

(On)gebaande paden in een krimpende regio

Verandering en stabiliteit in het woonbeleid van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten



Afstudeerscriptie

Auteur: *Ard-Jan Francke*

Studentnummer: *307340*

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding: *Bestuurskunde*

Master: *Governance & Management van Complexe Systemen*

Scriptiebegeleider: *Dr. M.W. van Buuren*

(On)gebaande paden in een krimpende regio

Verandering en stabiliteit in het woonbeleid van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten

Auteur: Ard-Jan Francke

Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding Bestuurskunde
Master: Governance en Management van
Complexe Systemen
Begeleider: Dr. M.W. van Buuren
Tweede lezer: Dr. Ir. J. Eshuis

Provincie Zeeland
Afdeling Ruimte
Begeleider 1: Drs. B.C. van Doornum
Begeleider 2: Drs. L.G. Kaagman

Voorwoord

Het is nu tijd om hier de laatste punt te gaan zetten. Tot op heden waren er steeds weer mogelijkheden om deze scriptie nog verder te verbeteren. Nu het einde van dit traject en ook van deze opleiding is genaderd, kijk ik met tevredenheid terug op deze scriptie en het onderzoek dat daaraan vooraf is gegaan. Het onderzoek beschrijft de veranderingen die plaats hebben gevonden in het woonbeleid van de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen onder invloed van bevolkingskrimp. Tegelijkertijd wordt ook beschreven hoe lastig het is om in het woonbeleid uit de gebaande paden te treden.

Dit onderzoek heeft de nodige tijd gekost, maar het was ook de nodige moeite waard. Zonder enige voorkennis heb ik me in februari in het 'krimpdossier' verdiept. Achteraf heb ik moeite moeten doen om de omvang enigszins binnen de perken te houden. Krimp is dan ook een onderwerp dat in de eerste plaats actueel is anno 2010. Verder raakt het direct aan inhoud van de opleiding Bestuurskunde en de inhoud van de master Governance en Management van Complexe Systemen. Ten slotte heb ik het persoonlijk ervaren als een interessant en dynamisch onderwerp om onderzoek naar te doen. Mede daardoor heb ik dit traject zonder al te grote problemen kunnen doorlopen.

Niet in de laatste plaats heeft dit ook gelegen aan de inzet van een aantal mensen. Ten eerste wil ik de mensen van de afdeling Ruimte van de provincie Zeeland bedanken voor de mogelijkheid die mij geboden is om stage en onderzoek te koppelen aan het onderwerp krimp. Naast de vele informatie die ik dankzij mijn stage heb kunnen vergaren, heb ik ook een kijkje in de keuken van de provincie Zeeland gekregen, dat ik als erg interessant en leerzaam heb ervaren.

In het bijzonder wil ik daarvoor Barbara van Doornum en Léon Kaagman bedanken die mij tijdens mijn stage begeleid hebben. Jullie 'duo-begeleiding' heb ik als positief ervaren, onder andere omdat ik met vragen altijd bij jullie terecht kon. Verder wil ik ook mijn scriptiebegeleiders, Arwin van Buuren en Jasper Eshuis bedanken. Alle schriftelijke en mondelinge feedback hebben dit onderzoek de goede richting ingestuurd en bijgeschaafd waar dat nodig was. Verder wil ik ook alle respondenten bedanken voor de boeiende interviews, waarvan ik dankbaar gebruik heb gemaakt. Ten slotte wil ik ook degenen uit mijn naaste omgeving en in het bijzonder mijn vriendin bedanken die mij direct of indirect hebben geholpen en/of gestimuleerd bij de totstandkoming van deze scriptie.

September 2010,

Ard-Jan Francke

Samenvatting

Context

Bevolkingskrimp is een relatief nieuw probleem waar gemeenten mee te kampen hebben of krijgen. In een aantal regio's is er al sprake van daling van de bevolking. Eén van die regio's is Zeeuws-Vlaanderen, dat bestaat uit drie gemeenten. De bevolkingskrimp concentreert zich hier in de gemeente Sluis die ook te maken heeft met een daling van het aantal huishoudens. De gemeente Terneuzen heeft ook te maken met bevolkingsdaling en op kortere of langere termijn waarschijnlijk ook met huishoudensdaling. Huishoudensdaling zal in de gemeente Hulst voorlopig nog uitblijven, maar ook hier zal bevolkingsdaling inzetten. Op regionaal niveau is er sprake van bevolkingsdaling en op langere termijn waarschijnlijk ook van huishoudensdaling.

Met name de daling van het aantal huishoudens kan ingrijpende gevolgen hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om daling van de vastgoedwaarde, leegstand en onverkoopbare woningen. Het woonbeleid dat de gemeenten voeren is lang geënt geweest op groei van het aantal inwoners. Daartoe werd nieuwbouw in de regio gestimuleerd. Door onder andere het rijk en de provincie Zeeland wordt een beleidsverandering gepropageerd. In een krimpende regio zouden gemeenten niet meer kunnen volstaan met een beleid wat gericht is op groei. Door nieuwbouw toe te voegen aan de woningvoorraad kan er immers een overaanbod aan woningen ontstaan. Dit zou de hiervoor genoemde gevolgen juist in de hand kunnen werken. Daarnaast is er ook het risico dat er een concurrentiestrijd ontstaat tussen de gemeenten met als inzet de schaarse inwoners.

Gemeenten hebben deze signalen opgepakt en het woonbeleid van gemeenten maakt een verandering door. Deze beleidsverandering wordt omschreven als het 'proces van bewustwording'. Dit proces behelst een omslag van 'groeidenken naar krimpendenken'. Dit proces zou uiteindelijk moeten uitmonden in een proces van regionale samenwerking. Specifiek gaat het dan om samenwerking rond de invulling van het beleid voor nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad. De analyse van de processen van bewustwording en regionale samenwerking zijn het uitgangspunt van dit onderzoek. Vaak wordt het groeidenken of het 'groeiparadigma' genoemd als belemmering voor beleidsverandering. Dit onderzoek laat zien dat er sprake is van bepaalde achterliggende factoren die ingebakken zitten in het woonbeleid zelf.

Gebruikte theorieën

De belangrijkste gebruikte theorieën zijn het sporenmodel van besluitvorming, padafhankelijkheid en trajectmanagement.

Het sporenmodel bestaat uit drie sporen, namelijk feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Bij feitenvorming gaat het om de feitelijke gegevens die een rol spelen in de besluitvorming. Bij beeldvorming gaat het om de percepties die partijen hebben van problemen en/of oplossingen. Bij wilsvorming spelen doelstellingen, ambities en strategieën van partijen een belangrijke rol. Deze sporen verlopen in principe afzonderlijk van elkaar, maar kunnen soms bij elkaar komen. Als ze bij elkaar komen is er sprake van een beslissing. Voor de totstandkoming van regionale samenwerking zal er daarom sprake moeten zijn van een samenkomst van de drie sporen.

Padafhankelijkheid is een theorie die verklaart waarom beleid vaak zo moeizaam veranderd kan worden. Beleidsmakers en vooral bestuurders en politici zijn in sommige situaties geneigd om verder te borduren op bestaand beleid. Beslissingen die in het verleden zijn genomen, blijven bepalend voor toekomstige beslissingen. Hoe

langer doorgedaan wordt op een bestaand 'pad', hoe moeilijker het wordt om nog een alternatieve route te kiezen. Door de tijd heen worden bijvoorbeeld investeringen gedaan, beleidssystemen opgetuigd, kennis verzameld en routines aangeleerd. Eerdere stappen in een bepaalde richting lokken daardoor verdere bewegingen uit in dezelfde richting. Padafhankelijkheid kan uiteindelijk leiden tot inefficiëntie: een bepaalde optie of een bepaald beleid blijkt achteraf beter te zijn, maar doordat in het begin een andere route is ingeslagen, kan later alleen nog tegen hoge kosten overgestapt worden.

Bevindingen

Het verloop van het proces van bewustwording en regionale samenwerking is geanalyseerd volgens het sporenmodel. De analyse van het proces van bewustwording laat zien dat feitelijke gegevens als prognoses al langer een toekomstige situatie van krimp signaleerden. Binnen de drie gemeenten bleven veranderingen in beeldvorming en wilsvorming lang uit. In de gemeente Sluis is deze verandering relatief snel verlopen en in de gemeente Terneuzen meer geleidelijk. Ook in de gemeente Hulst zijn er veranderingen te signaleren, maar deze zijn in een later stadium ingezet en ook minder ingrijpend dan in de andere twee gemeenten.

Ondanks deze veranderingen is er tot op heden nog geen sprake van een uitgekristalliseerde regionale samenwerking. Hoewel de drie gemeenten wel intenties tot samenwerking uitspreken, heeft dat niet geresulteerd in een overkoepelende regionale visie, overeenkomst of convenant, waarin samenwerking rond nieuwbouw en de aanpak van de bestaande woningvoorraad collectief is vastgelegd. Er is dan ook geen samenkomen van de drie sporen. Een daadwerkelijke beleidsverandering op het terrein van wonen blijkt moeilijk te zijn.

Padafhankelijkheid speelt een belangrijke belemmerende rol bij deze beleidsverandering. Een aantal zogeheten 'zelfversterkende mechanismen' zorgt ervoor dat het huidige woonbeleid zeer lastig te veranderen is. Deze mechanismen stimuleren in feite de stabiliteit van het woonbeleid. In het verleden hanteerden de drie gemeenten strategieën die geënt waren op groei van het aantal inwoners en nieuwbouw. Deze strategieën waren dus sterk individueel georiënteerd. Samenwerking vereist dan ook een omslag of breuk met het huidige beleid. Vanwege de werking van de mechanismen van afhankelijkheid is dit echter zeer lastig.

Trajectmanagement biedt mogelijkheden om, ondanks de mechanismen van padafhankelijkheid, toch te komen tot regionale samenwerking. Kenmerkend voor trajectmanagement is dat in kleine stapjes toegewerkt wordt naar een gedragen lange termijn perspectief.

Inhoudsopgave:

VOORWOORD	0
SAMENVATTING	1
1 INLEIDING	6
1.1 ACHTERGROND BEVOLKINGSKRIMP.....	6
1.2 AANLEIDING ONDERZOEK: DE CASUS.....	7
1.3 PROBLEEMSTELLING.....	10
1.3.1 <i>Doelstelling:</i>	10
1.3.2 <i>Vraagstelling:</i>	10
1.3.3 <i>Deelvragen:</i>	10
1.4 TOELICHTING.....	10
1.5 WETENSCHAPPELIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	11
1.6 LEESWIJZER.....	13
2 THEORETISCH KADER	14
2.1 INLEIDING.....	14
2.2 SPORENMODEL.....	15
2.2.1 <i>De context van het sporenmodel</i>	15
2.2.2 <i>De inhoud van het sporenmodel</i>	16
2.2.3 <i>De uitkomst van het sporenmodel</i>	16
2.2.4 <i>Spoor van feitenvorming: indicatoren en feedback</i>	18
2.2.5 <i>Spoor van beeldvorming: percepties</i>	19
2.2.6 <i>Spoor van wilsvorming: ambities, doelen en strategieën</i>	20
2.3 INSTITUTIONELE FACTOREN, PADAFHANKELIJKHEID EN BELEIDSVERANDERING.....	21
2.3.1 <i>Sporenmodel en institutionele factoren</i>	21
2.3.2 <i>Institutionele factoren en padafhankelijkheid</i>	22
2.3.3 <i>Definiëring van padafhankelijkheid</i>	23
2.3.4 <i>Padafhankelijkheid en toenemende meeropbrengsten</i>	23
2.3.5 <i>Padafhankelijkheid en zelfversterkende mechanismen</i>	25
2.3.6 <i>Andere mechanismen van padafhankelijkheid</i>	26
2.4 PADAFHANKELIJKHEID EN STURING.....	27
2.4.1 <i>Trajectmanagement: voorwaarden voor toepassing</i>	28
2.4.2 <i>Elementen van trajectmanagement</i>	29
3 OPERATIONALISATIE	30
3.1 INLEIDING.....	30
3.2 CONCEPTUEEL MODEL.....	30
3.3 OPERATIONALISATIE.....	31
3.3.1 <i>Toelichting verloop proces van bewustwording</i>	32
3.3.2 <i>Toelichting regionale samenwerking</i>	36
3.3.3 <i>Toelichting mechanismen van padafhankelijkheid</i>	39
4 METHODOLOGIE	42
4.1 INLEIDING.....	42
4.2 STEEKPROEFKADER.....	42
4.3 ONDERZOEKSSTRATEGIEËN.....	43
4.3.1 <i>Case-study</i>	43
4.3.2 <i>Bestaand materiaal</i>	44
4.4 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID.....	45
4.5 GEBRUIKTE METHODEN.....	46
4.6 GEBRUIKTE TECHNIEKEN.....	46
5 GEVOLGEN VAN BEVOLKINGSKRIMP	48
5.1 INLEIDING.....	48
5.2 WELKE BEVOLKINGSKRIMP?.....	48
5.3 GEVOLGEN VOOR BELEIDSTERREINEN.....	50
5.4 KRIMP OP DIVERSE SCHAALNIVEAUS.....	51
5.5 GEVOLGEN VOOR ZEEUWS VLAANDEREN.....	51

5.6	GEVOLGEN VOOR HET TERREIN VAN WONEN IN ZEEUWS-VLAANDEREN.....	54
5.6.1	<i>Lage vastgoedwaarde</i>	54
5.6.2	<i>Kostbare kwalitatieve verbeteringslag</i>	55
6	BEWUSTWORDING.....	58
6.1	INLEIDING.....	58
6.2	BEWUSTWORDING IN FEITENVORMING.....	58
6.2.1	<i>Gemeente Sluis</i>	58
6.2.2	<i>Gemeente Terneuzen</i>	60
6.2.3	<i>Gemeente Hulst</i>	61
6.3	BEWUSTWORDING IN BEELDVORMING	65
6.3.1	<i>Gemeente Sluis</i>	65
6.3.2	<i>Gemeente Terneuzen</i>	66
6.3.3	<i>Gemeente Hulst</i>	67
6.4	BEWUSTWORDING IN WILSVORMING.....	69
6.4.1	<i>Gemeente Sluis</i>	69
6.4.2	<i>Gemeente Terneuzen</i>	70
6.4.3	<i>Gemeente Hulst</i>	72
6.5	BEVINDINGEN BEWUSTWORDING	73
7	REGIONALE SAMENWERKING	75
7.1	INLEIDING.....	75
7.2	INDIVIDUELE INTENTIES VAN GEMEENTEN	75
7.2.1	<i>Gemeente Sluis</i>	75
7.2.2	<i>Gemeente Terneuzen</i>	76
7.2.3	<i>Gemeente Hulst</i>	76
7.3	COLLECTIEVE POGINGEN OM TE KOMEN TOT REGIONALE SAMENWERKING.....	77
7.3.1	<i>Promotiecampagne</i>	77
7.3.2	<i>Toekomstvisie en actieprogramma gemeenten en waterschap</i>	78
7.3.3	<i>Actieprogramma provincie en gemeenten</i>	78
7.3.4	<i>Bestuurlijke en ambtelijke samenwerking</i>	79
7.4	BEVINDINGEN SAMENWERKING	80
	FIGUUR 18: BEVINDINGEN SAMENWERKING	81
8	MECHANISMEN VAN PADAFHANKELIJKHEID	82
8.1	INLEIDING.....	82
8.2	MECHANISMEN VAN PADAFHANKELIJKHEID	82
8.2.1	<i>Hoge startkosten</i>	82
8.2.2	<i>Leer-effecten</i>	85
8.2.3	<i>Coördinatie effecten</i>	86
8.2.4	<i>Adaptieve verwachtingen</i>	88
8.2.5	<i>Formele en informele contracten met individuen</i>	90
8.2.6	<i>Effect van beleid op belangengroepen en/of grote groepen kiezers</i>	91
8.3	PADAFHANKELIJKHEID EN DE POLITIEK: 'IN THE LONG RUN WE ARE ALL DEAD'	93
8.4	PADAFHANKELIJKHEID ALS BELEMMERING VOOR DE OVERGANG VAN BEWUSTWORDING NAAR SAMENWERKING	96
8.4.1	<i>Belemmering voor beleidsverandering</i>	96
8.4.2	<i>Belemmering voor de overgang naar regionale samenwerking</i>	96
8.5	BEVINDINGEN PADAFHANKELIJKHEID.....	100
9	CONCLUSIES	101
9.1	INLEIDING.....	101
9.2	CONCLUSIES	101
10	PADAFHANKELIJKHEID EN STURINGSMOGELIJKHEDEN.....	106
10.1	INLEIDING.....	106
10.2	RICHTING 1: 'ONDER DRUK WORDT ALLES VLOEIBAAR'.....	106
10.3	RICHTING 2: ACTIEF BIJSTUREN VIA KLEINE STAPJES.....	107
11	REFLECTIE OP ONDERZOEK EN GEBRUIKTE THEORIE	112

11.1	INLEIDING	112
11.2	REFLECTIE OP GEBRUIKTE THEORIEËN.....	112
11.3	REFLECTIE OP ONDERZOEK EN AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK	113
12	BIJLAGEN.....	115
	BIJLAGE 1: LITERATUURLIJST	115
	BIJLAGE 2 INTERVIEWS EN BIJGEWOONDE OVERLEGGEN/BIJeenKOMSTEN	119
	BIJLAGE 3: VRAGENLIJST GESTRUCTUREERDE INTERVIEWS	121
	BIJLAGE 4: EEN STROOM VAN RAPPORTEN.....	123
	BIJLAGE 5: ONDERZOEK BEWUSTWORDING ZEEUWSE VERKIEZINGSPROGRAMMA'S EN COLLEGEPROGRAMMA'S 2010	125

1 Inleiding

1.1 *Achtergrond bevolkingskrimp*

Bevolkingskrimp is de laatste jaren van schrikbeeld een realiteit geworden in een aantal regio's in Nederland. In Parkstad-Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen krimpt de bevolking op dit moment al. Deze trend zal naar verwachting op langere termijn verder uitbreiden in deze provincies en uiteindelijk door het gehele land. Dit schrikbeeld kreeg een forse impuls door het rapport van Derks, Hovens en Klinkers (2006a), 'Structurele bevolkingsdaling; een urgente, nieuwe invalshoek voor beleidsmakers', dat door Kleine (2007) zelfs wordt vergeleken met het effect van de film van Al Gore. Derks en zijn collega's constateerden in dit rapport dat er wereldwijd een einde komt aan de groei van de bevolking en daarna een omslag richting bevolkingsdaling. Europa en ook Nederland loopt voorop in deze ontwikkeling. De verwachting is dat in 2035 de Nederlandse bevolking als geheel zal gaan krimpen. Binnen Nederland is er echter wel sprake van grote regionale verschillen. Gaandeweg krijgen wel steeds meer regio's te maken met bevolkingsdaling. Een aantal regio's, waaronder dus ook Zeeuws-Vlaanderen in Zeeland, hebben al te kampen met bevolkingskrimp.

Derks e.a. (2006a) trachtten met hun onderzoek nadrukkelijk (politieke) aandacht van beleidsmakers te vragen voor de gevolgen van bevolkingskrimp. Krimp kan gevolgen hebben voor vele beleidsterreinen en vele partijen (overheid, burgers, bedrijfsleven) in een regio als Zeeuws-Vlaanderen. Deze gevolgen hoeven in de optiek van Derks e.a. niet perse een bedreiging te zijn, als er maar op tijd op geanticipeerd wordt. Met name lokale bestuurders reageren volgens hen echter vol ongeloof en afwijzing. Kenmerkend is een reactie als: 'Krimp? Waar zijn die verhuiswagens dan?' Deze reacties worden ook in andere onderzoeken genoemd en door van Dam e.a. (2006) gekoppeld aan de dominantie van 'het groeidenken'. Decennialang is ingezet en geanticipeerd op groei van de economie, werkgelegenheid en ook het aantal inwoners. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) spreken in hun advies uit 2008 zelfs over een 'groeiparadigma'.

In een aantal krimpregio's is men echter nu aan de grenzen van de groei gekomen. De vraag is: hoe verder, nu het tij aan het keren is? Eensgezind geven allerlei onderzoeksrapporten aan dat het tijd is voor een omslag in denken, namelijk van 'groeidenken' naar 'krimpendenken'. Deze omslag raakt allerlei partijen, overheden, burgers en bedrijfsleven.

Bij ambtenaren en bestuurders binnen de provincie Zeeland heeft een dergelijke omslag plaatsgevonden met betrekking tot het denken over en het omgaan met bevolkingskrimp. In het 'Omgevingsplan 2006 tot 2012' werd nog gesproken over het inzetten op een gematigde groei van de bevolking: '*Om de doelstelling van een gematigde bevolkingsgroei waar te kunnen maken moet de woningbouwproductie omhoog.*' Daartoe werden gemeenten dus gestimuleerd om meer woningen te bouwen. Ook in het collegeprogramma 'Nieuwe Verbindingen' wordt nog gesproken over een 'bescheiden groei van 0,5 procent' (provincie Zeeland, 2007).

In de nota 'Op Pad!' uit 2009 staat daarentegen het doorbreken van dergelijke reflexen, die gebaseerd zijn op 'het groeidenken', centraal. In plaats van bevolkingsgroei te bevorderen en krimp tegen te gaan staat het beleid nu in het teken van omgaan met en anticiperen op krimp. Concreet betekent dit dat een omslag gemaakt dient te worden in het beleid, van 'meer naar beter'. De standaardreflex bij gemeentelijke beleidsmakers van het streven naar meer inwoners, meer voorzieningen en meer woningen is niet langer haalbaar. Deze reflex wordt zelfs

omschreven als onwenselijk in het licht van de gevolgen van bevolkingskrimp, omdat een concurrentiestrijd om de schaarse inwoners op de loer ligt. Het gevaar is dan dat er een situatie ontstaat van winnende en verliezende gemeenten.

De vraag is wat tegenover deze groeireflex wordt gezet. Er is volgens de provincie een nieuw perspectief nodig, *'een punt aan de horizon'*, dat alle gemeenten delen (provincie Zeeland, 2009: 11). Tegenover het risico regionale concurrentie plaatst de provincie Zeeland het bevorderen van regionale samenwerking. Samenwerking zou noodzakelijk zijn op diverse terreinen, omdat demografische veranderingen zowel grenzen tussen beleidsterreinen als bestuurlijke grenzen doorkruisen.

Deze verandering in denken binnen de provincie heeft ook gevolgen voor het beleid dat gemeenten voeren op diverse terreinen zoals wonen, ruimte, economie, mobiliteit en onderwijs. Gemeenten worden geacht de samenwerking aan te gaan in plaats van elkaar te beconcurreren om zoveel mogelijk voorzieningen, woningen en uiteindelijk zoveel mogelijk inwoners binnen te slepen.

Waar de provincie Zeeland al een omslag in denken gemaakt heeft, is het echter niet vanzelfsprekend dat gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen en elders in Zeeland daarin gevolgd zijn. Het is dan ook de vraag hoe diep 'het groeidenken' verankerd is binnen de Zeeuws-Vlaamse gemeenten. Die veronderstelde dominantie van het groeidenken is het vertrekpunt voor de probleemstelling die hieronder wordt uitgewerkt.

1.2 Aanleiding onderzoek: de casus

Wonen is één van de beleidsterreinen waar de opgaven van bevolkingskrimp het eerst zichtbaar en het meest urgent zijn in de dunbevolkte regio Zeeuws-Vlaanderen. Immers, er komen in de toekomst steeds minder mensen en ook vooral minder jongeren. In combinatie met andere demografische ontwikkelingen als vergrijzing wordt het aandeel ouderen juist des te groter. Het woningbestand zal hier wel op moeten kunnen inspelen. Jarenlang waren groei van het aantal inwoners en nieuwbouw een twee-eenheid in het woonbeleid. Nu wordt er voor het woonbeleid van gemeenten en provincie een omslag gevraagd van groei naar krimp.

Zeeuws-Vlaamse gemeenten plannen in het licht van bevolkingskrimp nog steeds veel nieuwbouwwoningen. Hierdoor ontstaat het risico dat gebouwd wordt voor leegstand, waarbij problemen als kapitaalvernietiging, daling van de vastgoedwaarde en wellicht ook verpaupering om de hoek komen kijken. Als er een overaanbod aan woningen ontstaat, zullen deze problemen zich met name manifesteren in de bestaande woningvoorraad. Een ander nadelig effect kan zijn dat het bouwen van teveel woningen een concurrentieslag tussen gemeenten kan aanwakkeren met de bewoners als inzet.

Het plannen en bouwen van nieuwbouwwoningen om bevolkingsgroei te genereren, wordt in diverse onderzoeksrapportages dan ook kritisch benaderd. In plaats daarvan zou het nieuwe uitgangspunt gericht moeten zijn op behoud van de vastgoedwaarde. Om vraag en aanbod kwantitatief en kwalitatief in balans te houden zou behoud van de vastgoedwaarde, door middel van sloop, selectief bijbouwen (herstructurering) en opknappen van woningen, het streven kunnen worden (provincie Zeeland, 2009a; Rijk, VNG en IPO, 2009).

In Zeeland zijn de opgaven in de grensregio Zeeuws-Vlaanderen het meest substantieel en urgent. Krimp, met al zijn gevolgen, zal zich in deze regio het snelst en het hevigst manifesteren. De tijd waarin iedere gemeente eenzelfde doelstelling van groei van het aantal inwoners en het aantal woningen kon koesteren, lijkt voorbij te zijn. Juist in deze regio en specifiek op het terrein van wonen wordt regionale samenwerking extra relevant. Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling van het

rijk de VNG en het IPO onderschrijft dit. Belangrijke actiepunten van dit gezamenlijke rapport van de drie bestuurslagen zijn het tijdig erkennen van krimp en bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten. Zeeuws-Vlaamse gemeenten en krimp gemeenten in het algemeen zouden een proces van bewustwording doormaken, waarin ze gaandeweg aan het fenomeen krimp en de gevolgen daarvan gaan erkennen. Verkennend onderzoek leert dat er inderdaad een dergelijk proces van bewustwording plaatsvindt binnen de gemeenten. Het is echter maar zeer de vraag of feitelijke gegevens als vanzelf erkend worden. Het idee van het groeidenken impliceert immers dat deze doorwerking van feitelijke gegevens in de praktijk moeizamer verloopt. Bewustwording wordt in dit onderzoek dan ook niet op deze manier ingekaderd, maar juist breed opgevat. Het gaat om een empirisch proces, dat binnen iedere gemeente op geheel eigen wijze kan verlopen.

Een tweede stap die logischerwijs uit het proces van bewustwording zou volgen is het gezamenlijk vormgeven en invullen van een nieuw perspectief of visie richting de toekomst. De gezamenlijke invulling van dit perspectief vereist ook een zekere vorm van regionale samenwerking. Met name op het terrein van wonen is samenwerking noodzakelijk, omdat de opgaven in een krimpende regio niet door iedere gemeente afzonderlijk kan worden gedragen. Bovendien zou niet samenwerken als gevolg hebben dat iedere gemeente probeert om zichzelf zoveel mogelijk te profileren. Dit kan leiden tot het zogenaamde 'inwonerkanibalisme', waarbij gemeenten in een krimpende regio elkaars inwoners als het ware proberen 'aan te zuigen', door meer woningen te bouwen (KcBB, 2009: 21; Rijk, VNG en IPO, 2009).

Of samenwerking automatisch zou (moeten) voortvloeien uit het proces van bewustwording is echter maar zeer de vraag. Zoals hiervoor aangegeven verlopen processen als bewustwording en samenwerking ook in Zeeuws-Vlaanderen moeizaam. Hoewel gemeenten wel aandacht hebben voor het verschijnsel bevolkingskrimp leidt dit niet één op één tot actie. Overal in Zeeland, en ook in Zeeuws-Vlaanderen, staan momenteel nog veel meer nieuwbouwwoningen op de planning dan nodig is, gezien de voorspelde toekomstige woonbehoefte. Het is blijkbaar moeilijk voor beleidsmakers om uit de gebaande paden te treden en over te gaan tot samenwerking.

Van Dam et al. (2006) werpen in dit verband enkele onderzoeksvragen op. Zij geven in dit verband aan dat de reacties en beleidsbeslissingen van beleidsmakers in krimp gemeenten nader onderzoek vergen en dan vooral de achtergronden en motivaties die hieraan ten grondslag liggen (Van Dam et al., 2006: 198).

Dit onderzoek borduurt voort op deze agenda door te onderzoeken hoe het proces van bewustwording binnen drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten verlopen is en of dit geleid heeft tot regionale samenwerking op het terrein van wonen.

Complexiteit

In deze casus wordt ingezoomd op de Zeeuws-Vlaamse drie gemeenten en specifiek hun woonbeleid. Krimp en de beleidsprocessen rond krimp zijn echter niet gemakkelijk met een schaar te knippen. Dit heeft vooral te maken met de complexiteit die samenhangt met het verschijnsel krimp.

Deze complexiteit uit zich op een drietal manieren. Ten eerste is er sprake van complexiteit vanwege de vele beleidsterreinen die geraakt worden door demografische veranderingen. Een andere reden voor de complexiteit is dat structurele bevolkingsdaling een relatief nieuw fenomeen is in Nederland, dat veel onzekerheid met zich meebrengt. Zo bracht de provincie Zeeland bijvoorbeeld een rapport uit met de veelbetekenende titel, 'Onverkende Paden'. Bevolkingskrimp is

geen autonome ontwikkeling, maar wordt bepaald door een scala aan factoren die op voorhand niet nauwkeurig te voorspellen zijn. Ten slotte zijn de gevolgen die bevolkingskrimp heeft voor de verschillende ruimtelijke schaalniveaus zeer divers. 'Binnen één gemeente, één regio en één land kunnen zeer uiteenlopende demografische en ruimtelijke ontwikkelingen optreden. Dat vraagt het vermogen om te schakelen tussen de verschillende ruimtelijke en bestuurlijke niveaus' (TNO, 2010: 22,23).

Moeizame beleidsverandering

Processen van beleidsverandering, zoals bewustwording en samenwerking, worden er door de complexiteit niet eenvoudiger op. Alleen al rond samenwerking kunnen zich allerlei vragen voordoen: wie moeten daarbij betrokken worden? Op welke beleidsterreinen? Met welke structuur? Gaat dit ten koste van de autonomie van gemeenten?

De complexiteit en de bijbehorende onzekerheid wordt (ook op het terrein van krimp) nogal eens te lijf gegaan door een stroom aan onderzoeksrapporten (zie bijlage 4). In die rapporten wordt de feitelijke informatie over bijvoorbeeld bevolkingskrimp uiteen gezet. Diezelfde rapporten worden vaak afgesloten met de conclusie dat er behoefte is aan (nog) meer feitelijke kennis. Het idee dat heldere feitelijke kennis de ultieme sleutel is om complexe problemen rondom bijvoorbeeld krimp aan te pakken, is echter te kort door de bocht. Niet zelden zorgt een maalstroom aan feitelijke kennis voor een 'rapportenoorlog'. Feitelijke informatie kan zelfs de onzekerheid vergroten. Dit heeft onder andere te maken met de interpretatie van die informatie. Partijen interpreteren informatie over problemen en oplossingen op geheel eigen wijze. Daardoor ontstaan diverse beelden over die problemen en oplossingen. Kenmerkend voor beelden is dat ze niet zomaar 'mee veranderen', als de feitelijke informatie verandert. Bepaalde diepgewortelde beelden kunnen zo belemmerend werken voor processen van beleidsverandering.

Zo ook bij beleidsprocessen rond bevolkingskrimp, zoals bewustwording en samenwerking. Vaak wordt geklaagd over het moeizame verloop van deze processen van beleidsverandering. Het al eerder genoemde groeidenken zou hier een grote rol in spelen. Hardnekkige groeibeelden laten zich moeizaam veranderen, ondanks de vele feitelijke gegevens. Dit wordt vaak door gemeenten weer doorvertaald in ambities die gericht zijn op groei van het aantal inwoners en woningen. Er wordt zelfs gesproken van een 'groeiparadigma', dat zou functioneren als een gevangenis, omdat daardoor het vermogen beperkt wordt om buiten de gebaande paden te treden. *'Een paradigma stelt daardoor grenzen aan de oplossingen die voor een probleem worden gevonden... Het is daarmee een soort geestelijke gevangenis'*, aldus Korsten en Goedvolk (2008). Een omslag in denken, van groei naar krimp wordt hierdoor belemmerd, volgens Derks e.a. (2006b). Die omslag zou het karakter hebben van de fasen van een rouwproces, ontkenning, afwijzing, verzet en acceptatie (Derks, 2006b). Er is dus sprake van een zekere paradox in deze casus. Krimp is enerzijds een verschijnsel dat gepaard gaat met allerlei veranderingen op het terrein van wonen, zoals hiervoor aangegeven. Aansluitend daarop wordt vaak verondersteld dat beleidsveranderingen nodig zijn om daarop te anticiperen of in te spelen. Processen als bewustwording en samenwerking zijn in feite een afgeleide van deze *beleidsverandering*. Anderzijds is er sprake van een bepaalde vorm van *stabiliteit in het beleid*, die maar moeilijk aan te passen is, ondanks de toename van feitelijke kennis over krimp en de gevolgen van krimp.

Om beleidsprocessen rondom krimp en wonen te analyseren is daarom een combinatie van theorieën geselecteerd die zowel oog hebben voor beleidsverandering alsmede het gebrek daaraan. Deze tweedeling in stabiliteit en beleidsverandering klinkt ook door in de onderzoeksagenda die van Dam e.a. formuleerden met betrekking tot de analyse van de reacties van beleidsmakers (zie 1.2). Veelgebruikte termen als 'rouwproces', 'groeidenken' en 'groeiparadigma' vertellen echter weinig over het daadwerkelijke denken en handelen van beleidsmakers in een regio als Zeeuws-Vlaanderen. Om verder te kijken dan deze termen zullen processen van beleidsverandering in Zeeuws-Vlaanderen geanalyseerd worden en zal vooral ook gefocust worden op de factoren die dit belemmeren. Uiteindelijk zal dit leiden tot een aantal conclusies, op basis waarvan aanbevelingen gedaan worden, die rekening houden met deze belemmerende factoren.

Deze overwegingen ten aanzien van processen van beleidsverandering en stabiliteit leiden tot de hieronder geformuleerde probleemstelling.

1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling:

Inzicht verkrijgen in het verloop van (processen van) bewustwording van de gevolgen van bevolkingskrimp onder Zeeuws-Vlaamse gemeenten en regionale samenwerking, de factoren die dit belemmeren, teneinde aanbevelingen te doen om de totstandkoming van regionale samenwerking op het terrein van wonen te bevorderen, daarbij rekening houdend met de factoren die dit belemmeren.

1.3.2 Vraagstelling:

Hoe belemmeren mechanismen van padafhankelijkheid de overgang van het proces van bewustwording van de gevolgen van bevolkingskrimp naar regionale samenwerking tussen Zeeuws-Vlaamse gemeenten op het beleidsterrein van wonen?

1.3.3 Deelvragen:

1. Wat zijn de gevolgen van bevolkingskrimp voor Zeeuws-Vlaamse gemeenten - volgens officiële gegevens- op het beleidsterrein van wonen?
2. Hoe is het proces van bewustwording van de gevolgen van bevolkingskrimp bij de Zeeuws-Vlaamse gemeenten verlopen?
3. Welke pogingen om tot regionale samenwerking te komen, hebben de drie gemeenten ondernomen?
4. Hoe werken mechanismen van padafhankelijkheid belemmerend voor verandering in het woonbeleid van de drie gemeenten?
5. Hoe kan de totstandkoming van regionale samenwerking gestimuleerd worden, daarbij rekening houdend met de belemmerende mechanismen van padafhankelijkheid?

1.4 Toelichting

Allereerst vraagt de afbakening van de hoofdvraag nog enige toelichting. Er is bewust gekozen om een tijdsafbakening achterwege te laten. Ten eerste lopen processen van samenwerking en bewustwording anno 2010 nog steeds door. Een eindpunt is daarom lastig te bepalen. In principe fungeert het einde van het onderzoekstraject (augustus 2010) als tijdsafbakening. Ook een beginpunt is moeilijk te identificeren. Veelal wordt het rapport van Derks e.a. uit 2006 genoemd als startpunt van de landelijke discussie rondom krimp. Omdat de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen kort

daarvoor (medio 2005) een aantal woonvisies uitgebracht hebben zal deze periode als beginpunt worden genomen voor de analyse van bewustwording en samenwerking. Zoals aangegeven staat de verhouding tussen verandering en stabiliteit centraal in de hoofdvraag. Padafhankelijkheid is een concept dat nauw verbonden is met stabiliteit. In de theorie zal verder uit de doeken gedaan worden wat dit precies inhoudt. Vooralsnog is het voldoende om vast te stellen dat padafhankelijkheid een potentiële belemmering is voor de totstandkoming van regionale samenwerking. Hierbij zal overigens niet zozeer gefocust worden op de aanwezigheid van het verschijnsel padafhankelijkheid. Het gaat in dit onderzoek vooral om de dieperliggende mechanismen die ten grondslag liggen aan dit verschijnsel.

Padafhankelijkheid is vrij vertaald het verschijnsel dat eerdere stappen in een bepaalde richting, nieuwe stappen in dezelfde richting uitlokt. Keuzes uit het verleden leiden tot nieuwe keuzes in diezelfde richting. Hoe langer op een bepaald 'pad' wordt doorgegaan, hoe moeilijker het wordt om nog terug te keren. Nieuwe keuzes worden in die zin afhankelijk van het in het verleden gevolgde pad. Het resultaat daarvan is stabiliteit. Dit staat haaks op de beleidsverandering die processen als bewustwording en regionale samenwerking beogen.

De termen bewustwording en regionale samenwerking zijn in de vorige paragrafen al aan bod gekomen en zullen hier dan ook niet verder besproken worden. In de operationalisatie (hoofdstuk 3) zal uitgebreid stilgestaan worden bij de definiëring van deze concepten. Het theoretische handvat voor de analyse van het proces van bewustwording zijn de drie sporen uit 'het sporenmodel' (van Buuren, 2006). Met behulp van de drie sporen, feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming, zal gereconstrueerd worden hoe het proces van bewustwording is verlopen. Ook bij het analyseren van regionale samenwerking zal gebruik gemaakt worden van het sporenmodel. Het vertrekpunt van het sporenmodel is dat bepaalde feitelijke gegevens niet perse doorvertaald worden in beleid. Juist de veranderingen in de sporen van beeldvorming en wilsvorming is belangrijk voor besluitvorming. Dit sluit aan bij het proces van bewustwording en samenwerking (zie 1.2). Bewustwording wordt vaak ingekaderd als een proces waarin in toenemende mate aandacht is voor feitelijke gegevens rondom krimp. Tegelijkertijd wordt in onderzoeksrapportages geconstateerd dat deze doorvertaling van feitelijke gegevens in de praktijk niet zo soepel verloopt, vanwege allerlei factoren die onder de noemer 'groeidenken' worden geplaatst. Middels het sporenmodel kan bewustwording breder geanalyseerd worden, door ook nadrukkelijk aandacht te hebben voor beelden (spoor van beeldvorming), doelstellingen, ambities en strategieën (spoor van wilsvorming).

De laatste deelvraag over de stimulering van regionale samenwerking maakt geen deel uit van de analyse, maar is beschouwend en normatief van aard. De aanbevelingen die traditioneel volgen na de conclusie, kunnen met de theorie die gebruikt is voor de analyse niet geformuleerd worden. Daarom zijn de aanbevelingen als aparte deelvraag opgenomen. Voor de beantwoording van deze deelvraag zal de theorie van trajectmanagement gebruikt worden.

1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Ondanks dat beleidsproblemen rondom bevolkingskrimp pas recent onder de aandacht zijn gekomen is er al veel onderzoek naar gedaan. In tal van publicaties wordt gesproken over de noodzaak van bewustwording van bevolkingskrimp en een omslag in denken. Daarnaast wordt in die rapportages vaak ook vermeld dat dit zeer

moeizaam verloopt op gemeentelijk niveau in krimpgebieden. Tegelijkertijd geldt dat er vanuit bestuurskundige hoek nog weinig geschreven is over de verklaring voor dit moeizame proces, terwijl deze vraagstukken van agendavorming, beleidsleren en beleidsverandering wel typisch bestuurskundige vraagstukken zijn. Niet voor niets geven van Dam et al. (2006: 198) aan dat de achtergronden en motivaties van reacties en beleidsbeslissingen van beleidsmakers nader onderzoek vergen.

Een begin van de invulling van deze bestuurskundige blinde vlek vormen een aantal bestuurskundige scripties over agendavorming bij bevolkingskrimp. Zo is er bijvoorbeeld een scriptie over de strategieën die de zogenaamde 'policy entrepreneurs' hanteren om deze agendering te beïnvloeden (Slaats, 2010). Een ander voorbeeld is de scriptie van Sandra Dircks (Dircks, 2009). Zij heeft met behulp van het 'stromenmodel' van Kingdon onderzocht wanneer kantelpunten optraden in de politieke aandachtsvorming voor bevolkingskrimp in Limburg en meer specifiek op het terrein van onderwijs.

Om overlap met deze scripties te voorkomen is dit onderzoek meer verklarend van aard en gericht op een ander beleidsterrein, namelijk het verloop van bewustwordingsprocessen en regionale samenwerking tussen gemeenten op het terrein van wonen. Het op gang komen van bewustwordingsprocessen is al onderzocht in de genoemde scripties over agendavorming. Bovendien verschilt de Limburgse situatie danig van de Zeeuwse context. Wel is ervoor gekozen om door te bouwen op de bevinding van Dircks dat een 'stroom van kennis' een grote rol speelt in politieke aandachtsvorming. Voor de analyse van het verloop van het proces van bewustwording in de drie gemeenten zal nadrukkelijk ook gelet worden op de rol van kennis. Kortom, dit onderzoek kan dan ook gezien worden als een wetenschappelijke aanvulling en verrijking omdat het als een basis kan fungeren voor verder bestuurskundig onderzoek, dat breder kijkt dan het proces van agendavorming.

Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is ook maatschappelijk waardevol, vanwege een aantal redenen. Het biedt ten eerste inzicht in de specifieke Zeeuwse situatie. De ene krimpregio is immers de andere niet. Er bestaat veel onduidelijkheid over de wijze waarin gemeenten in Zeeland en specifiek Zeeuws-Vlaanderen omgaan met krimp in processen van bewustwording en samenwerking. In publicaties en debatten over bevolkingskrimp wordt veel tegenstrijdige informatie gewisseld over 'waar Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen staan'. Door deze processen te reconstrueren kan er veel onduidelijkheid worden weggenomen. Verder wordt ook een begin gemaakt met het zoeken naar verklaringen waarom sommige beleidsprocessen rondom krimp moeizaam verlopen. Zoals eerder aangegeven wordt dit vaak afgedaan met oppervlakkige termen als rouwproces of groeidenken. Door te analyseren wat er achter deze termen zit, ontstaat meer duidelijkheid over de belemmeringen voor beleidsverandering en kunnen eventuele beleidsinterventies gericht ingezet worden.

Zodoende biedt het onderzoek voor gemeenten ook aanknopingspunten voor de vormgeving van huidig en toekomstig beleid. Ook voor andere partijen die te maken hebben met de gevolgen van krimp op het terrein van wonen, kan deze analyse inzicht geven in de vaak moeilijk te doorgronden processen van beleidsverandering. Inzicht in het verloop van beleidsprocessen rondom bevolkingskrimp kan weer gebruikt worden bij toekomstige vergelijkbare processen van beleidsverandering. Ten slotte kan dit onderzoek mogelijk zelf ook fungeren als een prikkel voor het voortzetten van beleidsverandering binnen en tussen de drie gemeenten.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek is verdeeld in vier delen. Het eerste deel, de onderzoeksopzet, wordt gevormd door hoofdstuk 1, 2, 3 en 4. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) zullen de belangrijkste theoretische concepten geïntroduceerd worden die van belang zijn voor de analyse van deze casus. De centrale theorieën zijn het sporenmodel en padafhankelijkheid. Vervolgens zullen de concepten uit de theorie meetbaar gemaakt worden in de operationalisatie (hoofdstuk 3). Daarna zullen de te gebruiken methoden en technieken voor de analyse gepresenteerd worden (hoofdstuk 4).

Het tweede deel bestaat uit empirische informatie en de analyse van deze empirische informatie. Hoofdstuk 5 bevat de empirische achtergrondinformatie die nodig is om de analyse te begrijpen. De hoofdstukken 6 tot 8 vormen de kern van deze scriptie en zijn analytisch van aard. De onderwerpen van deze hoofdstukken zijn achtereenvolgens het bewustwordingsproces, regionale samenwerking en de mechanismen van padafhankelijkheid.

Het derde deel, hoofdstuk 9, bestaat uit de conclusie(s), waarin de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken gecombineerd worden.

Het laatste deel is hoofdstuk 10 en 11. De aanbevelingen (hoofdstuk 10) zijn vooral beschouwend van karakter. In hoofdstuk 11 wordt gereflecteerd op het onderzoek en de gebruikte theorieën.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Nu duidelijk is wat de contouren zijn van de problematiek rondom bevolkingskrimp en wonen in Zeeuws-Vlaanderen, worden in dit hoofdstuk een aantal theoretische concepten besproken. Die concepten zullen gebruikt worden voor de analyse van de casus. Daartoe zal eerst de theoretische context van complexe besluitvormingsprocessen, zoals rond bevolkingskrimp, geschetst worden. Met deze context in het achterhoofd zijn een aantal theoretische concepten geselecteerd, waarvan het sporenmodel en padafhankelijkheid de belangrijkste zijn.

Het uitgangspunt is dat beleidsprocessen rond bevolkingskrimp gekenmerkt worden door complexiteit. Vervolgens wordt besproken hoe in deze context van complexiteit het sporenmodel als hulpmiddel kan dienen bij het analyseren van het verloop van empirische processen van beleidsverandering. Het gaat dan concreet om processen van bewustwording en samenwerking, zoals in de inleiding is beschreven. Daarna zal uiteengezet worden hoe institutionele factoren als padafhankelijkheid beleidsverandering kunnen belemmeren. Ten slotte wordt ingegaan op de mogelijkheden tot sturing van (toekomstige) beleidsprocessen. De centrale theorieën zijn dus het sporenmodel en padafhankelijkheid. Bij iedere theorie zal eerst de context beschreven worden, waarna steeds verder ingezoomd zal worden op de centrale begrippen die gebruikt worden voor de analyse van de casus.

