

# Waar hebben we het (niet) over?

Hoe wordt op lokaal niveau  
de politiek-bestuurlijke agenda  
vormgegeven?





Waar hebben we het (niet) over?

Hoe wordt op lokaal niveau de politiek-bestuurlijke agenda vormgegeven?

**Master Beleid en Politiek**  
**Opleiding Bestuurskunde en Sociologie**  
**Faculteit der Sociale Wetenschappen**  
**Erasmus Universiteit Rotterdam**

**Auteur**

Jeroen Postma  
419256

**Eerste Lezer**

Dr. P.L. Hupe

**Tweede Lezer**

Prof. dr. J.F.M. Koppenjan



## VOORWOORD

Voor u ligt mijn masterthesis. Een document dat is ontstaan naar aanleiding van twee jaar doorstuderen. Ruim twee jaar geleden heb ik de knoop doorgehakt om toch weer voltijd in de collegebanken te kruipen. Van die keuze heb ik geen moment spijt gehad. Tijdens de twee jaar op de Erasmus Universiteit heb ik ten eerste plezier in studeren gekregen. Daarnaast ben ik mij steeds meer gaan interesseren in de werking van het lokale bestuur: de gemeenteraad en het college. Ter afsluiting van het schakeljaar heb ik onderzoek gedaan naar de survivalrate van Burgemeesters. Waarom overleeft de ene burgemeester wel een politieke crisis en de ander niet? In deze masterthesis ligt de focus op de agendavorming van het lokale politieke bestuur.

De nadruk op het lokale komt voort uit het belang dat ik aan deze bestuurslaag hecht. Een bestuurslaag die steeds meer taken en plichten krijgt. Het is de bestuurslaag waar bewoners iedere dag de invloed van merken. Als bewoners hun voorkeur uitstappen zien zij hoe de straat er bij ligt. Als bewoners hun kind naar school brengen worden zij geconfronteerd met lokaal onderwijsbeleid. Daarnaast moeten gemeenten er tegenwoordig voor zorgen dat de juiste zorg op de juiste plaats komt. Tegelijkertijd hebben lokale politieke partijen (al dan niet als afdeling van een landelijk opererende partij) steeds meer moeite om de kandidatenlijst te vullen met geschikte kandidaten. De lokale politiek lijkt onder druk te staan. Dit komt ook doordat de bewoners op een laagdrempelige en unanieme wijze hun volksvertegenwoordiger in 140 tekens aan kunnen spreken online. Een snel wisselend speelveld waarin betrokken bewoners zich zo goed mogelijk inzetten voor hun gemeenschap door aan de slag te gaan als gemeenteraadslid of heel misschien als wethouder. En dat in een tijd dat de opkomstpercentages bij lokale verkiezingen teruglopen. Niet voor niets worden er proeven gedaan met burgerparticipatie en gezamenlijke besluitvorming. Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik met tal van mensen mogen spreken die zich inzetten voor hun omgeving. Zowel als ambtenaar en als bestuurder. Op deze plek bedank ik dan ook graag alle respondenten nogmaals. Het enthousiasme en de vakkundigheid dat zij aan de dag stelde geeft vertrouwen in het lokale bestuur.

Deze scriptie is de tweede keer dat ik door Dr. Peter Hupe ben begeleid in het schrijven van een wetenschappelijk stuk. Door de scherpe analyses en opbouwende kritieken van de heer Hupe heb ik plezier gekregen in het onderzoeken. Een kant van het studeren in een wetenschappelijke omgeving die mij twee jaar geleden nog niet het meest interessant leek, maar daar kom ik nu graag van terug. Het is daarom voor mij vanzelfsprekend om de heer Hupe op deze plaats te danken voor de feedback en begeleiding. Ook een woord van dank aan Prof. Dr. Joop Koppenjan die als tweede lezer bijgedragen heeft aan de aanscherping van dit document.

Jeroen Postma  
Spijkenisse, augustus 2016



## SAMENVATTING

Het grootste schrikbeeld van veel gebieden in de periferie van Nederland is het verworden tot *la campagne* van Nederland. Door vergrijzing en wegtrekken van jongeren ontstaat leegstand en ligt verpaupering op de loer. Gemeentes hebben een groot belang in het goed begeleiden van krimp. Om hier een handje bij te helpen heeft het Rijk anticipeerregio's aangewezen. Maar hoe ga je als gemeente om met de veranderende demografie? En zijn gemeenten eigenlijk wel aan het anticiperen? Met dit onderzoek is beoogd om een inzicht te verschaffen rondom agendavorming in de lokale politiek-bestuurlijke setting rondom demografische ontwikkelingen. Hiermee is gepoogd een aanzet tot een verklaring te geven voor de verschillen in agendavorming in een lokale setting. Dit is gedaan aan de hand van de volgende hoofdvraag:

*In hoeverre en op welke wijze krijgen demografische ontwikkelingen aandacht op de politiek-bestuurlijke agenda van de gemeenten Binnenmaas, Peel en Maas, De Marne en Schouwen-Duiveland, en waarmee hangen deze verschillen in aandacht samen?*

Om antwoord te geven op deze hoofdvraag is aan de hand van theoretische inzichten van Kingdon, Cobb & Elder en Bachrach & Baratz is een theoretische bril gevormd. Deze bril schetst het beeld dat de gevolgen die demografische veranderingen met zich meebrengen op de politiek-bestuurlijke agenda zullen staan. De mate waarin deze op de agenda een plaats weten te verwerven is afhankelijk van drie variabelen. Ten eerste is de verwachting is dat wanneer een *focusing event* plaatsvindt, dit bijdraagt aan de verankering op de agenda. Ten tweede wordt verwacht dat de mate waarin het onderwerp op de agenda staat, positief wordt beïnvloed wanneer er een *beleidsponsor* is. Dit is iemand die probleem-oplossingscombinaties weet te maken die anders niet bij elkaar zouden komen. Ten derde is de verwachting dat *politieke strijd* van belang is bij de verankering op de agenda. Wanneer verschillende visies leven omtrent een onderwerp, vindt meer debat plaats over een onderwerp. Hierdoor komt het onderwerp meer op de agenda terug.

Dit onderzoek is gebaseerd op een vergelijkende casestudy. Hierbij zijn vier gemeenten uitgelicht: Peel en Maas, De Marne, Schouwen-Duiveland en Binnenmaas. Om zicht te krijgen op de vorming van de lokale politiek-bestuurlijke agenda zijn eerst documenten geanalyseerd en vervolgens interviews afgenomen. De interviews zijn afgenomen bij een collegelid, een topambtenaar en twee gemeenteraadsleden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het onderwerp demografische ontwikkelingen geen opzichzelfstaand onderwerp is op de lokale politiek-bestuurlijke agenda's van de onderzochte gemeenten. Wel wordt hier gesproken over onderwerpen die nadrukkelijk met de demografische veranderingen van doen hebben. Denk hierbij bijvoorbeeld aan woonvisies, detailhandel visies en structuurvisies. In de onderzochte gemeenten was geen sprake van politieke strijd rond het onderwerp. Hier was geen verschil tussen de verschillende gemeenten te identificeren. Wel zit er verschil in de beleidsponsor die per gemeente de leidende rol vervult. Bij drie van de vier onderzochte gemeenten was de beleidsponsor binnen de organisatie aan te wijzen. Voor een gemeente was de beleidsponsor aan te wijzen in een regionaal orgaan. Hier worden overkoepelende regionale onderwerpen besproken. Omdat deze onderwerpen al op een regionaal niveau besproken worden, krijgen deze minder aandacht op lokaal niveau. De derde variabele, focusing events, blijken een andere rol te spelen dan vooraf was ingeschat. Niet het sluiten van scholen en andere voorzieningen zorgt voor meer aandacht voor de demografische ontwikkelingen.

Bij twee van de drie gemeenten zorgde het krijgen van de titel 'anticiperregio' voor een versneld bewustwordingsproces. Dit kan daarom ook gezien worden als focusing event in deze gevallen.

De verschillen waarop in de vier onderzochte gemeenten de demografische ontwikkelingen hun plaats op de agenda weten te vinden hangen niet samen met de politieke strijd die rond het onderwerp kan spelen. Deze strijd blijkt zich niet af te spelen. Ook blijken focusing events geen grote invloed meer op de agendasetting van demografische ontwikkelingen te hebben. Het onderwerp staat bij de betrokkenen scherp op het netvlies. In een aantal gevallen leiden deze events wel tot discussies, maar niet over demografische ontwikkelingen. De beleidspionier speelt meer een rol van betekenis. Wanneer deze zich in het College bevindt, worden de demografische ontwikkelingen als beleidsthema gezien. Wanneer de beleidspionier zich niet in het college bevindt wordt het onderwerp als exogene factor gezien. Door het zien van de demografische ontwikkelingen als beleidsthema, wordt gehandeld vanuit een visie op die demografische veranderingen. Wanneer demografische ontwikkelingen als exogene factor wordt gezien wordt het onderwerp in de verschillende beleidsvelden meegenomen in andere visies.



# INHOUDSOPGAVE

Voorwoord .....	4
Samenvatting.....	6
Inhoudsopgave.....	8
1 Inleiding .....	10
1.1 Het vraagstuk .....	10
1.2 Vraagstelling .....	12
1.2.1 Hoofd- en deelvragen.....	12
1.2.2 Onderzoeksdoelstelling .....	12
1.3 Wetenschappelijke relevantie .....	13
1.4 Maatschappelijke relevantie .....	13
1.5 Onderzoeksofzet .....	14
1.6 Leeswijzer.....	14
2 Theoretisch kader.....	15
2.1 Theoretische Inzichten.....	15
2.1.1 De agenda.....	15
2.1.2 Agendasetting .....	16
2.1.3 Non-besluiten .....	20
2.2 Theoretische Bril.....	21
2.2.1 Vormgeving theoretische bril .....	21
2.2.2 Operationalisering .....	23
3 Onderzoeksofzet en methodologische verantwoording.....	26
3.1 Onderzoeksstrategie .....	26
3.2 Vergelijkende casestudy .....	26
3.2.1 Onderzoeksgroepen.....	27
3.3 Interviews .....	27
3.4 Document analyse .....	27
3.5 Potentiele valkuilen .....	28
3.6 Case selectie .....	28
4 Anticiperen in de regio.....	30
4.1 Het Kabinet over krimp.....	30
4.2 De rol van gemeenten.....	31
4.3 De veranderende rol van de Raad.....	32
4.4 Kerngetallen en feitelijkheden .....	32
4.5 Binnenmaas.....	33

4.5.1	Demografische ontwikkelingen in documenten .....	34
4.5.2	Respondenten over demografische ontwikkelingen in Binnenmaas .....	34
4.6	Schouwen-Duiveland .....	36
4.6.1	Demografische ontwikkelingen in documenten .....	37
4.6.2	Respondenten over demografische ontwikkelingen op Schouwen-Duiveland .....	38
4.7	Peel en Maas.....	39
4.7.1	Demografische ontwikkelingen in documenten .....	40
4.7.2	Respondenten over demografische ontwikkelingen in Peel en Maas .....	40
4.8	De Marne .....	41
4.8.1	Demografische ontwikkelingen in documenten .....	42
4.8.2	Respondenten over demografische ontwikkelingen in De Marne .....	43
4.9	Verschillen en overeenkomsten tussen de cases .....	44
5	Demografie bezien door de theoretische bril .....	46
5.1	Politiek-bestuurlijke agenda .....	46
5.2	Focusing event.....	48
5.3	Beleids pionier .....	50
5.4	Politieke Strijd .....	52
6	Conclusies .....	55
6.1	Oorzaken en gevolgen van demografische veranderingen .....	55
6.2	Verschillen in de wijze waarop het onderwerp op de agenda staat .....	55
6.3	Factoren van invloed op de vorming van de agenda .....	57
6.3.1	Focusing event .....	57
6.3.2	Beleids pionier .....	58
6.3.3	Politieke strijd .....	58
6.4	Verklaring van verschillen tussen gemeenten.....	59
6.5	Antwoord op de hoofdvraag .....	60
6.6	Tot slot .....	64
	Literatuurlijst.....	67
	Bijlage 1 Opzet Interviewvragen .....	73
	Bijlage 2 Document analyse.....	74
	Bijlage 3 Uitkomsten documentanalyse .....	75
	Documentanalyse.....	75
	Binnenmaas .....	75
	Schouwen-Duiveland .....	76
	De Marne .....	77
	Peel en Maas.....	79

# 1 INLEIDING

In 2006 kwam een bestaand onderwerp met stip op de politieke agenda. Naar aanleiding van een publicatie van een onderzoek dat verricht was in opdracht van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM Raad kwam in 2006 het thema 'bevolkingskrimp' op de agenda te staan. In de publicatie die hier aan ten grondslag lag werd aangegeven dat geanticipeerd diende te gaan worden op de bevolkingskrimp die onherroepelijk zou gaan toeslaan in Nederland (Derks, Hovens en Klinkers, 2006). Derks et al. (2006) constateren dat 'groei en nog meer groei' het uitgangspunt is voor veel beleid dat gemaakt wordt maar dat tegelijkertijd de groei van de bevolking eindig is en dat deze zelfs al op sommige plaatsen is omgeslagen in krimp. Nu, een decennium later, is dit nog steeds een onderwerp dat relevant blijkt te zijn in verschillende regio's van Nederland. Maar hoe gaat de lokale politiek met dit onderwerp om?

## 1.1 HET VRAAGSTUK

Deze bevindingen worden ondertussen breed onderschreven. Nederland kent tal van 'krimp- en anticipeerregio's'. Er zijn negen krimpregio's aangewezen en elf anticipeerregio's (Tweede Kamer, 2015). In krimpgebieden is er sprake van bevolkingsdaling én huishoudensdaling, evenals bovenmatige vergrijzing, ontgroening en daling van de beroepsbevolking (Eerste Kamer, 2014).

Het schrikbeeld dat leeft, is een beeld wat iedereen die de afgelopen jaren naar Frankrijk op vakantie is geweest wel kent. Dichtgespijkerde ramen, gesloten scholen en een half uur in de auto moeten zitten om bij de eerste supermarkt uit te komen. Daar waar krimp toeslaat, lijkt de leefbaarheid van het gebied het slachtoffer te worden. Op veel plaatsen wordt geprobeerd het tij nog te keren. Met tv-reclames probeert Limburg zich als een oase van rust te positioneren. Tegelijkertijd wordt geattendeerd op de hightech bedrijven die hier aanwezig zijn en de kansen op de arbeidsmarkt die dat met zich mee brengt. 'Je zal er maar wonen!' is de gebezigde slogan. Aan de andere kant van Nederland gaat er niets boven Groningen, althans behalve 'De Blauwe stad'. Een plaats die Randstedelingen toch vooral weer naar het noorden moest trekken om het platteland van deze provincie nieuw leven in te blazen. Hoewel beide gebieden zo'n drie uur reizen van elkaar vandaan liggen, delen zij dezelfde angst. De angst om te verworden tot 'la campagne' van Nederland.

Om dat te bestrijden heeft een aantal regio's de afgelopen jaren hun tanden laten zien aan het krimp-monster. Zij zouden het tij gaan keren om weer te kunnen gaan groeien. Immers levert groei geld op waarmee je de leefbaarheid in stand kan houden. Maar wat Limburg en Groningen nog meer gemeen hebben, is dat het gevecht zinloos lijkt te zijn. Want hoeveel mensen verhuizen nu daadwerkelijk naar een andere regio, waar de leefbaarheid ook nog eens onder druk staat? Het is breed bekend dat het project 'De Blauwe Stad' het gewenste succes is geworden. Het krimpmonster is niet verslagen door in te zetten op groei. Maar wat zijn dan wel de mogelijkheden om de leefbaarheid te garanderen? Want hoewel er minder mensen wonen, wonen er nog steeds mensen die moeten wonen, werken en recreëren. Hoe kan je als gebied, als regio en als gemeente de krimp dan begeleiden? Welke maatregelen moeten daarvoor getroffen worden? Dat is een onderwerp waar de politiek zich mee bezig dient te houden. In eerste instantie is dit de gemeenteraad, zij stelt de kaders waarbinnen het College invulling geeft aan beleid. Het begeleiden van krimp, bestaat uit het maken van keuzes. Maar worden die keuzes nu wel gemaakt? Om die

keuzes te maken zullen de gevolgen van demografische veranderingen wel besproken moeten worden. Dit onderwerp dient eerst op de politiek-bestuurlijke agenda te geraken voor er keuzes gemaakt kunnen worden door ambtsdragers.

Zoals hierboven is geschetst, hebben demografische veranderingen invloed op tal van beleidsvelden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan voorzieningen, woningmarkt en economie. Het kabinet stelt dat deze ontwikkelingen elkaar kunnen versterken, waardoor het oplossen van eventuele problemen die hier uit voort komen lastiger wordt (Eerste Kamer, 2014). Anticiperegio's hebben vergelijkbare uitdagingen in het vershiet, met het verschil dat op het gebied van de woningmarkt de uitdagingen minder groot zijn. Dit komt bijvoorbeeld door 'verdunding', het feit dat de bevolking krimpt maar tegelijkertijd het aantal eenpersoonshuishoudens stijgt (Planbureau voor de Leefomgeving, z.d.). Deze punten hebben allemaal invloed op de vitaliteit van dorpen, steden en regio's. In de provincie Zeeland is door de rekenkamer aldaar onderzoek gedaan naar het krimpbeleid van de provincie Zeeland in de periode 2007-2012. Een van de aanbevelingen van de Rekenkamer heeft betrekking op de vraag of krimp als een exogene beleidsfactor wordt gezien of als beleidsthema. Zie je krimp als factor die invloed heeft op verschillende beleidsthema's of zie je krimp als een beleidsthema op zichzelf. Dit heeft namelijk gevolgen voor de manier waarop je als bestuur omgaat met het thema krimp (Rekenkamer Zeeland, 2013).



Figuur 1 - Krimp- en anticiperegebieden

Gezien de maatschappelijke relevantie van dit onderwerp, immers zijn er grote gebieden in Nederland die met dit fenomeen te maken hebben (zie figuur 1 (Tweede Kamer, 2015)), is het interessant om te bekijken in hoeverre dit thema belegd is binnen de verschillende politieke gremia binnen een gebied. Hierbij gaat het om gebieden die te maken hebben met demografische ontwikkelingen, anders dan groei. Wanneer ingezoomd wordt op het gebied 'de zuidwestelijke delta + Krimpenerwaard' (Zeeland, Hoeksche Waard, Goeree Overflakkee, Voorne Putten en Krimpenerwaard) valt op dat er slechts twee wethouders en een gedeputeerde zijn belast met het onderwerp krimp of demografische ontwikkelingen. Opvallend daarbij is ook dat de twee wethouders horen bij gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen, een gebied dat al de gevolgen van de bevolkingskrimp merkt (Planbureau voor de Leefomgeving, 2013). Tegelijkertijd ontwikkelen op dit moment geluiden die de nadruk leggen op politieke rekenschap voor dit onderwerp. Alexander Pechtold heeft afgelopen jaar rondom de Provinciale Staten verkiezingen opgeroepen tot een minister van Krimp in een volgend kabinet (Telegraaf, 2015). In het verlengde daarvan heeft oud-Statenlid Jan de Vaan opgeroepen dat iedere gemeente in de regio Land van Cuijk een wethouder krimp moet krijgen (Gelderlander, 2015). Opvallend bij beide uitspraken is dat de verkiezingen op dat moment niet gingen over landelijk of lokaal niveau, maar gingen over het provinciale niveau. Beide spreken zich niet uit wat dit thema zou moeten behelzen op dit niveau. De vraag die hierbij ontstaat, is in hoeverre deze demografische ontwikkelingen nu echt op de lokale agenda staan? Hebben lokale bestuurders hier structureel aandacht voor of wordt de agenda gevuld met andere zaken? En waarom staat dit onderwerp wel of niet op de agenda? Wat zijn factoren die hier invloed op hebben?

## 1.2 VRAAGSTELLING

Gezien de relevantie en de bewegingen die hierboven zijn beschreven zal in dit onderzoek ingegaan worden op de volgende hoofdvraag en de daarbij behorende deelvragen.

### 1.2.1 HOOFD- EN DEELVRAGEN

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt:

*In hoeverre en op welke wijze krijgen demografische ontwikkelingen aandacht op de politiek-bestuurlijke agenda van de gemeenten Binnenmaas, Peel en Maas, De Marne en Schouwen-Duiveland, en waarmee hangen deze verschillen in aandacht samen?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke factoren zijn van invloed op de vorming van de lokale politiek-bestuurlijke agenda?
2. Wat behelst demografische veranderingen, wat zijn oorzaken en gevolgen van dit fenomeen?
3. Welke verschillen zijn er in de wijze waarop het onderwerp op de politiek-bestuurlijke agenda staat?
4. Hoe kunnen de verschillen, in de wijze waarop het onderwerp op de politiek-bestuurlijke agenda terugkomt, verklaard worden?

### 1.2.2 ONDERZOEKSDOELSTELLING

Met dit onderzoek wordt beoogd om een inzicht te verschaffen rondom agendavorming in de lokale politiek-bestuurlijke setting rondom demografische ontwikkelingen. Hiermee wordt gepoogd een

aanzet tot een verklaring te geven voor de verschillen in agendavorming in een lokale setting. Theoretische inzichten omtrent agendavorming richten zich vaak op de mate waarin issues op 'de agenda' komen. Hierbij is er een verschil tussen de politieke en de maatschappelijke agenda. Maar gaan de vigerende theoretische inzichten in op de specifieke aspecten die spelen rondom lokale issues? De meeste gemeenteraden zijn nu halverwege hun termijn, in 2018 zijn er weer gemeentelijke verkiezingen. Hier voorafgaand zijn in 2017 landelijke verkiezingen. Door nu met dit onderwerp inzicht te verschaffen in de agendavorming kan hopelijk een bijdrage geleverd worden aan de wijze waarop omgegaan wordt met het thema demografische ontwikkelingen en kan het landen in verschillende (lokale) verkiezingsprogramma's.

De doelstelling van dit onderzoek is daarbij om een analyse te geven op weg naar een verklaring rondom de verschillen in agendavorming tussen vier gemeenten die te maken hebben met demografische veranderingen door bestaande theoretische inzichten te toetsen en toe te passen op verschillende gemeenten die in zogenaamde 'krimpgebieden' en 'anticiperregio's' in Nederland liggen.

### 1.3 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Hoewel al veel gezegd en geschreven is over agendavorming en hier al veel theoretische inzichten over bestaan spitst dit onderzoek zich toe op de lokale situatie omtrent een complex onderwerp, demografische ontwikkelingen. De relevantie zit hem in een aantal aspecten. Ten eerste is de politieke werkelijkheid van lokale bestuurders, waarschijnlijk een hele andere dan van landelijke bestuurders. Dit komt bijvoorbeeld alleen al vanuit het feit dat raadsleden parttime politici zijn. Zij hebben een directe rekenschap af te leggen wanneer zij op zaterdag ochtend bij de bakker staan. Een ingrijpend dossier als demografische ontwikkelingen, wat zich op een hoger abstractieniveau afspeelt heeft op sommige plaatsen al zichtbare gevolgen in de samenleving. Voor lokale politici kan het daarom een hele kluit zijn om hier grip op te krijgen en om hier rekenschap over af te kunnen leggen. Speelt dit hogere abstractie niveau een rol op lokaal gebied? Ten tweede is het lokale aspect een interessant gegeven wanneer gekeken wordt naar het eerder genoemde 'groei denken'. Speelt dat een rol in de afwegingen die lokale politici maken. Ten derde speelt rond de lokale politiek een andere media logica dan dat landelijk speelt. Wordt de impact van 'het lokale suffertje' net zo ervaren als een artikel in een landelijk dagblad? Bekende auteurs in dit het deel van de wetenschappelijke boekenkast omtrent agendasetting zijn Cobb en Elder; Bachrach en Barratz; Kingdon. De theoretische inzichten die zij verschaffen, richten zich op een meta niveau. Zij spreken over massa media, aandacht genereren bij een groot publiek. Maar hoe verhoudt zich dat tot de lokale werkelijkheid van politiek? Door deze inzichten toe te passen op het niveau van gemeentelijke politiek-bestuurlijke agendavorming, worden deze inzichten deels getoetst binnen deze werkelijkheid.

### 1.4 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Zoals eerder al beschreven is, hebben bepaalde vraagstukken een vergaande impact op gemeenten, regio's en wellicht op het hele land. Demografische ontwikkelingen is zo'n vraagstuk wat zich als een veelkoppig monster beweegt in verschillende beleidsterreinen van verschillende regio's. Van Landgraaf tot Delfzijl en van Westkapelle tot Overdinkel is dit een relevant beleidsonderwerp waarvan de gevolgen van invloed zijn op de leefbaarheid en vitaliteit van dorpen, steden en regio's. Het is daarom van belang dat het bestuur met dit onderwerp aan de slag gaat.

Maar om hier mee aan de slag te gaan zal dit onderwerp ook duidelijk op de politieke agenda belegd moeten zijn. Daarnaast is de maatschappelijke relevantie ook gestoeld op de kwaliteit van het bestuur van gemeenten. Zijn lokale politici wel opgewassen tegen dit soort complexe vraagstukken? Bovendien is sinds ruime tijd de discussie omtrent het samenvoegen van gemeenten aan de gang. Als blijkt dat grotere gemeenten beter om kunnen gaan met het begeleiden van demografische ontwikkelingen, is dit wellicht koren op de molen van de voorstanders van opschaling van gemeenten. Aan de andere kant geldt het omgekeerde ook: als blijkt dat lokale politici grip hebben op dit onderwerp is de noodzaak tot opschaling wellicht minder en kan meer gestuurd worden op het institutionaliseren van samenwerkingsverbanden. Voor de samenleving op lokale schaal is het immers wellicht wenselijk als lokaal bestuur niet op een te grote schaal afspeelt. Dit onderzoek kan een kleine bijdrage leveren aan dit twistpunt.

## 1.5 ONDERZOEKSOPZET

Met behulp van casestudies wordt bezien of er een algemeen beeld geschetst kan worden over de vorming van lokale politieke agenda's met betrekking tot de gevolgen van demografische ontwikkelingen in anticiperregio's. Met behulp van kwalitatief onderzoek van de verschillende cases kan een descriptie gemaakt worden van de huidige situatie. Deze descriptie wordt bekeken door een theoretische bril. Deze bril wordt gevormd door vanuit literatuurstudie tot een theoretisch model te komen. Wanneer door de theoretische bril gekeken wordt naar de uitkomsten van het descriptieve onderzoek kunnen conclusies gevormd worden waarin ook prescriptieve uitspraken gedaan kunnen worden.

## 1.6 LEESWIJZER

In dit eerste hoofdstuk is ingegaan op de aanleiding, vraagstelling en relevantie van dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk zal uiteengezet worden welke theoretische bril gebruikt gaat worden om dit bestuurskundige vraagstuk door te bezien. In hoofdstuk 3 zal ingegaan worden op de methodologie van dit onderzoek. Deze drie hoofdstukken dienen als opmaat naar hoofdstuk 4 waarin de context van dit onderzoek uiteen wordt gezet. Waarin verschillen de cases met elkaar en wat bindt hen? Vervolgens worden in dit hoofdstuk de uitkomsten vanuit de empirie uiteen gezet. In hoofdstuk 5 gebruiken we de eerder gevormde theoretische bril om naar de uitkomsten van hoofdstuk 4 te kijken en zo de analyse vorm te geven. Ten slotte zal in hoofdstuk 6 vorm gegeven worden aan de conclusies en zal de hoofdvraag beantwoord worden.

## 2 THEORETISCH KADER

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet welk onderwerp verklaring behoeft. Dit onderzoek gaat in op de totstandkoming van de lokale politiek-bestuurlijke agenda. Rondom agendasetting bestaan al veel theoretische benaderingen. De meeste van deze benaderingen hebben betrekking op agendavorming op het niveau van de Rijksoverheid of grote steden als Rotterdam en Amsterdam. Op dit niveau spelen (massa) media een belangrijke rol. Maar hoe zit dat op lokaal niveau? Welke aspecten spelen hier een belangrijke rol in de agendavorming? Door hier inzicht in te verkrijgen, kunnen beleidsmakers hier rekening mee houden wanneer zij een onderwerp op de agenda geplaatst willen hebben. In dit hoofdstuk zal vorm gegeven worden aan de theoretische bril waardoor naar het vraagstuk omtrent de vorming van lokale politieke agenda's gekeken zal worden. Dit hoofdstuk is in twee stukken gehakt. In het eerste deel zal ingegaan worden op de theorie, welke theoretische inzichten en benaderingen dragen bij aan de vorming van het conceptueel model? Deze theoretische inzichten moeten helpen bij het verklaren waarom onderwerpen nu wel of niet op de lokale politiek-bestuurlijke agenda terecht komen. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt vorm gegeven aan het conceptueel model en wordt dit verder uitgelegd. Uiteindelijk wordt met de vorming van het conceptueel model antwoord gegeven op de eerste deelvraag: Welke factoren zijn van invloed op de vorming van de lokale politieke agenda?

### 2.1 THEORETISCHE INZICHTEN

Zoals hierboven uiteen is gezet, zal nu eerst ingegaan worden op de bestaande theoretische inzichten die moeten bijdragen aan de vorming van het conceptueel model. Eerst worden verschillende theoretische benaderingen omtrent agendasetting bekeken. Vervolgens worden hier enkele aspecten uitgekozen die nader onderzocht zullen worden. In eerste instantie zal uitgegaan worden van primaire literatuur. Echter wanneer secundaire literatuur meer verduidelijking kan geven, bijvoorbeeld omtrent begrippen, zal hier ook naar gekeken worden. De belangrijkste reden hiervoor is dat zo wordt getracht om geaccepteerde benaderingen op het beleidsvraagstuk te gebruiken.

#### 2.1.1 DE AGENDA

Kingdon (2003) beschrijft *de agenda* als een lijst met onderwerpen waar overheidsprofessionals en de groep mensen die bij de overheid betrokken zijn, aandacht aan besteden. Op lokaal niveau zou dit bestaan uit de stukken die op de agenda van de raadsvergadering en van de vergadering van het College van Burgemeester en Wethouders staan. Maar ook de onderwerpen waar topambtenaren mee bezig zijn kunnen daarbij horen. Daarnaast zijn er tal van maatschappelijke organisaties betrokken bij 'de overheid'. Dit zijn dus verschillende lagen die allemaal hun eigen lijst met onderwerpen hebben. De meest passende duiding voor dit onderzoek van deze verbondenheid van deze verschillende agenda's wordt gegeven door Bekkers. Bekkers vormt een model waarin de verschillende vormen agendavormen schematisch worden weergegeven (Bekkers, 2012). Dit schematische model geeft het zogenaamde *agenda universum* weer. Dit universum bestaat uit drie verschillende lagen (Bekkers & Meijer, 2010):

1. De publieke agenda

Bekkers en Meijer (2010) beschrijven de publieke agenda als een lijst onderwerpen die in een bredere maatschappelijke context leven. Vaak worden deze onderwerpen ook in de media besproken;



## 2. De politieke agenda

Deze onderwerpen staan scherp op het netvlies van bestuurders en politici. Vaak zijn deze al benoemd in regeerakkoorden en collegeprogramma's. De verschillende lagen binnen de overheid behandelen hier ook andere onderwerpen op;

## 3. De beleidsagenda

Behalve bestuurders en politici zijn er meer mensen betrokken bij de overheid.

Ambtenaren, belangengroepen, regionale samenwerkingsverbanden. Al deze actoren hebben invloed op de beleidsagenda. Vaak is er per deelonderwerp een agenda.

Bekkers (2012) stelt dat agendavorming twee kanten op kan gaan: of van buiten naar binnen (van de publieke agenda, via de politieke naar de beleidsagenda) of van binnen naar buiten (via de beleidsagenda, via de politieke naar de publieke agenda). De weg welke een onderwerp bewandeld is dus afhankelijk van de initiator welke een onderwerp op een agenda wil krijgen. Beleid kost meestal geld, het moet immers uitgevoerd worden dus moet iemand met een onderwerp aan de slag. Het vaststellen van de begroting is een taak van het algemeen bestuur van overheidslagen. In gemeenten is dit de gemeenteraad. Wil het ambtelijk apparaat een onderwerp uit gaan voeren zal zij dus eerst zorg moeten dragen voor financiële ondersteuning van die plannen. Daar waar het buiten de gestelde kaders valt, zal dit middels een raadsvoorstel aan de Raad moeten worden voorgelegd. Om als ambtelijk apparaat dus met een onderwerp aan de slag te gaan wat als erg belangrijk wordt ervaren, zal dit dus eerst via de politiek geregeld moeten worden. De uitdaging voor de ambtenarij zit in het vraagstuk hoe iets van beleidsagenda op de politieke agenda komt.

