voor het westelijk deel van de regio. Het oostelijk deel van de regio is daarentegen sterk gericht op Gorinchem en Utrecht. Opvallend echter is de omvang van de werkende beroepsbevolking in de regio Alblasserwaard Vijfheerenlanden. Ongeveer 75% van de beroepsbevolking werkt in de regio en 25% werkt buiten de Alblasserwaard Vijfheerenlanden. Voor het aantal arbeidsplaatsen geldt dat 60% van de arbeidsplaatsen ingevuld wordt door inwoners uit de regio. 40% van de arbeidsplaatsen wordt bezet door personen die buiten de regio Alblasserwaard Vijfheerenlanden wonen. Dit maakt de functionele rol van de regio sterk.

4.2 Conclusie regio Alblasserwaard Vijfherenlanden

Figuur 4.3. Toetsingsmodel regio Alblasserwaard Vijfherenlanden

Toetsingsmodel	Niet				Volledig
	--	-	+/-	+	++
Prisoner's Dilemma		X			
Urgentie		X			
Visie en Strategie			X		
Draagvlak		X			
Leiderschap			X		
Netwerken			X		
Regionale identiteit		X			
Bewustwordingsfase Regio	Fase 1 Ontkennen	Fase 2 Verzet	Fase 3 Berusting	Fase 4 Actie	
	X	X			

Bron: Eigen bewerking 2011

De regio AV heeft pas sinds enkele jaren te maken met een geringe bevolkingsafname. Om de mogelijke nadelige gevolgen van deze ontwikkeling in de toekomst zo veel mogelijk te beperken, hebben de gemeenten in de Alblasserwaard Vijfherenlanden in samenwerking met de provincie Zuid Holland een eerste stap gezet in het anticiperen op de demografische krimp door middel van het experiment "Samen bouwen aan strategisch woonbeleid". Het bestaande beleid ligt vast in de regionale woonvisie Alblasserwaard – Vijfherenlanden 2006-2009. De volgende stap in het samenwerkingsproces zal zijn om de regionale woonvisie te herijken op basis van de resultaten uit de pilot "samen bouwen aan strategisch woonbeleid." De prognoses laten nu een omslagpunt van bevolkingsdaling en huishoudensdaling zien rond 2035. De prognoses tonen geen urgentie aan zoals wel in de andere twee regio's van dit onderzoek. Het ontbreken van een urgentie is ook zichtbaar in de houding van de gemeenten. Zo onderstreept de provinciale woonmonitor dat in de regio een dubbele plancapaciteit aanwezig is ten opzichte van de vraag naar woningen. Dit is zorgwekkend. Kenmerkend is ook de houding van de gemeenten ten opzichte van de resultaten uit de pilot. Deze zijn volgens de gemeenten nog voor interpretatie vatbaar. Waar in de regio Achterhoek de gemeenten de resultaten één op één overnamen van de provincie, is het in de regio AV onduidelijk of de resultaten uit het rapport "samen bouwen aan strategisch woonbeleid" één op één overgenomen gaan worden door de gemeenten. De verwachting is dat het overnemen van de uitkomsten uit de pilot in grote mate af zal hangen van de uitkomsten van dat onderzoek. Op het moment dat de prognoses nadelig zijn voor de gemeenten is de verwachting dat deze terzijde worden geschoven. Binnen de regio vindt er door de gemeenten nog veel discussie plaats over de prognose methoden. De gemeenten "neigen" de meest gunstige methoden te gebruiken bij het onderling af stemmen van het regionale woonbeleid. Een optredend prisoner's dilemma vanwege het regionale gat, het gebrek aan regionaal commitment en de kans op freeriding wordt door de geïnterviewden sterk aanwezig geacht. Het overdragen van de gemeentelijke

bevoegdheden naar het regio-orgaan of schaalvergroting lijkt volgens de geïnterviewden de enige mogelijkheid te zijn om te voorkomen dat gemeenten kiezen voor het eigen gewin. Dit wordt echter binnen de regio onwaarschijnlijk geacht. De provincie Zuid Holland ondersteunt de regionale samenwerking op een actieve wijze en wordt in het kader van de demografische krimp als initiatiefnemer gezien. Een van de belangrijkste doelen van de samenwerking tussen de regio en de provincie is dat het onderwerp op de regionale agenda komt. Toch lijkt de provincie de rol van coördinator en aanjager niet te ambiëren. Dit blijkt ook uit de provinciale beleidsagenda waar de provincie aangeeft het proces om tot regionale samenwerkingen te komen, enkel te willen faciliteren. Dit kan natuurlijk strategisch zijn. De houding van de gemeenten ten opzichte van de provincie is namelijk enigszins wantrouwend. De provincie wordt verantwoordelijk gehouden voor de recente bevolkingsafname door het door de provincie streng gevoerde contingentenbeleid. Hierdoor hadden veel gemeenten in het Groene Hart en de regio AV maar zeer beperkte uitbreidingsmogelijkheden, waardoor de beschikbaarheid van betaalbare woningen beperkt was. De verdere rol van de provincie zal in grote mate afhangen van het vermogen van de regio om tot een gezamenlijk gedragen visievorming te komen, met een realistische woningbouwprogrammering en een haalbaar uitvoeringskader. De gemeenten herkennen zelf geen sleutelpersonen of organisaties in de regio die het vermogen hebben om de coördinerende rol op te pakken. Op basis van vrijwilligheid wordt onderlinge afstemming niet realistisch geacht.

De regio werkt pas kort samen in deze bestuurlijke setting. Kenmerkend daarbij is dat het begrip AV niet sterk geworteld is in het bewustzijn van de inwoners en buitenstaanders. Een sterk regionaal bewustzijn is echter ook niet de eerste insteek van de samenwerking. Veel eerder hebben de gemeenten elkaar gevonden vanwege de functionele afhankelijkheid. De regio is daarmee eerder een netwerk van samenwerkende gemeenten dan een regio. Dit lijkt van invloed te zijn op de samenwerking. De regio lijkt nog in de eerste twee fasen van het bewustwordingsproces te zitten. Het negeren en verzetten door de gemeenten is daarbij kenmerkend. De noodzaak om tot actie over te gaan vanwege het ontbreken van urgentie en de regionale samenwerkingsvorm, zorgt ervoor dat gemeenten nog niet in staat zijn om in gezamenlijkheid de woningbouwafspraken af te stemmen op de demografische veranderingen, waardoor de gemeenten tot die tijd blijven vasthouden aan de woningbouwprogrammeringen. Ook in de toekomst zal vanwege de prognoses nog uitbreidingsruimte voor woningbouw aanwezig zijn. Het verdelen van de pijn heeft in deze regio alleen betrekking op het bijstellen van de plancapaciteit naar de prognoseraming. Het maken van keuzes in de regio lijkt nog niet haalbaar. De verwachting is dat het maken van een uitvoeringskader de regionale samenwerking onder druk zal zetten. De samenwerkingsafspraken die in het kader van de Wgr zijn gemaakt zijn grotendeels ingegeven en gebaseerd op een verwacht groei- scenario. Wanneer men echte maatregelen over de aanpak van krimp moet maken, is de opvatting, dat regionale samenwerking dan moeilijker van de grond komt.

Demografische krimp staat weliswaar op de bestuurlijke agenda, maar tot echte concrete afspraken zijn partijen nog niet gekomen.

4.3. Case studie Achterhoek

Introductie

De Achterhoek is onderdeel van de provincie Gelderland en ligt tussen de IJssel in het westen, de Oude IJssel en Montferland in het zuidwesten, Duitsland aan de oostkant en Twente en Salland in het noorden. De Achterhoek is een van de zes bestuurlijke regio's in Gelderland. De Achterhoek bestaat uit acht gemeenten, te weten: Berkelland, Bronckhorst, Oost-Gelre, Winterswijk, Aalten, Oude-IJsselstreek, Doetinchem en Montferland. De bevolkingsomvang van de regio bedraagt in 2010 ongeveer 300.000 inwoners. De gemeente Doetinchem is de centrumgemeente binnen de regio.



Administratieve structuur

De eerste oorspronkelijke regionale samenwerking dateert van 1975 door de vorming van het voormalige samenwerkingsverband Oost Gelderland (SOG). In 1995 is deze naam gewijzigd in de regio Achterhoek. De regio Achterhoek is sinds 1994 een Wgr- regio. Per 1 januari 2005 nemen acht gemeenten deel aan het samenwerkingsverband na een gemeentelijke herindeling van 19 gemeenten naar 5. De samenwerking is in 2007-2008 door de gemeenten geïntensiveerd door het opstellen van een strategische beleidsagenda, waarin afspraken zijn gemaakt over de thema's duurzame economie, mobiliteit, vrijetijdseconomie en regiomarketing, lobby en externe betrekkingen. De strategische agenda is een resultaatgericht programma met een doorlooptijd tot 2011. De strategische agenda wordt gecoördineerd door de regio Achterhoek. De kerndoelen van de regio Achterhoek zijn:

“Het versterken van de duurzame innovatiekracht van het bedrijfsleven, het duurzaam behouden van het landschap en maatschappelijke structuren, het vergroten van de bestuurlijke en financiële slagkracht van de Achterhoek’.
(Jaarplan regio achterhoek, 2010: 8)

De regio Achterhoek is een openbaar lichaam in het kader van de Wgr en heeft een algemeen bestuur bestaande uit acht collegeleden, een uit elke deelnemende gemeente. De voorzitter is de burgemeester van de centrumgemeente Doetinchem. De regio Achterhoek heeft geen uitvoerende taken. De belangrijkste thema's worden door de regio gezamenlijk afgestemd. Uitvoering vindt plaats door de individuele gemeenten. Opmerkelijk is dat de regio Achterhoek geen taken heeft op het gebied van de Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Op het gebied van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening werken de 7 gemeenten wel samen. De gemeente Montferland is voor dat onderdeel aangesloten bij de Stadsregio Arnhem –Nijmegen. In 2007 hebben de deelnemende gemeenten de regio “geherpositioneerd”. Belangrijkste reden hiervoor was dat sinds de herindeling van de gemeenten deze groter in omvang zijn geworden waardoor de rol van de regio ter discussie is komen te staan.

De positionering van de regio houdt in:

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

Chronologie Achterhoek met krimp

Demografische krimp in de Achterhoek heeft net als de regio Alblasserwaard Vijfherenlanden een korte voorgeschiedenis. Sinds 2005 daalt het aantal inwoners van de Achterhoek structureel. Doordat in de regio nog geen sprake is van een huishoudensdaling zijn de ruimtelijke gevolgen van de bevolkingsdaling beperkt gebleven. Met de vaststelling van het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling is de Achterhoek net zoals de regio AV aangewezen als anticiperregio zoals aangegeven in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling van het Rijk, VNG en IPO.

Prognoses bevolkingsontwikkeling en huishoudenontwikkeling in kwantitatieve zin

In 2010 is het bevolkingsaantal van de Achterhoek gedaald onder de 300.000 inwoners. Dit is inclusief de gemeente Montferland. Uit de laatste prognosecijfers blijkt dat de bevolking in de jaren tot 2040 nog met 8% daalt tot ongeveer 274.000 inwoners. (Inclusief de gemeente Montferland). Opvallend daarbij zijn de regionale verschillen in bevolkingsontwikkeling per gemeente. Zo krimpt de gemeente Berkelland met +/- 16% terwijl de gemeente Oude IJsselstreek over dezelfde periode krimpt met "slechts" 3,6%. De interregionale verschillen zijn groot. Belangrijkste oorzaak van de demografische krimp is de negatieve natuurlijke groei. Er worden minder kinderen geboren dan dat er mensen sterven. De regio krijgt ook te maken met ontgroening en vergrijzing. Deze vormen een grote bedreiging. Veel jongeren trekken vaker weg voor studie en werk (De Jong en Van Duin, 2010: 10). Het aantal huishoudens stijgt nog tot 2025, waarna ook voor het aantal huishoudens een daling inzet.

Opvallend daarbij zijn de interregionale verschillen in de huishoudenontwikkeling. Drie van de acht gemeenten krijgen in de periode tot 2040 te maken met een huishoudendaling. De resterende vijf gemeenten krijgen te maken met een toename van het aantal huishoudens over dezelfde periode. In de regionale woonvisie heeft de regio aangegeven dat na 2025 geanticipeerd moet worden op de daling van het aantal huishoudens. Bouwen voor meer dan 130.000 woningen wordt niet zinvol geacht aangezien er in 2040 nog maar 125.000 woningen nodig zijn. De regio ziet de regionale woningmarkt als een geheel.

Prognoses bevolkingsontwikkeling en huishoudenontwikkeling in kwalitatieve zin.

In de Achterhoek stijgt het aantal eenpersoonshuishoudens met 37%. Terwijl het aantal meerpersoonshuishoudens zal dalen met 13,6%. Deze veranderende samenstelling is vooral een gevolg van de toename van de alleenstaanden. Belangrijkste oorzaak hiervan wordt de vergrijzing gezien. Steeds meer ouderen komen alleen te wonen na het overlijden van de partner. In de kwalitatieve opgave voor de Achterhoek ziet men het toenemende belang voor

passende huisvesting voor alleenstaanden. Dit terwijl de vraag naar woningen voor meerpersoonshuishoudens sterk zal afnemen. De vraag naar woningen zal dus wijzigen van meerpersoonshuishoudens naar eenpersoonshuishoudens. Deze laatste categorie bestaat voornamelijk uit starters en senioren. Huishoudens veranderen dus niet alleen in aantal maar ook in leeftijd en samenstelling.

De leeftijdsgroep tot 20 jaar daalt in de periode tot 2040 met ruim 16%. De leeftijdsgroep 20 to 65 daalt met 23%. De leeftijdsgroep 65+ stijgt in dezelfde periode daarentegen met ruim 53%. Met name vergrijzing geeft een kwalitatieve druk op de woningmarkt, omdat een deel van de oudere mensen door fysieke beperkingen veranderende woonwensen krijgt.

De regionale samenwerking

De Regio Achterhoek heeft in 2007 opdracht gegeven voor het project ‘Demografische Ontwikkelingen in de Achterhoek’. Het project zou uit vier fasen bestaan. De eerste fase bestond uit een bevolkingsprognose, de tweede fase uit het formuleren van een gezamenlijk vertrekpunt, de derde fase uit het in kaart brengen van de gevolgen per beleidsveld en de vierde fase uit het formuleren en uitvoeren van beleid met als resultaat een ‘demografie-proof’ regio. Fase 1 werd in 2007 afgerond. De cijfers spraken voor zich. Alle prognoses wezen in dezelfde richting: er is sprake van een bevolkingsdaling (Krimpen bied kansen regio Achterhoek, 2008: 3). In vervolg op fase 1 moest het onderwerp breed onder de aandacht worden gebracht. De betrokken actoren waren van mening dat pas als het gegeven van bevolkingskrimp algemeen geaccepteerd is en als gezamenlijke opgave wordt gezien, dan pas goed ingespeeld kan worden op de veranderingen. De gemeenten hebben bij het opstellen van de gezamenlijke Strategische Agenda voor de Achterhoek 2008-2010 het onderwerp demografie niet hoog geprioriteerd als apart programmapunt. Daarom voert Regio Achterhoek de volgende fasen (3 en 4) van het project niet uit. (Krimpen bied kansen regio Achterhoek, 2008: 3). De provincie Gelderland heeft met de vorming van het zogenaamde Kwalitatieve Woonprogramma per regio aangegeven hoe de woningvoorraad zich de komende 10 jaren zou moeten ontwikkelen. Het KWP is opgesteld met als doel het woningaanbod op regionaal niveau, zowel kwantitatief als kwalitatief, zo goed mogelijk af te stemmen op de marktvrage aan woningen. In het woonbeleid hanteert de provincie twee belangrijke uitgangspunten:

- Het woningaanbod moet aansluiten bij de voorkeur van bewoners;
- Goedkope woningen, huurwoningen en woningen geschikt voor ouderen krijgen prioriteit.

In het Kwalitatieve Woon Programma 3 (KWP 3) is afgesproken dat in de regio’s voor 2011 bestuurlijk gedragen afspraken tot stand moeten komen. Het KWP van de provincie Gelderland wordt om die reden als eerste aanzet voor een regionale aanpak beschouwd. De coördinerende rol van de provincie is ontstaan door de forse plancapaciteit die in de provincie in totaliteit is ontstaan. Zo bedroeg de netto plancapaciteit alleen al in de regio Achterhoek in 2010 14.000 nieuwbouw woningen. Afgezet tegen de provinciale berekeningen betekende dit een verhouding plancapaciteit tot de woningbehoefte van 242%. Er was dus bijna 2,5 meer plancapaciteit dan vraag naar woningen! Dit aantal oversteeg de vraag naar woningen dus sterk. De regio had daarom als taak gekregen om deze plancapaciteit fors naar beneden bij te stellen. Daarbij werd het uitgangspunt gehanteerd dat de plannen met de beste kwaliteit

behouden zou blijven en centrumplannen prioriteit kregen omdat deze bij zouden dragen aan sterke en vitale kernen. Ter invulling van deze bestuurlijk gedragen afspraken hebben de gemeenten (m.u.v. de gemeente Montfoort) besloten om het KWP in een regionale woonvisie te vertalen. De Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020 vormt het resultaat van deze vertaling. Centraal in deze visie is de verdeling van nieuwbouw –netto toevoegingen. “Alleen ga je sneller, samen kom je verder” is de treffende titel van de regionale woonvisie. Het belang van deze overkoepelende visie wordt onderkend door de deelnemende partijen. De urgentie om te komen tot deze regionale afspraken is in het besef dat de woningmarkt verder gaat dan de eigen gemeentegrenzen waardoor onderlinge concurrentie moet worden voorkomen aldus de woonvisie.

Figuur 4.4 Provinciaal referentiekader (kolom 2 en 3) afgezet tegen de opgetelde woningbouwprogramma's van alle zeven gemeenten (kolom

	Provinciaal referentiekader regio Achterhoek 2010-2019	Regionale behoefte – op basis van Primos 2007 en WoON 2006.		Regionaal woningbouwprogramma - gemeentelijke programma's opgeteld	
		Bruto*** (nieuwbouw) referentiekader	Netto (toevoegingen) referentiekader	Bruto (nieuwbouw) Per 1-1-2009	Netto (toevoegingen) Per 1-1-2009
Percentages	Huur	43	-1	29	11
		26	-6	8	-5
	Koop	15	3	19	14
		2	0	3	3
		57	103	71	89
		11	47	9	15
		15	27	23	31
		32	29	40	43
	100	100	100	100	
Aantal-	Nultreden in %-age	n.v.t.	80%	38	--
	Totaal in aantallen	7.200	5.900	15.000	13.550
	Sloop in aantallen	1.300*		1.450**	

Tabel 6. Provinciaal referentiekader (Bron: Afsprakenkader regio Achterhoek, KWP3).

* Aanname op grond van trend

** Aanname op grond van cijfers van gemeenten/ woningcorporaties

*** Bruto/ netto: bruto betreft het nieuwbouwprogramma. Netto betreft het aantal toevoegingen, zijnde nieuwbouw minus sloop/samenvoegingen.