Besluitvorming in complexe processen

Besluitvorming op het terrein van bevolkingskrimp wordt door veel betrokken partijen gekarakteriseerd als zeer complex. Deze complexiteit gaat gepaard met onzekerheid. (zie hoofdstuk 1). In complexe besluitvormingsprocessen worden deze complexiteit en onzekerheid vaak te lijf gegaan met een stroom aan allerhande onderzoeksrapporten om feitelijke kennis te verzamelen.

Feitelijke kennis die bedoeld is om onzekerheid te reduceren, leidt echter niet altijd één op één tot vertaling in beleid of zelfs maar tot aandacht voor een probleem als bevolkingskrimp. Betrokken partijen hebben vaak hun eigen definities van de werkelijkheid en interpreteren feitelijke informatie over problemen en oplossingen ieder op hun eigen wijze. Daarnaast kan feitelijke kennis zelf ook tegenstrijdig zijn, waardoor het risico van een rapportenorlog aanwezig is (Koppenjan en Klijn, 2004: 27). Een voorbeeld hiervan zijn de diverse bevolkingsprognoses die soms totaal verschillend uitpakken voor een regio als Zeeuws-Vlaanderen (zie box 2) Bovendien vertaalt feitelijke kennis zich niet per definitie door in het uiteindelijke handelen van actoren. Het ergens mee eens zijn, hoeft nog niet te betekenen dat er ook naar gehandeld wordt. Kortom, feitelijke kennis op zichzelf is vaak ontoereikend voor het creëren van consensus en het overgaan tot actie.

Van Buuren (2006) benadrukt dan ook het belang van *meervoudige kennis* om te komen tot bevredigende besluiten. Naast feitelijke kennis onderscheidt van Buuren daarom ook beelden en ambities van partijen. Expliciete, feitelijke kennis van de problematiek is wel degelijk van belang, maar vaak niet doorslaggevend in complexe besluitvormingsprocessen. In besluitvormingsprocessen hebben partijen immers uiteenlopende opvattingen over de werkelijkheid, die totaal van elkaar kunnen verschillen in hun interpretatie van feitelijke kennis (van Buuren, 2006: 36).

Deze redenering lijkt ook op te gaan voor beleidsprocessen rond bevolkingskrimp, zoals in hoofdstuk 1 al werd aangestipt. De stapels rapporten en prognoses met

feitelijke gegevens over krimp groeien gestaag, terwijl vaak de klacht wordt gehoord dat besluitvorming en beleidsverandering moeizaam verloopt. Om dergelijke processen te analyseren en aan te sturen is daarom een bredere interpretatie nodig van kennis en besluitvorming. Het 'sporenmodel' van besluitvorming biedt een houvast voor deze brede interpretatie van de rol van kennis (van Buuren, 2006). In combinatie met de tweede pijler van dit onderzoek, padafhankelijkheid, dient het sporenmodel als kapstok voor het analyseren van beleidsverandering (of het gebrek daaraan).

2.2 Sporenmodel

2.2.1 De context van het sporenmodel

Kennis is in termen van het sporenmodel niet geïsoleerd van besluitvormingsprocessen. Kennisvorming en besluitvorming zijn juist met elkaar verweven. Vandaar ook dat kennis niet opgevat wordt als een exacte en objectieve weergave van de werkelijkheid. In tegenstelling tot deze positivistische smalle definitie, wordt kennis in het sporenmodel en ook in dit onderzoek breed geïnterpreteerd. Meervoudige kennis bevat naast onderzoeksmatige feiten ook de percepties en interpretaties van actoren over problemen, oplossingen, ambities en doelen die actoren nastreven. Vanuit dit uitgangspunt wordt in het sporenmodel naast het spoor van feitenvorming ook het spoor van beeldvorming en het spoor van wilsvorming onderscheiden (Van Buuren, 2006).

Het sporenmodel kan hierdoor geplaatst worden in de zogenaamde 'culturele benadering', waarin *'informatie, kennis, inzichten, gedachten, opvattingen en ervaringen door elkaar heen lopen en gebruikt worden om aan bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen of tegenvallende beleidsresultaten een bepaalde betekenis te geven'* (Bekkers, 2007: 336). Kenmerkend voor de culturele benadering en ook het sporenmodel is dus de brede interpretatie van kennis.

Het sporenmodel en de bredere culturele benadering zijn daarmee min of meer tegenpolen van wat Bekkers de rationele of klassieke benadering van beleid noemt. Kennis wordt hierin vooral smal gedefinieerd. Kennis staat in dienst van het besluitvormingsproces, dat in fasen verloopt. Vooraf is kennis belangrijk om de juiste beleidskeuzes te maken en achteraf om beleid eventueel bij te stellen. Het gaat hier puur om formele, objectieve kennis die verkregen wordt door middel van onderzoek, dat gebaseerd is op principes van validiteit en betrouwbaarheid. Het doel daarvan is het reduceren van de cognitieve onzekerheid om de juiste keuzes te kunnen maken (Bekkers, 2006: 59, 336; van Buuren, 2006: 24).

Een tweede kenmerk van de culturele benadering is dat beleid en beleidsvorming vooral een kwestie is van betekenisverlening. Door middel van communicatie, taal, symbolen en beelden geven actoren betekenis (of zin) aan de manier waarop zij problemen en oplossingen definiëren. Betekenisverlening komt tot uiting in processen van interactie. Beleidsprocessen zijn in deze benadering dan ook vooral interactieprocessen tussen actoren. Beleid zelf wordt in die lijn gezien als een sociale constructie. Beleid wordt geconstrueerd door middel van interactieprocessen tussen partijen die daarmee betekenis verlenen aan een bepaald probleem of een bepaalde oplossing. Deze interpretaties van de werkelijkheid worden voortdurend ontwikkeld en bijgesteld in interactieprocessen (Bekkers, 2007: 71-73, 78).

Ook het sporenmodel is gebaseerd op deze interactieprocessen. Volgens van Buuren zijn de drie sporen sociaal geconstrueerd en vinden plaats in een 'serie van interactieronden'. Zelfs het op onderzoek gebaseerde spoor van feitenvorming is geen louter objectief, onafhankelijk proces, maar heeft een sociaal geconstrueerd karakter

(van Buuren, 2006: 29). Kale, objectieve feiten (voor zover die al bestaan) vertellen bovendien niets over de wijze waarop ze worden geïnterpreteerd en gebruikt. Vandaar dat hier gekozen wordt voor een sociaal-constructivistische benadering, waarin feiten geen vaststaand gegeven zijn, maar onderhevig zijn aan interpretatie en beeldvorming.

Kortom, het sporenmodel 'past' in de traditie van de culturele benadering, doordat interactie en sociale constructie een belangrijke rol spelen in alle drie de sporen. Beleidsverandering is vanuit deze culturele invalshoek een kwestie van betekenisverlening en interactie. De brede benadering van besluitvorming maakt het sporenmodel geschikt als theoretisch instrument voor de analyse van deze casus. Empirische processen als bewustwording en samenwerking hebben immers alles te maken met de betekenis die actoren geven aan bepaalde feitelijke gegevens.

In de volgende paragrafen zal bezien worden hoe het sporenmodel als instrument kan dienen voor de analyse van empirische processen, zoals bewustwording en samenwerking. Omdat het nadrukkelijk gaat om empirische processen worden ze in dit theoretisch kader niet expliciet gedefinieerd. Deze empirische processen vallen onder de brede noemer van beleidsverandering of beleidsleren.

2.2.2 De inhoud van het sporenmodel

- In het spoor van *feitenvorming* speelt onzekerheidsreductie een grote rol. Om besluiten te kunnen nemen is feitelijke kennis nodig over problemen, oplossingen, oorzaken en gevolgen. Die feitelijke kennis is ook expliciet, in de zin dat het vastgelegd is in bijvoorbeeld onderzoeksrapporten.
- In het spoor van *beeldvorming* staat betekenisgeving centraal. Feitelijke kennis wordt door actoren gepercipieerd, geïnterpreteerd of geframed middels het eigen referentiekader van waarden, normen en persoonlijke opvattingen. Feiten verworden op deze manier tot sociale constructies. Beelden komen in dit onderzoek vooral tot uitdrukking in percepties van actoren over problemen en oplossingen. Een probleempceptie is een bepaalde conditie of situatie waarvan een actor vindt dat er iets aan gedaan zou moeten worden. (Kingdon, 1995: 109). Percepties over oplossingen hebben vooral betrekking op de interpretatie van de voor en nadelen van oplossingsrichtingen door actoren (Koppenjan en Klijn, 2004: 48).
- Het spoor van *wilsvorming* bestaat uit de partijen met hun afzonderlijke doelen en ambities die zij wensen te realiseren in overleg en onderhandelingen. Daarnaast is ook de wijze van belang waarop zij deze doelen wensen te bereiken. Het gaat dan om bronnen, machtsmiddelen, strategieën en andere mogelijkheden die zij kunnen aanwenden om hun ambities te realiseren (Van Buuren, 2006: 37-40).

In de volgende paragrafen zal dieper ingegaan worden op de uitkomst en het verloop van de drie sporen.

2.2.3 De uitkomst van het sporenmodel

De uiteindelijke ideale uitkomst van de drie sporen is dat ze resulteren in een bevredigend, collectief besluit, waarin samenhang is tussen feiten, beelden en ambities (van Buuren, 2006: 39).

Hiermee is overigens nog niet gezegd dat de sporen automatisch convergeren. Van Buuren benadrukt juist dat de drie sporen ook kunnen divergeren doordat ze elkaar in de weg zitten of volledig geïsoleerd van elkaar verlopen (van Buuren, 2006: 39).

Ook is er niet perse een lineair of volgordelijk verband tussen de sporen. Positivistische theorieën veronderstellen vaak dat objectieve feitenvorming vooraf gaat

aan wilsvorming en beeldvorming. Zo bezien zou er sprake zijn van fasen die doorlopen moeten worden om tot effectieve besluitvorming te voorkomen (Bekkers, 2007: 59, 336). Echter, ook feitenvorming is geen objectief proces, maar sociaal geconstrueerd (zie 2.2.1). In de sporen van wilsvorming en beeldvorming kunnen bepaalde feiten genegeerd worden, of juist nieuwe feitelijke kennis aangeboord worden. Strategieën en doelen van actoren kunnen een afgeleide zijn van de beelden van actoren, maar dit hoeft zeker niet altijd zo te zijn (Koppenjan en Klijn, 2004: 48). Daarom hoeft er geen sprake te zijn van een volgorde tussen de sporen. Samenhang van de drie sporen kan bereikt worden door zowel 'serieschakeling' als 'parallelschakeling'. Kortom, sporen kunnen gekoppeld worden of juist gescheiden verlopen, zonder dat er een volgorde in zit. Idealiter resulteren de sporen echter in convergentie of samenhang tussen feiten, beelden en ambities (van Buuren, 2006: 38, 50, 66).

Bekkers gebruikt voor deze samenhang de enigszins verwarrende term 'gemeenschappelijke beeldvorming'. Volgens hem is het succes van beleid in de culturele benadering van beleid af te meten aan het wel of niet creëren van een gemeenschappelijk beeld over probleem en de aanpak van het probleem (Bekkers, 2007: 336). Dit is een verwarrende term, omdat het lijkt te verwijzen naar het spoor van beeldvorming en de overige twee sporen buiten beschouwing laat. In zijn omschrijving van dit begrip verwijst Bekkers echter naar collectieve leerprocessen gericht op betekenisverlening, die naast beelden ook informatie, kennis, inzichten, gedachten, opvattingen en ervaringen bevatten (Bekkers, 2007: 336). Ook Bekkers verwijst met gemeenschappelijke beeldvorming dus naar de bredere interpretatie van kennis: feiten, beelden en ambities.

Van Buuren verwoordt de uitkomst van deze leerprocessen met het begrip 'collectieve wilsovereenkomst'. De collectieve wilsovereenkomst bestaat uit een 'specifieke en tijdelijke constellatie van feitenmateriaal, beelden en ambities, die onderlinge samenhang vertoont' (Van Buuren, 2006: 50, 66). Het gaat hier dus niet om de uitkomst van een enkel spoor van beeldvorming of wilsvorming, maar om een interactie tussen de drie sporen. Gemeenschappelijke beeldvorming of beeldconvergentie is zeker een belangrijke voorwaarde voor convergentie van de drie sporen, maar moet wel ondersteund worden door de andere twee sporen, feiten en ambities, om tot een succesvol besluit te leiden. Juist de beeldvorming over feiten is immers belangrijk. 'Een gezaghebbend besluit is voldoende onderbouwd, maar kan zich ook beroepen op breed gedeelde beelden over de geconstateerde problematiek en de wenselijk geachte oplossingen' (van Buuren, 2006: 66).

Kortom, gemeenschappelijke beeldvorming bestaat dus uit een samenkomst van feiten, beelden en ambities. Gemeenschappelijke beeldvorming, convergentie van de sporen en collectieve wilsovereenkomst zijn alle drie begrippen die naar één en hetzelfde verschijnsel verwijzen. Om verwarring te voorkomen zal gebruik van het begrip gemeenschappelijke beeldvorming zoveel mogelijk worden vermeden.

In de volgende paragrafen zal getracht worden om de theoretische concepten van het sporenmodel en de culturele benadering 'pasklaar' te maken voor de analyse van de empirie. Hiertoe zal ingezoomd worden op de theoretische concepten uit de verschillende sporen. Het spoor van feitenvorming wordt uitgebreider besproken dan de andere twee sporen, omdat op dit punt een andere theorie is geïntegreerd in het sporenmodel.

2.2.4 Spoor van feitenvorming: indicatoren en feedback

Zoals hiervoor kort werd benoemd, gaat het in het spoor van feitenvorming om beleidsinformatie die expliciet is gemaakt in allerlei documenten. Het gaat dan om documenten als de onderzoeksopdracht, de kennisvragen, deelrapportages en eindrapportages. Eerder is ook al genoemd dat kennis niet wordt opgevat als statisch en objectief, maar als sociaal geconstrueerd en aan verandering onderhevig (van Buuren, 2006: 44, 45). Vandaar ook de naam *feitenvorming*. Bij de analyse van het spoor van feitenvorming gaat het niet om een momentopname, maar om de ontwikkeling of verandering van feiten. Concreet wordt dit onderzoek toegespitst op de ontwikkeling van de feitelijke gegevens. Welke feitelijke gegevens zijn er geproduceerd in het spoor van beeldvorming en hoe zijn deze veranderd in de loop van de tijd? De feitelijke gegevens dienen gespecificeerd te worden om veranderingen in die informatie waar te kunnen nemen. Het is dan ook belangrijk om te identificeren om welke gegevens het precies gaat.

Stromenmodel en feitenvorming

Om deze ontwikkeling in feitelijke gegevens te beschrijven, wordt gebruik gemaakt van het 'stromenmodel' van Kingdon en wel van de eerste stroom, namelijk de stroom van problemen. Het stromenmodel van Kingdon kent drie stromen, namelijk de stroom van problemen, de beleidsstroom en de stroom van politieke gebeurtenissen. Het verloop van en de relatie tussen deze drie stromen bepaalt of en hoe bepaalde issues onder de aandacht komen van beleidsmakers (Kingdon, 2003).

In de stroom van problemen gaat het over de percepties van problemen. Welke situaties worden op een gegeven ogenblik als problematisch ervaren door beleidsmakers? Een conditie als 'het is slecht weer' of 'onze gemeente krimpt' hoeft niet meteen als probleem ervaren te worden door beleidsmakers. Een conditie of situatie wordt pas een probleem als beleidsmakers erkennen dat er iets aan gedaan moet worden (Kingdon, 2003: 109). In deze transformatie van condities naar erkende problemen spelen volgens Kingdon een aantal mechanismen een rol. Het gaat om 'indicatoren', 'feedback' en 'focussing events'. Deze drie mechanismen zijn bepalend voor de erkenning van situaties als zijnde problematisch. Met andere woorden, ze kunnen beleidsmakers ertoe bewegen om aandacht te schenken aan een bepaald probleem (Kingdon, 2003: 113, 114, 179).

Focussing events zijn plotselinge gebeurtenissen zoals rampen of crises (Kingdon, 2003: 95). Aangezien bevolkingskrimp een sluipend proces is, zullen focussing events zich niet of nauwelijks voordoen in beleidsprocessen rondom krimp. Rampen of crises met veel slachtoffers en schade zijn zeldzaam in het beleidsveld van bevolkingskrimp en woningbouw. Bovendien staan focussing events los van het spoor van feitenvorming uit het sporenmodel. Focussing events zijn gebeurtenissen en hebben niets te maken met expliciete informatie uit het spoor van feitenvorming. Deze factor zal dan ook buiten beschouwing worden gelaten in dit onderzoek.

Indicatoren en feedback

De andere twee mechanismen, namelijk indicatoren en feedback, zijn wel gebaseerd op expliciete feitelijke informatie, zoals bedoeld wordt in het spoor van feitenvorming.

Veranderingen in indicatoren en feedback kunnen gezien worden als verandering van de feitelijke informatie over een bepaalde situatie (Kingdon, 2003: 197).

Indicatoren zijn systematisch uitgevoerde metingen die inzicht geven in de omvang van het probleem. Indicatoren maken een probleem en de veranderingen in een probleem telbaar. Een duidelijk voorbeeld uit de casus rondom bevolkingskrimp zijn de

herhaaldelijk uitgevoerde bevolkingsprognoses van bijvoorbeeld de provincie Zeeland of het CBS.

Feedback is informatie over de resultaten van beleid en oordelen over het gevoerde beleid. Dit kan zowel op formele wijze (bijvoorbeeld monitoring of evaluatiestudies) als op informele wijze (bijvoorbeeld via klachten) gecommuniceerd worden. In dit onderzoek wordt gefocust op de formele vormen van feedback, omdat het spoor van feiten gericht is op expliciete documenten in plaats van informele communicatie (Kingdon, 2003: 113, 114).

Uiteraard hoeven veranderingen in feitelijke informatie niet te betekenen dat iedere betrokken actor dit ziet als een probleem of dat de verandering überhaupt gezien wordt als een probleem. Kingdon benadrukt dat veranderingen in indicatoren en feedback gaan over verandering van een conditie en niet de verandering van een probleem (Kingdon, 2003: 179).

Feitelijke informatie wordt in het sporenmodel als gescheiden gezien van de probleempcepties van actoren. Beide zijn twee aparte sporen. Ook Kingdon maakt onderscheid tussen probleempcepties en veranderingen in feitelijke informatie. Als er veranderingen in feitelijke gegevens zijn, wil dat nog niet zeggen dat er ook automatisch sprake is van een probleem. Er is volgens Kingdon bovendien geen sprake van één of slechts enkele conditie(s) die als problematisch ervaren kunnen worden. De essentie van Kingdons stromenmodel is dat er juist sprake is van een reeks van potentiële problemen die om de aandacht van beleidsmakers strijden (Kingdon, 2003: 90).

Er kunnen spectaculaire veranderingen optreden in indicatoren en feedback, zonder dat een situatie als problematisch ervaren wordt. De belangrijkste reden is dat het bestaan van feitelijke gegevens nog niets zegt over de interpretatie daarvan door beleidsmakers. Of iets als een probleem ervaren wordt, hangt af van de percepties van partijen. Zowel indicatoren als feedback zijn immers aan interpretatie door partijen onderhevig (Kingdon, 2003: 94, 101). In het stromenmodel worden feitelijke gegevens en de interpretatie van die feitelijke gegevens in dezelfde stroom geanalyseerd. Omdat in dit onderzoek het sporenmodel leidend is, wordt feitenvorming gescheiden van interpretatie en percepties.

Het proces van interpretatie en de ontwikkeling van probleempcepties van actoren staat centraal in het spoor van beeldvorming. Daarbij gaat het om de vraag, hoe actoren bepaalde situaties als problematisch gaan ervaren (Kingdon, 2003: 109).

2.2.5 Spoor van beeldvorming: percepties

Cruciaal voor processen van beleidsverandering is dus de vraag hoe actoren in het spoor van beeldvorming met deze feitelijke gegevens over bepaalde condities of situaties omgaan. Met andere woorden: welke percepties hebben actoren en hoe verhouden deze zich tot de feitelijke gegevens? In de vorige paragraaf werd al aangegeven dat een probleempceptie een bepaalde situatie betreft, die als problematisch ervaren wordt. Het kenmerk 'dat er iets aan gedaan moet worden volgens mensen', maakt dat een conditie een probleempceptie is (Kingdon, 2003: 109; Stone, 1989: 281). De crux voor de analyse van processen van beleidsverandering in deze casus is hoe en wanneer actoren een situatie als problematisch ervaren.

Kingdon laat zien dat percepties kunnen veranderen door ontwikkeling in de stroom van problemen. Veranderingen in feitelijke gegevens als indicatoren en feedback, maar ook plotselinge gebeurtenissen kunnen een situatie onder de aandacht brengen van beleidsmakers. Die beleidsmakers kunnen vervolgens hun perceptie van deze

situatie veranderen, waardoor deze als problematisch wordt ervaren (Kingdon, 2003: 113). In dit onderzoek wordt verder niet gefocust op dit proces van agendering. Het gaat in dit onderzoek vooral om een beschrijving van beleidsverandering en specifiek de vraag hoe percepties veranderen. Voor de analyse van het spoor van beeldvorming is het nodig om de ontwikkeling in de beelden van de partijen te analyseren (van Buuren, 2006: 49). In dit onderzoek zal daarom ‘slechts’ geanalyseerd worden of percepties veranderen en op welke wijze ze veranderen. De dieperliggende redenen waarom deze percepties veranderen vergen een specifieke analyse van agendavorming, waarvoor het gehele stromenmodel gebruikt zou moeten worden.

Om deze veranderingen te kunnen analyseren zal het begrip perceptie verder uitgediept worden. Percepties kunnen betrekking hebben op problemen, oplossingen, andere actoren of ontwikkelingen in de omgeving. Percepties en beelden hebben vaak een zekere vorm van stabiliteit. Juist hardnekkige beelden zijn vaak een belemmering voor beleidsverandering zoals we later in dit hoofdstuk zullen zien. Toch kunnen ook percepties veranderen. In principe kunnen deze op alle voorgenoemde punten veranderen (problemen, oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in de omgeving). In dit onderzoek zal gefocust worden op empirische processen zoals bewustwording. Hierbij gaat het vooral om de percepties van problemen. Het betreft dan ideeën over de aard van het probleem, de urgentie en de betekenis van het probleem (Koppenjan, 2004: 48).

2.2.6 Spoor van wilsvorming: ambities, doelen en strategieën

Voor processen van beleidsverandering is met name het spoor van beelden bepalend. Het gaat bij beeldvorming immers vooral om percepties van de gegevens uit het spoor van feiten; hoe worden feitelijke gegevens geïnterpreteerd? Als er echter sprake is van verandering van percepties zal dit ook geconcretiseerd moeten worden. De percepties zullen vastgelegd moeten worden in concrete doelen of ambities. Kenmerkend voor doelen en ambities is dat er keuzes gemaakt worden of wensen worden uitgesproken, die vaak gebaseerd zijn op de percepties. Overigens hoeven doelen en ambities niet noodzakelijkerwijs gebaseerd te zijn op de percepties van actoren (Koppenjan en Klijn, 2004: 48). Beeldvorming en wilsvorming kunnen immers ook als gescheiden sporen verlopen, zoals hiervoor werd beschreven (zie 2.2.1).

Als er sprake is van doelen en ambities bij actoren moeten deze een intentie bevatten om te handelen. Actoren moeten iets willen. Van Buuren vat deze explicitering van ambities samen met het begrip handelingsbereidheid: bereidheid om ambities expliciet te maken en te verdedigen in een interactief proces (Van Buuren, 2006: 60).

Als er daadwerkelijk sprake is van een voornemen tot verandering in ambities, zullen deze doelen ook gerealiseerd moeten worden. Het gaat in dit onderzoek dan vooral over de *wijze* van beleidsverandering. Hierbij zijn met name de strategieën uit spoor van wilsvorming belangrijk. Strategieën zijn acties of intenties voor acties ter beïnvloeding van problemen en oplossingen, processen en het gedrag van andere partijen (Koppenjan en Klijn, 2004: 47). Koppenjan en Klijn (2004: 49) onderscheiden een vijftal mogelijke strategieën:

- Go-alone strategieën: bij een go-alone strategie heeft een actor een oplossing geformuleerd voor een probleem die hij koste wat kost wil realiseren, ondanks de nadelen die daaraan verbonden zijn. Deze strategie zal weerstand van andere partijen oproepen.

- Conflicterende strategieën: conflicterende strategieën hebben als doel het blokkeren of voorkomen van bepaalde oplossingen of maatregelen die noodzakelijk geacht worden door andere actoren.
- Vermijdende strategieën: deze worden gekenmerkt door een passieve, conflictvermijdende houding. Actoren zijn er niet op uit om daadwerkelijk oplossingen te blokkeren, bijvoorbeeld, omdat ze niet geïnteresseerd zijn of kosten en conflicten willen vermijden
- Coöperatieve strategieën: hierbij erkennen actoren dat ze afhankelijk zijn van andere actoren. Ze trachten andere partijen over te halen om deel te nemen aan hun plannen om een gunstig of bevredigend resultaat te bereiken in bijvoorbeeld onderhandelingen.
- Faciliterende strategieën: deze strategieën zijn gericht op het bewerkstelligen van samenwerking en daarmee een wederzijds bevredigend resultaat. Dit gebeurt door middel van partijen bij elkaar te brengen en te bemiddelen in conflicten.

Deze strategieën zijn overigens niet wederzijds uitsluitend. Een faciliterende strategie waarbij een actor andere partijen overhaalt om deel te nemen aan een proces van samenwerking, kan gepaard gaan met een coöperatieve strategie. Ook conflicterende strategieën kunnen samengaan met go-alone strategieën. De scheidslijn tussen deze strategieën is een grijs gebied.

2.3 *Institutionele factoren, padafhankelijkheid en beleidsverandering*

In vorige paragrafen werd al aangestipt dat processen van beleidsverandering doorgaans moeizaam verlopen. Zeker als er sprake is van stabiliteit van bepaalde percepties. De positivistische gedachte dat bepaalde feiten automatisch leiden tot aanpassingen in de sporen van beeldvorming en wilsvorming blijkt in de werkelijkheid vaak niet op te gaan. De sporen kunnen namelijk gescheiden van elkaar verlopen. Ondanks allerlei ontwikkelingen in het spoor van feitenvorming kunnen percepties jarenlang onveranderd blijven. Van Buuren besteedt hier zijdelings aandacht aan door te stellen dat 'de diepste core-beliefs' van actoren niet zomaar wijzigen, ondanks dat ambities en feiten kunnen veranderen. Daarbij verwijst hij naar het 'advocacy coalition framework' van Sabatier (van Buuren, 2006: 35, 39).

Ook het sporenmodel heeft dus aandacht voor de moeizame beleidsverandering. In de volgende paragrafen zal verder uitgeweid worden wat de rol is van institutionele factoren en specifiek padafhankelijkheid bij deze moeizame beleidsverandering. Uiteindelijk zullen een aantal factoren gepresenteerd worden die een verklaring bieden voor moeizame processen van beleidsverandering. Ten eerste zal uiteengezet worden in hoeverre het sporenmodel zelf een verklaring biedt voor het moeizame verloop van beleidsprocessen.

2.3.1 *Sporenmodel en institutionele factoren*

Uitkomsten van het sporenmodel, zoals een collectieve wilsovereenkomst, komen uiteraard niet zomaar uit de lucht vallen. Binnen de drie sporen spelen allerlei processen die de afzonderlijke ontwikkeling van de sporen beïnvloeden, maar ook de convergentie of divergentie tussen de sporen. Van Buuren noemt in dit verband zogenaamde 'bronnen van capaciteit', die uiteenvallen in actorgebonden, relationele, en institutionele capaciteit. Ze leveren de input voor de drie sporen, maar kunnen tegelijkertijd ook weer onderdeel van de output van de spoorvorming zijn. Voor dit onderzoek worden deze bronnen van capaciteit verder niet gebruikt, maar het geeft

aan dat ook het sporenmodel aandacht schenkt aan de rol van instituties. Het aanwezig zijn van bronnen van capaciteit is een voorwaarde voor het tot stand komen van een bevredigend besluit (van Buuren, 2006: 51-53).

De nadruk ligt hier op het faciliterende en stimulerende karakter van actorgebonden-, relationele- en institutionele capaciteit. Het gaat hier dus om onder andere institutionele factoren die convergentie van de sporen stimuleren (van Buuren, 2006: 71). Institutionele factoren hoeven echter niet altijd stimulerend te werken. Enerzijds *'constitueren'* instituties de identiteit en capaciteit van actoren. Ze geven richting en vorm aan sociale interacties. Anderzijds *beperken* instituties gedrag en handeling van actoren (Hemerijck, 2001: 84). Deze tweede uitingsvorm van instituties staat in dit onderzoek centraal.

Juist in processen van betekenisverlening en beeldvorming werken institutionele factoren vaak belemmerend in plaats van stimulerend. In dergelijke processen van gemeenschappelijke beeldvorming 'zit er een institutioneel addertje onder het gras' zoals Bekkers (2007: 336) dit samenvat. *'Processen van gemeenschappelijke beeldvorming* (die in het ideaalplaatje de uitkomst zijn van een culturele benadering als het sporenmodel) *vinden niet autonoom en vrijelijk plaats'*. In het institutionele perspectief worden sowieso alle beleidsprocessen gezien als een sociaal verschijnsel in een historisch gegroeide context (Abma en In 't Veld, 2001: 30).

Bepaalde ambities en vooral ook bepaalde beelden kunnen diepgeworteld zijn doordat ze vastgelegd zijn in allerlei formele en informele regels en praktijken (instituties). Daarnaast kunnen de kosten van een 'alternatief beleidspad' zo groot zijn, dat beleidsmakers het niet aandurven om af te wijken van bestaande paden. Alternatieve benaderingen worden zo buiten beschouwing gelaten, waardoor het leervermogen van actoren vermindert (Bekkers, 2007: 185, 345). Convergentie van feiten, beelden en ambities kan in dergelijke gevallen problematisch zijn, omdat nieuwe feiten buiten beschouwing worden gelaten, beelden niet veranderd worden en ambities hetzelfde blijven. Kortom, 'meer van hetzelfde'.

2.3.2 *Institutionele factoren en padafhankelijkheid*

In verschillende andere theorieën over beleidsverandering is meer aandacht voor de genoemde diepgewortelde beelden. Auteurs als Sabatier, Baumgartner en Jones benadrukken dat beleidsverandering een zaak kan zijn van lange adem. Institutionele theorieën bieden een verklaring voor - de vaak moeizame en langdurige - processen van beleidsverandering als er sprake is van diepgewortelde beelden in een bepaalde beleidssector. Instituties vormen als het ware een kader van formele en informele regels die de marges van het proces van gemeenschappelijke beeldvorming bepalen. Zij bepalen en begrenzen het beeld van de werkelijkheid dat beleidsmakers erop na houden (Bekkers, 2007: 345).

North definieert instituties breed als 'de spelregels in de samenleving, of meer formeel de door mensen ontworpen beperkingen die menselijke interactie bepalen'. Ook beleid zelf kan in deze definitie een institutie zijn (Pierson, 1993: 608). Kenmerkend voor instituties zijn onder andere stabiliteit, continuïteit, herhaalbaarheid en routines (March en Olsen, 1999: 64).

Baumgartner en Jones vragen aandacht voor institutionele factoren, die het proces van gemeenschappelijke beeldvorming kunnen belemmeren. Vanuit hun idee van 'politics of attention' noemen zij padafhankelijkheid als verklaring voor de ontwikkeling van aandacht en leervermogen. Hiermee plaatsen zij agendavorming in een bredere context van beleidsverandering. (Bekkers, 2007: 145, 151). Een dergelijke methode

wordt ook in dit onderzoek gehanteerd. Processen van bewustwording en samenwerking worden ook geschaard onder de brede noemer beleidsverandering. Pierson (2000) geeft een interessante invulling van het idee van padafhankelijkheid, waarbij hij koppelingen maakt tussen padafhankelijkheid en de specifieke context van politieke besluitvorming en beleidsmakers. De kern van zijn betoog is dat hij beargumenteert waarom juist beleidsmakers en met name politici, geneigd zijn om voort te borduren op bestaand beleid, in plaats van over te gaan tot beleidsverandering. Beslissingen die in het verleden zijn genomen, blijven bepalend voor het leervermogen en de beeldvorming van beleidsmakers. Pierson (1993:612) legt de koppeling tussen instituties en padafhankelijkheid enerzijds en betekenisgeving en de manier waarop beleidsmakers leren anderzijds. Beleidsmakers framen vaak nieuwe problemen in termen van al eerder ontwikkeld beleid. Leren is dan ook sterk verbonden met incrementalisme en bounded rationality. Dit gaat zeker op als er sprake is van bepaalde diepgewortelde beelden of paradigma's, die niet zomaar veranderen (Kay, 2005: 564).

2.3.3 Definiëring van padafhankelijkheid

Padafhankelijkheid kan breed en smal gedefinieerd worden. In de brede definitie betekent padafhankelijkheid dat wat in eerdere stadia in een proces gebeurt, bepalend is voor uitkomsten later in het proces. Deze brede definitie mist echter het gegeven dat het moeilijk is om een bepaald pad te verlaten (Pierson, 2000: 252). Daarom wordt hier gekozen voor een smalle definitie van padafhankelijkheid, zoals die wordt gehanteerd door onderzoekers als Kay, Arthur, North en Pierson.

Met padafhankelijkheid worden sociale processen bedoeld die gekarakteriseerd worden door zelfversterkende mechanismen, waardoor de kosten van het terugdraaien van de bestaande institutionele of beleidsmatige koers steeds meer toenemen. Eerdere stappen in een bepaalde richting lokken verdere bewegingen uit in dezelfde richting (Kay, 2005: 553; Pierson, 2000). Potentiële alternatieve keuze-sets worden door voorgaande keuzes en de ingeslagen route beperkt (North, 1990). Cruciaal is daarbij de aanwezigheid van zogenaamde zelfversterkende mechanismen. (Kay, 2003: 406). De relatieve voordelen van een ingeslagen route nemen steeds meer toe ten opzichte van voorgaande opties, of anders gezegd; de exit-kosten groeien. Door de tijd zijn er organisaties, routines en procedures ontwikkeld, waarvoor investeringen zijn gedaan. Het omgooien van het roer zou tot dermate grote kosten leiden dat beleidsmakers gevangen blijven in hun eigen werkelijkheid.

Nu duidelijk is dat instituties en padafhankelijkheid potentiële belemmeringen zijn voor beleidsverandering, is het belangrijk om te weten welke kenmerken deze belemmeringen hebben.

2.3.4 Padafhankelijkheid en toenemende meeropbrengsten

In de hiervoor genoemde definitie is padafhankelijkheid in feite de sociale variant van het economische concept 'toenemende meeropbrengsten'. Dit begrip staat centraal in de redenering van Pierson. Padafhankelijkheid is volgens hem een sociaal proces dat zijn oorsprong vindt in de dynamiek van toenemende meeropbrengsten (Pierson, 2000: 251). In een proces van toenemende meeropbrengsten wordt de kans op bepaalde stappen in dezelfde richting steeds groter, als al eerdere stappen zijn gezet op dezelfde route. De relatieve voordelen van de bestaande route nemen steeds meer toe ten opzichte van alternatieve routes. Met andere woorden: de exit-kosten (kosten om te switchen naar een alternatief) worden steeds groter.

Hoewel door sommige wetenschappers gesteld wordt dat toenemende meeropbrengsten slechts één vorm is van padafhankelijkheid, wordt in dit onderzoek de lijn van Pierson gevolgd, waarbij padafhankelijkheid gelijkgesteld wordt aan toenemende meeropbrengsten (Kay, 2003: 563).

Processen van toenemende meeropbrengsten worden volgens Arthur (1989) gekenmerkt door de volgende eigenschappen: onvoorspelbaarheid, inflexibiliteit, non-ergodiciteit en potentiële pad inefficiëntie. Hoewel het begrip toenemende meeropbrengsten suggereert dat er sprake is van steeds groter wordende kostenvoordelen is dit slechts ten dele waar. Toenemende meeropbrengsten worden juist gekenmerkt door potentiële pad inefficiëntie. Een bepaald pad dat is ingeslagen kan in eerste instantie voordelen opleveren, maar kan uiteindelijk resulteren in een inferieur resultaat (ten opzichte van alternatieve opties) (Pierson, 2000). De curve van toenemende meeropbrengsten kan uiteindelijk weer gaan dalen. Het probleem is echter dat de kosten om over te stappen op een andere optie tegen die tijd sterk zijn gestegen. Vanwege inflexibiliteit kan alleen nog tegen een zeer hoge prijs overgestapt kan worden op een andere optie.

De onderstaande tabel, die ontleend is aan Arthur (1989), laat duidelijk de dynamiek van toenemende meeropbrengsten zien. In het begin van het keuzeproses is optie A voordeliger ten opzichte van optie B, waardoor het voor de hand liggend is dat gekozen wordt voor optie A. De uiteindelijke uitkomst is immers onvoorspelbaar. Na verloop van tijd heeft optie B optie A 'ingehaald'. Dit is bij keuzemoment 30. Dit wil zeggen dat er dan 30 keer achtereenvolgens gekozen is voor technologie A, omdat de hogere opbrengsten. Na dit omslagpunt zal uiteindelijk blijken dat optie A inferieur is ten opzichte van optie B. Op dat moment zijn echter al dermate grote investeringen gedaan in optie A, dat de kosten om te switchen naar B (exit-kosten) te groot zijn geworden. Met andere woorden, de toenemende meeropbrengsten van A zijn te hoog en worden nog steeds hoger. Optie A is inefficiënt gebleken, maar switchen naar B zal niet of in ieder geval zeer moeizaam gaan (inflexibiliteit). Er is sprake van een zogenaamde 'lock-in' van een inferieure keuze aldus Arthur (1989: 119).

Figuur 1: Toenemende meeropbrengsten van twee technologieën

Number of Previous adoptions (keuzes)	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Technology A	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Technology B	4	7	10	13	16	19	22	25	28	31	34

Bron: eigen bewerking van Arthur (1989: 119).

Het probleem met het concept van padafhankelijke processen is dat het lastig te identificeren is. Padafhankelijkheid is geen zelfstandige theorie of framework. Alleen de observatie dat verandering uitgebleven is, of de notie dat 'history matters' is niet voldoende om een proces als padafhankelijk te bestempelen. Daarvoor is nodig om in een longitudinaal onderzoek een serie keuzepunten te bestuderen (zoals in de bovenstaande tabel), waarbij ook gelet wordt op keuzes in het begin van een proces en zelfs keuzes die nooit gemaakt zijn. Het zou voor dit onderzoek te ver gaan om deze 'verborgen' keuzemomenten allemaal te reconstrueren. Kay geeft dan ook aan

dat het een open en empirische kwestie is om vast te stellen in hoeverre een beleid padafhankelijk is (Kay, 2003: 406; 2005: 554, 558).

Pierson (1993: 610) beargumenteerd in dezelfde lijn dat voorbeelden van padafhankelijkheid wellicht wijdverspreid zijn. Toekomstig onderzoek zou volgens hem er vooral gericht op moeten zijn om de omstandigheden te identificeren die leiden tot 'lock-in effecten' in bepaalde beleidsprocessen.

In de lijn van Pierson en Kay zal in dit onderzoek vooral gefocust worden op de aanwezigheid en werking van (zelfversterkende) mechanismen van padafhankelijkheid die kunnen leiden tot suboptimale uitkomsten.

2.3.5 Padafhankelijkheid en zelfversterkende mechanismen

Niet alle technologieën zijn gevoelig voor toenemende meeropbrengsten. Er zijn een aantal condities die leiden tot processen van toenemende meeropbrengsten en padafhankelijkheid. De volgende zelfversterkende mechanismen ofwel lock-in kenmerken van technologieën genereren volgens Arthur (1994) toenemende meeropbrengsten:

- Hoge initiële of startkosten: als in het verleden hoge startkosten gemaakt zijn voor een technologie, stimuleert dit verdere investeringen in de betreffende technologie of beleid. Actoren hebben een sterke prikkel om te investeren in die ene optie waar al veel in is geïnvesteerd. Andersom zullen ze minder snel investeren in een nieuwe technologie waarvoor die hoge startkosten nog gemaakt moeten worden.
- Leer-effecten: kennis die wordt opgedaan gedurende de toepassing van een bepaalde technologie of bepaald beleid, leidt tot hogere opbrengsten. Individuen leren kennis steeds effectiever te gebruiken en doen daarmee ervaring op. Dit is een stimulans om verder te investeren in de betreffende technologie of beleid.
- Coördinatie-effecten: zodra steeds meer actoren dezelfde technologie of hetzelfde beleid adopteren ontstaan bepaalde infrastructuren en netwerken. Kenmerkend voor een netwerk zijn afhankelijkheidsrelaties (Koppenjan en Klijn, 2004). Het betreffende beleid of technologie wordt steeds aantrekkelijker, doordat er steeds meer actoren gebruik van maken, dus ervan afhankelijk worden. Een klassiek voorbeeld zijn de koppelingen tussen software en hardware. Het gebruik van bepaalde software stimuleert het gebruik van de bijbehorende hardware.
- Adaptieve verwachtingen: verwachtingen die mensen hebben over toekomstig gebruik van een technologie of beleid leidt tot aanpassing van het keuzegedrag en acties. In feite is dit een vorm van een 'selffulfilling prophecy'. Zodra mensen verwachten dat een bepaalde technologie algemeen gebruikt gaat worden, zullen ze juist op die technologie inzetten. Dit leidt ertoe dat de technologie inderdaad gemeengoed wordt en de verwachting dus uitkomt.

Voor alle vier de mechanismen geldt ook het omgekeerde. Bij lage startkosten is het makkelijker om te switchen van technologie of beleid. Als de leer-effecten en coördinatie-effecten van een bepaalde optie beperkt zijn is het ook eenvoudiger om te switchen. De overstapkosten zijn dan beperkt. Als verwacht wordt dat een bepaalde optie niet algemeen in gebruik komt, zal daar niet op ingezet worden.

Mechanismen en toepasbaarheid

De door Arthur geïdentificeerde condities van toenemende meeropbrengsten waren oorspronkelijk toegespitst op de studie van technologische keuzeprocessen. Een klassiek voorbeeld is de analyse van David over de dominantie van het QWERTY

toetsenbord dat achteraf in feite inferieur bleek ten opzichte van alternatieven (David, 1985).

Via een moeizame weg is het economische concept van toenemende meeropbrengsten de laatste jaren doorgesijpeld in diverse wetenschappelijke disciplines (Gerrits en Marks, 2007). Pierson en North beargumenteren dat de vier zelfversterkende mechanismen van Arthur over technologieën toegepast kunnen worden op instituties in zijn algemeenheid (Pierson, 1993; 2000). Padafhankelijkheid zit daarmee in feite ingebakken in de instituties. Pierson zelf maakt de stap van instituties naar politieke processen en beleid. Aan de hand van de brede definitie van instituties van North ziet hij beleidsprocessen ook als institutie (Pierson, 1993: 608). Beleidsprocessen die plaatsvinden in een context van complexe sociale en wederzijdse afhankelijkheid zullen vaak toenemende meeropbrengsten genereren. Opvallend is dat Pierson ook infrastructuurbeleid en specifiek ook woonbeleid noemt als beleidsterreinen waar de kans groot is dat padafhankelijkheid aangetroffen kan worden (Pierson, 1993: 608, 610). Beleidsprocessen zelf kunnen dus ook onderhevig zijn aan padafhankelijkheid en toenemende meeropbrengsten.

Sterker nog, de dynamiek van toenemende meeropbrengsten is volgens Pierson (2000) des te intenser in politieke processen (vergeleken met marktprocessen). Deze intensiteit van padafhankelijkheid in politieke processen wordt onder andere veroorzaakt door de korte tijdshorizon van politieke actoren. Deze korte tijdshorizon hangt samen met de electorale cyclus. Besluiten van kiezers om wel of niet op iemand te stemmen zijn vooral korte termijn overwegingen. Grootschalige hervormingen, die afwijken van bestaande paden, hebben vaak pas effect op de lange termijn en worden daarom nauwelijks meegewogen in de overwegingen van kiezers. Daardoor zijn politici vaak meer gefocust op de korte termijn (kosten en baten) dan op lange termijn consequenties. Politici en bestuurders zullen pas aandacht schenken aan lange termijn problemen of oplossingen als ze er politiek gezien hun voordeel mee kunnen doen of wanneer ze verwachten dat lange termijn oplossingen weinig electoraal effect zullen hebben (Pierson, 2000: 261).

Overigens impliceert de inhoudelijke focus van Pierson op beleid dat hiermee wel voorbijgegaan wordt aan een andere kant van de institutionele benadering. De institutionele literatuur schenkt immers ook ruime aandacht aan de rol van bijvoorbeeld formele regels, wetten, protocollen, organisatiestructuren, standaard procedures en processen. Een voorbeeld hiervan is de institutionele benadering van Scott, die onderscheid maakt tussen de regulatieve, normatieve en cognitieve peiler (Scott, 1995). Om in de analyse echter niet aan diepgang te verliezen, zal de lijn van Pierson gevolgd worden en daarom gefocust worden op de inhoudelijke kant van instituties, namelijk het beleid zelf.