Nu uiteen is gezet wat 'de agenda' is kan ingezoomd worden op agendasetting. Hoe komen onderwerpen dan op 'de agenda'?

### 2.1.2 AGENDASETTING

Binnen de theorievorming rondom agendasetting is de tijdsgeest goed te herkennen. Halverwege de 21<sup>ste</sup> eeuw hebben Bachrach en Baratz evenals Cobb en Elder onderzoek gedaan naar agendasetting. In beide theorieën wordt uitgegaan van lineaire beleidsvorming. Cobb en Elder gaan er vanuit dat wanneer een probleem helder is gedefinieerd en op de juiste wijze wordt verpakt, dat dit onderwerp grote kans maakt om op de agenda te komen zolang het publiek maar groot genoeg is. Daarbij moet het publiek de besluitvormers duidelijk maken dat zij dit onderwerp van belang vinden. Omdat de theoretische inzichten van Bachrach en Baratz en van Cobb en Elder gezien kunnen worden als 'moeder der agendatheorie' wordt eerst ingegaan op deze twee theorieën.

#### **Cobb en Elder**

Cobb en Elder (1972) stellen dat slechts een bepaald aantal issues tegelijkertijd op de agenda kan staan. Immers kunnen niet alle onderwerpen, altijd, alle aandacht krijgen. Daarnaast kunnen onderwerpen die eerst niet op de agenda stonden, op een later moment hier wel terecht komen. Dit komt onder andere door het politieke systeem. Hierdoor kunnen opvattingen veranderen waardoor een onderwerp tractie genereert. Bovendien zit in ieder politiek systeem een bepaalde mate van inertie, een status quo die maar moeilijk doorbroken kan worden. Het doorbreken van de status quo kan alleen plaatsvinden wanneer een actor bepaalde machtsmiddelen heeft. Cobb en Elder gaan hierin zelfs zover dat gesteld wordt dat besluitvorming in een gremium wat daarvoor bedoeld is (zoals een raadsvergadering) slechts dient een besluit rechtsgeldig te maken. De echte strijd is immers al gestreden om op de agenda te komen, en op dat moment is ook al een besluit genomen.

Dit baseren zij onder andere op het feit dat dan geen sprake is geweest van een nondesicion, een non-besluit. Hiermee wordt bedoeld dat een onderwerp al in de kiem gesmoord is voordat het op de agenda is gekomen. Cobb en Elder (1972) illustreren dit passend door te stellen dat het hebben van een agenda belangrijker is dan het hebben van een droom. Niet 'I have a dream' maar 'I have an agenda'. Op het fenomeen 'non-besluiten' wordt later dieper ingegaan. Cobb en Elder onderstrepen het belang van politiek bedrijven om een onderwerp op de agenda te krijgen. Want alleen dan is het mogelijk om een besluit of richtinggevende uitspraak te krijgen over een onderwerp.

Cobb en Elder (1971) menen dat een vijftal factoren van belang is in de mate waarin een onderwerp tractie krijgt bij het grote publiek. Hierin gaat het om de mate waarin een onderwerp past bij de volgende factoren:

- Concreet – Abstract
- Specifiek – Algemeen
- Kortdurig – Langdurig
- Complex – Simpel
- Routine – Exceptie

Wanneer een issue meer abstract is kunnen meer mensen zich verplaatsen in (een deel van) het probleem dan wanneer een probleem heel concreet is, dit komt omdat dan een bredere scoop ontstaat waaruit mensen kunnen 'shoppen' naar een probleem dat aansluit bij hun overtuigingen. Ditzelfde geldt voor de algemeenheid van een issue. Een issue dat langer duurt is ook meer geneigd om bij een groter publiek op het netvlies te komen. Wanneer een issue erg complex is, is de kans groot dat niet veel mensen de ernst van een issue snappen. Wanneer een issue simpel wordt voorgesteld, sluit dit beter aan bij de belevingswereld. Tenslotte is de mate waarin een issue exceptioneel is van belang om aandacht te genereren. Als een issue vaak langs komt en routinematig kan worden opgelost, wordt dit niet door een grote groep als issue ervaren: het wordt toch altijd opgelost (Cobb & Elder, 1972; Moody, 2010).

Wil een issue op de agenda komen, stellen Cobb en Elder (1972) dat het issue bij een zo groot mogelijk publiek op het netvlies moet staan. Hierin onderscheiden zij vier groepen. De eerste groep zal als eerste de invloeden van het issue ondervinden. De tweede groep herkent de belangen die op het spel staan bij een issue. De derde groep is de groep mensen die niet direct belang hebben bij het issue, maar wel het nieuws volgen en geïnteresseerd zijn. Tenslotte is de vierde groep het grote publiek. Een opmerking hierbij is dat Cobb en Elder (1972) uitgaan van conflicten. In het model dat Cobb en Elder hebben ontwikkeld wordt ervan uitgegaan dat het waarschijnlijk is dat naarmate een issue groeit en meer bekendheid verwerft, de kans groter wordt dat het op de agenda komt (Moody, 2010).

### **Bachrach en Baratz**

Bachrach en Baratz (1970) gaan uit van twee verschillende soorten macht: Elite macht en Verdeelde Macht. De elite macht gaat met name om de besluitvorming. Er is een (politieke) elite die uiteindelijk besluiten neemt en verantwoordelijkheid draagt. Tegelijkertijd is sprake van verdeelde macht. Veel verschillende groepen hebben meningen over onderwerpen en overtuigingen. Wanneer deze het oneens zijn ontstaat een voedingsbodemp voor agendavorming: er is een conflict

omtrent overtuigingen. Of dit uiteindelijk leidt tot besluitvorming is dan nog in zijn geheel niet duidelijk. Bachrach en Baratz zoomen in eerste instantie in op de verschillende elementen die van belang zijn in de besluitvorming.

Zij stellen dat in veel studies aandacht is voor de termen macht (*force*), gezag (*authority*), invloed (*influence*) en doorzettingskracht (*power*). Belangrijke veronderstelling in de theorie van Bachrach en Baratz is dat macht een relationeel karakter heeft. Iemand bezit geen macht, maar macht bestaat alleen wanneer het wordt uitgeoefend. Dit gebeurt wanneer twee of meer groepen het fundamenteel met elkaar oneens zijn. Wanneer een groep dat macht uitoefent onderwerpt het de andere groep door bijvoorbeeld te dreigen met sancties. De andere groep heeft dan de keuze om de sanctie te ondergaan, of om zich te onderwerpen. Wanneer macht wordt uitgeoefend noemen Bachrach en Baratz dat ook wel de doorzettingskracht. Hierbij is het de vraag of degene die de doorzettingskracht inzet, ook macht heeft. De andere groep ondergaat immers de sanctie maar doet nog steeds zijn eigen zin. Wanneer geen sprake is van sancties wordt eerder gesproken over invloed. Echter is de scheidlijn tussen invloed en doorzettingskracht niet helemaal duidelijk. Want kiest iemand om de macht van een groep te accepteren omdat hij bang is voor de sanctie, of omdat hij dermate beïnvloed is dat hij overstag is? Dit is niet duidelijk vaststellen. Oorzaak en gevolg lopen hier vlak langs elkaar heen. Tenslotte onderscheiden Bachrach en Baratz (1970) nog gezag. Ook dit begrip heeft een relationeel karakter. Om als autoriteit te worden erkend is het van belang dat beide partijen elkaar als redelijk en rationeel ervaren.

Net als Cobb en Elder, gaan Bachrach en Baratz ook in op de vraag of bij ieder onderwerp dat op de agenda komt een besluit wordt genomen en of over onderwerpen die niet op de agenda staan geen besluit wordt genomen. Zij spreken ook over *nondecisions*, waar later verder op ingegaan wordt. Maar hiernaast gaan Bachrach en Baratz (1972) in op het incrementele aspect van beleidsvorming. Wanneer veel kleine besluiten rondom een bepaald onderwerp genomen worden, kan dit leiden tot een onomkeerbaar besluit. Bachrach en Baratz spreken hierbij over 'besluiteloze besluiten': zonder dat over een specifiek punt een besluit is genomen, kan door het incrementele karakter van bepaalde dossiers toch al een besluit genomen zijn wanneer over andere onderwerpen een besluit werd genomen. Uit het bovenstaande kan opgemaakt worden dat Bachrach en Baratz als het ware twee barrières zien die onderwerpen moeten slechten om op de agenda te komen. Ten eerste moet het onderwerp bij de dominante groep scherp op het netvlies komen. Dit gaat het beste wanneer dit onderwerp aansluit bij de geldende waarden en overtuigingen. Ten tweede moet het onderwerp zien te voorkomen dat het verzand in procedures, en verwordt tot een non-besluit. Uit het voorgaande kan opgemaakt worden dat Bachrach en Baratz uitgaan van een constante strijd om onderwerpen op de agenda te krijgen. Zij noemen dit de *mobilisation of bias*, oftewel het in beweging krijgen van vooroordelen. Hierbij gaan zij er niet vanuit dat 'het grote publiek' moet worden overtuigd, maar alleen diegene die invloed hebben op het beleidsproces en de agenda.

## Kingdon

Waar zowel Cobb en Elder als Bachrach en Baratz uitgaan van een lineair beleidsproces, waarin probleem erkenning en oplossingen elkaar op een logische wijze opvolgen, gooit Kingdon (2003) het over een ander boeg. Kingdon heeft het stromenmodel ontwikkeld. Kingdon beschrijft drie verschillende stromen: de probleemstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom. Binnen de probleemstroom wordt bezien of iets al dan niet een probleem is. Vergrijzing op zich is geen probleem. Maar vergrijzing kan wel problematisch zijn voor bijvoorbeeld het behouden van een

basisschool in de klein dorp. Binnen de probleemstroom onderscheidt Kingdon (2011) drie mechanismen waardoor beleidsmakers zich bewust worden van de problemen. Ten eerste gaat dit om indicatoren, bijvoorbeeld cijfers vanuit het CBS. Wanneer hierbij naar demografische ontwikkelingen wordt gekeken, zien wij dat er al langere tijd veel cijfers beschikbaar zijn over de demografische veranderingen. De tweede zijn gebeurtenissen een belangrijk mechanisme. Zoals hierboven beschreven, is het sluiten van een school zo'n gebeurtenis die de aandacht trekt en daardoor als 'trigger' kan fungeren. Ten derde is feedback een mechanisme dat een rol speelt. Monitoringssystemen kunnen inzicht geven of bestaand beleid bijvoorbeeld succesvol is.

Binnen de beleidsstroom gaat het om oplossingen voor problemen die elkaar nog niet gevonden hebben. Denk bijvoorbeeld aan het koppelen van functies in een gebouw. Dit kan vanuit kostenoverweging zijn, maar wanneer dit gekoppeld wordt aan de vergrijzing, kan dit bijvoorbeeld een oplossing zijn om een basisschool (kostentechnisch) overeind te houden én voor een ontmoetingsmogelijkheid voor ouderen in een leegstaand lokaal. Binnen de beleidsstroom zijn *policy entrepreneurs* nodig die nieuw beleid initiëren. Hierbij is wel politieke wil nodig, daar gaat de derde stroom over. Binnen de politieke stroom spelen veel verschillende factoren een rol. De tendens die in de samenleving gaande is omtrent een onderwerp, is het maatschappelijk middenveld betrokken bij een onderwerp maar ook de overheid zelf speelt een belangrijke rol in deze stroom. Na verkiezingen kan beleid nog wel eens de andere kant opgaan dan voorheen. Deze stromen komen niet automatisch bij elkaar. Kingdon spreekt in dit kader over *focusing events*. In het voorbeeld van de school kan een dreigende sluiting door een te laag leerlingenaantal, zo'n *focusing event* zijn. Dan komen de drie stromen bij elkaar en ontstaat een *window of opportunity*. In zo'n *window* is het mogelijk om problemen en oplossingen aan elkaar te koppelen. Soms opent een *window* vanuit de reguliere beleidscyclus, maar soms gebeurt dit vanuit een onverwacht moment. Een *window* opent zich niet lang. Daarom ontstaat vaak een grote stroom aan problemen en mogelijke oplossingen.

Binnen deze *windows* spelen beleidspioniers (*policy entrepreneurs*) een belangrijke rol. Dit zijn mensen die bereid zijn om te investeren in middelen, zodat zij beleid kunnen bewerkstelligen waar zij voor zijn (Kingdon, 2011). Volgens Kingdon kunnen verschillende soorten mensen deze rol invullen. Journalisten, ambtenaren, gekozen volksvertegenwoordigers, wetenschappers: allemaal kunnen zij de rol van beleidspionier vervullen. Deze pioniers zetten druk op bepaalde onderwerpen, en koppelen probleem en oplossingen. *Focusing events* zijn volgens Kingdon (2003), onverwachte gebeurtenissen met een grote impact. Deze *events* voorzien in een klein duwtje in de rug, zodat onderwerpen aandacht krijgen van de mensen in en rondom de overheid (Kingdon, 2011). Kingdon stelt dat naar mate een onderwerp zichtbaarder is, *focusing events* steeds onbelangrijker worden. Dit komt omdat er dan al aandacht is voor een onderwerp. Wanneer er al veel leegstand is ontstaan in een centrum van een dorp, doet de sluiting van een supermarkt niet zoveel stof meer opwaaien als wanneer dit de eerste winkel was geweest die de deuren had gesloten door een gebrek aan klanten. Tegelijkertijd kan een *focusing event* ook als katalysator fungeren voor de agendasetting van een onderwerp. Met name als een gebeurtenis invloed heeft op heel veel verschillende terreinen. Bijvoorbeeld als de sluiting van de lokale supermarkt zou betekenen dat de boeren en veehouders in de buurt hun spullen niet meer direct bij de klant kunnen krijgen waardoor zij ook omvallen. Daarnaast maakt Kingdon (2011) een onderscheid in *focusing events*. Aan de ene kant kan persoonlijke betrokkenheid een rol spelen bij de wijze waarop betrokkenen bij beleidvorming met een onderwerp omgaan. Aan de andere kant kunnen symbolen aangegrepen worden om een

agenda meer tractie te laten verkrijgen. Zo'n symbool bevestigt het beeld dat dan al breder leeft. Zo'n symbool kan bijvoorbeeld een politiek besluit zijn waar mensen tegen in opstand komen.

Deze twee aspecten, persoonlijke betrokkenheid en aangrijpen van symbolen, zijn voornamelijk een versterking van een gevoel dat al breder leeft. Het zijn geen *focusing events* op zich. De gebeurtenissen die voordoen staan vaak niet op zichzelf en kunnen ook niet als zodanig beschouwd worden. Kingdon (2011) onderscheidt er hier drie van. Ten eerste kan al sprake zijn van een perceptie van een probleem. Ten tweede kan een crisis of ramp zich voordoen als een signaal of waarschuwing. Een dieper probleem lijkt dan op de loer te liggen en vraagt om aandacht. Ten derde stelt Kingdon dat een gebeurtenis pas tot agendavorming kan leiden, als verschillende gebeurtenissen achter elkaar gebeuren die verband houden met elkaar. Het instorten van een brug hoeft nog niet te leiden tot veranderende wet- en regelgeving. Maar als er vier bruggen vlak na elkaar instorten zal dit waarschijnlijk wel het geval zijn. Hoewel dit niet interessant lijkt voor een ontwikkeling als demografische veranderingen, kan dit wel een interessante ontwikkeling zijn wanneer het gaat over de aandacht dat een onderwerp krijgt op de politieke agenda. Wanneer naar deze drie verschillende stromen gekeken wordt, kan verondersteld worden dat toeval een grote rol speelt of deze stromen bij elkaar komen.

De grote lijnen vanuit verschillende theoretische inzichten rondom agendasetting zijn nu bekend. Vanuit deze theorieën worden een aantal aspecten uitgelicht die bijdragen aan de vorming van de theoretische bril waardoor dit vorming van lokale politiek-bestuurlijke agenda's bekeken zal worden.

### 2.1.3 NON-BESLUITEN

Verschillende theorieën spreken over besluiten en non-besluiten. In grote lijnen doelen zij op hetzelfde fenomeen. Wanneer onderwerpen op de agenda staan, worden zij ter besluitvorming voorgelegd. Het bevoegd gezag, bijvoorbeeld een gemeenteraad, neemt dan een besluit over een onderwerp waarna dit uitgevoerd wordt. Zowel Cobb en Elder, als Bekkers als Bachrach en Baratz maken gewag van de term non-besluiten. Wanneer het over dit fenomeen gaat, wordt bedoeld op een proces waarbij een onderwerp in een vroeg stadium de das om wordt gedaan. Bachrach en Baratz melden dat dit kan door een onderwerp als abject af te doen. Maar wat gebeurt er nu, wanneer verkiezingen het politieke landschap op zijn kop zetten? Bekkers (2012) illustreert dit middels het integratievraagstuk in Rotterdam. Onder leiding van het College waarin de PvdA de boventoon voerde, was dit een onderwerp wat niet op de agenda kwam. Hier moesten middelen naartoe. Toen Leefbaar Rotterdam een grote partij werd die serieus genomen diende te worden kwam hier verandering in. Leefbaar zorgde dat dit onderwerp wel op de agenda kwam en dat kritisch gekeken werd naar de input en output binnen dit beleidsdossier. De politieke wind die waait is dus van belang voor de vorming van de politiek-bestuurlijke agenda. Dit komt ook naar voren wanneer gekeken wordt naar het stromenmodel van Kingdon (2003). Hij stelt immers dat binnen de politieke stroom het van belang is welke tendens er gaande is in de samenleving. Bij inertie rondom een onderwerp kan een veranderend politiek landschap dus een non-besluit *upgraden* naar een politiek-bestuurlijk interessant onderwerp dat ruimte krijgt op de agenda. Hoewel dit in eerste instantie niet van toepassing lijkt op de gevolgen van veranderingen in de demografie, is dit toch goed mogelijk een belangrijk aspect binnen de agendasetting rondom dit onderwerp. Immers, het onderwerp is niet een nieuw onderwerp. Zoals in de inleiding is geschreven, wordt al meer dan tien jaar actief over dit onderwerp nagedacht. Wanneer in een rustig politiek landschap de status quo

geen aandacht heeft geschonken aan dit onderwerp, maar de gevolgen toch de kop opsteken kan dit het gevoel geven dat de politiek in zijn hemd staat. Zeker wanneer vervolgens blijkt dat vanuit de ambtenarij hier al tijdig aandacht voor is gevraagd maar dit bestuurlijk nooit is opgepakt. Bij een verandering van de politieke werkelijkheid kan een onderwerp dan juist tractie krijgen en tot een volwaardig agendapunt worden. Hier kunnen spectaculaire verkiezingsuitslagen aan ten grondslag liggen, maar ook herindelingsprocessen kunnen als katalysator dienen voor 'weggemoffelde' onderwerpen. Zo wordt het fenomeen non-besluiten relevant bij een onderwerp dat aan de oppervlakte niet politiek-bestuurlijk gevoelig lijkt. Immers zullen bestuurders hoogstwaarschijnlijk niet ontkennen dat demografische veranderingen bepaalde uitdagingen met zich mee brengen. Toch blijkt dat onder de oppervlakte het onderwerp wel politiek-bestuurlijk gevoelig kan liggen vanuit het verleden rondom een beleidsthema.

## 2.2 THEORETISCHE BRIL

Om onderzoek te doen naar de vorming van lokale politiek-bestuurlijke agenda's rondom het thema van de gevolgen van veranderende demografie, is in de vorige paragraaf uiteengezet welke theoretische grondslagen als basis gebruikt worden. In deze paragraaf wordt aan de hand van deze theoretische inzichten een theoretische bril gevormd. Door deze bril wordt gekeken naar het onderwerp om inzichten te verkrijgen die zonder deze bril niet verkregen zouden worden. Als met een omgekeerde periscope wordt met deze bril onder het eerst zichtbare oppervlakte gekeken van dit onderwerp.

### 2.2.1 VORMGEVING THEORETISCHE BRIL

Middels dit onderzoek wordt getracht om een verklaring te geven, hoe lokale politiek-bestuurlijke agenda's gevormd worden. Hoe komen onderwerpen op de agenda te staan van het lokale bestuur? Om dit te onderzoeken is het onderwerp 'demografische veranderingen' gekozen om aan de hand hiervan onderzoek te kunnen doen naar dit vraagstuk. Waarover praten politici, bestuurders en topambtenaren? En waarom juist over dat onderwerp en waarom over bepaalde onderwerpen niet?

De gevolgen van demografische ontwikkelingen zijn niet direct waarneembaar. De ontwikkelingen gaan geleidelijk en de gevolgen worden daarom ook langzaam steeds meer zichtbaar. Omdat het een proces is waarbij verschillende oplossingen, problemen en diverse beleidsvelden door elkaar lopen, wordt de theoretische bril gevormd met in het achterhoofd het stromenmodel van Kingdon. Men heeft immers niet netjes het proces van probleem definitie tot evalueren van de interventie doorlopen. Daarnaast lijkt ook geen sprake te zijn van een constante strijd over het wel of niet begeleiden van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen, hetgeen bij Bachrach en Baratz een belangrijke rol speelt. Bovendien is ook geen sprake van dat het onderwerp op de agenda komt zodra massa media hiermee aan de haal gaan, iets dat Cobb en Elder impliceren in hun visie op agendasetting. De probleemstroom is al bekend, dat heeft betrekking op de gevolgen van demografische ontwikkelingen. De veronderstelling is dat wanneer de gevolgen zichtbaar worden, het onderwerp meer tractie kan krijgen op de politiek-bestuurlijke agenda. Denk bijvoorbeeld aan het sluiten van basisscholen. Wanneer dit aan de orde komt, worden de gevolgen van de demografische ontwikkelingen 'voelbaar' in de samenleving. Dit kan als een *focusing event* worden bestempeld. Dit leidt tot de volgende hypothese:

*Een focusing event heeft een positieve invloed op de plaatsing van een onderwerp op de politiek-bestuurlijke agenda.*

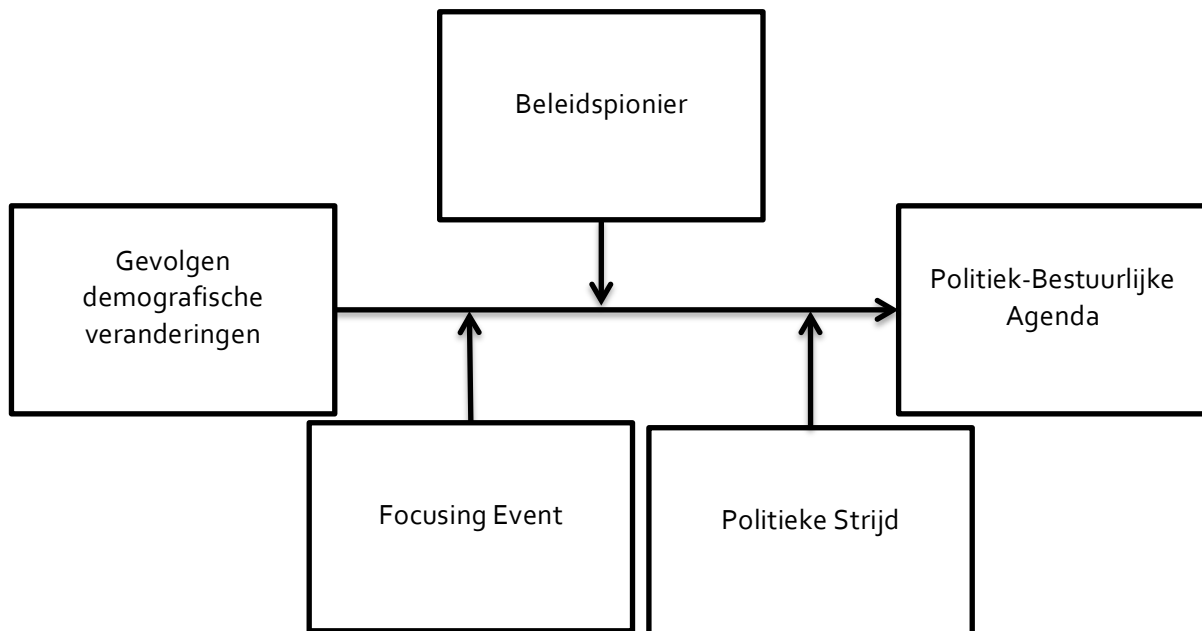
De tweede modererende variabele die wordt beschreven is de aanwezigheid van een 'beleids pionier'. Kingdon noemt in zijn model de *policy entrepreneur* die nieuw beleid initieert, de term beleids pionier is hier een Nederlandse afgeleide van. Verderop zal dit begrip verder worden geoperationaliseerd. De veronderstelling hierbij is dat de beleids pionier andere weet te bewegen omtrent een onderwerp door nieuwe invalshoeken en beleidsuitgangspunten te formuleren. Als het ware fungeert deze als een katalysator, aanjager, binnen de beleidsvorming rondom een beleidsthema. Dit kan een politicus en/of een bestuurder zijn. Echter heeft de ambtenarij ook een bepaalde beleidsvrijheid. Dit kan er toe leiden dat een ambtenaar een pionierende rol op zich neemt binnen een beleidsthema. Hij kan hierbij zijn bestuurder bewegen om een actieve rol in dit dossier in te nemen. De vierde macht kan hierin dus een belangrijke rol spelen. Met het voorgaande in ogenschouw genomen is de volgende hypothese geformuleerd:

*Een beleids pionier is een belangrijke katalysator in de vorming van de politiek-bestuurlijke agenda.*

De derde modererende variabele die benoemt wordt is de politieke strijd. In de vorige paragraaf is ingegaan op het fenomeen non-besluiten. De kans dat een onderwerp tot non-besluit verwordt is afhankelijk van de politieke werkelijkheid van dat moment. Welke politieke strijd is gaande rondom een onderwerp? En welke strijd is in het verleden gevoerd? Deze elementen hebben invloed op de wijze waarop en of een onderwerp op de politiek-bestuurlijke agenda komt. De veronderstelling is dat wanneer om een onderwerp strijd is geleverd, dit meer tractie genereert op de agenda. Wanneer rondom een onderwerp geen strijd is geleverd, is de veronderstelling dat dit onderwerp waarschijnlijk zonder grote controverse tot een besluit leiden. Dit leidt tot de volgende twee hypothesen:

*Een hevige politieke strijd rondom een onderwerp maakt het moeilijker om een onderwerp op de formele agenda te krijgen.*

*Een hevige politieke strijd zorgt er voor dat wanneer een onderwerp op de formele agenda komt, dit onderwerp veel ruimte inneemt op die agenda.*



**Figuur 2 - Conceptueel Model**

De causale redenering die hoort bij figuur 2, is als volgt: De gevolgen die demografische veranderingen met zich meebrengen zullen op de politiek-bestuurlijke agenda staan. De mate waarin deze op de agenda een plaats weten te verwerven is afhankelijk van drie variabelen. Ten eerste is de verwachting is dat wanneer een *focusing event* plaatsvindt, dit bijdraagt aan de verankering op de agenda. Ten tweede wordt verwacht dat de mate waarin het onderwerp op de agenda staat, positief wordt beïnvloed wanneer er een *beleidsponsor* is. Dit is iemand die probleemoplossingscombinaties weet te maken die anders niet bij elkaar zouden komen. Ten derde is de verwachting dat *politieke strijd* van belang is bij de verankering op de agenda. Wanneer verschillende visies leven omtrent een onderwerp, vindt meer debat plaats over een onderwerp. Hierdoor komt het onderwerp meer op de agenda terug.

### 2.2.2 OPERATIONALISERING

In de vorige paragraaf is het conceptueel model gevormd. Hier staan verschillende variabelen in die onderzocht worden. In deze paragraaf wordt weergegeven hoe deze meetbaar worden gemaakt. In de tabel in de volgende paragraaf wordt weergegeven welk begrip op welke manier meetbaar wordt gemaakt. Dit gebeurt aan de hand van indicatoren die een bepaalde waarde meekrijgen. De indicatoren komen voort uit het theoretische kader dat in dit hoofdstuk is geformuleerd. De variabelen die meetbaar worden gemaakt komen overeen met de variabelen die in het conceptueel model zijn opgenomen. De eerste variabele die meetbaar wordt gemaakt is de *politieke agenda*. Zoals eerder uiteen is gezet, zijn er drie soorten agenda's: Publiek, Politiek en Beleid. Deze hebben invloed op elkaar. De scope van dit onderzoek wordt te breed wanneer alle drie deze agenda's onderzocht zouden worden. Daarom wordt hier alleen ingegaan op de politieke agenda. Alhoewel de beleidsagenda bij het onderzoek wel wordt betrokken, is dit niet een aspect dat terugkomt in de centrale vraag van dit onderzoek. Daarom wordt de beleidsagenda wel betrokken bij dit onderzoek, maar wordt er niet naar de vorming hiervan onderzoek gedaan. De politieke agenda bestaat uit punten die scherp op het netvlies van ambtsdragers staan. Maar staat alles wat op de agenda staat wel scherp op het netvlies? Om dit te onderzoeken is een tweedeling gemaakt in 'formeel' en



'informeel'. De informele kant richt zich op het gesprek dat buiten de vergaderingen plaatsvindt terwijl de formele kant uitgaat van een agendapunt dat besproken wordt. De formele kant is cijfermatig te kwantificeren door het inventariseren van het aantal agendapunten op commissie en raadsvergaderingen van de gekozen gemeenten. De informele agenda is te achterhalen door in interviews te vragen naar de perceptie van respondenten over de mate waarin dit onderwerp wordt besproken.

De variabele *focusing event* gaat, zoals eerder is aangegeven, in op gebeurtenissen die een dramatische wending met zich meebrengen. Een dramatische wending betekent niet dat dit negatief hoeft te zijn. Dit kan ook positief zijn, zolang het maar een radicale verandering met de tot dan toe gangbare gang van zaken is. Dit kan onderzocht worden door te bezien of hier sprake van is geweest. Dit kan door bij de onderzoeksgroepen te informeren naar momenten die zij als *focusing event* hebben beleefd. Door hierbij voorbeelden te geven kunnen respondenten hier een beeld bij krijgen. Door te vragen of wat hen betreft de gevolgen van de demografische ontwikkelingen al zichtbaar zijn, en hoe zich dat uit, ontstaat een beeld wat de respondenten als gevolgen ervaren. Door daarbij nog enkele voorbeelden te geven (zoals het sluiten van scholen), ontstaat een beeld of de respondenten en de onderzoeker een zelfde beeld hebben bij wat een gebeurtenis is die illustratief is voor de gevolgen van veranderingen in demografische samenstelling van de bevolking. Daarnaast kan dit getoetst worden middels beleidsdocumenten te analyseren. Worden daar dezelfde ontwikkelingen in beschreven als dat de respondent dat doet?

De beleidspionier is degene die een voortrekkersrol vervult binnen een beleidsterrein voor een organisatie. Dat kan een (top) ambtenaar zijn, maar ook politici en/of bestuurders kunnen deze rol op zich nemen. Daarnaast kan het maatschappelijk middenveld ook een pionier leveren die vanuit een andere invalshoek als aanjager fungeert. Denk bijvoorbeeld aan een bankdirecteur die verbindingen tussen zijn klanten legt om een maatschappelijk probleem te tackelen. Dit kan onderzocht worden middels vragen aan respondenten. Zij zullen een beeld hebben van wie een voortrekkersrol heeft in bepaalde beleidsthema's. Door van dezelfde casus de verschillende antwoorden te vergelijken ontstaat een beeld wie per gemeente hierin een rol spelen. Daarbij is het van belang om ook navraag te doen welke rol het maatschappelijk middenveld speelt bij het beleidsthema. Door ook bij deze variabele beleidsdocumenten in te zien, kan de gepercipieerde- en de papieren werkelijkheid met elkaar vergeleken worden.