Bron: Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020, 2010 p, 41.

Ook de opkomende vergrijzing, waardoor een sterk veranderende vraag optreedt, moet volgens de gemeenten in gezamenlijkheid beantwoord worden. Door de economische crisis ziet men vooral een toenemend belang ontstaan in het afstemmen van vraag en aanbod van betaalbare woningen. Daarnaast staan de gemeenten en corporaties aan de vooravond van grote bezuinigen, die de investeringsmogelijkheden drastisch verkleinen. De regionale woonvisie is kaderstellend en legt kaders vast voor de lokale woonvisies van de individuele gemeenten en het portefeuillebeleid van de corporaties. In de regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020 hebben de gezamenlijke gemeenten bepaald de plancapaciteit bij te stellen tot netto 5900 woningen.

Opvallend daarbij is dat de regio de regionale behoefteraming van de provincie Gelderland direct heeft overgenomen. Dit terwijl de provinciale berekeningen gebaseerd waren op het zogenaamde Primos methode⁷ terwijl de regio uitgaat van de Pearl methode⁸ van het CBS en PBL. Dit betekent een bijstelling van het woonprogramma van +/- 8000 woningen. Daarbij wordt opgemerkt dat 40% van de plancapaciteit (14.000) bestond uit harde plannen. 60% uit zachte plannen. De restant plancapaciteit wordt zo veel als mogelijk toegevoegd bij sterke kernen aldus de regio. Achterliggende gedachte daarbij is dat sterke kernen de structuur van de regio versterkt. Centrumplannen van de grotere kernen dragen bij aan vitale kernen, hetgeen kwaliteit toevoegt aan de regio. Deze plannen krijgen prioriteit.

De opgave in de woonvisie wordt vooral gezien in herstructurering van de bestaande woningvoorraad. De opgave voor nieuwbouw in de Achterhoek zijn namelijk voor 90% al gerealiseerd in de periode tot 2020. Sturen op differentiatie van de woningvoorraad kan slechts voor een beperkt deel door middel van nieuwbouw. Het grootste deel van de woningvoorraad staat er al en het accent ligt dan ook op sturing binnen de bestaande voorraad. Naast de regionale woonvisie heeft de regio aangegeven een duidelijk belang te hechten aan een overkoepelende regionale visie over de toekomstige ontwikkeling van de Achterhoek. Vanuit het sociaal economisch overleg van de Achterhoek wordt gewerkt aan visie op de Achterhoek in 2020 onder de naam "Achterhoek 2020".

Toetsen van het theoretisch kader

Prisoner's dilemma

De regio Achterhoek heeft geen bestuurlijk orgaan dat besluiten neemt over het regionale woningbouwprogramma of het woonbeleid. Het taakveld Volkshuisvesting en Ruimtelijke

⁷Dit is een trendprognose die in hoofdlijnen overeen komt met de achterliggende uitgangspunten van de Pearl-prognose. In de Primos-prognose is, meer dan de Pearl-prognose, het toekomstige woningbouwprogramma maatgevend. Als dat niet bekend is, wordt de migratietrend uit het verleden als uitgangspunt aangehouden. Beide prognoses, Pearl en Primos hebben hun waarde vooral op bovenregionaal niveau. Voor een nadere doorwerking op regionaal en lokaal niveau is daarom de provinciale bevolkingsprognose opgesteld.

⁸ Dit is een trendprognose, waarbij de migratieontwikkeling uit het verleden als uitgangspunt wordt aangehouden voor de toekomst, tenzij het woningbouwprogramma voor de komende jaren structureel afwijkt van het bouwprogramma in voorgaande jaren. Na 10 jaar wordt het effect van de migratieontwikkeling uit de afgelopen jaren nog maar voor 50% als uitgangspunt genomen voor de periode van 10-20 jaar; het migratie-effect wordt dus getemperd.

Ordering valt niet onder de verantwoordelijkheid van het regio orgaan. Het primaat van de besluitvorming blijft voor wat betreft dit onderwerp binnen de kaders van de individuele gemeenten. Elke gemeente is daarbij zelf verantwoordelijk om de woningbouwplanning af te stemmen op de marktvraag. Het ontbreken van een orgaan, dat dwingende besluiten kan nemen houdt in, dat er geen stok achter de deur is op het moment dat een van de gemeenten kiest voor het eigen belang en zich niet conformeert aan de afspraken. Op basis van de interregionale verschillen binnen de regio is de keuze voor het eigen belang door een gemeente niet ondenkbaar. Gemeenten moeten erop kunnen vertrouwen, dat elke gemeente zich wel aan de gemaakte afspraken houdt. De gemeenten hebben in de regionale woonvisie aangegeven dat het nut en de noodzaak zo groot is, dat in gezamenlijkheid geanticipeerd moet worden met alle consequenties van dien.

“Als gevolg van exploitatieverliezen zijn de financiële consequenties van het naar beneden bijstellen van de plancapaciteit enorm. We weten dat deze ‘pijn’ hoe dan ook op ons afkomt. Als we de plannen niet naar beneden bijstellen, heeft dit een grotere sloop- en herstructureringsopgave tot gevolg om de gevolgen van leegstand op te vangen” (Regionale Woonvisie Achterhoek 2010- 2020, 2010: 19).

Een van de achterliggende redenen voor deze opstelling is dat de Achterhoekse woningmarkt functioneert als een regionale woningmarkt. Alle gemeenten hebben dan ook belang om in gezamenlijkheid de plannen af te stemmen op de demografische ontwikkelingen. Het nut om samen te werken weegt daarbij zwaarder dan om te kiezen voor het eigen belang, omdat er makkelijk interregionale verschuivingen plaats kunnen gaan vinden.

Vertrouwen tussen de gemeenten is dus een belangrijk uitgangspunt in de Woonvisie. Het gebrek daaraan kan namelijk een prisoner’s dilemma opleveren, doordat bestuurders er geen vertrouwen in hebben dat de buurgemeente zich aan de gemaakte afspraken houdt. Zeker nu er geen dwingende stok achter de deur aanwezig is. De regio ziet zelf de noodzakelijkheid van openheid en vertrouwen bij de uitvoering van de monitoring. Essentieel voor de gemaakte afspraken is dat er volledige openheid van zaken wordt gegeven. Pas op het moment dat het vertrouwen “optimaal” is tussen de gemeenten wordt het “freerider” gedrag van individuele gemeenten voorkomen, omdat de gemeenten inzicht hebben in de opgaven. Dit is ook vastgelegd in de Woonvisie. Vertrouwen is de basis volgens de gemeenten. Dat wil zeggen dat partijen actueel inzicht hebben in:

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

De afspraak is dat gemeenten en corporaties elkaar aanspreken, wanneer men zich niet aan de afspraken houdt. Opmerkelijk daarbij is wel de toegekende rol van de provincie bij deze monitoring. De regio geeft de provincie hier expliciet de rol als achtervang. Kennelijk bestaat er bij de gemeente toch behoefte om de rol van de provincie zo expliciet te benoemen. De provincie wordt door de gemeenten als de partij gezien die formele mogelijkheden heeft om

in te grijpen indien individuele gemeenten af willen wijken van de regionaal gemaakte afspraken. Deze rol wordt nadrukkelijk ook verwacht van de provincie. Opmerkelijk is deze afspraak wel. De gemeenten hebben enerzijds weerstand om de taken en bevoegdheden over te dragen aan het regio-orgaan, mede vanwege de behoefte aan gemeentelijke autonomie. Anderzijds is er wel een sterke behoefte aan een partij die als stok achter de deur fungeert. Juist bij uitstek zou deze rol (mede gezien de vormgeving van de regionale woonvisie) bij de regio thuis horen. Daarbij wordt nog opgemerkt dat de provincie Gelderland het regio-orgaan wel als aanspreekpunt hanteert voor beleidszaken rondom Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting.

Met het ondertekenen van de regionale woonvisie hebben de gemeenten afgesproken zich te committeren aan de woonvisie. Regionale sturing op kwaliteit en kwantiteit van het wonen wordt daarbij als essentieel beoordeeld. Het draait daarbij om monitoren en bijsturen, maar ook om kennisdeling en leren van elkaar. Jaarlijks leggen de gemeenten aan elkaar verantwoording af over opgeleverde nieuwbouw, onttrekkingen aan de woningvoorraad en de omvang en samenstelling van de planningslijsten. Dit gebeurt in de Monitor Wonen Achterhoek. Deze monitoring wordt door de zeven gemeenten gezamenlijk uitgevoerd. Het doel van de monitoring is:

- Tijdige ontwikkelingen of trends in de woningmarkt herkennen en hierop inspelen.
- Beoordelen of doelstellingen worden behaald en afspraken worden nageleefd.
- Beoordelen of er aanleiding is om doelstellingen bij te stellen.

Het optreden van de gemeenten lijkt overeenkomsten te hebben met zelfregulering. In het geval dat de plancapaciteit niet wordt teruggebracht, zijn de gemeenten namelijk zelf verantwoordelijk voor de negatieve gevolgen op de woningmarkt en zullen daarop door de andere gemeenten worden aangesproken. Het dilemma wat zich hier wel kan voordoen is dat de gemeenten moeten samenwerken, maar onafhankelijk van elkaar besluiten moeten nemen. Dit dilemma kan opgelost worden door de al eerder besproken overdracht van taken en bevoegdheden van de individuele gemeenten aan het regio orgaan. Dit lijkt geen haalbaar scenario voor de regio Achterhoek. De gemeenten hebben er nadrukkelijk voor gekozen om de afspraken in het kader van de regionale woonvisie en bijbehorend uitvoeringsprogramma nadrukkelijk los te koppelen van de regio Achterhoek en dit onder coördinatie van de gemeente Bronckhorst zelfstandig uit te voeren. De wethouders van de deelnemende gemeenten hebben zich in dit verband in een regionaal overleg georganiseerd. Dit wordt gecoördineerd door de wethouder van de gemeente Bronckhorst. De reden voor deze werkwijze is vooral gelegen in het feit dat de rol van het regio-orgaan is afgenomen door de gemeentelijke herindeling in 2005. Door de schaalvergroting na de herindeling zijn de overgebleven gemeenten van mening dat zij zelfstandig (buiten het regio orgaan om) afspraken met elkaar kunnen maken.

Een gebrek aan regionaal commitment komt vaak voort uit een combinatie van de keuze voor het eigen belang en gebrek aan vertrouwen en onvoldoende focus ten aanzien van de materie. Nut en noodzaak is daarbij bepalend voor commitment. De regio heeft aangegeven nut en noodzaak te onderkennen, zoals hierboven is gebleken. Het regionaal commitment komt in de woonvisie onder meer tot uitdrukking in de vergaande afspraken die de gemeenten met elkaar hebben gemaakt.

“Zo is elke gemeente verantwoordelijk om de plancapaciteit en planningslijsten te verminderen tot een omvang die past bij de gewenste uitbreiding. Met elkaar is gedeeld wat de mogelijkheden hiervoor zijn en welke knelpunten dit oplevert. Het is essentieel dat alle gemeenten de beweging naar minder gelijktijdig en fors inzetten. We beseffen dat wanneer de plancapaciteit niet wordt teruggebracht, de partijen verantwoordelijk zijn voor de negatieve gevolgen op de woningmarkt en daarop bestuurlijk worden aangesproken.” (Regionale Woonvisie Achterhoek 2010- 2020, 2010: 20).

Daarnaast hebben de gemeenten het volgende afgesproken:

- Er worden geen nieuwe principeverzoeken voor woningbouwontwikkeling, die leidt tot extra woningen, in behandeling genomen. Uitzonderingen zijn beargumenteerd mogelijk.
- Er worden geen exploitaties overgenomen van ontwikkelaars. Uitzonderingen zijn alleen beargumenteerd mogelijk.

De geïnterviewden zien het grootste risico van een optredend prisoner's dilemma in de wijze van samenwerking van de gemeenten. Door deze wijze van opereren (buiten het regio orgaan om), zijn de partijen, door de vorm van de samenwerking, erg afhankelijk geworden van de zittende bestuurders. Onder coördinatie van de regio Bronckhorst is de regionale woonvisie tot stand gekomen. Dit wordt op zich als een prestatie beschouwd. Wanneer deze coördinatie echter weg zou vallen, of wanneer de betrokken bestuurders verdwijnen, is het de vraag of partijen in staat zijn de onderlinge samenwerking in stand te houden. Of wanneer deze uiteenvalt, nieuwe bestuurders toch voor de korte termijn oplossing en het eigen belang kiezen. Dit gevaar is des te groter omdat er vooralsnog geen concrete aanpak (uitvoeringsplan met financieel kader) voorhanden is. Mede gezien de eerste berichten rondom de financiële opgave voor de regio en de interregionale verschillen is dit geen ondenkbaar scenario⁹. De geïnterviewden zien hierin dan ook de grootste uitdaging het komende jaar.

Urgentie

Opvallend in de regionale afstemming in de Achterhoek is de tamelijk eenvoudig ogende manier waarop de gemeenten zich aan de gemaakte afspraken geconformeerd hebben. Hier wordt mee bedoeld dat de gemeenten ondanks de grote 'pijn', als gevolg van het exploitatieverlies van 7.650 woningen, toch tot een gezamenlijke verdeling zijn gekomen. Daarbij hebben de gemeenten de provinciale prognose een- op – een overgenomen in de regionale woonvisie. Bewustwording zowel bestuurlijk als bij de bewoners was de eerste opgave in 2009 bij de vorming van de regionale woonvisie. Duidelijke uitgangspunten zoals “Het is niet de vraag of we gaan krimpen, maar hoeveel en hoe snel dit zal gaan” laten zien dat de regio bewust is en de urgentie onderkent van de optredende demografische ontwikkelingen. Dit is opmerkelijk gezien de grote interregionale verschillen. “Maar” drie van

⁹ Op 7 januari 2011 berichtte het dagblad de Gelderlander dat de eerste financiële berekeningen aangaven dat de gemeenten 100 miljoen euro verlies zouden lijden.

de acht gemeenten krijgen in de periode tot 2040 te maken met een huishoudendaling. Zo krimpt de gemeente Berkelland tot 2040 met +/- 16% terwijl de gemeente Oude IJsselstreek over dezelfde periode krimpt met “slechts “ 3,6%. De link met het hierboven beschreven prisoner’s dilemma is dan ook snel gelegd. Juist de grote interregionale verschillen kunnen aanleiding geven dat bestuurders kiezen voor de korte termijn in plaats van de lange termijn. Vooral als de financiële opgave zeer groot is en de pijn groot is die de gemeenten onderling moeten verdelen. De regio heeft echter aangegeven dat de woningmarkt als een regionale markt functioneert, waardoor de interregionale verschillen kunnen verschuiven tussen gemeenten onderling. Elke gemeente heeft daardoor belang om samen te werken. Een gebrek aan samenwerking kan zich namelijk ook tegen de individuele gemeente keren. De gemeenten onderkennen dat gezamenlijk gedragen afspraken op den duur de regio vooruit helpen. De beperkte verschillen binnen de regio worden mede als factor gezien waarom interregionale concurrentie niet voorkomt. Doetinchem wordt door alle gemeenten als centrumgemeente gezien. Alle andere gemeenten zijn daarbij ongeveer gelijk van grootte en hebben, op Doetinchem na, dezelfde kerntaken op het gebied van voorzieningen, wonen en werken.

Visie en Strategie

Met de vaststelling van de regionale woonvisie 2010- 2020 heeft de regio in gezamenlijkheid aangegeven het belang van een onderbouwde visie met een realistisch uitvoeringskader te onderkennen. Met de vaststelling van het kwalitatieve woonprogramma 3 van de provincie Gelderland is de discussie rondom de demografische krimp in relatie met het beoogde woningbouwprogramma op de agenda gekomen. Zowel vanuit de regio als vanuit de provincie en de individuele gemeenten zijn beleidsprogramma’s opgezet in relatie tot de demografische krimp. Opmerkelijk is dat de gemeenten bij het opstellen van de gezamenlijke strategische agenda voor de Achterhoek 2008-2010 het onderwerp demografie niet hoog geprioriteerd hebben als apart programmapunt. Om deze reden voert de Regio Achterhoek de fasen (3 en 4) van het project –vooralsnog- niet uit (Regio Achterhoek, 2010: 5). Een gezamenlijke visie en probleemperceptie is dus aanwezig binnen de regio. Van belang echter is op welke wijze de regio in staat is uitvoering te geven aan deze visie. Op het moment van schrijven wordt in overleg met de provincie Gelderland onderzocht op welke wijze een regionaal fonds ingesteld kan worden. Dat de opgave fors is blijkt wel uit de eerste financiële berekeningen die zijn gemaakt waarbij de eerste inschatting is dat het bijstellen van het woningbouwprogramma de regio honderd miljoen euro kost.¹⁰ Het is nog onzeker of een regionaal fonds tot stand komt met medewerking van de provincie. De provincie heeft aangegeven dat dit financiële fonds een verantwoordelijkheid is van de regio en de individuele gemeenten en geen taak is van de provincie. De opstelling van de provincie Gelderland is begrijpelijk in de context van de huidige bezuinigingsdiscussies die bij alle overheidsorganisaties spelen. Toch is deze opmerkelijk gezien de rol van de provincie in het beginstadium. De provincie had de rol als aanjager op zich genomen en de bestuurlijke verplichting opgelegd dat de regio’s in Gelderland voor 2011 tot gedegen samenwerkingen zouden komen. Alle geïnterviewden geven aan dat een groot deel van het succes tot welslagen zal afhangen van de participatie van de provincie of Rijksoverheid. Ook de SER onderkent dat

¹⁰ Bron Gelderlander 8 januari 2011.

de provincies een grote rol hebben bij de regionale afstemming. Zo ziet de SER de provincie onder meer als investeerder, met een investeringsagenda op basis van een integrale, strategische beleidsnota (SER, 2011: 56)

Governance netwerken

Bij de totstandkoming van de regionale woonvisie is samengewerkt tussen gemeenten, corporaties en provincie. Bij de uitvoering zullen buiten deze partijen ook marktpartijen worden betrokken. Kenmerkend voor het strategisch netwerk in de regio is het in 2007 georganiseerd symposium over demografische ontwikkelingen. De betrokken partijen, het Achterhoeks Corporatie Overleg, de kamer van koophandel centraal Gelderland, VNO-NCW Achterhoek, Platform Onderwijs Arbeidsmarkt Achterhoek, de provincie Gelderland en de regio, hebben vanuit een gedeelde urgentie ten aanzien van het onderwerp het symposium willen organiseren om zo de bewustwording over de naderende demografische ontwikkelingen op de agenda te krijgen. Kenmerkend voor de netwerk benadering in de regio Achterhoek is ook de vorming van een coöperatie entiteit in 2011. De coöperatie heeft als doel om overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samen te brengen in een overlegorgaan. Hiermee wordt onder de regie van de regio een gezamenlijke organisatie opgericht waar kennis uitwisseling en cross culturele netwerken gaan ontstaan om kruisbestuiving tussen de verschillende beleidsterreinen en organisaties mogelijk te maken. Binnen de regio wordt volop aandacht besteed aan publiek publieke en publiek private netwerken. De regio hanteert daarbij het uitgangspunt dat de markt zelf beslissingen neemt en op het moment dat dit niet gebeurt de regio de regie neemt. Ook de voortgangsrapportage van het Rijk, VNG, en IPO is gecharmeerd van dit initiatief. Dit laatste - de in oprichting zijnde Achterhoekse Coöperatie - komt volgens de schrijvers van het rapport de economische vitaliteit van een regio ten goede.¹¹