2.3.6 Andere mechanismen van padafhankelijkheid

Wanneer technologieën gekenmerkt worden door deze zelfversterkende mechanismen is het waarschijnlijk dat padafhankelijkheid optreedt (Kay, 2003: 411). Padafhankelijkheid kan echter ook optreden zonder dat er toenemende meeropbrengsten in het spel zijn. Ook andere mechanismen kunnen leiden tot padafhankelijkheid en toenemende meeropbrengsten. Het gaat om de volgende mechanismen (Kay, 2005: 563; Pierson, 1993: 605):

- Het effect van beleid op belangengroepen en grote groepen burgers;
- Formele of informele contracten met individuen;
- Investerings- of non-investerings- in administratieve infrastructuur.

De laatste categorie is nauw verwant met het door Pierson onderscheiden mechanisme van coördinatie-effecten en zal daarom niet gebruikt worden in dit onderzoek.

Als beleid bepaalde belangengroepen of grote groepen burgers bevoordeeld, is er een prikkel om dit beleid te continueren. Belangengroepen en grote groepen kiezers kunnen immers financiële en politieke steunen verlenen, maar ook onthouden. Als zij bevoordeeld worden door het huidige beleid, kunnen zij hun middelen inzetten om beleidsverandering te voorkomen.

Ook beleid dat vastgelegd is in contracten met individuen zorgt voor eenzelfde stabiliteit, omdat er in het verlengde van dat contract wellicht al kosten zijn gemaakt. Beëindiging van het contract door een beleidsverandering kan dus een kostbare zaak zijn.

Deze condities (al dan niet gebaseerd op toenemende meeropbrengsten) kunnen gebruikt worden om te reconstrueren *waarom* er precies sprake is van padafhankelijkheid. Deze mechanismen lenen zich er daarom ook voor om te analyseren welke institutionele belemmeringen padafhankelijkheid oplevert voor een beleidsverandering of - hervorming (Kay, 2003: 413).

2.4 Padafhankelijkheid en sturing

Samenvattend kan gesteld worden dat als er sprake is van padafhankelijke beleidsprocessen beleidsverandering extra moeilijk is. Over hoe beleidsverandering in situaties van padafhankelijkheid precies plaatsvindt (of plaats zou moeten vinden) lopen de meningen uiteen.

De (on)mogelijkheid om beleidsprocessen te sturen is in feite de achilleshiel van padafhankelijkheid. Zodra er sprake is van een sterk padafhankelijk beleid en padafhankelijk gedrag van beleidsmakers zou het vrijwel onmogelijk zijn om nog over te stappen naar een ander pad. Niet voor niets spreekt Hemerijck (2001: 90) over twee tekortkomingen van institutionele beleidsanalyse.

Ten eerste is een theoretisch perspectief over institutionele verandering onderontwikkeld. Daarnaast is in theorieën over instituties de mogelijkheid tot intentioneel handelen beperkt. Impliciet wordt ontkend dat actoren een vrije wil hebben.

Beide gebreken komen voort uit de sterke deterministische filosofie die schuilgaat achter padafhankelijkheid. Het risico is dan ook aanwezig dat berust wordt in het feit dat alles al bepaald en voorgestructureerd is door processen en keuzes uit het verleden en dat daar simpelweg niets meer aan te doen is. Padafhankelijkheid hoeft echter niet automatisch uit te monden in institutionele inertie (een zeer weerbarstige vorm van stabiliteit) (Hemerijck, 2001: 92). Het verleden kan inderdaad beperkend werken voor het heden en de toekomst, maar is niet allesbepalend. Padafhankelijkheid wordt in deze studie dan ook niet zozeer beschouwd als de onmogelijkheid tot verandering. Beleidsverandering wordt ingekaderd door de zelfversterkende mechanismen, maar dat wil niet zeggen dat het überhaupt niet plaatsvindt.

Institutionele theorieën als die van Pierson doen wel een voorzichtige poging tot het verklaren van institutionele beleidsverandering. Bepaalde bijzondere situaties of momenten kunnen uitkomst bieden in een padafhankelijk beleidsproces. Volgens Pierson kan een exogene schok de padafhankelijkheid doorbreken. Begrippen als 'exogene schokken', 'kritieke breukvlakken', 'focussing events' en 'formatieve momenten' zijn in feite allemaal begrippen die verwijzen naar onverwachte,

revolutionaire gebeurtenissen die leiden tot grote veranderingen (Kingdon, 2003; Pierson, 2000; Hemerijck, 2001: 92).

Kenmerkend voor deze gebeurtenissen is echter, dat ze zich plotseling voordoen, daarom moeilijk voorspelbaar zijn en dus ook zeer lastig te beïnvloeden of te sturen zijn. Om concrete aanbevelingen te kunnen presenteren in deze casus rond bevolkingskrimp, kan daarom niet volstaan worden met de theorie van padafhankelijkheid. Bevolkingskrimp is bovendien niet bij uitstek het terrein waar deze schokken zich snel en vaak voordoen. Er is eerder sprake van sluipende veranderingen en gevolgen die zich pas op langere termijn manifesteren.

De focus op plotselinge schokken, gebeurtenissen en revolutionaire veranderingen betekent dat de literatuur over padafhankelijkheid moeilijk bruikbaar is voor het formuleren van aanbevelingen ten aanzien van beleidsverandering. Daarom is gekozen voor een benadering die een brug slaat tussen de eerder genoemde culturele benadering, waar ook het sporenmodel in thuis hoort, en de institutionele literatuur over padafhankelijkheid.

Mogelijk biedt trajectmanagement aanknopingspunten om dit vorm te geven. Het kenmerkende aan trajectmanagement is dat het gericht is op het een proces van gemeenschappelijke beeldvorming en uitdrukkelijk niet uitgaat van een gedetailleerde blauwdruk, maar van een vergezicht. Stapje voor stapje wordt hiernaar toegewerkt. Trajectmanagement kan daarom uitkomst bieden, omdat trajectmanagement inzet op geleidelijke, incrementele verandering (in kleine stapjes) in plaats van radicale verandering, die nu eenmaal zeer moeilijk te bewerkstelligen is in een situatie van padafhankelijkheid (Bekkers, 2007: 75, 211). Ook van Buuren (2006) combineert zijn sporenmodel met het managen van besluitvorming op de langere termijn, middels trajectmanagement.

2.4.1 Trajectmanagement: voorwaarden voor toepassing

Trajectmanagement zet dus in op incrementele veranderingen. Hieronder zal uiteengezet worden hoe trajectmanagement ingezet kan worden om toekomstige beleidsprocessen te sturen; daarbij rekening houdend met de belemmeringen van padafhankelijkheid.

De geestelijk vader van trajectmanagement, In 't Veld, definieert trajectmanagement als '*doelgerichte beïnvloeding van complexe maatschappelijke processen, (...) waarin het van belang is om onderlinge afstemming van een groot aantal actoren op subtiële wijze geleidelijk in gunstige zin bij te buigen, zodat een maatschappelijk meer verantwoord resultaat ontstaat.*' Deze definitie bevat een aantal elementen die duidelijk maken wanneer trajectmanagement gebruikt kan worden (Kalders, 2004:21).

Ten eerste is het toepasbaar bij *complexe, ongestructureerde problemen*. Complexe problemen gaan gepaard met onzekerheid. Dat er in deze casus sprake is van een complexe problematiek is eerder al aangestipt in hoofdstuk 1 (Kalders, 2004: 25).

Een tweede voorwaarde voor trajectmanagement is het aanwezig zijn van een zogenaamde '*latente urgentie*'. In tegenstelling tot acute urgentie zal er op lange termijn iets moet gebeuren, al is er geen sprake van een prangende urgentie op korte termijn. De urgentie is eerder sluipend in de zin dat het op een gegeven moment te laat kan zijn voor bepaalde oplossingsrichtingen. Er zal daarom ruim van te voren actie moeten ondernomen, voordat mogelijke effecten zich daadwerkelijk manifesteren (Kalders, 2004: 26).

Dit sluit aan bij de derde voorwaarde voor het inzetten van trajectmanagement: er moet sprake zijn van *langdurige complexe veranderingen*. Als een complex vraagstuk ook om een complexe langdurige verandering vraagt, is het zeker moeilijk om hier grip

op te krijgen. Dit kan aan de veelheid van actoren liggen en/of de relaties tussen actoren. Daardoor is het zeer lastig om als overheid te coördineren, of zelfs maar de neuzen dezelfde kant op te krijgen.

Een andere, niet eerder genoemde vorm van complexiteit, is de situatie waarin langdurige veranderingen alleen tot stand kunnen komen via veranderingen op diepere leerniveaus van actoren. Verschillende malen is met betrekking tot deze casus het begrip paradigma aan de orde gekomen. Een paradigmashift wordt wel omschreven als een verandering van de 'derde orde': een fundamentele afwijking van het eerdere beleid (Hemerijck, 2001: 94; Kalders, 2004: 26).

Als processen van beleidsverandering aan deze condities voldoen zijn er voldoende aanknopingspunten voor de toepassing van trajectmanagement. Of trajectmanagement voldoet aan deze voorwaarden en hoe het toegepast kan worden op deze casus van beleidsverandering, zal in hoofdstuk 10 worden besproken.

2.4.2 Elementen van trajectmanagement

Kalders (2004: 27-35) noemt vier kernelementen van trajectmanagement, namelijk tijdelijkheid, toekomstkennis, proces en leervermogen. Deze kernelementen kunnen gebruikt worden voor het opstellen van een trajectontwerp (een verzameling acties gericht op bijsturing, koersverandering of trajectverlegging van een beleidssysteem). De kernelementen worden hieronder kort toegelicht.

- **Tijdelijkheid:** Beleidsystemen zijn slechts tijdelijk. Hoe stabiel een beleid ook is; er komt altijd verandering in. Sturingsprocessen zouden moeten inspringen op deze tijdelijkheid van beleid. Flexibiliteit en dynamiek in de sturing van beleid is dan ook gewenst. Het gevaar is immers dat sturing leidt tot een 'betonnen bunkers van beleidssystemen', die moeilijk te veranderen zijn en waarin de maatregelen steeds verder verfijnd worden.
- **Toekomstkennis:** Voor langdurige beleidstrajecten is kennis nodig van de toekomst. Dit gaat vaak gepaard met veel onzekerheid. Het verbinden van allerlei soorten kennis kan bijdragen aan het creëren van een gedragen toekomstbeeld. Met name uitvoeringskennis is belangrijk in een langdurig beleidstraject met veel onzekerheden.
- **Proces:** Complexe problemen met een langdurig beleidstraject zijn vaak gebaat bij gezaghebbende, gedragen oplossingen, in plaats van perfecte, objectiveerbare oplossingen. Als actoren inhoudelijk moeilijk om één lijn te krijgen zijn, kan het helpen om actoren die van elkaar afhankelijk te zijn te betrekken in procesmatige voortgang. De inhoud volgt dan in feite het proces.
- **Leervermogen:** langdurige trajecten van beleidsverandering vereisen ook langdurige leerprocessen voor actoren. Voor die leerprocessen is het nodig dat actoren hun dieperliggende beelden, frames of interpretatiekaders ter discussie stellen. Daarvoor is in ieder geval nodig dat actoren de tijd hebben om te kunnen reflecteren. Als actoren zich bedreigd voelen is het soms nuttig om bepaalde rustpauzes in te bouwen. Om dieperliggende beelden en instituties te veranderen dient verder gebruik gemaakt te worden van meerdere instrumenten. Daarbij kan gedacht worden aan analytische kennis, zoals monitoring en evaluatie, maar ook uitvoeringskennis. Door gebruikt te maken van experimenten kunnen korte termijn resultaten geboekt worden om een gunstige voedingsbodem te creëren voor lange termijn veranderingen.

3 Operationalisatie

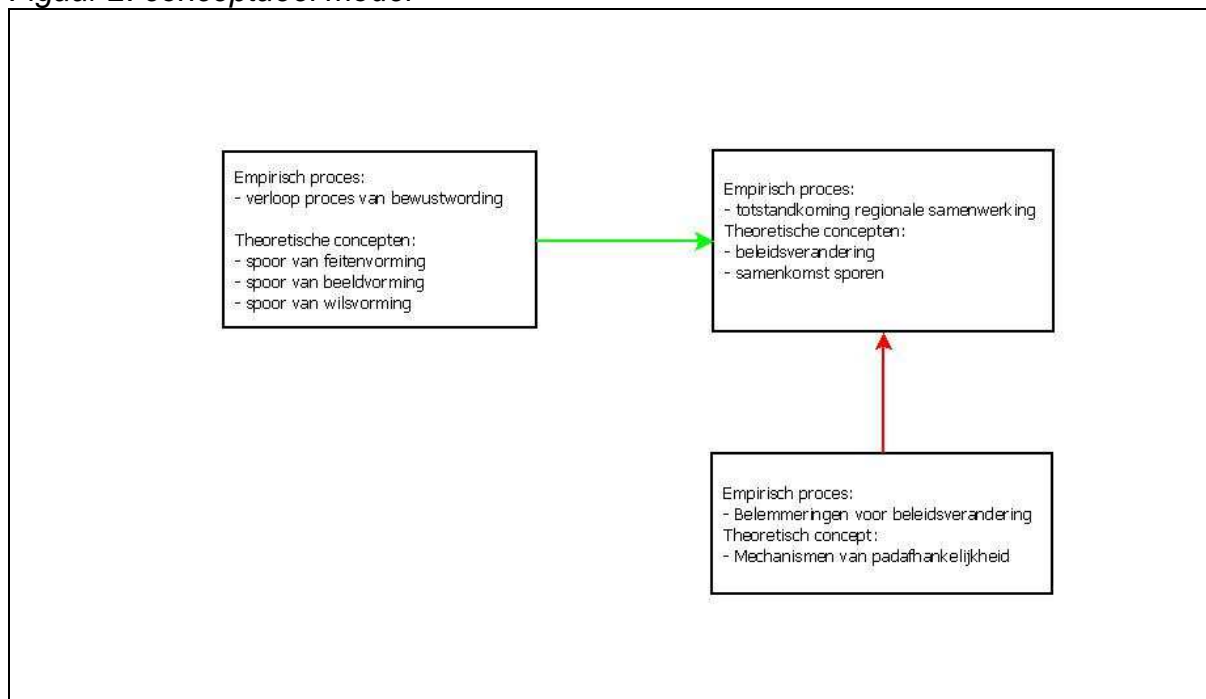
3.1 Inleiding

Operationalisering is het proces waarin theoretische begrippen meetbaar gemaakt worden (Swanborn, 1981: 92). Dit gebeurt normaliter in een aantal stappen. Ten eerste worden de theoretische begrippen gedefinieerd en ingekaderd. Daarna worden variabelen geïdentificeerd: de waarneembare verschijnselen of uitingvormen van een theoretisch concept. Ten slotte wordt onderscheiden welke waarden deze variabelen kunnen aannemen, oftewel de indicatoren die bepalen hoe de variabelen waargenomen worden.

Deze stappen zijn uitgewerkt in tabellen. Per tabel wordt een korte toelichting gegeven over de definiëring van het betreffende concept en de samenhang van de variabelen. De samenhang van de concepten wordt in de onderstaande paragraaf beschreven.

3.2 Conceptueel model

Figuur 2: conceptueel model



Bron: eigen bewerking, 2010

Toelichting samenhang concepten

De centrale theorieën die uit het theoretisch kader gedestilleerd worden, zijn het sporenmodel en padafhankelijkheid. De belangrijkste theoretische concepten zijn de sporen feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming en het concept padafhankelijkheid. Deze concepten zijn hulpmiddelen voor het analyseren van empirische processen, die samengevat kunnen worden onder de theoretische noemer beleidsverandering (of juist het gebrek eraan). Concreet gaat het bij de beleidsverandering om de empirische processen bewustwording en regionale samenwerking. Zowel bewustwording als samenwerking zijn bepaalde processen die intern bij de drie gemeenten en tussen de gemeenten spelen. De vraag is vooral hoe deze verlopen zijn. Voor het meten van het processen van bewustwording en samenwerking is als theoretische kapstok het sporenmodel gekozen.

Ten eerste wordt dus aangenomen dat bewustwording een proces is, dat verloopt via de drie sporen, feiten, beelden en ambities. Het verloop van deze sporen bepaalt mede of dit proces uiteindelijk uitmondt in het aangaan van regionale samenwerking op het terrein van wonen. Ook voor de analyse van regionale samenwerking worden elementen uit het sporenmodel gebruikt. Bij de analyse van het proces van bewustwording zal vooral gekeken worden naar het *verloop* van de drie sporen. Bij de analyse van regionale samenwerking zal naast het verloop ook vooral gefocust worden op het *resultaat* of de *uitkomst* van de drie sporen. De vraag is dan of de empirische processen in de drie sporen uiteindelijk uitgemond zijn in een samenkomst van de sporen.

De tweede aanname is dus dat regionale samenwerking voortvloeit uit het proces van bewustwording. Of er sprake is regionale samenwerking wordt bepaald door het al dan niet samenkomen van de drie sporen. De totstandkoming van regionale samenwerking is dan ook afhankelijk van het verloop van de drie sporen en daarmee het verloop van het bewustwordingsproces.

Uiteraard zitten er allerlei haken en ogen aan de eerste twee aannames. Is het wel zo dat samenwerking noodzakelijkerwijs resulteert in het samenkomen van de sporen? Kan samenwerking zomaar voortvloeien uit bewustwording? Kan het ook zo zijn dat er wel duidelijke veranderingen zijn in bijvoorbeeld het spoor van feitenvorming, terwijl de sporen van beeldvorming en wilsvorming daarbij 'achterblijven'. In het theoretisch kader is diverse keren vermeld dat deze processen van beleidsverandering juist zeer moeizaam verlopen. Als verklaring voor dit moeizame verloop werden in hoofdstuk 2 een aantal mechanismen van padafhankelijkheid gepresenteerd.

De derde aanname is dat deze belemmerende mechanismen van padafhankelijkheid een invloedrijke rol innemen in de totstandkoming van regionale samenwerking. Mechanismen van padafhankelijkheid (indien aanwezig) worden gezien als belemmerend voor de totstandkoming van samenwerking. Ze kaderen als het ware samenwerking in, omdat convergentie van de sporen belemmerd wordt. De stabiliteit die deze mechanismen bewerkstelligen, belemmert de beleidsverandering die beoogd wordt met processen als bewustwording en samenwerking.

Kortom, in dit conceptueel model bestaat regionale samenwerking uit aantal variabelen. Deze variabelen zijn afhankelijk van het proces van bewustwording en de belemmerende mechanismen van padafhankelijkheid. De laatste twee concepten vallen uiteen in een aantal (onafhankelijke) variabelen.

Deze constructie heeft nog enige toelichting. Het proces van bewustwording kan immers ook gezien worden als afhankelijke variabele. Of er wel of geen bewustwordingsproces is, is afhankelijk van allerlei externe factoren. In dit onderzoek wordt het proces van bewustwording echter als een empirisch proces beschouwd, dat op enigerlei wijze opgestart is en nog steeds doorloopt. Wat de redenen daarvoor zijn, zou een studie van de agendavorming vergen en dat is vanwege de omvang van dit onderzoek een brug te ver.

3.3 Operationalisatie

In de volgende tabellen zijn de belangrijkste begrippen geoperationaliseerd. Per tabel worden de concepten gedefinieerd.

Figuur 3: Verloop van proces van bewustwording

Concept	Variabelen	Indicatoren
Bewustwording in feitenvorming: feitelijke informatie over krimp en de gevolgen daarvan	Veranderingen in feitelijke informatie over krimp in indicatoren	Veranderingen van cijfers over huishoudens en bevolking (met name prognoses) voor de drie gemeenten
	Uiteenzetting feitelijke informatie over krimp in feedback	Uiteenzetting van de gevolgen van krimp voor het woonbeleid van gemeenten in onderzoeksrapporten
Bewustwording in beeldvorming: Veranderingen in percepties	Verandering van probleempercepties	<p><i>Stuurbaarheid:</i> verandering in zienswijze van de mogelijkheid tot sturing/beïnvloeding van het verschijnsel krimp:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kan krimp beïnvloed worden door meer of andersoortige woningbouw? - Worden cijfers over bevolking en huishoudens gehanteerd die vdie beleidsafhankelijk zijn? (van bijvoorbeeld het aantal te bouwen nieuwbouwwoningen) <p><i>Structurele karakter:</i> verandering in de zienswijze van het verschijnsel krimp: wordt krimp (wel of niet) gezien als een structureel verschijnsel met mogelijk structurele gevolgen?:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zienswijze van cijfers over huishoudens en/of bevolking over een langere termijn - Zienswijze ten aanzien van de gevolgen van deze cijfers voor de opgave in de bestaande woningvoorraad
Bewustwording in wilsvorming: veranderingen in doelen en ambities	Veranderingen in doelen en ambities van gemeenten	<p>Concrete doelen en ambities m.b.t. het woonbeleid in beleidsdocumenten, collegeprogramma's en verkiezingsprogramma's die geënt zijn op groei of juist krimp:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zijn doelen en ambities gericht op het genereren van groei van het aantal inwoners of woningen? - Anticiperen doelen en ambities op het verschijnsel krimp en de gevolgen daarvan voor de bestaande woningvoorraad?

3.3.1 Toelichting verloop proces van bewustwording

De term bewustwording

Bewustwording wordt in veel beleidsdocumenten gedefinieerd als aandacht en erkenning voor bevolkingskrimp, de gevolgen van bevolkingskrimp en erkenning van de noodzaak van oplossingen (op het terrein van wonen). Specifiek gaat het dan om de erkenning van bepaalde feitelijke gegevens over bevolkingskrimp en de gevolgen daarvan. Deze erkenning zou volgens bepaalde fasen verlopen, die veel weg hebben

van een rouwproces. In diverse onderzoeken wordt deze erkenning vergeleken met de fasen van een rouwproces: confrontatie, ontkenning/afwijzing, verzet en acceptatie. Deze fasen zouden moeten doorlopen worden, voordat beleidsmakers en met name bestuurders zich bewust zijn van de feitelijke gegevens rond krimp en hiernaar gaan handelen (van Dam et al., 2006; Derks, 2006b; ROB en RFV, 2008; Verwest et al., 2008). De eerste, ontkenkende reactie van veel gemeentelijke beleidsmakers zodra ze geconfronteerd worden met feitelijke gegevens over krimp is vaak dat het gesignaleerde probleem niet bestaat (Korsten en Goedvolk, 2008). Een reactie van verzet wijst op een perceptie die tot op zekere hoogte feitelijke gegevens over problemen erkent, maar verder alles aan doet om deze feiten niet uit te laten komen. Een reactie van acceptatie wijst op een perceptie die feitelijke gegevens erkent. Dit idee van fasen lijkt eerder betrekking te hebben op *bewustzijn* dan op bewustwording. Het idee is dat er een bepaalde ultieme mate van bewustwording zou zijn. Voor dit onderzoek is dit statische, gefaseerde proces echter een te nauwe opvatting van bewustwording. Immers, het sporenmodel impliceert dat feitenvorming niet perse vooraf hoeft te gaan aan beeldvorming en wilsvorming. Percepties kunnen onveranderd blijven, ondanks allerlei veranderingen in het spoor van feitenvorming. Bovendien hoeft het bewustzijn van bepaalde feitelijke gegevens nog niet te betekenen dat deze feitelijke gegevens ook doorvertaald worden in de dieperliggende interpretatiekaders van actoren. Andersom kunnen percepties veranderen, waarna 'plotseling' nieuwe feitelijke kennis aangeboord wordt in het spoor van feitenvorming. In de lijn van het sporenmodel laat ook het stromenmodel (zie hoofdstuk 2) zien dat beleidsverandering vaak een chaotische kwestie is. Processen als agendavorming verlopen niet statisch en gefaseerd, maar juist dynamisch (Kingdon, 2003). Ten slotte geldt dat het bereiken van een bepaalde mate van bewustwording op zichzelf niet het ultieme doel kan zijn. Bewustwording is eerder een randvoorwaarde voor verdere beleidsverandering, waarin regionale samenwerking ook een rol speelt. In dit onderzoek wordt bewustwording daarom breder gezien. Bewustwording wordt nadrukkelijk opgevat als een *doorlopend empirisch proces*, zonder een vooraf te bepalen *eindpunt* dat de drie gemeenten doormaken. Het is geen kwestie van een knop omzetten, middels het doorlopen van een aantal fasen. Als er al één of enkele omslagpunten zouden zijn in het proces van bewustwording dan is het precieze tijdstip daarvan zeer lastig te bepalen. Daarom is ervoor gekozen om bewustwording te analyseren door middel van het volgen van de ontwikkelingen in de drie sporen. De termen 'bewustwording in feitenvorming', 'bewustwording en wilsvorming' en 'bewustwording in beeldvorming' kunnen enigszins verwarrend overkomen. Hiervoor is echter gekozen om aan te geven dat het verloop van de sporen gescheiden van elkaar geanalyseerd zal worden. In feite wordt hier niets meer mee bedoeld dan de ontwikkelingen die in de diverse sporen hebben plaatsgevonden. Omdat bewustwording een doorlopend proces is, is een eindoordeel over een bepaalde mate van bewustwording niet te bepalen. Er wordt dan ook geen oordeel uitgesproken over de wijze waarop deze sporen zich ontwikkelen per gemeente.

Verskil met regionale samenwerking

Het proces van bewustwording heeft in tegenstelling tot regionale samenwerking geen betrekking op de gezamenlijke gemeenten, maar op iedere gemeente afzonderlijk. Bewustwording is een individueel proces en regionale samenwerking een collectief proces. Een tweede verschil met het concept regionale samenwerking is dat het proces van bewustwording zich afspeelt in de afzonderlijke sporen, althans dat is de

veronderstelling. Deze drie sporen kunnen gekoppeld worden, maar zullen in werkelijkheid vaak gescheiden verlopen. Percepties zijn nadrukkelijk een interne zaak van de drie gemeenten, terwijl feitenvorming juist ook buitenom de gemeenten zal plaatsvinden.

Het ontstaan van regionale samenwerking (in de vorm van een collectieve wilsovereenkomst), daarentegen, is nadrukkelijk een samenkomst van de drie sporen. Bij de operationalisering (figuur 4) zal dit nader toegelicht worden. Deze overwegingen zijn de reden om bewustwording en samenwerking gescheiden te analyseren in plaats van ze samen te analyseren in een omvangrijk traject van beleidsverandering.

Indicatoren van bewustwording

Zoals eerder gezegd, wordt de 'theorie' van het rouwproces niet gevolgd voor het meten van bewustwording, omdat het moeilijk te verenigen valt met het sporenmodel. Hoe wordt bewustwording dan wel gemeten? Welke variabelen en indicatoren worden gebruikt?

De definitie van bewustwording door feitenvorming luidt als volgt: veranderingen in expliciete informatie over bevolkingskrimp en het woonbeleid van de gemeenten. Bewustwording in beeldvorming wordt gedefinieerd als de veranderende percepties van actoren van problemen rond krimp en het woonbeleid. Bewustwording in wilsvorming wordt gedefinieerd als de veranderende doelen en ambities die gemeenten trachten te realiseren rond het woningbouwbeleid in een context van bevolkingskrimp (gebaseerd op van Buuren, 2006: 37).

Deze drie concepten vallen uiteen in een aantal variabelen die onderzocht worden aan de hand van de indicatoren, zoals die in figuur 3 genoemd worden. Enkele elementen behoeven enige toelichting.

- Spoor van feitenvorming: zoals in de theorie uiteengezet zijn hier variabelen indicatoren en feedback belangrijk. De belangrijkste systematisch uitgevoerde indicatoren zijn cijfers over bevolking, huishoudens en woningen. Feedback bestaat uit de diverse onderzoeksrapportages over krimp (zie bijlage 4) en met name de passages waarin het woonbeleid van de gemeenten wordt beoordeeld. Overigens is het niet zo dat middels dit spoor objectief kan worden vastgesteld welke 'feitelijke problemen' er voor iedere gemeente zijn rond krimp. Het verschijnsel krimp wordt pas een probleem als actoren dat ook daadwerkelijk als problematisch ervaren.
- Spoor van beeldvorming: zoals in de theorie uiteengezet, zijn de veranderingen in probleempcepties belangrijk in dit spoor. Alvorens hier verder op in te gaan dient uitdrukkelijk vermeld te worden dat met de analyse van deze veranderingen *geen waardeoordeel* wordt uitgesproken over een bepaalde mate van bewustzijn. Korsten en Goedvolk (2008) en Derks (2006b) geven ten aanzien van percepties aan dat het dan in ieder geval gaat over de zienswijze van de mogelijkheid tot sturing en het structurele karakter van bevolkingskrimp. Met name de veranderingen in ideeën over de *aard* en *betekenis* van het verschijnsel krimp zijn dus bepalend voor de analyse van percepties (zie 2.2.5). Er kan expliciet uitgesproken worden dat de bevolkingsomvang beïnvloed kan worden door bijvoorbeeld meer woningen te bouwen. Dit kan ook impliciet doorklinken in beleidsafhankelijke cijfers. Dan gaat het bijvoorbeeld om het gebruik van prognoses. Daarin zijn de prognosecijfers afhankelijk zijn van het aantal beleid omtrent nieuwbouwwoningen dat op de stapel staat. Bij het structurele karakter gaat het erom of krimp en/of de gevolgen van krimp (wel of

niet) worden beschouwd als een structureel verschijnsel, dat structurele gevolgen kan hebben voor het woonbeleid.

Met andere woorden, hier speelt de vraag hoe actoren tegen een situatie van bevolkingskrimp aankijken. Zien ze het als een urgent probleem met structurele gevolgen of als een tijdelijk verschijnsel zonder al te grote gevolgen. Kortom, het gaat er om of en hoe actoren anders tegen een situatie van krimp zijn gaan kijken. Hebben ze aandacht voor krimp? Zien ze deze situatie van krimp en/of de gevolgen als problematisch, of juist niet? Als ze het verschijnsel krimp als probleem ervaren, zien ze dit probleem dan wel als beïnvloedbaar? Het kan uiteraard zo zijn dat actoren krimp zien als een conditie die niet problematisch is. Ook is het mogelijk dat er veranderingen in de percepties hebben plaatsgevonden die niet te herleiden zijn tot de besproken indicatoren. Indien relevant zal dit worden meegenomen in de analyse.

- Spoor van wilsvorming: in het spoor van wilsvorming is ten eerste de verandering in doelen en ambities van belang. Het gaat dan om doelen en ambities die direct betrekking hebben op het beïnvloeden van het verschijnsel krimp of de gevolgen daarvan. Het kan in het woonbeleid concreet gaan om verandering in doelen en ambities omtrent nieuwbouw of de bestaande woningvoorraad. Met aanpak van de bestaande woningvoorraad gaat het bijvoorbeeld om maatregelen als sloop, herstructurering, renovatie en transformatie.

Figuur 4: regionale samenwerking

Concept: regionale samenwerking	Variabelen	Indicatoren
Wilsvorming	Verandering in strategieën in de drie gemeenten: - coöperatieve strategieën	Gemeenten hebben ieder afzonderlijk die intentie tot samenwerking en afstemming in het woonbeleid: - Gemeenten zijn bereid om samen te werken aan het afstemmen van hun nieuwbouwplannen en aanpak van de bestaande voorraad. - Gemeenten verwoorden deze intentie individueel in beleidsdocumenten, collegeprogramma's en verkiezingsprogramma's. Deze individuele intenties zijn collectief bekrachtigd in een gezamenlijke overeenkomst: - Daarin zijn bepaalde doelstellingen en/of ambities vastgelegd over nieuwbouw en aanpak van de bestaande woningvoorraad.

	- go-alone strategieën	Gemeenten hebben niet een intentie om samen te werken in het woonbeleid: - Gemeenten hebben de intentie om inwoners uit de buurgemeenten te trekken door woningbouwplannen. - Gemeenten verwoorden dit individueel in beleidsdocumenten, collegeprogramma's en verkiezingsprogramma's.
Feitenvorming	Feitenvorming: - onderbouwde samenwerking	- De doelstellingen, ambities en strategieën worden ondersteund door feitelijke informatie. - (zie spoor van feitenvorming figuur 3)
Beeldvorming	Beeldvorming: - gedragen samenwerking	- Gemeenten delen dezelfde perceptie van problemen en oplossingen - (zie spoor van beeldvorming figuur 3)

3.3.2 Toelichting regionale samenwerking

Conceptualisering van regionale samenwerking

Zoals eerder genoemd zou regionale samenwerking een logisch gevolg zijn van het doorlopen van het bewustwordingsproces. In diverse onderzoeksrapporten (zie bijlage 4) wordt benadrukt dat samenwerking de eerstvolgende stap is in het bewustwordingsproces dat gemeenten doormaken (provincie Zeeland, 2009a; Rijk, VNG en IPO, 2009; Topteam Krimp, 2009). Samenwerking zou dus voortvloeien uit bewustwording. Vandaar dat voor de analyse van regionale samenwerking ook hetzelfde sporenmodel is gebruikt. De vraag is of de overgang van bewustwording naar samenwerking wel zo eenvoudig is, gezien de belemmeringen die padafhankelijkheid kan vormen voor beleidsverandering. Deze belemmeringen zullen echter later nog aan bod komen.

Eerder werd al aangestipt dat de sporen idealiter resulteren in een collectieve wilsovereenkomst, waarin de drie sporen samenhang vertonen. Bij het analyseren van samenwerking is het de vraag in hoeverre er sprake is van die samenhang. Elementen uit alle drie de sporen zijn nodig om de samenwerking te bekrachtigen in een collectief besluit. Hierbij zijn wel andere accenten gelegd, zoals te zien is in figuur 4. De definiëring van het concept regionale samenwerking luidt als volgt: een collectieve overeenkomst, waarin doelstellingen en ambities ten aanzien van samenwerking in het woonbeleid zijn opgenomen, die ondersteund worden door feiten en beelden.

Overigens wordt hiermee geen oordeel uitgesproken of samenwerking de oplossing is voor krimp. Krimp is een complex verschijnsel dat wellicht meerdere problemen en ook een mix aan oplossingen met zich meebrengt. Welke concrete maatregelen deze samenwerking zou kunnen bevatten, wordt dan ook zoveel mogelijk in het midden gelaten. Dat er in ieder geval aandacht moet worden besteed aan nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad is echter een ding dat zeker is.

Onderbouwde en gedragen samenwerking

De voorgaande definitie van regionale samenwerking is in feite een afgeleide van het theoretische begrip collectieve wilsovereenkomst (zie 2.2.3). Een collectieve

wilsovereenkomst bestaat uit elementen van de drie sporen. Het concept regionale samenwerking valt dan ook uiteen in drie (afhankelijke) variabelen, namelijk veranderende strategieën, onderbouwde samenwerking en gedragen samenwerking. De redenen waarom samenwerking gezien wordt als een samenkomst van de drie sporen, wordt hieronder uit de doeken gedaan in de toelichting van de drie variabelen. De eerste variabele, verandering in de strategieën, is in feite het vertrekpunt van de samenwerking. De andere twee variabelen geven de kaders of randvoorwaarden aan voor de samenwerking. Er is geen sprake van samenhang tussen de drie sporen als samenwerking niet gestoeld is op feitelijke gegevens. Er kan dan wel samenwerking zijn, maar die zal niet vruchtbaar blijken, omdat de beoogde doelen bijvoorbeeld niet realistisch zijn. Gedeelde ambities verzanden dan snel in gedeelde nonsens. Een hypothetisch voorbeeld is dat de regio besluit om binnen tien jaar evenveel inwoners te hebben dan de gehele Randstad. Als er wordt samengewerkt met dat doel in het achterhoofd is geen sprake van een onderbouwde samenwerking, die gebaseerd is op feitelijke informatie.

Ook dient er sprake te zijn van een gedragen samenwerking. Als één of meerdere gemeenten totaal andere probleempercepties hanteren kan er een kloof ontstaan tussen zeggen en doen. Een kansrijke regionale samenwerking is dus gebaat bij het samenkomen van de drie sporen. Zowel percepties als feitelijke gegevens vloeien voort uit het proces van bewustwording (zie figuur 3). Daarom zal aan deze variabelen relatief weinig aandacht besteedt worden in de analyse.

Strategieën

De eerste variabele, verandering in strategieën, is doorslaggevend voor het al dan niet aanwezig zijn van samenwerking. Het spoor van wilsvorming was bij het proces van bewustwording (zie tabel 1) minder belangrijk dan de andere twee sporen. Bij regionale samenwerking is het spoor van wilsvorming met verandering in strategieën juist des te belangrijker. Uiteraard zijn er meerdere strategieën mogelijk, dan de hantering van een go-alone strategie of een coöperatieve strategie. In de theorie werden een vijftal strategieën genoemd (zie 2.2.6). Er wordt echter gefocust op de aanwezigheid van coöperatieve, dan wel go-alone strategieën, omdat deze strategieën specifiek onderscheid maken tussen alleen of samen opereren. Regionale samenwerking is in principe het meest waarschijnlijk bij een coöperatieve strategie, omdat hier de intentie tot samenwerking nadrukkelijk verwoord wordt. Het kan echter ook zo zijn dat er sprake is van een 'agreement to disagree'. Gemeenten komen dan collectief overeen dat ze alle drie een go-alone strategie hanteren, hoewel dit niet waarschijnlijk is. Als er mogelijk andere strategieën van belang zijn, zal dit in de analyse nadrukkelijk vermeld worden.

Om te kunnen meten of er wel of niet sprake is van een bepaalde verandering van strategie (die gericht is op samenwerking) zijn twee dingen belangrijk:

- Individuele intenties: hierbij gaat het erom of gemeenten (wel of juist niet) bereid zijn samen te werken in het woonbeleid en of ze dit individueel verwoorden in hun beleidsdocumenten, collegeprogramma's en verkiezingsprogramma's.
- Collectieve bekrachtiging: hier gaat het erom dat deze individuele intenties bekrachtigd worden in bijvoorbeeld een convenant of gezamenlijke woonvisie. Daarin zijn bepaalde doelstellingen vastgelegd ten aanzien van de afstemming van het woonbeleid rondom nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad.

Allerlei onderzoeksrapporten veronderstellen dat als de variabelen die genoemd zijn bij in figuur 3, aanwezig zijn, er een kansrijke situatie ontstaat voor een vruchtbare regionale samenwerking (provincie Zeeland, 2009a; Rijk, VNG en IPO, 2009; Topteam Krimp, 2009). De benodigde specifieke constellatie van de drie sporen bij regionale samenwerking is immers afhankelijk van het proces van bewustwording dat daaraan vooraf gaat.

Het ontstaan van een regionale samenwerking wordt echter niet alleen bepaald door het verloop van het proces van bewustwording. Zoals in het theoretisch kader werd aangegeven, kan padafhankelijkheid een belangrijke drempel zijn voor beleidsverandering. Zodra blijkt dat er geen sprake is van regionale samenwerking zoals in de bovenstaande tabel kunnen de oorzaken gezocht worden in het gebrek aan bewustwording in één of meerdere gemeenten of anderzijds de institutionele belemmeringen. Het concept padafhankelijkheid wordt in de volgende tabel geoperationaliseerd.

Figuur 5: Mechanismen van padafhankelijkheid

Concept	Variabelen	Indicatoren
Padafhanke- lijkheid	Hoge startkosten	<ul style="list-style-type: none"> - (hoge) Investerings in de bestaande woningvoorraad - (hoge) Investerings in het huidige woonbeleid (bijvoorbeeld lopende projecten) - Deze investeringen kunnen niet of heel moeilijk 'terugverdiend' worden - (hoge) kosten die gemaakt moeten worden als overgegaan wordt tot een ander woonbeleid
	Leereffecten	<ul style="list-style-type: none"> - Expertise, routines en kennis van beleidsmakers in het huidige woonbeleid - (nieuwe) Expertise en kennis die nodig is voor een ander woonbeleid - Tijd en geld dat gemoeid is met het overstappen op nieuwe expertise en kennis
	Coördinatie-effecten	<ul style="list-style-type: none"> - Koppelingen van het huidige woonbeleid van gemeenten met het (woon)beleid van andere actoren - Koppelingen van het huidige woonbeleid met andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld via geldstromen) - Financiële gevolgen voor andere actoren of beleidsterreinen, die ontstaan als overgegaan wordt tot een ander woonbeleid
	Adaptieve verwachting en	<p>Verwachting van beleidsmakers of een ander woonbeleid gemeengoed wordt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verwachtingen die beleidsmakers hebben over de acceptatie en het meegaan van buurgemeenten of buurregio's ten aanzien van verandering van het woonbeleid - Verwachting van beleidsmakers over de acceptatie van een ander woonbeleid door potentiële nieuwe inwoners en nieuwe bedrijven - (Bijvoorbeeld angst voor een (mogelijk) negatief imago dat gepaard zou kunnen gaan met een ander woonbeleid)
	Formele en	<ul style="list-style-type: none"> - Contracten, afspraken of toezeggingen tussen

	informele contracten met individuen	gemeenten en private partijen die in het verleden zijn aangegaan in het kader van het toenmalige woonbeleid - Dit betreft specifiek de contracten, afspraken of toezeggingen die niet haalbaar zijn in het kader van een ander woonbeleid - (financiële) Problemen die ontstaan als niet voldaan wordt aan deze contracten, afspraken of toezeggingen bij verandering van het woonbeleid
	Effect van beleid op belangengroepen en/of grote groepen kiezers	- Bevoordeling van belangengroepen en/of grote groepen kiezers door het huidige woonbeleid - Negatieve consequenties dat een ander woonbeleid voor deze groepen met zich meebrengt - Middelen die deze groepen bezitten om de totstandkoming van een verandering in het woonbeleid te belemmeren

3.3.3 Toelichting mechanismen van padafhankelijkheid

Het concept padafhankelijkheid

Met padafhankelijkheid wordt in dit onderzoek het verschijnsel bedoeld dat het woonbeleid uit het verleden de totstandkoming van een ander woonbeleid belemmerd. Hoe langer keuzes gemaakt worden in de lijn van het huidige woonbeleid, hoe moeilijker het wordt om nog te switchen naar een ander woonbeleid. De verhouding tussen het huidige woonbeleid en een mogelijk nieuw woningbeleid staat dus centraal. Wat precies het oude en het nieuwe beleid is, is vooralsnog moeilijk in te kleuren. Tijdens de analyse van de empirische gegevens zal dit duidelijk worden. In de analyse zal als uitgangspunt het huidige woonbeleid worden genomen. Bij ieder mechanisme zal in feite de vraag gesteld worden; hoe belemmert dit huidige woonbeleid de totstandkoming van een nieuw woonbeleid?

Met het nieuwe woonbeleid wordt in zijn algemeenheid gedoeld op een woonbeleid dat gebaseerd is op het op enigerlei wijze omgaan met krimp van het aantal inwoners (ervan uitgaande dat het huidige woonbeleid nog gebaseerd is op groei van het aantal inwoners). Hoe dit andere woonbeleid er verder precies uit zou kunnen zien is vooralsnog niet volledig te bepalen. In onderzoeksrapporten wordt echter wel eensgezind aangegeven dat de gevolgen van krimp enerzijds betrekking hebben op het beleid omtrent nieuwbouw en anderzijds op het beleid omtrent de bestaande woningvoorraad. Een ander woonbeleid, dat geënt is op krimp, zal hier dus op een of andere manier op moeten inspelen. Samenwerking is in feite de uitingsvorm van deze beleidsverandering, zoals in hoofdstuk 1 werd benoemd.

Wat het huidige woonbeleid is en hoe het belemmerend werkt, kan hier evenmin duidelijk worden vastgesteld. Veronderstelt wordt dat groei van het aantal inwoners en nieuwbouw hierin een belangrijke rol spelen. In allerlei onderzoeksrapporten (zie bijlage 4) wordt wel gewezen op het bestaan van een zogenaamd groeiparadigma, dat een belemmering is voor beleidsverandering. Er wordt zelfs gesproken van 'het groeiparadigma' dat functioneert als een lens of een framing. Het bepaalt hoe problemen worden gedefinieerd en hoe het denkproces wordt gestructureerd. '*Het groeiparadigma is leidend voor hoe informatie wordt geïnterpreteerd en geanalyseerd*', aldus Korsten en Goedvolk (2008). Met andere woorden: het groeiparadigma vormt

een potentiële belemmering voor convergentie tussen feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. De interpretatie van feitelijke informatie in het spoor van beeldvorming, zou belemmerd worden door de gebaande paden van het groeiparadigma. Juist op het terrein van krimp kan de moeizame verhouding tussen beeldvorming en instituties (zie 2.3.2) beleidsverandering parten spelen.

De mechanismen van padafhankelijkheid

Padafhankelijkheid als theoretisch concept is een belemmering voor beleidsverandering, zo zagen we in het vorige hoofdstuk. Meer specifiek wordt ook gelet op de manier waarop padafhankelijkheid het ontstaan van regionale samenwerking belemmert. Echter, ook bewustwording is een proces dat belemmerd kan worden door padafhankelijkheid, omdat het hier ook gaat om beleidsverandering. Er is echter gekozen om te focussen op de totstandkoming van regionale samenwerking. Bewustwording is een proces wat vooral gaat over cognitieve veranderingen. Percepties en ambities kunnen geleidelijk of zelfs met horten en stoten veranderen en deze veranderingen zijn ook niet altijd even duidelijk zichtbaar. Bovendien is aan bewustwording geen eindpunt gekoppeld. Daardoor is het lastig om tijdens het verloop van het proces vast te stellen waardoor het belemmerd wordt. Daarom is gekozen om te focussen op de belemmeringen voor de totstandkoming van regionale samenwerking. Bij regionale samenwerking gaat het om convergentie van de sporen en dus om concrete, zichtbare beleidsverandering.

Per variabele zal bezien worden hoe padafhankelijkheid belemmerend kan werken voor beleidsverandering en daarmee de totstandkoming van regionale samenwerking. De variabelen van padafhankelijkheid zijn rechtstreeks gelieerd aan de literatuur van Pierson (2000) en Kay (2005) over de mechanismen van padafhankelijkheid. Deze mechanismen zijn de waarneembare uitingsvormen van een beleid dat onderhevig is aan padafhankelijkheid. Zodra deze mechanismen daadwerkelijk 'aanwezig zijn' in de empirie, volgens de indicatoren die in de derde kolom benoemd zijn, belemmeren ze de totstandkoming van beleidsverandering en daarmee processen van bewustwording en/of samenwerking.