De politieke strijd, die als derde modererende variabele is opgenomen, is een brede strijd die op veel fronten gevoerd kan worden. In eerste instantie kan de strijd bestaan uit het overtuigen van de andere groep over overtuigingen. Dit kan in de informele politieke arena plaatsvinden. Aan de andere kant kan deze politieke strijd dus ook plaatsvinden wanneer door externe factoren een verandering plaatsvindt in het politieke landschap. De maatschappelijke tendens kan onbewust een essentiële rol in de agendavorming spelen bij politiek gevoelige onderwerpen. Dit kan vanuit verschillende invalshoeken onderzocht worden. Ten eerste zal dit vanuit de verschillende groepen respondenten, die in het volgende hoofdstuk uiteengezet zullen worden, worden belicht door te bezien welk belang zij aan het beleidsthema geven, en wat zij doen om dat belang te onderstrepen. Welke acties horen daarbij? Stond dit thema in hun verkiezingsprogramma en wat hebben zij gedaan tot nu toe om dat verkiezingsprogramma tot uitvoering te brengen? Daarnaast wordt onderzocht welke rol de ambtelijke organisatie hierin speelt. Heeft zij het idee dat de politiek

serieus met dit onderwerp aan de slag gaat als een onderwerp op de agenda staat? Of houdt de ambtenarij zoveel mogelijk de politiek buiten schot? En waarom doen zij dat wel of niet?

In de volgende tabel 1 worden de verschillende variabelen schematisch nader toegelicht. Hierbij wordt gekeken naar welk aspect wordt onderzocht, op welke schaal dat gedaan wordt en op welke wijze dit gemeten wordt.

Hoofdthema	Wat wordt onderzocht?	Op welke schaal?	Metten door
<b>Politiek-bestuurlijke agenda</b>	Alle onderwerpen waar politieke gezagsdragers en top ambtenaren zich mee bezig houden	Onderwerp op de Informele agenda? Ja/Nee Onderwerp op de Formele agenda? Ja/Nee	Door interviews inzicht te krijgen in welke onderwerpen er in informele kring besproken worden die niet op de reguliere/formele agenda staan. Daarnaast wordt gezien of onderwerpen die wel op de reguliere agenda staan, ook scherp op het netvlies staan bij de respondenten.
<b>Focus event</b>	Een gebeurtenis die de gevolgen van demografische veranderingen zichtbaar maakt	Is er een gebeurtenis geweest? Ja/Nee Was de gebeurtenis te voorspellen? Waarom wel/niet geanticipeerd? Persoonlijke betrokkenheid?	In interviews nagaan of respondenten per case hetzelfde moment als focus event hebben ervaren. Als hier verschil in zit, hoe kwam dat en hoe ziet de tijdlijn er dan uit volgens respondenten?
<b>Beleids-pionier</b>	Een persoon die een leidende rol binnen dit beleidsthema heeft vervuld	Is er sprake van een beleidspionier? Ja/Nee Wat is de rol van de beleidspionier? Ziet iemand zichzelf als beleidspionier? Ja/Nee Wordt een persoon door andere gezien als beleidspionier? Ja/Nee	In interviews nagaan of respondenten per case dezelfde persoon als beleidspionier hebben ervaren, en waarom juist die persoon. Of ontbreekt een beleidspionier binnen de case?
<b>Politieke strijd</b>	Welke strijd/discussie is gaande rond een onderwerp en welke is er reeds gevoerd?	Wat is de tijdlijn van het onderwerp 'demografische verandering' geweest?	1. heeft het onderwerp eerder op de agenda gestaan? Waarom wel/niet? 2. sinds wanneer staat het onderwerp op de agenda? 3. is dit een onderwerp tijdens de verkiezingen geweest? Stond het in de programma's van verschillende partijen? 4. wordt in de programma begroting van de afgelopen 5 jaar aandacht besteed aan het onderwerp?

Tabel 1

Nu uiteen is gezet op welke theoretische inzichten het onderzoek gestoeld is en wat onderzocht wordt in het volgende hoofdstuk de wijze waarop dit onderzoek verder plaatsvindt verder uiteengezet.

### 3 ONDERZOEKSOPZET EN METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wát onderzocht wordt in dit onderzoek. In dit hoofdstuk zal uiteengezet worden hoe dat onderzocht wordt. Hierin wordt uiteengezet wat voor soort onderzoek dit behelst, welke keuzes gemaakt worden en waarom deze keuzes gemaakt worden.

#### 3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE

Het empirische deel van dit kwalitatieve onderzoek wordt vormgegeven aan de hand van verschillende bronnen. Eerst wordt gebruik gemaakt van bestaande bronnen. Documenten zoals de programmabegrotingen bieden een goed uitgangspunt om de focus binnen beleid vast te stellen. Immers wordt in de programmabegroting de uitgangspunten van het (financiële) beleid van het komende jaar uiteengezet. Vervolgens kunnen de agenda's van de gemeenteraden worden bekeken over het jaar 2015. Gekozen is voor de scoop van één jaar omdat in een heel kalenderjaar de gehele begrotingscyclus een keer wordt doorlopen. Daarnaast is 2015 het eerste kalenderjaar ná de verkiezingen van 2014. De verwachting is dat daarom veel beleidsstukken de revue zullen passeren, zodat de gemeenteraad haar kader stellende rol kan vervullen. Bij de analyse van de agenda wordt gekeken naar besluitpunten en besprekpunten om een inventarisatie te maken van de aantal malen dat dit onderwerp in het hoogste politieke gremium wordt besproken. Vervolgens wordt ook gekeken of gerelateerde onderwerpen in integraliteit besproken worden met andere onderwerpen rondom het anticipeervraagstuk.

Wanneer het bovenstaande is geïnventariseerd wordt gekeken naar documenten uit regionale samenwerkingsverbanden. Er wordt gekeken of hier visies worden gevormd als dat niet op lokaal niveau gebeurt. Op deze manier wordt ondervangen dat de visie van gemeenten toch wordt meegenomen wanneer een gemeente op regionaal niveau wel een visiedocument heeft, maar op lokaal niveau niet. Om invulling te geven aan het conceptueel model zal ook gekeken moeten worden naar de politieke werkelijkheid. Hoe ervaren politieke ambtsdragers dit vraagstuk. Komt dit overeen met de papieren werkelijkheid? Om hier een beeld van te krijgen is gekozen om interviews te houden. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt eerst uiteengezet wat voor soort onderzoek er plaats vindt. Vervolgens zal ingegaan worden op de manier van onderzoeken.

#### 3.2 VERGELIJKENDE CASESTUDY

De gemeente Binnenmaas ligt in de Hoeksche Waard, een verzameling van vijf gemeenten in de provincie Zuid-Holland. Zoals in de inleiding is aangegeven is de regio Hoeksche Waard niet de enige regio die kampt met de gevolgen van demografische ontwikkelingen. Eerder is al benoemd dat er in Nederland tal van 'anticipeerregio's' zijn. Omdat er op basis van een casestudy geen generaliseerbare uitspraken gedaan kunnen worden omtrent agendavorming, is gekozen om meerdere casestudy's in verschillende anticipeerregio's uit te voeren. Dit is mede ingegeven door hetgeen door Verschuren (2010) wordt aangegeven omtrent de validiteit van casestudies. Hierin wordt ook duidelijk uiteengezet dat een onderzoeksgroep niet hetzelfde is als het onderwerp waar het onderzoek zich op richt. Er zal dan ook gekeken gaan worden naar vier verschillende cases. Binnen die cases worden verschillende onderzoeksgroepen geformuleerd. Hierbij is het streven om een hoge mate van symmetrie in de onderzoeksgroepen te formeren zodat de uitkomsten goed met elkaar vergeleken kunnen worden. Door cases uit verschillende delen van Nederland te kiezen,

is de verwachting dat een gevarieerd beeld wordt geschept van rondom het vraagstuk van agenda in de lokale setting. Wanneer alleen naar gemeenten in dezelfde regio gekeken zou worden, bestaat de kans dat de uitkomsten van het onderzoek niet genoeg te generaliseren zijn, waardoor geen betrouwbare conclusies geformuleerd kunnen worden.

### 3.2.1 ONDERZOEKSGROEPEN

Binnen de verschillende cases wordt gekeken naar verschillende onderzoeksgroepen. De voornaamste onderzoeksgroep is gemeenteraadsleden binnen de onderzochte anticipeerregio's. Raadsleden bepalen immers zelf welke kaders zij stellen en welke onderwerpen op de agenda komen. Om hier een zo afgewogen mogelijk beeld van te kunnen schetsen worden zowel raadsleden uit oppositie en coalitie gevraagd om te participeren. Hierbij is het streven om gelijke aantallen uit alle gelederen te kunnen bevragen. De volgende onderzoeksgroep hierbij bestaat uit een collegelid uit de onderzochte gemeenten. Als dagelijks bestuur speelt het College een belangrijke rol in de uitvoering van de kaders die door de Raad zijn gesteld. Missen zij nu kaders omtrent het anticipeerbeleid? De derde onderzoeksgroep bestaat uit topambtenaren. In principe is de wens om de gemeentesecretarissen van de onderzochte gemeenten te laten participeren in het onderzoek. Deze acteert op het snijvlak van beleid en politiek en speelt een bepalende rol in de advisering richting het College. Wanneer de gemeentesecretaris niet in de gelegenheid is zou ook een loco-secretaris bevroegd kunnen worden.

Per case worden de interviews afgenomen bij:

- 2 gemeenteraadsleden
- 1 collegelid
- 1 topambtenaar

### 3.3 INTERVIEWS

De interviews vinden semigestructureerd plaats. Dat wil zeggen dat er vooraf een interviewschema is vastgelegd, maar dat daar wel vanaf geweken kan worden als antwoorden die gegeven worden aanleiding geven tot doorvragen. De vragen worden opgesteld aan de hand van de verschillende benoemde variabelen. Het interviewschema is als bijlage 1 bijgevoegd aan dit document.

### 3.4 DOCUMENT ANALYSE

Om op een systematische wijze de verschillende beleidsdocumenten te kunnen beschouwen is een codeertabel gemaakt. Hierin wordt schematisch weergegeven hoe vaak bepaalde zaken terugkomen en welke koppelingen er gemaakt worden. Door dit in een vooraf vastgesteld format te gieten, worden de verschillende beleidsdocumenten die waarschijnlijk ook anders van opzet zijn, toch op dezelfde manier bekeken. Dit komt de leesbaarheid en betrouwbaarheid van dit document ten goede. Eerst wordt naar de verschillende kadernota's gekeken. Wanneer deze niet voorhanden zijn wordt dit bezien vanuit de programmabegroting. Normaliter staan hier de beleidsuitgangspunten in benoemd. Daarnaast worden verkiezingsprogramma's van de vertegenwoordigde partijen in de gemeenteraad bekeken, en het coalitieprogramma. Op deze wijze ontstaat een beeld van het aantal partijen dat actief bezig is met dit onderwerp, en of er een politieke strijd gaande is rond het onderwerp van demografische ontwikkelingen. De wijze waarop de verschillende documenten worden bekeken, is terug te vinden in bijlage 2.

Tenslotte wordt gekeken of de gemeenten overkoepelende visiedocumenten hebben rond het thema demografie. Hier wordt achtergrond informatie uit gehaald om de verschillen per gemeente te onderzoeken.

### 3.5 POTENTIELE VALKUILEN

De ervaring leert dat het werken met interviews de valkuil met zich meebrengt dat er niet genoeg respondenten bij een aantal cases ondervraagd kan worden. Door tijdig verzoeken tot interviews te versturen moet dit in eerste instantie voor een groot gedeelte opgevangen worden. Daarnaast bieden de verschillende documenten al een goede aanzet met veel informatie. Door dit systematisch te analyseren moet hier een betrouwbare basis voor de interviews uit voort komen. Het gevaar zit in het feit dat nadat de analyse van de stukken is geformuleerd, niet genoeg respondenten zich aanmelden waardoor een nieuwe case moet worden gezocht. Dit levert extra werkdruk op, maar staat de validiteit van het onderzoek niet in de weg.

### 3.6 CASE SELECTIE

Eerder is al gesteld dat in Nederland verschillende anticiper- en krimpgebieden zijn. Gezien de scope van dit onderzoek is het niet mogelijk om deze allemaal tegelijkertijd te onderzoeken. Daarom is gekozen om vier cases te selecteren om op in te zoomen. In deze paragraaf wordt verantwoording afgelegd waarom, welke vier cases gekozen zijn. Per case zal hier kort op in worden gegaan. In hoofdstuk 4 zal verder op de verschillende cases ingegaan worden. Er is gestreefd om niet alle cases uit dezelfde provincie te laten komen. Wellicht blijkt gedurende het onderzoek dat een sturende rol van de provincie invloed heeft op de agendasetting op lokaal gebied. Wanneer alle gemeenten uit dezelfde provincie zouden komen, zou dit onderbelicht kunnen blijven. De vier cases zijn daarom verdeeld over vier verschillende provincies.

Daarnaast is er voor gekozen om gemeenten met een soortgelijke samenstelling uit te lichten. Een gebied als Parkstad Limburg, heeft immers andere uitdagingen in het verschiets dan een gemeente als Peel en Maas, ondanks dat zij in dezelfde provincie liggen. Dit heeft te maken met de mate van verstedelijking in Parkstad, waar een plaats als Heerlen een belangrijke rol speelt in de regio. Dit kan invloed hebben op de mate waarin voorzieningen onder druk komen te staan bij demografische veranderingen. Om het onderzoek zo betrouwbaar mogelijk uit te voeren is daarom gekozen voor gemeenten met een soortgelijke opbouw in stedelijkheid.

#### **Binnenmaas**

De gemeente Binnenmaas (Zuid-Holland) ligt in de Hoeksche Waard, onder de rook van Dordrecht en Rotterdam. Binnen de Hoeksche Waard is het onderwerp demografische ontwikkelingen belegd bij een regionaal samenwerkingsverband: Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard (SOHW). Het SOHW is actief met de verschillende beleidsthema's aan de gang rondom demografische ontwikkelingen (Rutgers, 2016).

#### **Schouwen-Duiveland**

De gemeente Schouwen-Duiveland (Zeeland) heeft in 2011 in een rapport van BMC, de demografische toekomst van de gemeente uiteen laten zetten (Nauta en Spannenburg, 2011). Reeds in 2010 onderschreef de gemeente het belang van de demografische ontwikkelingen. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft toen de demografische ontwikkelingen meegenomen in de

visiebepaling voor Schouwen-Duiveland in 2040. Volgens de prognose zou het aantal inwoners van de gemeente Schouwen-Duiveland met 12% dalen ten opzichte van 2010.

### **Peel en Maas**

De gemeente Peel en Maas (Limburg) wordt op de website van de VNG met praktijkvoorbeelden omtrent woonbeleid bij krimp genoemd. De nota "Niet verkrampen bij Krimp" uit 2010 onderstreept het belang van het anticiperen op de gevolgen van krimp (Peel en Maas, 2010). Zes jaar geleden stonden de demografische ontwikkelingen daar al op de agenda. Maar is dit nog steeds het geval of hebben andere onderwerpen dit beleidsthema naar de achtergrond verschoven?

### **De Marne**

Evenals de gemeente Peel en Maas heeft de gemeente De Marne (Groningen) in 2011 een beleidskader vastgesteld omtrent de bevolkingskrimp. De nota "De Marne blijvend de moeite waard" vormt een integraal beleidskader rond de demografische veranderingen (De Marne A, z.d.). De Marne heeft de uitdaging dat in 2040 het aantal bewoners is teruggelopen van 11 duizend naar 8 duizend personen. Daarnaast is De Marne qua oppervlakte een hele grote gemeente (De Marne A, z.d.). Dit brengt extra uitdagingen mee voor wat betreft de houdbaarheid van voorzieningen in de directe woonomgeving van mensen.

## 4 ANTICIPEREN IN DE REGIO

In de vorige hoofdstukken is uiteengezet wat en hoe onderzocht gaat worden. De agendavorming in de lokale setting wordt onderzocht aan de hand van vier cases, die allemaal betrekking hebben op demografische veranderingen. In hoofdstuk 1 is al een kaart weergegeven waar de verschillende anticipeer- en krimpregio's zich bevinden. Gezien het grote aantal gebieden dat te maken heeft met demografische veranderingen, kan gesteld worden dat het een landelijk probleem is. Dat blijkt ook uit het feit dat in zowel de Tweede – als de Eerste Kamer gesproken is over dit onderwerp. In dit hoofdstuk wordt verder ingezoomd op het vraagstuk van agendavorming in de lokale setting. Want hoe acteert het Rijk in dit dossier en hoe manifesteert krimp zich in de te onderzoeken gemeenten? Eerst zal bekeken worden hoe het Kabinet zich opstelt in het krimpdossier. Vervolgens zal ingegaan worden op een aantal veranderingen die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden bij lokale overheden en wordt ingegaan op welke rol de gemeente speelt. Aansluitend worden de verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte gemeenten uiteengezet. Dit zal in de laatste paragraaf worden samengevat.

### 4.1 HET KABINET OVER KRIMP

Demografische ontwikkelingen zijn niet een thema dat uit de lucht is komen vallen. In 2014 heeft minister Blok van Wonen en Rijksdienst in een brief naar de Eerste Kamer uiteengezet welke oorzaken en gevolgen de huidige bevolkingsopbouw in zich draagt. Ten eerste constateert het Kabinet dat de bevolking groeit, maar dat dit niet overal in Nederland het geval is. Als trend is hierbij te signaleren dat een trek gaande is van het platteland naar stedelijke gebieden. Een van de verklaringen hiervoor is dat stedelijke gebieden, bepaalde voorzieningen met zich mee brengen die de aantrekkelijkheid vergroten voor mensen om zich daar te vestigen. Denk hierbij aan het aanbod in hoger onderwijs, grote arbeidsmarkt et cetera. Het Kabinet verwacht dat dit nog tot 2040 doorzet. Zoals hierboven is gesteld ontstaat daardoor een 'mismatch' tussen vraag en aanbod op verschillende beleidsterreinen. Onder andere arbeidsmarkt, wonen en voorzieningen zijn terreinen waar mismatches optreden. Daarnaast constateert het Kabinet dat volgens het RIVM relatief veel mensen met zorgbehoefte in deze gebieden wonen. Dit wordt verklaard door de bovengemiddelde vergrijzing, wegtrekken van hoger opgeleide en veelal gezondere bevolking. Ook de sociaaleconomische positie van de bewoners speelt hier een rol. Het verschijnsel van de wegtrekkende hoger opgeleide wordt selectieve migratie genoemd. Het Kabinet is geen voorstander van een actieve rol vanuit de centrale overheid in het bijsturen van deze gevolgen. Het is van mening dat een stimulerende rol voor bedrijvigheid in krimp- en anticipeerregio's een negatief effect kan hebben op de totale Nederlandse groei. Volgens het Kabinet moeten krimp- en anticipeerregio's vooral eigen oplossingen vinden om te voorzien op de gebieden van economische vitaliteit, wonen en voorzieningen (Eerste Kamer, 2014).

In zijn opvatting over de schaal waarop demografische ontwikkelingen het hoofd geboden dienen te worden, legt het Kabinet een grote verantwoordelijkheid bij de lokale bestuurders. Het Kabinet stelt dat het bestrijden van demografische veranderingen niet realistisch is, maar dat het begeleiden van de gevolgen kan leiden tot het beperken van ongewenste effecten. Aangezien de gevolgen pas over jaren zichtbaar zijn, zijn nieuwe vormen van samenwerking nodig tussen verschillende partijen. Van gemeenten tot maatschappelijke organisaties, bewoners en bedrijven. Daarnaast liggen verschillende verantwoordelijkheden rondom demografische veranderingen bij verschillende overheidslagen. Bovendien kunnen in regio's tegengestelde belangen leven.

Bijvoorbeeld omtrent het open houden van scholen, of lokale bedrijvigheid. Dit vraagt van lokale bestuurders dat zij niet alleen lokale belangen dienen en op verschillende niveaus kunnen schakelen tussen onderwerpen. Dilemma's moeten expliciet gemaakt worden bij alle belanghebbenden en deze moeten tijdig betrokken worden bij de formulering van oplossing. Dit betekent volgens het Kabinet dat bestuurders actief raadsleden moeten informeren en betrekken (Eerste Kamer, 2014). Het Kabinet geeft de lokale politiek dus een grote rol in het begeleiden van de gevolgen van demografische ontwikkelingen. Maar hoe pakken die gemeenten dat op? En doen zij dat alleen, of in een regio?

#### 4.2 DE ROL VAN GEMEENTEN

De verschillende overheidslagen in Nederland hebben verschillende rollen. De organisatie van het openbaar bestuur in Nederland wordt ook wel een *gedecentraliseerde eenheidsstaat* genoemd (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2012). In deze term zit volgens Bovens et.al (2012) verpakt dat de rijksoverheid als bovenste bestuurslaag een duidelijk primaat heeft. Door de inrichting zoals Thorbecke die in 1884 heeft opgeschreven in de grondwet is er een duidelijke opeenvolging van Landelijke Overheid, Provincie en Gemeente. Hierin is sprake dat de bovenliggende bestuurslaag, zeggenschap heeft over de onderliggende. Door deze gestapelde opbouw, is de gemeente de bestuurslaag die het dichtste bij de bewoners staat. Deze nemen op lokaal niveau besluiten die direct uitwerken in de directe leefomgeving van haar bewoners. Daarnaast worden de volksvertegenwoordigers direct gekozen uit het midden van de lokale samenleving. Deze schaal zorgt voor een hogere mate van herkenning van bewoners in hun bestuurders.

De uitdagingen die vergrijzing met zich meebrengt, hebben direct invloed op lokaal niveau. Door bijvoorbeeld leegstand loopt de leefbaarheid terug. Verpaupering zorgt voor meer leegstand, en zo ontstaat een negatieve spiraal die de leefbaarheid verder negatief onder druk zet. Juist op dat niveau is de gemeente de aangewezen bestuurslaag. Gemeenten hebben vaak voorzieningen, zoals buurthuizen en sporthallen, in bezit. De 'mis match' waar in de vorige paragraaf naar is verwezen, heeft daarom ook direct invloed op de begroting van een gemeenten. Daarnaast hebben veel zaken op een regionale schaal invloed op elkaar, denk bijvoorbeeld aan de woningmarkt. Gemeenten maken hun woonvisies daarom geregeld met andere gemeenten in de regio. Gemeenten zijn aan zet waar het gaat om krimp. Maar bij het bouwen van nieuwe woningen heeft de provincie ook een rol die van belang is. Zijn gaan bijvoorbeeld over de hoeveelheden woningen die in een bepaald gebied gebouwd mogen worden. De gemeente, die direct de gevolgen van krimp of vergrijzing moet dragen, is dus ook afhankelijk van andere bestuurslagen. Aan de ene kant de provincie. Deze moeten woningbouw goedkeuren. Aan de andere kant de overige gemeenten in de regio. Wanneer gemeenten elkaar beconcurreren zullen hier waarschijnlijk wat verhuisbewegingen tussen die gemeenten te zien zijn. Maar wil een gemeente mensen van buiten de regio aantrekken om krimp tegen te gaan, dan is de verwachting dat gemeenten als gehele regio de krachten moeten bundelen om bewoners te trekken. Hierin is samenwerken een meer voor de hand liggende werkwijze, dan de strijd aan te gaan met elkaar.

In Nederland is al geruime tijd een beweging gaande dat gemeenten fuseren. Zo telde Nederland in 1996 nog 625 gemeenten, terwijl dit per 1 januari 2016 nog 390 gemeenten zijn. Al in de vorige eeuw zijn veel gemeenten opgegaan in grotere gemeenten (CBS, 2016). Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, spreekt hierin vaak over de *honderdduizend plus* gemeente. Hiermee wordt bedoeld, dat gemeenten in ieder geval honderdduizend inwoners



zouden moeten tellen. Dit aantal is echter voor het kabinet niet een harde ondergrens waar zij naartoe wil werken of gemeenten op wil leggen (Boon, 2013). Hoewel het Kabinet geen herindelingen wil opleggen, geeft zij wel aan dat een inwoneraantal van meer dan 100.000 een goede schaal is voor gemeenten. Gemeenten die voorheen samenwerkten in een regio, worden dan een gemeente. Dit is bij de onderzochte gemeenten ook het geval. Hierbij zijn Peel en Maas, Schouwen-Duiveland en De Marne al als gebied tot een gemeente gefuseerd. De gemeente Binnenmaas bevindt zich in een gebied waar dat gesprek nog gaande is. De Marne is zelfs in gesprek om een nog grotere gemeente te worden, door met verschillende fusie gemeenten een nieuwe gemeente te vormen.

### 4.3 DE VERANDERENDE ROL VAN DE RAAD

In 2002 is de Wet Dualisering Gemeentebestuur van kracht geworden. Met deze wet is de indeling van het gemeentelijke bestuur drastisch veranderd. Deze wet is opgesteld naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Elzinga. De belangrijkste verandering vond plaats in de aanstelling van wethouders. Voor 2002 was een wethouder ook raadslid. Deze wet regelt de ontvlechting van deze twee taken, en vormt daarmee een dagelijks- en algemeen bestuur, ieder met eigen taken en verantwoordelijkheden (Eerste Kamer, z.d.). De reden van deze ontvlechting, was om de kwaliteit van het gemeentelijke bestuur te verbeteren. Nu hadden wethouders teveel macht gekregen, doordat zij deel uitmaakte van zowel de Raad als het College. Er was geen sprake meer van *checks en balances* (Nieuwenhuijsen, 2012). Door deze ontvlechting is er meer sprake geworden van een lokaal parlement, waarin de Raad de kaders stelt voor het College. Deze is op haar beurt verantwoordelijk voor de invulling van de kaders.

Nu uiteen is gezet op welke wijze er vanuit de Rijksoverheid wordt gekeken naar krimp en een beeld is geschetst van een aantal veranderingen in de laatste decennia bij de lokale overheid, wordt nu ingegaan op de verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte gemeenten.

### 4.4 KERNGETALLEN EN FEITELIJKHEDEN

De onderzochte cases zijn gekozen omdat zij vergelijkbaar zijn. Zo bezitten geen van de onderzochte gemeenten een grootstedelijke kern. In deze paragraaf worden een aantal gegevens middels een tabel uiteengezet. Vervolgens zal in de volgende paragrafen een beeld geschetst van de verschillende gemeenten.

Gemeente	In krimp- anticipeerregio	Provincie	Oppervlakte	Aantal inwoners
Binnenmaas	Hoeksche Waard	Zuid-Holland	75 Km <sup>2</sup>	28 710
Schouwen-Duiveland	Schouwe-Duiveland	Zeeland	488 Km <sup>2</sup>	33 852
Peel en Maas	Noord Limburg	Limburg	161 Km <sup>2</sup>	43 314
De Marne	De Marne	Groningen	240 Km <sup>2</sup>	10 209

Tabel 2

In dit onderzoek wordt verondersteld dat de samenstelling van het politieke bestuur invloed kan hebben op de agendavorming. Om de politieke werkelijkheid inzichtelijk te maken wordt hieronder weergegeven hoe lang de burgemeester zetel heeft en wat de coalities van de vorige raadsperiode en de huidige periode zijn.

Gemeente	Burgemeester sinds	Coalitie 2010-2014	Coalitie 2014-2018
Binnenmaas	2007	GBBM, VVD, CDA	GBBM, VVD, CDA
Schouwen-Duiveland	2009	LSD, VVD, SGP-CU	LSD, VVD, SGP-CU
Peel en Maas	2010	CDA, PvdA-GL, VVD	LP&M, VVD, PvdA-GL
De Marne	2010	CDA, PvdA, GL	CDA, PvdA, GL

Tabel 3

Hierbij valt op dat alleen in de gemeente Peel en Maas er een verandering in de coalitie heeft plaatsgevonden. Hier heeft het CDA plaatsgemaakt voor Lokaal Peel en Maas. In de andere coalities hebben geen veranderingen plaatsgevonden.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de vier onderzochte gemeenten. Eerst zal een algemeen beeld geschetst worden van de gemeente en de gevolgen van de demografische ontwikkelingen. Vervolgens zal ingegaan worden op de wijze waarop de demografische ontwikkelingen terug te vinden zijn in verschillende documenten en hoe tegen de demografische ontwikkelingen wordt aangekeken door de respondenten.

#### 4.5 BINNENMAAS

De gemeente Binnenmaas is een gemeente in Zuid Holland. Met bijna 30.000 inwoners is het een kleine gemeente te noemen. Binnenmaas is een relatief jonge gemeente die in 1984 is ontstaan door een herindeling van verschillende kleine plaatsen. Sinds 2007 hoort ook de voormalige gemeente 's-Gravendeel bij de gemeente Binnenmaas. Binnenmaas ligt in het Nationaal Landschap 'De Hoeksche Waard' (Binnenmaas A, z.d.). De Hoeksche Waard is een gebied dat ligt onder de rook van Rotterdam en Dordrecht. Met zijn status als Nationaal Landschap, wordt het gezien als een typisch Hollands landschap. Maar de Hoeksche Waard is meer dan dat. Het is ook een bestuurlijke regio. In het 'Pact van de Waard' committeren de verschillende gemeenten in de Hoeksche Waard zich aan een samenwerking op een aantal bovenlokale onderwerpen (SOHW, 2015). Al in de jaren '90 van de vorige eeuw is de samenwerking in de Hoeksche Waard opgestart. Voornamelijk op ruimtelijke onderwerpen vond toen afstemming plaats. Tegenwoordig horen hier ook onderwerpen in het sociale domein bij (Twynstra Gudde, 2015). Hoewel in de afgelopen 20 jaar een aantal keren een herindeling is afgewend, is deze discussie toch weer opgelaaid. Op dit moment is het onderwerp van discussie of de vijf gemeenten in de Hoeksche Waard tot een gemeente moeten fuseren, de provincie buigt zich daar nu over (Provincie Zuid Holland, 2016).

De Hoeksche Waard is een gebied waar de komende jaren de bevolkingssamenstelling sterk verandert (Pact van de Waard, 2014). Om deze verandering te begeleiden is het Pact van de Waard getekend. Behalve de vijf gemeenten, is ook het maatschappelijk middenveld meegenomen in het opstellen van dit document. Dit getuigt van een breed gedragen aanpak van de gevolgen van de demografische veranderingen in de regio. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de specifieke uitkomsten van het onderzoek in Binnenmaas. Dan wordt uiteengezet of die regionale samenwerking ook gevolgen heeft voor de wijze waarop het onderwerp op de lokale politiek-bestuurlijke agenda wordt besproken.

Het coalitie binnen de gemeenteraad van Binnenmaas wordt gevormd door Gemeentebelangen Binnenmaas, CDA en VVD. Zij bezitten dertien van de 21 raadszetels in de gemeenteraad (Binnenmaas B, z.d.).

#### 4.5.1 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN IN DOCUMENTEN

Wanneer gekeken wordt naar de programmabegroting van Binnenmaas, blijkt dat er een speciale paragraaf is opgenomen rondom de demografische ontwikkelingen (Binnenmaas, 2015). Hierin wordt een koppeling gemaakt tussen de verschillende documenten die verband houden met dit onderwerp. De regionale woonvisie en de structuurvisie zijn hier twee voorbeelden van. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan vier domeinen met betrekking tot demografische ontwikkelingen. Herstructurering van woningen, herinrichten openbare ruimte, concentratie voorzieningen en behoud en bevordering van de sociaal economische vitaliteit (Binnenmaas, 2015).

Ook in het coalitie programma is er aandacht voor het thema rondom demografische veranderingen. De coalitie beschrijft dat het thema 'krimp' in alle beleidsvelden apart aandacht dient te krijgen. Met name rond zorg, recreatie, wonen en werken dient aandacht voor dit thema te zijn. Vervolgens komt dit niet terug in de uitwerking van het coalitieakkoord. Hier worden geen handvatten geformuleerd hoe dit thema terug dient te komen (GBBM, CDA en VVD, 2014). Hieruit blijkt wel dat tijdens de formatie van de coalitie, demografische veranderingen een onderwerp van gesprek was.

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de verschillende verkiezingsprogramma's van de gemeenteraadsfracties in Binnenmaas, valt op dat inhoudelijk niet stevig wordt ingegaan op dit thema. De partijen die een standpunt innemen over dit onderwerp richten zich veelal op thema's als passend woningbouw en/of het koppelen van voorzieningen. Waar deze standpunten op gebaseerd zijn wordt vervolgens niet omschreven.

In 2015 zijn er vijf onderwerpen de raadsagenda gepasseerd die van toepassing zijn op het vraagstuk rondom de demografische veranderingen: Het integraal huisvestingsplan onderwijs, toekomstverkenning sportzalen, regionale nota gezondheidsbeleid, regionale woonvisie en de visie voorschoolse voorzieningen. Hierbij valt op dat twee punten hiervan regionale visies betreft.