Draagvlak

De regionale woonvisie is opgesteld door de afzonderlijke gemeenten onder coördinatie van de gemeente Bronckhorst. De regio Achterhoek heeft geen taken op het gebied van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Dit is een verantwoordelijkheid van elke individuele gemeente en valt niet onder de verantwoordelijkheid van de programmaorganisatie Regio Achterhoek. In de regionale woonvisie is onderkend dat vertrouwen en draagvlak belangrijke pijlers zijn bij deze regionale samenwerking. Het belang van openheid en vertrouwen moet volgens de partijen bereikt worden door elkaar inzicht te geven in:

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

Om de continuïteit van de afspraken te borgen wordt het programma in de regionale woonvisie jaarlijks gemonitord en tweejaarlijks bijgesteld. Grootste opgave voor de gemeente

¹¹ <http://www.gelderlander.nl/voorpagina/achterhoek/9052296/Compliment-voor-krimpde-Achterhoek.ece>

zit hem nu echter in het vinden van nieuwe verdien capaciteiten of modellen om de exploitatieverliezen die de gemeente leiden door het bijstellen van de plan capaciteit te dekken. De regio onderkent dit probleem. Bij de behandeling van de regionale woonvisies in de diverse gemeenteraden in januari 2011 is nadrukkelijk aandacht besteed aan de financiële consequenties van het naar beneden bijstellen van de plan capaciteit. De regio spreekt van bestuurlijk lef en daadkracht dat de bestuurders deze opgave bij de eigen gemeente aanhangig hebben willen maken. De mogelijkheid tot het instellen van een regionaal fonds wordt op dit moment onderzocht. Vooralsnog blijft de rol van de provincie Gelderland beperkt bij de opzet van het regionale fonds. De partijen zien in het opzetten van een adequaat regionaal fonds wel een bepalende factor in het “slagen van de samenwerking”. Het ontbreken van een regionaal fonds verhoogt de kans dat gemeenten uiteindelijk gedwongen worden om voor het eigen belang te kiezen, omdat de financiële opgaven wel eens te groot zouden kunnen zijn. Het draagvlak vanuit de provincie Gelderland is, zoals al eerder geconstateerd, groot geweest in het begin van de bewustwordingsfase. Het Kwalitatieve woonprogramma 3 van de provincie wordt bestuurlijk binnen de regio als aanzet gezien tot het maken van de regionale woonvisie. Dat het draagvlak vanuit de provincie daarom groot was lijkt een open deur. De regio heeft de provinciale cijfers een – op – een overgenomen en verwerkt in de regionale woonvisie. Dit kan een strategische zet zijn geweest van de gemeenten door de provinciale betrokkenheid op deze wijze te vergroten. Het uitgangspunt voor de provincie is nu dat zij de rol heeft van facilitator bij de regionale samenwerking in het uitvoeringsprogramma en de zoektocht naar het bijbehorend financiële instrumentarium. Dat deze rol gaat veranderen op het moment dat de gemeenten niet in staat zijn om een adequaat financieel fonds op te zetten wordt binnen de regio niet onwaarschijnlijk geacht.

Leiderschap

Zoals al eerder opgemerkt is de regionale woonvisie mede geïnitieerd door de provincie Gelderland, die sterk stuurt op het kwalitatief woonprogramma 3 voor de periode 2010 tot 2020. Deze urgentie is voor de provincie mede ontstaan door de grote plan capaciteit voor de hele provincie en de regio Achterhoek in het bijzonder. Hoewel de regionale woonvisie spreekt van een gedeeld urgentiegevoel en gezamenlijk belang van de 7 gemeenten, zes corporaties en de provincie Gelderland, is het opmerkelijk dat onder regie van de gemeente Bronckhorst in informele sfeer de regionale woonvisie tot stand is gekomen.

De regio Achterhoek en regionale identiteit

De eerste dimensie die Paasi onderscheidt is de territoriale vorm van de regio. Zijn de regionale grenzen duidelijk beschreven en herkenbaar? De Achterhoek ligt tussen de IJssel in het westen, de Oude IJssel en Montferland in het zuidwesten, Duitsland aan oostkant en Twente en Salland in het noorden. De oostelijke begrenzing van de regio is logisch. Vijf gemeenten grenzen namelijk aan Duitsland. Bronckhorst en Montferland vormen aan de westzijde van de regio de regiogrens.

De tweede dimensie die Paasi onderscheidt in de ontwikkeling van een regio of regionale identiteit, is de symbolische dimensie. De kwaliteiten van de Achterhoek worden in belangrijke mate bepaald door natuurlijke gegevens. “Rust, ruimte en groen” is een veel gehoorde typering van de Achterhoek. Het landschap (en de daaraan ten grondslag liggende

aspecten als bodem en water) en het nederzettingenpatroon zijn van grote invloed op hoe de Achterhoek wordt ervaren. Zowel het landschap als de nederzettingen (dorpen) worden gekenmerkt door kleinschaligheid. Kastelen en landhuizen vormen een belangrijk identiteits kenmerk. De relatie met het omringende landschap is dus erg belangrijk, want zij bepaalt namelijk voor een groot gedeelte de identiteit van het gebied. Door een imago dat voortkomt uit de sterke samenbindende identiteit en het karakteristieke plattelandslandschap heerst bij mensen zelfs een bepaalde stereotypering ten aanzien van de regio. Het bewustzijn binnen de regio is sterk. Achterhoekers beschikken over een “wij-gevoel”. Naoberschap bestaat dan ook nog in de Achterhoek. Centraal in het ontwikkelingsbeeld van de Achterhoek staat dat de regio de kenmerkende landschappelijke verschillen in de toekomst wenst te behouden en te versterken of te herstellen. De regio zelf is van mening dat de verschillen in landschapstypen de belangrijkste identiteitsdrager van de Achterhoek vormt.

In een onderzoek van Heinsman (2006) worden de belangrijkste karakteriseringen van de Achterhoek samengevat in ‘woonklimaat’, ‘landschappelijke ligging’, ‘leefklimaat’, ‘toerisme en recreatie’ en ‘bereikbaarheid’. Deze uitingen geven volgens Heinsman aan waaraan de ‘buitenwereld’ de Achterhoek kan herkennen.

De derde dimensie van Paasi betreft de institutionele vorm. De institutionele vorm van de regio heeft betrekking op de politieke en economische ontwikkelingen van de regio. De eerste oorspronkelijke samenwerking in de regio dateert van 1975. Het voormalige samenwerkingsverband Oost Gelderland. De Achterhoek kent echter nog een veel langere geschiedenis.¹² In 1995 werd de naam van de regio Achterhoek gevormd als uithangbord van het samenwerkingsverband. Door de herindelingen in 2007 heeft de regio aan betekenis verloren. Dit verklaart onder andere waarom het beleidsveld ruimtelijke ordening een gemeentelijke aangelegenheid is. Opmerkelijk is ook dat het samenwerkingsverband tussen de gemeenten onderling wel wisselt per beleidsveld. Zo werkt de gemeente Montferland op het gebied van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening niet samen met de Achterhoekse gemeenten, maar met de Stadsregio Arnhem- Nijmegen. Daarnaast bestaan er verschillende strategische samenwerkingen op verschillende beleidsvelden met gemeenten buiten de regio. Zo bestaat er een wisselwerking tussen de gemeenten Lochem, Zutphen en Doesburg en de Achterhoek. Lochem en Zutphen zijn niet betrokken in het samenwerkingsverband maar werken wel samen op het gebied van de vrijetijdseconomie. De gemeente Doesburg werkt op het gebied van duurzame economie samen met de Achterhoek. Doesburg kent een zelfde relatie met het samenwerkingsverband, alleen is deze relatie toegespitst op het thema duurzame economie. De aan Duitsland grenzende gemeenten als Oude-IJsselstreek, Aalten en Winterswijk hebben naast een sterke regionale verbondenheid ook een focus op het Duitse achterland. Paasi’s vierde dimensie gaat over de functionele rol van de regio in grotere verbanden. De Achterhoek ziet zichzelf als een kwalitatief hoogwaardige woon-, werk- en leefomgeving te midden van de stedelijke netwerken zoals het Knooppunt Arnhem-Nijmegen, de Stedendriehoek en Twentestad. De beroepsbevolking werkt in belangrijke mate binnen de Achterhoek zelf. De bedrijven binnen de regio zetten hun producten af binnen de regio en daarbuiten in een gebied dat nadrukkelijk verder reikt dan alleen de naastgelegen regio’s. Uitgangspunt voor de positionering van de Achterhoek ten opzichte van andere regio’s is de

¹² Zie <http://www.achterhoekhd.nl> over de geschiedenis van de Achterhoek.

doorontwikkeling als een economisch en sociaal-cultureel zelfstandige regio die zich naar buiten toe met name profileert met haar kleinschaligheid en gebiedskwaliteiten.

4.4. Conclusie Regio Achterhoek

Figuur 4.5 Beoordelingsmodel regio Achterhoek

Beoordelingsmodel	Niet				Volledig
	--	-	+/-	+	++
Prisoner's Dilemma			X		
Urgentie				X	
Visie en Strategie				X	
Draagvlak				X	
Leiderschap			X		
Netwerken				X	
Regionale identiteit				X	
Bewustwordingsfase Regio	Fase 1 Ontkennen	Fase 2 Verzet	Fase 3 Berusting	Fase 4 Actie	
			X	X	

Bron: Eigen bewerking, 2011

De regio Achterhoek heeft een korte geschiedenis met demografische krimp. Sinds 2005 daalt het aantal inwoners structureel. Uit de laatste prognosecijfers blijkt dat de in de jaren tot 2040 de bevolking nog met 8% daalt tot ongeveer 274.000 inwoners. De interregionale verschillen daarbij zijn groot. Drie van de acht gemeenten krijgen in de periode tot 2040 sterk te maken met een huishoudendaling. Ook daar zijn de interregionale verschillen groot. Ook kwalitatief wijzigt de bevolking sterk. In de Achterhoek stijgt het aantal eenpersoonshuishoudens met 37%., terwijl het aantal meerpersoonshuishoudens zal dalen met 13,6 %. De veranderende bevolkingsprognoses en de sterke overcapaciteit aan plannen binnen de regio zijn aanleiding voor de provincie geweest om In het Kwalitatieve Woon Programma 3 (KWP 3) vast te leggen dat in de regio Achterhoek voor 2011 bestuurlijk gedragen afspraken tot stand zouden moeten komen. Het KWP van de provincie Gelderland wordt om die reden door de partijen als eerste aanzet gezien om regionaal gedragen afspraken te maken. Ter invulling van deze bestuurlijk gedragen afspraken hebben de gemeenten (m.u.v. de gemeente Montfoort) besloten om het KWP in een regionale woonvisie te vertalen. De regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020 vormt het resultaat van deze vertaling. Om de gevolgen van deze ontwikkeling in de toekomst zo veel mogelijk te beperken, anticiperen de gemeenten in de Achterhoek op demografische krimp. Centraal in de woonvisie staat de verdeling van nieuwbouw –netto toevoegingen. “Alleen ga je sneller, samen kom je verder” is de treffende titel van de regionale woonvisie. De regionale woonvisie is begin dit jaar vastgesteld in de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. De financiële opgaven behorende bij de bestuurlijk afspraken zijn zeer groot. De regio heeft namelijk in gezamenlijkheid bepaald dat

de plancapaciteit met +/- 8000 woningen verminderd moet worden. Op dit moment wordt in samenwerking met de provincie Gelderland onderzocht op welke wijze een regionaal investeringsfonds ingesteld kan worden die de grote exploitatieverliezen van de gemeenten moeten dekken. De instelling van dit fonds wordt door alle betrokkenen cruciaal gezien of de afspraken uit de woonvisie blijvend regionaal gedragen worden. Alhoewel de regio de capaciteit flink heeft moeten bijstellen, is er nog steeds sprake van een substantiële planuitbreidingsmogelijkheid. Pijn wordt daarbij alleen geleden bij het bijstellen van de huidige plancapaciteit. De gemeenten in de regio hebben afgesproken sterk te monitoren op de uitvoeringsmaatregelen van de woonvisie. Binnen de regio is de urgentie over de veranderende demografische ontwikkelingen in elke bestuurslaag groot. Het onderwerp staat op elke bestuurlijke agenda en kent een prominente rol in de visievorming van de regio Achterhoek 2020. Als stok achter de deur, om te borgen dat de gemeenten de gemaakte bestuurlijke afspraken daadwerkelijk nakomen, wordt nadrukkelijk een grote rol verwacht van de provincie Gelderland. Dit is opmerkelijk zeker gezien het feit dat de regionale woonvisie bij uitstek een beleidsonderwerp is dat bij het regio orgaan ondergebracht kan worden. De keuze voor de gemeenten om dit juist buiten het regio orgaan om te laten gaan is gelegen in het gegeven dat de gemeenten vinden dat door de herindeling in 2005 de gemeenten zelf in staat moeten zijn om deze beleidsthema's zelfstandig uit te voeren. Het betrekken van de provincie bij de regionale woonvisie als stok achter de deur kan ook strategisch zijn van de gemeenten. Juist nu moet discussie plaatsvinden over een fondsvorming die de grote exploitatieverliezen van de gemeenten moet dekken. Deelname van de provincie of de Rijksoverheid wordt essentieel gezien voor het slagen van de regionale afspraken. De rol van de provincie Gelderland wordt als initiator en coördinator van de agendering beoordeeld. De gemeente Bronckhorst wordt als coördinator gezien voor de totstandkoming van de regionale woonvisie. In het informele overleg (buiten de regio om) heeft de gemeente Bronckhorst de leiding genomen in de vorming van de regionale woonvisie. De netwerkvorming binnen de regio is daarbij bijzonder. Begin dit jaar is onder regie van de regio een coöperatie opgericht. De coöperatie heeft als doel om overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samen te brengen in een overlegorgaan binnen een fysieke omgeving. Onzeker is nog hoe dit verder uitgewerkt wordt, maar waarschijnlijk onder de regie van het regio orgaan wordt een gezamenlijke organisatie opgericht, waar kennis uitwisseling en cross culturele netwerken moeten gaan ontstaan met als doel kruisbestuiving tussen de verschillende beleidsterreinen en organisaties mogelijk te maken. In de voortgangsrapportage van het interbestuurlijk actieplan wordt met waardering over dit experiment gesproken. Opmerkelijk is de snelheid en voortvarendheid waarmee de gemeenten de regionale woonvisie hebben opgesteld. Alhoewel er binnen de visie nog steeds uitbreidingsruimte aanwezig is, kan geconcludeerd worden dat de regio anticipeert op de bevolkingsdaling. Ook in dat kader hebben het Rijk, VNG en IPO waardering uitgesproken over de wijze van samenwerken door de gemeenten. Veel zal nu echter afhangen of partijen in staat zijn om de fondsvorming te organiseren. Er is een visie. Een uitvoeringskader met bijbehorende financiën is nu de grote uitdaging. Al met al bevindt de regio Achterhoek zich wat betreft de pijnverdeling in de derde fase. In deze fase worden de strategische visies in uitvoeringsprogramma's geconcretiseerd. De verwachting is dat de uitwerking van deze fase, ondanks de nog beperkte ruimtelijke opgave, ook voor de Achterhoek niet eenvoudig zal zijn. Ondanks deze onzekerheid en de

onzekerheid of de provincie Gelderland tot de vorming van een financieel fonds komt, heerst bij de gemeenten en de regio de opvatting dat de gemeenten door de onderlinge afhankelijkheid uiteindelijk toch kiezen voor het regionale belang in plaats van het gemeentelijke eigen belang. De regio werkt al lang samen en heeft een sterke verbindende identiteit. De onderlinge afhankelijkheid is sterk herkenbaar bij de beoordeling van de regionale identiteit. De regio profileert zich en opereert als een eenheid. Deze sterke onderlinge relatie heeft ook grote invloed op het onderlinge vertrouwen. Dit is een belangrijke verklaring waarom de regio in staat is om de regionale woonvisie in een betrekkelijk korte tijd vorm te geven. De snelheid van het samenstellen van de woonvisie zorgt voor een duidelijk regionaal standpunt en commitment in de Achterhoek.

4.5. Case Studie Park Stad Limburg

Introductie van de regio

De derde case studie gaat over Parkstad Limburg, die sinds 1 januari 2010 bestaat uit acht gemeenten: Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld, Nuth en Onderbanken. De regio is gelegen in Zuid Limburg. Er wonen op dit moment ongeveer 255.000 mensen. Parkstad Limburg (de voormalige Oostelijke Mijnstreek) is een stedelijk gebied met een groot aantal relatief kleine stedelijke kernen, omringd en van elkaar gescheiden door groene ruimte. De gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade en Landgraaf zijn stedelijk en de gemeenten Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal zijn landelijk. Deze versnipperde verstedelijking (ruimtelijke lappendeken) is karakteristiek voor het gebied, mede als gevolg van de mijnbouw.



Administratieve structuur

De eerste bestuurlijke samenwerking “Oostelijke Mijnstreek” dateert uit de eerste helft van de twintigste eeuw toen in de streek rondom de kernen Kerkrade, Heerlen, Brunssum, Nieuwenhagen en Schaesberg de industriële steenkoolwinning van de in de Limburgse bodem aanwezige steenkool van de grond kwam. Tot 1998 heeft het samenwerkingsverband 'Streekgewest Oostelijke Mijnstreek' bestaan. Kenmerkend voor de periode tot aan de eeuwwisseling was dat van afstemming en samenwerking tussen de gemeenten met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van de kernen vrijwel geen sprake was. Na 1998 is de naam van de regio gewijzigd in Parkstad Limburg. Reden hiervoor was dat de gemeenten niet meer geassocieerd wilden worden met de mijnbouw.

Eind 2005 hebben zeven gemeenten de Wgr+-status aangevraagd, met de bedoeling om de samenwerking te intensiveren binnen de regio. De rijksoverheid heeft de regio in 2006 deze Wgr + status toegekend. Deze Wgr + status is bijzonder en “slechts” voorbehouden aan 8 stadsregio's ¹³in Nederland ¹⁴. Volgens de Memorie van toelichting behorende bij de

¹³ Er zijn meerdere termen voor stadsregio in gebruik, zoals ‘nationaal stedelijk netwerk’ (Nota Ruimte, 2004) en ‘plusregio’s’.

¹⁴ Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsregio Haaglanden, Bestuur Regio Utrecht, samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Regio Twente en Parkstad Limburg.