Ter verduidelijking zal hieronder aangegeven worden hoe de mechanismen belemmerend kunnen werken voor beleidsverandering.

- *Hoge initiële of startkosten:* zodra het huidige woonbeleid gekenmerkt wordt door grootschalige investeringen (met name verzonken kosten) in bijvoorbeeld het huidige woningbestand, zal het des te moeilijker worden om af te wijken van het huidige beleid. De gedane investeringen kunnen dan immers teniet gedaan worden. Ook een nieuw woonbeleid kan weer zorgen voor nieuwe hoge startkosten (bijvoorbeeld grootschalige herstructureringsprojecten), waardoor de kosten in feite dubbel zo groot worden.
- *Leereffecten:* als er door beleidsmakers op het terrein van wonen jarenlang gewerkt is volgens een vast stramien, kan dit geresulteerd hebben in specialistische kennis, expertise en routines. Het overboord zetten van bestaand beleid en daarmee deze kennis, vaardigheden en routines kan een kostbare aangelegenheid zijn voor beleidsmakers. Daarnaast kan ook het aanboren van nieuwe expertise de nodige tijd en geld kosten.
- *Coördinatie-effecten:* het gaat hier om de vraag of het huidige woonbeleid ook geaccepteerd en geadopteerd is in andere beleidssectoren of door andere actoren. Met andere woorden: maken andere actoren of beleidsvelden op enigerlei wijze 'gebruik' van het huidige woonbeleid en wordt doorgaan met het huidige woonbeleid attractiever als het gekoppeld wordt met andere actoren of

belevingsvelden? Als het huidige woonbeleid gekoppeld is aan andere beleidsvelden of actoren ontstaat een netwerk. Het beleid op andere beleidsterreinen wordt dan afhankelijk van de wijze waarop het woonbeleid wordt ingevuld. Als het woonbeleid als spil in dit netwerk veranderd wordt, kan dit allerlei negatieve gevolgen hebben voor andere beleidsterreinen en actoren. Door alles bij het oude te laten kan juist geprofiteerd worden van de positieve effecten van dit netwerk. Andersom kunnen in de dwarsverbanden met andere beleidsterreinen allerlei (financiële) prikkels opgesloten liggen die de totstandkoming van een ander woonbeleid (dat bijvoorbeeld gericht is op krimp) belemmeren. Kortom, als andere beleidsterreinen en actoren 'gebruik maken' of baat hebben bij voortzetting van het huidige woonbeleid, vervult het een coördinatiefunctie.

- *Adaptieve verwachtingen:* het uitgangspunt hierbij is dat beleidsmakers bepaalde verwachtingen hebben over de acceptatie van het woonbeleid door zowel burgers en bedrijven als collega-beleidsmakers bij andere gemeenten. Op basis van die verwachtingen over de toekomstige acceptatie zullen beleidsmakers handelen. Dus, als beleidsmakers in gemeente A verwachten dat woonbeleid X geaccepteerd wordt en woonbeleid Y niet of in mindere mate, zullen ze opteren voor woonbeleid X. Doordat collega-beleidsmakers in gemeente B volgen door op eenzelfde manier te denken en handelen, ontstaat vanzelf een sneeuwbaaleffect. De verwachtingen worden daarmee een zelfvervullende profetie. Het omgekeerde is ook waar. Als gemeentelijke beleidsmakers verwachten dat een nieuw beleid geen gemeengoed wordt bij andere gemeenten, zullen ze de overstap naar een ander beleid uitstellen of afstellen.

Als beleidsmakers dan verder nog verwachten dat een nieuw woonbeleid niet breed geaccepteerd zal worden door potentiële nieuwe inwoners of bedrijven, wordt de prikkel om te switchen naar een ander woonbeleid des te kleiner.

Concreet speelt bij dit mechanisme dus de vraag welke verwachtingen beleidsmakers hebben van de acceptatie van een krimpgeoriënteerd beleid. Hoe bevreesd zijn ze om als enige gemeente in een regio een 'verkeerde keuze' te maken? Verwachten ze dat een krimpgeoriënteerd beleid potentiële nieuwkomers afschrikt? Het risico is dat als iedere gemeente diezelfde verwachtingen heeft van een krimpgeoriënteerd woonbeleid er per saldo niets veranderd.

- *Formele en informele contracten met individuen:* Zodra als gevolg van het huidige woonbeleid contracten, afspraken of toezeggingen zijn aangegaan met individuele actoren, kan verandering van het huidige beleid een kostbare aangelegenheid zijn. Als deze afspraken als gevolg van een beleidswijziging geschrapt moeten worden kan dit leiden tot hoge kosten.
- *Effect van beleid op belangengroepen of grote groepen burgers:* Als het huidige beleid deze groepen bevoordeeld, zullen deze groepen geneigd zijn om continuering van het huidige beleid te stimuleren. Een persoon of organisatie die een beleidswijziging initieert, kan te maken krijgen met weerstand van deze groepen. Afhankelijk van de middelen waarover deze groepen beschikken kan diegene financieel of politiek belemmerd worden in het tot stand brengen van beleidsverandering.

4 Methodologie

4.1 *inleiding*

In de voorgaande hoofdstukken is aan de orde gekomen wat er onderzocht wordt. Dit hoofdstuk staat vooral in het teken van de vraag op welke manier er onderzocht wordt. Naar van Thiel (2007) is er een bepaalde gelaagdheid aangebracht in het antwoord op deze vraag. Ten eerste wordt in het steekproefkader de selectie van de onderzoekseenheden besproken. Vervolgens wordt toegelicht welke strategieën daarbij het beste aansluiten. Aan deze strategieën zijn ook bepaalde methoden en technieken verbonden. De stappen en selecties die daarbij zijn gemaakt, worden kort toegelicht.

4.2 **Steekproefkader:**

Onderzoekseenheden

In het steekproefkader worden de geselecteerde onderzoekseenheden genoemd. Tevens wordt besproken hoe deze geselecteerd zijn en waarom voor die selectie is gekozen. Ook wordt omschreven welke databronnen gebruikt zullen worden voor het verkrijgen van de benodigde informatie (Van Thiel, 2007: 62).

De onderzoekseenheid is in dit onderzoek nauw verbonden met de keuze van de onderzoeksstrategie. Omdat gekozen is voor de strategie case-study is het aantal onderzoekseenheden noodzakelijkerwijs beperkt. De casus kan gedefinieerd worden als 'de overgang van bewustwording naar regionale samenwerking in het woonbeleid van Zeeuwse gemeenten in de context van bevolkingskrimp'. De selectie van deze casus zal verder in dit hoofdstuk besproken worden.

De onderzoekseenheden in deze casus zijn de drie gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen, Sluis, Terneuzen en Hulst. Benadrukt dient te worden dat er niet sprake is van drie aparte cases, maar van één case met drie onderzoekseenheden.

De selectie van deze onderzoekseenheden is tot stand gekomen door middel van een (impliciete) hantering van enkele *selectiecriteria*. Naast Oost-Groningen en Parkstad Limburg staat Zeeuws-Vlaanderen als te boek als krimpregio. De verwachting is dat bevolkingskrimp bij de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten zich eerder zal voordoen dan bij een willekeurige andere Zeeuwse gemeente. Volgens de prognoses van de provincie Zeeland is de structurele bevolkingsdaling al ingezet in Sluis en zullen Terneuzen en Hulst op korte termijn volgen. Daarnaast wordt verwacht dat de gevolgen voor de gemeenten in deze regio des te groter zullen zijn. Het zich reeds voordoen van bevolkingskrimp is een belangrijk criterium om gemeenten te selecteren. Ook andere gemeenten in Zeeland zullen waarschijnlijk op korte termijn te maken krijgen met bevolkingskrimp, maar op regioniveau komt dit vooralsnog alleen in Zeeuws-Vlaanderen voor. Een ander criterium is het zich voordoen van huishoudensdaling, wat een kenmerk is van structurele bevolkingsdaling. Huishoudensdaling doet zich in geheel Zeeland anno 2010 alleen in de gemeente Sluis voor.

Daarnaast spelen ook praktische motieven een rol, zoals de afstudeerorganisatie en de opdracht die vanuit daar is geformuleerd. Omdat de afstudeerorganisatie de provincie Zeeland is, is ook gekozen voor een regio die ook in die provincie ligt.

Uiteraard is het mogelijk om deze case-study uit te breiden, door meerdere onderzoekseenheden toe te voegen. In de loop van dit onderzoek zal blijken wat daar de mogelijkheden van zijn en of dit een verrijking biedt ten opzichte van de huidige casus. Naast gemeenten zullen ook andere actoren aan bod komen in dit onderzoek.

Deze worden echter benaderd vanuit het perspectief van de onderzoekseenheden (gemeenten) en zijn dus zelf geen onderzoekseenheid.

Databronnen

Gemeenten fungeren behalve als onderzoekseenheid ook als databron. Semi-gestructureerde interviews met beleidsmakers binnen de drie gemeenten zullen een belangrijke rol innemen in de verzameling van empirische gegevens.

Naast gemeenten fungeren ook andere stakeholders door middel van semi-gestructureerde interviews als databron. Het gaat daarbij om: woningbouwcorporaties, marktpartijen als makelaars en projectontwikkelaars en provinciale beleidsmakers. Vanwege het korte tijdsbestek van dit onderzoek is het niet mogelijk om veel respondenten te interviewen om daarmee de betrouwbaarheid en validiteit te garanderen. Daarom is gekozen voor een brede selectie van actoren. Getracht is om uit alle hoeken van het beleidsveld respondenten te selecteren om daarmee het palet aan empirische informatie te verrijken.

Andere (schriftelijke) databronnen die gebruikt worden voor dit onderzoek zijn: krantenartikelen, internetartikelen, beleidsdocumenten, onderzoeksrapportages, verkiezingsprogramma's en collegeprogramma's.

Respondentenselectie

De lijst met geselecteerde respondenten is te vinden in bijlage 2. Deze lijst heeft enige toelichting. Zoals aangegeven is bewust gekozen voor een breed veld. De belangrijkste reden hiervoor is dat dit een brede onderzoeksblik oplevert. Hoewel gemeenten de centrale onderzoekseenheid zijn, is het vanuit het oogpunt van validiteit goed om vanuit meerdere invalshoeken deze casus te belichten. Ook niet-overheidsorganisaties hebben te maken met het woonbeleid van de gemeenten of vervullen daar zelfs een rol in. De brede selectie dient kortom om een representatief beeld te krijgen van het te onderzoeken beleidsterrein.

Verder is het belangrijk om te benadrukken dat bij de drie gemeenten alleen ambtenaren geïnterviewd worden. Ook dit heeft zo zijn redenen. Ten eerste is het praktisch moeilijk om bestuurders te interviewen. In de periode waarin dit onderzoek wordt uitgevoerd, worden er gemeenteraadsverkiezingen gehouden. In verkiezingstijd is het lastig om gemeentelijke politici te benaderen voor interviews. Ten tweede uiten politici en bestuurders juist in verkiezingstijd hun opvattingen veelvuldig in verkiezingsprogramma's, collegeprogramma's, verkiezingsdebatten en de media. Juist omdat krimp een actueel thema is, bieden deze andere databronnen voldoende informatie over de opvattingen van politici en bestuurders.

4.3 Onderzoeksstrategieën

4.3.1 Case-study

Zoals hiervoor al aan bod kwam is primair gekozen voor de strategie van case-study. Kenmerkend voor een casus is het geringe aantal onderzoekseenheden en het grote aantal variabelen.

Deze kenmerken bevatten zowel voor en nadelen voor een onderzoek naar bevolkingskrimp. Ten eerste is het goed om te benadrukken dat krimpgemeenten niet een homogene populatie is en processen van bewustwording en samenwerking per regio en per beleidsveld uiteen lopen. Iedere krimpregio en wellicht ook krimpgemeente heeft weer andere kenmerken. De ene krimpregio is immers de andere niet. Ter illustratie: de ene gemeente kan krimpen vanwege vertrek van

bewoners voor studie of werk, terwijl in een andere gemeente de bewoners noodgedwongen vertrekken, omdat er niet voldoende huizen bijgebouwd mogen worden. 'Dat betekent dat niet voor alle gemeenten een algemene beleidsaanpak moet worden ontwikkeld' (Rijk, VNG en IPO, 2009: 2) Dit verschil in regio's scheidt beperkingen voor de mogelijkheid tot generaliseren en vergelijken ten opzichte van andere vergelijkbare cases en vereist een 'dieptestudie' met veel variabelen.

Hoewel op termijn een groot deel van de Nederlandse gemeenten zal krimpen is deze casus in zekere zin zeldzaam en uniek, vanwege onder andere de geografische ligging en lage bevolkingsdichtheid van het gebied. Een andere krimpregio als Parkstad Limburg is ten opzichte van Zeeuws-Vlaanderen meer verstedelijkt en ook de situatie in Oost-Groningen is ook weer anders door de aanwezigheid van een grote stad als Groningen. Op dit moment zijn er ook nog niet veel regio's waar sprake is van zowel huishoudensdaling als bevolkingsdaling. Ook is er nog niet veel onderzoek gedaan naar krimpregio's vanuit de bestuurskundige hoek. Door dit tekort aan wetenschappelijke kennis en onderzoekseenheden ligt een kwalitatieve dieptestudie (case-study) voor de hand. Juist ook omdat bevolkingskrimp een complex probleem is dat raakvlakken heeft met meerdere beleidsterreinen en ook meerdere wetenschappelijke disciplines. Met een vergelijkend onderzoek is het lastig om ook daadwerkelijk de diepte in te gaan zodat dit recht doet aan deze complexiteit.

Ten slotte is ook vanuit normatief oogpunt een case-study de best passende onderzoeksstrategie. Beleid voor en door krimpgemeenten en krimpregio's vereist maatwerk in plaats van een blauwdruk (provincie Zeeland, 2009a). Met een vergelijkend onderzoek of multiple-case-study zou de regio niet gebaat zijn, omdat een brede, vergelijkende blik ten koste gaat van de diepgang en dus geen recht doet aan deze eis van maatwerk.

Kortom, de keuze voor een gering aantal onderzoekseenheden en een groot aantal variabelen doet recht aan de complexiteit, actualiteit en uniciteit van de casus.

Tegelijkertijd is de beperkte generaliseerbaarheid in feite inherent aan de strategie case-study, wat één van de nadelen is. Hoe hiermee omgegaan wordt zal aan bod komen in de paragraaf over validiteit en betrouwbaarheid.

4.3.2 Bestaand materiaal

De strategie bestaand materiaal bestaat uit het hergebruik van onderzoeksinformatie die voor een ander doel is geproduceerd. Dit kan primair materiaal zijn (onderzoeksinformatie die door de onderzoeker zelf verzameld) of secundair materiaal (eerdere onderzoeksbevindingen van andere onderzoekers). De methoden van de strategie bestaand materiaal worden vaak gecombineerd met die van de strategie case-study (van Thiel, 2007: 115,119). Zo ook in dit onderzoek.

In dit onderzoek is bestaand materiaal echter geen zelfstandige strategie, maar een strategie die in dienst staat van de overkoepelende strategie van case-study. Juist in dit onderzoek is het vanuit validiteitsoogpunt belangrijk dat de subjectieve informatie uit interviews verrijkt wordt met meer feitelijke informatie uit onderzoeksrapportages en beleidsdocumenten. Hierbij kan gedacht worden aan statistische informatie over aantallen inwoners, huishoudens en demografische prognoses die zeer belangrijk is voor de empirische onderbouwing van de analyses van dit onderzoek.

Bovendien zijn interviews een momentopname en dus slechts beperkt geschikt om een zuivere chronologische reconstructie te maken van bijvoorbeeld het proces van bewustwording. Krantenberichten, onderzoeksrapportages en beleidsdocumenten vervullen daarin een belangrijke rol. Daar komt bij dat juist beleidsprocessen rond bevolkingskrimp de laatste jaren begeleid worden door een stroom aan

onderzoeksrapporten, krantenberichten, nota's, verslagen en toespraken. Deze informatie is in veel gevallen openbaar, zodat het vanuit het oogpunt van efficiëntie loont om hier gebruik van te maken in plaats van zelf opnieuw 'het wiel uit te vinden' door middel van het doen van interviews.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Door het kleine aantal onderzoekseenheden in deze case-study en bij case-studies in het algemeen kan de validiteit en betrouwbaarheid niet gegarandeerd worden door middel van het vergelijken van veel onderzoekseenheden.

De zogenaamde interne validiteit van een case-study zoals deze is juist hoog, omdat het onderzoek vooral de diepte ingaat, door de grote hoeveelheid en diversiteit aan empirische informatie. Hoewel de interne validiteit hoog is bij een case-study zoals deze, kunnen de bevindingen slechts beperkt gegeneraliseerd worden naar andere vergelijkbare situaties.

Om dit probleem op te lossen zal zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van triangulatie, om in ieder geval de interne validiteit en betrouwbaarheid te garanderen.

Kenmerkend voor een case-study is, zoals hiervoor werd aangegeven, het grote aantal variabelen. Daarom is ook de hoeveelheid benodigde informatie groot en het soort informatie divers. Door hier actief op in te spelen wordt de betrouwbaarheid en validiteit vergroot (van Thiel, 2007: 105). Door middel van triangulatie zal met behulp van verschillende methoden en technieken informatie verzameld en verwerkt worden.

Overigens ligt het gebruik van triangulatie al opgesloten in de gebruikte theorieën en de operationalisatie van de theoretische concepten. Feitelijke gegevens worden nadrukkelijk onderscheiden van de interpretaties en doelstellingen van actoren (zie hoofdstuk 3). In de volgende paragrafen zal meer aandacht geschonken worden aan de wijze waarop concreet invulling wordt gegeven aan triangulatie in methoden en technieken.

Het werd al eerder aangestipt: de strategie case-study brengt een beperkte generaliseerbaarheid met zich mee en daarmee ook een beperkte externe validiteit. Sommige bevindingen gelden echter tot op zekere hoogte ook voor andere situaties. Uit onderzoeksrapporten valt af te leiden dat gemeenten in krimpregio's processen van bewustwording en samenwerking 'doorlopen' (Rijk, VNG en IPO, 2009). Bepaalde inzichten uit de analyse van het verloop van deze processen kunnen relevant zijn voor andere regio's. Welke inzichten dit zijn is echter niet vast te stellen, zonder vergelijkend onderzoek te doen. De wijze waarop processen van bewustwording en samenwerking verlopen, kan immers per gemeente en regio verschillend zijn.

Als het gaat om de normatieve kant van dit onderzoek, de aanbevelingen, is de externe validiteit zeer beperkt. Door de verschillende achtergronden van de krimpregio's is zoals eerder aangegeven maatwerk vereist. Bovendien vinden leerprocessen van beleidsverandering in interactie plaats. Dat impliceert dat leerprocessen sociaal en contextgebonden zijn en dus per definitie lokale en situationeel bepaalde processen zijn (Bekkers, 309, 336; Brown en Duguid 2000). Het is dus niet mogelijk om aanbevelingen te doen voor andere krimpregio's, bijvoorbeeld in de vorm van bijvoorbeeld 'best practices'. De aanbevelingen van dit onderzoek zullen dan ook toegespitst worden op deze casus en verder niet gegeneraliseerd worden naar andere cases.

4.5 Gebruikte methoden

Een veelgebruikte methode voor het verzamelen van informatie bij een case-study is het interview (van Thiel, 2007). Globaal gezien is een indeling in feitelijke en niet-feitelijke informatie bepalend voor de keuze van methoden in dit onderzoek.

Ook in dit onderzoek nemen interviews een belangrijke plaats in. De interviews zullen voornamelijk gebruikt worden om niet-feitelijke informatie te achterhalen. Doelen, wensen en beelden van actoren zijn immers een belangrijk onderdeel van dit onderzoek en zijn lang niet altijd geëxpliciteerd. Daarnaast zullen interviews gebruikt worden om te controleren of feitelijke informatie correct is.

De feitelijke informatie zal vooral verkregen worden door middel van een tweede methode, namelijk inhoudsanalyse. Met name bij de analyse van het verloop van processen van bewustwording en samenwerking speelt feitelijke informatie een grote rol. Deze feitelijke informatie zal vooral gedestilleerd worden uit onderzoeksrapportages en beleidsdocumenten. Ook voor de verzameling en analyse van niet-feitelijke informatie kan de methode inhoudsanalyse gebruikt worden. Percepties van bijvoorbeeld politieke actoren zijn immers vaak vastgelegd in verkiezingsprogramma's, moties en allerlei informele documenten.

Zowel inhoudsanalyse alsook interviews dragen dus bij aan triangulatie, doordat beide methoden als controlemiddel fungeren. Inhoudsanalyse wordt ingezet om percepties te controleren en interviews kunnen gebruikt worden om feitelijke informatie te controleren die verkregen is middels inhoudsanalyse. Via deze weg draagt triangulatie in methoden bij aan de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Het is echter wel zo dat per hoofdstuk de nadruk zal liggen op inhoudsanalyse of op informatie uit interviews. In hoofdstuk 5 ligt de nadruk op inhoudsanalyse. Hoofdstuk 6 en 7 is een mix van beide, met de nadruk op inhoudsanalyse. Voor hoofdstuk 8 wordt voornamelijk gebruik gemaakt van interviews. Vooral in hoofdstuk 8 zal ook geciteerd worden uit de interviews. De reden hiervoor is dat het de analyses ondersteunt en illustreert. Veel informatie kan immers niet direct gecontroleerd worden door het raadplegen van documenten.

De verwerking en reconstructie van de verzamelde feitelijke en niet feitelijke informatie wordt voornamelijk op chronologische wijze en per actor geordend.

4.6 Gebruikte technieken

Ook op het lagere schaalniveau van technieken wordt invulling gegeven aan het principe van triangulatie.

Interviews hebben een semi-gestructureerd karakter. Dit betekent dat interviews gestructureerd zijn aan de hand van een aantal vaste vragen of onderwerpen. Deze onderwerpen zijn een afgeleide van de theoretische concepten en de operationalisatie. Een aantal overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor een semi-gestructureerd interview.

Ten eerste biedt de structuur een houvast om validiteit en betrouwbaarheid te waarborgen. Alle respondenten worden immers volgens een vast patroon bevraagd, wat de herhaalbaarheid en daarmee de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Tegelijkertijd biedt een semi-gestructureerd interview ook de ruimte voor het blootleggen van persoonsgebonden informatie zoals percepties, doelstellingen, beelden en waarden (van Thiel, 2007: 107). Deze subjectieve informatie is een belangrijke pijler onder dit onderzoek.

De voorkennis die nodig is voor een semi-gestructureerd interview is voornamelijk gebaseerd op gesprekken met betrokken ambtenaren en voorstudie door het lezen van beleidsdocumenten, krantenartikelen en andere (beleids)documenten. De

overwegingen bij de selectie van respondenten zijn al aan de orde gekomen in het steekproefkader en zullen hier niet apart behandeld worden.

Voor zowel de analyse van interviews als inhoudsanalyse wordt de techniek van codering vaak gebruikt. Door een kwalitatieve waarde te koppelen aan de informatie kunnen de informatiedelen door de tijd en tussen verschillende actoren gestructureerd en met elkaar vergeleken worden. De bijgevoegde vragenlijst (zie bijlage) is een directe vertaling van de operationalisatie. Codering is in dit verband daarom overbodig. Via de operationalisatie wordt de empirische informatie teruggekoppeld richting de theoretische concepten om uiteindelijk tot gefundeerde bevindingen en aanbevelingen te komen.

5 Gevolgen van bevolkingskrimp

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het terrein van bevolkingskrimp verkend worden. De eerste deelvraag die daarmee beantwoord zal worden, luidt als volgt: *wat zijn de gevolgen van bevolkingskrimp voor Zeeuws-Vlaamse gemeenten -volgens officiële gegevens- op het beleidsterrein van wonen?* Met deze officiële gegevens worden de relevante feiten en cijfers rond bevolkingskrimp bedoeld, zoals die in allerlei onderzoeksrapporten vermeld staan. Het gaat hier dus puur en alleen om het uiteenzetten van de empirische gegevens. Deze zijn nodig voor de analyse die in de volgende drie hoofdstukken zal plaatsvinden.

Omdat noch bevolkingkrimp, noch de gevolgen daarvan eenduidige vraagstukken zijn, zal in stapjes deze vraag beantwoord worden. Eerst zal ingegaan worden op de definitie van bevolkingskrimp. Daarna zal in hoofdlijnen geschetst worden wat de gevolgen zijn voor de diverse beleidsterreinen. Vervolgens zal ingezoomd worden op de gevolgen Zeeuws-Vlaanderen. Ten slotte wordt ingegaan op de gevolgen voor het woonbeleid van de drie gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen.

5.2 Welke bevolkingskrimp?

Het is nuttig om helder te krijgen om welke demografische veranderingen het gaat voordat specifiek ingegaan wordt op de Zeeuwse situatie. Hoewel het een cijfermatige kwestie is of de bevolking daalt of groeit, is er veel verschil in de selectie, definiëring en interpretatie van begrippen. Zo gaf een kamerlid van de PvdA in een verkiezingsdebat in Oostburg over krimp aan:

'De definitie van krimp is dat er geen definitie van is.'

Daarom is het goed om te benadrukken dat dit hoofdstuk geen objectieve opsomming is van cijfers en feiten, maar dat er ook bepaalde keuzes gemaakt worden ten aanzien van de afbakening van begrippen.

Bevolkingskrimp (of bevolkingsdaling) is het centrale woord in discussies over (de gevolgen van) demografische veranderingen. In de volksmond wordt bevolkingskrimp vaak gelijkgesteld met een (kwantitatieve) daling van *aantallen* van de bevolking. Of er sprake is van bevolkingsgroei of bevolkingskrimp wordt bepaald door vier factoren, namelijk cijfers van geboorte, sterfte, immigratie en emigratie.

Ook andere processen kunnen worden geïdentificeerd met de term bevolkingskrimp. Een kleine daling in aantallen kan ingrijpende veranderingen in de *samenstelling* van de bevolking en de huishoudens maskeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om ontgroening en vergrijzing. Ook betekent daling van het aantal inwoners van een bepaalde regio of gemeente nog niet dat ook het aantal huishoudens daalt. Dit heeft te maken met de samenstelling van de huishoudens. Door trends als individualisering worden de huishoudens namelijk steeds kleiner maar ook talrijker. Bovendien kan bevolkingskrimp ook gelden voor een specifiek deel van een populatie, bijvoorbeeld de arbeidsbevolking.

In het volgende bewerkte overzicht van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) worden verschijnselen die onder bevolkingskrimp vallen gecategoriseerd. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze categorisering niet wederzijds uitsluitend is, omdat de verschillende verschijnselen elkaar beïnvloeden of overlappen.

Figuur 6: Onderscheid tussen verschillende typen krimp

	Kwantitatieve daling	Kwalitatieve 'daling'
--	----------------------	-----------------------

Inwoners	Daling aantal inwoners: <ul style="list-style-type: none"> • Meer sterftegevallen dan geboortes • Negatief (binnenlands plus buitenlands) migratiesaldo 	Wijziging in samenstelling bevolking: <ul style="list-style-type: none"> • Ontgroening (daling aandeel jongeren) • Daling aandeel 30 tot 60 jarigen • Vergrijzing (stijging aandeel ouderen) • Verkleuring (stijging aandeel allochtonen)
Huishoudens	<ul style="list-style-type: none"> • Daling aantal huishoudens 	Wijziging in samenstelling huishoudens: <ul style="list-style-type: none"> • Verdunning (daling aantal personen per huishouden door o.a. vergrijzing en individualisering) • Selectieve migratie (wegtrekken specifieke inkomensgroepen of huishoudens in bepaalde levensfase)

Bron: Eigen bewerking gegevens Rob en Rfv (2008: 30). *Onderscheid tussen verschillende typen krimp.*

In het vervolg van dit onderzoek zal de nadruk liggen op de kwantitatieve aspecten van bevolkingskrimp, daling van het aantal inwoners en daling van het aantal huishoudens. Kwantitatieve en kwalitatieve processen van bevolkingskrimp zijn echter nauwelijks met een schaar te knippen. Zo hangt de verdunning van de huishoudens nauw samen met een stijging van het aantal huishoudens, waardoor een kwalitatieve daling leidt tot een kwantitatieve groei. Ontgroening, vergrijzing en bevolkingskrimp zijn processen die elkaar versterken en zijn daarom ook moeilijk te isoleren (Topteam Krimp, 2009).

Een scherpe afbakening van het begrip bevolkingskrimp wordt hier dan ook niet gehanteerd omdat dit onderzoek nadrukkelijk niet de intentie heeft om de gevolgen van allerlei demografische veranderingen uitputtend te analyseren. De focus ligt op de beslissingen van beleidsmakers en de reacties op deze gevolgen.

Toch is het nodig om een selectie te maken in de vier typen krimp die hiervoor zijn onderscheiden in tabel 1. Daartoe wordt de lijn van het Topteam Krimp gevolgd die het begrip 'structurele bevolkingskrimp' als uitgangspunt neemt. Dit betekent dat er sprake is van zowel bevolkingsdaling als huishoudensdaling (Topteam Krimp, 2009). De reden voor deze keuze is een pragmatische. In de meeste onderzoeksrapportages over krimp wordt deze definitie als uitgangspunt genomen. Deze onderzoeksrapportages zullen ook gebruikt worden bij het analyseren van bewustwording. Voor de eenheid van dit onderzoek is het daarom belangrijk om dezelfde uitgangspunten te hanteren als in de betreffende onderzoeksrapportages.

Een ander mogelijk onderscheid is het verschil tussen substantiële krimp (meer dan tien procent) en lichte krimp (minder dan tien procent). Dit onderscheid is voor dit onderzoek minder bruikbaar. Zeeuws-Vlaanderen is een zeer dunbevolkte regio. Ook een lichte krimp kan dan al problematische gevolgen hebben (Topteam Krimp, 2009: 6). Bovendien focust dit onderzoek op de gevolgen van bevolkingskrimp op het beleidsterrein van wonen. Daling van het aantal inwoners op zichzelf hoeft niet direct consequenties te hebben voor de woningmarkt. Het is vooral de combinatie met huishoudensdaling die ingrijpend is, zoals verderop in dit hoofdstuk duidelijk zal worden.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat de termen bevolkingskrimp en bevolkingsdaling een verschillende lading kunnen hebben. In deze studie zal daar verder geen aandacht aan worden geschonken en zullen ze ook door elkaar gebruikt worden (Raad voor het Landelijk Gebied, 2009: 27).

5.3 Gevolgen voor beleidsterreinen

Dat structurele krimp nadelige gevolgen heeft voor de woningmarkt werd al kort aangestipt. Naast het beleidsterrein van wonen, heeft krimp zijn weerslag op diverse andere beleidsterreinen. Een en ander is kort samengevat in de onderstaande tabel. Deze gevolgen manifesteren zich overigens in iedere krimpregio op een verschillende wijze en zijn dus niet algemeen geldend. Verder in dit hoofdstuk zullen de concrete gevolgen voor de krimpregio Zeeuws-Vlaanderen en de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten besproken worden.

Figuur 7: (mogelijke) gevolgen krimp per beleidsterrein

Beleidsterrein	(mogelijke) gevolgen krimp
Wonen	<ul style="list-style-type: none"> • Daling vastgoedwaarde • Langere verkooptijden • Onverkoopbare woningen • Leegstand • Verpaupering • Verschraling leefbaarheid • Ontstaan van 'spookdorpen'
Onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> • Daling aantal leerlingen • Daling inkomsten scholen (door koppeling budget aan aantal leerlingen) • Mogelijke afname van kwaliteit • Noodgedwongen sluiting of fusering scholen (met name in basisonderwijs) • Afname spreiding scholen; verminderde bereikbaarheid
Zorg	<ul style="list-style-type: none"> • Dalend arbeidsaanbod (in combinatie met toenemende vraag door vergrijzing) • Toename van de kosten • Mogelijke afname van kwaliteit • Afname bereikbaarheid • Noodgedwongen sluiting of fusering zorginstellingen
Voorzieningen en welzijn	<ul style="list-style-type: none"> • Daling financieel draagvlak voor voorzieningen • Afname kwaliteit voorzieningen • Sluiting/opheffing van voorzieningen • Afname bereikbaarheid van voorzieningen • Teruglopend draagvlak voor openbaar vervoer • Daling leden van bijvoorbeeld verenigingen • Afname leefbaarheid in steden, dorpen en wijken
Economie	<ul style="list-style-type: none"> • Onvervulbare vacatures • Afname van vestiging nieuwe bedrijven • Leegstand van bedrijventerreinen
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijke daling van inkomsten uit gemeentefonds en provinciefonds

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Daling inkomsten uit OZB en grondexploitatie • Hogere uitgaven (voor bijvoorbeeld in stand houden van voorzieningen en aanpassing van de woningvoorraad) |
|--|---|

Bron: eigen bewerking gegevens Topteam Krimp (2009) en Rijk, VNG en IPO (2009)

5.4 *Krimp op diverse schaalniveaus*

Het gebrek aan eenduidigheid over krimp hangt naast de verschillende definities ook samen met de verschillen per geografisch schaalniveau.

Gevolgen van krimp manifesteren zich per schaalniveau verschillend qua snelheid en intensiteit. Op landelijk niveau zal de bevolkingsdaling inzetten vanaf 2035, 2038 of 2040. Deze landelijke tendens staat overigens niet op zichzelf. De Europese Unie zal naar verwachting in 2035 ook geconfronteerd worden met bevolkingskrimp. Op mondiaal niveau zal de krimp 'pas' in 2075 inzetten (Derks et al., 2006a; Rijk, VNG en IPO, 2009: 11).

Landelijk gezien zal bevolkingskrimp vooral gevolgen hebben voor de perifere gebieden. De bevolking in Zeeland zal tot 2025 eerst nog licht groeien en zich daarna stabiliseren, volgens de provinciale prognose uit 2008. Na 2025 zal de bevolking gaan dalen. De belangrijkste oorzaak is het sterfteoverschot of geboortetekort dat steeds groter zal worden vanaf 2008. Het vruchtbaarheidscijfer (het gemiddelde aantal kinderen per vrouw) in Zeeland ligt namelijk op 1,83. Zolang dit cijfer onder de 2,1 blijft, zal het sterfteoverschot structureel blijven¹ (Derks et al., 2006a: 9; provincie Zeeland, 2008a).

Krimp concentreert zich vooralsnog in een aantal regio's. Op korte termijn (tot 2025) zal structurele krimp zich voordoen in ten minste drie regio's, namelijk Noordoost-Groningen, Parkstad-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen². Dit zijn de drie regio's die vaak geschaard worden onder de noemer krimpregio. Het zijn ook deze regio's waar het Topteam Krimp onderzoek heeft gedaan naar knelpunten en kansen rondom krimp. Ze worden op dit moment al geconfronteerd met bevolkingskrimp, al dan niet in combinatie met huishoudensdaling (Rijk, VNG en IPO, 2009).

5.5 *Gevolgen voor Zeeuws Vlaanderen*

Kwantitatieve veranderingen

Bij het verschijnsel krimp geldt dat achter kleine verschuivingen in aantallen grote veranderingen kunnen schuilgaan. Dit geldt zeker als ingezoomd wordt op Zeeuws-Vlaanderen, dat te boek staat als een krimpregio.

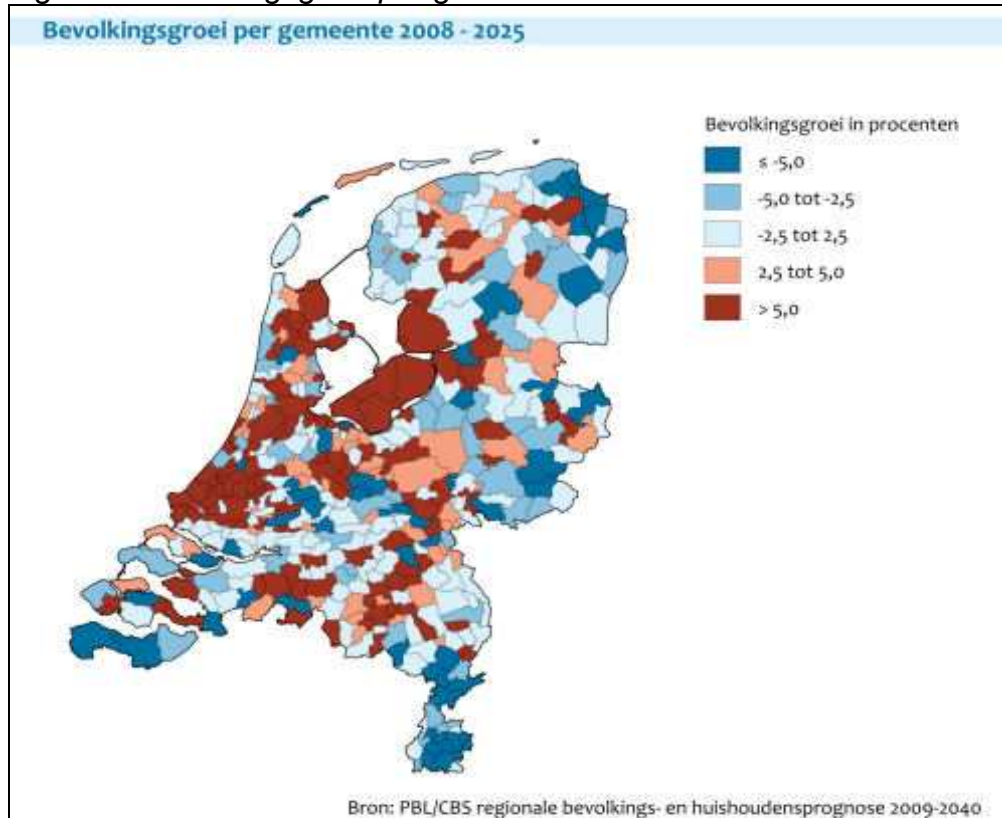
Volgens het Topteam Krimp (2009: 16) zal de daling van de bevolking hier pas na 2025 inzetten. Het Topteam Krimp heeft daartoe de prognoses van het CBS en PBL uit 2008 gebruikt. Volgens de provincie Zeeland, die de prognoses van het IPB gebruikt, is de bevolking in Zeeuws-Vlaanderen de laatste vijf jaar al gedaald en zal deze trend zich doorzetten (provincie Zeeland, 2008). Ook de laatste prognoses van het CBS en PBL uit 2009 laten zien dat de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten en dus Zeeuws-Vlaanderen als geheel al in de periode tot 2025 zal krimpen (PBL en CBS, 2010).

¹ Een vruchtbaarheidscijfer van gemiddeld 2,1 kind per vrouw is minimaal nodig om de bevolking op peil te houden (Derks et al., 2006: 9).

² 'Naast de drie krimpregio's zullen ook diverse andere regio's geconfronteerd worden met bevolkingsdaling. Deze regio's liggen echter minder perifeer en de mate van bevolkingsdaling is aanzienlijk minder' (Rijk, VNG en IPO, 2009: 12).

De volgende overzichtskaart uit de laatste prognose van CBS en PBL illustreert dit. Te zien is dat de oostelijk gelegen gemeente, Hulst, licht zal krimpen en Terneuzen (midden Zeeuws-Vlaanderen) en Sluis (West Zeeuws-Vlaanderen) zware krimp vertonen. De actualisatie van de bevolkingsprognoses van CBS en PBL pakken dus voor Zeeuws-Vlaanderen negatief uit ten opzichte van de vorige prognoses.

Figuur 8: Bevolkingsgroei per gemeente



Bron: CBS en PBL, 2010

Ook qua huishoudensgroei laten de nieuwste CBS/PBL prognoses een somberder beeld zien. De groei van het aantal huishoudens zal naar verwachting (op basis van de prognose uit 2009) minder zijn dan werd verondersteld in de prognose uit 2008. Met name voor Terneuzen zal de groei van het aantal huishoudens lager zijn dan verwacht werd op basis van de prognose uit 2008. Voor geheel Zeeuws-Vlaanderen zal het aantal huishoudens pas op langere termijn krimpen (PBL en CBS, 2009).

De verwachting is wel dat demografische veranderingen die Nederland en Zeeland te wachten staan, versterkt en versneld neerslaan op Zeeuws-Vlaanderen. Vruchtbaarheidscijfers van Zeeuws-Vlaanderen zijn dan ook relatief laag ten opzichte van de rest van Zeeland (provincie Zeeland, 2008: 22). Ook het vertreksaldo van gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen is relatief hoog. Bovendien staat Zeeuws-Vlaanderen te boek als de meest vergrijsde regio in Nederland. Het compenserende effect van de huishoudensverdunding (minder mensen per huishouden) zal daardoor voor een groot deel wegvallen (Derks et al., 2006a: 31, 32). De huishoudensverdunding die huishoudensdaling kan uitstellen heeft hier al deels plaatsgevonden. In het verlengde daarvan geven van Dam e.a. (2006: 172) aan dat het aantal huishoudens in Sluis en Terneuzen tot 2006 het geringst is toegenomen en ook sneller en sterker zal dalen dan in de rest van de Zeeuwse gemeenten.

Kwalitatieve veranderingen

Naast huishoudensdaling en bevolkingsdaling spelen vooral kwalitatieve veranderingen een grote rol in Zeeuws-Vlaanderen. Zoals aangegeven vindt huishoudensverdunding versneld plaats ten opzichte van de rest van Zeeland. Qua leeftijdsopbouw vinden er grote verschuivingen plaats door selectieve migratie. Veel jongeren trekken weg uit de regio en tegelijkertijd groeit het aantal en aandeel van immigranten van 60 jaar en ouder. Daardoor vergrijst de regio des te meer en zal de natuurlijke aanwas alleen maar afnemen. 'De regio sterft uit', aldus de Raad voor het Landelijk Gebied (2009: 51). De vergrijzingsgolf en het lagere aantal geboortes zal het sterfteoverschot verder doen toenemen.

Hoewel Zeeuws-Vlaanderen vaak in zijn geheel wordt bestempeld als krimpregio is dit slechts de halve waarheid. Een combinatie van bevolkingskrimp en huishoudensdaling (structurele krimp) doet zich nog niet voor op regionaal niveau. Er is bovendien ook op dit schaalniveau sprake van grote verschillen. In de gemeente Sluis treedt nu al een combinatie van bevolkingskrimp en -wellicht nog belangrijker-, huishoudensdaling op. Het Topteam Krimp verwacht dat de tweede gemeente, Terneuzen, op korte termijn ook met structurele bevolkingsdaling te maken zal krijgen. Voor de derde gemeente, Hulst, is de verwachting dat deze qua huishoudens licht zal blijven groeien tot 2025 (Topteam Krimp, 2009: 16).

De provinciale prognose en de nieuwste prognose van het CBS en PBL uit 2009 bevestigen grotendeels dit gedifferentieerde beeld, maar verwachten dat de huishoudensdaling voor geheel Zeeuws-Vlaanderen eerder inzet (PBL en CBS, 2010). Bovendien bestaan de drie gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen voor een groot deel uit kleine kernen die al krimpen, terwijl de gemeente in zijn geheel nog kan groeien.

Hoe dan ook, de krimp in bevolkingsaantallen en huishoudens die is ingezet in Sluis zal zich op kortere of langere termijn (afhankelijk van de prognoses) uitbreiden naar heel Zeeuws-Vlaanderen en de rest van Zeeland.

Figuur 9: gevolgen voor Zeeuws-Vlaanderen

Kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen van inwoners en huishoudens slaan versterkt en versneld neer op Zeeuws-Vlaanderen.
Bevolkingsdaling in Zeeuws-Vlaanderen is al een feit, al verschillen prognoses wel over het tijdstip wanneer deze trend doorzet naar huishoudensdaling.
Afhankelijk van de prognoses zal het aantal huishoudens in Zeeuws-Vlaanderen de bevolkingsdaling volgen op korte of langere termijn.
Het sterfteoverschot kenmerkt kwantitatieve bevolkingsdaling in Zeeuws-Vlaanderen.
Daarnaast is er ook sprake van ingrijpende kwalitatieve veranderingen door selectieve migratie, minder jongeren en sterke vergrijzing
Er is sprake van grote regionale verschillen: <ul style="list-style-type: none">• De structurele krimp (van inwoners en huishoudens) concentreert zich nu nog in de gemeente Sluis en in diverse kleine kernen.• Terneuzen zal op korte termijn of in ieder geval na 2025 geconfronteerd worden met structurele krimp van bevolking en huishoudens• Gemeente Hulst blijft, in ieder geval qua huishoudens, nog groeien.

Bron: eigen bewerking, 2010

5.6 *Gevolgen voor het terrein van wonen in Zeeuws-Vlaanderen*

De hierboven geschetste ontwikkelingen van bevolkingskrimp en huishoudenskrimp hebben per regio en gemeente in meer of mindere mate gevolgen voor de woningmarkt. In Zeeuws-Vlaanderen zal het aantal huishoudens vermoedelijk al vanaf 2025 gaan dalen, zoals hiervoor is besproken. De kwantitatieve woningbehoefte zal daar dan ook vanaf 2025 al gaan dalen (provincie Zeeland, 2008).

De kwalitatieve verandering van de woningbehoefte zal zich ook al voordoen in de periode voor 2030 en zal niet minder ingrijpend zijn. De groei van de woningbehoefte tot 2030 komt voor een groot deel voor de rekening van 60 plussers. Na 2030 zullen ook de huishoudens voor 80 plussers stijgen. Daarnaast is er ook een trend richting meer alleenstaande huishoudens bij zowel jongeren als ouderen (individualisering). De andere kant van deze medaille is dat er minder gezinshuishoudens tegenover zullen staan. Er is dus niet alleen sprake van een lagere woningbehoefte, maar vooral ook van een andere woningbehoefte door vergrijzing en individualisering (provincie Zeeland, 2008).

5.6.1 *Lage vastgoedwaarde*

Daling van het aantal huishoudens leidt tot een ontspannen woningmarkt. Doordat vraag en aanbod niet meer goed aansluiten, kan dit leiden tot een lagere vastgoedwaarde. Een structureel lage vastgoedwaarde kan allerlei negatieve gevolgen hebben.