In tabel vier wordt een overzicht gegeven van de documenten waar de demografische ontwikkelingen hun plaats krijgen.

Onderwerp in Programmabegroting	Ja
Onderwerp in Coalitieprogramma	Ja
Aantal partijen die aandacht hebben in het verkiezingsprogramma voor demografische ontwikkelingen	5 van 7
Aantal onderwerpen die gelieerd zijn aan demografische ontwikkelingen in 2015 op de raadsagenda	5

Tabel 4

#### 4.5.2 RESPONDENTEN OVER DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN IN BINNENMAAS

Het oppositieraadslid gaat direct in op de rol die het dualisme speelt in de bespreking van complexe onderwerpen in de gemeenteraad. De rol die de Raad speelt in complexe vraagstukken is sterk afhankelijk van de mate waarin het dualisme is ingebed in de werkwijze van het lokale bestuur. Met

het dualisme beoogde de commissie Elzinga om meer dialoog te creëren binnen de gemeenteraad. Door het College niet meer onderdeel uit te laten maken van de Raad, ontstond meer afstand. Wanneer hier ook andere manieren van vergaderen bij geïmplementeerd werden, leverde dit een creatiever en slagvaardiger lokale politiek op. Daarnaast geeft het oppositieraadslid ook aan dat de kwaliteit van het lokale bestuur van belang is in de mate waarin een gemeenteraad in staat is om bepaalde vraagstukken op een hoger abstractieniveau te bezien. Het coalitieraadslid, schetst daarnaast een beeld dat 'de regio' een belangrijke rol speelt in de discussies rondom demografische ontwikkelingen. Beide zijn zij van mening dat demografische ontwikkelingen niet een heet hangijzer is qua politieke strijd. Wel de manier waarop hier invulling aan wordt gegeven op kernniveau. Daar leveren politieke nuances felle debatten op. Maar het feit dat demografische ontwikkelingen een belangrijke rol spelen voor de gemeenten in de Hoeksche Waard, staat buiten kijf. Dit wordt onderstreept door de gemeentesecretaris. Deze hecht belang aan de sterke samenwerking zoals deze nu op eiland geldt. Echter onderstreept hij ook het belang van de eigen identiteit van kernen en gemeenten. De kracht van de aanpak op Hoeksche Waard niveau schuilt in de diversiteit. Ook vanuit het College wordt onderstreept, dat samenwerking in de regio de beste manier is om de uitdagingen die gepaard gaan met demografische veranderingen het hoofd te bieden.

Binnen de gemeente Binnenmaas is volgens de respondenten een grote mate van bewustwording rondom de gevolgen van demografische veranderingen. Echter wordt deze verandering niet als een bedreiging gezien. Het wordt geaccepteerd zoals het is. Tijdens de interviews hebben de respondenten het wel over de aanpalende beleidsonderwerpen als woningbouw en voorzieningen. Hier worden ook wel onderling verbanden gelegd, maar een algemene visie op de wijze waarop een gemeente zich verhoudt tot de inwoners ontbreekt daarin. Vanuit het College wordt aangegeven, dat hier nu wel de gesprekken over gaande zijn. Maatwerk wordt hierin als essentieel benoemd. Geen enkel dorp of kern is hetzelfde. De sociale structuren verschillen. Dit komt deels door de historie maar ook door religieuze achtergronden. Dit vraagt om verschillende aanpakken op verschillende gebieden. Wat in Heijenoord wel lukt, hoeft in Puttershoek niet van de grond te komen volgens de verschillende respondenten. Tussen de respondenten heerst bijvoorbeeld geen consensus over de wijze waarop omgegaan moet worden met woningbouw. Moet je nu wel bouwen voor jonge gezinnen of juist niet? Het College geeft hierbij aan dat door de woningbouwcrisis van 2008, meer realisme is ontstaan in woningbouwprogramma's. Er wordt nu door marktpartijen beter gekeken naar vraag en aanbod, juist ook op de lange termijn. Tegelijkertijd is het College bezig om een plan van aanpak te maken voor de bestaande woningvoorraad. Want behalve een (lichte) bevolkingskrimp, heeft Binnenmaas vooral een vergrijzende bevolking. In dit licht, probeert het College bewustwording te creëren bij bewoners van koopwoningen om na te denken over het aanpassen van hun bestaande woning. Senioren hebben immers andere woonbehoeften dan jonge gezinnen. Door de bestaande woningvoorraad aan te passen, is het niet nodig om nieuwe woningen te bouwen voor senioren. Dan ontstaat namelijk leegstand, gezien de daling van het aantal inwoners. Het College wil dit ondervangen door particuliere woningbezitters te bewegen de eigen woning aan te passen en door met woningcorporaties in gesprek te blijven over de toekomstbestendigheid van hun woningvoorraad. De woningbouwcorporatie heeft daar vooral een financieel belang bij.

Een ander onderwerp dat alle respondenten noemden, is het belang van een economisch aantrekkelijk vestigingsklimaat. Werkgelegenheid wordt gezien als de grootste voorwaarde om

met demografische ontwikkelingen om te kunnen gaan. Hierbij is de gehele regio Hoeksche Waard zich meer naar buiten toe aan het profileren. Op deze manier is moeten mensen van buiten de regio worden 'verleid' om hier te komen wonen. Dit is volgens het College en het oppositieraadslid nieuw voor deze regio. Van oudsher vond binnen de Hoeksche Waard interne migratie plaats, zo is het beeld dat wordt geschetst door de respondenten. Nu voldoet die interne migratie niet meer om de demografische veranderingen het hoofd te kunnen bieden. Het College geeft daarnaast aan, dat de opvang van vluchtelingen en statushouders wellicht een dempend effect kan hebben op de demografische veranderingen. Met name wanneer het gaat om het openhouden van scholen, worden hier kansen gezien.

#### 4.6 SCHOUWEN-DUIVELAND

Een andere nog jonge gemeente die uitgelicht wordt in dit onderzoek is de gemeente Schouwen-Duiveland. Deze gemeente is in 1997 ontstaan toen de zes gemeenten op het eiland fuseerden tot een gemeente (Schouwen-Duiveland A, z.d.). De deltawerken hebben er voor gezorgd dat dit eiland vast oeververbindingen kreeg. Hierdoor ontstond een aantrekkelijk gebied om te verblijven en te recreëren. Veel mensen komen in de verschillende jaargetijden naar deze gemeente én deze regio om bijvoorbeeld gebruik te maken van de brede stranden. Waar in de vorige paragraaf de Hoeksche Waard nog werd beschreven als een regio, bestaande uit verschillende gemeenten, is dit voor Schouwen-Duiveland wel anders. Deze regio bestaat uit slechts een gemeenten. Een diverse gemeente waarin twee kleine steden liggen, en diverse verschillende dorpen. In totaal wonen hier zo'n 34 duizend inwoners (Schouwen-Duiveland, 2011). Met het document *Tij van de toekomst* zet de gemeenten Schouwen-Duiveland (2011) een heldere visie neer voor de toekomst. Hierbij mikt het in 2040 om een vakantie-eiland te zijn met een duurzame watereconomie die de duurzame verbinding vormt tussen wonen, werken, zorgen en genieten. In deze toekomstvisie is een duidelijk plaats gegeven aan de toekomstige verandering van de demografische samenstelling van het eiland. De uitdaging voor Schouwen-Duiveland ligt in de sterk krimpende bevolking. In 2040 bestaat het eiland uit 4.000 inwoners minder. Dit is twaalf procent van het huidige inwoneraantal (Nauta en Spannenburg, 2011). Binnen vijftien jaar vergrijst een groot deel van de inwoners dat nu nog actief is binnen de beroepsbevolking.

De gemeente Schouwen-Duiveland wordt bestuurd door 23 raadsleden, verdeelt over negen fracties. De coalitie bestaat uit vier partijen: Leefbaar Schouwen-Duiveland, VVD; en een combinatie van de ChristenUnie en de SGP. Samen bezitten zij veertien zetels in de Raad (Schouwen-Duiveland B, z.d.).

Hoewel Schouwen-Duiveland op dit moment de enige anticipeerregio in Zeeland is die aangesloten is bij het Actieplan Bevolkingsdaling, verwacht Walcheren dat in de loop van 2016 ook te doen. Alleen Zeeuws-Vlaanderen is daarmee een krimpregio in Zeeland. Gezien het grote deel van Zeeland dat te maken heeft met demografische veranderingen is de Provincie actief aan de slag met het begeleiden van de gevolgen. Hier wordt de begeleiding gekenmerkt door het positioneren van Zeeland als het centrum van de Zuidwestelijke Delta (Provincie Zeeland, 2014). Van ondernemerschap tot rust en actieve ontspanning zijn unieke verkooppunten van Zeeland. De Provincie ziet hierin een rol weggelegd voor inwoners van de provincie, zonder dat het hier wonderen van verwacht. De Provincie schetst immers ook de kanttekeningen dat niet iedereen altijd kan participeren. Tegelijkertijd, is Zeeland zich wel bewust van een veranderende samenleving, en andere behoeftes op verschillende terreinen.

#### 4.6.1 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN IN DOCUMENTEN

Die bewustwording blijkt onder andere uit het feit dat de gemeente Schouwen-Duiveland in 2016 voor het eerst een paragraaf heeft opgenomen in de programmabegroting, omtrent de demografische ontwikkelingen. Zij geeft daarbij gelijk aan dat hier nog geen financiële gevolgen bij opgenomen zijn, maar dat het streven is dat komend jaar verder vorm te geven (Schouwen-Duiveland, 2015). De gemeente Schouwen-Duiveland legt daarnaast in de programmabegroting de verbinding met andere documenten die betrekking hebben tot de uitdagingen van deze gemeente op het gebied van demografische veranderingen. Dit doet zij door bijvoorbeeld te verwijzen naar de woonvisie. Dit beeld wordt onderstreept door alle geïnterviewde actoren binnen Schouwen-Duiveland. De Raadsleden geven hierbij aan, dat zij als kader stellend orgaan een belangrijke rol hebben gespeeld door een motie die unaniem is aangenomen. Wanneer gekeken wordt naar de visie die het College en het ambtelijk apparaat op dit proces hebben, blijkt dat hier al langer aandacht voor is. Als sinds 2009 is aandacht voor de veranderingen in demografische opbouw. Met de vaststelling van de structuurvisie toentertijd zijn al piketpalen geslagen omtrent dit onderwerp.

Tijdens de vorming van het College zijn de demografische veranderingen geen onderwerp geweest waarvan de partijen gemeend hebben iets op papier te moeten zetten. In het coalitieprogramma is geen aparte aandacht voor de demografische ontwikkelingen. Ook wordt er niet over krimp gesproken in het stuk. Alleen de vergrijzing komt aan bod bij het thema wonen (Leefbaar, VVD, SGP en CU Schouwen-Duiveland, 2014). Er zou op basis van dit document gesteld kunnen worden dat na de verkiezingen de demografische ontwikkelingen geen thema zijn geweest bij de totstandkoming van het coalitieprogramma.

Dat in het coalitieprogramma niets staat opgenomen over krimp of demografische veranderingen, kan ook verklaard worden aan de hand van de verkiezingsprogramma's van de gekozen fracties. Hier wordt door een aantal fracties wel vergrijzing genoemd, gekoppeld aan woningbouw. Maar slechts een fractie spreekt over krimp. Leefbaar Schouwen-Duiveland meent dat krimp een keuze is en afgewend kan worden door creatief te kijken naar woon- leef en vestigingsbeleid (Leefbaar-Schouwen-Duiveland, z.d.). Opmerkelijk daarbij is, dat tijdens de interviews hier een genuanceerder beeld bij werd geschetst. Hier werden de demografische veranderingen als een gegeven gezien, dat op de juiste wijze moest worden begeleid. Dit werd als iets vanzelfsprekend en zoveel omvattend ervaren dat dit niet in verkiezingsprogramma's is opgenomen.

Op Schouwen-Duiveland hebben in 2015 drie verschillende onderwerpen op de raadsagenda gestaan, die verband houden met demografische ontwikkelingen: Niet in standhouden van een basisschool, de transformatie-agenda Sociaal Domein en de structuurvisie bouwtitels in bestemmingsplannen.

In onderstaande tabel vijf wordt voor de gemeente Schouwen-Duiveland onder andere weergegeven in welke documenten dit onderwerp terugkwam.

Onderwerp in Programmabegroting	Ja
Onderwerp in Coalitieprogramma	Nee
Aantal partijen die aandacht hebben in het verkiezingsprogramma voor demografische ontwikkelingen	1 van 8
Aantal onderwerpen die gelieerd zijn aan demografische ontwikkelingen in 2015 op de raadsagenda	3

Tabel 5

#### 4.6.2 RESPONDENTEN OVER DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN OP SCHOUWEN-DUIVELAND

Vanuit de interviews met de raadsleden in Schouwen-Duiveland, ontstaat een beeld dat dit onderwerp erg leeft binnen de gemeenteraad. Volgens de raadsleden speelt de Raad een belangrijke voortrekkersrol in het agenderen van dit onderwerp. Het feit dat in de programmabegroting een paragraaf is opgenomen omtrent demografie, is te danken aan een unaniem aangenomen motie. Het College werd niet een proactieve houding toegedicht door beide raadsleden. Bovendien wordt door de raadsleden aangegeven dat het dualisme een belangrijke rol speelt in de aanjagersfunctie die de raad heeft binnen de vorming van beleid. De kader stellende rol wordt in dit dossier serieus opgepakt, volgens de raadsleden. Daarnaast geven de raadsleden aan dat de titel anticipeerregio ertoe heeft bijgedragen dat de gemeenteraad in beweging is gekomen op dit dossier. De raadsleden geven ook aan dat in 2016 steeds meer aandacht is voor dit onderwerp in aanpalende beleidsstukken. De woonvisie en de structuurvisie worden meermaals genoemd als belangrijke documenten waaruit een andere manier van kijken naar dit beleidsvraagstuk moet blijken. In de structuurvisie wordt bijvoorbeeld ook rekening gehouden met de verschillende soorten kernen, en de verschillende demografische en sociaaleconomische opbouw van de bevolking. De rol van de kerk kan bijvoorbeeld een belangrijk aspect zijn in de leefbaarheid en de rol die de overheid speelt binnen een veranderende vraag naar voorzieningen. Moet je een dorpshuis overeind houden als je een kerk hebt die zijn ruimtes voor dezelfde doeleinden gebruikt? Daarnaast zijn historisch gegroeide sociale structuren van belang voor de leefbaarheid. Dit voorkomt bepaalde vormen van problemen die horen bij vergrijzing en teruglopende bewonersaantallen, zoals vereenzaming. Gekeken naar de teruglopende bewonersaantallen, zijn de raadsleden van mening dat nu de juiste keuzes maken dit tij kan keren. Zij geloven dus dat de negatieve gevolgen van demografische veranderingen nog zijn af te wenden, door nu op de kansen die zij zien in te zetten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om mensen naar Schouwen-Duiveland te trekken. Hierdoor ontstaan nieuwe voorzieningen en kan de huidige spiraal worden omgedraaid. Anderszins is de collegiale wijze waarop raadsleden met elkaar en de ambtenarij omgaan opvallend. De raadsleden geven aan dat zij graag het initiatief nemen tot beleidsvorming en dat zij hiervoor afstemming met het ambtelijk apparaat zoeken. Dit doen zij wel altijd via de griffie, om de ambtenaar te beschermen.

Wanneer hier de interviews met het College en het Ambtelijke apparaat tegenover worden gezet, valt op dat deze een meer genuanceerd beeld schetsen van de bestaande aandacht voor dit onderwerp. De burgemeester geeft aan al sinds 2009 actief met dit onderwerp aan de slag te zijn, direct na zijn aanstelling. Opmerkelijk daarbij is dat de burgemeester van Schouwen-Duiveland hiervoor in Noord Limburg burgemeester was in een van de gemeenten die opgegaan is in de gemeente Peel en Maas. Het document 'Tij van de Toekomst' wordt door zowel de burgemeester

als de gemeentesecretaris aangehaald als belangrijke onderlegger voor de keuzes die gemaakt worden. Daarnaast hebben zij een andere visie op de rol die het College speelt in dit dossier dan de raadsleden die benoemde. Het College schetst een proactieve houding. Alle vier de respondenten gaan in op het dualisme in deze gemeente en de prettige bestuurscultuur. Daarnaast wordt ook vaak aangegeven dat kernen niet onderling uitwisselbaar zijn. Het oosten en het westen van Schouwen-Duiveland zouden qua sociale structuren veel van elkaar verschillen. Dit is mede ingegeven door de historische en kerkelijke ontwikkeling die het eiland hebben doorgemaakt.

De gemeentesecretaris geeft over het document Tij van de Toekomst aan, dat dit iedere vier jaar wordt geëvalueerd. De cijfers worden gecontroleerd met de laatste inzichten, de visie wordt nog eens tegen het licht gehouden. Dit gebeurt altijd rond de verkiezingsperiode. Op deze wijze wordt het collegeprogramma gestoeld op dit document. De partijen kunnen dan onderwerpen uit de visie halen die zij politiek interessant vinden en daar de komende vier jaar aan werken. Eens in de twee jaar is er ook een 'mid term review' van dit document. Zo wordt bewaakt dat dit document echt de leidraad blijft binnen de gemeente Schouwen-Duiveland.

#### 4.7 PEEL EN MAAS

In de provincie Limburg ligt de gemeente Peel en Maas. In maart 2008 besloten de gemeenteraden van Helden, Kessel, Maasbree en Meijel om gezamenlijk een nieuwe gemeente te vormen (Peel en Maas, 2014). Ook deze gemeente is dus een jonge gemeente, waarin verschillende kleinere plaatsen zijn gebundeld. De gemeente wordt bestuurd door 27 gemeenteraadsleden, verdeeld over zes partijen (L1, 2014). In de gemeente Peel en Maas woonden in 2015, 43317 personen. De inwoners van Peel en Maas wonen verspreid over elf kernen, waarvan Panningen het grootste is met meer dan 7400 inwoners (Peel en Maas, 2016). Volgens de nota *Niet verkrampen bij krimp* daalt tot 2040 de bevolking met 3773 inwoners. Dit betekent een krimp van negen procent (Peel en Maas, 2010).

Sinds het ontstaan van de gemeente Peel en Maas in 2010, gaat zij uit van een leidende rol van bewoners wanneer het bijvoorbeeld gaat om invulling van de openbare ruimte. De gemeente wil inwoners bepaalde verantwoordelijkheden geven wanneer het om dit onderwerp gaat. Hiermee hoopt zij een terugtrekkende en consumerende houding van bewoners om te buigen tot een actieve en participatieve houding. Dit wil de gemeente ook bewerkstelligen wanneer het om krimpvraagstukken gaat. Hierbij dient goed gekeken te worden naar welke zaken de gemeenschap wil behouden, en hoe zij dat wil doen (Peel en Maas, 2010). Hierbij valt op dat de gemeente Peel en Maas de veranderingen in de demografische opbouw, al heeft geaccepteerd als voldongen feit. Het zet dus in, op het begeleiden van die gevolgen.

Hoewel Peel en Maas het actieprogramma *bevolkingsdaling* vanuit het rijk heeft gesteund sinds 2010, kiest het er voor om bij het nieuwe actieplan niet meer actief deel te nemen. De regio Noord-Limburg heeft hier voor gekozen omdat zij op dit moment actief is met het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL), wellicht dat later wel aansluiting wordt gezocht bij het Actieplan Bevolkingsdaling (Rijksoverheid, 2016). De regio Noord-Limburg is dus actief aan de slag met de gevolgen van demografische veranderingen. In het POL worden verschillende wettelijke taken vanuit de provincie gebundeld (Provinciale Staten van Limburg, 2015). Hierbij worden verbindingen gelegd zodat vraagstukken, bijvoorbeeld over demografische ontwikkelingen, integraal worden gezien.



#### 4.7.1 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN IN DOCUMENTEN

De gemeente Peel en Maas heeft in verschillende programma's in de programmabegroting aandacht voor de demografische veranderingen in de gemeente. Daarnaast heeft het ook een aparte paragraaf demografie. Hierin worden koppelingen gemaakt naar andere documenten waarin het krimpbeleid nader uiteengezet wordt (Peel en Maas, 2015). Dit is ook in lijn met het coalitieprogramma waar op twee plaatsen aandacht is voor het vraagstuk rondom demografische veranderingen. Op het gebied van wonen wil de coalitie voornamelijk ruimte creëren voor nieuwe creatieve vormen van huisvesting (Lokaal Peel en Maas, VVD-, PvdA/GL Peel en Maas, 2014).

Dit komt ook overeen met de aandacht die de verschillende partijen aan dit onderwerp besteden in hun verkiezingsprogramma's. Een aantal partijen heeft geen aandacht voor dit onderwerp, maar in tegenstelling tot andere gemeenten bieden sommige partijen zelfs oplossingen aan in hun programma's. Zo ziet de partij Lokaal Peel en Maas een kans met betrekking tot de veranderende vraag naar woningen en het opnieuw indelen van deze woningen (Lokaal Peel en Maas, z.d.).

In het afgelopen jaar is op vijf momenten een onderwerp op de raadsagenda gepasseerd welke een link had met demografische ontwikkelingen: het integraal Huisvestingsplan, startersleningen, starterswoningen Tesselmansgoed, het zwembad en woningsplitsing. Het laatste punt, de woningsplitsing, is ook een onderwerp dat terugkwam in het verkiezingsprogramma van Lokaal Peel en Maas. Dat dit onderwerp maar sporadisch terugkomt in verkiezingsprogramma's komt volgens het oppositieraadslid door de grote consensus die hier is over de grote lijnen rondom dit onderwerp. De gemeente Peel en Maas is een jonge gemeente, die sinds 2010 in haar huidige vorm bestaat. In de totstandkoming van de nieuwe gemeente, is er veel aan visievorming gedaan door de verschillende raden, Colleges en ambtelijk apparaten. Het zou daarom bijzonder zijn als daar nog grote verschillen tussen zaten, op de politieke nuances na.

Onderwerp in Programmabegroting	Ja
Onderwerp in Coalitieprogramma	Ja
Aantal partijen die aandacht hebben in het verkiezingsprogramma voor demografische ontwikkelingen	2 van 4
Aantal onderwerpen die gelieerd zijn aan demografische ontwikkelingen in 2015 op de raadsagenda	5

Tabel 6

#### 4.7.2 RESPONDENTEN OVER DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN IN PEEL EN MAAS

De respondenten in de gemeente Peel en Maas hebben een duidelijk beeld bij de demografische veranderingen. Aan de ene kant worden deze herkend, maar aan de andere kant willen zij hier niet teveel bij stil staan. Het onderwerp staat niet als zodanig op de agenda, maar wordt in alle voorstellen meegenomen. De burgemeester benadrukt dat de Raad hierin een rol heeft, wanneer zij kaders stellen. Opvallend is het sterke duale karakter in Peel en Maas, waarbij zowel Raad als College een sterke rol weggelegd ziet voor de bewoners van de gemeente. De bewoners dienen zelf een rol te spelen in de leefbaarheid van de kernen. "De inwoner wil voetballen, niet de gemeente" schetst de wijze waarop tegen burgerparticipatie en de rol van de gemeente gekeken wordt. Als inwoners iets voor elkaar willen krijgen, zullen zij dat zelf moeten doen en wil de gemeente vooral een faciliterende rol spelen. Op deze wijze wil het College, maar ook de Raad, omgaan met de gevolgen van demografische veranderingen. Over het feit dat Peel en Maas niet als een

anticiperregio te boek wil staan, wordt aangegeven dat dit een erg negatieve term is, waarmee wellicht meer kwaad dan goeds wordt gedaan. De raadsleden leggen daarnaast de nadruk op de duurzaamheid van beleid en de snelheid waarmee prognosecijfers kunnen verouderen door externe factoren.

Een belangrijk verschil van inzicht leeft wanneer er gekeken wordt naar de rol van (arbeids)migranten binnen de prognosecijfers. De burgemeester en het oppositieraadslid dichtten hen een belangrijke rol toe. Zij gaan er vanuit dat bijvoorbeeld het sluiten van scholen wel meevalt, mede door de aanwas van kinderen uit migranten gezinnen. Dit terwijl het coalitieraadslid aangeeft dat die rol met een korreltje zout moet worden genomen, aangezien veel gezinnen van plan zijn om terug te keren naar het land van herkomst.

Ook menen de bestuurders dat er tal van kansen liggen door de veranderende bevolkingssamenstelling. Hierin zien zij actief burgerschap als een belangrijke voorwaarden voor de leefbaarheid van dorpen. Wanneer dit niet opgepakt wordt in kernen, is dat niet anders. De gemeente moet dan ook vooral niet de taak die door bewoners niet wordt opgepakt, toch op zich nemen. Daarbij wordt opgemerkt dat in voornamelijk kleinere kernen, de gemeente al snel geen rol meer heeft omdat bewoners het beter kunnen dan 'de gemeente'. Van die denk- en doe-kracht wordt ook gebruik gemaakt in beleidsvorming. Hierin wordt het mantra gebezigd dat de 43.000 inwoners meer weten dan de 300 mensen die zich in het stadhuis bewegen. Het maatschappelijk middenveld wordt dan ook nadrukkelijk uitgenodigd om mee te praten bij de kader stellende rol die de gemeenteraad vervult.

Peel en Maas ziet zichzelf als een eigenzinnige gemeente die heel anders opereert dan de rest van de regio. Op gemeenschappelijke regelingen zit zij niet echt te wachten. Met name de burgemeester en het coalitieraadslid, nemen een standpunt in dat de regio van belang is, maar het lokale aspect nog veel belangrijker. Het oppositieraadslid brengt hier meer nuance in aan, door te stellen dat het van belang is dat de regio elkaar niet gaat beconcurreren. Als er in een andere gemeente een bedrijf vestigt, kan dat ook positief voor Peel en Maas zijn. Tegelijkertijd geven alle vier de respondenten aan dat zij wel geleerd hebben van gebieden die nu te boek staan als krimpgebieden.

Ook in deze gemeente valt op dat het dualistische karakter waarin de Raad en het College opereren, als belangrijke succesfactor wordt beschouwd in de strijd tegen de gevolgen van demografische ontwikkelingen. De burgemeester zou dit zelfs nog een stapje verder willen doorvoeren, door de Raad alle informatie te geven en zelf de kaders te laten vormgeven. Nu gebeurt dat vaak nog aan de hand van een collegevoorstel. Hierin is echter wel het besef dat dit veel vraagt van de Raad. Desalniettemin zitten Raad en College volledig op een lijn wanneer het de zelfsturing of zelfsturende initiatieven vanuit de kernen betreft. Een overheid moet altijd garant staan voor haar wettelijke taken, maar moet ook durven loslaten is de mening van het oppositie raadslid.

#### 4.8 DE MARNE

Gemeente De Marne in Groningen is een gemeente waarvan de toekomst vaststaat. Binnen nu en enkele jaren houdt deze gemeente op te bestaan, om zo op te gaan in een grotere gemeente (RTV Noord, 2016). Hoe deze toekomstige gemeente er uit komt te zien is nog onzeker. Er zijn een aantal

varianten waar de verschillende gemeenten in het gebied nu de gesprekken over voeren. In dit onderzoek ligt de focus alleen op De Marne en de politieke werkelijkheid daar. De gemeenteraad van De Marne bestaat uit vijftien raadsleden, verdeeld over vijf partijen. De coalitie, bestaande uit CDA, GroenLinks en PvdA, bezit 10 zetels (De Marne B, z.d.)

Al in 2011 heeft de gemeente De Marne een programma voor Krimp en Leefbaarheid opgesteld dat tot 2020 doorloopt (De Marne, 2015). De Marne daalt van ongeveer elfduizend inwoners naar een kleine achtduizend inwoners. En met 2.500 inwoners minder, zijn ook minder voorzieningen nodig (De Marne A, z.d.). De Marne heeft als extra opgave dat het oppervlakte van de gemeente erg groot is. Zij ziet dit ook als haar kracht: ruimte en rust.

De Marne ligt in een aantrekkelijk gebied wat betreft het toerisme. De veerboot naar Schiermonnikoog vertrekt namelijk hier uit de haven van Lauwersoog (De Marne A, z.d.). Tezamen met het karakteristieke landschap en de cultuurhistorie meent De Marne hier een belangrijke troef in handen te hebben in het economisch aantrekkelijk maken van de gemeente. Deze troef staat echter onder druk door verschillende andere factoren, waaronder de demografische veranderingen. De aardbevingsproblematiek is een belangrijke factor in Groningen (Provincie Groningen, 2015). Net als in de gemeente Peel en Maas, staat de provincie Groningen een manier van werken voor waarbij de bewoners aan het stuur worden gezet. In de *Agenda Krimpbeleid* wordt ruimte vrij gemaakt voor proeftuinen. Daarnaast worden ook acties uitgevoerd, zoals het verbeteren van de verdeling van onderwijs over stad en platteland (Provincie Groningen, 2015). Dit wordt door de bestuurder onderstreept in het interview. Volgens de wethouder wordt aan de randen van Nederland, vol ingezet in burgerparticipatie. Hier ligt ook een parallel met de decentralisaties, zoals de gemeente deze de afgelopen jaren op zich af hebben zien komen. Ook hier wordt veel van bewoners gevraagd wat betreft zelfsturing. De kracht van deze gebieden zit hem ook in die zelfsturing volgens de wethouder.

#### *4.8.1 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN IN DOCUMENTEN*

In de paragraaf demografie gaat de gemeente De Marne in zijn programmabegroting niet in op alle specifieke gevolgen van demografische ontwikkelingen. Wel verwijst zij naar de verschillende beleidsdocumenten over dit onderwerp en specificeert zij de acties voor het komende jaar (De Marne, 2015). In de programmabegroting wordt een veelvoud aan acties besproken die passen binnen de kaders zoals de gemeenteraad deze heeft meegegeven. Vanuit vigerend beleid is een flink budget beschikbaar om de leefbaarheid in dorpen en kernen te behouden.

Waar in de programmabegroting aandacht wordt geschonken aan dit onderwerp, biedt het collegeprogramma hier minder ruimte voor. In het coalitieprogramma wordt verwezen naar het Woon- en Leefbaarheidsplan dat binnen de gemeente De Marne als vigerend beleid geldt (CDA-, PvdA-, GroenLinks De Marne, 2014). Dat hier in het coalitieprogramma niet uitgebreider bij stil wordt gestaan, is dan ook niet vreemd.

Opvallend in De Marne is dat alle partijen, op de VVD na, aandacht schenken aan demografische veranderingen. Het verschilt per partij wel hoeveel aandacht zij aan dit onderwerp schenken. Het blijft soms bij benoemen, bijvoorbeeld omtrent vereenzaming van ouderen, en een andere keer wordt meer concreet invulling gegeven, bijvoorbeeld omtrent woningbouw.

De verschillende raadsvergaderingen in 2015 laten dan ook een viertal onderwerpen zien die in potentie raakvlakken hebben met demografische veranderingen op een strategisch beleidsniveau: actualiseren pijler wonen in woon- en leefbaarheidsplan, integraalhuisvestingsplan, bibliotheekvoorziening 2016 en de onderwijshuisvestingsverordening hebben de agenda gepasseerd.

In onderstaande tabel zeven wordt schematisch weergegeven of het onderwerp demografische ontwikkeling terugkomt in de verschillende documenten.