Wijzigingswet van de Wgr¹⁵ moet om een Wgr + status in te stellen sprake zijn van structurele samenhang op ruimtelijk terrein tussen steden en hun omgeving. Er moeten complexe afwegingsproblemen aan de orde zijn op de beleidsterreinen wonen, verkeer en vervoer, werken en groen. Daarnaast moet er sprake zijn van een sterke onderlinge oriëntatie van burgers en bedrijven op de stad of de steden en de omliggende regio. Door de grote en langjarige regionale investeringen die op stapel staan is het noodzakelijk bestuurlijke bestendigheid en continuïteit te vereisen, om het vertrouwen te behouden van private partners en een zwaar beroep te doen op de onderlinge solidariteit van de betrokken gemeenten. Potentieel onevenwichtig verdeelde belangen moeten worden verenigd, zoals het bieden van ruimte voor bouwen buiten de stad en het tegelijkertijd vasthouden van midden- en hogere inkomens in de stad. De reden waarom de regio zelf de samenwerking wilde intensiveren wordt verwoord in het rapport “Op hete kolen de beloftes voor 2030” uit 2003¹⁶. In dat rapport is de regio zeer kritisch naar het eigen functioneren.

“Limburg en de Euregio hebben zich sterk ontwikkeld. Parkstad Limburg blijft achter in deze dynamiek. De sociale problematiek is nijpend, de werkloosheid is hoog, het regionale inkomen is laag, de hoger opgeleide jongeren trekken weg en startende ondernemingen groeien te langzaam. Parkstad Limburg blijft achter, want er ontbreekt een duidelijk regionaal profiel, de sociaal-culturele fragmentatie staat gezamenlijke ontwikkeling in de weg, de bestuurlijke organisatie remt vernieuwing van het regionale denken”

De regio concludeert dat zij zich in een wurggreep bevindt door gebrek aan identiteit, durf en wil om samen te werken. Ook de rijksoverheid concludeert dat er in deze regio sprake is van een verbrokkeld en weinig slagvaardig bestuur, dat voor ingrijpende maatschappelijke uitdagingen staat. In dat kader wordt met name de daling in de bevolkingsaantallen genoemd, met consequenties voor de werkgelegenheid, de voorzieningen en de woningvoorraad (BZK, 2009, evaluatie stadsregio's). Het bestuur van de stadsregio bestaat uit 8 bestuurders van de acht deelnemende gemeenten. Het zogenaamde parkstadbestuur. Daarnaast bestaat een parkstadraad die uit 37 stemgerechtigde leden bestaat uit collegeleden en raadsleden van de aangesloten gemeenten. De stadsregio Parkstad stelt een onafhankelijke voorzitter aan die zowel voorzitter is van het parkstadbestuur en de parkstadraad. De onafhankelijke voorzitter heeft daarbij als taak om als bruggenbouwer te opereren, om bestuurlijke hobbels te beslechten en knelpunten op te lossen.¹⁷ Daarnaast is Parkstad, met Heerlen als centrumstad, één van de drie sub regio's van het Stedelijk Netwerk Zuid Limburg.

¹⁵ In de nota ruimte is aangegeven dat rond de grote steden is sprake van een specifieke afstemmingsproblematiek die zich met name op het ruimtelijk terrein voordoet. Om in deze problematiek te voorzien én de daartoe noodzakelijke voortzetting van verplichtende samenwerking van gemeenten in stedelijke gebieden te waarborgen, wordt met ingang van 1 januari 2005, in de Wet gemeenschappelijke regelingen een nieuwe grondslag gecreëerd: de WGR-plus. Op basis daarvan kunnen gemeenten verplichtend samenwerken waarbij een minimumtakenpakket geldt voor de onderwerpen ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid, milieu, economische ontwikkeling en verkeer en vervoer.

¹⁶ www.parkstad-limburg.nl

¹⁷ Bron website Parkstad Limburg

Chronologie Parkstad met krimp

De regio Parkstad Limburg heeft in de vorige eeuw een grote economische verandering door- gemaakt, mede ingegeven door een transformatie van een overwegend agrarisch naar een geïndustrialiseerd gebied. Met de toenemende vraag naar steenkool werd de mijnbouw de economische aanjager van de regio. De zogenaamde Oostelijke Mijnstreek was al snel een van de meest verstedelijkte gebieden in Nederland. (Nicis, 2009: 17). In de 60 en 70'er jaren is door de transitie van kolen naar gas in Nederland de steenkolenindustrie in het Parkstad- gebied geheel tot stilstand gekomen. Consequentie daarvan was dat de werkgelegenheid sterk terugliep. De sterke demografische groei van na de Tweede Wereldoorlog stopte en sloeg om in krimp: vanaf eind jaren zestig tot eind jaren zeventig nam de bevolking in Parkstad Limburg in aantal af.

De rijksoverheid heeft met de verplaatsing van enkele overheidsinstellingen (o.a. CBS, ABP, ministerie van Defensie) deze bevolkingsafname willen stoppen door het versterken van de werkgelegenheid. Door de verplaatsing van deze overheidsinstellingen in de jaren tachtig groeide de bevolking in Parkstad Limburg licht. Sinds 1997 is echter weer sprake van structurele teruglopende bevolkingsaantallen. Onderliggende oorzaken hiervan zijn: het gevolg van vergrijzing en individualisering, ontgroening en de uittocht van kansrijke bevolkingsgroepen, met name hoogopgeleide jongeren (Nicis, 2009: 18). De intensiteit van de demografische krimp binnen Nederland is het grootst in Parkstad.

Prognoses bevolkingsontwikkeling en huishoudenontwikkeling in kwantitatieve zin

Er zijn voor Parkstad verschillende prognoses voorhanden. Naast de prognoses van het CBS wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de prognose van het onderzoeksbureau E'til . De prognose van E'til wordt ook wel een 'beleidsneutrale' prognose genoemd. Dit komt omdat in deze prognose geen rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld nieuwbouwplannen in de toekomst.

Zowel de E'til prognose uit 2008 als die uit 2009 komt uit op een flinke daling van het aantal inwoners van Parkstad. In 2020 wonen er volgens die prognose een kleine 220.000 mensen in de regio, bij 254.000 inwoners in 2007. Dit betekent een effectieve daling van 34.000 inwoners. De E'til prognoses komen hiermee op een hoger aantal inwoners in 2020 dan het CBS. De oorzaak van dit verschil moet vooral worden gezocht in aannamen over migratiestromen naar binnen en buitenland die bij het CBS in de prognose worden meegenomen. (Bron MKBA)

Het CBS gaat in de prognose ervan uit dat gedurende deze periode de bevolking in de Regio Parkstad afneemt: In de periode 1995 - 2025: afname bevolking met 16,5% (van 254.000 naar 212.000 inwoners) In de periode tot 2040: afname bevolking met 29,5% (van 254.000 naar 180.000 inwoners). De bevolking in Parkstad Limburg krimpt tot 2025 in beide prognoses met ruim 5%,

Volgens de regionale prognose van PBL/CBS krimpt het aantal huishoudens licht van 111.000 in 2007 naar 109.000 in 2025. De E'til prognose 2009 laat een afname zien van 111.364 huishoudens in 2007 tot 109.735 in 2020. Een afname van 1.629 huishoudens. In de

periode 2020-2040 neemt het aantal huishoudens volgens de prognoses versterkt af, in totaal met ongeveer 16.000 huishoudens.

De verschillen in de regio zijn opmerkelijk tussen de stedelijke gemeenten en plattelandsgemeenten. Volgens de regionale prognose verwachten zes van de zeven gemeenten van Parkstad Limburg in de periode 2007-2025 bevolkingskrimp; alleen Brunssum rekent op een lichte groei van circa 5%. Heerlen, Kerkrade en Landgraaf verwachten de sterkste krimp met bijna -10%; in Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal komt de krimp op circa -5% uit. De huishoudenskrimp in Parkstad Limburg valt minder negatief uit dan de bevolkingskrimp, te weten -3.000 huishoudens tegenover -15.000 bevolking. De huishoudenkrimp is het sterkst in drie gemeenten, te weten Heerlen, Landgraaf en Kerkrade. Voor Heerlen is de huishoudenskrimp -6%, iets sterker dan in Landgraaf en Kerkrade, waar die rond -4% uitkomt. Voor Brunssum en Voerendaal wordt gerekend op een groei van het aantal huishoudens met ruim 5%. Onderbanken en Simpelveld krijgen een groei van rond 4%. Indien de bevolkingsgroei wordt vergeleken met de huishoudensgroei in Parkstad Limburg verschillen de gemeentelijke situaties nogal. Onderbanken, Voerendaal en Simpelveld krimpen naar verwachting wel in bevolking, maar niet in het aantal huishoudens. Heerlen is de koploper, met zowel een bevolkings- als huishoudenskrimp van meer dan 5%. Brunssum is de enige gemeente die zowel wat betreft de bevolking als het aantal huishoudens blijft groeien.

Prognoses bevolkingsontwikkeling en huishoudenontwikkeling in kwalitatieve zin.

Er zijn een aantal bepalende trends te onderscheiden die de bevolkingsontwikkeling bepalen voor Parkstad Limburg:

- Het aantal jongeren (< 25 jaar) neemt sterk af en daarmee het aantal starters op de woningmarkt;
- Het aantal huishoudens in de gezinsleeftijd (35 tot 55 jaar) neemt sterk af;
- Het aantal ouderen neemt als gevolg van de vergrijzing sterk toe.
- Uittocht van jonge werkzoekenden naar het westen van Nederland of naar België en Duitsland. Met name hoogopgeleide jongeren trekken weg uit Parkstad.
- Midden- en hoge inkomens trekken weg (een derde van de inwoners die uit Parkstad vertrekken, gaan naar België of Duitsland, mede vanwege hypotheekrenteaftrek).
- Zorgbehoevende ouderen keren terug naar de regio.

Opmerkelijk is dat de geboortecijfers in Parkstad Limburg lager zijn dan elders in Nederland en de vergrijzing is er groter. Het gemiddelde kindertal van vrouwen in Parkstad Limburg ligt in 2007 ruim onder het Nederlandse gemiddelde. Er worden dus per vrouw relatief gezien minder kinderen geboren in Parkstad. Hierdoor is er sprake van een natuurlijke krimp van bevolking. Daarbovenop komt extra bevolkingsverlies door een vertrekoverschot naar het buitenland, vooral naar het aangrenzende Duitsland en België. De bijzondere ligging in Europa heeft Parkstad Limburg demografisch gezien tot een vertrekgebied gemaakt in plaats van een gebied met extra aantrekkingskracht. De buitenlandse migratie wordt sterk bepaald door de verhuizingen naar het aangrenzende buitenland. Het vertrek wordt niet gecompenseerd door een binnenlandse toestroom. De afgelopen 10 jaar verlaten ieder jaar tussen de 200 en 300 meer mensen de regio dan er zich vestigen. Dit negatieve saldo wordt al

sinds jaar en dag bepaald door de trek richting de werkgelegenheid en opleidingsinstituten elders in het land. De verwachte omvang van het aantal kinderen en jongeren tot 20 jaar gaat van 48.000 in 2007 naar 43.000 in 2025. De krimp onder de jeugdigen in Parkstad Limburg is echter nog beperkt vergeleken met de trend voor de leeftijdsklasse 20-64 jaar: die neemt van 2007-2025 af van bijna 150.000 naar rond 125.000. Tegenover de krimp van de beide hierboven genoemde leeftijdsklassen staat een absolute toename van het aantal 65-plussers: tussen 2007-2025 een stijging van circa 45.000 naar rond 55.000. Dat er in de toekomst meer 65-plussers zijn, heeft consequenties voor de huisvesting, de gezondheidszorg en het algemene voorzieningenniveau in Parkstad Limburg. Er kan een sterke verschuiving plaatsvinden in de kwalitatieve vraag. Ook in Parkstad Limburg wordt tussen 2007-2025 een toename van het aantal alleenstaanden verwacht, te weten rond 7.000. Hier tegenover staat een afname van het aantal paren met ca 8.000. Ook het aantal alleenstaande ouders neemt licht af met rond 1.500. Dit betekent dat de komende jaren het aantal gezinnen – met en zonder kinderen – in Parkstad Limburg terugloopt en dat hiervoor in de plaats alleenstaanden komen. De belangrijkste oorzaak voor de toename van het aantal alleenstaanden is de vergrijzing. Paren blijven het meest voorkomende huishoudentype in Parkstad Limburg, met een aandeel van rond 55% nu en rond 50% in 2025.

Het aantal jongeren en gezinnen met kinderen is mede zo laag omdat juist zij in het verleden vertrokken richting de werkgelegenheid in onder meer de Randstad. De bevolkingskrimp en met name de afname van het aantal huishoudens heeft gevolgen voor de woningmarkt. In Parkstad is dit goed zichtbaar. De (frictie)leegstand in de woningmarkt is in deze regio op dit moment 4,9%, terwijl 2% in Nederland als acceptabel wordt beschouwd (Topteam Krimp, 2009: 19). De afgelopen jaren (periode 2000-2008) zijn er in Parkstad netto 290 woningen per jaar toegevoegd, bij een gemiddelde toename van het aantal huishoudens van 17 per jaar (bron: CBS). De relatieve overmaat aan toevoegingen is een van de verklaringen voor de actuele leegstand. Het resultaat van de toename aan woningen bij een gelijkblijvend aantal huishoudens is een leegstand van 5.616 woningen eind 2007, oplopend naar 5.920 woningen eind 2008. Dit komt overeen met ruim 5% op de totale voorraad. Ruim de helft van de leegstaande woningen bestaat uit appartementen (RIGO en EIB, 2010: 11)

De regionale samenwerking

De regio Parkstad kent zoals we hierboven gezien hebben een lange voorgeschiedenis met demografische krimp. Toch heeft het lang geduurd voordat het onderwerp bij de diverse partijen op de agenda stond en het bewustwordingsproces bij de gemeenten in gang werd gezet en de urgentie van het probleem werd onderkend. In dat kader kan de vergelijking met een rouwproces worden gemaakt. De krimp werd lange tijd ontkend. Mede oorzaak daaraan waren ook de interregionale verschillen. Zo kregen de stedelijke gemeenten als eerste te maken met demografische krimp waarbij de landelijke gemeenten de nut en noodzaak nog niet onderkenden van de samenwerking. Diverse onderzoeken en de provincie Limburg hebben de urgentie van het probleem onder de aandacht gebracht van de parkstadgemeenten. Het al eerder genoemde rapport “op hete kolen” uit 2003 en het onderzoek “De derde leeftijd van Parkstad Limburg” uit 2004 zijn daar voorbeelden van. Vooral dit laatste onderzoek wees uit dat de bevolking in deze regio vergrijsst en ontgroent. De eerste signalen dat de bevolking zowel kwantitatief als kwalitatief zou wijzigen komt al uit 1996. De bevolkingsprognose van

E'til voor de provincie Limburg wees in 1996 al op de naderende bevolkingsontwikkeling. Het heeft echter tot 2006 geduurd voordat de gemeenten bereid en onder druk van de urgente opgave in staat waren om in gezamenlijkheid te gaan opereren. Ook de Taskforce Demografische Voorsprong is in 2006 onder meer gestart met het beleidsprogramma demografische voorsprong. De provincie was van mening dat de kansen voor de toekomstige ruimtelijke, economische en sociale doelen mede worden bepaald door de bevolkingsontwikkeling. Krimp vraagt om een omslag van het traditionele groei-denken, naar een nieuwe vorm van groei-denken, gericht op welvaart en welzijn, doordat er meer ruimte komt. In 2006 heeft de regio Parkstad Limburg de regionale woonvisie opgesteld. Deze regionale woonvisie is het vervolg op de Provinciale Woonvisie Limburg (uit 2005), waarin de provincie Limburg op hoofdlijnen haar beleid op het terrein van de volkshuisvesting, bouwen en wonen had aangegeven voor de periode tot 2010. De parkstadgemeenten hebben in samenwerking met de woningcorporaties en de marktpartijen in kaart gebracht wat er in Parkstad als eerste stap zou moeten gebeuren om de beweging van groei naar transformatie te maken. De gemeenten erkenden op dat moment dat samenwerken op het beleidsterrein van woningbouw vruchtbaarder zou zijn dan concurreren (Regionale Woonvisie op Hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010). Door het maximaliseren en verdelen van netto toevoegingen aan de woningmarkt en het doen van richtinggevend uitspraken inzake transformatie en kwaliteit werd richting gegeven aan de ontwikkeling van de woningmarkt. Belangrijk uitgangspunt in de woonvisie was dat de regio krimp als kans wilde zien en niet als doemscenario. Door gezamenlijke regie moest de woningmarkt in evenwicht worden gebracht door vraag en aanbod, kwaliteit en kwantiteit naar elkaar toe te brengen. Het stimuleren van innovatie en vernieuwing had daarbij prioriteit. Met de regionale Woonvisie werd duidelijk de keuze uitgesproken dat Parkstad niet op 'slot' zou gaan, maar dat de betrokkenen bewust kozen voor de strategie van kwalitatieve groei. Zo werd bepaald dat er een netto uitbreiding (dus minus sloop) werd toegestaan van 2.000 nieuwbouwwoningen (vernieuwen) en circa 1.200 Zorgwoningen. Gelijktijdig zou er sprake moeten zijn van een herstructureringsopgave (verbeteren) voorzien in een netto uitbreiding van de woningvoorraad van 8.500 woningen en 1.700 koplopers-zorgwoningen. De betrokkenen onderkennen dat dit document de eerste stap is naar anticiperen op 'krimp' door de nieuwbouwaantallen te maximaliseren voor de periode tot en met 2010.

In korte tijd volgden diverse visies en uitvoeringsprogramma's elkaar op. Zo werd in vervolg op de woonvisie in 2007 een regionaal woningbouwprogramma opgesteld waarin het woningbouwprogramma drastisch naar beneden werd bijgesteld. De vervolgens in 2007 vastgestelde 'Regionale Woningbouwprogrammering 2006-2010' bestond uit een gelimiteerde lijst van projecten, bestaande uit zowel nieuwbouw- als herstructureringsplannen. De regionale Woningbouwprogrammering 2006 t/m 2010 gaf de netto toevoeging van reguliere woningen in Parkstad Limburg weer in de vorm van een totaaloverzicht van projecten, die opgeleverd en gesloopt zouden worden tot en met 2010. In het najaar van 2007 heeft de regio Parkstad haar strategische agenda vastgesteld. Deze bestaat uit 5 programmatische speerpunten en diende als input voor de "Regiodialoog" met de provincie en die als katalysator voor de uitvoering van de strategische agenda moest dienen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een regiodialoog in 2009 dat het ambitiedocument is van de regio om Parkstad economisch sterk te maken op het gebied van wonen, werken en

recreëren. De Stadsregio Parkstad Limburg heeft haar ambities voor de lange termijn-ontwikkeling van de regio benoemd onder de noemer 'Parkstad Limburg 2040: een duurzaam vitale regio. Het Regioprogramma schetst de strategie op weg daarnaar toe met een tijdshorizon tot 2020.