Ten eerste zullen de verkooptijden langer zijn en kunnen woningen zelfs onverkoopbaar worden. Particuliere huizenbezitters kunnen door de daling van het vermogen van hun woning moeilijk overstappen naar een nieuwe woning of investeren in de kwaliteit van hun huidige woning. Daarmee worden ze in feite een gevangene van hun eigen woning. Het is ook maar de vraag of particuliere woningbezitters bereid zijn om hoge investeringen te doen omdat hun woning in waarde daalt. De prikkel tot het doen van investeringen ontbreekt dan (Rijk, VNG en IPO, 2009: 14). Ook voor corporaties, projectontwikkelaars en makelaars geldt dat zij hun woningen moeilijker zullen kunnen slijten.

Hoewel een daling van de vastgoedwaarde ook kansen biedt voor starters en doorstromers (van huur naar koop), geldt dit veel minder voor Zeeuws-Vlaanderen. Starters zijn op het platteland van Zeeuws-Vlaanderen immers niet rijk vertegenwoordigd en hebben al voldoende keus aan goedkope woningen (Topteam krimp, 2009: 19).

Ten tweede kan een lage vastgoedwaarde op termijn leiden tot grote leegstand. Leegstand van woningen kan weer leiden tot verpaupering, waardoor het gevaar bestaat van een vicieuze cirkel van waardedaling en daling van de leefbaarheid. Deze verschijnselen zijn al zichtbaar in Zeeuws-Vlaanderen en op sommige plaatsen leidt dit al tot verpaupering (Topteam krimp, 2009: 19). Leegstand en prijsdaling trekt immers kwetsbare groepen aan, die vaak in het kwalitatief slechtste deel van de sociale huur- en koopsector gaan wonen. In de situatie van Zeeuws-Vlaanderen bestaat de mogelijkheid dat de bevolking stijgt doordat mensen uit België aangetrokken worden, maar dat dit niet de immigranten zijn waarop gehoopt wordt. Exemplarisch is het voorbeeld dat de directeur van een woningbouwcorporatie noemt in een presentatie over bevolkingskrimp:

'Een Belgische vrouw ging in een woning wonen. Zij gaf aan dat ze niet goed kon lopen en kreeg van gemeente een scootmobiel. Ze betaalde drie maanden geen huur. Voordat ze eruit gezet werd reed ze met haar

voorzieningen en scootmobiel de grens over. Op zulke bewoners zitten we niet te wachten!

5.6.2 Kostbare kwalitatieve verbeteringslag

Gemeenten staan voor een kwalitatieve verbeteringslag van hun woningvoorraad, doordat de samenstelling van de bevolking zal veranderen. Meer huishoudens in de leeftijdscategorie van 60 tot 80 jaar brengen ook specifieke woonwensen met zich mee. Dit betekent dat het woningaanbod aanzienlijk aangepast dient te worden. Maatregelen als sloop, herstructurering en transformatie zijn echter dure opgaven. Volgens het Topteam Krimp is daar alleen in de sociale huursector al 0,5 miljard euro mee gemoeid. Corporaties die daarvoor aan de lat staan, zullen in een krimpende regio, met een beperkte verdien capaciteit, niet in staat zijn om deze investering op te brengen (Topteam krimp, 2009: 20). Ook particuliere huizenbezitters zullen moeilijk te bewegen zijn om te investeren in de kwaliteit van hun woning.

Gemeenten op hun beurt zullen ook te maken krijgen met lagere inkomsten en hogere uitgaven. Minder inwoners en een lagere vastgoedwaarde betekent minder eigen inkomsten. De opbrengsten vanuit de onroerendezaakbelasting (OZB) zullen immers lager uitpakken. Ook inkomsten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds kunnen onder druk komen te staan, doordat ze gerelateerd zijn aan het aantal inwoners. Ook zijn er aanwijzingen dat de specifieke uitkeringen aan gemeenten niet zullen stijgen naarmate de kosten die gemeenten maken, toenemen (Rob en Rfv, 2008).

Daarnaast neemt de verdien capaciteit van gemeenten af, doordat zij minder grond kunnen exploiteren voor nieuwbouw. Gemeenten kunnen dure maatregelen als herstructurering slechts deels financieren door nieuwbouw, zoals in het verleden vaak gebeurde, omdat er veel minder nieuwbouwwoningen nodig zullen zijn. Meer nieuwbouw zou immers leiden tot een overaanbod. Dit overaanbod manifesteert zich door leegstand in de onderkant van de bestaande woningvoorraad. Woningen in het lagere prijssegment zijn daardoor moeilijker te verkopen, waardoor de woningmarkt op slot gaat. Ook nieuwbouwprojecten die wel inspelen op een toekomstige vraag kunnen dan steeds moeilijker gerealiseerd worden.

Deze combinatie van factoren zorgt ervoor dat de aanpak van de woningmarkt in een krimpregio als Zeeuws-Vlaanderen een complexe materie is (Rijk, VNG en IPO, 2009: 14; Rob en Rfv, 2008). Rob en Rfv concluderen zelfs in hun advies:

'Bevolkingsdaling kan gemeenten voor (herstructurerings)opgaven plaatsen die organisatorisch en financieel de slagkracht van gemeenten te boven gaan. Regionale afstemming en samenwerking is noodzakelijk' (Rob en Rfv, 2008: 16, 88).

De gevolgen van bevolkingskrimp hebben zowel gemeenten als provincie aan het denken gezet. In de volgende hoofdstukken zal geanalyseerd worden of en hoe er veranderingen in het woonbeleid hebben plaatsgevonden bij gemeenten. Ook de provincie Zeeland is anders gaan denken over krimp en de gevolgen daarvan. In Box 1 wordt behandeld hoe deze veranderingen zich binnen de provincie hebben gemanifesteerd.

Figuur 10: gevolgen voor wonen in Zeeuws-Vlaanderen

Door kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen komt de balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt in gevaar.

Dit kan diverse negatieve consequenties hebben, zoals daling van de vastgoedwaarde, langere verkooptijden, onverkoopbare woningen, leegstand en

verpaupering.
In Zeeuws-Vlaanderen en met name in Sluis zijn deze effecten nu al zichtbaar.
Toch worden in Zeeuws-Vlaanderen veel meer woningen gepland dan nodig is volgens de toekomstige woningbehoefte.
Mogelijke maatregelen om in te spelen op de gevolgen die krimp met zich meebrengt zijn duur.
Die opgave is des te moeilijker te financieren, omdat gemeenten wellicht te maken krijgen met dalende inkomsten.

Bron: eigen bewerking, 2010

BOX 1: omslag provincie Zeeland: van 'groeidenken' naar 'krimpendenken'

In 2004 waarschuwde de provincie in haar woonvisie al dat er in Zeeland en ook in Zeeuws-Vlaanderen teveel nieuwbouwwoningen gepland werden door gemeenten, hoewel krimp daarin nog niet expliciet aan bod kwam. Wel werd geconstateerd dat op regionaal niveau er sprake is van kwantitatieve en kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. Kwantitatief worden er veel meer woningen gepland dan het aantal waar behoefte aan is. Daarnaast betreft het kwalitatief gezien vooral de 'verkeerde woningen' die gepland worden: teveel goedkope eensgezinskoop- en eensgezinshuurwoningen:

'Uit de planningslijsten woningbouw blijkt dat de Zeeuws-Vlaamse gemeenten in de periode 2005-2015 ruim 2500 woningen aan de voorraad willen toevoegen. Op basis van de woningbehoefteprognose blijkt dat er tot 2015 slechts behoefte bestaat aan 599 woningen. Het is raadzaam om de omvang van de planning naar beneden bij te stellen om leegstand en verpaupering aan de onderkant van de markt te voorkomen'

Overigens zette ook de provincie toen zelf nog in op groei van het aantal inwoners door het stimuleren van de omvang en diversiteit van de nieuwbouwproductie. Daarnaast heeft de provincie in die periode de 'top-down' woningbouwcontingentering ingewisseld voor een meer 'bottom-up' benadering van woningbouwprogrammering. Gemeenten kregen daarmee meer ruimte om hun eigen woonbeleid (en dus ook nieuwbouwbeleid) te bepalen (provincie Zeeland, 2004).

In het collegeprogramma '2007 - 2011 Nieuwe Verbindingen' uit 2007, wordt het inspelen op klimaatverandering en demografische ontwikkelingen verklaard tot de belangrijkste uitdaging voor Zeeland op lange termijn. Wel werd vastgehouden aan de ambitie van een 'bescheiden bevolkingsgroei' van 0,5% per jaar (provincie Zeeland, 2007).

In de visie van de provincie Zeeland over haar eigen toekomst uit december 2007 wordt herbevestigd dat demografie, naast klimaatverandering, een van de belangrijkste beleidsinhoudelijke aandachtspunten is voor de toekomst. In het licht van die visie werd het volgende 'gewaagde doel' geformuleerd: *'De provincie Zeeland heeft in 2015 met haar partners innovatieve oplossingen gevonden voor de gevolgen van klimaatverandering, bevolkingsontwikkeling en sociale dynamiek die (inter)nationaal als voorbeeld worden erkend.'*

In de lijn van de ambities uit het collegeprogramma en de visie van de provincie verscheen de notitie 'Onverkende Paden' uit februari 2008. Het karakter van de notitie is vooral informerend en agendavormend. De nota markeerde een kleine revolutie in het beleid van de provincie. Daarvoor werd in diverse publicaties ingezet op het stimuleren van groei. In Onverkende Paden ligt het accent meer op de

onvermijdelijkheid van demografische veranderingen als krimp in plaats van het stimuleren van groei. Aan de hand van de analyse van de gevolgen van de demografische ontwikkeling werd een aantal uitdagingen geformuleerd, waaronder de noodzaak van een omslag in denken richting kwaliteit, afstemming en samenwerking. Met betrekking tot de woningbouw stelde de provincie dat de woningbehoefte in Zeeuws-Vlaanderen al in 2025 zal krimpen en dat er teveel woningen gepland worden, wat allerlei nadelige gevolgen met zich mee kan brengen (provincie Zeeland, 2008).

Om deze uitdagingen aan te gaan startte de provincie Zeeland een brede maatschappelijke discussie over de gevolgen van de demografische ontwikkelingen, onder de naam Nieuw!Zeeland. Deze dialoog beoogde drie doelen, namelijk mensen informeren, het inzetten van een bewustwordingsproces en het vergaren van innovatieve ideeën. Hierin werd expliciet gediscussieerd over het 'groeidenken'.

De uitkomsten van de Nieuw!Zeeland dialoog werden vastgelegd in een verslag en verder uitgewerkt in de nota Op Pad!. De kern van deze nota is het onderscheid tussen groeireflexen en nieuwe uitgangspunten. 'Groei zit ingebakken in allerlei beleidsuitgangspunten. Het is noodzakelijk deze reflexen te doorbreken'. Op het terrein van wonen betreft dit bijvoorbeeld een overgang van het bouwen van extra woningen (reflex) naar behoud van de vastgoedwaarde (nieuw uitgangspunt) (provincie Zeeland, 2009a).

6 Bewustwording

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal in grote lijnen het verloop van het proces van bewustwording beschreven worden vanaf de periode 2005/2006 tot 2010. Hiermee zal deelvraag 2 beantwoord worden: *Hoe is het proces van bewustwording van de gevolgen van bevolkingskrimp bij de Zeeuws-Vlaamse gemeenten verlopen?*

De analyse valt uiteen in drie sporen: het spoor van feiten, het spoor van beelden en het spoor van ambities. Alle drie de sporen zijn nodig voor bewustwording zoals al eerder werd aangegeven (zie hoofdstuk 3). Bij het spoor van feiten zullen, voor de drie gemeenten, de veranderingen in feitelijke gegevens uit prognoses en onderzoeksrapporten geanalyseerd worden. Bij het spoor van beelden wordt uiteengezet hoe de probleemperecepties van gemeenten zijn veranderd gedurende de periode 2005 tot 2010. Bij het spoor van wilsvorming gaat het om (veranderingen in) de concrete doelstellingen en ambities van de drie gemeenten. De analyse van het verloop van drie sporen gebeurt aan de hand van de indicatoren die genoemd werden in de operationalisatie. Ten behoeve van de leesbaarheid is in bijlage 4 een chronologisch overzicht van de belangrijkste onderzoeksrapporten vanaf 2006 opgenomen.

6.2 Bewustwording in feitenvorming³

In de operationalisatie (hoofdstuk 3) werd aangegeven dat hier specifiek gelet zal worden op indicatoren en feedback en de veranderingen daarin. Deze twee termen zijn ontleend aan de theorie van Kingdon (zie hoofdstuk 2) en worden gebruikt om de feitelijke informatie te categoriseren. Bij indicatoren gaat het met name om de veranderingen van cijfers over huishoudens en bevolking. Bij feedback gaat het om de informatie uit onderzoeksrapporten ten aanzien van de gevolgen van krimp voor de drie gemeenten.

6.2.1 Gemeente Sluis

Indicatoren

De bevolkingsaantallen van de gemeente Sluis laten al sinds eind jaren '80 een daling zien, zo blijkt uit de woningmarktmonitor van ABF Research (2010). Hoewel dit een trend is met ups en downs, daalt over het geheel genomen de bevolking dus al jaren. De groei van het aantal huishoudens is in die jaren tot stilstand gekomen.

Op basis van de prognoses kan verwacht worden dat deze trend zich voortzet. Alle prognoses laten voor de komende decennia een bevolkingsdaling zien voor de gemeente Sluis. De prognoses van CBS en PBL uit 2008 en 2010 die gebaseerd zijn op het Pearl-model laten een sterke bevolkingsdaling zien van tussen de 0 en 10 procent tot 2025 (CBS en PBL, 2008, 2010). De prognoses van de provincie Zeeland die ontleend zijn aan het IPB laten tot 2030 een daling van 15 procent zien. In absolute aantallen zou dit een daling van 3800 inwoners betekenen. Overigens zijn acht van de vijftien kernen van de gemeente Sluis al in de periode 2000 tot 2007 gekrompen (provincie Zeeland, 2008).

³ Bewustwording in feiten wil zeggen dat er bepaalde feitelijke gegevens voorhanden zijn voor het bewustwordingsproces. De interpretatie van deze gegevens zal bij de andere twee sporen behandeld worden. Feitenvorming is in die zin vooral een voorwaarde voor bewustwording in beeldvorming en wilsvorming.

In de groei van het aantal huishoudens in Sluis is een kentering gekomen. Tot voor kort bleven de huishoudens nog groeien met ongeveer tien per jaar. Vrijwel alle prognoses verwachten in de periode 2009 tot 2025 en daarna sterke huishoudensdaling (CBS en PBL, 2008 en 2010; provincie Zeeland, 2008 en 2009c). Door deze combinatie van huishoudens- en bevolkingsdaling kan gesproken worden van de structurele bevolkingskrimp volgens de definitie van het Topteam Krimp. Er is nu al sprake van een relatief forse leegstand van bijna tien procent.

Figuur 11: Huishoudenontwikkeling gemeente Sluis

Huishoudenontwikkeling gemeente Sluis				
Prognose		2009-2025	2025-2040	2009-2040
Provincie	Zeeland	-128	-1545	-1673
2007				
Provincie	Zeeland	-330	-1216	-1546
2009				
PEARL	2008	-387	-167	-554
PEARL	2009	-343	-883	-1226
Primos	2008	-1012	-1727	-2739
Primos	2009	98	-1127	-1029

Bron: provincie Zeeland, 2009b

Feedback

In 2006 werd het onderwerp krimp door de studie van Derks e.a. op de agenda gezet. De specifieke situatie van Sluis kwam daarin niet aan de orde, al werden wel nadrukkelijk de gevolgen van bevolkingskrimp voor de regio Zeeuws-Vlaanderen aan de orde gesteld.

In de vervolgstudie van van Dam e.a. werd de gemeente Sluis als krimpgemeente wel nadrukkelijk besproken. Volgens die prognoses zou de daling van het aantal huishoudens zich concentreren in Sluis. Toch nemen de onderzoekers geen uitgesproken standpunt in over de groeiambities van de gemeente Sluis zoals verwoord staan in de woonvisie. Zij werpen alleen de vraag op in hoeverre 'de initiatieven op gemeentelijk en provinciaal niveau daadwerkelijk de bevolkingskrimp zullen keren of voorkomen, en of er zich mogelijk zelfs een lichte bevolkingsgroei zal voordoen'. Ook constateren ze dat de meeste Zeeuwse gemeenten de noodzaak tot regionale samenwerking op de woningmarkt onderschrijven (van Dam et al., 2006: 180, 182).

In de nota Onverkende Paden (zie hierboven) springt Sluis er in vrijwel alle opzichten (bijvoorbeeld sterfteoverschot en migratiesaldo) uit als de sterkst krimpende gemeente (provincie Zeeland, 2008a). In het leefbaarheidsonderzoek uit 2009 in de gemeente Sluis bevestigt het provinciale onderzoeksbureau Scoop grotendeels deze conclusie. Vrijwel alle kernen van de gemeente Sluis krijgen in de toekomst te maken met bevolkingsdaling en veranderingen in de bevolkingsopbouw. Om de leefbaarheid in Sluis te verbeteren dient een kwaliteitsslag in de woningvoorraad gemaakt te worden. Vanwege onder andere de slechte financiële positie van de gemeente Sluis dient dit in samenwerking met andere partijen zoals corporatie en provincie te gebeuren (Scoop, 2009).

In Op Pad! wordt niet expliciet gefocust op het woonbeleid van Sluis. Zeeuwse gemeenten in het algemeen worden aangesproken op hun 'groeireflexen' die volgens

de provincie vervangen zouden moeten worden door 'nieuwe uitgangspunten' gericht op behoud van de vastgoedwaarde (provincie Zeeland, 2009a).

Het Topteam Krimp plaatst Sluis juist apart ten opzicht van Terneuzen en Hulst. De urgentie van een ander woonbeleid in Sluis is volgens het Topteam groot. De reden hiervoor is dat het Topteam tot 2025 geen structurele bevolkingsdaling en huishoudensdaling voorziet voor de hele regio, maar alleen in Sluis. De gevolgen van krimp voor de woningmarkt zijn volgens het Topteam dan ook het grootst in Sluis en dan met name in de particuliere woningvoorraad. Sluis staat volgens het Topteam vooral voor een forse (herstructurerings- en sloop)opgave in de particuliere woningvoorraad. In Sluis is er sprake van een zichtbare urgentie van de opgaven door bijvoorbeeld leegstand (Topteam Krimp, 2009).

6.2.2 Gemeente Terneuzen

Indicatoren

In de periode vanaf 2005 is de bevolking in de gemeente Terneuzen net als in de gemeente Sluis al licht gedaald (ABF Research, 2010). Net als bij gemeente Sluis is er ook in Terneuzen sprake van een neerwaartse trend, die gekenmerkt wordt door ups en downs. Overigens is het aantal huishoudens blijven stijgen tot 2009.

De bevolkingsprognoses voor de gemeente Terneuzen laten voor de toekomst eenzelfde beeld zien als die voor Sluis, namelijk gestage bevolkingsdaling. Overigens is deze trend uit de prognoses niet iets van de laatste jaren. Al in de provinciale prognose uit 2004 en prognoses van RPB en CBS uit 2006 wordt een grote absolute en relatieve bevolkingsdaling voorzien voor Terneuzen. Terneuzen wordt door van Dam e.a. (2006: 49) op basis van de prognoses van CBS en RPB uit 2006 zelfs hoog in de top-tien van gemeenten met absolute bevolkingsgroei geplaatst.

De prognose van CBS en PBL uit 2008 pakt weer positiever uit voor Terneuzen. Relatief gezien is de bevolkingsdaling in die prognose 2008 lager dan die in Sluis. Terneuzen vertoont in tegenstelling tot Sluis tot 2025 vooral lichte krimp (lager dan vijf procent). De prognose van CPB en PBL uit 2009 laat echter net als in Sluis sterke krimp zien (meer dan vijf procent) (CBS en PBL, 2008 en 2010). Ook de prognose van de provincie Zeeland uit 2008 laat een sterke krimp zien van ruim tien procent. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat in absolute aantallen Terneuzen sterker krimpt dan Sluis (provincie Zeeland, 2008).

Qua huishoudens volgt Terneuzen de daling van de gemeente Sluis, zij het wat langzamer. De prognoses van CBS en PBL uit 2008 laten nog een toename van vijf tot tien procent zien in de periode 2007 tot 2025. De prognose uit 2009 van CBS en PBL schetst een ander beeld: stabilisatie of krimp tot 2025 en daarna een lichte daling van het aantal huishoudens (CBS en PBL, 2008 en 2010). De prognoses van de provincie Zeeland sluiten hierbij aan met een huishoudensdaling van 0,12 procent tot 2030 (provincie Zeeland, 2009c).

De gevolgen van deze huishoudensdaling zijn met name in de sociale huursector van Terneuzen al zichtbaar door hoge leegstandcijfers in de sociale huursector (van Dam et al., 2006: 176).

Figuur 12: ontwikkeling bevolking en huishoudens Terneuzen

Tabel 3. Ontwikkeling bevolking en huishoudens naar leeftijdscategorie gemeente Terneuzen

Leeftijdscategorieën	Bevolking				Huishoudens			
	2010	2030	Ontw. %	Ontw.	2010	2030	Ontw. %	Ontw.
<i>basisschoolleeftijd</i>	4902	3976	-18.9%	-926				
0-14	8904	7398	-16.9%	-1506	0	0	0.0%	0
15-29	8035	6776	-15.7%	-1259	2063	1767	-14.3%	-296
30-59	22806	17801	-21.9%	-5005	12957	10341	-20.2%	-2616
60-79	12451	14739	18.4%	2288	7895	9120	15.5%	1225
80+	2881	4909	70.4%	2028	2025	3681	81.8%	1656
Totaal	55077	51623	-6.3%	-3454	24940	24909	-0.1%	-31

Bron: Provinciale bevolkingsprognose 2009 Zeeland

Bron: provincie Zeeland, 2009b

Feedback

Ook de gemeente Terneuzen is in diverse rapporten aan de orde gekomen als een gemeente die gevoelig is voor de gevolgen van bevolkingskrimp. Vaak worden cijfers rond bevolkingsdaling en huishoudensdaling gepresenteerd. Die zijn hierboven al besproken en daar zal dan ook niet specifiek aandacht aan worden besteed.

In de woonvisie van de provincie Zeeland uit 2004 wordt Terneuzen niet specifiek genoemd. Ook in de agendavormende studie van Derks uit 2006 werd Terneuzen net als Sluis en Hulst niet specifiek besproken, al werd de gehele regio Zeeuws-Vlaanderen wel als krimpend aangemerkt.

Van Dam e.a. noemen Terneuzen als de gemeente met de laagste absolute groei in van 1975, die omgeslagen is in een krimp in de periode 1995 tot 2005. Qua huishoudensgroei wordt Terneuzen door de onderzoekers op één lijn geplaatst met Sluis. Beide zijn gemeenten met relatief gezien de laagste huishoudensgroei in Zeeland. Terneuzen wordt ook genoemd als een gemeente met 'vrij omvangrijke leegstandcijfers in de sociale huursector' en met een opgave op het gebied van herstructurering. Terneuzen kent veel vroeg naoorlogse wijken als gevolg van de industrialisatie en groei na de Tweede Wereldoorlog (van Dam et al., 2006). Veel verder dan deze constatering komen de onderzoekers in dit rapport niet. Er wordt geen uitgesproken mening geventileerd over het beleid van de gemeente Terneuzen ten aanzien van woningbouw.

Het Topteam Krimp voorziet voor Terneuzen dat de gevolgen van bevolkingskrimp zich vooral zullen manifesteren in de particuliere woningvoorraad van de plattelandskernen. Het eigen woningbezit is daar relatief hoog (net als in Sluis). In de stad Terneuzen is met name de huursector gevoelig. Net als van Dam e.a. wijst ook het Topteam op de eenzijdige, naoorlogse woningvoorraad in de huursector, die gevoelig zal zijn voor leegstand (Topteam Krimp, 2009).

6.2.3 Gemeente Hulst

Indicatoren

In de gemeente Hulst is de bevolking langer doorgroeid dan in de andere twee gemeenten. De woningmarktmonitor van ABF Research (2010) geeft aan dat in 2008 en 2009 de bevolking is gedaald en het aantal huishoudens bleef groeien tot in ieder geval 2009.

De bevolkingsprognoses verschillen het meest over de groei of krimp van de gemeente Hulst. De prognose van CBS en PBL uit 2008 voorzagt tot 2025 nog een

sterke bevolkingsgroei. De prognose uit 2009 van deze instanties voorziet daarentegen een lichte krimp tot 2025 en tot 2040 een sterke krimp (CBS en PBL, 2008 en 2010). De prognose van de provincie Zeeland uit 2008 zet daar een verwachte beperkte groei van drie procent tegenover. In de prognose uit 2009 is dit ook omgeslagen in een beperkte krimp van bijna vier procent tot 2030 (provincie Zeeland, 2008, 2009c).

Als het gaat om de huishoudensaantallen dan verwachten de meeste prognoses voorlopig nog groei. CBS en PBL verwachtten in 2008 dat het aantal huishoudens tot 2025 nog zou groeien met een percentage van tussen de vijf en tien procent. In hun prognose uit 2009 is de verwachting feitelijk niet anders. De provincie Zeeland verwachtte in 2009 op basis van de IPB prognose een groei van ruim vier procent tot 2030 (provincie Zeeland, 2009c).

Figuur 13: ontwikkeling bevolking en huishoudens Hulst

Tabel 4. Ontwikkeling bevolking en huishoudens naar leeftijdscategorie gemeente Hulst

Leeftijdscategorieën	Bevolking				Huishoudens			
	2010	2030	Ontw. %	Ontw.	2010	2030	Ontw. %	Ontw.
<i>basisschoolleeftijd</i>	2553	1912	-25.1%	-641				
0-14	4615	3529	-23.5%	-1086	0	0	0.0%	0
15-29	3563	3354	-5.9%	-209	592	516	-12.8%	-76
30-59	12517	9873	-21.1%	-2644	6881	5592	-18.7%	-1289
60-79	5908	7758	31.3%	1850	3591	4915	36.9%	1324
80+	1347	2339	73.6%	992	966	1545	59.9%	579
Totaal	27950	26853	-3.9%	-1097	12030	12568	4.5%	538

Bron: Provinciale bevolkingsprognose 2009 Zeeland

Bron: provincie Zeeland, 2009b

Feedback

In vrijwel alle onderzoeksrapporten worden de gevolgen van krimp voor de woningmarkt in Hulst als minder problematisch ervaren dan in de andere twee gemeenten. Veel prognoses wijzen immers nog groei van het aantal huishoudens.

Waar Sluis en Terneuzen vaak gelijkgeschakeld worden, wordt Hulst juist gezien als groeigemeente in de krimpregio Zeeuws-Vlaanderen. In onderzoeken en adviezen van van Dam e.a. en het Topteam wordt Hulst beschouwd als licht groeiende of hoogstens op lange termijn als licht krimpende gemeente, waar de gevolgen van bevolkingskrimp zich pas op langere termijn zullen manifesteren.

De beperkte aandacht die geschonken wordt aan de gemeente Hulst lijkt samen te hangen met de groei die de indicatoren lange tijd hebben laten zien. Het Topteam heeft bijvoorbeeld de prognose van CBS en PBL als uitgangspunt genomen die voor de regio en ook voor de gemeente Hulst positiever uitpakt. Wellicht was dit aanleiding om in veel mindere mate aandacht te schenken aan de woningvoorraad en het woonbeleid van de gemeente Hulst.

Figuur 14: Bevindingen bewustwording in feiten

Indicatoren wijzen op de daling van bevolking en huishoudens.
Indicatoren verschillen op detailniveau sterk. Prognoses laten geen eenduidige gegevens zien en schommelen per jaar en per instantie die de prognoses uitvoert (zie box 2).
Ondanks deze schommelingen is er wel een trend richting bevolkingsdaling en

huishoudensdaling. Die trend is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden.
Per gemeente is het verschillend wanneer deze trends zullen inzetten of ingezet werden.
<ul style="list-style-type: none"> • In gemeente Sluis zal de huishoudensdaling relatief het sterkst zijn en ook het snelst inzetten. Bevolkingsdaling is er al sinds jaren. • Gemeente Terneuzen volgt gemeente Sluis daarin, zij het langzamer. De daling van de bevolking is al ingezet sinds enkele jaren. De daling van het aantal huishoudens zal op wat langere termijn inzetten, zo is de verwachting. • De gemeente Hulst zal het langst blijven groeien qua huishoudens. Bevolkingsdaling doet zich pas de laatste twee jaar voor.
Feedbackrapportages veronderstellen dat deze veranderingen problematische gevolgen kunnen hebben als er niets gebeurt.
Feedbackrapportages zoals die van het Topteam zoomen soms in op één prognose en niet op de trend uit prognoses. Daarnaast ligt de nadruk op de individuele verschillen per gemeenten in die prognoses (zie box 2).
Daardoor komt het accent niet zozeer te liggen op de gevolgen van krimp voor de hele regio, maar met name op de gemeenten Terneuzen en Sluis. De gemeente Hulst blijft daardoor 'buiten schot'.

Bron: eigen bewerking, 2010

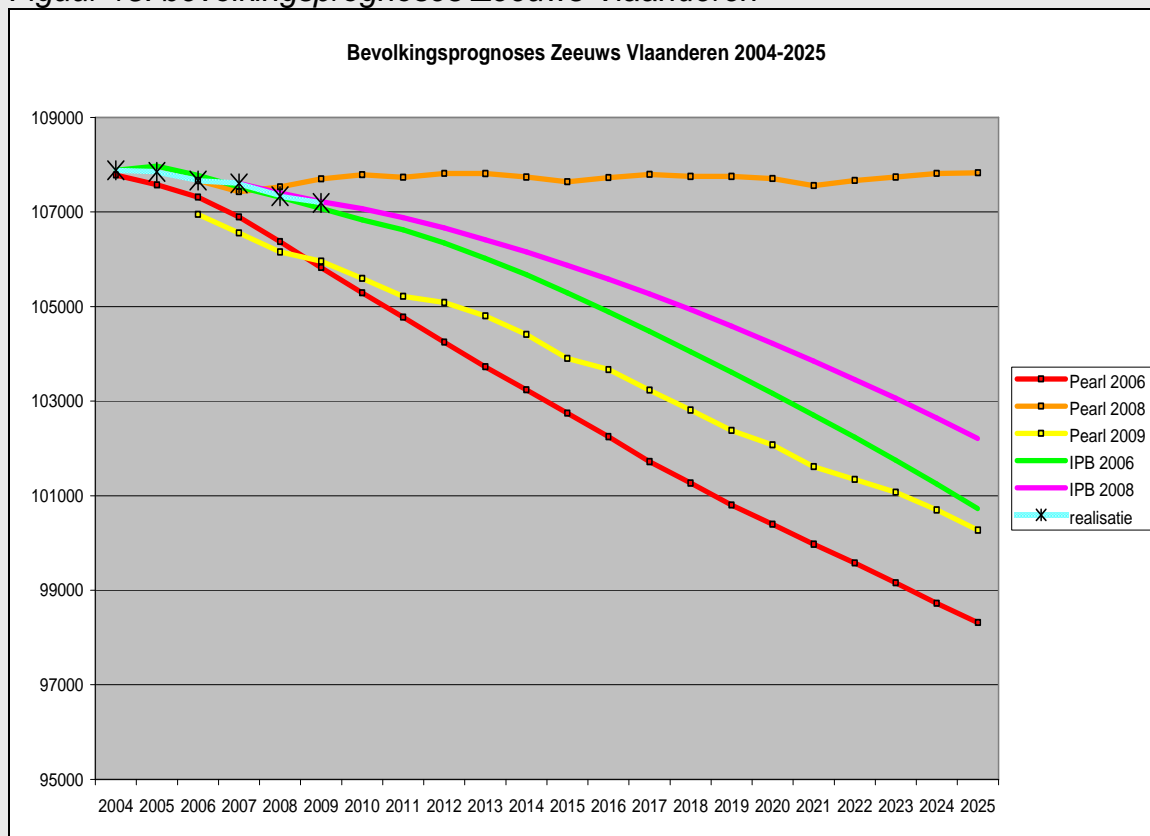
Box 2: Leugens, grote leugens en...prognoses?

Veel van de variërende interpretaties van feitelijke gegevens hebben te maken met de verschillende prognoses die in omloop zijn. CBS en PBL brengen eens in de twee jaar een regionale bevolkings- en huishoudensprognose uit. Deze prognose is gebaseerd op het model PEARL. De in 2008 uitgebrachte 'regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2007 tot 2025' is, vergeleken met andere prognoses, een uitschieter naar boven. In deze prognose zou er alleen in de gemeente Sluis bevolkingsdaling en huishoudensdaling optreden in de periode 2007 tot 2025. Deze prognose is ook gebruikt door onder andere het Topteam Krimp in haar rapportage over bevolkingskrimp in Zeeland (CBS en PBL, 2008).

In 2009 is de prognose van CBS en PBL aangepast. Dit resulteerde in de versie 'Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp'. Voor Zeeuws-Vlaanderen laat deze prognose een geheel ander beeld zien ten opzichte van de vorige prognose uit 2008. Voor Sluis, Terneuzen en Hulst en dus voor heel Zeeuws-Vlaanderen wordt tot 2025 al een sterke bevolkingsdaling verwacht. Huishoudens zullen in die periode in Sluis sterker dalen en in Terneuzen en Hulst nauwelijks groeien. In de periode 2008 tot 2040 zal Zeeuws-Vlaanderen als geheel krimpen in zowel bevolkingaantallen als huishoudens (CBS en PBL, 2010).

Naast prognoses van CPB en PBL (gebaseerd op Pearl-model) circuleren ook nog andere prognoses zoals die van het ministerie van VROM (gebaseerd op het PRIMOS-model) en die van provincies (vaak gebaseerd op het IPB-model). Ook de provincie Zeeland gebruikt voor haar bevolkingsprognoses het model IPB (Topteam Krimp, 2009). Figuur 12 laat zien hoe uiteenlopend de voorspellingen van een aantal prognoses zijn.

Figuur 15: bevolkingsprognoses Zeeuws-Vlaanderen



Bron: provincie Zeeland, 2009b

Verschillen in prognoses worden veroorzaakt door zowel de actualisatie van prognoses als de verschillende modellen die gehanteerd worden, zoals te zien is in bovenstaande figuur.

Dit leidt tot een gedifferentieerd beeld in diverse onderzoeksrapportages, die vaak maar een enkele prognose als uitgangspunt nemen. Daardoor kan het zo zijn dat het Topteam Krimp voor Zeeuws-Vlaanderen als geheel tot 2025 geen bevolkingsdaling en huishoudensdaling voorziet, waar een recenter rapport van de Raad voor het Landelijk Gebied dit weer wel voorspelt. Overigens kan deze selectie van prognoses verstrekende gevolgen hebben. Mede door de prognose die gebruikt werd door het Topteam werd Zeeuws-Vlaanderen in het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling *niet* gelijkgeschakeld met Parkstad Limburg en Noordoost-Groningen. Daardoor kan Zeeuws-Vlaanderen als geheel geen aanspraak maken op de 31 miljoen euro voor krimpregio's (Rijk, VNG en IPO, 2009). De interpretatie van dhr. Mans van het Topteam was dat 'de krimp in Zeeuws-Vlaanderen meevalt', in vergelijking met andere regio's (de Voogd, 2010).

Ook op een andere manier kan de selectie van één prognose of één model misleidend zijn. De achtergronden van de verschillende prognoses zijn namelijk niet hetzelfde. Bij de Pearl en PRIMOS modellen '*zijn de woningbouwplannen van gemeente input voor het model*' (KcBB, 2010). Dit betekent dat prognoses niet beleidsneutraal zijn, maar gebaseerd zijn op de veronderstelling dat meer en grote woningbouwplannen leiden tot extra bevolkingsgroei. Bovendien worden de uitkomsten van de CBS-prognoses door colleges van B&W soms weer als

motivatie gebruikt om nog meer woningbouw te plannen:

'Colleges die de gemeente graag opstuwen in de vaart der volkeren en aan de raad een bruisende toekomstvisie voorleggen met extra bouwplannen, motiveren dat doorgaans met een redenering in de trant van: "Het CBS zegt dat wij nog groeien' (KcBB, 2010).

6.3 Bewustwording in beeldvorming

Zoals in de operationalisatie (hoofdstuk 3) werd uiteengezet gaat het hier om de vraag of percepties ten aanzien van het verschijnsel krimp zijn veranderd. Hierbij zal op twee punten gelet worden. Ten eerste gaat het om de vraag of de zienswijze ten aanzien van de tijdelijkheid van het verschijnsel krimp en de gevolgen is veranderd. Wordt het verschijnsel krimp (en de gevolgen daarvan) gezien als een kortstondig/tijdelijk verschijnsel, of juist als een structurele ontwikkeling op de lange termijn. Daarmee samenhangend is de vraag of krimp wordt gezien als een verschijnsel is dat stuurbaar is door bijvoorbeeld meer nieuwbouw.

6.3.1 Gemeente Sluis

Uit de Woonvisie van Sluis uit 2004 bleek dat krimp toentertijd werd gezien als een probleem dat *niet structureel* is en bovendien ook *stuurbaar* door het bouwen van meer woningen. De volgende quotes uit de woonvisie laten dit duidelijk zien:

'Een doorkijk van de ontwikkeling van het aantal huishoudens bij ongewijzigd beleid, laat een lichte daling van het aantal huishoudens zien.' (ECORYS-Kolpron, 2004: 54).

En:

'Gezien de gestage daling van het aantal huishoudens zal het noodzakelijk zijn om ook inwoners van buiten de gemeente Sluis aan te trekken.' (ECORYS-Kolpron, 2004: 77).

Het gewijzigde beleid dat voorgesteld wordt, houdt kortweg in dat door nieuwbouw en beperkte sloop het aantal inwoners tot 2015 weer zou moeten groeien. Overigens voorspelden de prognoses van de provincie Zeeland en van Primos in 2004 ook nog niet zo'n sterke daling in Sluis dan de latere prognoses. Niet alleen nieuwbouw werd als middel ingezet om krimp tegen te gaan. Ook regionale promotie zou moeten zorgen voor het aantrekken van meer inwoners. In het verlengde hiervan ligt dat krimp en de gevolgen daarvan ook werden gezien als tijdelijk in plaats van structureel. Tegelijkertijd werd er ook wel gesignaleerd dat er aandacht geschonken moest worden aan de bestaande woningvoorraad (ECORYS-Kolpron, 2004). Uit meerdere interviews blijkt echter dat er vooral aandacht was voor het realiseren van nieuwbouw, met als doel om mensen uit andere gemeenten te trekken.

Anno 2010 is de probleempceptie aanmerkelijk veranderd. De prognoses schetsten in de loop van de tijd een steeds grotere bevolkingsdaling en huishoudensdaling. Krimp als verschijnsel wordt in het coalitieakkoord gezien als 'onvermijdelijk'. Krimp van de bewoners op zich wordt niet zozeer beschouwd als probleem, maar eerder de problematische gevolgen die krimp met zich meebrengt. De nog op te stellen toekomstvisie zal 'rekening houden' met bevolkingskrimp (in plaats van krimp tegen te gaan). De gemeente zal hier invulling aan geven door aanpak van de bestaande voorraad (gemeente Sluis, 2010). Een teken aan de wand voor de verandering van de percepties is ook de actualisatie van de Woonvisie. Omwille van onder andere de krimp van de bevolking is de Woonvisie uit 2004 aangepast in de concept Structuurvisie Wonen. Krimp wordt hierin beschouwd als een niet beïnvloedbaar verschijnsel:

'Zowel uit de "Analyse WoON2006" als uit "Onverkende Paden" blijkt namelijk dat de krimp van het aantal inwoners een feit is. Dit brengt onherroepelijk met zich mee dat dit beleidsuitgangspunt (toename 1300 woningen) uit de Woonvisie moet worden herzien en het geplande aantal woningen moet worden bijgesteld.' (gemeente Sluis, 2009).

Ook in alle interviews wordt benadrukt dat de gemeente Sluis de cijfers uit prognoses accepteert als een feitelijk gegeven. De meeste politieke partijen uit de gemeenteraad accepteren dat krimp niet te keren is, zo blijkt uit een globale analyse van de verkiezingsprogramma's. Belangrijke 'triggers' voor de verandering van percepties van politici de afgelopen jaren, waren de provinciale nota Op Pad! en de 'VNG-Battle' die in 2009 in Sluis werd gehouden. Het college was zich al langer bewust van de onvermijdelijkheid van krimp, zo blijkt uit interviews. De economische crisis van de laatste jaren heeft daar mede aan bijgedragen. Ambtelijk was jaren daarvoor het besef al ontstaan dat krimp niet opgelost zou worden door nieuwbouw.

6.3.2 Gemeente Terneuzen

Een opmerkelijk verschil met de woonvisie van Sluis is dat de woonvisie van Terneuzen uit 2005 de provinciale prognose van bevolkingsaantallen en huishoudens ter discussie stelt. De Primos prognose die de gemeente als uitgangspunt neemt, liet toen een lichte bevolkingsgroei en huishoudensgroei zien tot 2030, terwijl de provinciale prognose een bevolkingsdaling liet zien van 8000 inwoners. Door de Primos prognose als uitgangspunt te nemen, rechtvaardigt Terneuzen haar woningbouwplannen (gemeente Terneuzen, 2005). De PRIMOS prognose is echter *beleidsafhankelijk* in de zin dat de uitkomsten afhankelijk is van het aantal woningbouwplannen. Impliciet wordt hiermee verondersteld dat krimp een *stuurbaar* verschijnsel is (zie Box 2) (KcBB, 2010; Rob en Rfv, 2008).

Anderzijds wordt in diezelfde woonvisie de trend van het omslaan van een geboorteoverschot in een sterfteoverschot erkend. De 'middelen om deze tendens (bevolkingsafname) te beïnvloeden zijn niet of nauwelijks aanwezig', aldus de gemeente in de Woonvisie. Daarnaast heeft Terneuzen ook aandacht voor andere gevolgen voor de bestaande woningvoorraad:

Het stimuleren van de woningbouwproductie heeft echter ook een keerzijde. Indien de gemeente inzet op groei van de woningvoorraad zonder aan de onderkant van markt in te grijpen zal het aanbod in de goedkope koopsector verder toenemen met leegstand, verpaupering en negatieve effecten op de leefbaarheid tot gevolg (gemeente Terneuzen, 2005: 68).

Dit citaat laat zien dat er toen al aandacht was in de probleempceptie van Terneuzen voor de problematische gevolgen van krimp en de noodzaak om in te grijpen in de bestaande voorraad. Op sommige plaatsen in de woonvisie wordt echter uitgedragen dat de krimp voorlopig nog tijdelijk is en pas op lange termijn *structureel* zal worden volgens de PRIMOS prognose. Ook wordt soms gesuggereerd dat om de bevolkingsomvang vast te houden er uitbreiding nodig is (gemeente Terneuzen, 2005).

Daar in de coalitieakkoorden van 2006 en 2010 nauwelijks concrete standpunten over woningbouw zijn opgenomen, kan op basis hiervan geen uitspraak gedaan worden over veranderingen in de probleempceptie van Terneuzen. Een respondent zegt over de ontwikkeling tussen de beide visies het volgende:

'Bij de woonvisie uit 2005 leefden we in een andere tijd. De inzichten zijn aan het veranderen'.

In de structuurvisie uit 2010 is er inderdaad een omslag in de perceptie ten aanzien van krimp te bespeuren. De twijfel over het structurele, onvermijdelijke karakter van bevolkingskrimp die nog wel uit de woonvisie bleek, is er niet meer. Ook de gedachte dat krimp stuurbaar is door het bouwen van meer woningen om nieuwe inwoners aan te trekken, is als sneeuw voor de zon verdwenen:

'De toekomstige woningbehoefte hangt sterk samen met demografische ontwikkelingen... Dit betekent dat er minder gebouwd, meer gesloopt en dat er andere woningen gebouwd moeten worden.' (gemeente Terneuzen, 2010a: 67).

Niet het verschijnsel krimp moet tegengegaan worden, maar wel de problematische gevolgen die dit met zich meebrengt, zoals daling van de vastgoedwaarde. Opmerkelijk is dat de prognose van de provincie nu wel leidend is in tegenstelling tot de woonvisie, waarvoor de PRIMOS prognose gebruikt werd.

De verandering van percepties bij Terneuzen lijkt in vergelijking met de gemeente Sluis meer geleidelijk te verlopen. Al in de woonvisie uit 2005 was immers aandacht voor krimp en de gevolgen van krimp. Een radicale omslag is aan de hand van beleidsdocumenten niet vast te stellen. Uitspraken in interviews ondersteunen dit, zoals: 'Het proces van bewustwording is in Terneuzen nog aan de gang' en 'de neuzen staan nog niet allemaal dezelfde richting op'. Dit heeft wellicht te maken met de 'low-profile benadering van krimp', zoals een respondent het omschrijft:

'krimp wordt welk herkend en erkend, maar er wordt niet naar buiten toe geschreeuwd dat het slecht gaat'.

Uitdrukkingen van politici en bestuurders als 'we moeten ons geen problemen aanpraten' en 'we moeten praten over demografische verandering (in plaats van krimp)' sluiten daarbij aan (PZC, 24 februari 2010; PZC 11 maart 2010).

Er is verder ook niet sprake van één of enkele beslissende momenten in dit veranderproces. Een onderzoek dat uitgevoerd werd in opdracht van de corporatie Clavis gaf een eerste aanzet. Voor het college was vooral de campagne Nieuw!Zeeland en het bezoek van het Topteam van invloed op de verandering van de percepties. Ambtelijk waren die al eerder veranderd, onder invloed van de provinciale notities en prognoses, zo blijkt uit interviews. Ook de economische crisis heeft bijgedragen aan de (h)erkenning van de gevolgen van krimp, net als in de gemeente Sluis. Rond de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 werd in Terneuzen wel aandacht besteed aan krimp (in de meeste verkiezingsprogramma's). Tegelijkertijd was krimp 'geen thema waarop partijen zich sterk profileerden'. Ook hierin is de geleidelijke ontwikkeling van het bewustwordingsproces zichtbaar.