Onderwerp in Programmabegroting	Ja
Onderwerp in Coalitieprogramma	Ja
Aantal partijen die aandacht hebben in het verkiezingsprogramma voor demografische ontwikkelingen	4 van 5
Aantal onderwerpen die gelieerd zijn aan demografische ontwikkelingen in 2015 op de raadsagenda	4

Tabel 7

#### 4.8.2 RESPONDENTEN OVER DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN IN DE MARNE

De wijze waarop het onderwerp bij de gemeente De Marne op de agenda is gekomen is, volgens de respondenten in De Marne, niet gekoppeld aan een directe gebeurtenis. Al langere tijd was er sprake van een projectgroep die nadacht over de mogelijk gevolgen en de wijze waarop de gemeente zou moeten anticiperen. Deze projectgroep is in het leven geroepen naar aanleiding van bevolkingsprognoses. Dit noopte tot nadenken over de toekomst van De Marne. Zes jaar geleden heeft het college een portefeuille gecreëerd waarin de demografische veranderingen belegd zijn. Hoewel dit gekoppeld kan worden aan het aantreden van een specifieke wethouder, is dat volgens de respondent uit het College niet het geval. Er was al langere tijd een groep aan het nadenken over de demografische ontwikkelingen. Binnen de Marne leeft de overtuiging dat krimp niet valt te bestrijden, wel valt te begeleiden. Hierbij moet er niet gebouwd worden om jonge gezinnen te trekken, dit levert alleen maar meer leegstand op. Wat wel nodig is, is besturen met visie en lef. Als bestuur moet vaak tegen intuïtief gehandeld worden. Hierin spelen de regio en de Provincie ook een belangrijke rol. Vanuit het College wordt aangegeven dat de Provincie hierin een positieve rol speelt. Dit wordt onderstreept door de respondent vanuit het ambtelijk apparaat. Deze onderstreept de rol die de regio nu speelt, maar dat De Marne hierin een voortrekkersrol heeft vervuld. Doordat De Marne al in een vroeg stadium erkende dat er sprake was van krimp, is zij een voorbeeld geworden voor de wijze waarop een gemeente met dit vraagstuk om kan gaan. Dit wordt ook door het Rijk erkend, waardoor extra middelen beschikbaar zijn gesteld. En dat is geen overbodige luxe volgens de respondenten. Immers kost het tegen intuïtief besturen geld. De zachte landing voor het sluiten van voorzieningen, betekent dat je ook moet kunnen investeren om die zachte landing mogelijk te maken. De kosten gaan in dit geval voor de baten uit. Tel daarbij op dat bij krimp, een kleiner bedrag beschikbaar komt vanuit het gemeentefonds. Het is daarom van belang dat de gehele organisatie tot in alle haarvaten doordrongen is van het anders omgaan met de rol van de overheid. Er is volgens de respondenten dan ook sprake geweest van een cultuuromslag binnen de organisatie. Ook de Raad heeft hier in de loop van de tijd een andere visie op gekregen. Hier is wel een bewustwordingsproces aan vooraf gegaan. De ambtelijke organisatie en het college hebben daarom bewust ingezet op het betrekken van raadsleden en bewoners bij de visievorming rondom krimp en vergrijzing. Met name het coalitieraadslid geeft aan dat de

demografische ontwikkelingen ook kansen biedt. Bewoners en raadsleden die de handen in een slaan om een zwembad te behouden, is zo'n voorbeeld van een positieve ontwikkelingen. De krappere financiële middelen, nopen tot creatieve oplossingen die anders niet gevonden zouden worden. Dit is ook de opvatting vanuit het College: inzetten op kwaliteit in plaats van kwantiteit.

Binnen de Gemeenteraad leven verschillende opvattingen over de demografische ontwikkelingen en de rol van de Raad. Waar de coalitie respondent tevreden is met de wijze waarop het College de Raad betreft, wordt dit door het oppositieraadslid toch anders ervaren. Het oppositieraadslid ervaart de politiek in De Marne, als een niet duale institutie waar weinig ruimte is voor debat. De Raad vergadert slechts eenmaal per maand, en daarin houden de coalitie partijen de rijen gesloten. Deze hebben volgens de respondent, op voorhand het onderwerp al besproken met het College. Opvallend is dat het coalitieraadslid hier een ander beeld van heeft. Deze meent dat er juist sprake is van collegiaal bestuur waar goed wordt samengewerkt. Aangezien dit verslag niet ingaat op waarheidsvinding op dit gebied, zal dit niet verder worden uitgediept. Echter schetst dit wel de verwachting dat het rondom verkiezingen op het scherpst van de snede gespeeld wordt binnen de gemeente. Dit is volgens de respondenten echter niet het geval.

Het beeld dat door het College en vanuit het ambtelijk apparaat is geschetst omtrent de rol van de regio, wordt door het coalitieraadslid erkend. Deze meent dat de Provincie een positieve rol speelt. Opvallend is dat het oppositieraadslid een volledig andere mening is toegedaan. Hij verwijst hierbij naar het gebrek aan daadkracht van de Provincie bij het verbeteren van de bereikbaarheid van De Marne. Dit heeft geleid tot een nog minder positief vestigingsklimaat. Het vestigingsklimaat is echter volgens het coalitieraadslid best goed. Met de verbetering van de bereikbaarheid, is de stad Groningen nu met een half uur bereikbaar. Hierdoor wordt De Marne weer een betere vestigingsplaats voor gezinnen.

De gemeentelijke herindeling die in de nabije toekomst plaats zal vinden, houdt de gemoederen bezig. Duidelijk is wel dat De Marne hier veel kansen in ziet. Echter is zij daarin afhankelijk van verschillende gemeenten die daarin ook afwegingen moeten maken. De Marne ziet hierin ook een kans om de grootste gemeente van Nederland te worden, althans in oppervlakte. Hierdoor kunnen zij in lobby trajecten richting het Rijk meer gewicht in de schaal leggen, zo is de mening van de respondenten.

#### 4.9 VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN TUSSEN DE CASES

In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe vanuit de Eerste- en Tweede kamer aangekeken wordt tegen het fenomeen van anticiperen en krimpregio's. Vervolgens is ingegaan op het dualisme, dat een andere manier van besturen teweeg heeft gebracht. De rol van het dualisme is door een aantal respondenten benoemd. Zij benoemde dit met name in verband met de rol die de gemeenteraad speelt in het besluitvormingsproces, maar meer hierover in het volgende hoofdstuk.

Opvallend is dat alle zestien de respondenten aangeven dat er geen discussie is over de feitelijkheden rond demografische ontwikkelingen. Alleen in De Marne wordt door het oppositieraadslid nog gemeend dat de krimp beter het hoofd geboden kan worden. De overige respondenten onderschrijven allemaal dezelfde lijn: de demografische ontwikkelingen moeten begeleid worden maar kunnen niet bestreden worden. Het bestrijden van deze ontwikkelingen wordt niet realistisch geacht. Alle respondenten beschrijven het proces van demografische

ontwikkelingen als een bewustwordingsproces. Niet een onderwerp dat van de een op de andere dag op de agenda stond. Nu staat het onderwerp echter bij alle vier de onderzochte gemeenten in de programmabegroting. In alle vier de gemeenten is een aparte paragraaf over demografie opgenomen.

Een groot verschil zit in de wijze waarop in Binnenmaas dit onderwerp vooral in de regio een plaats lijkt te krijgen. Het Pact van De Waard wordt veel als leidraad genoemd. Het Pact is een soort afspraken kader waarbinnen overheid en maatschappelijke organisaties de handen in een slaan. De overige drie gemeenten handelen vanuit een eigen visie. Deze zijn geformuleerd bij herindelingen (Peel en Maas) of na het aantreden een nieuwe bestuurder (Schouwen-Duiveland en De Marne). Dit kan ook verklaard worden door het feit dat Schouwen-Duiveland en De Marne een anticipeergebied op zichzelf zijn. Binnenmaas en Peel en Maas zijn daarentegen onderdeel van grotere anticipeergebieden, de Hoeksche Waard en Noord Limburg. Binnen Peel en Maas wordt echter niet gebruikt gemaakt van Actieplan Bevolkingsdaling dat vanuit het Rijk wordt gevoerd. Hier heeft de Provincie een eigen actieplan. Bovendien is in Peel en Maas de overtuiging dat zij veel zaken goed zelf kan oplossen zonder dat daar een formeel regionaal overleg voor nodig is. In Binnenmaas wordt wel aangesloten bij het Actieplan. Hierdoor hebben zij de andere gemeenten in de Hoeksche Waard nodig om met dit onderwerp aan de slag te gaan. Dit resulteert in andere discussies binnen de gemeenteraad. Waar de gemeenten Peel en Maas, De Marne en Schouwen-Duiveland een eigen visie hebben op de wijze waarop alle onderwerpen die betrekking hebben op demografische ontwikkelingen worden aangevlogen, heeft Binnenmaas dat niet. De eerste drie gemeenten zetten in op zelfsturing en zien een grote rol weggelegd voor de lokale bevolking. Bij de gemeente Binnenmaas ontbreekt deze overkoepelende visie nog. Daar wordt bij afzonderlijke gevallen een discussie gevoerd over de wenselijkheid en de wijze van participatie door bewoners. Terwijl bij de overige drie gemeenten door de respondenten wordt aangegeven dat de discussie zich op politieke nuances toespitst.

Het bovenstaande resulteert in het feit dat de demografische ontwikkelingen als fenomeen bij geen van de vier gemeenten een plek krijgen op de formele agenda. Het onderwerp wordt als onderlegger gebruikt bij verschillende aanpalende documenten zoals woonvisies en structuurvisies. In de gemeente Schouwen-Duiveland wordt echter om het jaar wel gesproken over de strategische visie. Hier zijn de demografische ontwikkelingen vanzelfsprekend een belangrijke pijler in de bespreking van het onderwerp. De gemeente Binnenmaas wijkt af van de andere drie gemeenten. Hier wordt dit onderwerp in het informele circuit veel besproken. Deze informele agenda krijgt zijn vorm in een regionaal overleg. Uiteindelijk moet de gemeenteraad de uitkomsten uit de regio nog wel accorderen. Dit levert volgens de geïnterviewde raadsleden dan geen discussie meer op.

Nu duidelijk is hoe demografische ontwikkelingen zich manifesteren en op welke wijze hier in de verschillende gemeenten mee om wordt gegaan, is het tijd om dit te bezien met behulp van de theoretische bril die in hoofdstuk twee is gevormd.

## 5 DEMOGRAFIE BEZIEN DOOR DE THEORETISCHE BRIL

In het vorige hoofdstuk is per casus uiteengezet welke bevindingen er gedaan zijn. In dit hoofdstuk wordt de theoretische bril opgezet en wordt door deze bril naar de bevindingen gekeken. Aan de hand hiervan kunnen in het volgende hoofdstuk conclusies worden getrokken omtrent de agendavorming in de lokale context.

### 5.1 POLITIEK-BESTUURLIJKE AGENDA

In hoofdstuk twee is uiteengezet dat de politiek-bestuurlijke agenda uiteenvalt in twee soorten agenda's: De formele en de informele agenda. De formele agenda is omschreven als de agenda zoals die tijdens de raadsvergaderingen wordt gevolgd. Vanuit de documentanalyse kan gesteld worden dat onderwerpen met betrekking tot demografische veranderingen, niet vaak op de raadsagenda staan. Het aantal keer dat zo'n onderwerp op de agenda staat, komt in geen van de gemeente boven de vijf keer uit. Daarbij moet ook opgemerkt worden dat dan niet de demografische ontwikkelingen als een opzichzelfstaand onderwerp op de agenda staat. Het zijn onderwerpen die raakvlak hebben met dit onderwerp. Bijvoorbeeld de veranderende vraag aan onderwijshuisvesting of een toekomstverkenning rondom sportzalen. De Raad spreekt zich dus over deelonderwerpen uit. Wanneer gekeken wordt naar de verschillende raadsagenda's kan gesteld worden dat de demografische ontwikkelingen dus niet terugkomen op de formele raadsagenda. Aan de andere kant hebben alle vier de gemeenten nu een aparte paragraaf opgenomen in hun programmabegroting die aandacht schenkt aan demografische verschuivingen in die gemeenten. Hierin wordt de verbinding gelegd met verschillende vigerende beleidsstukken.

Wanneer gekeken wordt naar de informele agenda, blijkt dat in alle vier de gemeenten weldegelijk gesproken wordt over de demografische veranderingen. Hier zit echter verschil tussen de vier gemeenten. Alle respondenten geven aan dat bij grote beleidsonderwerpen, zoals woonvisies en structuurvisies, de demografische ontwikkelingen een belangrijk aspect zijn in de discussie. Binnen deze discussies vormen de ontwikkelingen zelf geen onderwerp van discussie. Volgens de respondenten is er voornamelijk discussie over de wijze waarop een overheid acteert. Hoe wil een gemeente omgaan met voorzieningen die onder druk staan? Wil het de sporthal sluiten? Of overdragen aan bewoners die hem draaiend houden? In hoofdstuk vier is al gesteld dat er een verschil zit in de wijze waarop gemeenten hier mee om gaan. De gemeenten Schouwen-Duiveland, De Marne en Peel en Maas hebben een duidelijke visie op de wijze waarop zij zich verhouden tot hun bewoners. Hierdoor hebben zowel oppositie als coalitie raadsleden geen discussie over de wijze waarop zij omgaan met demografische ontwikkelingen. Wel wordt er gediscussieerd over de wijze waarop de demografische ontwikkelingen begeleid kunnen worden. Het laten gebruiken van de bestaande woningvoorraad als tweede woning, is zo'n onderwerp. Of op welke wijze de gemeente met onbebouwde gronden om kan gaan. De gemeente Binnenmaas valt hier in op. Zij bespreken dit onderwerp uitgebreider op de informele agenda. Dit gebeurt in regionale overleggen.

De gemeente Schouwen-Duiveland, discussieert op de bovengenoemde wijze en is op zoek naar nieuwe manieren om de gevolgen van demografische veranderingen in goede banen te leiden. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld in een unanieme motie, waardoor de demografische veranderingen een deel zijn gaan uitmaken van de kadernota. Zo komt dit onderwerp toch nog enigszins terug op de formele politieke agenda. Bovendien spreekt de gemeente Schouwen-Duiveland tweemaal per collegeperiode over het onderwerp. Tijdens de bespreking van het visiedocument *Tij van de*

*Toekomst* zijn de demografische ontwikkelingen een belangrijk uitgangspunt. Hier speelt *feedback* zoals Kingdon dat heeft geformuleerd een belangrijke rol. In hoofdstuk twee is al gemeld dat monitoringssystemen een belangrijk instrument zijn om te bepalen of beleid succesvol is.

Opvallend is dat in de gemeente Binnenmaas, meer strijd is over hoe de gemeente met demografische ontwikkelingen om zou moeten gaan (zie paragraaf 5.4). Maar daar staat tegenover dat deze gemeente volgens de respondenten al geruime tijd actief is op het dossier van demografische ontwikkelingen. Hierin refereren zij naar het Pact van de Waard. Een regionaal document waar lokaal beleid aan wordt 'opgehangen'. De raadsleden in Binnenmaas geven dan ook aan dat dit onderwerp wel in regionaal verband wordt besproken. Dit zijn echter geen vergaderingen die toegankelijk zijn voor publiek. Hier is dan ook sprake van, dat het onderwerp op de informele agenda staat. De raadsleden geven aan dat dit tot gevolg heeft dat het onderwerp in de reguliere raadsvergadering maar weinig wordt besproken. Het staat op de agenda, maar door de discussies die in de beleidsvormende fase al worden gevoerd vindt in de raadsvergadering weinig discussie meer plaats. Eerder lijkt hier spraken te zijn van *besluiteloze besluiten* zoals Bachrach en Baratz deze beschrijven. In hoofdstuk twee is uiteengezet dat zij hiermee bedoelen dat besluiten worden genomen over een onderwerp, door voor aanverwante onderwerpen een besluit te nemen. Door besluiten te nemen over woningbouw, onderwijshuisvesting en detailhandel wordt impliciet ook een besluit genomen over hoe om te gaan met demografische ontwikkelingen.

De wijze waarop de demografische ontwikkelingen hun plaats vinden op de dagelijkse formele agenda verschilt dus niet in de vier gemeenten. Bij onderwerpen die raakvlakken hebben met demografische ontwikkelingen geven de respondenten aan altijd die ontwikkelingen mee te nemen in de overwegingen. Ook staat het onderwerp bij alle vier de gemeenten in de begroting. Het verschil in de wijze waarop dit onderwerp wordt besproken zit met name in de wijze waarop het op de informele agenda staat. Bij de gemeente Binnenmaas vinden gesprekken over de toekomstige ontwikkelingen van de bevolkingssamenstelling plaats in regionale overleggen. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid veranderen wanneer de Hoeksche Waard zal gaan fuseren naar een gemeente. Dan is namelijk de gehele Hoeksche Waard een gemeente en een anticiperregio. De situatie is dan hetzelfde als in De Marne en Schouwen-Duiveland.

In paragraaf 1.3 is ingegaan op het rapport van de rekenkamer Zeeland. Deze stelde dat er twee visies mogelijk zijn op de demografische ontwikkeling: als *beleidsthema* of als *exogene factor*. Wanneer gemeenten krimp als exogene factor zien, gaan zij er van uit dat het invloed heeft op verschillende onderwerpen. Dit is in alle vier de gemeenten het geval. Alle respondenten geven aan dat krimp een veelkoppig monster is dat invloed heeft op bijna alle beleidsthema's binnen een gemeente. Slechts enkele zien het ook als apart beleidsthema. In de gemeente Schouwen-Duiveland en De Marne wordt dit onderwerp als beleidsthema gezien. Dit valt af te leiden uit het feit dat zij aparte visiedocumenten hebben opgesteld naar aanleiding van de demografische ontwikkelingen. De Marne heeft zelfs een beleidskader krimp ontwikkeld. Schouwen-Duiveland heeft de toekomstvisie gebaseerd op de demografische ontwikkelingen en de kansen en uitdagingen die daarbij horen. Anders is dit bij de gemeenten Binnenmaas en Peel en Maas. Zij zien de demografische verandering als exogene factor. In Peel en Maas wordt meer uitgegaan van de wijze waarop een gemeente zich verhoudt tot haar inwoners wanneer een gemeente niet meer alles kan of wil doen wat zij vroeger deed. Hoewel dit ingegeven is vanuit de demografische veranderingen die de gemeente op zich af zag komen is het nu meer een factor waar rekening mee



wordt gehouden. Zij betreft de ontwikkelingen bij alle beleidsvelden, maar heeft niet visie op basis van krimp of vergrijzing. In de gemeente Binnenmaas komt dit nog duidelijker naar voren. Zij hebben het *Pact van de Waard* waarin alle betrokkenen aangeven mee te willen denken en doen in de wijze waarop de gevolgen van de demografische veranderingen het hoofd kan worden geboden. Echter maakt zij geen apart anticipeer- of krimpbeleid. Zij betreft het bij alle aanpalende onderwerpen. Hierdoor worden, zoals eerder gesteld, besluiten genomen rond de demografische ontwikkelingen door in verschillende visies hier rekening mee te houden. Maar er worden geen expliciete besluiten genomen over de demografische ontwikkelingen en wat dat betekent voor de gemeente over dertig jaar zoals dat in Schouwen-Duiveland wel gebeurt.

## 5.2 FOCUSING EVENT

Hoe ervaren de verschillende respondenten het proces van demografische verandering? Herkennen zij een specifiek moment als keerpunt in dit dossier, of moet dit moment zich nog aandienen? In hoofdstuk twee is het belang van focusing events geschetst. Deze helpen om de verschillende stromen rond een onderwerp bij elkaar te brengen. Door deze uitleg te gebruiken bij het bekijken van de verschillende documenten, is duidelijk dat Schouwen-Duiveland in ieder geval een onderwerp op de agenda had staan dat als focusing event kan worden gezien: het niet in standhouden van een basisschool. Het niet in standhouden van een basisschool gebeurt bijvoorbeeld omdat teruglopende leerlingaantallen er voor zorgen dat scholen onder de opheffingsnorm komen. Bij deze basisschool is dat ook het geval en wordt getracht door met een fusie de kwaliteit van onderwijs te waarborgen (Schouwen-Duiveland, 2014). Teruglopende leerlingaantallen kunnen het gevolg zijn van vergrijzing en/of bevolkingskrimp. Opvallend is dat dit niet zo door de raadsleden aldaar werd herkend. Zij legden in het interview niet zo'n verband tussen de sluiting van de school en de verandering van de agendasetting van het onderwerp demografische veranderingen. Zij legde eerder het verband met de benoeming van 'anticipeerregio' door het Rijk. Dit sluit ook aan bij hoe in Peel en Maas dit onderwerp wordt beleefd. Zij onderschrijven dat keuzes gemaakt moeten worden en er soms vervelende besluiten bij horen. Maar zij geven daarbij tegelijkertijd aan dat het geen verrassing is dat zij met deze onderwerpen van doen hebben. Het anticiperen is al een tijd aan de gang, anders zou dit niet getuigen van professioneel bestuur. Daarnaast wordt in veel gesprekken de herindeling tot het huidige Peel en Maas genoemd als een belangrijk moment. Hier is de fundering voor de huidige visie op wat een overheid zou moeten zijn uit voort gekomen. Dit betekent volgens Peel en Maas dat er veel zelfsturing vanuit bewoners plaats moet vinden. Een kenmerkende uitspraak hierbij is "de inwoner wil voetballen, niet de gemeente".

In de gemeente Binnenmaas wordt juist aangegeven dat bij het vaststellen van bijvoorbeeld structuurvisies, woonvisies en dergelijke er weer meer aandacht komt voor het onderwerp van demografische veranderingen. Dit geldt ook voor het sluiten of openhouden van voorzieningen zoals sporthallen en scholen. Het raadslid uit de oppositie geeft daarbij aan dat alhoewel dit voor meer aandacht zorgt voor een onderwerp, demografische veranderingen anders vervlochten is met tal van beleidsterreinen. Het komt dus altijd terug bij afwegingen die je als Raad moet maken. Het is echter geen onderwerp waarover een brede discussie wordt gevoerd. Hier leeft het onderwerp dus constant als onderlegger voor beleidsvorming. Maar het is niet een vertrekpunt voor beleidsvorming. De woonvisie wordt niet opnieuw opgesteld vanwege de demografische veranderingen. De woonvisie wordt opnieuw opgesteld en daarin wordt de werkelijkheid van

demografische veranderingen meegenomen als factor. Dit wordt onderstreept door het College en door het ambtelijke apparaat. Hier wordt ook aangegeven dat de bewustwording rondom de demografische ontwikkelingen in eerste instantie zijn ingegeven vanuit het vraagstuk rondom woningbouw. Hier is sinds 2008 een verschuiving geweest in de wijze waarop vraag en aanbod elkaar vindt. Het College gaf hierbij het voorbeeld dat potentiële huizenkopers, niet meer in de rij staan bij de ontwikkelaar. Maar dat de ontwikkelaars nu in de rij staan voor potentiële huizenkopers en graag aan hun wensen willen voldoen. Kwaliteit gaat nu voor kwantiteit, anders worden woningen niet afgenomen. De crisis van 2008 heeft een louterende werking gehad. Door deze verandering, zijn ook de demografische veranderingen scherper op het netvlies gekomen. Nu is de gemeente Binnenmaas druk aan de slag met het vertalen van die veranderingen in potentiële uitdagingen op de verschillende beleidsterreinen. Hier is dus geen sprake van een plotselinge gebeurtenis, die dit onderwerp op de agenda heeft geplaatst. Er is sprake van een bewustwordingsproces, waardoor bij alle onderwerpen nagedacht wordt over de gevolgen van demografische veranderingen.

Behalve de veranderingen, die direct invloed hebben op de leefbaarheid of de perceptie van leefbaarheid, zijn er ook veranderingen die invloed hebben op het bestuurlijke proces in gemeenten. Een van die veranderingen is het aanwijzen van gebied als anticipeergebied. Zowel op Schouwen-Duiveland als in Peel en Maas geven de raadsleden aan, dat dit een belangrijk moment is geweest voor de wijze waarop de lokale politiek is gaan kijken naar de demografische veranderingen. In Peel en Maas wordt de opmerking gemaakt dat de financiering vanuit het Rijk richting de gemeente gebaseerd is op groei. Maar de keuzes die gemaakt moeten worden voor gemeenten die op krimp of vergrijzing anticiperen, kosten ook geld. Dit wordt onderstreept door de gemeente Schouwen-Duiveland, waar bouwtitels worden geschrapt als zij over 10 jaar nog niet bebouwd zijn en waar mensen een reguliere woning als tweede woning kunnen betrekken. Het benoemen van gemeenten als anticipeergemeente, heeft invloed op de wijze waarop het lokale politieke bestuur aankijkt tegen deze uitdagingen, is de overtuiging in deze gemeente. Echter wordt in veel gevallen dit onderwerp toch niet in zijn integraliteit beschouwd. De raadsleden waarschuwen hierbij dat het benoemen van een gemeente tot anticipeergemeente, zorgt voor een angst van teruglopende inkomsten uit het gemeentefonds. Verschillende respondenten geven aan dit hier ook het ontkennen van krimp vandaan komt bij andere gemeenten. De angst om met minder middelen een gemeente te moeten besturen, leidt vaak tot een reflex waarin besloten wordt om extra te gaan bouwen. Meer woningen, meer voorzieningen. Maar dat kan ook betekenen, dat een gemeente besluit om 'voor de leegstand' te bouwen. De raadsleden vanuit Schouwen-Duiveland geven aan dat dit in het verleden ook een reflex was binnen hun gemeente. Maar een nieuwe generatie bestuurders, zorgt ook dat hier anders mee wordt omgegaan.

Dat niet altijd sprake is van een focusing event, blijkt uit de wijze waarop De Marne is omgegaan met de vorming van beleid. Hier constateerde het ambtelijk apparaat en het College dat zij moesten gaan acteren om de leefbaarheid in de gemeente te waarborgen. Hierbij was al sprake dat voorzieningen onder druk stonden maar niet op een manier dat een gebeurtenis de boel in gang heeft gezet. Hier heeft de gemeente dus niet gewacht tot het benoemd werd door het Rijk, maar is het gaan acteren naar een probleem dat zij op zich af zagen komen op basis van bevolkingsprognoses. Hier is de ambtelijke organisatie zelf aan de slag gegaan, en heeft het College betrokken waarna het gehele politiek-bestuurlijke speelveld in beweging is gekomen om de

uitdagingen het hoofd te gaan bieden. Volgens de respondenten uit De Marne is het Rijk vervolgens De Marne als een interessante pilot gaan zien.

In alle vier de gemeenten vinden gebeurtenissen plaats die als focusing event gezien kunnen worden. Volgens de respondenten zorgt bijvoorbeeld het sluiten van voorzieningen er niet voor dat de demografische veranderingen op een andere wijze besproken worden. Het is een onderwerp dat altijd in de achterhoofden meespeelt bij de respondenten. Toch zit er verschil in de wijze waarop focusing events invloed hebben op de wijze waarop de verschillende gemeenten omgaan met een onderwerp. In de gemeente De Marne en Binnenmaas blijkt dat het aankondigen van het sluiten van een voorziening, zorgt voor een beweging binnen de lokale bevolking. In De Marne kon uiteindelijk het lokale zwembad toch open blijven volgens het coalitieraadslid. Dit kwam omdat gemeente en bewoners samen gingen werken om dat voor elkaar te krijgen, nadat bewoners zich geroerd hadden. In de gemeente Binnenmaas blijkt uit de reactie van de vier respondenten een beweging gaande om bewoners een rol te geven in de exploitatie van een sporthal. Ook hier zijn bewoners in actie gekomen nadat de gemeente voornemens was een sporthal te sluiten. Dit kan, zoals in hoofdstuk 2 is omschreven, komen doordat focusing events minder belangrijk zijn als de zichtbaarheid van een probleem groter is. Als al veel voorzieningen zijn verdwenen in een dorp wordt een nieuwe sluiting niet als focus event ervaren. Een zwembad is vaak een unieke voorziening in een kleine gemeente. Het sluiten van een zwembad valt dan dus op. Terwijl het sluiten van nóg een dorps huis geen schok teweeg brengt in de lokale samenleving. Tegelijkertijd is in Peel en Maas en op Schouwen-Duiveland de overkoepelende visie leidend in de manier waarop omgegaan wordt met de gevolgen van demografische ontwikkelingen. Zij hoeven niet nogmaals de discussie te voeren over welke rol bewoners hebben. Dit is politiek gezien al uitgekristalliseerd en wordt breed gedragen. De benoeming van een gebied tot anticipeer of krimpregio lijkt echter het grootste focusing event te zijn. Bij drie van de vier gemeente heeft dit er volgens de respondenten toe geleid dat de bestuurders binnen gemeenten zich bewust zijn geworden van de demografische ontwikkelingen. Alleen in De Marne is dat niet het geval geweest, hier was al sprake van een brede bewustwording voordat zij door het rijk een predicaat toegewezen kreeg.

Samenvattend in een tabel ziet het bovenstaande er als volgt uit:

	Binnenmaas	Peel en Maas	De Marne	Schouwen-Duiveland
Sluiten van voorzieningen?	Ja	Ja	Ja	Ja
Invloed op bespreking in de Raad	Ja	Nee	Ja	Nee
Benoemen anticipeer/krimpgebied	Ja	Ja	Ja	Ja
Invloed op agendasetting?	Ja	Ja	Nee	Ja

Tabel 8

### 5.3 BELEIDSPIONIER

Wie vervult de rol van voortrekker in de beleidsvorming rondom demografische veranderingen? Is die persoon überhaupt aanwezig in de dossier? En welke formele rol heeft die dan in de totstandkoming van antwoorden op de vraagstukken die demografische veranderingen met zich meebrengen? In hoofdstuk twee is uitgebreid ingegaan op wat een beleidspionier is. Hier is gesteld

dat deze zich niet binnen de politiek of de ambtelijke organisatie hoeft op te houden, maar dat deze ook van buitenaf kan komen.

Binnen de case zoals die in Schouwen-Duiveland is onderzocht, is opvallend dat de gemeenteraad zichzelf de rol van beleidspionier toedicht. Dankzij de kaders die zij stellen komt het College in beweging om invulling te geven aan de kaders die gesteld zijn door de Raad. Terwijl het College zich ook een leidende rol toeschrijft. De gemeentesecretaris heeft hierbij aan dat 'de tandem burgemeester-gemeentesecretaris' een belangrijk aspect is in de wijze waarop Schouwen-Duiveland om gaat met de demografische veranderingen. Hierbij geeft de gemeentesecretaris aan dat de burgemeester een belangrijke rol heeft in het bewaken van de kwaliteit van de discussie. De Burgemeester weet te voorkomen dat discussies gaan over zaken die jaren geleden een issue waren. Bijvoorbeeld het bouwen van huizen om nieuwe mensen te trekken.

Peel en Maas laat een heel andere kleur zien in dit dossier. Hierin geven de raadsleden aan dat zij blij zijn met de wijze waarop het ambtelijk apparaat omgaat met dit onderwerp en dat zij het gevoel hebben dat die ook de juiste richting op handelt. Hierdoor zit de Raad ook aan het stuur, zo is de beleving van de raadsleden. Het dagelijks bestuur laat hierin weten dat de rol van de griffier hierin een belangrijke is. Deze moet als oliemannetje zich goed weten te bewegen tussen Raad, College en ambtenarij om een goed werkende organisatie te houden. Door een vakkundige griffier, wordt de Raad ook vroegtijdig betrokken bij ingewikkelde processen. Daarbij geeft de burgemeester aan dat in het dualisme, het College bij wijze van spreken eigenlijk geen voorstellen hoeft aan te leveren. De Raad krijgt de informatie, en vormt hieruit haar eigen kaders. Peel en Maas is volgens alle betrokkenen een gemeente waarin dit mogelijk is.

Waar Schouwen-Duiveland en Peel en Maas een essentiële rol weggelegd zien voor de gemeenteraad en de individuele gemeente, is de gemeente Binnenmaas meer op de regio georiënteerd. Binnen de regio Hoeksche Waard is het Pact van de waard een belangrijke kapstok voor beleidsvorming. Hierin speelt het SOHW een belangrijke rol. Dit samenwerkingsorgaan, is vooral actief op het gebied van visievorming. Hierin worden ook maatschappelijke partners betrokken. Op deze wijze wordt de regio een belangrijke speler om het hoofd te bieden aan de demografische veranderingen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat binnen de Hoeksche Waard een discussie speelt over herindelingen. Wanneer de gemeenten in de Hoeksche Waard zouden besluiten om tot een herindeling over te gaan, ontstaat een gemeente die qua oppervlakte en inwoneraantal te vergelijken is met Schouwen-Duiveland en Goeree Overflakkee. Hierbij wordt door de gemeente secretaris opgemerkt, dat binnen de Hoeksche Waard ook een kracht schuilt door de gedeelde visie op het eiland en de specifieke invulling die hier per gemeente aan wordt gegeven.