Op 22 september 2008 hebben de stedelijke gemeenten in Parkstad en de woningcorporaties een intentieovereenkomst getekend, waarin zij met elkaar afspraken om samen een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen op de herstructurering van de woningmarkt voor de periode 2010-2020. De intentieovereenkomst betekende een volgende stap in het proces van anticiperen op bevolkingsdaling. De overheid had in haar Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling "Krimpen met Kwaliteit" aan de krimpregio's, waaronder Parkstad Limburg, een bijdrage van 31 miljoen toegekend voor het terugdringen van de structurele leegstand. Voorwaarde daarbij was dat Parkstad Limburg, samen met provincie en Rijk, een transformatieplan voor de woningmarkt zou maken, inclusief bijbehorend financieel arrangement. Na de lancering van het gebiedsdocument Parkstad58, waarin de strategie voor de aanpak van de krimpproblematiek in hoofdlijnen is vastgelegd, heeft Parkstad Limburg in 2009, samen met VROM, provincie Limburg en de woningcorporaties, de handen ineen geslagen. Gezamenlijk hebben zij een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) opgesteld. De beoogde doelstelling van de MKBA rapportage was dat partijen inzicht kregen in de opgave en effecten bij de afspraken over de totale transformatieopgave tussen de overheid (VROM-WWI en provincie Limburg) en de regio Parkstad Limburg. De frictieleegstand viel daarmee 6% hoger uit dan de landelijk geaccepteerde frictieleegstand van 2%. Daarbij werd in de MKBA geconstateerd dat het aanbod van woningen in het verleden gerealiseerd is, door de dalende vraag loopt het woningoverschot al maar op. Indien geen of weinig beleid wordt gevoerd dan neemt de discrepantie tussen vraag en aanbod steeds verder toe in de tijd. In de MKBA wordt geconstateerd dat in er in 2020 circa 5.500 woningen leegstaan op een totale voorraad van 108.686 woningen bovenop de frictieleegstand.

De MKBA toonde daarbij aan dat door de leegstand de woningvraag zou gaan dalen en dat dit zich vooral zou concentreren in de zwakke wijken. In de MKBA is een transformatie alternatief voorgesteld. "Het 'transformatie alternatief' bestaat uit een sloop en nieuwbouwprogramma gericht op het in evenwicht brengen van vraag en aanbod naar woningen en een kwalitatieve verbetering van de woningvoorraad. Het sloopprogramma zorgt ervoor dat tot 2020 5.500 woningen aan de voorraad onttrokken worden. Voor de periode van 2020 tot 2040 neemt dat aantal toe met nog eens 15.500 woningen. Daarmee wordt tred gehouden met het afnemende aantal huishoudens. Het bouwprogramma voorziet in de bouw van 7.000 woningen waarvan een kleine 2.000 zorgwoningen zullen zijn. Met de bouw van 7.000 woningen zullen ook 7.000 woningen gesloopt worden, zodat de voorraad niet weer oploopt". Geconcludeerd werd dat veruit de belangrijkste baat bij interventies op het terrein van de leefbaarheid zou liggen. De negatieve spiraal van leegstand, verloedering, wegtrekken van sociaal -economisch relatief weerbare groepen en verdere leegstand en verloedering zou door de interventies in de leefbaarheid worden voorkomen.

Parallel aan de MKBA hebben de betrokken gemeenten en woningbouwcorporaties als uitvoering van bovenstaande intentieovereenkomst de herstructureringsvisie voor de woningvoorraad voor Parkstad Limburg opgesteld. Deze visie is het regionale kader voor de





periode 2010-2020, waarin door de regio Parkstad een ‘envelop’ opgesteld is waarin de kwantitatieve opgave voor de regio voor de periode tot en met 2020 is opgenomen. De kwantitatieve transformatieopgave in de vorm van een sloopopgave voor de periode tot en met 2020 is daarbij gebaseerd op bevolkingsdaling en terugbrengen van leegstand. In de herstructureringsvisie is de minimale sloopopgave vastgesteld op 6.245 woningen. Als de plannen in de programmering en de zorgwoningen echter ontwikkeld worden (resp. 5.110 en 1.802 woningen), neemt als het ware het overschot weer toe en zodoende ontstaat de maximale sloopopgave (maximale onttrekking) in 2020 van 13.157 woningen. De envelop is opgesteld met deze communicerende vaten (onttrekkingen ten gevolge van bevolkingsdaling en bouwplannen), zodat de partners gestimuleerd worden om afwegingen te gaan maken: het kan soms verstandiger zijn om een ‘papieren plan’ stop te zetten dan een daadwerkelijke woning te slopen. (bron) De opgave in de envelop is opgebouwd uit de autonome ontwikkelingen per gemeente, stadsdeel en buurt. In gezamenlijkheid is de envelop uitgewerkt en de opgave verdeeld over alle stadsdelen. De herstructureringsvisie vormt daarmee een belangrijke leidraad in de uitvoering: plannen zullen zich binnen deze kaders moeten ontwikkelen. Deze combinatie van de herstructureringsvisie en de wijkenaanpak heeft geleid tot het sluiten van intentieovereenkomsten rondom de opstelling van businesscases voor de vijf wijken, die moet leiden tot een integraal, krimp-proof uitvoeringsprogramma per wijk.

Mede vanuit dit bewustzijn van de zich door de bevolkingsdaling veranderende ruimtelijke omstandigheden hebben de afzonderlijke gemeenten van Parkstad Limburg op 2 november 2009 een Intergemeentelijke Structuurvisie vastgesteld die de ruimtelijke afstemming tussen hen regelt voor de wettelijke periode van tien jaar en die perspectivisch naar 2030 doorkijkt. De aanpak van het herstructureren van de woningmarkt is uitgewerkt in het Transformatieplan en een Transformatiefonds. In het transformatiefonds is het model uitgewerkt voor de financiering. Deze plannen zijn de basis voor de afspraak in het kader van het interbestuurlijk actieplan “Parkstad Limburg maakt, samen met provincie en Rijk, een transformatieplan voor de woningmarkt met bijbehorend financieel arrangement”.

Het Transformatiefonds geeft vorm aan de bestuurlijke organisatie en samenwerking rondom de verbonden partijen, de relatie tussen de opgave, voeding van het fonds, de bestedingen uit het fonds, monitoring en verantwoording. Deze plannen geven een nadere uitwerking weer van de doelen en zijn op 12 juli 2010 door de regio vastgesteld.

In het transformatiefonds is het model uitgewerkt voor de financiering. Het interbestuurlijk Actieplan heeft bij monde van minister Van der laan € 14,75 miljoen euro toebedeelt aan Parkstad. Voor de periode 2010 tot 2020 moesten de betrokken gemeenten met de betrokken provincie, de corporaties en het ministerie van VROM/WWI daarvoor wel een gezamenlijk financieel arrangement uitwerken, waarin ieder van deze partijen gelijkwaardig deelneemt. Op basis van dit uitgangspunt heeft de regio het transformatieplan en fonds ontwikkeld. In het transformatieplan wordt daarbij aangegeven wat er gedaan wordt, het Fonds geeft de vorm aan waarin dit georganiseerd wordt en de wijze van investeren en in het Convenant verbinden de partijen zich rondom de realisatie van de opgave.

Figuur 4.6 Transformatie envelop Parkstad Limburg

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

Bron: Regio Parkstad, herstructureringsvisie voor de totale woningvoorraad 2009, p 19

In het transformatieplan is bepaald dat de doelen SMART worden geformuleerd: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

- Specifiek: wat gaan we precies doen

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

- Meetbaar: hoeveel gaan we doen

We gaan over een aantal jaarschijven verdeeld ca. 5.500 woningen netto aan de voorraad onttrekken voor de periode 2010-2020, teneinde de overmatige leegstand terug te brengen tot

2% van de bestaande woningvoorraad in 2020. Dit zal hoofdzakelijk gebeuren door sloop van woningen en soms door samenvoeging van woningen.

- Acceptabel

Er is draagvlak voor het doel 'an sich'. Immers, het ROW en de gemeenten hebben de opgave in de vorm van de 'envelop' zoals opgenomen in de herstructureringsvisie, vastgesteld als kader in 2009. De stakeholders hebben daarmee de opgave erkend en vastgesteld voor het visietraject, maar hebben daarbij echter de kanttekening gemaakt dat in een gelijkblijvende beleids- en financieringsstructuur deze opgave niet in deze mate uitvoerbaar is en de verdeling over de opgave in de koop- en huurvoorraad nog niet duidelijk is.

- Realistisch

Het transformatieplan is realistisch, in ieder geval voor het deel van de opgave waarvoor een bijdrage kan worden vrijgemaakt (in de vorm van een regionaal fonds, in co-financiering gevuld door Rijk, regio en provincie).

- Tijdgebonden: wanneer zijn we 'klaar'

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

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

Toetsen van het theoretisch kader

Prisoner's dilemma

De Regio Parkstad Limburg heeft sinds 2006 een zogenaamde WGR+ status. Door deze status hebben de individuele gemeenten een deel van de autonome bevoegdheden overgedragen aan de regio. De autonomie van de individuele gemeenten werd hierdoor ingeperkt. Onder andere op het gebied van volkshuisvesting en wonen is de regio in staat om besluiten te nemen. De instelling van de stadsregio Parkstad wordt door de geïnterviewde als essentiële stap gezien om de regionale samenwerking optimaal te laten verlopen. Toch is het herrijzen van de samenwerking een continu proces en dient regelmatig kritisch tegen het licht te worden gehouden. In 2009 zijn de gemeenten overeengekomen dat de samenwerking verder moet worden geïntensiveerd. Belangrijke onderlegger voor deze intensivering is de kritische conclusie van het topteam krimp die concludeerde dat;

“Om de krimpopgave succesvol ter hand te nemen er een extra voorziening vereist is ten opzichte van de huidige bestuurskracht in de Regio Parkstad”. Gezien de urgentie en de complexiteit van de opgaven en vanwege de noodzakelijke afstemming op een breed aantal (beleids)terreinen, is een stevige interventie nodig voor het doorbreken van bestaande patronen, voor daadkrachtige samenhangende besluitvorming en voor adequaat uitvoerend vermogen. Deze interventie is nodig op het schaalniveau van de Regio Parkstad en vereist adequate steun van de Parkstadgemeenten, de provincie en de rijksoverheid.”

Opvallend in bovenstaand citaat is de angst voor onderlinge concurrentie en free rider'-gedrag. De angst van het Topteam wordt in Parkstad met name veroorzaakt door de regio specifieke kenmerken van Parkstad Limburg. Parkstad is, overwegend stedelijk, omvat acht gemeenten en is qua omvang erg klein. Er is geen duidelijke centrum gemeente als bij de

andere twee casussen. Heerlen is weliswaar aangewezen als centrum gemeente. Dit wordt echter niet door elke gemeente zo gezien.

Deze kritische analyse van het Topteam is door alle partijen onderkend en heeft ervoor gezorgd dat bij de intensivering van de regionale samenwerking in 2009 aanvullende bevoegdheden overgedragen zijn aan de regio, wat een verdere beperking van de gemeentelijke autonomie opleverde. Zo werd er een onafhankelijke voorzitter ingesteld die geen achtergrond heeft met een van de gemeenten. De door de stadsregio Parkstad ingestelde onafhankelijke voorzitter heeft daarbij een bijzondere taak. Deze voorzitter heeft een verbindende en coördinerende rol binnen de regio en wordt als bruggenbouwer tussen de gemeenten gezien.

De interregionale verschillen tussen de gemeenten zijn groot. Zo hebben de vier stedelijke gemeenten te maken met complexe stedelijke opgaven in tegenstelling tot de vier landelijke gemeenten. Dit is ook af te leiden uit de regionale sloopopgave zoals verwoord in de herstructurerings opgave van Parkstad. Het grootste gedeelte van de sloopopgave spitst zich toe op de stedelijke gemeenten dit in het verlengde van de in 2008 door de provincie Limburg geïnitieerd de Limburgse Wijkanaanpak, teneinde de versnelling van de herstructurering te bewerkstelligen. Het dilemma dat gemeenten kiezen voor het eigen belang en voor de korte termijn is grotendeels ondervangen door de WGR + status van de regio. De gemeentelijke autonomie is hierdoor verkleind en de kans op “free Rider” gedrag is daarmee verkleind. Partijen erkennen wel dat juist in deze samenwerkingsvorm het proces van vertrouwen en het aan laten haken van de individuele gemeenten bij het regionale proces als bepalende factor wordt gezien voor de regionale samenwerking. De grote (gevoelde) afstand tussen regio en individuele gemeenten zorgt daarbij voor weerstand. Van belang in de verdere uitwerking is ook de rol van de provincie en het Rijk. Vooral nu alle stadia van het bewustwordingsproces zijn doorlopen en partijen daadwerkelijk uitvoering gaan geven aan de afspraken is de garantie van deze bestuursorganen bepalend voor het verder uit kunnen werken van de actieplannen. Partijen vinden dat de 1^e stap gezet is in het aanpassen van de woningmarkt aan de vraag. Er zullen echter nog meerdere fasen moeten volgen om een gezonde woningmarkt te creëren. De angst bij de gemeenten wordt gevoeld en is begrijpelijk dat de gemeenten in de vervolgfases zelf moeten opdraaien voor de grote financiële opgave. Daarbij is het zeker niet ondenkbaar dat vanwege de enorme opgave gemeenten afhaken op het moment dat de provincie en of de rijksoverheid terugtrekkende bewegingen maken.

Urgentie

De eerste tekenen dat de regio Parkstad met een bijzondere situatie te maken kreeg dateert uit 1995. De (provinciale) demografen constateerden dat de bevolkingsafname in volle omvang zou gaan plaatsvinden en dat dit een onomkeerbaar proces zou zijn. Toch heeft het tot 2004 / 2005 geduurd tot de gemeenten zich bewust werden van de bevolkingsafname en de urgentie van de opgave voelden en accepteerden dat de bevolkingsafname onomkeerbaar was. Het proces van de regionale Woningbouwprogrammering 2006-2010 (in 2007 vastgesteld) wordt als eerste stap gezien in de gezamenlijke acceptatie van de demografische krimp. Inmiddels geven alle geïnterviewden aan dat bij alle partijen (ambtelijk, bestuurlijk, publiek privaat) er een gedeelde opvatting heerst dat er sprake is van een bijzonder complexe opgave en een gedeelde en gevoelde urgentie. Zo hebben de marktpartijen onderdeel uitgemaakt van de

opstelling van de herstructureringsvisie. Zoals gezegd zijn de interregionale verschillen groot. De vier stedelijke gemeenten hebben te maken met een volledig andere opgave dan de vier plattelands gemeenten. Toch is ook bij deze gemeenten de urgentie volop aanwezig. Ook de woningmarkt in Parkstad wordt als een regionale woningmarkt gezien, waardoor ook de plattelands gemeenten die in mindere mate te maken hebben met krimp de effecten van de demografische krimp volop meemaken. Resumerend kan gesteld worden dat de urgentie binnen de regio bij alle partijen gevoeld wordt en dat de partijen volledige bewustwording hebben.

Visie en Strategie

De regio Parkstad werd in de periode 2004 - 2006 geconfronteerd met de harde werkelijkheid en de enorme opgave op ruimtelijk, economisch en sociaal maatschappelijk terreinen vanwege de bevolkingsdaling. In tegenstelling tot de andere twee regio's uit dit onderzoek welke anticipeer regio's zijn, moest de regio Parkstad Limburg acuut handelen. Ondanks het feit dat het lang geduurd heeft voordat de gemeenten de urgentie onderkenden, is in de periode 2006 -2011 een scala aan visies ontwikkeld die betrekking hebben op allerlei beleidsterreinen, die te maken kregen met de gevolgen van demografische krimp. De regio is ook de enige regio in dit onderzoek die daadwerkelijk een uitvoeringsprogramma, inclusief een transformatiefonds heeft ingesteld. Ook de SER concludeert dat;

“Het regioprogramma Naar een duurzaam vitale regio van Parkstad Limburg is een voorbeeld van een regionaal langetermijnbeleidskader. Het regioprogramma is de uitkomst van een doorlopend proces dat vanaf 2005 in samenwerking met stakeholders tot stand is gekomen. Naar een duurzame vitale regio combineert een langetermijnvisie op de aanpak van bevolkingsdaling met een actieplan en een meerjarig uitvoeringsprogramma. Richtinggevend zijn de ambities voor 2040 die vervolgens worden vertaald naar keuzes voor 2020 en concrete programma's en projecten tot en met 2014. Het regioprogramma is de invulling van Parkstad Limburg van het Regionaal Actieplan Bevolkingsdaling”

Alle geïnterviewden onderkennen het grote belang van de visies. Achterliggende reden daarvan is dat Parkstad zelf het wiel uit heeft moeten vinden en het veel moeite heeft gekost om alle relevante partijen aan te laten haken op het proces en de denkwijze. De veelvoud aan visies en de lange termijn doelen worden door de geïnterviewde als een onmisbare schakel beoordeeld in het verbinden van de verschillende belangen en het onder de aandacht brengen van de urgente opgaven. Om partijen op een lijn te krijgen wordt veel geïnvesteerd in het benoemen van gezamenlijke opvattingen en belangen. Als enige regio in dit onderzoek heeft Parkstad ook een uitvoeringskader inclusief een transformatie fonds ingesteld. De echte pijn wordt, zoals gezegd, in deze regio door de betrokken gemeenten onderling gedeeld.

Governance netwerken

De regio Parkstad Limburg participeert in verschillende publieke en private netwerken. Parkstad ziet vooral meerwaarde in euregionale samenwerking. In de lange termijn ontwikkeling van de regio, benoemd onder de noemer 'Parkstad Limburg 2040, is aangegeven

dat Parkstad Limburg ligt in een internationaal krachtenveld en dat deze ligging uitstekende kansen biedt voor grensoverschrijdende samenwerking. Door het steeds verder vervagen van de Europese binnengrenzen richt Parkstad zich, samen met Aken, op de ontwikkeling van een netwerkstad met 800.000 inwoners. Vanuit die netwerkstad Parkstad-Aken wil men zich gaan richten op de stedelijke gebieden van Maastricht, Luik, Hasselt, Sittard-Geleen. Door de samenwerking met de grensregio Städteregion Aachen, is de regio van mening dat de economie versterkt kan worden en geprofiteerd kan worden van wederzijdse kennis, waardoor de internationale positionering van de regio verbeterd kan worden. Vooral de aanwezigheid en geplande uitbreiding van de hoogwaardige universiteiten in de nabije omgeving van Parkstad wordt gezien als drager van de euregionale gebiedsontwikkeling. Met de Städteregion Aachen is een intentieovereenkomst gesloten om grensoverschrijdend samen te werken op het gebied van Onderwijs & Arbeidsmarkt, Mobiliteit & Landschap en Regio promotie. Ter uitvoering van de intentieovereenkomst wordt een grensoverschrijdende gemeenschappelijke regeling opgericht, de zogenaamde EGTS. Deze Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking moet de regio helpen om de grensoverschrijdende samenwerking te structureren, gemeenschappelijke ambities te realiseren, maar ook gemakkelijker toegang te krijgen tot Europese beleidsvorming en subsidies.