6.3.3 Gemeente Hulst

De centrale probleemperceptie in de woonvisie van de gemeente Hulst uit 2005 is niet zozeer het anticiperen op een toekomstige bevolkingskrimp, maar het tegengaan van de 'afname van de bevolkingsgroei'. Die afname dient grofweg tegengegaan te worden door het behouden en verwerven van inwoners door a) stimuleren van omvang en diversiteit van nieuwbouw, b) voldoende aanbod van woningbouwlocaties en c) promotie. Duidelijk is dat het probleem bevolkingskrimp in die perceptie beïnvloedbaar of *stuurbaar* geacht wordt en op zich *niet structureel* hoeft te zijn. Het zijn ook niet zozeer de gevolgen van krimp die als problematisch ervaren worden, maar meer het fenomeen zelf dat bestreden dient te worden.

Overigens wordt in het kader van het verbeteren van de woonkwaliteit al wel prioriteit gegeven aan herstructurering en transformatie om verpaupering en sociale segregatie tegen te gaan (gemeente Hulst, 2005).

Met de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 is er feitelijk geen verandering gekomen in deze probleemperceptie. Zowel het werkprogramma van de gemeenteraad als het collegeakkoord zetten in op inwonersgroei die bewerkstelligd kan worden door woningbouw en de aanwezigheid van voldoende bouwgrond (Gemeente Hulst, 2006a en 2006b).

In 2008 werd dit herbevestigd in een beleidsdebat, waarbij het college in een reactie stelde een actiever grondbeleid te willen voeren en 'continu op zoek is naar voldoende bouw- en uitbreidingsmogelijkheden' (Gemeente Hulst, 2008). Krimp was in die periode simpelweg geen issue in Hulst, zo blijkt uit interviews. Dit gold overigens vooral voor bestuurders. Ambtelijk leefde ook in de gemeente Hulst al langer het besef dat men rekening moest houden met krimp. Uit diverse interviews komt naar voren dat de bestuurders en politici in de gemeente Hulst hier veel minder van overtuigd zijn. Dat van verandering van perceptie in die periode geen sprake was, blijkt wel uit de titel van een krantenartikel: 'Hulst gelooft niet in krimp' (PZC, 27 juni 2008). De burgemeester van Hulst gaf daarin aan dat Zeeuws-Vlaanderen en specifiek de gemeente Hulst zich niet hoefde te conformeren aan de bevindingen van het rapport van van Dam e.a. uit 2006. Dat Hulst zich 'niet neerlegt bij bevolkingsdaling' geeft aan dat krimp toen nog als een stuurbaar verschijnsel werd beschouwd.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 zijn er opmerkelijke wijzigingen in perceptie van de problematiek rond bevolkingskrimp binnen de gemeente Hulst. In het coalitieakkoord worden nieuwbouw en groei van het aantal inwoners minder nadrukkelijk aan elkaar gekoppeld:

'... De aandacht gaat daarbij niet alleen uit naar nieuw te bouwen woningen, maar nadrukkelijk ook naar het op kwalitatief op peil houden van de bestaande woningvoorraad en woonomgeving' (Gemeente Hulst, 2010: 6).

Met andere woorden: dat het aantal inwoners stuurbaar zou zijn is veel minder duidelijk benoemd dan in eerdere beleidsdocumenten. Een respondent geeft in die lijn aan dat onder de huidige wethouders 'het begrip krimp wel meer is gaan leven', mede door de inzet van gedeputeerde van Waveren, provinciale nota's en ook experimenten die opgezet worden in de regio met betrekking tot krimp. De gemeenteraadsverkiezingen waren in die zin wel een omslag, omdat krimp, door dit voorwerk vanuit de provincie, een plaats kreeg in het coalitieakkoord. De economische crisis vestigde ook in Hulst de aandacht op de lage druk op de woningmarkt.

Tegelijkertijd blijkt niet duidelijk uit het collegeprogramma of krimp (en de gevolgen daarvan) wordt beschouwd als een structureel verschijnsel. Terminologie als het 'werven van nieuwe inwoners' en 'een hoog ambitieniveau ten aanzien van woningbouw' wijzen daar in ieder geval niet op (Gemeente Hulst, 2010: 6).

Kortom, duidelijk is dat er na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 wel sprake is van veranderingen in de percepties, maar dat deze veranderingen later op gang kwamen, vergeleken met de andere gemeenten.

Figuur 16: Bevindingen bewustwording in beelden

Percepties van de gemeenten zijn veranderd:

- Het oude beeld dat krimp stuurbaar is door meer woningen te bouwen is meer en meer komen te veranderen.
- Er is onder alle gemeenten steeds meer een besef gekomen dat krimp een structureel probleem is met ingrijpende gevolgen.

Er zijn duidelijke verschillen per gemeente:

- In de gemeente Sluis is de verandering van percepties relatief snel verlopen en is inmiddels doorgesijpeld in alle lagen van het gemeentelijk apparaat.

- In de gemeente Terneuzen is de verandering van percepties een meer geleidelijk proces dat nog steeds doorloopt.
- In de gemeente Hulst is het proces nog maar net begonnen. Er wordt in tegenstelling tot de andere twee gemeenten niet duidelijk erkend dat krimp een moeilijk beïnvloedbaar verschijnsel is met structurele gevolgen.

De verschillen in percepties in het spoor van beelden corresponderen met de verschillen in de feitelijke gegevens per gemeente:

- Feiten laten immers dezelfde volgorde zien ten aanzien van de ernst van de problematiek:
- De gemeente Sluis heeft nu al te maken met structurele krimp en de gevolgen daarvan zullen zich daar het sterkst en het snelst manifesteren. Gemeente Hulst zal pas op langere termijn te maken krijgen huishoudensdaling en de gemeente Terneuzen zit hier tussenin.
- Dit bevestigt de observatie van een respondent, namelijk dat als krimp realiteit wordt, het bewustwordingsproces sneller verloopt. *'Realiteitscijfers zijn belangrijker dan prognoses.'*

- De momenten of rapportages die bepalend waren voor de verandering van percepties verschillen per gemeente.
- Er is niet sprake van één doorslaggevend moment waardoor de percepties veranderden.
- In het algemeen geldt wel dat de economische crisis de gevolgen van krimp zichtbaarder heeft gemaakt. Althans, zo wordt dit ervaren.

- Er is een verschil tussen ambtenaren en bestuurders en politici. Percepties van ambtenaren zijn globaal genomen eerder veranderd dan die van bestuurders en politici in de drie gemeenten.

Bron: eigen bewerking, 2010

6.4 **Bewustwording in wilsvorming**

Ten aanzien van bewustwording in wilsvorming staan de doelen en ambities centraal (zie hoofdstuk 3). Het gaat erom of de concrete doelen en ambities zijn veranderd in de drie gemeenten. Er zal vooral op gelet worden of deze doelen en ambities gericht zijn op het genereren van groei van het aantal inwoners en woningen of dat ze juist rekening houden met de gevolgen van krimp. Daarnaast zal geanalyseerd worden of de doelen en ambities rondom de aanpak van de bestaande woningvoorraad veranderd zijn.

6.4.1 *Gemeente Sluis*

In de gemeente Sluis zijn de ambities door de jaren heen sterk veranderd. In de woonvisie uit 2004 werden de ambities ten aanzien van nieuwbouw naar beneden bij geschroefd:

...inzetten op een uitbreiding van de woningvoorraad met circa 1.300 woningen in de periode 2005-2015 Met deze doelstelling zou het inwonertal in genoemde periode met 2.600 tot 3.200 inwoners toenemen. De ambitie van het college om binnen 10 jaar het inwonertal met 5.000 inwoners te laten toenemen wordt daarmee niet gehaald. Deze groei wordt als niet realistisch beschouwd (ECORYS-Kolpron, 2004:16).

Daarnaast werd toen al ingezet op herstructurering en verbetering van de bestaande woningvoorraad, zo blijkt uit de woonvisie. In feite werd daarmee ingezet op zowel het

spoor van nieuwbouw en groei van het aantal inwoners alsmede op het spoor van aanpak en herstructurering van de bestaande woningvoorraad.

Uit interviews blijkt echter dat er een verschil zit tussen de woorden uit de woonvisie en de daden. Het tweesporenbeleid betekende in de praktijk vooral een focus op de groei en nieuwbouwambities. Van Dam e.a. zetten overigens in 2006 vraagtekens bij de haalbaarheid van deze groeiambities (Van Dam et al., 2006: 182).

In het bestuursakkoord 'Betrouwbaar bestuur(d) in balans' uit 2006 formuleren de coalitiepartijen geen doelen ten aanzien van groei of krimp. Wel zetten ze in op het bouwen van starterswoningen in de kleine kernen om de leefbaarheid te bevorderen (Gemeente Sluis, 2006).

Geheel anders is de situatie rond de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010. De programma's van de politieke partijen in Sluis hebben allemaal aandacht voor de gevolgen van krimp. In het coalitieakkoord 2010 tot 2014 staan geen doelstellingen meer omtrent groei of het tegengaan van krimp. In tegenstelling tot het bestuursakkoord uit 2006 waarin krimp niet werd genoemd, wordt krimp nu bestempeld als het 'allesoverheersende thema'. Het ontwikkelen van een woonvisie over bevolkingskrimp en wonen is in feite het meest concrete doel. De conceptversie Structuurvisie Wonen, waartoe dit geleid heeft, is een kleine revolutie vergeleken met de ambities uit de vorige woonvisie:

Of alle genoemde woningen (1300) ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd, is maar zeer de vraag. De krimp brengt onherroepelijk met zich mee dat dit beleidsuitgangspunt uit de Woonvisie moet worden herzien en het geplande aantal woningen moet worden bijgesteld (gemeente Sluis, 2009: 15).

In de nieuwe ambities wordt nu daadwerkelijk rekening gehouden met de gevolgen van krimp. Hoewel nog geen harde doelstellingen worden geformuleerd, is wel duidelijk dat het belangrijkste doel nu de aanpak van de bestaande voorraad is. 'De balans zal wat dat betreft moeten omslaan in overwegend aandacht voor zorgvuldig beheer en minder aandacht voor selectieve groei', aldus de gemeente Sluis (gemeente Sluis, 2009).

Een concrete maatregel is in dit verband het voornemen om een herstructureringsfonds in richten (gemeente Sluis, 2009). Ook het schrappen van woningbouwplannen wordt gezien als noodzakelijk (PZC, 3 december 2009). Een andere maatregel is de deelname aan een pilot die gestart is in het kader van het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling (Rijk, VNG en IPO, 2009). Met deze pilot wordt nadrukkelijk ingespeeld op de gevolgen van krimp. Op het kleinschalige niveau van de kern Oostburg wordt gezamenlijk met de rijksoverheid en de provincie geld vrijgemaakt voor een kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad.

Kortom, ambities en doelstellingen zijn de laatste jaren aanzienlijk veranderd in de gemeente Sluis. In eerste instantie lag de nadruk op groei van het inwoners en woningen en anno 2010 is de aanpak van de bestaande woningvoorraad de overkoepelende doelstelling.

6.4.2 Gemeente Terneuzen

De woonvisie van de gemeente Terneuzen uit 2005 vertoont ten aanzien van doelstellingen en ambities veel overeenkomsten met die van Sluis uit 2004. Hetzelfde 'tweesporenbeleid' komt ook daarin terug.

De gemeente Terneuzen formuleerde de doelstelling om de toenmalige bevolkingsomvang te handhaven c.q. te versterken door het vestigingsoverschot te

beïnvloeden. Nieuwbouw van kwalitatief hoogwaardige woningen is in dat verband voor de gemeente een middel om zich te onderscheiden en zal leiden tot het aantrekken van nieuwe bewoners. Deze overwegingen leidden tot de volgende doelstelling:

'Om het kwalitatieve woningtekort in te lopen en aan de uitbreidingsbehoefte tegemoet te komen, zullen er in de periode 2005 t/m 2009 ± 1000 woningen moeten worden gebouwd' (gemeente Terneuzen, 2005: 65).

Net als in Sluis werd in woord ook ingezet op het spoor van herstructurering en transformatie van de bestaande voorraad. Beide ambities (nieuwbouw en aanpak van de bestaande woningvoorraad) staan in het teken van het doel van behoud van de toenmalige bevolkingsomvang. Ook het voeren van woonpromotiecampagnes maakt onderdeel uit van deze doelstelling. Er is hier dus een verschil tussen de doelstellingen en de perceptie van de gemeente. De perceptie van de gemeente was in die periode immers dat de tendens van bevolkingsdaling moeilijk te beïnvloeden is (gemeente Terneuzen, 2005: 68). Uit interviews blijkt dat in de praktijk de aandacht vooral uitging naar nieuwbouwdoelstellingen en veel minder naar de bestaande voorraad.

De enige concrete doelstelling uit coalitieakkoord 2006 tot 2010 ten aanzien van krimp en woningbouw is het uitvoeren van de hiervoor genoemde woonvisie uit 2005. Ook in het coalitieakkoord 2010 tot 2014 zijn geen concrete doelstellingen opgenomen over woningbouw. Overigens geldt dit niet alleen voor woningbouw, maar voor het hele beleidsspectrum, omdat er veel onduidelijkheid is over de financiële positie (gemeente Terneuzen, 2006, 2010b). Een trendbreuk is op dit punt niet waar te nemen.

Toch zijn de doelstellingen wel degelijk veranderd. In de conceptversie van de Structuurvisie is het tweesporenbeleid van de baan. Er zal minder gebouwd, meer gesloopt en vooral anders gebouwd moeten worden. De nadruk ligt derhalve op de doelstelling om de bestaande woningvoorraad aan te pakken, zo blijkt uit de Structuurvisie en interviews (gemeente Terneuzen, 2010a).

Ook veel politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 standpunten opgenomen over herstructurering, kwaliteitsverbetering en het tegengaan van daling van de vastgoedwaarde in het licht van de bevolkingskrimp.

Verder zijn in het kader van het Stedennetwerk Zeeland, (Middelburg, Vlissingen, Goes en Terneuzen) een aantal afspraken en doelstellingen geformuleerd. Het betreft onder andere een netto woningbouwproductie van 750 woningen voor Terneuzen en daaraan gekoppeld het inzetten op sloop en herstructurering (Stedennetwerk Zeeland, 2010).

Er zijn dus duidelijk veranderingen waar te nemen in de ambities en doelstellingen. Toch blijft er een bepaalde discrepantie, zo blijkt uit interviews. De enigszins dubbele low-profile benadering van 'wel erkennen, herkennen, maar niet teveel benoemen' (zie 6.3) is ook herkenbaar in de ambities:

'Je zoekt naar een gulden middenweg. De neerslag vind je in Structuurvisie. Niet ontkennen, maar we willen ook een gebied zijn en blijven waar het goed wonen en ondernemen is. Dat kan elkaar bijten in publieke opinie.'

En:

'Je hebt ook met stromingen in politiek te maken die nieuwbouwiniciatieven op goede locaties willen omarmen. Als een projectontwikkelaar met een mooi concept het college met een fraaie presentatie overrompelt, dan wil

men er toch wel eens enthousiast voor worden, ondanks dat het een extra toevoeging is'.

Een voorbeeld van deze dubbele houding met betrekking tot nieuwbouw is een doelstelling uit een verkiezingsprogramma van het CDA: 'een actief doelgroepenbeleid voor woningbouw, ondanks de voorspelde bevolkingskrimp'.

Ondanks de veranderende doelstellingen is het daarom te betwijfelen of de nieuwbouwambities daadwerkelijk bijgesteld worden. Net als de gemeente Hulst wil Terneuzen 'vasthouden aan haar woningbouwplannen voor de komende jaren', volgens de verantwoordelijke wethouder. Beide gemeenten willen hun ambitie rond woningbouw waar blijven maken (Provinciale Zeeuwse Courant, 3 december 2009).

Overigens is Terneuzen wel bereid om de aanpak van de bestaande woningvoorraad handen en voeten te geven. Herhaaldelijk wordt wel uitgesproken dat de sloop van goedkope koop- en huurwoningen nodig is, door de daling van het aantal inwoners (PZC, 31 maart 2010; 30 juni 2008).

Daarnaast is men ambtelijk wel overtuigd van de opgave die in de bestaande voorraad ligt en is men ook bezig om daarvoor beleid te ontwikkelen. In het verleden werd een voorstel om zwaar verpauperde panden op te kopen en te slopen echter niet geaccordeerd door het college.

6.4.3 Gemeente Hulst

In dezelfde periode als de twee andere gemeenten heeft de gemeente Hulst haar ambities ook uitgewerkt in een woonvisie. In deze visie zijn nadrukkelijk de twee sporen te herkennen die ook bij de twee andere gemeenten naar voren kwamen. Enerzijds het 'inzetten op het doorbreken van de afname van de bevolkingsgroei en op een reële groei van de woningvoorraad' (gemiddeld 150 nieuwe woningen per jaar). Anderzijds het 'verbeteren van de woonkwaliteit door het stimuleren van herstructurering en transformatie om verpaupering tegen te gaan' (gemeente Hulst, 2005).

Sindsdien zijn grote wijzigingen in doelstellingen en ambities uitgebleven. In het Werkprogramma 2006 tot 2010 van de gemeenteraad van Hulst zijn het stimuleren van nieuwbouw en promotie nog steeds belangrijke doelen om Hulst als woongemeente te profileren. Tegelijkertijd blijft herstructurering een prioriteit. Aan krimp wordt geen zin gewijd (gemeente Hulst 2006a).

Een van de ambities van de gemeente Hulst is ook het voeren van een actief grondbeleid (Gemeente Hulst, 2008). Impliciet is dit ook een ambitie die gericht is op groei van het aantal inwoners, omdat het in het teken staat van bouw- en uitbreidingsmogelijkheden in alle kernen. Dit wordt op diverse andere plaatsen in andere documenten weer direct gelinkt aan het aantrekken van extra inwoners. De profilering als woongemeente en de gezamenlijke promotie met de andere twee gemeenten stond in het teken van 'het geloven in groei' (PZC, 27 juni 2008).

Het coalitieakkoord 2010 tot 2014 lijkt enige verandering te brengen in deze groeiambities. Doelstellingen zijn niet meer eenzijdig gericht op het bewerkstelligen van groei, maar op 'een nieuwe balans vinden tussen krimp en groei'. Hulst zal nadrukkelijk aandacht geven aan herstructurering van de bestaande voorraad. Tegelijkertijd zegt de gemeente 'een hoog ambitieniveau ten aanzien van woningbouw' te hebben en zal de gemeente doorgaan met het realiseren van grote projecten. Dit is volgens de gemeente belangrijk voor het woon, werk en leefklimaat (gemeente Hulst, 2010). Net als de gemeente Terneuzen wil ook Hulst de ambitie ten aanzien van de woningbouwplanning blijven behouden volgens de verantwoordelijke wethouder (PZC, 3 december 2009).

Samenvattend zijn de ambities en doelstellingen in de gemeente Hulst veranderd. Waar eerst de ambitie eenzijdig gericht was op groei nieuwbouw, is er nu ook een ambitie bijgekomen om de bestaande woningvoorraad te herstructureren. De doelstellingen omtrent nieuwbouw zijn daarmee overigens nog niet aangepast.

Figuur 17: Bevindingen bewustwording in wilsvorming

Doelen en ambities van de drie gemeenten zijn afgelopen jaren veranderd: Groeiambities zijn vervangen door of gecombineerd met doelstellingen die rekening houden met de gevolgen van krimp.

Ook voor bewustwording in wilsvorming zijn er verschillen per gemeente:

- In de gemeente Sluis zijn doelstellingen relatief snel veranderd. De focus is verschoven naar groei van inwoners en woningen naar aanpak van de bestaande voorraad en beperking van de nieuwbouw.
- Ook de gemeente Terneuzen heeft eenzelfde ontwikkeling doorgemaakt als de gemeente Sluis. Doelstellingen zijn over een langere periode gezien geleidelijk veranderd.
- In de gemeente Hulst zijn doelstellingen en ambities relatief kort geleden veranderd. Hulst focust zich in doelstellingen en ambities op zowel groei van het aantal woningen als herstructurering, het zogenaamde 'tweesporenbeleid'

Bron: eigen bewerking, 2010

6.5 Bevindingen bewustwording

Het proces van bewustwording in de drie gemeenten wordt gekenmerkt door drie sporen die hun eigen leven leiden. Dit geldt met name voor het spoor van feitenvorming ten opzichte van de andere twee sporen.

Ten eerste is het opmerkelijk dat het spoor van feitenvorming geen consistente stroom is, maar dat prognoses per jaar, per instantie en per gemeente behoorlijk uiteen konden lopen. Met terugwerkende kracht kan geconstateerd worden dat er een bepaalde trend is in de prognoses. Die trend wijst op bevolkingsdaling in alle drie de gemeenten en huishoudensdaling in Terneuzen en Sluis.

Verder was het spoor van feiten ook min of meer losgekoppeld van de andere twee sporen. Feitelijke gegevens als prognoses wezen (met ups en downs) al veel langer op (de gevolgen van) het verschijnsel bevolkingskrimp. Pas sinds enkele jaren zijn ook percepties, doelstellingen en ambities veranderd. Het is dan ook zeer te betwijfelen of de feitelijke gegevens op zichzelf deze veranderingen hebben veroorzaakt. Opvallend is dat in interviews vaak wordt aangegeven dat de bakens in de drie gemeenten door uiteenlopende factoren verzet werden, maar dat prognoses hier op zichzelf niet zoveel invloed op hadden. Zo worden bijvoorbeeld de campagne Nieuw!Zeeland van de provincie Zeeland, verkiezingen, de interpretatie door onderzoeksrapporten en de economische crisis genoemd.

Een respondent van een marktpartij maakt in dit verband de treffende opmerking:

'Het gekke is dat ze nu opeens krimp verwachten, maar dat had je 10 jaar geleden kunnen voorspellen. Nu wordt het zichtbaar door de (economische) crisis en is het een hot item. Je zag de demografische ontwikkeling al aankomen. We deden alleen alsof het niet gebeurde.'

Feitelijke gegevens over problemen, lijken dus pas invloedrijk te worden als ze daadwerkelijk zichtbaar worden of geïnterpreteerd worden in bijvoorbeeld een onderzoeksrapportage of bewustwordingscampagne, althans in deze casus.

Daarnaast verlopen de veranderingen in beeldvorming en wilsvorming bij iedere gemeente verschillend. In Sluis is sprake van radicale verandering van percepties, doelstellingen en ambities. In Terneuzen is eenzelfde proces relatief vroeg op gang gekomen, maar verloopt het meer geleidelijk en in de luwte. In de gemeente Hulst is er ook sprake van geleidelijke veranderingen, maar het proces is pas later op gang gekomen. Kortom, in iedere gemeente is er sprake van een bewustwordingsproces, in die zin dat er in de sporen van beeldvorming en wilsvorming opmerkelijke veranderingen plaatsvinden. Deze veranderingen verlopen per gemeente weer op geheel eigen wijze.

Deze verschillen per gemeente kunnen te maken hebben met de verschillende gegevens uit het spoor van feitenvorming. De reconstructie van de ontwikkelingen in dit spoor laten immers zien dat eerst en vooral Sluis, geconfronteerd zal worden met de gevolgen van bevolkingskrimp. Terneuzen zal kort daarop volgen. Voor Hulst is huishoudensdaling voorlopig nog een lange termijn kwestie.

In hoofdstuk 9 zal verder ingegaan worden op de conclusies ten aanzien van bewustwording. In het volgende hoofdstuk zal besproken worden of dit proces van bewustwording al heeft geleid tot regionale samenwerking.

7 Regionale samenwerking

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal verder geborduurd worden op het vorige hoofdstuk, waarin het proces van bewustwording werd besproken. Hierbij werd vooral gekeken naar het *verloop* van de drie sporen uit het sporenmodel. In dit hoofdstuk staat deelvraag 3 centraal: *Welke pogingen om tot regionale samenwerking te komen, hebben de drie gemeenten ondernomen?*

Hierbij zal dan ook meer de nadruk liggen op het *resultaat* of de opbrengst van de drie sporen: zijn de drie sporen samengekomen een vorm van regionale samenwerking? De gedachte hierachter is de veronderstelling dat het bewustwordingsproces dat gemeenten doorlopen op enig moment zou leiden tot regionale samenwerking.

In het eerste deel van dit hoofdstuk zal geanalyseerd worden welke *intenties* de individuele gemeenten hebben ten aanzien van samenwerking. In het tweede deel zal beschreven worden of deze individuele intenties op *collectief niveau gebundeld* zijn in een samenwerkingsverband. Daarbij zal vooral gelet worden of er sprake is van een structureel samenwerkingsverband, met concrete doelstellingen en maatregelen ten aanzien van nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad. Als dit het geval is zal geanalyseerd worden of de sporen van feitenvorming en beeldvorming hieraan *gekoppeld* zijn (zie indicatoren hoofdstuk 3).

7.2 Individuele intenties van gemeenten

In deze paragraaf staan de *individuele intenties* van gemeenten centraal. Gemeenten kunnen de intentie hebben om elkaar te beconcurreren, door inwoners uit de buurgemeenten te trekken door woningbouw. In dit geval is er sprake van een zogenaamde 'go-alone' strategie.

Gemeenten kunnen echter ook een intentie hebben om samen te werken met betrekking tot nieuwbouw en de omgang met de bestaande voorraad. Dit wijst op een zogenaamde coöperatieve strategie. Om echter daadwerkelijk te kunnen spreken van een coöperatieve strategie en regionale samenwerking zullen deze individuele intenties *wel collectief bekrachtigd* moeten worden in een document of overeenkomst. Dit zal in paragraaf 7.3 geanalyseerd worden.

7.2.1 Gemeente Sluis

In het vorige hoofdstuk werd al aangegeven dat voor Sluis de ambities en doelen veranderden in de periode 2004 tot 2010. Gelijktijdig met de verandering in percepties en doelstellingen veranderde ook de strategie in de gemeente Sluis.

Uit de woonvisie uit 2004 blijkt dat Sluis inzet op het weghalen van inwoners uit andere delen van de regio, bijvoorbeeld Terneuzen, door nieuwbouw. Achter het begrip 'bovenlokale vraag' gaat in feite een concurrerende go-alone strategie schuil. Sluis ging in die periode zowel de samenwerking als concurrentie aan met de andere gemeenten. Opmerkelijk is ook dat in de woonvisie meerdere malen gesproken wordt over de 'lokale vraag' en de 'lokale woningmarkt', waaruit blijkt dat de gemeente niet de hele regio ziet als één woningmarkt. (ECORYS-Kolpron, 2004). Door de oriëntatie op de lokale woningmarkt vervalt ook de noodzaak van samenwerking en afstemming op regionaal niveau.

Anno 2010 kan er wel gesproken worden van een intentie tot samenwerking. In het coalitieakkoord 2010 wordt intergemeentelijke samenwerking op regionaal en provinciaal niveau nadrukkelijk genoemd. Volgens het college zouden de structuurvisies van de drie gemeenten op elkaar afgestemd moeten worden. Ten

aanzien van krimp geldt dat bij de uitvoering van concrete beleidsplannen op bijvoorbeeld het terrein van wonen nauw samengewerkt zal worden met ondernemers, maatschappelijke partners, collega-gemeenten in de regio en andere overheidsinstanties (gemeente Sluis, 2010). In het coalitieakkoord wordt verder geen specifieke invulling gegeven aan de afstemming en samenwerking op het terrein van wonen. Dat de gemeente Sluis deze wel voorstaat, blijkt wel uit het feit dat de gemeente samen met de andere twee gemeenten en de provincie Zeeland besloten heeft om samen te werken in twee experimenten. Het gaat hier om experimenten op het terrein van herstructurering en voorzieningen die gericht zijn op het omgaan met bevolkingsdaling (provincie Zeeland, 2010a).

7.2.2 Gemeente Terneuzen

Ook in de strategie die de gemeente Terneuzen de afgelopen jaren heeft gehanteerd is er sprake van een trend richting meer samenwerking met de andere gemeenten. In tegenstelling tot de woonvisie van Sluis, wordt in de woonvisie uit 2005 Zeeuws-Vlaanderen beschouwd als één woningmarktgebied. Terneuzen zet dan ook in op kennis nemen van elkaars koers en woonvisies. Hoe ver deze samenwerking zou moeten gaan wordt niet duidelijk. Een tweede verschil met de woonvisie van Sluis is dat er niet expliciet gesproken wordt over het trekken van inwoners uit buurgemeenten. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat Terneuzen veel inwoners verliest aan Hulst en wordt aanbevolen om onderzoek te doen naar de motieven van deze vertrekkers en dit te gebruiken voor het nieuwbouwprogramma en promotiebeleid (gemeente Terneuzen, 2005). Overigens wordt in het coalitieakkoord 2006 tot 2010 niet gerept over samenwerking met Hulst en Sluis.

Ook in de ontwerp structuurvisie 2010 wordt Zeeuws-Vlaanderen beschouwd als één woningmarkt. Daarnaast is de intentie tot samenwerking veel nadrukkelijker verwoord:

'Een nauwe samenwerking op Zeeuws-Vlaams niveau, ondersteund door hogere overheden, biedt de enige kans om de uitdaging (o.a. herstructurering) aan te gaan en regie te voeren.' (gemeente Terneuzen, 2010b: 81).

Op een hoger schaalniveau blijkt de intentie tot regionale samenwerking op het terrein van wonen uit het eerder genoemde bestuursakkoord van het Stedennetwerk 2010 tot 2020. In samenspraak met de drie andere Zeeuwse steden werd besloten om het woningbouwprogramma op elkaar af te stemmen en fors naar beneden bij te stellen. Een wethouder omschrijft het samenwerken in de aanpak van de bestaande woningvoorraad als 'één van de grootste uitdagingen voor de regio' (PZC, 31 maart 2010).

Hoewel de intentie tot samenwerking duidelijk verwoord staat in de woonvisie en de structuurvisie, heeft dit in de tussenliggende periode blijkbaar niet geleid tot nauwe samenwerking. In de structuurvisie wordt wel enige invulling gegeven aan een mogelijke samenwerking. Zo wordt het starten van een 'pilotproject' voor de gehele regio en het opstellen van een visie genoemd (gemeente Terneuzen, 2010b). Deze intentie tot samenwerking is expliciet gemaakt in het goedkeuren van de twee eerder genoemde experimenten rond voorzieningen en herstructurering (provincie Zeeland, 2010a).

7.2.3 Gemeente Hulst

Net als Sluis heeft ook Hulst in haar woonvisie uit 2005 ambities om inwoners te trekken vanuit het werkgebied van de kanaalzone Gent-Terneuzen. In de woonvisie wordt niet over samenwerking met andere gemeenten gerept. De combinatie van deze

twee gegevens doen vermoeden dat Hulst in die periode Zeeuws-Vlaanderen niet zag als één woningmarkt, maar een concurrerende strategie hanteert, met als doel inwoners vanuit de regio naar Hulst te trekken (gemeente Hulst, 2005).

De gemeenteraad wil volgens Werkprogramma 2006 tot 2010 Hulst als woongemeente van Zeeuws-Vlaanderen profileren. Wat dit precies voor mogelijke samenwerking met de andere twee gemeenten betekent, wordt in het midden gelaten. Ook in het coalitieakkoord 2010 tot 2014 is niets opgenomen over samenwerking en afstemming met andere gemeenten op het terrein van wonen (gemeente Hulst, 2006a, 2010). Diverse respondenten zien Hulst als terughoudend in samenwerking. Anderzijds heeft ook Hulst goedkeuring verleend aan de twee experimenten, die gezamenlijk met de provincie en de andere twee gemeenten worden uitgevoerd (provincie Zeeland, 2010a). Ambtelijk wordt ook wel ingezien dat samenwerking en afstemming noodzakelijk is, maar bestuurlijk wordt dit maar mondjesmaat uitgesproken. Respondenten geven in dit verband aan dat de instelling van de gemeente Hulst er vooral op gericht is om geen spelbreker te zijn. In de optiek van de gemeente is er niet een directe noodzaak tot samenwerking. Doordat de gemeente Hulst zich min of meer apart opstelt van de twee andere gemeenten is deze intentie tot samenwerking dan ook veel minder duidelijk aanwezig.

7.3 Collectieve pogingen om te komen tot regionale samenwerking

Uit het voorgaande kunnen we opmaken dat gemeenten in toenemende mate de intentie hebben om samen te werken en hun woonbeleid op elkaar af te stemmen in plaats van elkaar te beconcurreren. Met name Terneuzen en Sluis zetten niet meer in op go-alone strategieën die een regionale concurrentieslag tussen gemeenten aanwakkeren. Nu voor de drie gemeenten uiteen is gezet welke strategieën zij toepassen is het de vraag waar dit toe geleid heeft. Zijn er ook al acties ondernomen, of is het gebleven bij een intentie tot samenwerking, zoals die verwoord is in allerlei beleidsdocumenten? Hierbij zal geanalyseerd worden of de veranderende intenties geëxpliciteerd zijn in een gezamenlijke overeenkomst (bijvoorbeeld een gezamenlijke woonvisie, overeenkomst of convenant). Om daadwerkelijk van regionale samenwerking op het terrein van wonen te spreken, dienen daarin bepaalde doelstellingen vastgelegd te zijn over nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad (zie indicatoren hoofdstuk 3) Hieronder zal besproken worden op welke terreinen, die gelieerd zijn aan wonen, er sprake is van dergelijke (pogingen tot) samenwerking.

7.3.1 Promotiecampagne

Een concreet voorbeeld van samenwerking is het project 'Uw nieuwe toekomst'. Gemeenten, bedrijfsleven en diverse instellingen werken in dit verband sinds 2008 samen in de promotie van Zeeuws-Vlaanderen. Ook was de regio vertegenwoordigd op de emigratiebeurs. Dit alles met het doel om inwoners uit de drukke Randstad naar de rust en ruimte van Zeeuws-Vlaanderen te trekken. Of er daardoor sprake is van samenwerking die het collectieve belang van de regio beoogt is echter maar de vraag. Opvallend is dat de gemeenten in hun woonvisies promotie vooral zien als middel om nieuwe inwoners voor de eigen gemeente te winnen. Achter promotie kan dus een concurrentiemotief schuil gaan dat gericht is op het eigen belang van de gemeente in plaats van het collectieve belang van de gehele regio. Illustratief is het volgende citaat uit de woonvisie van Terneuzen uit 2005:

'Gerichte (woon)promotiecampagnes (mede gericht op Vlaanderen) kunnen een bijdrage leveren aan de toename van het aantal vestigers binnen de gemeente Terneuzen.' (gemeente Terneuzen, 2005: 68).

In de 'position paper' van Aedes wordt zelfs genoemd dat promotie soms een ontkenningstrategie kan zijn om 'het onafwendbare krimpperspectief niet onder ogen te zien' (Aedes, 2008: 3). Er zijn geen redenen om te veronderstellen dat dit het geval is bij 'Uw nieuwe toekomst'. De hierboven besproken promotiecampagne heeft tot dusverre 75 mensen naar Zeeuws-Vlaanderen weten te lokken, zo weet een respondent. Overigens wordt het project 'Uw nieuwe toekomst' in de regio breed gedragen en kan een klein aantal nieuwe inwoners al veel betekenen voor een dunbevolkte regio.

7.3.2 Toekomstvisie en actieprogramma gemeenten en waterschap

De promotiecampagne was geen op zichzelf staand initiatief. In 2007 hebben de drie gemeenten en het waterschap Zeeuws-Vlaanderen de handen ineen geslagen bij het opstellen van een toekomstvisie en actieprogramma. Het actieprogramma bevat de volgende actiepunten:

- versterken van de economische basis;
- boeien en binden van mensen en bezoekers (promotie);
- vergroten ruimtelijke en natuurlijke kwaliteiten;
- partnerschap (werp de blik naar buiten en zoek coalities);
- regionale samenwerking (eendracht maakt macht).

Anno 2010 zijn de concrete resultaten van dergelijke veelbelovende idealen echter beperkt. De voorgestelde Taskforce Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen (actiepunt partnerschap) is nog niet van de grond gekomen. De Taskforce Onderwijs die wel met een rapport is gekomen, is ingesteld en uitgevoerd door het ministerie van OCW en niet door de regio zelf. Een bestuurlijk samenwerkingsverband is er wel, althans in een afgeslankte versie. Er is regelmatig bestuurlijk overleg tussen de wethouders volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van de drie gemeenten. Van de vertaalslag naar een regulier bestuurlijk samenwerkingsverband bijvoorbeeld in de vorm van een wgr-regeling is echter nog geen sprake. Uit bewoordingen van respondenten valt verder af te leiden dat deze bestuurlijke samenwerking geenszins geleid heeft tot afstemming van ruimtelijk beleid en woonbeleid.

Een enkele uitzondering (promotie) daargelaten is het dus in grote lijnen gebleven bij een visie, met op zich veelbelovende idealen. Wat echter vooral ontbreekt in de toekomstvisie zijn koppelingen met wonen en woonbeleid. Het Topteam Krimp concludeert in 2009 dan ook voor Zeeuws-Vlaanderen:

'...Deze zichtbare urgentie heeft echter nog niet geleid tot een samenhangende woonvisie en geregisseerde acties op het schaalniveau van Zeeuws-Vlaanderen.' (Topteam Krimp, 2009: 6).

7.3.3 Actieprogramma provincie en gemeenten

De provincie Zeeland en de drie gemeenten hebben deze bevinding en de aanbevelingen van het Topteam Krimp onlangs wel opgepakt. De gevolgen van krimp worden in het concept actieprogramma 'Kwaliteit, creativiteit en slagkracht' gekoppeld aan diverse beleidsterreinen waaronder wonen. Bewust is nu gekozen voor alleen een actieprogramma in plaats van een visie. 'Er wordt meer behoefte gevoeld aan actie in plaats van visievorming: de afgelopen jaren zijn al veel visies gemaakt' (provincie Zeeland et al., 2010b).

De consequentie is echter wel dat de voorgestelde acties vooral op zichzelf staande experimenten, bestaande beleidsprocedures en onderzoeken zijn. Deze variëteit aan acties maakt geen deel uit van een bredere, structurele koepel van regionale samenwerking. Een aantal respondenten merkt in dit verband dan ook op dat dit wel

erg vrijblijvend is. Met andere woorden: op microniveau is er incidenteel sprake van vruchtbare samenwerking. Van een structureel samenwerkingsverband op het terrein van wonen is geen sprake. Er is (nog) geen gezamenlijke overeenkomst met bepaalde afspraken over nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad.

7.3.4 Bestuurlijke en ambtelijke samenwerking

Respondenten noemen verschillende factoren die een rol spelen bij het ontbreken van samenwerking. Zo worden vaak gesproken over zaken als de belemmerende werking van cultuurverschillen, het streven naar behoud van de autonomie en de eigen identiteit en de vrees voor een herindeling. *'Marktprotectionisme leefde altijd heel sterk in Zeeuws-Vlaanderen'*, aldus een respondent.

Ook blijkt er een verschil te zijn tussen bestuurders en ambtenaren. Ambtenaren van de drie gemeenten komen met enige regelmaat bij elkaar en ervaren die samenwerking als positief. Zo worden op initiatief van de provincie bijvoorbeeld pogingen gedaan tot afstemming van de planningslijsten voor woningbouw. Dit heeft al geresulteerd in forse bijstelling van het aantal geplande woningen naar beneden. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit een vorm van samenwerking is die niet nieuw is. Ook in het verleden kwamen provincie en gemeenten bij elkaar om planningslijsten te bespreken (zie box 1)

De optelsom van de nieuwbouwplannen levert anno 2010 nog steeds een aantal op dat de toekomstige regionale woningbehoefte sterk overschrijdt. Dit geeft aan dat van regionale afstemming en samenwerking nog nauwelijks sprake is, alle toekomstvisies, actieprogramma's en collegeprogramma's ten spijt. Al in de woonvisie uit 2004 gaf de provincie Zeeland aan dat er behoefte was aan 599 woningen in de regio, terwijl gemeenten er 2500 aan de voorraad wilden toevoegen (provincie Zeeland, 2004). Veel respondenten geven aan dat Zeeuws-Vlaanderen al jaren geconfronteerd wordt met een daling van het aantal inwoners, terwijl het bouwen van woningen tot aan de economische crisis onverminderd doorging. De afstemming van woningbouw staat nog toe op een laag pitje:

'Iedereen preekt voor de eigen parochie...Iedere gemeente zorgt dat ze een uitbreidingswijk hebben...Van een stuk regionale afstemming ten aanzien van woningbouw is nauwelijks sprake, behalve de regionale woningbouwplanning die de provincie maakt.'

Wethouders van Terneuzen en Hulst geven aan dat de woningbouwplanning 'iets scherper aangezet kan worden', maar dat er geen reden is om een groot aantal nieuwbouwplannen te schrappen. Ze reageerden hiermee op de stelling van de provinciale gedeputeerde van Waveren dat 'de helft van de Zeeuwse woningbouwplannen geschrapt zou moeten worden'. De burgemeester van Sluis gaf in hetzelfde artikel aan deze mening wél te delen (PZC, 3 december 2009).

In tegenstelling tot de positief ervaren ambtelijke samenwerking, wordt de bestuurlijke samenwerking als zeer beperkt beschouwt.

De regionale samenwerking waar men bestuurlijk de mond vol van heeft, zien we nog niet een gestalte krijgen, aldus een respondent.

Overigens geven sommige respondenten terecht aan dat de intenties in ieder geval wel zijn veranderd. Er zijn wel voornemens om ook daadwerkelijk werk te maken van een bestuurlijke stuurgroep die voorgesteld wordt door het Topteam Krimp (Topteam Krimp, 2009). De colleges van de drie gemeenten zijn akkoord gegaan met samenwerking rond een aantal experimenten op het terrein van krimp, zoals in 7.2 werd aangegeven. In het verlengde daarvan is ook de intentie uitgesproken voor een

regelmatig terugkerend overleg tussen de betreffende portefeuillehouders en de verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie Zeeland.

Los van dit traject zullen provincie- en gemeenteambtenaren de komende tijd de samenwerking trachten te intensiveren in overleggen over experimenten rondom de aanpak van de bestaande woningvoorraad (provincie Zeeland et al., 2010b).

7.4 Bevindingen samenwerking

Uit de voorgaande beschrijving kunnen een aantal conclusies gefilterd worden ten aanzien van de samenwerking. Ten eerste is er op individueel niveau bij Terneuzen en Sluis wel een intentie tot samenwerking. Die intentie is veel minder aanwezig bij de gemeente Hulst. Op zichzelf is dit wel een teken van de verandering in strategieën. Van een tamelijk eenzijdige focus op concurrerende go-alone strategieën is er een trend richting meer coöperatieve strategieën.

Tegelijkertijd laat de daadwerkelijke actie op zich wachten en is het in grote lijnen vooral bij enkele beleidsneutrale pogingen gebeven. Er is nog geen collectieve overeenkomst waarin de samenwerking wordt vastgelegd. Tussen zeggen en doen, visie en actie zit gaapt blijkbaar een grote kloof. Gemeenten hebben wel de intentie om woningbouwplannen af te stemmen en samen te werken met herstructurering van de bestaande woningvoorraad, maar de doorvertaling in beleid blijft uit. Gemeenten erkennen wel dat Zeeuws-Vlaanderen één woningmarkt is, maar handelen er vervolgens niet naar.

In termen van het sporenmodel kunnen we stellen dat er geen sprake is van een 'collectieve wilsovereenkomst', waarbij er convergentie is tussen de drie sporen. De belangrijkste en duidelijkste indicator is dat er simpelweg geen concrete overeenkomst of document is met een selectie van bepaalde feiten en een gezamenlijke perceptie van problemen en oplossingen. Dit kan een aantal redenen hebben.

Ten eerste is het spoor van wilsvorming onvoldoende ontwikkeld. Hoewel de intenties zijn veranderd, worden deze niet gezamenlijk gebundeld en geëxpliciteerd in een concreet document, convenant of overeenkomst, waarbij ambities worden vastgelegd over nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad. Zolang dit niet gebeurt blijft de individuele intentie om samen te werken een loos begrip. Het spoor van wilsvorming is dus nog te weinig ontwikkeld om te kunnen spreken van een collectieve wilsovereenkomst.

Ten tweede ontbreken de koppelingen met de andere twee sporen. In het vorige hoofdstuk bleek al dat de probleempercepties tussen Hulst enerzijds en Terneuzen en Sluis anderzijds danig verschillen. Er is geen sprake van een gedeelde probleemperceptie. Verder is er ook geen sprake van koppelingen met het spoor van feitenvorming.

Kortom, met betrekking tot samenwerking geldt: de intenties zijn er wel, maar samenwerking zelf blijven deels achterwege. De vraag is wat precies de oorzaken hiervan kunnen zijn. Blijkbaar verloopt de overgang van het proces van bewustwording naar regionale samenwerking niet zo soepel als vaak wordt verondersteld. Opmerkelijk is ook dat de pogingen die ondernomen zijn tot samenwerking deels ook parallel lopen aan het bewustwordingsproces in de drie gemeenten. Pogingen als de toekomstvisie en het actieprogramma waren niet zozeer een resultaat van de individuele bewustwordingsprocessen. Ze verliepen juist gelijktijdig met de bewustwordingsprocessen of waren al ingezet, voordat percepties en ambities veranderden. Ook dit laat zien dat de overgang van bewustwording naar samenwerking in de werkelijkheid niet zo lineair verloopt zoals verondersteld wordt in het conceptueel model (zie hoofdstuk 3).

Beleidsverandering in deze casus lijkt dus moeizaam tot stand te komen. De vraag is hoe en vooral door wat dit belemmerd wordt. Deze vraag zal in het volgende hoofdstuk beantwoord worden, waarin diverse mechanismen zullen worden onderscheiden, die belemmerend werken voor beleidsverandering.