De belangrijke rol van de regio wordt ook door De Marne onderstreept. Als gemeente kan je inzetten op de mogelijkheden die iedere kern bezit. Maar wanneer je als regionale gemeente elkaar vliegen gaat afvangen, doe je elkaar meer schade dan goeds. Ook hier is sprake van een stuurgroep die op regionaal niveau gesprekken voert om op een lijn te komen. Daarnaast zijn gesprekken gaande om verdere opschaling mogelijk te maken. Heel Noord Groningen lijkt dezelfde problemen te hebben, maar toch liggen in de verschillende gemeenten verschillende accenten. Dit is bijvoorbeeld omdat de ene gemeente wel een stedelijke grotere kern heeft en de andere weer niet. Hierdoor lopen de gesprekken niet altijd even gemakkelijk, maar wordt wel het belang van een

bepaalde schaalgrote onderstreept. Dat de regio nu een rol heeft, staat in contrast met het verleden. Hier heeft De Marne een voortrekkende rol vervuld binnen de regio. De Marne heeft eerder dan de omliggende gemeenten de krimp geaccepteerd en is zich gaan richten op begeleiden in plaats van bestrijden. Binnen De Marne, is de tanden College en Ambtelijk apparaat de voortrekker rondom de demografische veranderingen. Echter onderstrepen zij wel het belang van de regio. Dermate dat alle respondenten uit De Marne graag een opschaling van de gemeente zien, door te herindelen met andere gemeenten.

Opvallend is dat de huidige burgemeester van Schouwen-Duiveland, hiervoor burgemeester was in een van de gemeenten waaruit het huidige Peel en Maas is voort gekomen. In beide gemeenten hechten de respondenten belang aan de zelfsturing vanuit bewoners. De term overheidsparticipatie wordt daarbij ook gebruikt. Ondanks dat deze gemeenten verschillende achtergronden hebben, wordt in allebei de plaatsen de inwoner veel verantwoordelijkheid gegeven in de leefbaarheid van hun eigen kernen. Bovendien zijn beide gemeenten sterk dual ingericht en heerst een grote mate van collegialiteit tussen raadsleden en College. Hoewel dit niet direct een invulling geeft aan de term beleidspionier zoals die is geoperationaliseerd, hangt dit wel samen met visievorming rondom complexe onderwerpen. Raadsleden geven aan dat zij onderling contact hebben over ingewikkelde onderwerpen en op deze wijze waarop gezamenlijk tot gedragen besluiten gekomen kan worden. Op Schouwen-Duiveland bespreken de raadsleden op voorhand hun moties en voorstellen met de ambtelijke organisatie en het College zodat alle drie de onderdelen van het politiek-bestuurlijke speelveld achter een voorstel staan en het kunnen uitvoeren.

De beleidspionier bevindt zich in de verschillende gemeenten dus op een verschillende plaats in de organisatie. In Peel en Maas wordt de rol van beleidspionier in de schoenen van de Gemeenteraad geschoven. Echter blijkt uit de interviews hier, dat binnen het ambtelijk apparaat veel kennis zit over burgerparticipatie. Ook in Schouwen-Duiveland lijkt niet een duidelijke beleidspionier te zijn. De Raad ziet zichzelf als pionier middels de kaderstelling. Het ambtelijk apparaat en het College geven aan dat zij met voorstellen komen die de Raad accordeert. Gezien de wijze waarop het document *Tij van de Toekomst* tot stand is gekomen, en het feit dat het College voorstellen doet aan de Raad lijkt toch het College samen met het ambtelijke apparaat hier de rol van beleidspionier te vervullen. In De Marne en in Binnenmaas is dit beeld eenduidiger. In De Marne is bij de aanstelling van een wethouder in 2010 meer systematische aandacht voor het onderwerp gekomen. In Binnenmaas geven de respondenten aan dat dit onderwerp vooral in de regio wordt besproken.

Wanneer deze paragraaf samengevat wordt in tabel negen, ziet dat er als volgt uit:

	Binnenmaas	Peel en Maas	De Marne	Schouwen-Duiveland
<b>Beleids pionier aanwezig?</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Eenduidig beeld wie dit is?</b>	Ja	Nee	Ja	Nee
<b>Volgens Raad</b>	Regio	Raad	Wethouder	Raad
<b>Volgens College</b>	Regio	Gezamenlijk	College/Ambtenarij	College/Ambtenarij
<b>Volgens Ambtenarij</b>	Regio	Gezamenlijk	Wethouder	College/Ambtenarij

Tabel 9

## 5.4 POLITIEKE STRIJD

In alle vier de gemeenten is in bepaalde mate aandacht geweest voor dit onderwerp tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Hoewel het, gezien de verkiezingsprogramma's, een ingewikkeld vraagstuk lijkt voor lokale politici. De partijen die aandacht besteden aan een (deel)onderwerp met betrekking tot demografische veranderingen, hebben geen antwoord op de vraagstukken die het oplevert. Op papier blijft het vaak bij de constatering dat ingegrepen moet worden in het voorzieningen en/of woningaanbod. Slechts een partij in de vier onderzochte gemeenten heeft aandacht voor een deelaspect omtrent vereenzaming en vergrijzing. Slechts een andere partij omarmt krimp en ziet hier kansen om de bestaande woningvoorraad te herschikken. Wanneer naar de verkiezingsprogramma's wordt gekeken mist een integrale benadering van het onderwerp. Dit vindt ook zijn weerslag in de collegeprogramma's. Hierin is ook een verschil te zien per gemeente. In de gemeente Binnenmaas komt het onderwerp van demografische ontwikkelingen terug in het collegeprogramma. Het College geeft vooral aan welke handvatten zij ziet in dit dossier voor de toekomst. In de gemeenten Peel en Maas en De Marne komt het onderwerp maar summier aanbod en wordt vooral verwezen naar vigerend beleid. Daar waar het College van Schouwen-Duiveland helemaal niet op dit onderwerp ingaat. Hier is ook pas sinds de programmabegroting voor 2016 een aparte paragraaf omtrent demografische veranderingen opgenomen. Binnen de coalitievormingen lijkt op basis van de collegeprogramma's geen sprake van visievorming rondom dit onderwerp of fundamentele discussies. Vanuit de verschillende verkiezingsprogramma's kan niet gesteld worden dat een politieke strijd gaande is over dit onderwerp of aanpalende onderwerpen. Toch wordt duidelijk dat in gemeente Peel en Maas een onderwerp op de agenda heeft gestaan in 2015 dat terug te herleiden is naar een verkiezingsprogramma van een partij binnen die gemeente. Die partij, Lokaal Peel en Maas, neemt ook deel aan de coalitie aldaar. Opvallend is dat tijdens het interview hier niet verder aan gerefereerd is, maar juist de consensus over het belang van dit onderwerp werd benadrukt.

Dit wordt ook onderstreept in de andere gesprekken die gevoerd zijn in Peel en Maas. Hierin wordt het duale karakter van de Raad en het College alom geprezen. In deze gemeente leeft een brede consensus over de structuurvisie en heerst dus geen heftige strijd rondom onderwerpen als leefbaarheid of demografische veranderingen. Daar staat wel tegenover dat de lokale partij die nieuw in het College is gekomen, aangeeft dat sinds deze periode wel meer realisme wordt beoogd met nieuw beleid. Tegelijkertijd geeft het raadslid van de oppositie, tevens oud wethouder, aan dat hij het meestal in grote lijnen eens is met de voorstellen die uit het College komen omtrent dit onderwerp. Hierbij wordt dan ook gerefereerd naar wat in paragraaf 5.1 is besproken: in Peel en Maas is een breed gedragen visie op de rol van de overheid. Dit vormt een kader waar de Raad haar afwegingen in maakt.

Een zelfde beeld is te zien in de case van De Marne. Hierin worden bewoners een belangrijke rol toegedicht in de leefbaarheid maar ook in de zorg voor en met elkaar. Hier speelt ook de brede consensus een rol in de slagvaardigheid van het bestuur. In de verkiezingsprogramma's zijn geen grote tegenstellingen terug te vinden anders dan politieke nuances. Het College heeft bij de vorming van het 'krimpleid' dan ook geïnvesteerd in het betrekken van bewoners en de gemeenteraad. Daarbij wordt ook opgemerkt dat het niet moeilijk was om de raadsleden mee te krijgen in het meedenken in oplossingen. Raadsleden wonen in de gemeente waarin zij raadslid zijn en zien daarom iedere dag de gevolgen van het eigen beleid. Hierbij moet opgemerkt worden dat onder de raadsleden een ander beeld leeft. Met name het oppositieraadslid is kritisch op de rol van het huidige College en de huidige Gemeenteraad. Echter geeft deze ook aan dat er van politieke

strijd geen sprake is. Niet in de Gemeenteraad, maar ook niet tijdens de afgelopen verkiezingscampagne.

Bestuurlijke rust wordt op dit moment als een meerwaarde gezien door de respondenten. In de onderzochte gemeenten is er bij de afgelopen verkiezingen in 2014, geen sprake geweest van een politieke 'landverschuiving'. Dit geldt ook voor de verschillende visies die op demografische ontwikkelingen gelden. Bij alle respondenten in de verschillende gemeenten heerst eenzelfde idee dat alle betrokkenen doordrongen zijn van het belang van anticiperen en handelen naar de nieuwe of toekomstige demografische werkelijkheid. Daar is dan ook geen politieke strijd over te voeren. Wel ontstaat discussie wanneer het gaat over de invulling van de wijze waarop geanticipeerd moet worden. De ene partij legt meer nadruk op woningbouw, de ander op leefbaarheid door voorzieningen. Ook de rol die de overheid hierbij speelt is onderwerp van discussie. Is er sprake van burger- of overheidsparticipatie? De mate waarin de verschillende gemeenten hier een beeld bij hebben, is volgens het College in Binnenmaas onder andere afhankelijk van de fase waarin de demografische veranderingen zich bevinden. Binnenmaas loopt op de andere drie cases hierin achter volgens de respondenten. Binnenmaas heeft maar in een beperkte mate last van een krimpende bevolking, maar veel meer te maken met een vergrijzende bevolking. Daarnaast is volgens de verschillende respondenten de geografische ligging van Binnenmaas gunstig. Zo is de verwachting dat woningtekorten in de steden er voor zullen zorgen dat er toch vraag blijft naar wonen in een groene en rustige omgeving. Hierdoor is de discussie over de rol van de overheid hier nog niet gevoerd, in een mate zoals dat in De Marne en Peel en Maas al wel is gebeurd.

Rond de mate van politieke strijd zit dus geen verschil tussen de onderzochte gemeenten. In geen van de gevallen is er sprake van een andere agendasetting doordat een politieke strijd heeft plaatsgevonden rond dit onderwerp. Ook veranderingen in Colleges hebben daar de afgelopen periodes geen verandering in gebracht. Dit kan verklaard worden doordat politieke strijd logischer is wanneer er sprake is van inertie rond een onderwerp. Dit lijkt echter in geen van de cases het geval.

In dit hoofdstuk is met behulp van de theoretische bril gekeken naar de verschillende cases. In het volgende hoofdstuk worden conclusies getrokken aan de hand van de voorgaande informatie.

## 6 CONCLUSIES

In de voorgaande vijf hoofdstukken is een beeld geschetst van de vorming van de politiek-bestuurlijke agenda in de lokale setting omtrent demografische veranderingen. Hierbij is ingegaan op de vier verschillende onderzochte cases en zijn deze gezien door de theoretische bril die in hoofdstuk twee is gevormd. In dit hoofdstuk worden vanuit de voorgaande vijf hoofdstukken conclusies getrokken.

Dit onderzoek richt zich op het beantwoorden van de vraag: *In hoeverre en op welke wijze krijgen demografische ontwikkelingen aandacht op de politiek-bestuurlijke agenda van de gemeenten Binnenmaas, Peel en Maas, De Marne en Schouwen-Duiveland, en waarmee hangen deze verschillen in aandacht samen?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn verschillende deelvragen geformuleerd. Hieronder wordt kort ingegaan op de beantwoording van die deelvragen.

### 6.1 OORZAKEN EN GEVOLGEN VAN DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN

Demografische veranderingen spelen voor veel gemeenten een belangrijke rol. Door de vergrijzende bevolking en wegtrekkende jongeren, hebben gemeenten verschillende uitdagingen. Immers hebben zij een (licht)krimpende bevolking die steeds ouder wordt. Grondexploitaties staan onder druk door de veranderende vraag naar woningen. Een vergrijzende bevolking vraagt om andere woningen dan een bevolking met vooral jonge gezinnen. Ook het voorzieningenaanbod komt onder druk te staan. Voor hoeveel mensen houdt een gemeente de sporthal open? Of een buurthuis? Dit zijn vraagstukken waar de lokale politiek zich over moet buigen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen anticipeergebieden en krimpgebieden. Binnen krimpgebieden is er sprake van economische achteruitgang door het wegtrekken van bewoners. Daarnaast staan voorzieningen en de woningmarkt onder druk. Deze ontwikkelingen kunnen elkaar versterken waardoor het steeds ingewikkelder wordt om deze problemen op te lossen. Anticipeergebieden hebben nog niet de cumulatie van problemen. Dit komt bijvoorbeeld door het gebrek aan leegstand dankzij verdunning van bevolking. Minder mensen gebruiken meer woningen door het kleiner worden van gezinnen. Toch moeten ook deze gemeenten actie ondernemen om verpaupering en achteruitgang tegen te gaan. Daarin speelt de gemeenteraad een belangrijke rol. Zij scheppen de kaders waarbinnen het College van Burgemeester en Wethouders vervolgens de invulling geeft. Daarnaast speelt het ambtelijk apparaat een rol. Zij bezit de kennis binnen de gemeentelijke organisatie en voert uit wat het College vaststelt. Deze drie entiteiten zullen een coherente aanpak moeten formeren op beleidsvraagstukken gelieerd aan het onderwerp van demografische ontwikkelingen.

### 6.2 VERSCHILLEN IN DE WIJZE WAAROP HET ONDERWERP OP DE AGENDA STAAT

Maar om iets vast te stellen, zal eerst over een onderwerp gesproken moeten worden. Dit kan alleen als een onderwerp op de agenda heeft gestaan. De politiek-bestuurlijke agenda bestaat uit twee delen. De informele en formele agenda vormen gezamenlijk het palet van onderwerpen waar de politieke bestuurders uitspraken over doen. Onder de informele agenda worden de onderwerpen verstaan, die niet terugkomen in officiële gremia, zoals een raadsvergadering, maar die wel onderwerp van gesprek zijn. Dit kan bijvoorbeeld omdat een onderwerp terugkeert tijdens de



behandeling van verschillende onderwerpen. In het geval van demografische ontwikkelingen blijkt, dat dit bij veel verschillende onderwerpen een plaats krijgt: woonvisies, structuurvisies, de uitwerking van de decentralisaties. Allemaal onderwerpen die los staan van elkaar maar gebonden worden door de veranderende samenstelling van de bevolking. Onder de formele agenda wordt de lijst verstaan, met punten die wel in officiële gremia worden besproken. Het meest treffende voorbeeld zijn de raadsvergaderingen. Deze worden altijd afgewerkt naar aanleiding van een agenda. Als een onderwerp op deze agenda staat, wordt het in ieder geval besproken.

Omtrent de demografische veranderingen is een eenduidig beeld ontstaan. Het is een onderwerp dat in de onderzochte gemeenten niet wordt besproken als onderwerp op de formele raadsagenda. Het wordt wel gebruikt als onderlegger bij andere onderwerpen, zoals woonvisies. Het komt dus uiteindelijk terug op de formele agenda, als onderdeel van andere onderwerpen. Echter blijkt uit de afgenomen interviews, dat de demografische ontwikkelingen als een gegeven worden ervaren. De discussie spitst zich toe op de wijze waarop de demografische ontwikkelingen begeleid kunnen worden. Dit gebeurt bij agendapunten die invloed ervaren van de demografische ontwikkelingen zoals woonvisies en detailhandelsvisies. Alleen de gemeente Binnenmaas laat een ander beeld zien. Hier worden de demografische ontwikkelingen op een regionaalniveau besproken. Dit komt omdat de Hoeksche Waard in zijn geheel een anticipeergebied is en Binnenmaas daar onderdeel van is. In twee van de andere drie onderzochte gemeenten behelst het anticipeergebied het zelfde gebied als de gemeente. In Peel en Maas wordt bewust een meer solistische koers gevaren waarbij lokaal wordt gedaan wat kan en regionaal wat moet.

In Schouwen-Duiveland komt de strategische visie eenmaal per twee jaar terug op de agenda. Een keer midden in de collegeperiode en een keer helemaal aan het einde van de periode. Op deze manier wil de gemeente er voor zorgen dat verkiezingsprogramma's en het collegeprogramma gestoeld zijn op de toekomstvisie. Hier kunnen politieke partijen dan onderwerpen uit kiezen die zij gebruiken voor de komende jaren. In het coalitieprogramma voor de periode 2014-2018 is gekozen om in het kader van de demografische veranderingen het onderdeel wonen uit te lichten.

Het verschil in de wijze waarop gemeenten het onderwerp bespreken komt deels door het verschil in de manier waarop de verschillende gemeenten krimp ervaren. De gemeenten Schouwen-Duiveland en De Marne zien demografische ontwikkelingen als beleidsthema. Terwijl de gemeenten Binnenmaas en Peel en Maas dit zien als exogene factor. Doordat de gemeente Schouwen-Duiveland dit onderwerp als beleidsthema ziet, komt het onderwerp om het jaar op de agenda bij de bespreking van het document *Tij van de Toekomst*. In de gemeente De Marne komt dit terug uit het feit dat zij een beleidskader krimp heeft geformuleerd. In de gemeente Peel en Maas lijkt het onderwerp ook een beleidsthema te zijn. Echter blijkt daar uit de manier waarop respondenten spreken over de demografische ontwikkelingen dat zij het weldegelijk als exogene factor zien. Het is een factor waar zij zich terdege van bewust zijn. In alle beleidsonderwerpen komt het onderwerp terug. Echter lijken de demografische ontwikkelingen meer een aanleiding te zijn geweest om radicaal anders te gaan werken. Zij zet in op zelfsturing en zelfsturende initiatieven. Hierdoor anticipeert zij weldegelijk op de demografische veranderingen, maar zet zij niet een stip op de horizon waar naartoe gewerkt wordt. Ditzelfde geldt voor de gemeente Binnenmaas. Hier spelen de veranderingen een belangrijke rol in de vorming van verschillende visies. Bij het vaststellen van die visies worden besluiten genomen die uiteindelijk richting geven aan de manier waarop de gemeente omgaat met demografische ontwikkelingen. Echter zet zij ook geen stip op de

horizon waar de gemeente naar toe werkt. Daarbij is niet een manier van werken beter dan de andere manier van werken. Prognoses kunnen immers veranderen onder invloed van andere externe factoren.

### 6.3 FACTOREN VAN INVLOED OP DE VORMING VAN DE AGENDA

Vanuit het literatuuronderzoek zijn er drie factoren naar voren gekomen die bepalend zijn in het proces of een onderwerp de politiek-bestuurlijke agenda haalt. In deze paragraaf worden de drie variabelen (focusing event, beleidspionier en politieke strijd) behandeld.

#### 6.3.1 FOCUSING EVENT

Ten eerste is de veronderstelling dat er sprake moet zijn van een gebeurtenis die de huidige status quo in een ander daglicht plaatst: een focusing event. Dit kunnen verschillende soorten gebeurtenissen zijn. Het sluiten van scholen en/of buurthuizen zijn hier enkele voorbeelden van. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat dit ook ander soort gebeurtenissen kunnen zijn. Het benoemen van gemeente als anticipeergemeente door het Rijk zorgt voor een ander urgentiegevoel bij bestuurders rond dit onderwerp. De gemeenten Schouwen-Duiveland en Binnenmaas hebben aangegeven dat de benoeming tot anticipeergebied heeft geleid tot een andere manier van kijken naar de demografische ontwikkelingen. Dit kan dus als focusing event worden gezien. In Peel en Maas was al aandacht voor dit onderwerp, maar heeft het wel bijgedragen aan de bewustwording van het probleem. De Marne is hierin de afwijkende gemeente. Hier heeft het Rijk juist geleerd van de lessen die De Marne al had geleerd. De Marne was een van de eerste gemeenten die actief aan de slag ging met de gevolgen van de demografische veranderingen. Hier heeft geen focusing event aanzet toe gegeven. Echter blijkt dat ondanks dat deze gemeente een langere geschiedenis heeft met demografische veranderingen de discussie in de Raad nog kan oplaaien als een voorziening wordt gesloten. Het open houden van het zwembad werd hier als voorbeeld gegeven. Dit gaat dan echter niet over de demografische ontwikkeling, maar meer over de rol die een gemeente heeft ten opzichte van haar inwoner.

In de gemeente Binnenmaas is ongeveer het zelfde te zien. Daar is nog discussie over de wijze waarop de gemeente moet acteren bij het sluiten van voorzieningen, zoals een sporthal. Daar wordt wel over burgerparticipatie gesproken, maar de gemeente is hier nog niet zover als de overige drie gemeenten. Hier lijkt de aard van het anticiperen een belangrijke rol te spelen. De gemeente Binnenmaas heeft de komende jaren nog niet te maken met sterk teruglopende bevolkingsaantallen. Eerder is vergrijzing en een lichte bevolkingsdaling het probleem waar nu tegenaan gekeken wordt.

De beperkte mate van invloed van de focusing events is te verklaren door het feit dat een focusing event meer impact heeft op de agendavorming, wanneer een probleem nog niet zichtbaar was. Daarnaast zorgt een aaneenschakeling van focusing events dat onderwerpen nog sneller op de agenda komen. Een verklaring kan liggen in het feit dat de gemeenten aan het anticiperen zijn. Hiermee proberen gemeenten juist de leefbaarheid te waarborgen door voorzieningen anders te regelen. Bijvoorbeeld door bewoners een rol te geven. Anderzijds is in de gemeente Binnenmaas nog geen sprake van het feit dat er een aaneenschakeling van focusing events is. Nu wijzen respondenten steeds naar een case met een sporthal. Wellicht als binnen een aantal jaar een aantal sporthallen en buurthuizen moeten sluiten, dat dit wel leidt tot een sterkere agendasetting op de formele politiek-bestuurlijke agenda. Aan de andere kant is de gemeente Binnenmaas aan het

anticiperen. Een logischer focusing event voor Binnenmaas is een potentiële herindeling. Dit heeft in de gemeente Peel en Maas bijgedragen aan de bewustwording binnen het lokale bestuur.

### 6.3.2 *BELEIDSPIONIER*

Ten tweede is verondersteld dat een beleidspionier van invloed is op de agendasetting. De beleidspionier brengt problemen en oplossingen bij elkaar op een wijze die anders niet zou gebeuren. Dit kunnen lokale politici zijn, maar dit kunnen ook extern betrokkenen zijn bijvoorbeeld vanuit het maatschappelijk middenveld. Vanuit de verschillende gemeenten bleek, dat er niet een soort beleidspionier is. Bij Binnenmaas vervult een regionaal orgaan deze rol. Dit wordt ook door alle respondenten zo ervaren. Ook in gemeente De Marne wordt door alle respondenten dezelfde persoon als trekker op dit gebied aangewezen. Dit is anders bij de gemeente Schouwen-Duiveland. Hier hebben de raadsleden het beeld dat de Raad de rol van beleidspionier vervult. Vanuit het College en het ambtelijk apparaat wordt echter 'de tandem' van burgemeester en gemeentesecretaris aangewezen. Daarbij heeft de burgemeester een leidende rol in de discussie. Hij zorgt voor focus in de discussie. Wel is de Gemeenteraad uiteindelijk het orgaan dat de kaders stelt en discussie voert over de voorstellen die het College doet. In de gemeente Peel en Maas speelt het ambtelijk apparaat een belangrijke rol. Hier komen voorstellen uit voort, maar de Raad wordt toch de belangrijkste rol toegedicht. De kaderstellende rol van de Raad wordt als heel belangrijk gezien. Zij stellen naar aanleiding van voorstellen van het College de kaders vast waarin het College kan gaan handelen. Hier is een gezamenlijk pionierschap wellicht de beste omschrijving. De Burgemeester noemt hier specifiek de rol van de griffier, die als oliemannetje de raderen van de Raad, het College en de ambtelijke organisatie soepel in elkaar laat lopen.

Geconcludeerd kan worden dat de beleidspionier een belangrijke rol speelt in de wijze waarop een onderwerp terugkomt op de agenda. In de gemeente Binnenmaas heeft een regionale organisatie de rol van beleidspionier gekregen. In de Hoeksche Waard vinden de visievormende gesprekken plaats in een regionaal gremium. Omdat hier de discussie wordt gevoerd, vindt het onderwerp weinig tractie op de lokale politiek-bestuurlijke formele agenda. Binnenmaas is in dit onderzoek de enige gemeente met een externe beleidspionier. In Peel en Maas is dit een meer gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. In De Marne en op Schouwen-Duiveland kan het College aangewezen worden als beleidspionier. Hierbij wordt het College genoemd en niet een lid uit het College omdat dit geen recht doet aan de inzet van andere Collegeleden uit deze gemeenten. Deze zijn elk afzonderlijk verantwoordelijk voor de wijze waarop de demografische ontwikkelingen hun plaats vinden in hun portefeuilles. In Schouwen-Duiveland en De Marne is een toekomstvisie geformuleerd met de demografische ontwikkelingen als belangrijkste hoeksteen. Het feit dat het College de beleidspionier is lijkt samen te hangen met het feit dat de demografische ontwikkelingen hier als beleidsthema gezien worden en niet alleen als exogene factor.

### 6.3.3 *POLITIEKE STRIJD*

Ten derde is de politieke strijd als belangrijke pijler voor de agendavorming gezien. Door een verandering van politieke stabiliteit, kan een onderwerp dat eerst niet op de agenda stond, nu wel op de agenda geraken. De nieuwe politieke elite wil bijvoorbeeld afrekenen met het achterblijven van acties op een onderwerp. Demografische ontwikkelingen blijken geen politiek strijdpunt te zijn. Alle partijen vinden het belangrijk dat er aandacht is voor de verandering van bevolkingsopbouw. De manier waarop gemeenten moeten omgaan met de demografische veranderingen levert meer strijd op. Door verschillende politieke overtuigingen verschillen de visies op de rol van de gemeente

bij het begeleiden van de veranderingen. Bijvoorbeeld de manier waarop voorzieningen al dan niet in stand worden gehouden, is zo'n twistpunt. Hier worden volgens respondenten best felle discussies over gevoerd. Echter vindt dit niet plaats in een integraal debat over demografische veranderingen. Aanpalende onderwerpen worden vaak los van elkaar besproken en daar worden de demografische ontwikkelingen wel in meegenomen. Dit wordt ook onderstreept door de stellingname rondom dit onderwerp in tijden van verkiezingen. Maar weinig partijen schrijven iets op over de demografische ontwikkelingen. Veel vaker gaat het om deelaspecten van deze ontwikkelingen, zoals leefbaarheid en de nabijheid van voorzieningen. Daarbij kan de vraag gesteld worden of er dan sprake is van profilering middels pleister plakken of dat het voor lokale politici niet te overzien is om dit onderwerp integraal het hoofd te bieden? Dit lijkt niet het geval te zijn. Een verklaring kan ook liggen in het feit dat gemeenten juist bezig zijn met anticiperen op de gevolgen van demografische ontwikkelingen. Er is (nog) geen sprake van inertie. Dit betekent wel dat politieke strijd op dit moment geen rol speelt in de agendasetting van dit onderwerp.

#### 6.4 VERKLARING VAN VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTEN

Het blijkt dat er geen blauwdruk is voor de manier waarop de gevolgen van demografische ontwikkelingen het hoofd moet worden geboden. Waar de gemeenten Peel en Maas, De Marne en Schouwe-Duiveland vasthouden aan een visie, gaat Binnenmaas veel meer in op losse onderdelen van de demografische veranderingen. Hierbij wordt ieder mogelijk gevolg van de demografische veranderingen apart beoordeeld en leidt tot een eigen discussie. Hierbij lijkt de schaalgrootte van de gemeente een belangrijke rol te spelen. Binnenmaas is een gemeente binnen een anticipeerregio. Zij overlegt daarom met andere gemeenten over de gevolgen van de demografische veranderingen. Hoewel Peel en Maas ook onderdeel zijn van een grotere anticipeerregio wordt hier heel bewust gekozen om lokaal zaken aan te pakken. De gemeente Peel en Maas heeft daarbij meer dan twee keer zoveel grondoppervlak en slechts anderhalf keer meer inwoners. De overige twee gemeenten zijn door het Rijk als op zichzelf staande regio's aangewezen.

De onderzochte gemeenten zijn het wel eens over het feit dat demografische ontwikkelingen niet bestreden kunnen worden. Begeleiden is het hoogst haalbare. Op welke wijze dat gebeurt, verschilt per gemeenten. Sommige gemeenten bouwen geen nieuwe woningen meer. Andere menen dat het bouwen voor jongeren nog soelaas biedt. Hierbij speelt de ligging van de gemeenten een belangrijke rol en de prognoses wat betreft het wegtrekken van bevolking. De gemeente Binnenmaas, ligt dicht tegen een grootstedelijk gebied en heeft daardoor het idee –gesteund door prognose cijfers– altijd wel aanwas van nieuwe bewoners te houden. Woningen in grootstedelijke gebieden zijn schaars en in de Hoeksche Waard kan er goedkoop gewoond worden in een rustige omgeving.

De manier waarop het onderwerp terugkomt op de verschillende agenda's verschilt tussen de vier gemeenten. Met name in de gemeente Binnenmaas vindt de besluitvorming rond demografische ontwikkelingen op een andere manier plaats. Dit komt door dat de gemeente Binnenmaas deel uit maakt van een groter anticipeergebied, de Hoeksche Waard. De visievorming rond de verschillende beleidsdossiers die invloed hebben op de demografische veranderingen vindt ook op dit niveau plaats. Dit is anders dan in Schouwen-Duiveland en De Marne waar het anticipeer- of krimpgebied hetzelfde gebied behelst als door de gemeentegrenzen wordt aangegeven. De gemeente Peel en Maas heeft een bewuste keuze gemaakt om de demografische ontwikkelingen niet alleen in

regionaal verband te zien. De bestuurders geven aan dat zij zelf aan het stuur willen zitten en niet afhankelijk willen zijn van andere gemeente besturen.

Een andere verklaring voor de andere manier van besluitvorming rond dit onderwerp in Binnenmaas, is het feit dat de Hoeksche Waard midden in een discussie tot herindeling of een ambtelijke fusie zit. Het is daarom onlogisch als de verschillende gemeenten verschillende visies gaan formuleren. Dit zou er toe kunnen leiden dat het ambtelijk apparaat van de Hoeksche Waard over een aantal jaar vijf verschillende visies over woningbouw moet uitvoeren. Dat lijkt geen werkbare situatie op te leveren.

De laatste verklaring die gegeven kan worden gaat over de fase waarin de demografische verandering zich bevindt. In De Marne en Peel en Maas zijn de gevolgen van de demografische ontwikkelingen al meer merkbaar dan in de gemeenten Binnenmaas en Schouwen-Duiveland. Met name de gemeente Binnenmaas heeft nog niet te maken met een sterk teruglopend aantal inwoners. Vooralsnog is daar zelfs een groei in de vraag naar woningen. Dit komt door verdunning van gezinnen. Er wonen minder mensen per woning dan vroeger. Doordat de gevolgen nog niet zichtbaar zijn in het straatbeeld of in de hoeveelheid voorzieningen, zal het politieke bestuur van de gemeente waarschijnlijk minder noodzaak voelen om in te grijpen.