Door de samenwerking met Städteregion Aachen wordt ingespeeld op de aanwijzing van de driehoek Eindhoven – Leuven – Aken (ELAT) tot top technologische regio. Mede door de facilitering van de IC-treinverbinding van Eindhoven naar Heerlen en Aken en een lightrailverbinding wordt aangesloten op de diverse brainports (Eindhoven-Leuven- Aken-Triangle).

Parkstad maakt ook onderdeel uit van het Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg, waarin ook de regio Sittard-Geleen en Maastricht en Heuvelland participeren. In de nota ruimte heeft de rijksoverheid Zuid-Limburg als een van de 6 nationale stedelijk netwerken benoemd. Hoewel benoemd vanuit de Nederlandse nationale overheid als primair een publiek-publieke samenwerking, worden op verschillende dossiers partners van buiten de landsgrenzen en vanuit het maatschappelijke middenveld betrokken. De internationale arbeidspool Drielandenpark, de Groenmetropool (in het kader van Euregionale 2008), het economisch netwerk MHHAL (Maastricht – Heerlen – Hasselt – Aken - Luik), HULK (de samenwerking tussen Herzogenrath, Übach-Palenberg, Landgraaf en Kerkrade) en de Euregionale 2008 zijn voorbeelden van grensoverschrijdende netwerken, waar Parkstad Limburg deel van uit maakt.

Draagvlak

Op 21 april 2009 hebben de Parkstadgemeenten “Het Pact van Parkstad” gesloten. In dit pact zijn intenties uitgesproken om nauwer met elkaar te gaan samenwerken en een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling in het leven te roepen, gericht op de uitvoering van “De Strategische Agenda Parkstad Limburg”. Deze opgaven zijn nader uitgewerkt in het document “We zijn wat wij delen, wij zijn Parkstad!”. Dit document is in december 2008 vastgesteld door Parkstad Limburg en Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg. De agenda heeft met name betrekking op de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Parkstad. Het Topteam Krimp beschouwt het Pact van Parkstad als een stap om de samenwerking tussen de zeven Parkstadgemeenten steviger vorm te geven. De Stadsregio Parkstad Limburg heeft in co-makerschap met de Parkstad gemeenten en elf woningbouwcorporaties de

'Herstructureringsvisie voor de Woningvoorraad' opgesteld voor de periode tot en met 2020. Deze visie is vastgesteld op 14 december 2009. Met de provincie Limburg is op 22 februari 2010 een samenwerkingsovereenkomst ondertekend in het kader van de regiodialoog. De inhoudelijke basis voor deze overeenkomst is gelegd in de gemeenschappelijk gedragen regiovisie "We zijn wat we delen, wij zijn Parkstad". In deze visie is de strategische agenda van Parkstad uitgewerkt.

In opdracht van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft het topteam krimp in 2009 een onderzoek uitgevoerd naar het verkennen en analyseren van knelpunten en kansen, die bevolkingsdaling met zich meebrengen. Een van de doelstellingen van het topteam was het bevorderen van bewustwording en het gevoel van urgentie: omslag in denken en doen van groei naar krimp en van ontkenning naar erkenning. Het Topteam adviseerde het Parkstad Bestuur een driemanschap in te stellen, dat met gezag verantwoordelijkheid kon opnemen voor het oppakken van de aanbevelingen die werden gedaan in het eindrapport. Ook de ondernemers uit Parkstad uitten stevige kritiek op het functioneren van de regio. In een aanbeveling aan de regio en de provincie drongen de ondernemers aan op beperking van de bestuurlijke drukte, zodat een slagvaardig regionaal bestuur voor geheel Zuid-Limburg zou ontstaan. Met name door inspanningen van de Stadsregio Parkstad Limburg is een gezamenlijk gedeelde urgentie ontwikkeld.

Leiderschap

Het rapport 'Op hete kolen' uit 2003 sprak van een gebrek aan durf en wil om samen te werken. In datzelfde rapport werd voorgesteld om de 'oude' bestuursstructuur dusdanig te wijzigen en dat er "iemand" aan het hoofd moest staan die concrete problemen snel en slagvaardig op kon lossen. Ruim 6 jaar later concludeert het topteam Krimp onder leiding van de heren Dijkstal en Mans in niet mis te verstane woorden, "het organiserend vermogen van de regio is nog onvoldoende aanwezig". Het Topteam concludeert dat voor het succesvol ter hand nemen van de krimpopgave, een extra voorziening is vereist ten opzichte van de huidige bestuurskracht in de Regio Parkstad Limburg. Op basis van die conclusie en gezien de bijzondere problematiek in Parkstad Limburg, is de kern van de aanbevelingen van het Topteam aan het Parkstad Bestuur het instellen van een driemanschap dat met gezag verantwoordelijkheid neemt voor het oppakken van onderstaande aanbevelingen. Het Topteam adviseert dit driemanschap samen te stellen vanuit vertegenwoordigers uit het gebied, te weten: een onafhankelijke voorzitter op persoonlijke titel en twee leden, aan te wijzen door het Parkstad Bestuur. Dit driemanschap dient ruimte te krijgen van de betrokken gemeentebesturen om daadkrachtig te kunnen opereren op tevoren afgebakende terreinen. Dat betekent ook dat gemeenteraden op afstand functioneren. Succesvol opereren van dit driemanschap vereist actieve ondersteuning vanuit de gemeenten in Parkstad Limburg, de provincie Limburg en de rijksoverheid. Daaronder verstaat het Topteam ook de bereidheid van gemeenten, provincie en rijksoverheid om de benodigde financiële middelen vrij te maken. Daarbij acht het Topteam het niet onredelijk dat provincie en Rijk als voorwaarde voor hun bijdrage formuleren dat de Regio Parkstad Limburg daadwerkelijk bestuurlijke doorzettingsmacht organiseert. De zeggenschap is verdeeld over zeven gemeenten en elf woningcorporaties. De baten en lasten worden niet eerlijk verdeeld over de verschillende partijen. Dat bevordert het aannemen van een afwachtende houding (want "wie beweegt

betaalt”). Het Topteam constateert dat de urgentie nog niet is vertaald in sterk organiserend vermogen met daadkrachtige sturing. Voor het aanpakken van de problemen is dit absoluut noodzakelijk. Enerzijds is van belang de urgentie van het vraagstuk over te brengen, door de aandacht te vestigen op problemen en negatieve gevolgen van krimp. Anderzijds betekent dit het risico van het versterken van een neerwaartse spiraal. Een gebied dat geprofileerd wordt als krimpregio, roept negatieve associaties op en wordt niet gezien als aantrekkelijk vestigingsklimaat. Volgens het Topteam is het van belang te benadrukken dat gevolgen van substantiële en structurele bevolkingsdaling ernstig kunnen zijn en dat van belang is deze gevolgen tijdig en adequaat aan te pakken. Uit de gesprekken die het Topteam voerde, komt naar voren dat het besef van de omvang van de opgave, ook in de regio zelf, nog onvoldoende is doorgedrongen. Woningcorporaties zijn van mening dat de regionale Woonvisie van 2006 nog onvoldoende is door vertaald in bijvoorbeeld gemeentelijke structuurvisies met helder en samenhangende keuzes over te nemen maatregelen

De gemeenten in Parkstad presenteerden weliswaar een gezamenlijke woonvisie, maar ‘stakeholders’ in de markt ervaren de lokale overheden echter niet als partijen waarmee deze samenwerking van de grond kan komen. De lokale overheden zijn teveel op hun eigen belangen gericht en hebben te weinig oog voor de inzichten en de belangen van de marktpartijen in de regio. Fusie van de verschillende gemeenten in Parkstad tot één, daadkrachtig geheel wordt door verschillende stakeholders dan ook noodzakelijk geacht. Het initiatief voor het op gang brengen van dit vliegwiel ligt bij de provincie, de regio’s en de gemeenten in Limburg. Duidelijk is ook dat de opgave, die voortvloeit uit de demografische veranderingen in Limburg, de macht en de kracht van provincie, regio’s en gemeenten in Limburg te boven gaat. De commissie acht de betrokkenheid van de rijksoverheid onontkoombaar.

Regio Parkstad en regionale identiteit

De eerste dimensie die Paasi onderscheid is de territoriale vorm van de regio. Zijn de regionale grenzen duidelijk beschreven en herkenbaar? De oostelijke kant van Parkstad wordt begrensd door de grens met Duitsland. Deze loopt van Brunssum tot aan Kerkrade. Het glooiende Parkstad loopt aan de westkant over in het Limburgs Heuvelland en aan de oost- en zuidkant in de uitlopers van de Duitse Eifel.

De tweede dimensie die Paasi onderscheidt in de ontwikkeling van een regio of regionale identiteit, is de symbolische dimensie. Parkstad maakt deel uit van het typische glooiende Limburgse heuvellandschap en wordt daardoor gekenmerkt door voor Nederland grote verschillen in reliëf. Parkstad heeft een unieke structuur, een eigen vingerafdruk. Dit heeft geleid tot een indeling in gebieden binnen Parkstad Limburg met een eigen karakter en een unieke interne samenhang. Deze gebieden afzonderlijk, maar juist ook de onderlinge samenhang, zijn bepalend voor de identiteit van Parkstad Limburg. Met name het reliëf en de verhouding tussen het reliëf en de stedelijke structuur van Parkstad levert een eigen landschappelijke karakteristiek op voor het gebied. Kenmerkend voor Parkstad is een afwisseling tussen bebouwde en onbebouwde gebieden. Overall is groen in de buurt van woon- en werkgebieden aanwezig. Brunssum, Heerlen, Landgraaf en Kerkrade kennen een gezamenlijk historie. De economieën van deze vier waren de gehele 20e eeuw gericht op de mijnbouw. De overige drie gemeenten hebben een landschappelijk karakter behouden maar

zijn meer en meer vervlochten met de stedelijke gebieden. Hoewel Heerlen als het centrum van Parkstad wordt gezien, podium voor culturele activiteiten, motor voor de economie en kristallisatiepunt voor hoog stedelijk wonen en belangrijk kernthema in het regionaal actieplan, hebben lang niet alle gemeenten binnen Parkstad een focus op dit centrum (Regioprogramma Stadsregio Parkstad Limburg, 2010). Inwoners van Onderbanken en Schinnen doen voor alledaagse activiteiten en voorzieningen eerder een beroep op het stedelijke gebied Sittard-Geleen en veel inwoners van Nuth en Voerendaal neigen eerder naar de stad Maastricht dan naar het centrum van Heerlen. Uniek voor Nederland zijn de oude mijnkoloniën, buurten die indertijd door mijnbedrijven voor de mijnwerkers zijn neergezet. Deze hebben vaak een beschermd stadsgezicht. Iedere gemeente wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan dorpen en gemeenschappen. De culturele verschillen – niet alleen tussen de stedelijke en landelijke gemeenten – in de regio zijn groot. Wel zijn er culturele dragers die voor Nederland kenbaar zijn. Zo wordt jaarlijks het muziekfestival Pinkpop, in Landgraaf georganiseerd.

De derde dimensie van Paasi betreft de institutionele vorm. De institutionele vorm van de regio heeft betrekking op de politieke en economische ontwikkelingen van de regio. Reeds in 1962 hadden de gemeenten in de voormalige Oostelijke Mijnstreek besloten om de handen ineen te slaan in de vorm van de gemeenschappelijke regeling 'Stadsgewest Oostelijk Mijngedebied'. Deze werd in 1999 omgedoopt in 'Parkstad Limburg'. In 1999 hebben zeven Zuid-Limburgse gemeenten zich verenigd tot de regio Parkstad Limburg. In 2006 wist Parkstad Limburg de Wgr-plus (Wet Gemeenschappelijke Regelingen Plus) status te bemachtigen. Kenmerkend is de naamswijziging van het gebied naar Parkstad Limburg. De oostelijke mijnstreek moest uit het geheugen worden gewist. Binnen de regio zijn er verschillende samenwerkingsverbanden actief. Een goed voorbeeld hiervan is de Gemeenschappelijke Belasting- en Registratiedienst (GBRD). Een samenwerkingsverband van zes gemeenten in Parkstad Limburg, namelijk Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal. Opvallend is dus dat Kerkrade en Nuth hiervan geen deel uitmaken. Daarnaast maakt de regio deel uit van het Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg, waarin ook de regio Sittard-Geleen en Maastricht en Heuvelland participeren. Met de Städteregion Aachen is een intentieovereenkomst gesloten om grensoverschrijdend samen te werken op het gebied van Onderwijs & Arbeidsmarkt, Mobiliteit & Landschap en Regio promotie.

Paasi's vierde dimensie gaat over de functionele rol van de regio in grotere verbanden. Is het een forensen gebied of gespecialiseerd in een bepaald onderdeel van de economische sector, dient het als een recreatie- of vakantiegebied voor de stedelijke omgeving. De grenslocatie maakt Parkstad bijzonder. Veel mensen zijn verhuisd naar België of Duitsland, maar blijven voor de voorzieningen nog aangewezen op Parkstad.

4.6. Conclusie Regio Parkstad Limburg

Figuur 4.7 Beoordelingsmodel Regio Parkstad

Beoordelingsmodel	Niet				Volledig
	--	-	+/-	+	++
Prisoner's Dilemma			X		
Urgentie					X
Visie en Strategie				X	
Draagvlak				X	
Leiderschap			X		
Netwerken				X	
Regionale identiteit			X		
Bewustwordingsfase Regio	Fase 1 Ontkennen	Fase 2 Verzet	Fase 3 Berusting	Fase 4 Actie	
				X	

Bron: Eigen bewerking 2011

Parkstad wordt sinds 1996 gekenmerkt door een bevolkingsomslag. Het CBS gaat in de prognoses ervan uit dat gedurende de periode 1995 – 2025 de bevolking afneemt met 16,5% (van 254.000 naar 212.000 inwoners). In de periode tot 2040 neemt de bevolking nog verder af met 29,5% (van 254.000 naar 180.000 inwoners). Voor wat betreft de huishoudens is berekend dat in de periode tot 2025 het aantal huishoudens afneemt met 1.629 huishoudens. In de periode 2020–2040 neemt het aantal huishoudens volgens de prognoses nog verder af, in totaal met ongeveer 16.000 huishoudens.

Het heeft relatief lang geduurd voordat de betrokken bestuurders en beleidsmakers deze bevolkingsdaling hebben geaccepteerd. De agenda setting en lokale bewustwording is in de periode 2000 -2004 ontstaan. Diverse rapporten hebben toentertijd de boven beschreven urgentie van de opgave aangetoond. Ook de aandacht van het televisieprogramma NOVA voor het onderwerp in 2005 heeft sterk bijgedragen aan de bewustwording. Pas in 2006 hebben de gemeenten het proces van de omslag van bestrijden naar begeleiden kunnen maken. Een van de grote onderliggende oorzaken van het lange proces tot acceptatie is gelegen in de interregionale verschillen. Zo was er in Heerlen en Kerkrade in die periode al sprake van een urgente opgave terwijl de landelijk gemeenten nog niet overtuigd waren van de nut en noodzaak van een samenwerking. Ook bij de andere bestuursorganen duurde het lang voordat het probleem onder de aandacht kwam. Bij de rijksoverheid is pas echt sprake van agenda setting door het in 2009 vastgestelde interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling. Gesteld wordt dat door de onderlinge concurrentie en het onvermogen van de gemeenten om samen te werken in combinatie met de economische en demografische ontwikkelingen er als het ware een vliegwielt gecreëerd is, waardoor de problemen zich sterk verergerden. Sinds maart 2006 heeft regio Parkstad de status van WGR-plus. Met deze status heeft het bestuur van Parkstad Limburg bevoegdheden gekregen, die de slagkracht van de regio moeten vergroten. Inmiddels is in de regio Parkstad niet langer sprake van ontkenning van het vraagstuk van bevolkingsdaling. De regio accepteert de demografische ontwikkelingen als gegeven en geeft aan te willen anticiperen op gebieden als onderwijs, wonen, zorg en

arbeidsmarkt, om zo woningvoorraad en voorzieningen aan te passen aan de nieuwe bevolkingsomvang en de veranderende samenstelling van de bevolking. Dit betekent dat de partners in deze regio zich niet richten op hoe bevolkingsdaling tegen te gaan of te keren, maar op hoe de gevolgen van bevolkingsdaling ondervangen kunnen worden. Een van beleidsterreinen waarop de regio harde keuzes heeft moeten maken is op het terrein van de woningbouw. Dat de regio een harde keuze heeft moeten maken blijkt wel uit de regionale Woonvisie. Daarin heeft Parkstad Limburg de toegestane (netto)-uitbreiding van woningvoorraad in de periode 2006-2010 teruggebracht van 10.000 naar 2.000 eenheden. Daarnaast is afgesproken dat voor 80% van het totaal aan 'harde' en 'zachte' plannen geen bouwvergunning meer zal worden verleend. Alhoewel deze transformatie van de woningvoorraad door alle gemeenten en marktpartijen als een absolute noodzaak wordt gezien, met een doorlooptijd van vele jaren, is de pijn die de gemeenten moeten delen zeer groot. Als enige regio in dit onderzoek heeft Parkstad ook een uitvoeringskader inclusief een transformatie fonds ingesteld. De echte pijn wordt, zoals gezegd, in deze regio door de betrokken gemeenten onderling gedeeld. De rijksoverheid heeft door de "Van der Laan gelden" € 14,75 miljoen euro toebedeeld aan Parkstad. De gemeenten via het regiofonds en provincie dragen bij via co- financiering. Over een aantal jaarschijven verdeeld worden ca. 5.500 woningen netto aan de voorraad onttrokken voor de periode 2010-2020. Het moge duidelijk zijn dat het beschikbaar gestelde bedrag voor de partijen verre van toereikend is om de opgave te bekostigen. De investering is zeer groot. Grote angst heerst dan ook bij de gemeenten dat de financiële inspanningen te groot zijn om de ingezette weg te kunnen blijven vervolgen. Alleen op basis van steun van marktpartijen, provincie, en rijksoverheid is dit kansrijk. De decentralisering en bezuinigingsmaatregelen worden dan ook met argusogen bekeken. De kans op een optredend prisoner's dilemma is daarbij aanwezig op het moment dat partijen geen vervolg kunnen geven aan de ingezette weg. De interregionale verschillen zijn namelijk groot.