Figuur 18: bevindingen samenwerking

<p>De individuele intenties van gemeenten veranderen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het verleden werden door de gemeenten vooral concurrerende go-alone strategieën gebruikt. • De intentie tot samenwerking bij individuele gemeenten is een indicatie dat die strategieën veranderen van concurrentie naar samenwerking. • Dit geldt met name voor Sluis en Terneuzen. In Hulst wordt die intentie niet duidelijk uitgesproken en is deze ook minder aanwezig.
<p>Ondanks deze veranderende individuele intenties levert de som der delen geen regionale samenwerking op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er zijn enkele collectieve pogingen tot samenwerking ondernomen. • Deze pogingen zijn echter op zichzelf staande initiatieven die soms los staan van het terrein van wonen. • De individuele intenties tot samenwerking zijn niet expliciet gemaakt in een gezamenlijke overeenkomst, convenant of woonvisie met doelstellingen en ambities omtrent het te voeren woonbeleid. • Aangezien er geen gezamenlijke, expliciet vastgelegde ambities en doelstellingen rond regionale samenwerking zijn (wilsvorming), kan ook niet beoordeeld worden of deze onderbouwd worden door feiten (feitenvorming) of gedragen worden door gedeelde percepties van problemen en oplossingen (beeldvorming). • Er is dus ook geen sprake van samenkomst of convergentie van de sporen door middel van de vastlegging van samenwerking in een collectieve wilsovereenkomst.
<p>Bewustwording vloeit niet over in samenwerking</p> <ul style="list-style-type: none"> • De drie sporen convergeren niet. • De voorbeelden die er zijn van samenwerking verlopen eerder parallel aan het proces van bewustwording dan dat ze daaruit voortvloeien. • De vraag is wat de belemmeringen zijn die een dergelijke overgang bemoeilijken. • In het volgende hoofdstuk zal daar verder op ingegaan worden.

8 Mechanismen van padafhankelijkheid

8.1 Inleiding

Vaak wordt over 'het groeidenken' (zie hoofdstuk 1) gesproken als zou het een soort ziekte zijn die bestuurders in krimpgebieden onder de leden hebben. Een voorbeeld hiervan is het volgende citaat uit Derks e.a. (2006b: 13):

'De ontgroening en bevolkingsdaling hebben een negatieve bijklank omdat de krimpaspecten daarvan bij bestuurders psychologisch weerstand oproepen.'

In dit hoofdstuk zal getracht worden verder te kijken dan alleen het groeidenken, met behulp van de theorie over padafhankelijkheid. Daartoe zal deelvraag vier beantwoord worden: *hoe werken mechanismen van padafhankelijkheid belemmerend voor verandering in het woonbeleid van de drie gemeenten?*

Korsten en Goedvolk (2008) doen een eerste aanzet. Zij bezien het groeidenken als een gevangenis dat het frame van beleidsmakers beperkt. Daardoor kan de omslag naar een ander beleid niet gemaakt worden. Padafhankelijkheid laat zien dat moeizame veranderprocessen niet alleen een kwestie zijn van bestuurlijke onwil. Ook het beleid zelf kan mechanismen bevatten die een omslag van krimp naar groeidenken beperken. Padafhankelijkheid wil in dit verband zeggen dat het in het verleden gevoerde woonbeleid de totstandkoming van een nieuw woonbeleid belemmert. Hierbij zal specifiek gelet worden op de aspecten nieuwbouw en de omgang met de bestaande woningvoorraad (zie hoofdstuk 3). Deze twee aspecten zijn ook aan de orde geweest in de vorige twee hoofdstukken over bewustwording en samenwerking en zijn de meest relevante aspecten van het woonbeleid in het licht van krimp.

Om de bovenstaande deelvraag te beantwoorden zullen eerst de diverse mechanismen van padafhankelijkheid geïdentificeerd worden (zie hoofdstuk 3). Vervolgens zullen deze toegespitst worden op de politieke context en de betekenis voor de overgang van bewustwording naar samenwerking.

Voor deze analyse is veel gebruik gemaakt van informatie uit interviews. In dit hoofdstuk zullen daarom ook veel citaten uit interviews gebruikt worden om de analyses en argumentaties te ondersteunen.

8.2 Mechanismen van padafhankelijkheid

In deze paragraaf zal, zoals hierboven vermeld, geanalyseerd worden hoe de mechanismen van padafhankelijkheid belemmerend werken voor beleidsverandering van het woonbeleid. Dit zal gebeuren aan de hand van de indicatoren die zijn onderscheiden in figuur 5 (zie hoofdstuk 3). In de volgende paragrafen zal dit nader gespecificeerd worden naar de politieke context en regionale samenwerking.

8.2.1 Hoge startkosten

Als de startkosten een relatief groot deel zijn van de totale uitgaven voor een beleid, pleit dit voor verdere investeringen in het beleid. Met andere woorden: hoe meer er vooraf geïnvesteerd is in een beleid, hoe moeilijker het is om achteraf van de beleidsroute af te wijken. Dit geldt zeker als een nieuw beleid weer nieuwe hoge startkosten met zich meebrengt. Aan de hand van de volgende indicatoren uit de operationalisatie zal geanalyseerd worden in hoeverre hoge startkosten een belemmeringen vormen voor beleidsverandering: *investeringen in de bestaande*

woningvoorraad, investeringen in het kader van het huidige woonbeleid, de mogelijkheid om deze investeringen 'terug te verdienen', de overstapkosten voor een ander woonbeleid (zie hoofdstuk 3).

In het algemeen geldt dat woonbeleid per definitie een beleid is waarin verzonken kosten een grote rol spelen. In de bestaande woningvoorraad is immers in het verleden veel geld geïnvesteerd. Veel goedkope huur- en koopwoningen zijn in de naoorlogse periode uit de grond gestampt. Het probleem is dat het overschot aan woningen zich vooral in dit segment concentreert. Corporaties hebben in het verleden juist deze woningen verkocht. Het slopen en vooral het terugkopen van deze woningen zou dan ook verzonken kosten opleveren voor bijvoorbeeld gemeenten of corporaties. Deze woningen bezitten immers nog een bepaalde boekwaarde en een nog veel hogere economische waarde.

Ook in het kader van het huidige woonbeleid hebben gemeenten veel kosten gemaakt. Het duidelijkste voorbeeld is de overcapaciteit aan woningbouwprojecten op de planningslijsten van gemeenten. Die kunnen vaak alleen nog maar teruggedraaid kunnen worden tegen hoge kosten. Deze projecten kregen een boost doordat gemeenten van de provincie de ruimte kregen voor nieuwbouw (zie box 1). Door diverse partijen is veel geld en tijd geïnvesteerd in de beginfase van deze projecten. Er zijn kosten gemaakt voor planontwikkeling, planvoorbereiding en grondverwerving. Verder zijn er soms toezeggingen gedaan, afspraken gemaakt en/of contracten opgesteld tussen gemeenten en ontwikkelaars. 'De plannenmakerij kost bij elkaar 25 procent van de stichtingskosten per woning, aldus het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (Nirov) (Warbroek, 2010).

Deze investeringen kunnen niet of heel moeilijk 'terugverdiend' worden. Belangrijk in dit verband is dat traditioneel de bouw en verkoop van woningen op allerlei manieren als kostendragers gebruikt worden. Op deze manier konden investeringen met hoge startkosten relatief gemakkelijk terugverdiend worden. Dit wordt in de toekomst echter steeds lastiger, omdat woningbouw steeds minder gemakkelijk als kostendrager kan dienen. Ambitieuze projecten die mislukten werden in het verleden vaak 'gered' door woningbouw. Sloop werd gefinancierd door de verkoop van woningen door de corporaties. De consequentie hiervan is dat per saldo de woningvoorraad alleen maar groter wordt. In een situatie van huishoudensdaling betekent dit dat het overaanbod daardoor steeds groter wordt. Daardoor daalt de vastgoedwaarde en daarmee ook de winst op de nieuwe woning. Bij gelijkblijvende bouwkosten gaat de verdien capaciteit van nieuwbouw dus omlaag (zie hoofdstuk 5). Allerlei projecten kunnen dus steeds moeilijker terugverdiend worden door woningbouw.

Ook het schrappen van lopende projecten kan op korte termijn een desinvestering zijn. Bovendien is daarvoor wellicht aanpassing van een bestemmingsplan voor nodig. Omdat dit lange termijnprocessen zijn is dat ook geen kwestie van 'even de knop omzetten' (Rijk, VNG en IPO, 2009). Marktpartijen geven in interviews aan dat bestemmingsplannen niet flexibel genoeg zijn om in te springen op nieuwe ontwikkelingen. Als bestemmingsplannen in uitvoer komen zijn de producten vaak al achterhaald, zo blijkt uit interviews. Overheden op hun beurt zijn met handen en voeten gebonden als er eenmaal een bestemmingsplan is vastgesteld. Het volgende citaat uit een van de interviews illustreert deze belemmeringen:

'Er zijn natuurlijk vastgestelde bestemmingsplannen. Er is grond aangekocht door het gemeentelijke grondbedrijf. Daar kun je niet op terugkomen zonder enorme financiële consequenties. Als je in een voorgenomen woonwijk veertig woningen denkt te bouwen, kun je er niet opeens een park van maken.'

Ten slotte spelen ook nog nieuwe hoge startkosten een rol als overgegaan zou worden naar een ander woonbeleid, dat meer gericht is op aanpak van de bestaande woningvoorraad in plaats van nieuwbouw. Alle gemeenten beamen in woonvisies, collegeprogramma's en interviews dat er een grote opgave ligt in slopen, herstructureren en renoveren. Sloop is niet alleen waardevernietiging van bestaand onroerend goed. Het is in zichzelf ook een dure opgave.

Sloop en ook herstructurering betekent inkomstenderving voor corporaties en/of gemeenten. Iedere woning die gesloopt wordt, kan immers niet meer verkocht of verhuurd worden. Juist in Zeeuws-Vlaanderen is die drempel des te groter, omdat het particuliere woningbezit ten opzichte van het corporatiebezit relatief hoog is in Zeeuws-Vlaanderen. Er zijn ook veel goedkope naoorlogse particuliere huur- en koopwoningen waar een overaanbod van is in met name Sluis en Terneuzen. De combinatie van beide gegevens maakt dat sloop extra duur wordt, doordat huizen eerst opgekocht moeten worden, voordat ze gesloopt kunnen worden. Dit segment van de woningvoorraad heeft nog een bepaalde boekwaarde en een economische waarde. Er moeten verder ook verhuiskosten betaald worden. Onteigeningsprocedures zijn duur en nemen veel tijd in beslag. Zo is bijvoorbeeld een voorstel over het opkopen van verpauperde panden in de gemeente Terneuzen gesneuveld. De reden was dat de benodigde één miljoen te duur bleek, mede omdat het economisch zwaar weer is voor de lokale overheden.

Doordat in het verleden opbrengsten van nieuwbouw niet structureel gereserveerd werden voor herstructurering, wordt de financiële ruimte daarvoor in de toekomst steeds kleiner en daarmee de startkosten hoger (zeker ook bij een dalende vraag naar nieuwbouwwoningen). Het volgende citaat van een ontwikkelaar onderschrijft dat grootschalige investeringen heel moeilijk terugverdiend kunnen worden als de tijd voortschrijdt:

'Als je geld had gereserveerd vanuit nieuwe kwaliteit voor probleemgevallen, had je nu een buffer gehad... Maar het is wel rijkelijk laat, want dit had je tien jaar geleden moeten inzetten.'

Hieruit blijkt dat de inflexibiliteit (de mogelijkheid om te switchen van beleid) door bepaalde keuzes in het verleden steeds groter is geworden. Het niet reserveren van gelden voor sloop wordt door respondenten vaak gezien als een gemiste kans. Investerings in aanpak van de bestaande voorraad kunnen nu steeds moeilijker terugverdiend worden. Het steeds weer vooruitschuiven van de herstructureringsopgave en het plannen van nieuwbouw, maken toekomstige startkosten daarom des te hoger. Als de gemeente Sluis bijvoorbeeld de 1300 woningen uit de woonvisie daadwerkelijk zou realiseren, zou dit zorgen voor een saneringsopgave in de bestaande woningvoorraad van ongeveer 22 miljoen, zo werd aangegeven in een interview.

Kortom, er is sprake van hoge (verzonken) startkosten vanuit het huidige woonbeleid en nieuwe hoge startkosten als een nieuw beleid ingezet zou worden. Dit resulteert in een prikkel op om maar door te gaan op de bestaande weg. Temeer omdat blijkbaar nog verwacht wordt dat de hoge startkosten voor nieuwbouwprojecten eens verzilverd zullen worden:

Vooralsnog zijn die verwachtingen heel aantrekkelijk. Over 10 jaar zal er echter misschien wel geld bij moeten in plaats van die verwachte meeropbrengsten.

8.2.2 Leer-effecten

Het mechanisme van leer-effecten veronderstelt dat er in een (overheids)organisatie bepaalde kennis aanwezig is, die in de loop van de jaren steeds verder ontwikkeld en uitgebouwd wordt. Door middel van herhaling ontstaan bovendien bepaalde routines en ervaringskennis, waardoor een beleid des te verfijnder wordt. In termen van toenemende meeropbrengsten betekent dit dat de kosten lager worden en/of de opbrengsten hoger. Voor de analyse van dit mechanisme worden de volgende indicatoren onderscheiden: *de expertise, routines en kennis van beleidsmakers in het huidige woonbeleid, de expertise en kennis die nodig is voor een ander woonbeleid, de tijd en geld die nodig is voor de overstap op nieuwe expertise en kennis.*

In het huidige woonbeleid van de drie gemeenten is inderdaad sprake van expertise, routines en kennis die sterk bepaald worden door het huidige woonbeleid, dat gericht is op groei van het aantal inwoners. Jarenlang werd er gewerkt via een beleidssystematiek die gericht was op groei van het aantal inwoners en het aantal woningen. Ook de kennis en routines binnen gemeenten waren hierop afgestemd en gespecialiseerd. Interviews met betrokken ambtenaren binnen gemeenten bevestigen dit. Het volgende citaat vat in feite alles samen:

'Bij gemeenten is een gestroomlijnd systeem gemaakt om de bouwstroom in gang te zetten en te houden. Ineens terugschakelen en iets heel anders doen is heel lastig. Iedereen kijkt naar elkaar. De mensen die er nu zijn, moeten de expertise voor bepaalde nieuwbouw aan de kant zetten en een ander trucje leren.'

De vraag is of volstaan kan worden met deze kennis in een nieuw woonbeleid dat niet meer gericht is op groei, maar inspeelt op krimp. Het antwoord is simpelweg dat deze kennis er nog nauwelijks is en dat beleidsmakers bij gemeenten en provincie daarin zoekende zijn. Structurele krimp is voor beleidsmakers een relatief nieuw verschijnsel, dat onorthodoxe maatregelen met zich kan meebrengen. Niet voor niets draagt een van de nota's van de provincie de titel 'Onverkende Paden'. In de toekomst zal maatwerk in nieuwbouw en herstructurering steeds belangrijker worden vanwege het overaanbod. Voor dat maatwerk is weer specifieke kennis nodig van de lokale woningmarkt en van de locaties en benodigde woningen. Die kennis is niet in iedere gemeente voorhanden, zo geven veel respondenten aan. Eén van de duidelijkste voorbeelden is de zoektocht naar een manier om de particuliere woningvoorraad te herstructureren, om zo de gevolgen van krimp te verminderen. Dit vereist communicatie richting burgers en onderhandeling met burgers over de renovatie of verkoop en sloop van hun woning. Cruciale (juridische) kennis over hoe om te gaan met mogelijke schadeclaims bij het afblazen van lopende projecten is nog niet voorhanden:

Het gehele beleids- en regelinstrumentarium voor de bouw is afgestemd op meer en meer bouwen. Nu de krimp is ingezet en op termijn zal overgaan in structurele daling, ook van de woningvoorraad, moet een geheel nieuw beleids- en regelinstrumentarium voor bouwen worden ontwikkeld (KcBB, 2009: 45).

Dergelijke processen vereisen bepaalde capaciteiten en vaardigheden die niet automatisch in iedere gemeente aanwezig zijn en dus extern vergaard moeten worden. Een financieel zwakke gemeente als Sluis wordt daarom genoodzaakt veel meer gebruik te maken van externe kennis. In de grootste gemeente Terneuzen wordt ook het gebrek gevoeld aan een instrument om te toetsen of toekomstige nieuwbouwinitiatieven wenselijk zijn in het licht van krimp.

Alle respondenten van niet-overheidsorganisaties geven verder aan dat voor keuzes omtrent nieuwbouw en herstructurering kennis nodig is, die vaak niet bij gemeenten aanwezig is, bijvoorbeeld over de locatie en de woonomgeving. Kennis van de lokale markt, die partijen als corporaties, ontwikkelaars en makelaars bezitten, wordt steeds belangrijker in een krimpregio als Zeeuws-Vlaanderen.

Het is lastig om de tijd en geld die nodig is voor de overstap op nieuwe kennis te kwantificeren. Uit de gehouden interviews met beleidsambtenaren op het terrein van wonen blijkt echter wel dat tijd een belangrijke factor is. Doordat niet duidelijk is welke kennis ontwikkeld moet worden is er veel onzekerheid richting de toekomst. Overigens wordt al wel getracht deze kennis te genereren via experimenten, pilots rond herstructurering en Europese uitwisselingsverbanden. Het meest concrete voorbeeld is de gemeente Sluis die voor de problematiek rond herstructurering gebruik maakt van een consultant. Wellicht zal in de toekomst bij gemeenten vaker kennis ingehuurd of ingekocht moeten worden door bijscholing.

Tijd speelt echter vooral een rol bij het veranderen van de routines. Op microniveau is het voor sommige beleidsambtenaren zeer lastig om allerlei routines, ervaringskennis en handelingspatronen te verlaten. Zeker omdat deze routines geïnternaliseerd kunnen zijn in een proces van wel enkele decennia.

'Mensen uit bouwwereld of bestuursacademie, bouwtoezicht zijn niet makkelijk om te turnen', aldus een van de respondenten.

Een en ander impliceert dat de oude manier van werken (gericht op woningbouw) eenvoudiger was, omdat de kennis in huis was en bovendien in een proces van jaren verder doorontwikkeld is. Een ander woonbeleid vraagt het afstoten van oude routines, terwijl beleidsmakers nog zoekende zijn naar nieuwe kennis.

8.2.3 Coördinatie effecten

Dat de benodigde kennis veranderd hangt ook samen met het mechanisme van de coördinatie-effecten. Doordat krimp veel beleidsterreinen raakt, is er ook kennis nodig van de verbindingen van andere beleidsterreinen met het woonbeleid.

Coördinatie-effecten treden op als er sprake is van netwerkvorming, zoals uiteengezet werd in hoofdstuk 3. Hoe meer actoren betrokken zijn, hoe meer geïnvesteerd wordt in een bepaald beleid en hoe meer beleidsterreinen met elkaar verbonden worden, des te onaantrekkelijker is het om af te wijken van dit beleid. De volgende indicatoren worden hieronder geanalyseerd: *koppelingen van het huidige woonbeleid van gemeenten met het (woon)beleid van andere actoren, koppeling van het huidige woonbeleid met andere beleidsterreinen, financiële gevolgen voor die andere actoren en beleidsterreinen als overgestapt wordt op een ander woonbeleid*.

Ook dit mechanisme speelt een prominente rol in het woonbeleid van gemeenten.

Ten eerste zijn er allerlei koppelingen van het huidige woonbeleid van gemeenten met het woonbeleid van andere overheden. Gemeenten zijn sinds jaar en dag niet autonoom in het woonbeleid dat ze voeren. Ze zijn eerder sterk afhankelijk van andere overheden en partijen. Zo stimuleert het huidige omgevingsplan van de provincie Zeeland uit 2006 (nog steeds) een gematigde groei van het aantal inwoners door onder andere in te zetten op de 'realisatie van bijzondere woonprojecten' (provincie Zeeland, 2006: 25). Met het rijk worden allerlei afspraken gemaakt over de invulling van het woonbeleid door individuele gemeenten (in plaats van op regionaal niveau) (KcBB, 2009: 37). Zo zijn er door de vier Zeeuwse steden (waaronder Terneuzen) afspraken gemaakt met het rijk over woningbouw, die mede hebben gezorgd voor overplanning (provincie Zeeland, 2008a).

Ten tweede zijn er allerlei koppelingen van het huidige woonbeleid met andere beleidsterreinen. Eerder werd al aangegeven dat het vraagstuk van krimp raakt aan diverse beleidsterreinen (ze hoofdstuk 5). Het beleidsterrein wonen is nauw verweven met andere beleidsterreinen (KcBB, 2009). Zo is woningbouw is sterk gekoppeld aan de groei van het aantal inwoners, de leefbaarheid en de gemeentelijke financiën, althans in de percepties van beleidsmakers. Een moeilijk vraagstuk in dit verband is wellicht de gevolgen van krimp voor het voorzieningenniveau. Beleidsmakers zijn terughoudend in het maken van keuzes als het bijvoorbeeld gaat over het bundelen van voorzieningen. Dit zouden pijnlijke keuzes zijn. Binnen politieke partijen als het CDA, VVD en sommige lokale partijen leeft in Zeeuws-Vlaanderen nog steeds het idee dat nieuwbouwwoningen als kostendrager kunnen (blijven) fungeren voor het in stand houden van voorzieningen. Als het voorzieningenniveau onder druk komen te staan onder invloed van krimp is een reactie van met name politieke partijen dat dit opgekrikt kan worden door meer woningen te bouwen.

Ten derde leiden deze koppelingen tot allerlei financiële prikkels, die een overstap op een ander woonbeleid belemmeren. Veel regels rondom financiering in allerlei beleidsvelden zijn op groei gebaseerd (KcBB, 2009: 22). De volgende quote van een respondent illustreert dit:

'Gemeenten werden 'getriggerd' om te bouwen, wat inkomsten oplevert om leuke dingen te doen. Dat systeem is nu krakend en piepend tot stand gekomen en maakt het probleem eigenlijk des te erger. Dat haal je niet even weg en dat is in feite de perversiteit van het systeem.'

Globaal geldt dat de inkomsten van gemeenten niet 'meebewegen' met de incidentele hogere uitgaven die gepaard gaan met krimp (VNG, 2009). Meer inwoners betekent meer inkomsten vanuit de Onroerende Zaakbelasting (OZB). Meer inwoners betekent ook meer financieel draagvlak voor extra voorzieningen of het in stand houden van voorzieningen.

Ook ISV gelden (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) van het rijk en de provincie vormden in het verleden een stimulans om meer woningen te bouwen om zo meer inkomsten te genereren (Raad voor het Landelijk gebied, 2009). Door zelf een zogenaamd actief grondbeleid te voeren gingen gemeenten geld verdienen aan het exploiteren van bouwgrond. Ook voor het realiseren van nieuwe projecten, zoals een hotel, golfbaan of wellness-centrum werd al snel teruggegrepen op het oude beproefde middel, nieuwbouwwoningen.

Het woonbeleid en vooral woningbouw is er sinds jaren niet alleen meer om te voorzien in een bepaalde woonbehoefte. Woningbouw is een knooppunt geworden in een web van diverse beleidsterreinen. Extra woningbouw is daardoor aantrekkelijker geworden, omdat het bijvoorbeeld gebruikt kan worden voor realiseren van bijvoorbeeld voorzieningen of recreatie, zo blijkt uit interviews:

'...bijvoorbeeld honderd appartementen als kostendrager voor een hotel, terwijl dat toevoegt aan iets waar al een overschot aan is. Dan speelt die hele analyse (van krimp) niet zo. Je wilt graag zo'n activiteit binnen je gemeente hebben. Het verhaal is altijd: woningen als kostendrager voor iets anders.'

Juist doordat woningbouw als een financieringsmiddel fungeert, is het in zekere zin ook attractief voor andere beleidsterreinen.

Andersom zou het wegvallen van de mogelijkheid van extra woningbouw weer diverse nadelige gevolgen hebben voor andere beleidsterreinen, althans dit wordt zo ervaren.

Een nieuw woonbeleid dat primair uitgaat van herstructurering kent relatief hoge startkosten en is daarom ook veel minder geschikt als kostendrager voor de eerder genoemde 'leuke dingen'. Minder inwoners betekent verder ook minder inkomsten uit uitbreiding van de woningvoorraad en de verkoop van bedrijventerreinen.

Doordat er dergelijke koppelingen zijn met andere actoren en vooral met andere beleidsterreinen, wordt het des te moeilijker om tot een beleidsverandering op het specifieke terrein van het woonbeleid te komen.

8.2.4 *Adaptieve verwachtingen*

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het hier gaat om de vraag of gemeentelijke beleidsmakers verwachten dat een toekomstig woonbeleid breed geaccepteerd en overgenomen wordt, oftewel gemeengoed wordt. Zo niet, dan zullen zij individueel niet overgaan tot beleidsverandering. Andere gemeenten zullen daarin volgen, met als risico dat de verwachtingen vanzelf uitkomen. Hoe bevreesd zijn gemeentelijke beleidsmakers dat als ze opteren voor een krimpgeoriënteerd woonbeleid, ze 'de verkeerde keuze' maken? Globaal kan gesteld worden dat beleidsmakers inderdaad huiverachtig zijn dat ze als een van de weinige gemeenten of regio's met krimp 'op het verkeerde paard wedden'. 'Een gebied dat als krimpregio wordt geprofileerd roept negatieve associaties op. Dit maakt overheden huiverig om de problematiek voluit uit te dragen.' (Rijk, VNG en IPO, 2009: 22). De volgende indicatoren worden gebruikt om te analyseren welke rol adaptieve verwachtingen spelen: *verwachtingen die beleidsmakers hebben over de acceptatie van buurgemeenten of buurregio's ten aanzien van verandering van het woonbeleid, verwachtingen van beleidsmakers over de acceptatie van een ander woonbeleid door potentiële nieuwkomers en bedrijven, angst voor een mogelijk negatief imago dat gepaard zou gaan met een verandering van het woonbeleid.*

Ten eerste spelen er verwachtingen omtrent de acceptatie en het meegaan van buurgemeenten en buurregio's in een ander woonbeleid. Mede bepalend hiervoor is het gevaar van 'winners' en 'losers'. Als een gemeente in een regio als enige nadrukkelijk rekent met krimp, zullen andere gemeenten hiervan profiteren, althans dat is de verwachting van veel beleidsmakers. Het risico is dan dat de winnende gemeenten de weinige potentiële nieuwkomers aan zich weet te binden en de andere gemeente de slag om de inwoners verliest (Aedes, 2008). Juist in Zeeuws-Vlaanderen speelt dit risico heel sterk. Hoewel het een geografisch begrensde regio is, is er een wereld van culturele verschillen tussen de drie gemeenten en ook zeker een stuk wantrouwen. Niet voor niets heeft Sluis jarenlang geprobeerd de krimp te keren. Hulst is nog steeds huiverachtig om geassocieerd te worden met de andere twee krimp gemeenten, zo blijkt uit interviews. Terneuzen hanteert een low-profile benadering van krimp:

'Wel herkennen en erkennen van problematiek, maar low-profile, dus kansen grijpen en niet naar buiten schreeuwen dat het slecht gaat.'

Ten tweede hebben beleidsmakers ook verwachtingen over de acceptatie van een ander woonbeleid door (nieuwe) inwoners en (nieuwe) bedrijven. Burgers en bedrijven associëren krimp met achteruitgang is de algemeen gedeelde verwachting van beleidsmakers, maar ook van ambtenaren en andere respondenten uit de regio. 'Door rücksichtslos nieuwbouwwijken te schrappen, creëer je juist een omgeving waarin jonge mensen niet willen wonen', aldus een respondent. De 'low-profile benadering' van krimp door de gemeente Terneuzen (zie hoofdstuk 6) gaat ook uit van deze verwachting:

'Het is een compromis: enerzijds waarschuwen voor de negatieve gevolgen van krimp, maar ook bewust zijn van onze economische positie en dus niet gaan doemdenken. Ondernemers moeten niet door het lezen van een passage uit structuurvisie op andere gedachten komen. Je zoekt naar een gulden middenweg'.

Overigens zijn deze verwachtingen ook niet onterecht. Het verleden heeft dat uitgewezen. 'Een bouwstop kan de krimp namelijk versterken en daarmee een 'self-fulfilling prophecy' in werking zetten. De stad Essen ging in de jaren '80 op slot. Het onbedoelde gevolg was dat bewoners die een vervolgstap in hun wooncarrière wilden maken niet in de stad terecht konden en noodgedwongen de stad moesten verlaten. Door de bouwstop verloor Essen nog meer inwoners dan aanvankelijk voorzien.' (Verwest et al., 2008: 41). Promotieactiviteiten zoals 'Uw nieuwe toekomst' kunnen bedoeld zijn om negatieve spiraalwerking te voorkomen (Aedes, 2008). Als je alles maar op zijn beloop laat, komen de voorspellingen nog uit ook, aldus de burgemeester van gemeente Sluis in 2008 (de Volkskrant, 26 januari 2008). Een respondent vat dit als volgt samen:

'Met het uitdragen van het krimpthema roep je een hoop ellende en negativiteit op je af. Als je te boek staat als krimpregio... Je wilt niet in zelfde rijtje voorkomen als Parkstad en Noordoost-Groningen. Dit doet je imago geen goed.'

Ten derde kan krimp blijkbaar een negatief imago met zich meebrengen, zo blijkt wel uit de voorgaande citaten. De verwachting is zelfs dat als beleidsmakers teveel inzetten op krimp (door bijvoorbeeld stimuleren van sloop en beperken van nieuwbouw) ze hiermee juist de krimp versterken en daarmee de gevreesde negatieve selffulfilling prophecy in werking zetten. Partijen in de regio realiseren zich dit terdege. In veel interviews wordt aangegeven dat krimp als woord een negatieve klank heeft en beter vervangen zou kunnen worden door een ander woord. Vanuit onder andere Zeeuws-Vlaanderen, maar ook uit andere krimpregio's werd geprotesteerd na een recente uitspraak van staatssecretaris Bijleveld. Zij raadde mensen aan om eerst goed na te denken voordat ze een huis in een krimpregio kopen. Dit leidde tot veel verontwaardiging, omdat Bijleveld hiermee juist mensen angst aan zou jagen en daarmee de krimp versterken (PZC, 16 februari 2010). Ook de stelling van gedeputeerde van Waveren dat de helft van alle woningbouwplannen geschrapt moest worden leverde de reactie op dat 'uitspraken over krimp gevaarlijk zijn', vanwege de negatieve effecten die deze hebben op bouwers en bewoners (PZC, 9 december 2009).

'Zo'n opmerking van de staatssecretaris is een vrijbrief om hier niet naar toe te gaan. Daar vaart niemand wel bij. Je bent blij als je daar als regio niet bij hoort (bij andere krimpregio's) en het is niet zo leuk voor de krimpregio's die daar wel bij horen.'

Een aantal respondenten geeft zelfs aan dat de recente publiciteit voor krimp in de media op zich al averechts kan werken. 'Als je elke week een stuk in de krant schrijft, komt er niemand meer', aldus een respondent.

Kortom, beleidsmakers zijn bevreesd dat ze met krimp 'de verkeerde keuze' maken. Beleidsmakers en ook andere actoren vrezen dat het nadrukkelijk uitdragen van en anticiperen op krimp verkeerde verwachtingen kan wekken. Niet het anticiperen op krimp, maar het streven naar groei is al decennialang gemeengoed onder beleidsmakers.

8.2.5 Formele en informele contracten met individuen

Dit mechanisme is waarschijnlijk de meest duidelijke illustratie van de werking van padafhankelijkheid in woonbeleid. De gedachte hierachter is eenvoudig. Door beleid vast te pinnen in allerlei afspraken en contracten, ontstaat een tendens richting een statisch beleid die maar zeer moeilijk te veranderen is. De volgende indicatoren worden hierbij onderscheiden: *contracten, afspraken of toezeggingen die gemeenten in het verleden zijn aangegaan met private partijen, de haalbaarheid van deze contracten, afspraken of toezeggingen, de financiële problemen die ontstaan als niet voldaan wordt aan deze contracten, toezeggingen of afspraken bij beleidsverandering* (zie hoofdstuk 3).

Ten eerste de vraag of er in het verleden contracten, afspraken of toezeggingen zijn aangegaan in de lijn van het toenmalige woonbeleid. De realiteit is dat er op de planningslijst van de drie gemeenten een groot aantal projecten staat die door provincie, maar ook door gemeenten als overbodig worden beschouwd. Die projecten stammen nog uit de tijd van de 'stuurbaarheidsgedachte'; het idee dat de mensen vanzelf wel af zouden komen op de nieuwbouwwoningen (zie hoofdstuk 6). Ten behoeve van projecten voor woningbouw en sloop worden door gemeenten afspraken gemaakt met derden. Bij nieuwbouwprojecten gaat het vaak om contracten met projectontwikkelaars, waarbij -al dan niet schriftelijk- toezeggingen zijn gedaan.

Ten tweede is van belang om te bepalen in hoeverre deze contracten en toezeggingen haalbaar zijn. Veel van deze projecten zijn inmiddels al gedateerd en kunnen met de kennis van nu als een verkeerde keuze worden uitgelegd. Veel respondenten geven aan dat dit komt doordat niet gekeken werd naar de (woon)behoeften van mensen op de langere termijn. Vanuit het idee van stuurbaarheid (zie hoofdstuk 6) werd gedacht dat de vraag van inwoners vanzelf het aanbod van woningen zou volgen:

'Als je iets wel kunt realiseren, de raad staat erachter en het besluit is genomen, ga je ook echt iets doen in dat gebied. Dan denk je: beter ten halve gekeerd dan ten hele ten onder gegaan.'

In de tijd voor de economische crisis werden prijsvragen uitgeschreven, waarbij marktpartijen met de meest ambitieuze plannen en de hoogst mogelijke grondaanbieding konden winnen. Door de economische crisis worden veel van deze projecten voorlopig niet gerealiseerd. De stapeling aan projecten drukt echter wel als een loden last op de planningslijsten. Door de stapeling aan teveel en/of verkeerde projecten ontstaat in feite een lock-in situatie, waarbij alle betrokkenen naar elkaar kijken en (nog) niets doen. Projectontwikkelaars wachten met bouwen, omdat ze de overmaat aan projecten zien en daardoor vrezen voor de winstgevendheid van hun specifieke project. Gemeenten bekijken elkaars planningslijst met enige argwaan, omdat bij alle drie de gemeenten in feite aan overplanning wordt gedaan. Projectontwikkelaars vragen gemeenten om keuzes te gaan maken. Gemeentelijke beleidsmakers zijn weer bevreesd voor mogelijke claims van ontwikkelaars als ze een bepaald project zouden schrappen. De vrees voor hoge kosten is op deze manier ook verlamrend voor realisatie van projecten die wel haalbaar zijn in het licht van de toekomstige woningbehoefte. Ook herstructurering wordt bemoeilijkt door deze waslijst aan projecten. Het schrappen van deze projecten zal immers zeker geen stimulans zijn voor projectontwikkelaars om te investeren in bijvoorbeeld een sloopfonds. De keuzes uit het verleden werken zo verlamrend voor een toekomstige beleidsverandering:

'De lijst kent een stuk vervuiling uit verleden. Sommige projecten zijn heel vroeg gestart en nog steeds niet gerealiseerd, omdat men het niet kwijt

raakt... Als je (als projectontwikkelaar) ziet dat er al veel projecten op lijst staan, ga je niet nog eens een plan ontwikkelen, want het verkoopt niet. Dat denkt iedereen en per saldo begint niemand. Je houdt elkaar in de tang.'

In het verlengde hiervan ligt het derde punt, de financiële problemen die ontstaan als woningbouwprojecten geschrapt worden. Ontwikkelaars hebben kosten gemaakt in de voorbereiding (bijvoorbeeld grond aangekocht en de architect betaald) opbrengsten gecalculeerd en hebben bovendien toestemming van de gemeente om te bouwen. Het schrappen van projecten kan dan grote financiële gevolgen hebben voor ontwikkelaars. De vrees bij gemeenten is dat dit doorvertaald wordt in schadeclaims. Mogelijke claims van projectontwikkelaars dreigen gemeenten veel schade te berokkenen zodra deze van de planningslijsten worden afgehaald. Hoewel studie vanuit Parkstad Limburg lijkt aan te tonen dat de angst voor schadeclaims van ontwikkelaars soms onterecht is, is dit wel één van de motieven voor het overschot aan bouwprojecten. Uit de gehouden interviews blijkt dat gemeenten wel erkennen dat het nodig is om het gesprek aan te gaan met ontwikkelaars over contracten en toezeggingen. Tot nu toe zijn ze daar echter zeer terughoudend in geweest. Een woonbeleid dat rekening houdt met krimp is en blijft dan ver weg. De consequentie hiervan is wel dat de overstapkosten steeds groter worden. Het paradoxale is immers dat hoe meer er op de planningslijsten staat, hoe minder er wordt gerealiseerd en hoe minder ruimte gemeenten hebben om de projecten die wel haalbaar zijn te realiseren. De volgende uitspraak van een respondent vat de belemmeringen van dit mechanisme kernachtig samen:

'In Zeeuws-Vlaanderen was men blij als ze wat wilden doen. Elke ontwikkelaar met een plan werd met open armen ontvangen. Maar omdat je op die manier denkt, zitten de risico's in contracten allemaal bij de gemeenten. Uit wanhoop tekenden ze. Nu zit de gemeente met de vingers tussen de deur. Dat maakt het lastig om terug te gaan in de woningbouwcapaciteit.'

Een andere respondent van een gemeente onderstreept dit:

'Er is een overcapaciteit aan geplande woningen. Een heleboel partijen zijn met allerlei projecten bezig. Er liggen al afspraken. Dat vormt een belemmering. Als je tegen die partijen zegt: we stoppen ermee, dan moeten er miljoenen betaald worden aan het afkopen van die claims.'

8.2.6 Effect van beleid op belangengroepen en/of grote groepen kiezers

Net als het vorige mechanisme wordt ook dit mechanisme door Pierson (zie hoofdstuk 2) niet specifiek geïdentificeerd als mechanisme van padafhankelijkheid. Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet is, kan het huidige woonbeleid echter bepaalde belangengroepen of groepen burgers bevoordelen. Verandering van dit woonbeleid zal dan met de nodige weerstand gepaard gaan. Aan de hand van de volgende indicatoren zal dit mechanisme geanalyseerd worden: *de bevoordeling van belangengroepen en/of grote groepen kiezers door het huidige woonbeleid, de negatieve consequenties dat een ander woonbeleid meebrengt, de middelen die deze groepen bezitten om beleidsmakers te 'straffen'*.

Ten eerste de vraag of er sprake is van bepaalde belangengroepen of grote groepen burgers die bevoordeeld worden door het huidige woonbeleid. Van georganiseerde belangengroepen die veel financiële en politieke invloed hebben is in deze casus geen sprake zo blijkt uit interviews en documenten. Er zijn echter wel grote groepen burgers en ook bedrijven die (impliciet) bevoordeeld worden door het huidige woonbeleid van de drie gemeenten. Een respondent van een gemeente merkt in dit verband op:

'Er zijn nog steeds hele volksstammen die denken dat met nieuwbouw problemen worden opgelost in iedere kern.'

Veel grootschalige nieuwbouwprojecten worden gekoppeld aan de realisering van voorzieningen in bepaalde wijken (KcBB, 2009: 44). Een beleid dat nieuwbouw in iedere kern faciliteert, bevoordeelt dus deze grote groepen kiezers (in de percepties van de kiezers). Ook bedrijven worden in hun ogen bevoordeeld door een beleid dat gericht is op groei en nieuwbouw, zo geven respondenten aan. Meer specifiek geldt dat vooral bouwbedrijven en projectontwikkelaars baat hebben bij nieuwbouw.

De andere kant van de medaille is dat een ander woonbeleid voor de genoemde groepen allerlei negatieve consequenties met zich meebrengt. Een boodschap van krimp is niet aantrekkelijk voor grote groepen kiezers, zo verwachten beleidsmakers. Dit heeft ook te maken met de negatieve associaties die met krimp verbonden zijn. Hoewel krimp niet altijd één op één samen gaat met achteruitgang van de leefbaarheid, wordt dit vaak wel verondersteld. De andere veronderstelling, namelijk dat nieuwbouw krimp kan tegengaan, kwam in het vorige citaat al aan de orde. Met name dorpsraden roeren zich regelmatig en wensen nieuwbouw in hun dorp. Zolang deze veronderstellingen onder grote groepen kiezers leven, is het ook begrijpelijk dat beleidsmakers zo terughoudend zijn in de communicatie van problemen en oplossingen rond krimp. Een woonbeleid, waardoor nieuwbouw heel selectief plaatsvindt en ingezet wordt op sloop, wordt door inwoners van met name dorpen juist als nadelig ervaren. Zo weigerde de dorpsraad in Sluiskil zich neer te leggen bij krimp, want 'krimp betekent de dood in de pot', aldus de dorpsraadvoorzitter (PZC, 2008). Specifiek tegen een maatregel als sloop is vaak ook veel weerstand. Beleidsmakers zijn dan ook huiverig om de opgave over (waar en wanneer te) slopen hard te maken. Dat een woning vanuit het oogpunt van toekomstige leegstand gesloopt dient te worden, wil nog niet zeggen dat de bewoners hun woning niet meer waarderen. De volgende uitspraak van een respondent geeft dit wel aan:

'Je hebt altijd discussie bij sloop. Woningen zijn nooit zoveel waard als ze gesloopt worden.'

Ook het bedrijfsleven is vaak niet happig op een (woon)beleid dat gericht is op krimp in plaats van groei, ook al is de relatie tussen economische groei en bevolkingskrimp wellicht niet even duidelijk. Onder veel bedrijven heerst er nog een gedachte dat krimp stuurbaar is door meer woningen te bouwen. Vanwege het negatieve imago dat krimp met zich meebrengt, zijn organisaties als de Kamer van Koophandel zeer terughoudend in het benoemen van krimp. Hierin spelen dus ook de eerder besproken adaptieve verwachtingen een grote rol. Ook binnen de economische pijler van de regio, gemeente Terneuzen, wordt rekening gehouden met deze verwachtingen van bedrijven:

'...Als investeerder denk je dan: daar moet ik niet zijn. Dat willen we niet uitstralen. Economisch hebben we wel wat overeind te houden. Als dat niet lukt, kun je de deur op slot doen.'

Ten slotte de middelen die deze groepen bezitten om verandering van het woonbeleid tegen te gaan. Burgers en dorpsraden bezitten geen belangrijke financiële middelen waarmee ze een verandering kunnen tegengaan. Door eens in de vier jaar te stemmen, hebben ze echter wel invloed. Bovendien zoeken dorpsraden regelmatig de media om hun doelen en wensen te ventileren. De eerder genoemde dorpsraad Sluiskil is hier het meest sprekende voorbeeld van. In een reeks artikelen werd benadrukt dat Sluiskil wenst te groeien met 500 inwoners, door middel van nieuwbouw en extra voorzieningen: 'Sluiskil vertikt het om te krimpen', 'Sluiskil zet in op meer inwoners', 'Sluiskil kiest voor leefbaarheid en groei' (PZC, 14 november 2008; PZC, 13

november 2008; PZC, 13 augustus 2008). In deze artikelen worden groei van het aantal inwoners, groei van het aantal voorzieningen, extra woningbouw en leefbaarheid aan elkaar gekoppeld. Coördinatie-effecten (woningbouw is een middel voor het realiseren van allerlei andere zaken) en adaptieve verwachtingen ('krimp is negatief') spelen een grote rol in dergelijke overwegingen. Met name politici en bestuurders zijn gevoelig voor dit soort signalen. In de volgende paragraaf wordt daar uitgebreider bij stilgestaan.

8.3 Padafhankelijkheid en de politiek: 'in the long run we are all dead'

In de voorgaande paragraaf zijn ambtenaren en politici steeds gelijkgeschakeld onder de noemer van beleidsmakers. Daarnaast lag de nadruk tot nu toe vooral op financiële kosten. In het theoretisch kader werd al aangestipt dat politici en politiek vaak een speciale rol vervullen in beleidsprocessen die gekenmerkt worden door padafhankelijkheid (zie hoofdstuk 2). Vanuit de literatuur over padafhankelijkheid zijn er redenen om aan te nemen dat politici en met name bestuurders gevoelig zijn voor toenemende meeropbrengsten en padafhankelijkheid, vanwege hun korte tijdshorizon. Naast financiële kosten spelen bij toenemende meeropbrengsten ook politieke kosten en opbrengsten een grote rol. In tegenstelling tot ambtenaren hebben politici en bestuurders te maken met een achterban waar ze verantwoording aan moeten afleggen.

In vrijwel alle interviews werd aangestipt dat politici inderdaad er een andere denk en handelingswijze op na houden dan beleidsambtenaren. In veel rapporten wordt betoogd dat zij min of meer doordrenkt zijn met het groeidenken (Derks, 2006a; Korsten en Goedvolk, 2008; Raad voor het Landelijk Gebied, 2009). Dit is een wat onbevredigende conclusie. Hieronder zal getracht worden dit meer specifiek te koppelen aan padafhankelijkheid: waarom zijn juist zij gevoelig voor padafhankelijkheid en hoe manifesteert dit zich?

Centraal staat de korte tijdshorizon van politici en bestuurders. Een politicus of bestuurder wordt voor vier jaar gekozen. Een politicus of bestuurder die gefocust is op verkiezing of herverkiezing zal zich daarom eerder richten op korte termijn maatregelen en consequenties. Zeker als het gaat om maatregelen die op korte termijn alleen maar zorgen voor hoge overstapkosten en pas op lange termijn effect sorteren. Die komen dan immers voor de rekening van de opvolger (Pierson, 2000).

Dergelijke overwegingen spelen inderdaad een rol en versterken daarmee ook de padafhankelijkheid. Uit interviews blijkt telkens weer dat politici kunnen 'scoren' of juist kunnen 'afgaan' in het woonbeleid dat ze uitdragen:

'Wethouders vinden het prachtig om te scoren. Ze worden één keer in de vier jaar beoordeeld op wat ze gedaan hebben. Hoe meer ze in de krant verschijnen hoe beter.'

Op een aantal manieren hangt dit samen met de hiervoor besproken mechanismen. Hieronder zal bij ieder mechanisme de relatie gelegd worden met de politieke context. Omdat geen interviews zijn gehouden met politici en bestuurders zullen deze paragrafen kort en beschouwend van aard zijn.