## 6.5 ANTWOORD OP DE HOOFDVRAAG

Met het voorgaande kan nu de hoofdvraag beantwoord worden. De hoofdvraag luidt:

*In hoeverre en op welke wijze krijgen demografische ontwikkelingen aandacht op de politiek-bestuurlijke agenda van de gemeenten Binnenmaas, Peel en Maas, De Marne en Schouwen-Duiveland, en waarmee hangen deze verschillen in aandacht samen?*

Ten eerste blijkt dat bij alle vier de onderzochte gemeenten, demografische ontwikkelen als fenomeen niet op de formele agenda staat. Echter worden bij andere formele agendapunten, zoals woonvisies en speelplaatsenbeleid, de demografische ontwikkelingen wel betrokken in de overwegingen bij het nemen van een besluit. Er wordt dus wel over gesproken op de formele politiek-bestuurlijke agenda. In geen van de onderzochte gemeenten was discussie over de demografische ontwikkelingen. Wel over de wijze waarop de gevolgen het hoofd geboden kan worden. De ene gemeente zet in op zelfsturing van de bevolking terwijl de andere gemeente hier geen duidelijke visie op heeft en dit per besluit afweegt. Een afwijkende gemeente in de wijze waarop dit onderwerp besproken wordt is de gemeente Binnenmaas. Hier speelt regionaal overleg een belangrijke rol. Hier worden regionale visies gevormd die vervolgens lokaal worden geïmplementeerd. Doordat op veel verschillende onderwerpen wordt gekeken naar de gevolgen van demografische ontwikkelingen is er sprake van *besluiteloze besluiten*. Dit klinkt als een negatief label, maar wil alleen zeggen dat over de demografische ontwikkelingen wel degelijk besluiten worden genomen. Maar niet expliciet. Het zit verweven in andere besluiten over aanpalende onderwerpen. In de overige drie gemeenten speelt daarnaast de regio een veel minder prominente rol. Dit kan verklaard worden door het feit dat de grenzen van de anticipeer- of krimpregio gelijk zijn aan de gemeentegrenzen. De wijze waarop onderwerpen op de agenda komen verschilt wel. Dit komt tot uiting in de manier waarop naar de demografische veranderingen gekeken wordt. In de gemeenten Schouwen-Duiveland en De Marne wordt dit als een beleidsthema gezien. In de gemeenten Binnenmaas en Peel en Maas wordt het als exogene factor gezien.

Ten tweede blijkt uit zowel de interviews als de geraadpleegde documenten dat alle geïnterviewde raadsleden en bestuurders doordrongen zijn van de realiteit van de demografische ontwikkelingen. In de verschillende gemeenten zijn er echter heel verschillende trekkers rond dit onderwerp. In de gemeente Binnenmaas speelt een regionaal orgaan de rol van beleidspionier. Zij betreft niet alleen de lokale overheden maar ook het maatschappelijk middenveld bij visievorming. In de gemeente Peel en Maas heeft de gemeenteraad veel meer de rol van visievormer. Dit heeft te maken met het sterk duale karakter binnen deze gemeente. Zowel Raad als College zijn van mening dat de Gemeenteraad de kaders moet stellen op basis van de informatie die zij krijgt. Niet op basis van een voorstel van het College. Op Schouwen-Duiveland heerst weer een andere opvatting. Hier zijn de respondenten het niet geheel eens over wie nu de beleidspionier is. De Raad wijst naar zichzelf en de kader stellende functie. Het ambtelijk apparaat en het College zien de tandem van Gemeentesecretaris en Burgemeester als trekker op dit onderwerp. Waar zij het wel over eens zijn is dat gezamenlijkheid een belangrijke voorwaarde is voor goed bestuur. Scherpe discussies waarbij ook een coalitie het niet altijd eens is met het College leiden tot uiteindelijk breed gedragen besluiten. Collegialiteit is daarbij van belang. Gezien de rol die de Burgemeester speelt als voorzitter van de Gemeenteraad en het College, en de opvatting van de gemeentesecretaris is het meest aannemelijk dat de Burgemeester hier een bepalende rol speelt in het demografie dossier. In gemeente De Marne is de situatie gemakkelijker te duiden. Hier zijn alle vier de respondenten het eens dat de wethouder met krimp in zijn portefeuille een leidende rol speelt. Sinds zijn aantreden in 2010 is er een portefeuille over dit onderwerp. In de gemeenten waar het College beleidspionier is, al dan niet gezamenlijk met het ambtelijk apparaat, worden de demografische ontwikkelingen als beleidsthema gezien en niet alleen als exogene factor.

Ten derde blijken focusing events een andere rol te spelen in de agendasetting dan vooraf was verwacht. Alle gemeenten hebben te maken gehad met het sluiten van voorzieningen, of het anders inrichten van voorzieningen. Maar het blijkt niet dat dit zorgt voor meer aandacht voor het onderwerp van demografische ontwikkelingen. In de gemeenten Binnenmaas en De Marne leidde dit wel tot discussies over de voorzieningen zelf en de rol die de gemeente speelt. Rond demografische ontwikkelingen lijkt een bewustwordingsproces binnen gemeente veel belangrijker te zijn in de agendavorming. Dat bewustwordingsproces kan versneld worden doordat een gemeente door het Rijk wordt aangewezen met een bepaalde titel: de anticipeerregio. Dit heeft in Schouwen-Duiveland en Binnenmaas de grootste impact gehad op de bewustwording van de betrokkenen. Het urgentiegevoel werd hier door verder versterkt. In De Marne was dit niet het geval. Zij was al aan het acteren voordat zij dit predicaat kreeg vanuit het Rijk. Peel en Maas zit hier tussenin. Daar was vooral binnen de ambtelijke organisatie al bewustwording gaande. Zij zag de bevolkingsprognoses en was daar al naar aan het handelen. Het heeft wel bijgedragen aan de bewustwording voor het politieke bestuur van de gemeente. Echter is datzelfde bestuur inmiddels goed doordrongen van de demografische veranderingen. Daarom ziet deze gemeente niet zoveel meerwaarde meer in het feit dat zij nog als anticipeerregio is aangewezen. Focusing events binnen de gemeenten blijken dus geen grote invloed te hebben op de agendasetting van de bovenstaande gemeenten. Dit kan komen doordat het probleem al zichtbaar was omdat voorzieningen al leeg stonden of weinig werden gebruikt. Of omdat de focusing events zich niet aaneenschakelen en zaken als incident worden ervaren. Dit lijkt echter niet het geval. De vier gemeenten zijn al actief op dit dossier. De grootste invloed wordt toegedicht aan het benoemen van de regio als anticipeerregio. Dit zorgde voor bestuurlijke bewustwording.

Ten vierde blijkt dat politieke strijd geen rol speelt rond de agendasetting van demografische ontwikkelingen. Bevolkingsprognoses worden niet ter discussie gesteld. Wel vindt in de verschillende gemeenten discussie plaats over wijze waarop omgegaan moet worden met de gevolgen van de demografische ontwikkelingen. In De Marne vindt dit het minste plaats en in Peel en Maas zijn de betrokkenen het ook in grote mate al met elkaar eens. Hier wordt consensus en politieke rust als grote meerwaarde gezien. In Schouwen-Duiveland vindt nog wel veel debat plaats over mogelijke oplossingen. Opvallend hierbij is de manier waarop de Raad, het College en het Ambtelijk apparaat hier collegiaal met elkaar omgaan. De Gemeenteraad wil niet iets opleggen aan de rest van de gemeentelijke organisatie. Daarom worden moties op voorhand besproken in de organisatie en met het College. Er wordt naar breed gedragen oplossingen gestreefd die passen bij de toekomstvisie die het eiland heeft. Binnenmaas laat een ander beeld zien. Hier is nog niet veel spraken van het sluiten van voorzieningen geweest. Dit komt mede doordat de terugloop van het aantal bewoners nog meevalt. Hier worden op lokaal niveau nog discussies gevoerd over de manier waarop bewoners bijvoorbeeld een sporthal open kunnen houden. De andere gemeenten zijn al verder in het proces van demografische veranderingen en merken al meer de gevolgen die de veranderingen met zich mee brengen. Daarnaast vinden de visievormende discussies plaats in een gremium dat het lokale niveau overstijgt. Alle gemeenten in de Hoeksche Waard nemen daar deel aan. Echter lijkt de discussie op lokaal niveau niet te leiden tot een andere manier van kijken naar de demografische ontwikkelingen. Dus ook voor Binnenmaas geldt dat politieke strijd geen rol speelt in de agendasetting van demografische ontwikkelingen. Dit kan het best verklaard worden door het feit dat er geen sprake is van inertie. Alle gemeenten zijn actief aan de slag met anticiperen op de gevolgen van de demografische verandering. Geen van de gemeenten is aan het wachten met acteren tot de gevolgen dermate zichtbaar worden dat de leefbaarheid onder druk komt te staan.

De verschillen waarop in de vier onderzochte gemeenten de demografische ontwikkelingen hun plaats op de agenda weten te vinden hangen dus niet samen met de politieke strijd die rond het onderwerp kan spelen. Deze strijd blijkt zich niet af te spelen. Ook blijken focusing events geen grote invloed meer op de agendasetting van demografische ontwikkelingen te hebben. Het onderwerp staat bij de betrokkenen scherp op het netvlies. In een aantal gevallen leiden deze events wel tot discussies, maar niet over demografische ontwikkelingen. De beleidspionier speelt meer een rol van betekenis. Wanneer deze zich in het College bevindt, worden de demografische ontwikkelingen als beleidsthema gezien. Wanneer de beleidspionier zich niet in het college bevindt wordt het onderwerp als exogene factor gezien. Door het zien van de demografische ontwikkelingen als beleidsthema, wordt gehandeld vanuit een visie op die demografische veranderingen. In Schouwen-Duiveland wordt iedere twee jaar gesproken over het document *Tij van de Toekomst*. Ook De Marne handelt vanuit een beleidskader Krimp. In Peel en Maas wordt daarentegen in alle dossier krimp weldegelijke meegenomen. Hier wordt echter bestuurd vanuit een idee over de wijze waarop de gemeente zich verhoudt ten opzichte van haar inwoners. Zelfsturing is hierbij een belangrijk uitgangspunt. In Binnenmaas worden onderwerpen die verband houden met demografische veranderingen in regionaal verband besproken. Hierdoor vindt op lokaal niveau weinig discussie plaats over dit onderwerp. Hetgeen uit de regionale overleggen komt wordt vaak overgenomen door de raden. Hier worden wel besluiten genomen over demografische ontwikkelingen, maar dat gebeurt door besluiten te nemen over andere onderwerpen. In De Marne en Schouwen-Duiveland vindt dat proces andersom plaats. Daar worden bijvoorbeeld besluiten

over woningbouw genomen naar aanleiding van een visie op het eiland gebaseerd op de verwachte toekomstige demografische werkelijkheid.

Voor dit onderzoek zijn vier verschillende gemeenten uitgelicht. De uitkomsten van dit onderzoek zijn echter te vertalen naar een hoger niveau. Want hoewel binnen de vier onderzochte gemeenten consensus heerst over de gevolgen van demografische ontwikkelingen, is er wel debat over hoe die gevolgen het hoofd geboden moeten worden. In sommige gemeenten gebeurt dit op grote hoofdlijnen en wordt zelfsturing als oplossing aangedragen. Terwijl in andere gemeenten er veel meer discussie is over individuele oplossingen voor deelproblemen die horen bij demografische ontwikkelingen. In De Marne, Schouwen-Duiveland en Peel en Maas vindt minder discussie plaats over individuele oplossingen. Dit komt omdat zij een overkoepelende toekomstvisie of strategische visie hebben geformuleerd. Hierbij zijn de demografische veranderingen als startpunt gebruikt. In Binnenmaas is wel sprake van een overkoepelend regionaal document, het Pact van de Waard. Dit is echter meer een werkdocument waar verschillende partners zich aan committeren dan een visie document. De mate van discussie binnen de verschillende Gemeenteraden kan verklaard worden door de fase van de demografische transitie waar deze gemeenten zich in bevinden. De Marne en Peel en Maas hebben al langer te maken met de gevolgen van demografische veranderingen. In Schouwen-Duiveland worden de gevolgen nu steeds meer merkbaar maar hebben zij al geanticipeerd op de gevolgen. In Binnenmaas vallen de gevolgen tot nu toe wel mee. Dit heeft waarschijnlijk met de geografische ligging te maken. Binnenmaas ligt tegen grootstedelijke gebieden aan en biedt daar een woonmilieu dat in die stedelijke gebieden ontbreekt. Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor Schouwen-Duiveland. Maar deze gemeente heeft een sterke economische factor met de toeristische sector in de zomermaanden. Een andere verklaring voor de wijze waarop dit onderwerp op verschillende manieren terugkomt in Binnenmaas ten opzichte van de andere drie gemeenten is omdat Binnenmaas onderdeel is van een grotere anticipeerregio. Daar waar de andere drie gemeenten de gemeentegrenzen delen met de anticipeer- of krimpregio of bewust een solistische aanpak kiezen. In Binnenmaas vindt bovenlokaal overleg plaats. Daarnaast staat de manier waarop de demografische ontwikkelingen worden gezien onder invloed van de beleidspionier.

Wanneer uit dit onderzoek aanbevelingen geformuleerd moeten worden, is de voornaamste aanbeveling gericht aan de gemeente Binnenmaas. Voor deze gemeente is het van belang om werk te maken van een strategische visie voor de gehele regio. Hierbij kan lering getrokken worden uit de lessons learned van de andere drie gemeenten in dit onderzoek. De gemeente Schouwen-Duiveland profiteert nu van het feit dat zij al sinds 2010 met een strategische visie werkt waaraan besluiten worden getoetst. Ook de gemeente Peel en Maas is gaan anticiperen voordat zij met negatieve gevolgen van demografische veranderingen te maken had. Terwijl uit de case van De Marne een somberder beeld is ontstaan. Een gemeente die het financieel moeilijker heeft gekregen door de krimp. De inkomsten van gemeenten zijn gebaseerd op groei en niet op krimp. De Marne is een van de eerste gemeenten die te maken heeft gekregen met krimp. Zij is daarbij als voorbeeld gaan dienen voor het Rijk. Hier zit dus veel kennis over de gevolgen waar een gemeente tegen aan gaat lopen. Daarnaast is een duidelijke visie op de toekomst van de gemeente van belang. De Marne, Peel en Maas en Schouwen-Duiveland hebben niet iedere keer fundamentele discussies over de wijze waarop een gemeente zich verhoudt tot haar inwoners. Zij kunnen vervelende besluiten baseren op een langere termijn visie. Het is voor de gemeente Binnenmaas aan te raden om bijvoorbeeld bij Peel en Maas te raden te gaan op welke wijze zij dat vorm heeft gegeven bij de



laatste fusie in dit gebied. Immers is het bijna een zekerheid dat de regio Hoeksche Waard binnen afzienbare tijd zal fuseren tot een gemeente. Dit biedt kansen om nieuwe manieren van besturen te implementeren. Hierbij maakt het dus niet uit of de gemeente het onderwerp als beleidsthema of als exogene factor ziet. In Peel en Maas richt de strategische visie zich veel meer op de manier waarop geacteerd wordt, dus ook in tijden van demografische ontwikkelingen. Terwijl in Schouwen-Duiveland een duidelijke stip op de horizon wordt gezet. Het is daarom ook aan te bevelen om in de gemeenten Schouwen-Duiveland en De Marne te gaan kijken hoe zij omgaan met krimp als beleidsthema. Ieder gebied dat te maken heeft met demografische ontwikkelingen heeft te maken met dezelfde soort gevolgen. Gemeenten hoeven daarom niet zelf het wiel uit te vinden, maar kunnen leren van de successen die andere gemeenten hebben gecreëerd en de valkuilen waar zij in zijn gestapt.

## 6.6 TOT SLOT

Tijdens dit onderzoek bleek eens te meer hoe divers het politiek-bestuurlijke landschap van Nederland is. Want hoewel de vier gemeenten met een zelfde soort uitdagingen te maken hebben gaan zij hier verschillend mee om. Wat daarbij uit de interviews naar voren kwam is dat politiek bedrijven rond besluitvormingsprocessen niet bijdraagt aan de kwaliteit van besluiten. Collegiaal bestuur zorgt voor breed gedragen oplossingen voor uitdagingen. Dat betekent niet dat er geen debat plaatsvindt. Bij collegiaal bestuur is juist sprake van een scherp politiek debat, maar vindt het debat plaats binnen de vergadering en op basis van wederzijds respect. Niet in de krant en niet ingegeven door opportunisme. Daarbij is de rol die een burgemeester speelt essentieel. Deze is als voorzitter van de Gemeenteraad en het College een belangrijke speler op het bestuurlijke schaakbord.

Wanneer teruggekeken wordt naar het onderzoeksproces, dienen een aantal zaken aangestipt te worden. Wat is nu bekend dat voor dit onderzoek nog niet bekend was? Hoe verhouden de uitkomsten zich ten opzichte van de literatuur? En welke vervolgonderzoeken kunnen volgen uit dit onderzoek? In de laatste pagina's van dit document zal hier op ingegaan worden.

Ten eerste blijkt dat in de gebruikte literatuur uitgegaan wordt van een hoger bestuurlijk niveau. De werkelijkheid in het lokale bestuur lijkt toch anders in elkaar te steken. Sterke leiders lijken een belangrijke rol te spelen in de mate waarin onderwerpen hun plaats weten te vinden op de lokale politiek-bestuurlijke agenda. Focusing events en politieke strijd blijken minder van belang voor de agendavorming. Hier zit waarschijnlijk ook een verschil tussen de verschillende schaalgrootte van gemeenten. Steden als Den Haag en Rotterdam zullen een andere dynamiek hebben rond agendavorming dan een gemeente als De Marne. Dit onderzoek laat zien dat breed geaccepteerde theoretische inzichten, niet een-op-een zijn te vertalen naar ieder bestuurlijk niveau. Op lokaal niveau lijkt een sterke leider zonder hevige politieke strijd of focusing event een onderwerp op de agenda te kunnen krijgen. De ambtenarij en het College hebben hier een leidende rol in. Zaken als (massa)media spelen slechts een beperkte rol. Of hierdoor zaken niet op de agenda komen valt te bezien. Raadsleden nemen hun volks vertegenwoordigende taak serieus. Gemeenteraadsleden stellen vragen op het moment dat zij zaken in hun omgeving horen waar de gemeente actie op zou moeten ondernemen. Dit zou verklaard kunnen worden door het feit dat gemeenteraadsleden op ieder moment rekenschap af moeten leggen. Bij het ophalen van kinderen van school, langs het sportveld en bij de slager: Gemeenteraadsleden worden vaak geconfronteerd met hun electoraat.

Ten tweede blijkt wel dat op het lokale politiek-bestuurlijke niveau toch besluiten worden genomen over onderwerpen die niet op de agenda staan. Demografische ontwikkelingen zitten vervlochten in de verschillende documenten en beleidsterreinen, maar staan op zichzelf niet op de agenda. Dit is in de lijn zoals Cobb en Elder en Bachrach en Baratz hun theoretische inzichten hebben verwoord. Op deze manier wordt invulling gegeven aan het opvangen van de gevolgen van demografische ontwikkelingen zonder dat integraal over het onderwerp wordt gesproken. Besluiteloze besluiten, zoals Bachrach en Baratz deze hebben benoemd, blijken een grote rol te spelen in de lokale politiek. De theoretische inzichten die Kingdon verschaft, sluiten hier ook op aan. Problemen, oplossingen en beleid komen ook op lokaal niveau bij elkaar. Dit blijkt bijvoorbeeld uit respondenten die aangegeven dat de vluchtelingen opvang een oplossing kan bieden voor scholen die onder de opheffingsnorm dreigen te komen. Dit zorgt voor een mogelijkheid (window of opportunity) om een school toch open te kunnen houden in een kern. Toch blijkt dit niet voor ieder onderwerp op deze wijze te gelden. Demografische ontwikkelingen als overkoepelend fenomeen wordt niet besproken waar de deelonderwerpen wel besproken worden.

Tenslotte lijkt *hét* dualisme niet te bestaan. Voorafgaand aan dit onderzoek was geen rekening gehouden met dit fenomeen. Echter bleek tijdens de interviews dat er geen uniforme manier is waarop Raad en College zich tot elkaar verhouden. Toch noemde veel verschillende respondenten het dualisme als een belangrijke pijler voor de kwaliteit van het lokale bestuur. De verschillende gemeenteraden hebben verschillende interpretaties van de wijze waarop dualisme uitgevoerd wordt. En zelfs binnen de gemeenteraden leven verschillende opvattingen op de wijze waarop de verhoudingen tussen gemeenteraad en college dienen te worden ingevuld. Deze verhoudingen zijn maar ten delen meegenomen in de theoretische inzichten rondom agendavorming. Hierin wordt ingegaan op de verandering van agenda, bijvoorbeeld na verkiezingen. Maar soms zijn verhoudingen dermate, dat er geen sprake is van een politieke strijd. Doordat coalitiepartijen en college afstemmen op welke manier zij bepaalde dossiers aanpakken, is het voor oppositiepartijen in kleine gemeenteraden lastig om hier tegenwicht aan te bieden. Dit kwam met name in de case rond De Marne naar voren. Want in de gemeente Peel en Maas, waren de verhoudingen weer heel anders. Hoewel dit geen onderdeel is geweest van het onderzoek, blijkt dit voor de dagelijkse praktijk van het lokale politieke bestuur een belangrijke factor te zijn.

Dit document is niet volledig zonder in te gaan op de onderwerpen waar verder onderzoek naar gedaan zou kunnen worden. Hier is de rol van hogere overheden een onderwerp dat als eerste opdoemt. Veel respondenten zijn ingegaan op de angst dat door teruglopende inwoneraantallen er gekort wordt op de uitkering uit het gemeentefonds. Bij teruglopende inwoneraantallen, komen bij gemeenten ook minder inkomsten binnen. Dit zorgt voor een tegenstelling. Aan de ene kant moet de leefbaarheid op peil worden gehouden. Maar door het teruglopen van inkomsten wordt het almaar moeilijker om keuzes te maken die de leefbaarheid waarborgen. Het afboeken van gronden en het versneld afschrijven van vastgoed zijn twee van die onderwerpen. Deze onderwerpen kosten serieus geld, maar voorkomen dat er gebouwd moet worden voor de leegstand of dat verpaupering intrede doet. Het Rijk en de provincie zouden hierin een rol op zich kunnen nemen om een 'zachte landing' van de veranderingen mogelijk te maken. Anticiperen kost geld, de kosten gaan voor de baten uit. Tegelijkertijd blijkt dat het Rijk een belangrijke rol heeft in het bewustwordingsproces van politieke bestuurders. Wanneer een gebied tot anticipeergebied wordt gemaakt, komen bestuurders in beweging en willen zij iets met dit onderwerp doen.

Een ander onderwerp dat met verder onderzoek tot nieuwe inzichten zou kunnen leiden, is de rol van collegiaal bestuur ten opzichte van bestuurskracht. Heeft de mate waarin gemeenteraad, college en ambtelijk apparaat elkaar kunnen vinden invloed op de bestuurskracht? Vanuit dit onderzoek lijkt dit het geval te zijn maar het valt dermate ver buiten de scope van dit onderzoek dat daar niet verder op is ingegaan. Daarbij is de wijze waarop burgemeesters aangesteld worden een onderwerp dat hier verder aansluiting bij vindt. Is een goede politicus een goed bestuurder en wat betekent dat voor de kwaliteit van het lokale bestuur?

Ter afsluiting is het goed om nog kritisch naar dit document te kijken. Het onderwerp dat onderzocht is, bleek anders complex te zijn dan de literatuur heeft doen vermoeden. Door andere onderwerpen te belichten in andere gemeenten ontstaat wellicht een ander beeld. Neem bijvoorbeeld het integratiedebat in grote steden. Hier schetste Professor Bekkers (2012) een beeld van dat meer aansluit bij de grote theoretische inzichten. Daarnaast geeft een grotere onderzoeksgroep per case wellicht een genuanceerder beeld van de politieke strijd binnen gemeentes. Echter, 'de gemeente' bestaat niet. Net zoals 'de gemeenteraad' niet bestaat. Dit zijn instituties bestaande uit andere instituties die in iedere gemeente verschillen. De politieke cultuur die heerst binnen een gemeente zou daarom een onderwerp zijn, dat achteraf bezien wellicht ook meegenomen had kunnen worden in dit onderzoek. Een ander onderwerp waar discussie over kan plaatsvinden, is de tijdsspanne welke dit onderzoek hanteert. Dit gaat uit van de raadgeenda's van het afgelopen jaar. Wellicht geeft de tijdspannen van een decennium een ander beeld. Aan de andere kant ligt de focus van dit onderzoek op de agendavorming op dit moment. Wellicht ontstaat ook een ander beeld als niet was gekozen voor een vergelijking, maar voor het uitdiepen van een case. Door in dit onderzoek ook vergaderingen terug te luisteren en/of bij te wonen had het politieke proces wellicht beter zijn beslag gevonden in dit document. Toch is het voordeel van een vergelijkend onderzoek, dat hierbij een algemener beeld wordt geschetst. Dit zorgt voor algemene inzicht in het proces van agendavorming in landelijke gemeenten. Dit beeld geldt niet voor ander soort gemeenten. Want zoals eerder is geschetst, De Marne is geen Den Haag en Peel en Maas is geen Amsterdam.

## LITERATUURLIJST

- Alert! (z.d.), *Verkiezingsprogramma 2014*, geraadpleegd op 7-4-2016 via <http://static1.omroepzeeland.nl/sites/default/files/contenttype-files/Alert%20Programma-Alert-2014-versie-16-jan-2014.pdf>
- Bachrach, P., Baratz, M. S. (1970), *Poverty and power: theory and practice*, Oxford, Oxford University Press
- Bekkers, V. (2012), *Beleid in beweging – Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers – tweede druk
- Bekkers, V., & Meijer, A. (2010). *Cocreatie in de publieke sector. Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- Boon, L. (2013), *Plasterk probeert onrust gemeenten over herindeling te sussen*, geraadpleegd op 6-6-2016 via <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/03/14/plasterk-probeert-onrust-bij-gemeenten-over-herindeling-te-sussen>
- Binnenmaas A (z.d.), *Het ontstaan van de gemeente*, geraadpleegd op 29-3-2016 via [http://www.binnenmaas.nl/ontdek-binnenmaas/het-ontstaan-van-de-gemeente\\_41713/](http://www.binnenmaas.nl/ontdek-binnenmaas/het-ontstaan-van-de-gemeente_41713/)
- Binnenmaas B (z.d.), *Samenstelling gemeenteraad*, geraadpleegd op 30-3-2016 via [http://www.binnenmaas.nl/bestuur-en-organisatie/samenstelling-gemeenteraad\\_41803/](http://www.binnenmaas.nl/bestuur-en-organisatie/samenstelling-gemeenteraad_41803/)
- Binnenmaas (2015), *Programmabegroting 2016-2019*, geraadpleegd op 30-3-2016 via <http://www.binnenmaas.nl/document.php?m=35&fileid=53926&f=d6538264d5ae28e8f8500e26576ce599&attachment=0>
- CBS (2016), *Aantal gemeenten in 2016 daalt naar 390*, geraadpleegd op 6-6-2016 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/01/aantal-gemeenten-in-2016-daalt-naar-390>
- CDA Binnenmaas (z.d.), *Midden tussen de mensen – Verkiezingsprogramma 2014-2018 CDA-Binnenmaas*, geraadpleegd op 6-4-2016 via [https://d2vry01uuvf8h31.cloudfront.net/Afdelingen/Zuid\\_Holland/Binnenmaas/Fotofons/Verkiezingsprogramma\\_CDA\\_Binnenmaas\\_pdf.pdf](https://d2vry01uuvf8h31.cloudfront.net/Afdelingen/Zuid_Holland/Binnenmaas/Fotofons/Verkiezingsprogramma_CDA_Binnenmaas_pdf.pdf)
- CDA De Marne (z.d.), *Verkiezingsprogramma CDA gemeente De Marne 2014-2018*, geraadpleegd op 7-4-2016 via [https://d2vry01uuvf8h31.cloudfront.net/Afdelingen/Groningen/De\\_Marne/Verkiezingen/Verkiezingsprogramma\\_CDA\\_gemeente\\_De\\_Marne\\_2014-2018.pdf](https://d2vry01uuvf8h31.cloudfront.net/Afdelingen/Groningen/De_Marne/Verkiezingen/Verkiezingsprogramma_CDA_gemeente_De_Marne_2014-2018.pdf)
- CDA Peel en Maas (z.d.), *Politiek programma Fris Groen, Samen Doen 2014-2018*, geraadpleegd op 11-4-2016 via [https://d2vry01uuvf8h31.cloudfront.net/Afdelingen/Limburg/Peel\\_en\\_Maas/Nieuwsbrieven/CDA\\_Peel\\_en\\_Maas\\_Politiek\\_programma\\_Fris\\_Groen\\_Samen\\_Doen\\_GR\\_VK\\_2014.pdf](https://d2vry01uuvf8h31.cloudfront.net/Afdelingen/Limburg/Peel_en_Maas/Nieuwsbrieven/CDA_Peel_en_Maas_Politiek_programma_Fris_Groen_Samen_Doen_GR_VK_2014.pdf)
- CDA-, PvdA- GroenLinks De Marne (2014), *Op koers in een bewegende samenleving, collegeprogramma De Marne 2014-2018*, Gemeente De Marne, Leens

- CDA Schouwen-Duiveland (z.d.), *Verkiezingsprogramma Gemeenteraad 2014 "Samen kunnen we meer"*, geraadpleegd op 7-4-2016 via <http://static3.omroepzeeland.nl/sites/default/files/contenttype-files/CDA%20overkiezingsprogramma-2014%20CDA%20SD.pdf>
- ChristenUnie Binnenmaas (2014), *Verkiezingsprogramma 2014 – gemeente Binnenmaas Geloofwaardig Zorgzaam Daadkrachtig*, geraadpleegd op 6-4-2016 via <http://binnenmaas.christenunie.nl/page/11056>
- ChristenUnie De Marne (z.d.), *Programma gemeenteraadsverkiezingen 2014-2018*, geraadpleegd op 7-4-2016 via <https://demarne.christenunie.nl/library/download/642719>
- Cobb, R.W., Elder, C.D., (1971) *The politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*. In: Journal of Politics Vol. 33. No. 4. pp. 892-915
- Cobb, R.W., Elder, C.D., (1972) *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The John Hopkins University Press
- D66 Binnenmaas (z.d.), *Met uw stem gaan wij aan de slag!*, geraadpleegd op 6-4-2016 via <https://binnenmaas.d661.dedicated.nines.nl/content/uploads/sites/311/2014/04/Verkiezingsprogramma-D66-Binnenmaas-2014-2018.pdf>
- D66 Schouwen-Duiveland (z.d.), *Beleidsprogramma D66 Schouwen-Duiveland voor de gemeenteraadsverkiezingen 2014*, geraadpleegd op 7-4-2016 via <https://oosterschelderegio.d66.nl/content/uploads/sites/98/2014/02/verkiezingsprogramma-D66-Schouwen-Duiveland-2014.pdf>
- De Marne A (z.d.), *De Marne blijvend de moeite waard – integraal beleidskader krimp en leefbaarheid*, gemeente De Marne`
- De Marne B (z.d.), *bestuur*, geraadpleegd op 29-3-2016 via <https://besluitvorming.demarne.nl/Bestuur>
- De Marne (2015), *Programmabegroting 2016 inclusief meerjaren doorkijk*, gemeente De Marne
- Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers (2006), *Structurele bevolkingsdaling: een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag
- Eerste Kamer (december 2014), *Kabinetsvisie naar aanleiding van de motie Barth c.s., de beleidsdoorlichting van het Programma Bevolkingsdaling & het rapport van het Team Midterm Review Bevolkingsdaling*, kenmerk 2014-0000676669
- Eerste Kamer (z.d.), *Wet Dualisering gemeentebestuur*, geraadpleegd op 6-6-2016 via [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/27751\\_wet\\_dualisering](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/27751_wet_dualisering)
- GBBM, CDA en VVD (2014), *Verder bouwen aan Binnenmaas 2.0 – Coalitieakkoord 2014-2018*, geraadpleegd op 30-3-2016 via <http://www.binnenmaas.nl/document.php?m=35&fileid=46943&f=5006052ef78802be620e5126420a7f12&attachment=0>