Binnen Parkstad wordt het strategische belang van de Euregio 's binnen het Europese netwerk steeds groter. Grensoverschrijdende (economische) samenwerking wordt binnen Parkstad gezien als een strategie om de regio toekomstbestendig te maken. Het positioneren van de regio in interregionale, provinciale en (inter)nationale verbanden staat hoog op de agenda. Achterliggende reden hiervan is dat de partijen beseffen dat de opgave in Parkstad van een dus danige complexiteit is waarbij alle mogelijke aanwezige netwerken moeten worden benut. Parkstad Limburg is ten opzichte van de andere twee regio's verreweg het meest ver in het bewustwordingsproces. De focus in Parkstad is inmiddels verschoven van het maken van beleid en visies naar het uitvoeren daarvan. De regio heeft in de periode 2006-2011 een scala aan visies ontwikkeld. Opvallend is de hoeveelheid daarvan. Een van de oorzaken daarvan is dat er geen blauwdruk bestaat met een stappenplan om te anticiperen op de demografische krimp. Parkstad heeft wat dat betreft het spreekwoordelijke wiel moeten uitvinden. Daarnaast heeft de veelheid aan visies bijgedragen tot het bewustwordingsproces binnen de regio. De visies worden daarbij als een onmisbare schakel gezien in het verbinden van de verschillende belangen en het onder de aandacht brengen van de urgente opgaven en het benoemen van de lange termijn doelstellingen. Om partijen op een lijn te krijgen wordt veel geïnvesteerd in het benoemen van gezamenlijke opvattingen en belangen.

Diverse onderzoeken hebben een gebrek aan bestuurskracht (organiserend vermogen) aangestipt binnen de regio. Dit is opmerkelijk, zeker gezien de urgente opgave waar de partijen voor staan. Het ontbreken van leiderschap wordt enerzijds veroorzaakt door de interregionale verschillen tussen de gemeenten. De geografische ligging van het gebied is bijzonder vanwege de compactheid van de regio en de korte onderlinge afstanden tussen de gemeenten. Heerlen werpt zich daarbij op als centrumgemeente, dit wordt echter niet door alle gemeenten zo ervaren. Ook de provincie Limburg is niet in staat om daar een coördinerende rol te vervullen. Deze rol van de provincie stuit op veel verzet bij de gemeenten.

Sinds het bewustwordingsproces is de regio bezig met het vormen van coalities met publiek en private partijen. De meerwaarde van de euregionale samenwerking met Aken wordt als een innovatieve en bijzondere prestatie gezien. Er wordt veel verwacht van economische spin off die deze samenwerking moet creëren. Het opzetten van de herstructureringsvisie samen met marktpartijen (zowel ontwikkelaars als corporaties) is ontstaan uit noodzaak om de woningmarkt niet verder te laten verslechteren. Als enige regio zijn de marktpartijen ook betrokken bij het uitvoeringskader. Door de al eerder genoemde urgentie lijken de betrokken partijen in staat om zich (grotendeels) te committeren aan de gemaakte afspraken. Ook de invloed van de crisis op de woningmarkt lijkt hiertoe bij te dragen. Bij het aantrekken van de woningmarkt zal blijken in hoeverre marktpartijen echt in staat zijn om zich te committeren aan de afspraken uit de herstructureringsvisie.

De culturele verschillen in de regio zijn groot, niet alleen tussen de stedelijke en landelijke gemeenten. Binnen de regio zijn er verschillende samenwerkingsverbanden actief. De gemeenten zijn daarbij niet echt op elkaar gericht. De steden zijn, anders dan de plattelandsgemeenten in bijvoorbeeld de Achterhoek, op het gebied van wonen en voorzieningen niet direct afhankelijk van de regio. Naast de verdeelde focus van de inwoners in Parkstad, wisselt ook per beleidsthema de samenwerking tussen gemeenten. Het ontbreken van een “wij” gevoel en een regionale identiteit heeft volgens de geïnterviewden impact op de samenwerking.

Hoofdstuk 5 Conclusies en Aanbevelingen

Dit hoofdstuk staat in het teken van de beantwoording van mijn centrale onderzoeksvraag. Deze luidt: “welke factoren beïnvloeden een samenwerking in de regio’s Alblasserwaard Vijfherenlanden, Achterhoek en Parkstad Limburg?”

Allereerst toets ik de werking van het theoretisch model. Op basis van deze theoretische inzichten heb ik onderzoek gedaan in de regio’s Alblasserwaard Vijfherenlanden, Achterhoek en Parkstad Limburg. Daarna volgt een analyse van de gemeenschappelijke factoren die de ontwikkeling van de samenwerking van de drie regio’s beïnvloeden. Tot slot wil ik een aantal aanbevelingen doen.

5.1. De werking van het theoretisch raamwerk

In het theoretisch raamwerk zijn een aantal aannames gedaan ten aanzien van de regionale samenwerking.

In de eerste plaats heb ik aangenomen dat het organiserend vermogen invloed heeft op het prisoner’s dilemma doordat leiderschap, governance netwerken, draagvlak, visie en strategie elementen zijn die het ontbreken van vertrouwen en het streven naar het eigen belang kunnen opheffen en tevens zorg kunnen dragen voor het formuleren van een gemeenschappelijk belang.

Door het ontbreken van regionaal commitment en het rationele karakter van gemeenten kan “freeriding” optreden (prisoner’s dilemma). Kenmerken bij krimpsituaties zijn immers vertrouwen, eigen gewin, freeriding en concurrentie. Binnen het prisoner’s dilemma staat eveneens het individuele en het gezamenlijk belang centraal. De afweging tussen beide belangen maakt men ook in dit verband op basis van vertrouwen en eigen gewin; gezamenlijk optreden levert het beste resultaat op, maar onzekerheid over het handelen van anderen leidt ertoe dat partijen voor individueel gewin kiezen. Uit de case studies blijkt dat de integrale visies bij uitstek geschikt zijn om bestuurders en andere stakeholders aan te laten haken op de lange termijn doelen. In de regio’s blijkt dat een regionale woonvisie die is opgesteld met medewerking van andere stakeholders, waaronder marktpartijen, bijdraagt aan een gedeelde probleemperceptie. Op het moment dat de opgave voor alle partijen helder is en een gezamenlijk uitgangspunt is verwoord, neemt het regionale commitment en het vertrouwen toe. Zowel in de regio Achterhoek als in de regio Parkstad hechten de stakeholders grote waarde aan de regionale woonvisie. Daartegenover staat dat het ontbreken van een lange termijn visie er voor kan zorgen dat het wantrouwen en onbegrip tussen partijen toeneemt of op zijn minst in stand blijft, waardoor het niet bijdraagt aan een gedeelde probleemperceptie en het regionale commitment. De kans op eigen gewin en freeriding nemen daardoor toe of blijven op zijn minst in stand.

Een visie daarbij wel een realistisch uitvoeringskader hebben. De strategie of het uitvoeringskader is de vertaling van de visie, waarin aangegeven wordt hoe men de visie uitvoert en op welke wijze men de uitvoering financiert. De legitimiteit van de visie bij stakeholders lijkt toe te nemen op het moment dat er een concreet uitvoeringskader voor handen is. Dit is zichtbaar in Parkstad Limburg. Ondanks de grote financiële verplichtingen

lijken partijen zich daar te committeren aan de transformatieopgave. In de regio Achterhoek hebben de gemeenten de regionale woonvisie vastgesteld zonder dat er een realistisch uitvoeringskader gekoppeld is aan de visie. Het gevaar schuilt, dat gemeenten alsnog kiezen voor het eigen belang, simpelweg omdat de financiële consequenties niet zichtbaar zijn (gemaakt) en de gemeenten “verrast” kunnen worden met een grote financiële opgave. Het opstellen van de regionale woonvisie in de Achterhoek kan om meerdere redenen overigens als strategisch worden beoordeeld. Een mogelijke verklaring voor het vaststellen van de woonvisie in de Achterhoek zonder uitvoeringskader kan gelegen zijn in het feit dat de provincie Gelderland de gemeenten verplicht om voor 2011 met bestuurlijk gedragen afspraken te komen. Een onderzoek naar de financiële effecten van de visie zou veel vertraging kunnen opleveren (mede door de discussies die dit tussen partijen oplevert). Anderzijds zijn er nog geen concrete afspraken met de provincie en het Rijk over een financiële participatie in de transformatieopgave. In tegenstelling tot Parkstad, die al gelden toegezegd heeft gekregen van de provincie en het Rijk, staan de gemeenten er in de Achterhoek vooralsnog alleen voor.

Binnen de regio's kan ten aanzien van de elementen visie en strategie worden geconcludeerd dat deze een grote bijdrage leveren aan het regionale commitment en het vertrouwen tussen partijen. De visie moet daarbij wel uitvoeringsgericht zijn met transparante financiële afspraken.

Leiderschap van een bestuurder of publieke organisatie kan een vliegwieleffect veroorzaken binnen een regio, zodat gemeenten eerder in staat lijken om regionaal gedragen afspraken te maken. Gemeenten handelen ten opzichte van elkaar vaak rationeel en kiezen vaak voor het eigen gewin. Leiderschap lijkt partijen te verbinden en zorgt voor vertrouwen bij de stakeholders. Bijzonder in de drie case studies is dat in geen van de drie casussen een persoon of organisatie aan te wijzen is die, gedurende het bewustwordingsproces, een coördinerende rol vervult. In de Achterhoek en Parkstad lijkt deze rol gedurende het proces te zijn veranderd. Zo heeft in de Achterhoek de provincie Gelderland aan de start van het bewustwordingsproces gestaan, waarna de gemeente Bronckhorst deze rol over lijkt te hebben genomen. Op initiatief van de gemeente Bronckhorst hebben de gemeenten gezamenlijk de regionale woonvisie geformeerd. Ook in Parkstad Limburg heeft de provincie aan de start van het bewustwordingsproces gestaan. Daarnaast hecht men veel waarde aan de diverse door het Rijk ingestelde commissies zoals het Topteam Krimp. De coördinerende rol lijkt nu te zijn verschoven naar het regio orgaan van Parkstad Limburg. Dit regio orgaan is leidend bij het tot stand brengen van de herstructureringsvisie en de opzet van het transformatiefonds. Ook in de regio Alblasterwaard Vijfherenlanden lijkt de provincie een initiërende rol te hebben. De provincie spreekt zelf liever over een faciliterende rol. Het is de opzet van de provincie Zuid Holland om in ieder geval de bewustwording in de regio te willen organiseren. Onduidelijk is nog of de provincie betrokken blijft na de afronding van de pilot. Opmerkelijk is verder dat men in alle drie de regio's leiderschap associeert met een partij die in staat is om dwingend beslissingen op te leggen.

Binnen de regio's kan ten aanzien van het element leiderschap geconcludeerd worden dat gedurende het totale bewustwordingsproces een leiderschapsrol noodzakelijk is. Leiderschap associeert men vooral met een partij die dwingend beslissingen kan nemen. De provincies zijn in alle drie de casussen verantwoordelijk voor de agendering en bewustwordingsaanzet.

Politiek draagvlak moet in alle fasen van het bewustwordingsproces aanwezig zijn. Wanneer de gemeenten in de fase van bewustwording tot actie overgaan, door het opzetten van een gezamenlijk investeringsfonds of uitvoeringskader, wordt het politieke draagvlak essentieel voor de instandhouding van de samenwerking. Verklaring hiervoor is dat de (financiële) opgaven waar de gemeenten voor staan zodanig zijn dat gemeentelijke samenwerking zonder steun van (hogere) overheden niet of niet adequaat georganiseerd wordt. Overigens betekent draagvlak niet alleen financiële steun van de overheid. Het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling en de tussenevaluatie van het interbestuurlijk actieplan bieden de regio's op allerlei terreinen kennisgeving en handreikingen. Ook adviseert de rijksoverheid in individuele regio's. Zo adviseert het ministerie van BZK in de Achterhoek over de opzet van een coöperatie, waarbij het regio orgaan en andere publiek en semi publieke partijen willen gaan samenwerken. Politiek draagvlak draagt bij aan het vertrouwen tussen partijen. Vertrouwen heeft in deze context betrekking op het gegeven dat gemeenten vertrouwen hebben dat de complexe opgaven, waar zij mee worden geconfronteerd, in gezamenlijkheid met kennis en middelen van andere publieke partijen kan worden georganiseerd. De rol van hogere overheden, zoals de provincie en het Rijk, bepaalt in grote mate het doorlopen van het bewustwordingsproces. Door het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling is sinds 2009 sprake van agenda setting. In de regionale woonvisies besteed men in dat kader veel aandacht aan het vertrouwen tussen de gemeenten. Draagvlak bereik je (volgens de gemeenten) alleen als er volledige transparantie is tussen de gemeenten en de afspraken daarbij periodiek gemonitord worden.

Draagvlak zorgt voor commitment en vertrouwen binnen de regio's. Het investeren in draagvlak zorgt voor gedeelde probleemperceptie.

In alle regio's is zichtbaar dat zij in allerlei netwerken participeren. Vooral in de regio 's Achterhoek en Parkstad investeert men veel in publieke en private netwerkvorming. In de regio Alblasterwaard Vijfherenlanden lijken de netwerken beperkt tot de (semi) publieke partijen. Vooral Parkstad Limburg geeft aan het belang in te zien van de betrokkenheid van andere stakeholders. Hier is men ook in staat om aansluiting te zoeken bij andere stakeholders. Het positioneren van de regio in interregionale, provinciale en (inter)nationale verbanden staat hoog op de agenda. Achterliggende reden hiervan is dat de gemeenten beseffen dat de opgave in Parkstad van een dusdanige complexiteit is dat men alle mogelijke aanwezige netwerken moet benutten. In de regio Achterhoek hanteert men nu het uitgangspunt dat de gemeenten alleen nog regio nemen over vraagstukken die de markt laat

liggen. De complexiteit van de opgave en de fase in het bewustwordingsproces lijken van invloed te zijn op het belang van de netwerkvorming. De regio's lijken creatiever in het zoeken naar en anticiperen op netwerkoplossingen.

De aanwezigheid van netwerken binnen de regio's is van groot belang. Dit belang lijkt toe te nemen afhankelijk van de complexiteit van de opgave en de fase waarin een regio zich bevindt in het bewustwordingsproces. Regio's worden daarin inventiever en creatiever.

De aanname dat het organiserend vermogen invloed heeft op het prisoner's dilemma lijkt voor alle drie de regio's te kloppen.

De partijen blijken wel behoefte te hebben aan "een stok achter de deur", een zekerheid dat, op het moment dat het mis gaat, er ook een partij is die dwingend afspraken kan laten nakomen. Leiderschap in deze context lijkt die lading niet helemaal te dekken. Het invullen van het regionale gat zou wel eens een extra bijdrage aan de samenwerking kunnen leveren.

In de tweede plaats neem ik aan dat regio's met een gezamenlijke identiteit beter in staat zijn om samen te werken. Met het element regionale identiteit onderzoek ik of dit van invloed is op de samenwerking.

Regionale identiteit is aan de hand van vier functionaliteiten getoetst in de regio's. De regionale identiteit in de Achterhoek waardeert men daarbij als best. Dat wil zeggen dat de gemeenten binnen de regio een sterke binding met elkaar hebben. De gemeenten in de regio Alblasserwaard Vijfherenlanden lijken de minste binding met elkaar te hebben.

Samenwerking beoordeelt daar veel meer als een functionele samenwerking. Hoewel uit de case studie blijkt dat Parkstad Limburg het meest ver in het bewustwordingsproces zit, blijkt dat de regio Achterhoek in een relatief korte periode grote stappen te kunnen zetten. Dit kan te verklaren zijn omdat de gemeenten in deze regio, vanuit het verleden, al een sterke focus op elkaar hebben. Hierdoor zijn zij eerder in staat zijn dit onderwerp regionaal op te pakken. Bij deze constatering wil ik wel een voorbehoud maken. Alhoewel de regio Parkstad al langer bezig is met een regionale samenwerking, heeft de regio wel zelf het wiel moeten uitvinden. Ontegenzeggelijk is dit van invloed geweest op het samenwerkingsproces. Bij de regionale samenwerkingen zijn nog meer elementen noodzakelijk.

Het regionaal schaalniveau en de daarbij behorende regionale identiteit bepalen in grote mate de wijze van samenwerking. Gemeenten in regio's die meer op elkaar gericht zijn en al langer samenwerken, lijken beter samen te werken.

In de derde plaats neem ik aan dat (een gevoelde) urgentie aanwezig moet zijn om direct handelingsacties te creëren. Hangijzer ten aanzien van de urgentie in de context van de demografische krimp is dat de effecten zich vaak niet op korte termijn openbaren. Het proces van de demografische ontwikkelingen bestrijkt vele bestuurstermijnen.

Op basis van de analyse van de drie casussen blijkt dat enkel en alleen een (gevoelde) urgentie op zich zelf niet voldoende is om direct tot handelingsacties over te gaan. Zo is zichtbaar dat binnen de regio Alblasserwaard Vijfherenlanden gemeenten niet of nauwelijks wakker liggen van de demografische prognoses. Handelingsacties ontbreken daardoor en samenwerking verloopt daar beduidend moeizamer. Een a contrario redenering lijkt hier toch echter niet op te gaan. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat in alle drie de onderzochte regio's er interregionale verschillen aanwezig zijn waardoor de gevoelde urgentie van gemeente tot gemeente verschilt.

Wellicht gaat de aanname tussen het voelen van een urgentie en de handelingsactie wel op voor een regio die geen interregionale verschillen kent en waarbij de gevoelde urgentie gelijkmatig verdeeld is over de stakeholders.

Bij regio's met interregionale verschillen is er een partij nodig die de urgentie bij de andere partijen onder ogen brengt, door o.a. agendavorming en het verzorgen van een bewustwordingsproces. In zowel de Achterhoek als Parkstad Limburg is dit zichtbaar (i.c. provincie). Hoewel de regio Achterhoek de stap van het voelen van de urgentie door middel van het accepteren van de demografische veranderingen sneller lijkt te maken dan de andere onderzochte regio's is er dus meer nodig dan alleen urgentie. Ook Parkstad Limburg laat zien dat het voelen van een urgentie niet automatisch inhoudt dat de gemeenten de demografische krimp accepteren en vervolgstappen maken. De urgentie was al in 1999 aanwezig, maar heeft pas in 2006 geleid tot daadwerkelijke handelingsacties.

Een gevoelde urgentie is een zeer belangrijk thema dat noodzakelijk is om samenwerking te organiseren. Daar waar echter interregionale verschillen zijn is een derde partij nodig (provincie) voor o.a. agendavorming en het begeleiden van het bewustwordingsproces.

In de vierde plaats neem ik aan dat de fase in het bewustwordingsproces waarin een regio zich bevindt, van invloed is op de samenwerking.

De fase waarin een regio zich bevindt bepaalt in grote mate de wijze waarop partijen met elkaar samenwerken. Het doorlopen van dat proces en het bereiken van gedeelde resultaten geeft een gedeeld gevoel van succes. Deze niet te onderschatte psychologische invalshoek kan worden verklaard doordat succes aantrekkelijk is. Partijen willen zich identificeren met succes. Dit is zowel zichtbaar in de Achterhoek als in Parkstad Limburg. De rol van het Rijk is daarbij niet te onderschatten. Het benoemen van de successen binnen regionale samenwerkingen zorgt ervoor dat partijen zich blijven committeren in een gezamenlijk en gedeelde opstelling en uitvoering. Succes maakt succes. Opmerkelijk daarbij is dat afhankelijk van de fase van bewustwording men ook eerder genoeg lijkt te nemen met de meest nadelige prognosecijfers. In een regio die aan het begin staat van de bewustwording hanteert men verschillende prognosemethoden waarbij gemeenten de meest gunstige cijfers

hanteren. Deze opstelling lijkt minder van belang te zijn naar mate men verder in het bewustwordingsproces zit. Zo heeft de regio Achterhoek de prognosecijfers van de provincie Gelderland overgenomen.

De fase in het bewustwordingsproces is van invloed op de samenwerking. Hoe verder men in het bewustwordingsproces zit hoe sneller partijen zich committeren aan de afspraken.

5.2. Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De generaliseerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten is moeilijk te bepalen, vooral doordat de uitkomsten een sterk regio specifiek karakter hebben. De demografische tijdslijn, de samenwerking en identiteit hebben allemaal invloed op de uitkomst. Toch zijn er een aantal kenmerken te noemen die, onafhankelijk van de regio specifiek elementen, invloed hebben op de samenwerking.

Factoren die de ontwikkeling van een samenwerking beïnvloeden;

- De aanwezigheid van bestuurskracht of leiderschap met een initiërende of coördinerende rol.
- Een organisatie of een instrumentarium die afspraken kan afdwingen.
- Vertrouwen door de aanwezigheid van rijk en / of provincie.
- Agendering, belangrijk voor (aanzet) bewustwordingsproces.
- Commitment, door gedeelde probleemperceptie.
- Gedeelde en gevoelde urgentie over de complexiteit van de opgave bij de stakeholders (invloed op de bewustwording).
- Financiering en / of Fondsvorming bij een uitvoeringsstrategie (voorkomt terugval in het bewustwordingsproces).
- Vertrouwen tussen partijen heeft invloed op de freeriding.
- Korte termijn denken zorgt voor eigen gewin.
- Lange termijn doelen (visievorming) zorgt voor verbinding tussen partijen.
- Commitment zorgt voor vertrouwen.
- Regionale schaal en identiteit zorgt voor een sterke focus (toename anticipatie).
- Interregionale verschillen kunnen voor concurrentie en eigen gewin zorgen.
- Hoe verder stakeholders in het bewustwordingsproces zijn, hoe meer stakeholders geneigd zijn zich te conformeren aan regionale afspraken.

De factoren die van invloed zijn op een samenwerking kunnen zowel bevorderend als belemmerend werken. Duidelijk is dat zonder leiderschap ofwel bestuurskracht de regionale samenwerking moeizaam verloopt. Het ontbreken van deze bestuurskracht leidt ertoe dat men moeilijker afspraken maakt, met alle mogelijke afbreukrisico's van dien. De aanwezigheid van deze factor zorgt voor een vliegwiel effect. Angst voor een terugval in het bewustwordingsproces, in de vorm van weerstand en verzet, ervaart men in alle drie de regio's. Het prisoner's dilemma in de vorm van eigen gewin en freeriding onderkent men in alle drie de regio's. Er is daardoor behoefte aan een partij of een instrument die beslissingsbevoegdheid heeft of kan afdwingen.

De rol van hogere overheden, zoals de provincie en het Rijk, bepaalt in alle drie de regio's in grote mate de start van het bewustwordingsproces. Provincies die een initiërende en coördinerende rol op zich hebben genomen, hebben voor agenda setting gezorgd. Ook het belang van de agendering door het Rijk door middel van het Interbestuurlijk Actieplan is hierbij van belang.

Het ontbreken aan regionaal commitment en het rationele karakter van gemeenten, waardoor het zogenaamde freeriding kan optreden, verklaart voor een groot deel de gebrekkige intergemeentelijke samenwerking. Het voelen van een urgentie of wel het ervaren van urgentie is een essentieel element. Een gezamenlijk gevoelde urgentie bepaalt in grote mate de daaruit voortvloeiende handelingsactie. Het ontbreken van een urgentie of het ontbreken van een urgentie bij alle partijen zorgt ervoor dat het samenwerkingsproces “stroperig” verloopt. Financiën, ofwel een gezamenlijk investeringsfonds of financieringsfonds, blijkt een sleutelfactor te zijn die een grote invloed heeft op samenwerking en het vertrouwen tussen partijen. De reactie van gemeenten (het doorlopen van het rouwproces) wordt niet alleen bepaald door de mate waarmee en de tijd waarin een regio al met krimp te maken heeft. Zo kampt de regio Parkstad al sinds 1996 met bevolkingsdaling. Echte samenwerking is pas sinds 2006 ontstaan. Regio Achterhoek anticipeert in een veel korter tijdsbestek op de krimp. Een regio, aan het begin van het bewustwordingsproces, lijkt erg veel belang te hebben bij een variëteit aan gedeelde visies voor het verkrijgen van commitment, beïnvloeding en lange termijn denken. Het veranderen van beleid ervaart men als het besturen van een mammoet tanker. De effecten zijn pas na een aantal jaren zichtbaar. Visies zorgen voor een gedeelde probleemperceptie en mede daarmee tot vertrouwen tussen partijen. Naarmate men verder in het bewustwordingsproces zit neemt de behoefte aan integrale visies af en ontstaat vooral veel discussie over een uitvoeringskader met een financieel arrangement. Er bestaat een terechte vrees, dat bij het ontbreken van een visie zonder uitvoeringskader de gemeenten in een later stadium geconfronteerd worden met uitvoeringsproblemen. Daarmee bestaat een terechte angst dat een terugval in het rouwproces plaatsvindt, wanneer gemeenten de strategische visies in concrete plannen dienen te vertalen.

De fase, waarin een regio zich in het bewustwording proces bevindt, bepaalt in grote mate de wijze waarop partijen met elkaar samenwerken. Het doorlopen van dat proces geeft een gedeeld gevoel van succes. De rol van het Rijk is daarbij niet te onderschatten. Het benoemen van de successen binnen regionale samenwerkingen zorgt ervoor dat partijen zich meer en meer committeren in een gezamenlijke en gedeelde opstelling en uitvoering. Succes maakt succes. Afhankelijk van de fase van bewustwording lijkt men ook eerder genoeg te nemen met de meest nadelige prognosecijfers. In een regio, die aan het begin staat van de bewustwording, worden verschillende prognosemethoden gehanteerd, waarbij men de voor de gemeenten meest gunstige cijfers hanteert. Deze opstelling lijkt, naar mate men verder in het bewustwordingsproces zit, minder van belang te zijn. Zo heeft de regio Achterhoek de prognosecijfers van de provincie Gelderland één- op één overgenomen. De fase waarin de gemeenten in het bewustwordingsproces zitten, lijkt van invloed op de behoefte aan andere elementen. Zo is er in de beginfase vooral behoefte aan een coördinerende partij die de verschillende belangen verenigt in een lange termijnvisie. Zodra de gemeenten daadwerkelijk gaan anticiperen is er vooral behoefte aan netwerken en draagvlak. De rol van de Provincie en het Rijk zijn daarbij onontbeerlijk.

5.3. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies uit de drie cases en op basis van mijn eigen bevindingen kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

- Voorkom een terugval in het rouwproces door het maken van een realistische regionale woonvisie met een uitvoeringskader met de mogelijkheid van lokale flexibiliteit. Ondanks dat de woningmarkt vaak als een regionale woningmarkt functioneert, kent elke plaats binnen de regio zijn specifieke eigenschappen. Algemeen verbindende voorschriften gaan voorbij aan de specifieke lokale karakters.
- Zorg dat de woonvisie een periode bestrijkt van 10 jaar. Een langere doorkijk zorgt voor onrealistische uitgangspunten.
- Monitor daarbij jaarlijks op de prognoses en bereikte uitkomsten.
- Stem de woonvisie af met de integrale visie op de regio. Laat daarbij nadrukkelijk de kwalitatieve wijziging van de bevolking onderdeel uitmaken van de visievorming.
- Stem de regionale woonvisie en uitvoeringskader af op de markt vraag. Onderzoek als regio wat de markt vraag is. Maak in het uitvoeringskader niet alleen afspraken over aantallen.
- Vertrouwen tussen partijen is een van de sleutelementen bij een regionale woonvisie. Zorg voor monitoring en inzicht in elkaars opgaven. Benoem openlijk dat dit vertrouwen de basis is van de visie en geef ook aan wat je als regio doet wanneer een gemeente zich niet aan de afspraken houdt.
- Betrek bij de opstelling van de regionale visie veel meer de kennis uit de markt. Betrek andere partijen vroegtijdig in de visievorming. Houd daarbij alle ambities realistisch.
- Zorg in dat kader voor een duidelijke regierol. Maak een integrale afweging. Krimp gaat niet alleen over woningbouw. Voorkom sectorale denkwijze.
- Houdt rekening in de besluitvorming over een regionale (woon) visie met het functionele schaalniveaus waarop burgers, maatschappelijke ondernemingen en ondernemers daadwerkelijk opereren. Regionale besluitvorming staat veel te ver af van de dagelijkse werkelijkheid.
- Geef aan het begin van het anticiperen op demografische krimp aan waar je mee bezig bent als regio / gemeente. Zorg daarbij dat afspraken helder en transparant zijn. Draagvlak van andere betrokkenen neemt hierdoor toe.
- Zorg voor samenwerking op de juiste schaal. Schaalvergroting is niet de oplossing om op een adequate wijze te anticiperen op demografische krimp. Het onderwerp moet tussen de oren zitten. Focus daarbij op functionele en economische relaties in plaats van bestaande bestuurlijke structuren.
- Krimp heeft invloed op de hele maatschappij en alle beleidsvelden. Een paradigma wisseling van groei denken naar krimp wordt veelal als uitgangspunt gezien. Pas daarbij echter op dat het ene dominante paradigma wordt vervangen door een ander dominant paradigma. Juist de interactie tussen deze twee zorgt voor een realistische discussie met ruimte voor verschillende percepties van de werkelijkheid.

- De meest effectieve manier om opportunistisch gedrag bij partijen uit te sluiten, is een situatie creëren waarin groot onderling vertrouwen bestaat tussen de partijen. Deze situatie kan bijvoorbeeld gecreëerd worden in een institutioneel samenwerkingsverband. Wees niet bang om autonomie in te leveren.
- Benut bestaande maar ook nieuwe netwerken. Zoek andere partijen op. Wees als overheid niet te terughoudend in het betrekken van andere partijen in de visievorming. Deel de kennis.

Literatuurlijst

- Adviescommissie Deetman (2011), *Ruimte voor waardevermeerdering*, Limburg.
- Aedes (2008), *Krimp een groeiende opgave*, Arnhem.
- Axelrod, R. (1981), 'The Emergence of Cooperation among Egoists', in *The American Political Science Review*, Vol. 75, (No. 2), pp. 306-318.
- Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.
- Axelrod, R. en William Hamilton (1981), 'Hamilton Science', *New Series*, Vol. 211, (No. 4489), pp. 1390-1396.
- Baarda, D.B, M.P.M. de Goede, J. Teunissen (2005), *Basisboek kwalitatief onderzoek; handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen / Houten: Wolters Noordhoff.
- Berg, L, van den, E. Braun, J. van der Meer (1997), *Metropolitan organising capacity*, Avebury: Aldershot.
- Berg, L, van den, J. van der Meer, H.J. Otgaar (1999) *The attractive city*, Rotterdam: Euricur.
- Berg, L, van den, E. Braun, H.J. Otgaar (2002), *Organiserend vermogen in perspectief*, Rotterdam: Euricur.
- Berg, L, van den, J. van der Meer, H.J. Otgaar, J.M. Speller (2006), *Empowering Metropolitan regions through new forms of cooperation, new perspectives on metropolitan governance*, Rotterdam: Euricur.
- Binmore, K. (1995), *Game Theory and the Social Contract Volume I*, Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Brems, B. (1996), Chaos, 'cheating and cooperation, potential solutions to the Prisoner's Dilemma', *Oikos*, (No. 76), pp. 14-24.
- Burger, J. en M. Gochfeld (1998), 'The Tragedy of the Commons—30 Years Later', *Environment*, Vol. 40, (NO 10), pp. 4-27.
- Chong, S.Y, J. Humble, G. Kendall, J. Li, X. Yao (2007) 'Iterated Prisoner's Dilemma and Evolutionary Game Theory', *The Iterated Prisoners' Dilemma: 20 Years On*, Volume 4, Chapter 1, pp.1-21.
- Dam, F. van, C. de Groot, F. Verwest (2006), *Krimp en ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Dam, F. van, C. de Groot, F. Verwest (2007), 'Groei, krimp en ruimte : toekomstige regionale en lokale verschillen', *Demos*, Jaargang 23, (nr. 1), pp. 1-5.
- Derks, W., P. Hovens, L. Klinkers (2006), *Structurele bevolkingsdaling: Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den-Haag.
- Douma, S. en H. Schreuder (1991). *Economic approaches to organizations*, London: Prentice Hall (second edition).
- Gemeenten Achterhoek (2010), *Regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020*. Bronckhorst.
- Heinsman, A (2006), *De regio geïdentificeerd*, (scriptie), Universiteit Twente.
- Hinssen, J.P. en W. Derks (2008), 'Afkicken van de groei. Bestuurlijke reflexen bij demografische krimp', *bestuurswetenschappen*, Jaargang 62, (nr. 6), pp. 1-7.
- Hoek, R.M van (2007), *The redevelopment of Large Harbour Cities, the case of the kop van zuid*, Rotterdam: Euricur.
- Hospers, G.J. en M. van Lochem (2003), *Ondernemend besturen in Twente: van konink-koopman Willem I tot VOF Twente*, Enschede.
- Hospers, G.J. (2010), *krimp*, Amsterdam: Sun.

- Huiskamp, H (2010), *Demografische ontwikkelingen regio Achterhoek 2010-2040*, regio Achterhoek.
- Jong, A. de en C. van Duin (2010), *Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp*. Den Haag: PBL en CBS .
- Jong, A en H. Nicolaas (2005), *Huishoudensprognose 2004–2050: ontwikkelingen naar burgerlijke staat*, Den Haag: CBS.
- Korsten, A.F.A. en E. Goedvolk (2008), 'Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering' *Bestuurswetenschappen*, Jaargang 62, (nr. 2), pp. 82-90.
- Langen, P.W. de, E. Braun, M.H. Nijdam, H.J. Otgaar, J.M. Speller, A. Heene, L.M. de Vreese (2006), *De havengebieden van Gent en Zeeland seaports: samen sterker?*, Rotterdam: Euricur.
- Latten, J. en S. Musterd (2009), *De nieuwe groei heet krimp: een perspectief voor Parkstad Limburg*. Den-Haag: Nicis Institute.
- Ministerie van BZK (2010), *Plussen en Minnen: Evaluatie van de Wgr-plus*, Den-Haag: Ministerie van BZK.
- Mook, J.J.L.T (2010), *Regionale samenwerkingen in krimpregio's* (scriptie).
- Nimwegen, N. van en L. Heering (2009), 'van groei naar krimp: Een demografische omslag in beeld', *Demos*, jaargang 25, (nr. 7), pp. 1-16.
- Pater, B. de, P. Groote, K. Terlouw (2002), *Denken over regio's, geografische perspectieven*, Bussum: Coutinho.
- Paasi, A. (1996), *Territories, boundaries and consciousness: the changing geographies of the Finnish-Russian border*, Wiley: Chichester.
- Paasi, A. (2002), 'Bounded spaces in the mobile world: deconstructing regional identity', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Vol. 93, (nr. 2) pp. 137-148.
- Parkstad Limburg (2010), *Trasformatieplan 2010-2020 Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2010), *Pact van Parkstad*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2009), *Intergemeentelijke structuurvisie Parkstad Limburg*, 'ruimte voor park en stad', Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2009), *De nieuwe groei heet krimp: een perspectief voor Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2009), *Herstructureringsvisie voor de woningvoorraad Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg, Provincie Limburg (2009), *Regiodialoog Parkstad Limburg*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Parkstad Limburg, Provincie Limburg (2008), *Wij zijn wat we delen: wij zijn Parkstad!* Vastgesteld Gedeputeerde Staten, 8 december 2008, Maastricht.
- Parkstad Limburg, Provincie Limburg (2007), *Regionaal Actieplan Bevolkingsdaling Parkstad Limburg*, Maastricht: Provincie Limburg.
- Parkstad Limburg (2006), *Regionale Woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010*, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Poundstone, W (1992). *Prisoner's Dilemma*, New-York: Anchor Books Doubleday.
- Provincie Gelderland (2010), *Kansen voor Gelderse regio's*, Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2010), *Kwalitatief woonprogramma Gelderland 2010-2019*, Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Zuid Holland (2010), *beleidsagenda bevolkingsdaling*, Den Haag.

- Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2008), *Bevolkingsdaling: Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag.
- Rabobank (2009), Triple P, regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Een duurzaam economisch perspectief op de regio.
- Regio Achterhoek (2008), *Krimpen biedt Kansen: demografische ontwikkelingen in de Achterhoek*, Doetinchem: Regio Achterhoek.
- Regio Achterhoek (2008), *Strategische Agenda Achterhoek 2008-2010*, Doetinchem: Regio Achterhoek.
- Regio Achterhoek (2010), *Jaarplan 2010 Regio Achterhoek*, Doetinchem: Regio Achterhoek.
- Regio Achterhoek (2011), *Jaarplan 2011 Regio Achterhoek*, Doetinchem: Regio Achterhoek.
- Rijk, VNG & IPO (2009), *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling: Krimpen met kwaliteit*, Den-Haag: Ministerie van BZK.
- SER (2011), *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*, Den Haag: SER.
- Shubik, M (1985), *Game Theory in the social Sciences: Concepts and Solutions*, Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Hardin, G (1968), 'The Tragedy of the Commons', *Science*, New Series, Vol. 162, (No. 3859), pp. 1243-1248
- Teisman, G.R (2001), 'Stedelijke netwerken in Europees Perspectief, The Dutch Deltametropool in the making', *Rooilijn*, (nr 4), pp 186-190.
- Topteam Krimp (2009), *Krimp als structureel probleem: Rapportage voor Groningen*, Den-Haag: Ministerie WWI.
- Topteam Krimp (2009), *Krimp als structureel probleem: Rapportage voor Limburg*, Den-Haag: Ministerie WWI.
- Verlaat, J. van 't (2008), *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, Erasmus Universiteit, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, TU Delft.
- Verschuren, P en H. Doorewaard (2007), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Den Haag: Lemma.
- Verwest, F., N. Sorel, E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningbouw: Omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Verwest, F en F. van Dam (2010), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland: Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Weesing, Th (1998), *Samenwerking duurt het langst: Beschouwingen vanuit het prisoner's dilemma*. Geraadpleegd op 1 juni 2011 via http://thomasweesing.eu/Prisoner_s_Dilemma.pdf.

Internetpagina's

- <http://www.vanmeernaarbeter.nl>
- <http://www.citaten.net>,
- <http://www.bevolkingsdaling.nl>
- <http://www.achterhoek.nl>
- <http://www.parkstad-limburg.nl>
- <http://www.alblasserwaardvijfheerenlanden.nl>