- Gelderlander (maart 2015), 'Elke gemeente zou wethouder Krimp moeten krijgen', geraadpleegd op 9 februari 2016 via <http://www.gelderlander.nl/regio/maasland/boxmeer/elke-gemeente-zou-wethouder-krimp-moeten-krijgen-1.4816947>
- Gemeentebelangen Binnenmaas (2014), *Verkiezingsprogramma 2014-2018*, geraadpleegd op 30-3-2016 via [http://gbbm.nl/images/pdf/Verkiezingsprogramma\\_GBBM\\_20142018.pdf](http://gbbm.nl/images/pdf/Verkiezingsprogramma_GBBM_20142018.pdf)
- GroenLinks (2014), *Kies voor vertrouwen – 2014 – 2018 De plannen van GroenLinks voor De Marne*, pdf bestand verkregen op 11-4-2016
- Hupe, P.L. (2007), *Overheidsbeleid als politiek, over de grondslagen van beleid*, Assen, Koninklijke Van Gorcum BV
- Kingdon, J. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies. Second Edition*, New York, Longman
- L1 (19-3-2014), *CDA blijft grootste in Peel en Maas ondanks verlies*, geraadpleegd op 30-3-2016 via <http://www.l1.nl/nieuws/248031-cda-blijft-grootste-peel-en-maas-ondanks-verlies>
- Leefbaar, VVD, SGP en CU Schouwen-Duiveland (2014), *Samen Verder Collegeprogramma 2014*, geraadpleegd op 6-4-2016 via <http://www.schouwen-duiveland.nl/dsresource?objectid=1054&type=org>
- Leefbaar Schouwen-Duiveland (z.d.), *Buigend Tij voor de leefbaarheid van ons eiland*, geraadpleegd op 6-4-2016 via [http://www.leefbaarschouwenduiveland.nl/images/BUIGEND\\_TIJ.pdf](http://www.leefbaarschouwenduiveland.nl/images/BUIGEND_TIJ.pdf)
- Lokaal Peel en Maas (z.d.), *Fijn om in Peel en Maas te zijn*, geraadpleegd op 11-4-2016 via <http://www.lokaalpeelenmaas.nl/images/stories/verkiezingsprogramma%20lokaal%20peel%20en%20maas%202014%202018.pdf>
- Lokaal Peel en Maas, VVD- en PvdA/GL Peel en Maas (2014), *Een nieuwe Lente een nieuw geluid – Coalitieakkoord Peel en Maas 2014-2018*, geraadpleegd op 11-4-2016 via <http://www.vvd-peelenmaas.nl/documents/Coalitieakkoord.pdf>
- Moody, R.F.I. (2010) *Mapping power: geographical information systems, agenda-setting and policy design*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Nauta, C.M., Spannenburg, D.B. (2011), *De demografische toekomst van Schouwen-Duiveland*, BMC in opdracht van Gemeente Schouwen-Duiveland
- Nieuwehuijsen, P. (2012), *Dualisme baarde angstige wethouders*, geraadpleegd op 6-6-2016 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/dualisme-baarde-angstige-wethouders.4377954.lynkx>
- Pact van de Waard (2014), *Pact ten behoeve van aanpak demografische transitie*, geraadpleegd op 29-03-2016 via <http://www.sohw.org/photo/files/HW%20Toekomst%20Waardig/Pact%20van%20de%20Waard%2027%20februari%202014%20ondertekende%20versie%20met%20geaccordeerde%20aanpassing%20op%20pagina%209.pdf>

- Peel en Maas (2010), *Krimpverkenning – nota niet verkrampen bij krimp*, zaaknummer 1894/2010/31820
- Peel en Maas (2014), *Over Peel en Maas – Geschiedenis*, geraadpleegd op 29-3-2016 via [https://www.peelenmaas.nl/Bestuur/Over\\_Peel\\_en\\_Maas/Geschiedenis](https://www.peelenmaas.nl/Bestuur/Over_Peel_en_Maas/Geschiedenis)
- Peel en Maas (2015), *Begroting 2016*, PDF verkregen op 11-4-2016 via [https://www.peelenmaas.nl/Bestuur/Financi%C3%ABn/Begroting\\_2016](https://www.peelenmaas.nl/Bestuur/Financi%C3%ABn/Begroting_2016)
- Peel en Maas (2016), *Peel en Maas in cijfers*, geraadpleegd op 30-3-2016 via [https://www.peelenmaas.nl/Bestuur/Over\\_Peel\\_en\\_Maas/Peel\\_en\\_Maas\\_in\\_cijfers](https://www.peelenmaas.nl/Bestuur/Over_Peel_en_Maas/Peel_en_Maas_in_cijfers)
- Planbureau voor de Leefomgeving (z.d.), *Regionale bevolkingsprognose – huishoudens*, geraadpleegd op 9 februari 2016 via <http://www.pbl.nl/themasites/regionale-bevolkingsprognose/prognoses-in-beeld/huishoudens>
- Planbureau voor de Leefomgeving (september 2013), *Bevolkingsontwikkeling per gemeente 2012-2025*, geraadpleegd op 9 februari 2016 via <http://www.pbl.nl/infographic/bevolkingsontwikkeling-per-gemeente-2012-2025>
- Provinciale Staten van Limburg (2015), *Voor de Kwaliteit van Limburg – POL2014*, verkregen op 30-3-2016 via [http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal\\_Omgevingsplan\\_Limburg/POL2014/POL2014\\_incl\\_karten\\_in\\_PDF#allow](http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal_Omgevingsplan_Limburg/POL2014/POL2014_incl_karten_in_PDF#allow)
- Provincie Groningen (2015), *Agenda krimpbeleid Provincie Groningen 2015-2020 - Krimp in Groningen, van regionale opgave naar nationale proeftuin*, Groningen
- Provincie Zeeland (2014), *Toekomstvisie Zeeland 2040*, geraadpleegd op 30-3-2016 via <http://www.zeeland2040.nl/>
- Provincie Zuid-Holland (januari 2016), *Werkbezoek GS aan Hoeksche Waard*, geraadpleegd op 29-3-2016 via <http://www.zuid-holland.nl/kaart/nieuws/@12489/gs-hoekschewaard/>
- PvdA/GroenLinks Peel en Maas (z.d.), *Zekerheid voor allen!*, geraadpleegd op 11-4-2016 via <http://www.pvdagroenlinks.nl/wp-content/uploads/2014/01/PvdAGL-verkiezingsprogramma-2014-2018-20140110-concept.pdf>
- PvdA Hoeksche Waard (2013), *Toekomst voor de Hoeksche Waard – Verkiezingsprogramma 2014-2018*, geraadpleegd op 6-4-2016 via <https://hoekschewaard.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/117/2013/12/PvdAverkprogr-def1.pdf>
- PvdA Schouwen-Duiveland (z.d.), *Gemeenteraadsverkiezingen 2014 – Vooral sociaal*, geraadpleegd op 7-4-2016 via <https://schouwenduiveland.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/322/2014/09/Vooral-Sociaal-Verkiezingsprogramma-2014.pdf>
- PvdA De Marne (z.d.), *Verbinden om te ontplooiën en loslaten in vertrouwen*, geraadpleegd op 11-4-2016 via [https://demarne.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/57/2013/11/Verkiezingsprogramma\\_2014\\_2018-DeMarne.pdf](https://demarne.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/57/2013/11/Verkiezingsprogramma_2014_2018-DeMarne.pdf)

- SP Schouwen-Duiveland (z.d), Het tij gekeerd, geraadpleegd op 7-4-2016 via [https://schouwen-duiveland.sp.nl/sites/schouwen-duiveland.sp.nl/files/attachments/verkiezingsprogramma2014\\_o.pdf](https://schouwen-duiveland.sp.nl/sites/schouwen-duiveland.sp.nl/files/attachments/verkiezingsprogramma2014_o.pdf)
- Rekenkamer Zeeland (2013), *Krimp in beeld: het krimpbeleid van de provincie Zeeland (2007-2012) Rapport van bevindingen*, Middelburg
- RTV Noord (8-3-2016), *Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond onderzoeken onderlinge fusie*, geraadpleegd op 29-3-2016 via <http://www.rtvnoord.nl/nieuws/160421/Bedum-de-Marne-Winsum-en-Eemsmond-onderzoeken-onderlinge-fusie>
- Rutgers, J. (2016), *Van weerstand naar samenwerken in een nieuwe werkelijkheid- Anticipeerprogramma Zuid-Holland; Selffulfilling prophecy? Evaluatie 2,5 jaar anticipeerprogramma Zuid- Holland*, Provincie Zuid-Holland.
- Rijksoverheid (2016), *Actieplan Bevolkingsdaling – samenwerkingsafspraken voor een structurele aanpak in krimp- en anticipeerregio's*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, geraadpleegd op 30-3-2013 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/03/18/actieplan-bevolkingsdaling>
- Schouwen-Duiveland A (z.d.), *Geschiedenis van Schouwen-Duiveland*, geraadpleegd op 23-3-2016 via <http://www.schouwen-duiveland.nl/Inwoner/Gemeentearchief/Geschiedenis/Algemeen>
- Schouwen-Duiveland B (z.d.), *Samenstelling Raad*, geraadpleegd op 30-3-2016 via [http://www.schouwen-duiveland.nl/Inwoner/Bestuur\\_en\\_Organisatie/Bestuur/Raad/Samenstelling\\_Raad](http://www.schouwen-duiveland.nl/Inwoner/Bestuur_en_Organisatie/Bestuur/Raad/Samenstelling_Raad)
- Schouwen-Duiveland (2011), *Tij van de toekomst – visie Schouwen-Duiveland 2010-2040*, geraadpleegd op 29-3-2016 via <http://www.schouwen-duiveland.nl/dsresource?objectid=8002&type=org>
- Schouwen-Duiveland (2014), *Raadsvoorstel School 't Meetje in Ellemeet*, geraadpleegd op 28-4-2016 via [https://schouwenduiveland.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1119424/type=pdf/School\\_t\\_Meetje\\_in\\_Ellemeet.pdf](https://schouwenduiveland.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1119424/type=pdf/School_t_Meetje_in_Ellemeet.pdf)
- Schouwen-Duiveland (2015), *Programmabegroting 2016-2019*, geraadpleegd op 6-4-2016 via, <http://www.schouwen-duiveland.nl/dsresource?type=pdf&objectid=schouwen:47138&versionid=&subobjectname=>
- SGP Binnenmaas (2014), *Verkiezingsprogramma Oog voor Elkaar – De SGP stáát ervoor!*, geraadpleegd op 6-4-2016 via <http://binnenmaas.sgp.nl/Media/view/6645/SGP%20Binnenmaas%20overkiezingsprogramma%202014-2018.pdf>
- SGP Schouwen-Duiveland (z.d.), *Verkiezingsprogramma 2014-2018*, geraadpleegd op 7-4-2016 via <http://static1.omroepzeeland.nl/sites/default/files/contenttype-files/SGP%20Verkiezingsprogramma%20SGP%202014-2018.pdf>



- SOHW (5 oktober 2015), *Samenwerkingsagenda 2015-2020*, geraadpleegd op 29-3-2016 via <http://www.sohw.org/PactvandeWaard/>
- Telegraaf (maart 2015), *Pechtold: minister van Krimp voor platteland*, geraadpleegd op 9 februari 2015 via [http://www.telegraaf.nl/binnenland/23775415/\\_Pechtold\\_minister\\_van\\_Krimp\\_.html](http://www.telegraaf.nl/binnenland/23775415/_Pechtold_minister_van_Krimp_.html)
- Tweede Kamer (juni 2015), *Moties VAO Bevolkingsdaling/krimp 20 mei 2015*, kenmerk 2015-000034848-bijlage1
- Tweede Kamer (juni 2015), *Moties VAO Bevolkingsdaling/krimp 20 mei 2015*, kenmerk 2015-000034848-bijlage2
- Twynstra Gudde (januari 2015), *Leren van samenwerkende organisaties – verhalen over intergemeentelijke samenwerking*, geraadpleegd op 29-3-2016 via [http://www.sohw.org/photo/files/PDF/leren\\_van\\_samenwerkende\\_gemeenten.pdf](http://www.sohw.org/photo/files/PDF/leren_van_samenwerkende_gemeenten.pdf)
- Verschuren, P. (2010), *Case study as a research strategy: Some ambiguities and opportunities*, *International Journal of Social Research Methodology*, 6:2, 121-139
- VVD Binnenmaas (2013), *Verkiezingsprogramma Gemeenteraadsverkiezingen 2014-2018*, geraadpleegd op 6-4-2016 via [http://binnenmaas.vvd.nl/uploaded/binnenmaas.vvd.nl/files/557eb776e4de8/vvd\\_binnenmaas\\_verkiezingsprogramma\\_2014\\_-\\_2018.pdf](http://binnenmaas.vvd.nl/uploaded/binnenmaas.vvd.nl/files/557eb776e4de8/vvd_binnenmaas_verkiezingsprogramma_2014_-_2018.pdf)
- VVD De Marne (z.d.), *Verkiezingsprogramma 2014-2018*, geraadpleegd op 11-4-2016 via <http://demarne.vvd.nl/standpunten/618/verkiezingsprogramma-2014-2018>
- VVD Peel en Maas (2013), *Lokaal, Liberaal*, geraadpleegd op 11-4-2016 via <http://www.vvd-peelenmaas.nl/documents/verkiezingsprogramma2014.pdf>
- VVD Schouwen-Duiveland (2013), *Samen leven - Samen doen*, geraadpleegd op 6-4-2016 via <http://www.vvdzeeland.nl/wp-content/uploads/2014/01/SchouwenDuiveland-verkiezingsprogramma-definitief.pdf>

## BIJLAGE 1 OPZET INTERVIEWVRAGEN

Om inzicht te krijgen op welke wijze onderwerpen die betrekking hebben op demografische ontwikkelingen op de politiek-bestuurlijke agenda staan, heb ik enkele vragen geformuleerd. Deze heb ik als richtlijn voor een gesprek geformuleerd. Wellicht beantwoordt u deze al in de beantwoording op andere vragen. Wijdt u dus gerust uit, en leg vooral nuances in uw antwoorden. Op deze wijze krijg ik de meest bruikbare informatie voor mijn onderzoek.

- a) Hoe zien de bevolkingsprognoses voor de gemeente er uit? Is er sprake van krimp, groei, stabilisatie. Waarop baseert u dit antwoord? Hoe wordt u hierover geïnformeerd?
- b) Wordt er gesproken over de demografische ontwikkelingen in uw gemeente? Vindt dit vooral plaats tijdens vergaderingen of ook daarbuiten?
- c) Is er een wisseling in het college geweest na de verkiezingen? Heeft dit er voor gezorgd dat het onderwerp vaker besproken wordt?
- d) Zijn er in uw gemeente gesprekken gaande over de prognoses rondom woningbouw? Hoe gaan deze gesprekken? Vinden deze vooral in de regio plaats of ook op lokaal niveau?
- e) Is er spraken geweest van het sluiten van voorzieningen, zoals basisscholen? Hoe bent u betrokken rondom deze besluitvorming?
- f) Bij een veranderende samenstelling van de bevolking, zijn er vaak dingen die niet meer overeind gehouden kunnen worden en dus anders worden ingevlogen. Denk aan het combineren van functies in gebouwen en het fuseren van verenigingen. Is hier in uw gemeente sprake van?
- g) Is na zo'n gebeurtenis (sluiten van scholen, samenvoegen van voorzieningen etc.) het onderwerp demografische ontwikkelingen op een andere manier besproken? Proeft u nu meer of minder urgentie rond dit onderwerp?
- h) Bent u persoonlijk betrokken geweest bij zo'n verandering? En wat heeft u daar mee gedaan?
- i) Wat zijn volgens u mogelijkheden en kansen van de veranderingen in de bevolkingssamenstelling?
- j) Heeft er iemand een leidende rol rondom de demografische veranderingen? Is dat een bestuurder of een (top)ambtenaar of iemand van buitenaf?
- k) Is er iemand binnen het college belast met een portefeuille die betrekking heeft op demografische veranderingen?
- l) Is het onderwerp rondom demografische ontwikkelingen een thema geweest bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen? Waar blijkt dat uit? Wat zijn hier de uitkomsten van volgens u? Staat dit onderwerp scherp op het netvlies bij de politiek? En bij de ambtenarij?
- m) Heeft u het idee dat er in de afgelopen jaren anders met het onderwerp is omgegaan dan nu wordt gedaan? Op welke manier?
- n) Heeft u het gevoel dat er verschil zit tussen het urgentiegevoel rond dit onderwerp tussen politiek en ambtenarij? Waar blijkt dit uit?

## BIJLAGE 2 DOCUMENT ANALYSE

Soort Document	Kadernota	
Paragraaf demografie?	Ja/Nee	
Demografie in andere programma's?	Ja/Nee	Welke?

Soort Document	Programmabegroting	
Paragraaf demografie?	Ja/Nee	
Demografie in andere programma's?	Ja/Nee	Welke?
Gekoppeld budget?	Ja/Nee	Hoeveel?

Soort Document	Verkiezingsprogramma	
Demografie in programma?	Ja/Nee	
Oplossingen voor uitdagingen?	Ja/Nee	Welke?

Soort Document	Coalitieprogramma	
Paragraaf demografie?	Ja/Nee	
Komt terug bij andere onderwerpen?	Ja/Nee	Welke?

## BIJLAGE 3 UITKOMSTEN DOCUMENTANALYSE

### DOCUMENTANALYSE

In hoofdstuk drie is uiteengezet op welke wijze de documentanalyse is uitgevoerd. In deze paragraaf zal duiding gegeven worden aan de uitkomsten van dit onderzoek.

#### *BINNENMAAS*

Soort Document	Programmabegroting		
Paragraaf demografie?	Ja		
Demografie in andere programma's?	Ja	Welke?	Ruimtelijke ordening
Gekoppeld budget?	Nee	Hoeveel?	nvt

Soort Document	Coalitieprogramma		
Paragraaf demografie?	Nee		
Komt terug bij andere onderwerpen?	Ja	Welke?	Burger, bestuur en organisatie Ruimtelijke Ordening en Wonen Economische zaken en milieu

Soort Document	Verkiezingsprogramma	GBBM	
Demografie in programma?	Ja		
Oplossingen voor uitdagingen?	Ja	Welke?	Nu nadenken over voorzieningen mbt bijvoorbeeld woon/zorg Meer functies in schoolgebouwen Sturen van projectontwikkelaars

Gemeentebelangen Binnenmaas, heeft in haar verkiezingsprogramma aandacht voor de demografische ontwikkelingen (Gemeentebelangen Binnenmaas, 2014). Kanttekening is dat zij het hierbij alleen over 'krimp' heeft.

Soort Document	Verkiezingsprogramma	CDA Binnenmaas	
Demografie in programma?	Ja		
Oplossingen voor uitdagingen?	Ja	Welke?	Krimp tegengaan met werkgelegenheid en woningen

Het CDA in Binnenmaas heeft aandacht voor de krimp van het aantal inwoners, en noemt ook de vergrijzing in haar verkiezingsprogramma (CDA Binnenmaas, 2014). Naast het de onderwerpen rondom zorg, is het CDA met name kien op het tegengaan van bevolkingsdaling.

Soort Document	Verkiezingsprogramma	VVD Binnenmaas	
Demografie in programma?	Ja		
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	Wil leidend zijn in discussie rond aanpak van krimp

Hoewel de VVD in Binnenmaas aandacht heeft voor krimp, staat niet vermeld wat de VVD met dit onderwerp wil doen. In het programma staat alleen opgenomen dat het leidend wil zijn in de discussie. Daarnaast wordt wel benoemd dat een herindeling van de Hoeksche Waard bij kan dragen aan het begeleiden van krimp. (VVD Binnenmaas, 2013).

Soort Document	Verkiezingsprogramma	PvdA Binnenmaas	
Demografie in programma?	Ja		
Oplossingen voor uitdagingen?	Ja	Welke?	Bouwen om jongeren te behouden Herbezinnen op

De PvdA in de Hoeksche Waard wil de demografische ontwikkelingen op regionale schaal het hoofd bieden. Dit doen zij door goedkope woningen voor jongeren te faciliteren en door scholen in de regio te laten fuseren (PvdA Hoeksche Waard, 2013).

Soort Document	Verkiezingsprogramma	SGP Binnenmaas	
Demografie in programma?	Nee		
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	nvt

De SGP noemt kort de krimpgemeente, maar gaat hier niet verder op in. Ook termen als vergrijzing of ontgroening krijgen geen vervolg in het verkiezingsprogramma (SGP Binnenmaas, 2014).

Soort Document	Verkiezingsprogramma	D66 Binnenmaas	
Demografie in programma?	Ja		
Oplossingen voor uitdagingen?	Ja	Welke?	Bouwen nieuwe woningen

Los van het bouwen van nieuwe woningen om te anticiperen op krimp, heeft D66 Binnenmaas geen heldere visie op de veranderende demografische samenstelling van de gemeente (D66 Binnenmaas, z.d.).

Soort Document	Verkiezingsprogramma	ChristenUnie Binnenmaas	
Demografie in programma?	Nee		
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	nvt

De ChristenUnie in Binnenmaas noemt de demografische ontwikkelingen wel, maar koppelt hier verder niets aan (ChristenUnie Binnenmaas, 2014).

In de gemeente Binnenmaas zijn twee raadsleden met een eigen fractie. Deze zijn voorgekomen omdat zij geen deel meer uitmaken van partijen die deel hebben genomen aan de verkiezingen in 2014. Zij hebben derhalve ook geen verkiezingsprogramma dat geanalyseerd kan worden. Wanneer gekeken wordt naar de verkiezingsprogramma's die wel voor handen zijn bij de partijen in Binnenmaas, valt op dat zij geen van allen écht inhoudelijk ingaan op de ontwikkelingen in de demografie. Een enkele partij neemt een standpunt in over meer passende woningbouw of het koppelen van voorzieningen. Maar duiding bij deze standpunten ontbreekt.

### SCHOUWEN-DUIVELAND

Soort Document	Programmabegroting		
Paragraaf demografie?	Ja		
Demografie in andere programma's?	Ja	Welke?	Bestuur
Gekoppeld budget?	Nee	Hoeveel?	Wordt in 2016 bepaald

Soort Document	Coalitieprogramma		
Paragraaf demografie?	Nee		
Komt terug bij andere onderwerpen?	Ja	Welke?	Wonen

Soort Document	Verkiezingsprogramma	Leefbaar Schouwen-Duiveland	
Demografie in programma?	Ja		
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	Nvt

Leefbaar Schouwen-Duiveland is van mening dat krimp een keuze is. Door creatief te kijken naar woon- leef en vestigingsbeleid moet dit het hoofd geboden worden. Wat dit verder inhoudt komt niet terug in het programma (Leefbaar Schouwen-Duiveland, z.d.).

Soort Document	Verkiezingsprogramma	VVD Schouwen-Duiveland	
Demografie in programma?	Nee		
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	Nvt

De VVD op Schouwen-Duiveland noemt de demografische ontwikkelingen niet in haar verkiezingsprogramma. Wel heeft zij kort aandacht voor veranderingen in de vraag naar woningen. Dit komt onder andere door de vergrijzing. Minder regels moet dit vraagstuk oplossen (VVD Schouwen-Duiveland, 2013).

Soort Document	Verkiezingsprogramma			SGP Schouwen-Duiveland
Demografie in programma?	Nee			
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	Nvt	

De lokale SGP fractie op Schouwen-Duiveland heeft in haar verkiezingsprogramma geen aandacht voor de ontwikkelingen rondom demografie. Termen als krimp en vergrijzing komen maar een keer voor in het hele document, in relatie tot vrijwilligerswerk. Hier wordt verder geen vervolg aan gegeven (SGP Schouwen-Duiveland, z.d.).

Soort Document	Verkiezingsprogramma			CDA Schouwen-Duiveland
Demografie in programma?	Nee			
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	Nvt	

Het CDA Schouwen-Duiveland noemt de krimpende bevolking als een risico voor, met name, het bijzonder onderwijs in de gemeente. Verder wordt hier niet over gesproken (CDA Schouwen-Duiveland, z.d.).

Soort Document	Verkiezingsprogramma			PvdA Schouwen-Duiveland
Demografie in programma?	Nee			
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	Nvt	

De PvdA op Schouwen-Duiveland heeft in haar verkiezingsprogramma kort aandacht voor de woonbehoeftes van de ouderen bewoners. Verder wordt niet gerept over demografische veranderingen (PvdA Schouwen-Duiveland, z.d.).

Soort Document	Verkiezingsprogramma			Alert!
Demografie in programma?	Nee			
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	Nvt	

Voor de partij Alert! geldt ook dat zij geen specifieke aandacht besteden aan de demografische veranderingen. Wel pleit zij voor passende woningen voor ouderen (Alert!, z.d.).

Soort Document	Verkiezingsprogramma			D66 Schouwen-Duiveland
Demografie in programma?	Nee			
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	Nvt	

Omdat de bevolking krimpt, moet ingezet worden op samenwerking met bewoners en maatschappelijk middenveld (D66 Schouwen-Duiveland, z.d.). Wat dit inhoudelijk betekent wordt vanuit het verkiezingsprogramma niet helder.

Soort Document	Verkiezingsprogramma			SP Schouwen-Duiveland
Demografie in programma?	Nee			
Oplossingen voor uitdagingen?	Nee	Welke?	Nvt	

De SP op Schouwen-Duiveland is voor het behoud van voorzieningen in dorpen en kernen. Welke consequenties demografische ontwikkelingen hebben op dit streven wordt niet belicht (SP Schouwen-Duiveland, z.d.).

Hoewel in de verkiezingscampagnes de demografische veranderingen nog geen rol van betekenis hebben gespeeld op Schouwen-Duiveland, is in 2016 wel aandacht voor deze verandering in de programmabegroting. Vanuit de document analyse lijkt dit niet voort te komen vanuit een politieke strijd.

#### *DE MARNE*

Soort Document	Programmabegroting
Paragraaf demografie?	Ja

<b>Demografie in andere programma's?</b>	Ja	Welke?	Sport Leefomgeving
<b>Gekoppeld budget?</b>	ja	Hoeveel?	Ruim 40.000.000 over 9 jaar uitgesmeerd

<b>Soort Document</b>	<b>Coalitieprogramma</b>		
<b>Paragraaf demografie?</b>	Nee		
<b>Komt terug bij andere onderwerpen?</b>	Ja	Welke?	Wonen en zorg

<b>Soort Document</b>	<b>Verkiezingsprogramma</b>	<b>CDA De Marne</b>	
<b>Demografie in programma?</b>	Ja		
<b>Oplossingen voor uitdagingen?</b>	Nee	Welke?	Nvt

Het CDA in De Marne laat zien dat demografische ontwikkelingen een gegeven zijn. Echter wordt verder niet ingezoomd op welke activiteiten bij kunnen dragen aan het passend begeleiden van dit beleidsvraagstuk. Wel is het CDA voornemens om ondernemers in de zorg beter te faciliteren in De Marne (CDA De Marne, z.d.).

<b>Soort Document</b>	<b>Verkiezingsprogramma</b>	<b>CU De Marne</b>	
<b>Demografie in programma?</b>	Ja		
<b>Oplossingen voor uitdagingen?</b>	Nee	Welke?	Nvt

In De Marne heeft de ChristenUnie wel aandacht voor de demografische ontwikkelingen. De CU constateert een aantal ontwikkeling, bijvoorbeeld in het onderwijs en de woningbouw, en vindt dat daar in samenspraak met partners op geanticipeerd dient te worden (CU De Marne, z.d.).

<b>Soort Document</b>	<b>Verkiezingsprogramma</b>	<b>GL De Marne</b>	
<b>Demografie in programma?</b>	Ja		
<b>Oplossingen voor uitdagingen?</b>	Nee	Welke?	Nvt

GroenLinks heeft in haar verkiezingsprogramma aandacht voor vereenzaming van de oudere bevolking van De Marne. Hoe hier aandacht voor is, en wat de gevolgen zijn van een verdere vergrijzing van de bevolking wordt niet verder toegelicht. Daarnaast geeft GroenLinks aan dat de krimp kansen biedt in het zoeken naar balans en wederzijds vertrouwen (GroenLinks De Marne, 2014).

<b>Soort Document</b>	<b>Verkiezingsprogramma</b>	<b>PvdA De Marne</b>	
<b>Demografie in programma?</b>	Ja		
<b>Oplossingen voor uitdagingen?</b>	Ja	Welke?	Woningprogramma aanpassen Geld voor krimpfonds

De PvdA in De Marne heeft in haar verkiezingsprogramma wel aandacht voor de veranderende demografie van de gemeente. Met name in de ruimtelijke programma vraagt de PvdA aandacht voor veranderende woonwensen. Daarnaast wil de partij een fonds waarmee de leefbaarheid in kernen kan worden gewaarborgd (PvdA De Marne, z.d.).

<b>Soort Document</b>	<b>Verkiezingsprogramma</b>	<b>VVD De Marne</b>	
<b>Demografie in programma?</b>	Nee		
<b>Oplossingen voor uitdagingen?</b>	Nee	Welke?	Nvt

De VVD in De Marne, rept met geen woord over krimp, vergrijzing of andere demografische veranderingen binnen de gemeente. Het schetst vergezichten over de bestuurlijke toekomst en omtrent het MKB, zonder dat hier de samenstelling van de bevolking bij in ogenschouw wordt genomen (VVD De Marne, z.d.).

Alleen de VVD noemt in zijn programma niet de demografische ontwikkelingen. De overige partijen staan hier, zij het kort, bij stil. Van een echte politieke strijd blijkt op basis van de bovenstaande

documenten geen sprake van te zijn. Ondanks dat er van strijd geen sprake lijkt te zijn, staat dit onderwerp wel benoemd in het collegeprogramma.

### PEEL EN MAAS

Soort Document	Programmabegroting		
<b>Paragraaf demografie?</b>	Ja		
<b>Demografie in andere programma's?</b>	Ja	Welke?	Werk en Inkomen Gemeenschaps-ontwikkeling Weerstandsvermogen en risicobeheersing
<b>Gekoppeld budget?</b>	ja	Hoeveel?	Niet nader te bepalen

Op veel verschillende programma's zijn onderdelen ondergebracht die verband houden met demografische verschuivingen. Hierdoor is het lastig om te specificeren hoeveel geld hier precies voor gereserveerd wordt. Er is geen sprake van een apart budget voor demografische veranderingen. Wel wordt er verwezen naar andere documenten waarin nader het krimpbeleid uiteen wordt gezet (Peel en Maas, 2015).

Soort Document	Coalitieprogramma		
<b>Paragraaf demografie?</b>	Nee		
<b>Komt terug bij andere onderwerpen?</b>	Ja	Welke?	Zorg en ondersteuning Wonen

*AndersNu*

*Navraag gedaan naar programma (weer gedaan op 19-4)*

Soort Document	Verkiezingsprogramma	CDA Peel en Maas
<b>Demografie in programma?</b>	Nee	
<b>Oplossingen voor uitdagingen?</b>	Nee	Welke?

Het CDA in Peel en Maas heet in het verkiezingsprogramma niet echt aandacht voor de demografische veranderingen die binnen de gemeentegrenzen de kop op steken. Het benoemt de vergrijzing wel, maar gaat hier niet verder op in (CDA Peel en Maas, z.d.).

Soort Document	Verkiezingsprogramma	Lokaal Peel en Maas
<b>Demografie in programma?</b>	Ja	
<b>Oplossingen voor uitdagingen?</b>	Ja	Welke? Bestaand vastgoed aanpakken

De partij Lokaal Peel en Maas ziet krimp als kans. Door bestaande panden te splitsen en bestaand vastgoed anders in te delen kan beter worden voldaan aan de bestaande woonvraag. Het opwaarderen en verduurzamen van panden kan zorgen voor nieuwe bewoners (Lokaal Peel en Maas, z.d.).

Soort Document	Verkiezingsprogramma	PvdA/GL Peel en Maas
<b>Demografie in programma?</b>	Ja	
<b>Oplossingen voor uitdagingen?</b>	Nee	Welke?

De Partij van de Arbeid en GroenLinks hebben een gezamenlijke fractie in de gemeente Peel en Maas. Hoewel zij geen oplossingen benoemen in hun verkiezingsprogramma, hebben zij wel aandacht voor de uitdagingen die demografische verschuivingen met zich meebrengen. Zo noemen zij het samenwerken van (sport)verenigingen als belangrijke pijler om het sport- en verenigingsleven levensvatbaar te houden. Daarnaast hebben zij aandacht voor de zorg en het onderwijs (PvdA/GL Peel en Maas, z.d.).

Soort Document	Verkiezingsprogramma	VVD Peel en Maas
<b>Demografie in programma?</b>	Nee	
<b>Oplossingen voor uitdagingen?</b>	Nee	Welke?



VVD Peel en Maas spreekt noch over demografische verschuivingen, noch over krimp of vergrijzing. Het programma zet meer een stip op de horizon, dan dat de hedendaagse opgave een plaats krijgen in het programma (VVD Peel en Maas, 2013).

Opmerkelijk is dat de fractie Ton Hanssen geen partijprogramma heeft gebruikt tijdens de verkiezingen in 2014.

Bij de partijen die wel met een regulier programma hebben deelgenomen aan de verkiezingen, staat het onderwerp demografische veranderingen verschillend opgenomen in het programma. Bij enkele partijen wordt het onderwerp helemaal niet genoemd. Daartegenover staan ook partijen die met een oplossingsrichting komen. Vanuit de interviews zal blijken of dit alleen een papieren thema is, of dat dit onderwerp ook in het politieke debat naar voren komt.