Hoge startkosten

Scoren doe je politiek gezien niet met dure projecten die gericht zijn op de bestaande voorraad. Die kosten immers op korte termijn vooral geld en zullen pas op langere termijn effect sorteren. Een dure maatregel als herstructurering zorgt pas vaak na enkele jaren voor een verbetering van de leefbaarheid van een wijk of straat, zo wordt vaak in interviews genoemd.

Scoren doe je ook niet door het schrappen of stopzetten van lopende projecten. In dit verband zijn immers ook hoge startkosten gemaakt die niet meer terug te verdienen zijn:

'De politiek denkt alleen aan groei en als ze geconfronteerd worden met krimp, zijn er al allerlei plannen ontwikkeld en geld geïnvesteerd. Dat zal op een of andere manier terug moeten komen.'

Leer-effecten

Er is niet precies een vinger achter te krijgen of en hoe politici en bestuurders het genereren van nieuwe kennis tegengaan of belemmeren. Wel is duidelijk dat ambtenaren, hoewel ze er al langer zitten, sneller bereid zijn bepaalde routines te veranderen. Dit komt omdat ambtenaren 'op de muziek vooruit lopen' en dus een meer lange termijnvisie hebben, zo geven veel respondenten aan. Bestuurders komen vaak van buiten de gemeentelijke organisatie en hebben in tegenstelling tot ambtenaren minder ervaring en achtergrondkennis met betrekking tot demografische ontwikkelingen en het woonbeleid.

'Bestuurders zitten vaak nog in het oude stramien en hebben te maken met kiezersbeloften. Bestuurders lopen daardoor achter (in het rouwproces). Gemeenteraadsleden zitten daar weer achter.'

Niet alleen het feit dat bestuurders achterlopen, maakt dat ze moeilijker routines afstoten. De korte tijdshorizon van vier of acht jaar zorgt ervoor dat bestuurders sowieso ook minder tijd hebben om te schakelen naar nieuwe routines.

Coördinatie-effecten

Scoren doe je door niet aan de leefbaarheid en voorzieningen in de kleine kernen te tornen. Vraagstukken als leefbaarheid in de kleine dorpen en de hoogte van het voorzieningenniveau worden door veel politieke partijen direct gekoppeld aan het terrein van wonen, zo blijkt uit een verkenning van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen in drie gemeenten. 'In iedere kern moet gebouwd kunnen worden', zo is de gedachte bij een aantal politieke partijen. In verkiezingsprogramma's wordt woningbouw vaak nog als een middel gezien om de leefbaarheid en het voorzieningenniveau in de kleine kernen te garanderen. Politici en bestuurders leggen veel nadruk op koppelingen tussen nieuwbouw en andere beleidsterreinen (Raad voor het Landelijk Gebied, 2009: 13). Politici versterken hiermee het beeld van de coördinatie-effecten. Een voorbeeld van het leggen van een koppeling tussen beleidsterreinen is de burgemeester van Terneuzen die 'het niet zo somber inzag voor Zeeuws-Vlaanderen, omdat de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone met Vlissingen tot de tien economische kerngebieden van Nederland behoort' (PZC, 11 maart 2010). Krimp wordt hierdoor direct gekoppeld aan het terrein van economie.

Een ander voorbeeld is het terrein van financiën. Wethouders verwachten juist vaak opbrengsten uit grondexploitatie, hogere WOZ-waarden en een hogere uitkering uit het gemeentefonds bij het plannen van woningbouw:

'De wethouder gaat er vooralsnog vanuit dat wat in het grondbedrijf zit op termijn opbrengsten oplevert. Hij houdt er zeker geen rekening mee dat hij alleen maar kosten krijgt.'

Adaptieve verwachtingen

Scoren doe je niet door het benoemen en uitdragen van een fenomeen dat een negatief imago heeft. Zeker niet als dit negatieve imago weer allerlei negatieve effecten met zich mee kan brengen. Vooral bestuurders zijn bevreesd dat dit

negatieve imago één op één verbonden wordt met hun functioneren. Een respondent verwoordt de motieven van bestuurders als volgt:

"We hebben allemaal besluiten genomen en het is nog niet goed gekomen", denken ze dan. Die mensen voelen zich een beetje schuldig en gaan het dan ook ontkennen.'

De respondent maakte deze opmerking naar aanleiding van het handelen van de burgemeester van Terneuzen. Deze burgemeester kreeg het NVM rapport 'Krimpgebied = kansgebied' aangeboden. Zijn reactie daarop was kort samengevat dat er 'niet gepraat moest worden over krimpgebieden, maar over gebieden met demografische veranderingen' om het imago te verbeteren (PZC, 11 maart 2010).

Aan de andere kant wordt scoren vaak in verband gebracht met het realiseren van nieuwbouwprojecten. Bestuurders in de drie gemeenten willen hun naam verbinden aan het realiseren van een 'mooi' project, zo wordt in diverse interviews aangegeven:

'Bestuurders hebben te maken met een collegeprogramma dat niet verder reikt dat vier jaar waarbinnen zij zoveel mogelijk proberen te realiseren. Dit kan wel eens vechten met een lange termijnvisie.'

Contracten

Ook het beëindigen van contracten is niet aantrekkelijk voor politici en bestuurders. Ten eerste betekent dit de startkosten voor niets zijn gemaakt. Verder kan er een forse schadeclaim wachten. Beide slechte tijdingen moeten dan verkocht worden aan de burgers:

'Als je opeens aankomt met het doorstrepen van nieuwbouwproject dat al heel lang in de kast ligt, kun je negatieve signalen krijgen. 'Wil een projectontwikkelaar wat en gaat de gemeente er opeens een dikke streep door zetten.'

Bovendien is het planningsoverschot aan woningbouw vooral een probleem voor de toekomst. Dit betekent dat het beëindigen van contracten vooral kosten op korte termijn oplevert, terwijl de 'baten' wellicht voor de opvolgende wethouder zijn. Pas op langere termijn, na het wegwerken van allerlei projecten, zal er immers ruimte ontstaan voor nieuwbouwprojecten die wel aansluiten bij de toekomstige woonbehoefte.

Effect van beleid op belangengroepen en grote groepen kiezers

Uit het vorige citaat blijkt al dat het schrappen van nieuwbouwprojecten wellicht niet goed valt bij grote groepen burgers. Ook een boodschap van sloop is vaak lastig te brengen aan de betreffende bewoners. Scoren doe je in zijn algemeenheid niet door een woonbeleid gericht op groei in te wisselen voor een ander woonbeleid waarvan de noodzaak en effecten voor grote groepen kiezers niet duidelijk zijn. Zeker voor wethouders in verkiezingstijd is het erkennen van krimp een gevoelige zaak. Een voorbeeld is een verkiezingsdebat in de gemeente Hulst, waar politici terughoudend waren in het benoemen van problemen en oplossingen rond krimp. Een wethouder benadrukte daarbij dat 'we ons niet al te snel gek moeten laten maken door krimp' (PZC, 25 februari 2010). Een respondent interpreteert deze terughoudende opstelling van bestuurders als volgt:

'Prognoses wijzen nog op groei voor Hulst. Waarom zouden ze zich daar druk over maken? Een bestuurder wil natuurlijk niet met goede prognoses aan bewoners vertellen dat het allemaal kommer en kwel wordt. Dat wil zo'n bestuurder ook niet voor zijn rekening nemen.'

Een ander voorbeeld is een burgerinitiatiefgroep in de gemeente Sluis die zijn verontwaardiging uit over het feit dat de gemeente terughoudend is in het faciliteren van een multifunctioneel dorpscentrum. Een lid van de dorpsraad beroept zich hierbij op toezeggingen die een wethouder in het verleden heeft gedaan (de Ridder, 2010). Voor een bestuurder is het dan des te lastiger om met een impopulair thema als krimp in de hand te motiveren dat men terughoudend is met allerlei nieuwbouwontwikkelingen in bepaalde dorpen.

8.4 *Padafhankelijkheid als belemmering voor de overgang van bewustwording naar samenwerking*

Padafhankelijkheid en stabiliteit liggen in elkaars verlengde. De hiervoor besproken mechanismen werken belemmerend voor beleidsverandering op het terrein van wonen. Daarbij is specifiek gelet op verandering van het beleid rond nieuwbouw en de aandacht voor de bestaande voorraad. Deze twee elementen zijn bepalend voor processen van bewustwording en samenwerking op het terrein van wonen, zoals uit de vorige hoofdstukken bleek. Uit deze hoofdstukken bleek dat ondanks veranderingen die gemeenten doormaken in het kader van bewustwordingsprocessen, dit nog niet geleid heeft tot regionale samenwerking op het terrein van wonen. In deze paragraaf zullen de inzichten uit de vorige hoofdstukken gecombineerd worden met de inzichten uit dit hoofdstuk.

8.4.1 Belemmering voor beleidsverandering

In de vorige paragrafen werd al uiteengezet dat de mechanismen van padafhankelijkheid beleidsverandering in het algemeen belemmeren. Bewustwording en vooral samenwerking zijn in feite de neerslag van deze beleidsverandering (zie hoofdstuk 1). De analyse van beide processen laat zien dat percepties, ambities, doelstellingen en strategieën omtrent nieuwbouw en de bestaande voorraad aan het veranderen zijn. Tegelijkertijd hebben de individuele processen van bewustwording en de veranderende strategieën nog niet geleid tot een regionale samenwerking in de vorm van een samenkost van de drie sporen. In dit hoofdstuk werd juist geanalyseerd dat beleidsverandering met betrekking tot nieuwbouw en bestaande voorraad belemmerd worden door de mechanismen van padafhankelijkheid.

Eenzijds is er dus sprake van beleidsverandering doordat er veranderingen hebben plaatsgevonden in processen van bewustwording en samenwerking. Anderzijds is er ook sprake van mechanismen die beleidsverandering belemmeren. Processen als bewustwording en samenwerking zijn exponenten van deze beleidsverandering. In zijn algemeenheid geldt dus dat ook de overgang van bewustwording naar regionale samenwerking belemmerd wordt door de mechanismen van padafhankelijkheid.

Toch is het goed om wat verder in te zoomen op deze processen. Uit hoofdstuk 6 bleek immers dat gemeenten wel degelijk allerlei veranderingen doormaken in het proces van bewustwording. In hoofdstuk 7 werd echter uiteengezet dat dit niet geleid heeft tot regionale samenwerking op het terrein van wonen. Daarom zal specifiek ingezoomd worden op deze overgang en zal daarbij vooral gekeken worden hoe de mechanismen van padafhankelijkheid de totstandkoming van regionale samenwerking belemmeren.

8.4.2 Belemmering voor de overgang naar regionale samenwerking

Zoals aangegeven hebben de individuele processen van bewustwording en de veranderende strategieën nog niet geleid tot convergentie van de sporen in de vorm

van regionale samenwerking. De hiervoor besproken mechanismen van padafhankelijkheid spelen hier een rol in. Niet bij ieder mechanisme is even duidelijk hoe het specifiek belemmerend werkt voor de overgang naar regionale samenwerking. Toch zal getracht worden ieder mechanisme te koppelen aan de totstandkoming van regionale samenwerking.

Hoge startkosten

Door *hoge startkosten* worden lopende projecten door de individuele gemeenten moeilijk geschrapt. Daardoor blijven er op de planningslijsten van de drie gemeenten een groot aantal projecten staan, zo bleek uit de vorige hoofdstukken. Respondenten geven aan dat dit de totstandkoming van samenwerking belemmerd. Gemeenten bezien elkaars woningbouwambities namelijk met argwaan. Het gevaar is immers dat de ene gemeente lucht creëert door woningbouwprojecten te schrappen, die weer opgevuld wordt door de andere gemeente. Met andere woorden, gemeenten zijn bevreesd voor 'freeridgedrag' van de buurgemeenten. In een dergelijke situatie is het moeilijk om op collectief niveau afspraken te maken over nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad.

Daarnaast zijn ook de hoge overstapkosten (nieuwe startkosten) voor een ander woonbeleid hoog. De aanpak van de bestaande voorraad vereist immers nieuwe hoge startkosten, zoals hiervoor werd opgemerkt. Samenwerking zou waarschijnlijk betekenen dat de kosten daarvoor gedeeld worden tussen de drie gemeenten. De opgave in de bestaande voorraad is echter in Terneuzen en vooral Sluis veel groter dan in Hulst. Een financieel zwakke gemeente als Sluis kan onmogelijk deze hoge startkosten financieren en ook nog eens investeren in andere gemeenten. Andersom is dat voor een 'rijkere' gemeente als Hulst geen prikkel om samen te werken. De urgentie en het nut om samen te werken is dan lager, omdat de hoge startkosten niet evenredig verdeeld zijn. Ook hiervoor geldt weer dat de ene gemeente kan profiteren van de andere gemeente. Als een gemeente immers zich concentreert op de bestaande voorraad en daarmee lucht creëert, kan de andere gemeente dit gat opvullen met nieuwbouw. Een respondent vat samen hoe het maken van hoge startkosten in de ene gemeente kan leiden tot freeridgedrag van de andere gemeente:

'...daarbij speelt dat je te maken hebt met meerdere gemeenten. De burens kunnen door blijven bouwen. Mensen kunnen uit jouw gemeente naar andere gemeente verhuizen. Een gemeente die minder bouwt, wordt niet beloond voor het goede gedrag.'

Met name het gebrek aan intentie tot samenwerking in de gemeente Hulst wordt daarbij als een spanningsveld gezien, volgens respondenten. Deze overwegingen die samenhangen met hoge startkosten bevorderen niet de convergentie tussen de sporen en verklaren ook waarom er geen afspraken gemaakt worden omtrent nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad.

Leereffecten

Bij de analyse van dit mechanisme in 8.2 werd geconcludeerd dat er bij gemeenten sprake is van bepaalde expertise en routines die belemmerend werken voor verandering van het woonbeleid. Hierbij is niet specifiek geanalyseerd of deze routines en kennis ook belemmerend werkt voor de totstandkoming van samenwerking.

Het is echter wel goed voor te stellen dat men binnen de gemeenten niet gewend is om samen te werken. In veel interviews wordt namelijk aangegeven dat gemeenten in

Zeeuws-Vlaanderen altijd al kleine eilandjes of koninkrijkjes geweest zijn. Daardoor was iedere vorm van samenwerking lastig:

'Nu houdt iedere gemeente het beeld van een goed woon-, werk- en leefklimaat overeind. Het zijn nog wel drie koninkrijkjes. Iedere gemeente benadrukt zijn sterke kanten om mensen aan zich te binden.'

Er lijkt hier overigens niet alleen sprake te zijn van padafhankelijkheid in het beleid, door de besproken mechanismen van toenemende meeropbrengsten. Ook institutionele arrangementen, zoals bestuurlijke grenzen en de drie gemeentelijke organisaties kunnen padafhankelijkheid veroorzaken en daarmee een proces van samenwerking belemmeren. Doordat gemeenten gewend zijn hun eigen boontjes te doppen, ligt het pad van samenwerking niet voor de hand. Deze vorm van padafhankelijkheid is overigens niet geanalyseerd, dus daar zal verder ook niet op in worden gegaan.

Coördinatie-effecten

Kenmerkend voor dit mechanisme is dat woningbouw in verbinding staat met allerlei andere beleidsterreinen, doordat het als kostendrager fungeert. Beleidsverandering op een enkel terrein (het terrein van wonen) komt daardoor moeilijk tot stand (8.2). De totstandkoming van regionale samenwerking geeft hier een extra dimensie aan. Als bijvoorbeeld samengewerkt zou worden op het terrein van wonen hoeft dit nog niet te betekenen dat er ook over het voorzieningenniveau collectieve afspraken worden gemaakt. Een reële mogelijkheid is dan dat één of meerdere gemeenten allerlei voorzieningen realiseert met behulp van extra woningbouw (als kostendrager). Deze extra toevoeging op zichzelf kan eventuele gezamenlijke afspraken al in gevaar brengen. Als deze voorzieningen dan ook nog extra mensen trekken uit andere gemeenten ontstaat in de betreffende gemeente weer een extra behoefte aan nieuwbouwwoningen die ten koste gaat van de andere gemeente(n). Als wordt doorgedaan op de bestaande weg, impliceert dit dat de eventuele afspraken rond woningbouw in gevaar komen:

Ik heb het idee dat (buurgemeente X) alles wil, namelijk zowel werk- en woongemeente zijn. Dan is de vraag welke keuze wij moeten maken. Moeten we dat van (buurgemeente X) laten afhangen? We hebben ook eigen verantwoordelijkheid naar onze inwoners.'

Kortom, doordat verandering van het woonbeleid niet geïsoleerd kan worden van andere beleidsterreinen, geldt dit ook voor de samenwerking. De totstandkoming van samenwerking wordt hierdoor des te lastiger.

Adaptieve verwachtingen

Adaptieve verwachtingen betekenen dat gemeentelijke beleidsmakers bevreesd zijn voor het 'stickertje krimp' (zie 8.2). Samenwerking met een krimpgemeente kan die negatieve associaties met zich meebrengen voor de eigen gemeente.

Samenwerking als krimpregio kan zelfs zorgen dat de regio als geheel daar onder lijdt, omdat het dan in 'hetzelfde rijtje staat als Parkstad en Noordoost-Groningen' (zie 8.2.4). Vanuit dit oogpunt is het te begrijpen dat een gemeente als Hulst zich liever profileert als een groeigemeente in een krimpende regio. Hier is echter de samenwerking zeker niet mee gebaat. Een duidelijk voorbeeld is het volgende citaat:

'In Zeeuws-Vlaanderen hoor ik vaak: laten we het (krimp) maar niet noemen, want het jaagt mensen weg'. Gedeputeerde van Waveren wil het woord krimp niet gebruiken, omdat we anders mensen niet meekrijgen om te hervormen. Dat is een andere gedachte. Het doel heiligt de middelen.'

De consequentie van deze vrees voor het stickertje krimp is de mogelijkheid van freeridgedrag, dat hiervoor al is besproken. Als één gemeente zich profileert als groeigemeente, kan dit ten koste gaan van de samenwerking tussen de twee andere gemeenten. Zeker in een regio als Zeeuws-Vlaanderen, waar gemeenten erg hechten aan hun autonomie, eigen identiteit en eigen woningmarkt spelen dit soort strategische overwegingen bij gemeenten, zo blijkt uit interviews. ‘Voor individuele gemeenten⁴ is het makkelijker een woningbouwprogramma te maken, dan voor een hele regio, zoals Zeeuws-Vlaanderen. Individuele gemeenten hoeven immers niet na te denken over ‘het inpikken van ruimte door anderen’, aldus een respondent.

Contracten

Contracten en afspraken met projectontwikkelaars houden de nieuwbouwambities, en daarmee ook de startkosten, hoog. Doordat iedere gemeente hoge nieuwbouwambities heeft, zal een individuele gemeente niet snel geneigd zijn het voortouw te nemen in een beleidsverandering ten aanzien van nieuwbouw, zoals hiervoor uiteengezet is (zie 8.2).

Als een gemeente een contract beëindigd kan dit betekenen dat de ontwikkelaar niet alleen wegloopt met een schadeclaim, maar ook nog eens binnengelaten wordt bij de buurgemeente, waar hij hetzelfde project wel mag realiseren:

‘Als ontwikkelaar A bijvoorbeeld bij Hulst de deur wordt gewezen, moet ditzelfde ook gelden voor Sluis en Terneuzen.’

Een en ander leidt ertoe dat gemeenten in zichzelf gekeerd blijven en een afwachtende houding aannemen als het gaat om de afstemming van hun beleid rond nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad met het beleid van andere gemeenten.

Per saldo gebeurt er dan qua samenwerking rondom nieuwbouw weinig, omdat gemeenten elkaar in feite in een ijzeren greep vasthouden.

Effect van beleid op belangengroepen en/of grote groepen kiezers

Verandering in het woonbeleid op zichzelf valt bij grote groepen burgers al niet goed (zie 8.2). Dit geldt zeker als samenwerking betekent dat in een bepaalde gemeente bijvoorbeeld relatief veel gesloopt gaat worden vergeleken met de buurgemeente. In de ene gemeente is de opgave namelijk groter dan in een andere gemeente. Voor bestuurders is de lastige boodschap van sloop dan des te moeilijker uit te leggen, omdat bewoners zich daarmee benadeeld kunnen voelen ten opzichte van de buurgemeente. Dit mechanisme kan echter ook andersom werken, zo laat het volgende citaat zien. Inwoners van een gemeente als Hulst, waar krimp naar verwachting minder gevolgen zal hebben voor de bestaande woningvoorraad, kunnen op een andere manier benadeeld worden:

‘Hulst geeft wel signaal dat het geen sta in de weg wil zijn (voor samenwerking), maar heeft ook richting de achterban wat uit te leggen, omdat daar dat soort problemen nog niet spelen. Dan heb je liever geen samenwerkingsverband dat zich gaat buigen over problemen van overmorgen. ‘We hebben wel wat beters te doen’ denken ze dan.’

Daarnaast bestaat in het algemeen een aversie tegen vergaande samenwerking in de regio. De laatste herindeling dateert nog maar uit 2003. Politieke partijen in Zeeuws-Vlaanderen zijn eensgezind in hun eis dat eventuele samenwerking niet ten koste mag gaan van de autonomie van de gemeenten.

⁴ Met ‘individuele gemeente’ wordt in dit verband een gemeente bedoeld die een hele regio bestrijkt. Dit is in de regio Zeeuws-Vlaanderen niet het geval.

8.5 *Bevindingen padafhankelijkheid*

Figuur 19: bevindingen padafhankelijkheid

De mix aan mechanismen van padafhankelijkheid zorgt voor een hardnekkige vorm van stabiliteit.
<ul style="list-style-type: none">• Afwijken van het huidige beleid is op korte termijn minder aantrekkelijk dan doorgaan op de bestaande weg.• Als dit ingeruild zou worden voor een woonbeleid dat inspeelt op krimp, brengt dit weer andere politieke en financiële kosten met zich mee.
Met name politici en bestuurders zijn gevoelig voor de mechanismen van padafhankelijkheid, vanwege hun korte tijdshorizon.
De totstandkoming van samenwerking is een exponent van beleidsverandering, die belemmerd wordt door de mechanismen van padafhankelijkheid.
<ul style="list-style-type: none">• Met de analyse van de mechanismen en hun werking kan geen uitspraak gedaan worden over de mate van padafhankelijkheid, stabiliteit, onomkeerbaarheid of effectiviteit van het woonbeleid.• Het gevaar is echter dat er vroeg of laat sprake is van padinefficiëntie als doorgedaan wordt op de bestaande weg. Het huidige beleid is dan inferieur ten opzichte van een mogelijk alternatief beleid. Er kan dan echter alleen nog tegen hoge kosten geswitcht worden.
Padafhankelijkheid is niet een kwestie die veroorzaakt wordt door gemeenten of gemeentelijke beleidsmakers Padafhankelijkheid komt voort uit stappen uit het verleden die niet alleen gemeenten hebben gemaakt. Heel het systeem was geënt op groei van het aantal inwoners en het aantal woningen.
De urgentie van een overstap is dringender voor de ene gemeente dan voor de andere. Voor Hulst is de overstap op korte termijn veel minder dringend dan voor Sluis.
Als de padafhankelijkheid bij een gemeente te groot is om te doorbreken, dan is het gevaar dat andere gemeenten ook niet meegaan.
Hoe kan beleidsverandering dan toch mogelijk worden, daarbij rekening houdend met padafhankelijkheid? Zie daarvoor de aanbevelingen in hoofdstuk 10.

9 Conclusies

9.1 Inleiding

De hoofdvraag die in hoofdstuk 1 werd geformuleerd luidt als volgt:

Hoe belemmeren mechanismen van padafhankelijkheid de overgang van het proces van bewustwording van de gevolgen van bevolkingskrimp naar regionale samenwerking tussen Zeeuws-Vlaamse gemeenten op het beleidsterrein van wonen?

In dit hoofdstuk zullen de inzichten uit de verschillende deelvragen gecombineerd worden ter beantwoording van deze hoofdvraag. De conclusies worden in dezelfde volgorde gepresenteerd als de verschillende deelvragen. Eerst zal het proces van bewustwording besproken worden. Vervolgens zal ingegaan worden op de regionale samenwerking. Ten slotte zal de rol van de mechanismen van padafhankelijkheid daarin toegelicht worden. Hoe de totstandkoming van regionale samenwerking gestimuleerd kan worden, zal in het volgende hoofdstuk behandeld worden.

9.2 Conclusies

Bewustwording is een doorlopend proces, dat in iedere gemeente verschillend is verlopen

Uit hoofdstuk 6 bleek dat bewustwordingsprocessen in de drie gemeenten relatief gescheiden van elkaar verlopen. Hoewel de drie gemeenten een vergelijkbaar bewustwordingsproces doorlopen, zijn er aanzienlijke verschillen tussen de drie gemeenten. In Sluis is sprake van een radicale verandering van percepties, ambities en doelstellingen. In Terneuzen is dit proces relatief vroeg op gang gekomen, maar verloopt het meer geleidelijk en in de luwte. In Hulst is het bewustwordingsproces relatief laat op gang gekomen en zijn drastische veranderingen in percepties, ambities en doelstellingen tot op heden uitgebleven, al zijn ook zeker hier bepaalde veranderingen te bespeuren.

Deze verschillen lijken deels overeen te stemmen met de ontwikkelingen in het spoor van feitenvorming. Feitelijke gegevens wijzen allereerst op bevolkingskrimp en huishoudensdaling voor de gemeente Sluis. Terneuzen zal op korte termijn volgen en in Hulst blijft de huishoudensdaling voorlopig nog uit. Bovendien zijn de gevolgen van bevolkingskrimp in de ene gemeente al veel duidelijker zichtbaar (bijvoorbeeld Sluis) dan in de andere gemeente. In een gemeente als Sluis manifesteren de gevolgen van bevolkingskrimp zich al, terwijl in Hulst dit in de nabije toekomst nog zal uitblijven. Kortom in de ene gemeente is de urgentie van bepaalde feitelijke gegevens groter dan in de andere gemeente.

Een causale relatie tussen 'kale' feitelijke gegevens en veranderingen in beeldvorming en wilsvorming is hiermee echter zeker niet aangetoond. In veel onderzoeksrapporten wordt dit wel gesuggereerd. Feitelijke gegevens zouden bijna automatisch doorvertaald worden in de verandering van percepties en ambities (zie hoofdstuk 1). Verandering in de sporen van beeldvorming en wilsvorming is echter niet zozeer afhankelijk van het *bestaan* van feitelijke gegevens, maar veel meer van de *interpretatie* van die feiten (zie hoofdstuk 3). Hoewel de feitelijke gegevens (de prognoses en onderzoeksrapporten) behoorlijk uiteen kunnen lopen, wordt sinds jaar en dag al een trend van bevolkingsdaling en huishoudensdaling voorspeld. Jarenlang heeft dit niet geresulteerd in veranderingen in de sporen van beeldvorming en wilsvorming. Ook al was de trend uit de prognoses niet nieuw en was ambtelijk het besef al wel langer aanwezig dat de knop om moest. Sterker nog, in de gemeenten

Sluis en Terneuzen was bevolkingsdaling al jaren aan de gang, voordat er ook maar sprake was van een bewustwordingsproces. Lang zijn de kale feiten uit het spoor van feitenvorming niet voldoende geweest voor het in gang zetten van een bewustwordingsproces. Pas toen deze feiten door verschillende onderzoeksrapportages geïnterpreteerd werden, begon het bewustwordingsproces op gang te komen. Ook andere factoren, zoals de economische crisis uit 2008 en de provinciale bewustwordingscampagne stimuleerden veranderingen in de sporen van beeldvorming en wilsvorming. Deze gebeurtenissen gaven betekenis aan de feitelijke gegevens en maakten ze zichtbaar.

Bewustwording is dus geen autonoom proces dat gemeenten vanzelf 'moeten' doorlopen. De causale relatie tussen feiten en doorvertaling van feiten in beelden en ambities, zoals dat vaak verondersteld wordt, is uit dit onderzoek niet duidelijk gebleken. Kortom, feitelijke gegevens zoals prognosecijfers hebben op zichzelf niet geleid tot een bewustwordingsproces. Feiten moesten tot leven gebracht worden door bijvoorbeeld interpretatie en gebeurtenissen als een economische crisis of een invloedrijk onderzoeksrapport.⁵ Hiermee wordt onderstreept dat meervoudige kennis een belangrijke rol speelt in besluitvorming (zie hoofdstuk 2). Een proces van beleidsverandering, zoals bewustwording, is niet zozeer een kwestie van rationeel handelen door de erkenning van bepaalde feiten, maar vooral ook van betekenisverlening. De hamvraag bij dergelijke processen is of en hoe feiten geïnterpreteerd zijn in percepties, doelstellingen en ambities van gemeenten.

Bewustwording vloeit niet automatisch over in regionale samenwerking

In de voorgaande conclusie werd al uiteengezet dat feiten niet automatisch of per definitie vertaald worden in beelden en ambities, zoals vaak wel wordt verondersteld. Een andere veronderstelling die vaak doorklinkt in onderzoeksrapporten is dat het bewustwordingsproces automatisch tot regionale samenwerking leidt of zou moeten leiden. In het conceptueel model (zie hoofdstuk 3) is deze relatie weergegeven via de pijl van bewustwording die uitmondt in regionale samenwerking. In termen van het sporenmodel zouden de drie sporen dan convergeren in een collectieve wilsovereenkomst, die de samenwerking bekrachtigt. Ook deze relatie is niet zo eenduidig als verwacht zou worden, althans in deze casus. Bewustwording vloeit niet volgordekelijk over in regionale samenwerking.

Individueel is er binnen de gemeenten sprake van een intentie tot samenwerking, al is die in de ene gemeente duidelijker aanwezig dan in de andere. De gemeenten Sluis en Terneuzen spreken deze intentie het meest duidelijk uit. Bij de gemeente Hulst is het maar de vraag of alle lagen in de gemeente daadwerkelijk overtuigd zijn van het nut van samenwerking. Deze veranderende intenties zijn een indicator van strategieën die veranderen. De concurrerende go-alone strategieën die gemeenten enkele jaren terug nog ontplooiden, zijn wel degelijk aan het veranderen.

Een ander teken dat gemeenten nu meer opteren voor samenwerking zijn de diverse losse samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan. Voorbeelden daarvan zijn de gezamenlijke promotie, het opstellen van een toekomstvisie, het instellen van een bestuurlijke stuurgroep en het instemmen met experimenten.

⁵ Het rapport van Derks et al. (2006) wordt algemeen beschouwd als de knuppel in het hoenderhok en het vliegwiel voor de bewustwording van krimp onder overheden. Juist dit rapport gaf betekenis aan krimp en andere demografische veranderingen, door deze feitelijke gegevens te interpreteren. Ook dit illustreert dus hoe belangrijk meervoudige kennis is.

Hiermee is echter nog niet aangetoond dat dit daadwerkelijk te maken heeft met het doorlopen van de bewustwordingsprocessen. Het proces van samenwerking is juist voor een deel parallel verlopen aan de bewustwordingsprocessen in de drie gemeenten. Enkele van de bovengenoemde initiatieven waren er al voordat er überhaupt sprake was van een bewustwordingsproces. In alle drie de gemeenten verloopt het bewustwordingsproces op geheel eigen wijze. Het is nadrukkelijk niet zo dat deze processen eerst doorlopen zijn en dat daarna de regionale samenwerking volgde.

Verder is er ook geen sprake van een samenkomst van de drie sporen. De samenwerkingsverbanden die er zijn, blijven op zichzelf staande en relatief vrijblijvende initiatieven die soms niet eens direct gekoppeld zijn aan krimp. Van een structureel samenwerkingsverband waarin op regionaal niveau afspraken zijn gemaakt over nieuwbouw en aanpak van de bestaande voorraad is (nog) geen sprake. De individuele intenties tot samenwerking zijn niet collectief bekrachtigd in gezamenlijke doelstellingen voor nieuwbouw en bestaande woningvoorraad. Een en ander betekent ook dat gemeenten ieder afzonderlijk nog steeds veel nieuwbouwplannen hebben. Over die nieuwbouwplannen, en de omgang met de bestaande woningvoorraad, hebben ze geen afspraken met elkaar gemaakt. In het verleden waren ambities gericht op groei en nieuwbouw en de daaruit voortvloeiende go-alone strategieën min of meer vanzelfsprekend. De hele regio en iedere gemeente afzonderlijk had immers nog potentie om te groeien. Onder invloed van krimp wordt de spoeling nu echter dun en ontstaat het risico op concurrentie om de schaarse inwoners. Van buiten de gemeenten wordt nu druk uitgeoefend om deze groeistrategieën te veranderen als gevolg van krimp. Strategieën veranderen echter niet spoorlags mee met deze veranderende context. Hoewel de intenties wel een teken zijn van veranderende strategieën, zijn deze veranderingen niet dusdanig dat ze hebben geleid tot een collectieve verandering van strategie.

Kennelijk hebben processen van bewustwording en samenwerking een geheel eigen dynamiek in plaats van dat ze een logische volgorde vormen. In Zeeuws-Vlaanderen verloopt is overgang van bewustwording naar samenwerking in de praktijk weerbarstiger, dan vaak verondersteld wordt in rapporten. De kernvraag is dan ook waarom beleidsverandering en de totstandkoming van regionale samenwerking in Zeeuws-Vlaanderen zo moeizaam verlopen.

Padafhankelijkheid belemmert verandering van het woonbeleid en de totstandkoming van regionale samenwerking

De vorige conclusies gaven aan dat feiten niet vanzelfsprekend doorvertaald worden in percepties, doelstellingen en ambities en dat samenwerking niet logischerwijs volgt uit bewustwording. Binnen de drie sporen is er weliswaar sprake van allerlei veranderingen. Ook binnen de sporen van beeldvorming en wilsvorming. Tot op heden blijkt dit echter nog niet geleid te hebben tot convergentie van de sporen, die een regionale samenwerking op het terrein van wonen bekrachtigd. Uit de analyses blijkt dat padafhankelijkheid een grote rol speelt in de weerbarstigheid van deze processen van beleidsverandering.

Padafhankelijkheid werd gedefinieerd als het verschijnsel dat door woonbeleid uit het verleden de totstandkoming van een ander woonbeleid belemmerd wordt. Het wordt steeds moeilijker om over te gaan tot beleidsverandering (zie hoofdstuk 3). Als mechanismen van padafhankelijkheid aanwezig zijn in het woonbeleid betekent dit dat er een hardnekkige vorm van stabiliteit ontstaat. Uit de analyse blijkt dat er inderdaad diverse mechanismen werkzaam zijn in het woonbeleid die beleidsverandering in de

weg staan. Door deze mechanismen wordt de continuering van het huidige beleid gestimuleerd.

Verandering van het huidige beleid wordt bovendien ook steeds moeilijker. Met andere woorden, de inflexibiliteit wordt steeds groter. Door bepaalde keuzes uit het verleden die vaak geënt waren op nieuwbouw, werd geen geld gereserveerd voor toekomstige investeringen.

Hoge overstapkosten die gepaard gaan met herstructurering en het terugschroeven van de nieuwbouwambities impliceren forse investeringen. Hoge onrendabele investeringen worden niet snel genomen in een regio waar de financiële spoeling al dun is. Zeker niet in een politieke omgeving, waar korte termijneffecten van het woonbeleid vaak doorslaggevend zijn. Doordat zo lang doorgedaan is op het pad van nieuwbouw zijn deze kosten extra hoog.

Daarbij komt dat er een heel netwerk of infrastructuur is ontstaan rond het huidige woonbeleid. Nieuwbouw was decennialang zowel een doel op zich als een middel om allerlei andere zaken zoals voorzieningen te bekostigen. Een systeem dat gegrond is op groei via allerlei subsidies en regels is alleen tegen hoge kosten te veranderen.

Het veranderen van dit beleidssysteem brengt verder met zich mee dat er op diverse beleidsterreinen afscheid genomen zou moeten worden van allerlei routines en nieuwe kennis en routines gegenereerd zouden moeten worden.

Wat daarnaast belangrijk is, is dat er geen sprake is van een neutrale keuze tussen een 'groeigeoriënteerd woonbeleid' of een 'krimpgeoriënteerd woonbeleid'. Krimp wordt immers ervaren als een negatief verschijnsel. Het erkennen en anticiperen op krimp zou allerlei negatieve processen in werking kunnen zetten, waardoor de krimp versterkt wordt, althans zo wordt verwacht. Veel kiezers en dorpsraden koesteren nog groeiverwachtingen en negatieve verwachtingen rondom krimp. In deze context is het voor politici en bestuurders met een korte tijdshorizon des te moeilijker om een omslag te maken.

Deze mix aan factoren zorgen voor een hardnekkige cocktail van stabiliteit. Beleidsverandering in het algemeen en de totstandkoming van regionale samenwerking in het bijzonder daardoor wordt belemmerd. Deze mechanismen stimuleren immers voor iedere individuele gemeente het doorgaan op de bestaande route. Deze bestaande route bestaat in het bijzonder uit de go-alone strategieën die gemeenten in het verleden ontplooiden toen groei van het aantal inwoners nog reëel was. De strategieën veranderen echter niet zomaar mee, met de veranderende context zoals in de vorige conclusie al werd aangegeven. Het huidige woonbeleid is er juist op gegrond dat iedere gemeente zich individueel profileert door groei van het aantal inwoners en nieuwbouwontwikkelingen. Doordat deze individuele strategieën moeilijk te veranderen zijn als gevolg van de mechanismen van padafhankelijkheid, verloopt een omslag naar strategieën die gericht zijn op samenwerking zeer moeizaam. Met andere woorden, de mechanismen van padafhankelijkheid werken stabiliteit in de hand. Die stabiliteit is gebaseerd op een situatie, waarin iedere gemeente haar woonbeleid inzette om zich op allerlei vlakken individueel te profileren. De mechanismen van padafhankelijkheid spelen immers binnen alle drie de gemeenten. Als één van de drie gemeenten een begin zou maken met de afstemming wil dat nog niet zeggen dat andere gemeenten daarin volgen. Het risico op 'freeridergedrag' is juist zeer groot. Als een gemeente blijft hangen in het oude stramien van groei, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de andere twee gemeenten die wel de keuze maken om samen te werken, waardoor er alsnog concurrentie kan ontstaan. De moeizame totstandkoming van samenwerking is dus ingebakken in het huidige beleid, met go-alone strategieën die sterk individueel georiënteerd zijn.

Overigens betekent dit zeker niet dat verandering van het woonbeleid onmogelijk is. De aanwezigheid van de mechanismen van padafhankelijkheid zegt niets over de mate van padafhankelijkheid en stabiliteit. 'Hoe padafhankelijk' een woonbeleid is kan pas in een later stadium geanalyseerd worden. De aanwezigheid van de mechanismen van padafhankelijkheid kan echter wel als 'eyeopener' fungeren voor de moeizame processen van beleidsverandering. Meerdere malen is aan bod gekomen dat het fenomeen krimp onder andere zo gevreesd wordt, omdat het zichzelf kan versterken. Die spiraalwerking gaat echter niet alleen op voor krimpenden, maar ook voor het huidige woonbeleid. Zelfversterkende mechanismen van padafhankelijkheid, die zorgen voor die spiraalwerking, zijn ingebakken in het woonbeleid, waardoor de verandering en samenwerking in het bijzonder steeds moeilijker wordt.

10 Padafhankelijkheid en sturingsmogelijkheden

10.1 Inleiding

De laatste conclusie zoomde in op de mechanismen van padafhankelijkheid en de belemmeringen die dit meebrengt voor beleidsverandering en samenwerking. De cruciale vraag is wat dit precies betekent voor de toekomstige sturing van processen van beleidsverandering.

In dit hoofdstuk zal dan ook de laatste deelvraag beantwoord worden: *Hoe kan de totstandkoming van regionale samenwerking gestimuleerd worden, daarbij rekening houdend met de belemmerende mechanismen van padafhankelijkheid?*

De inzichten uit de voorgaande hoofdstukken zullen daartoe gecombineerd worden. De conclusies over padafhankelijkheid zullen als uitgangspunt genomen worden, voor de te formuleren aanbevelingen.

Overigens pretendeert dit hoofdstuk niet een overzicht te geven van ideale inhoudelijke oplossingen of de meest effectieve invulling van beleidsprocessen. Het is vooral beschouwend van aard. Daarom worden ook termen gebruikt als 'richting' en 'principes', die ruimte laten aan de inhoudelijke en procesmatige invulling van toekomstige beleidsprocessen. Er is anno 2010 nog geen duidelijk sturende partij en een uitgekristalliseerd proces van regionale samenwerking. Het is dan ook niet mogelijk om aanbevelingen te presenteren die specifiek toegesneden zijn op bepaalde partijen of de vormgeving van het proces van samenwerking.

In het theoretisch kader werden twee richtingen onderscheiden, die beleidsverandering kunnen bewerkstelligen. De ene richting is gebaseerd op de theorieën over padafhankelijkheid. De tweede richting is gebaseerd op de toepassing van trajectmanagement. De bruikbaarheid van deze twee richtingen zal hieronder besproken worden.

10.2 Richting 1: 'onder druk wordt alles vloeibaar'

Deze richting is een afgeleide van de theorieën over padafhankelijkheid en instituties. Als de inzichten uit die theorieën consequent worden doorgetrokken, zou dit betekenen dat padafhankelijkheid alleen doorbroken kan worden als er voldoende druk is (zie hoofdstuk 2). De druk wordt in principe langzaam opgebouwd en kan exploderen bij een plotselinge crisissituatie. Kenmerkend voor een crisissituatie is echter dat deze vaak lastig te voorzien en daarom ook lastig te sturen is.

Concreet toegepast op de casus zou dit betekenen dat de enige optie afwachten is. Pas als de gevolgen van krimp voor het terrein van wonen dusdanig urgent worden dat er een crisissituatie ontstaat, zal de druk groot genoeg zijn. Dan kan een systeemwijziging plaatsvinden, waardoor de totstandkoming van regionale samenwerking mogelijk wordt gemaakt.

Dit is echter niet de meest aantrekkelijke optie voor actoren die samenwerking tot stand willen brengen. Stilstand is in een situatie van padafhankelijkheid immers achteruitgang. Padafhankelijkheid impliceert dat de inflexibiliteit steeds groter wordt, zolang het huidige woonbeleid voortgezet wordt. Het wordt met andere woorden steeds moeilijker om nog van koers te wijzigen.

Zolang er geen omslag plaats vindt zullen nieuwbouwwijken gepland blijven worden en zal de opgave in de bestaande woningvoorraad steeds groter worden. Er kan dan immers een overaanbod ontstaan aan nieuwbouw, waardoor woningen aan de onderkant van de bestaande woningvoorraad niet meer verkocht worden. Het risico is dat het gebied daardoor steeds minder aantrekkelijk wordt en uiteindelijk zelfs leegstroomt. Een ander risico is dat, net als in Parkstad Limburg, de opgaven wel

eens dermate groot kunnen worden dat het de spankracht van de regio vele malen te boven gaat (Topteam Krimp, 2009). In termen van padafhankelijkheid is de pad-inefficiëntie dan zo groot geworden, dat de curve van toenemende meeropbrengsten is omgeslagen in een daling. Achteraf blijkt dan dat in een eerder stadium beter voor een andere route gekozen had kunnen worden, maar dat dat niet meer mogelijk is, vanwege de inflexibiliteit.

Toch biedt de literatuur over padafhankelijkheid een aanknopingspunt voor sturing. De druk kan voor deel actief opgevoerd worden door in te spelen op timing. Gebeurtenissen als verkiezingen, een economische crisis, een plotseling uitschietende prognose kunnen gemanaged worden om druk te creëren of op te voeren. In hoofdstuk 6 bleek al dat dergelijke gebeurtenissen en momentopnames soms bepalend kunnen zijn voor veranderingen in de sporen van beeldvorming en wilsvorming.

Het probleem is echter dat deze gebeurtenissen hun eigen dynamiek hebben die door individuele actoren niet altijd voorzien, laat staan beïnvloed kunnen worden. Plotselinge gebeurtenissen kunnen bovendien ook een traject van samenwerking onder druk zetten. Een naar boven uitschietende prognose kan bijvoorbeeld een bom leggen onder het broze traject van samenwerking. Gezien deze overwegingen lijkt de tweede richting meer vruchtbaar. Deze zal hieronder besproken zal worden.

10.3 *Richting 2: actief bijsturen via kleine stapjes*

Deze tweede richting is gebaseerd op de theorie van trajectmanagement. Kenmerkend voor deze theorie is dat niet de grote ambities en blauwdrukken worden voorgestaan, maar juist kleine incrementele veranderingen. In het theoretisch kader werden een aantal voorwaarden geformuleerd voor het gebruik van trajectmanagement (zie hoofdstuk 2)

Ten eerste is trajectmanagement toepasbaar bij complexe, ongestructureerde problemen. Complexe problemen gaan gepaard met onzekerheid. Dat er in deze casus sprake is van een complexe problematiek en onzekerheid is in hoofdstuk 1 al aangegeven.

Een *tweede voorwaarde* voor trajectmanagement is de aanwezigheid van een zogenaamde 'latente urgentie'. Dit houdt in dat mogelijke nadelige effecten zich pas manifesteren op langere termijn, maar dat daar wel tijdig op ingespeeld zou moeten worden. Ook bij beleidsprocessen rond bevolkingskrimp is sprake van een latente urgentie (KcBB, 2009: 45). Demografische veranderingen zoals krimp verlopen immers sluipend en de mogelijke effecten manifesteren zich vaak op langere termijn (zie hoofdstuk 5). Onderzoeksrapporten bevestigen dat daar echter wel op kortere termijn op ingespeeld zou moeten worden (zie bijlage 4). Anticiperen op krimp is een veelgehoord credo (Rijk, VNG en IPO, 2009). Bovendien is er het potentiële risico van een toenemende inflexibiliteit en pad-inefficiëntie (zie 10.2). Bepaalde oplossingsrichtingen zijn op langere termijn niet meer mogelijk, ondanks dat ze achteraf voordeliger zijn dan het doorgaan op de bestaande route.

De *derde voorwaarde* voor het inzetten van trajectmanagement houdt in dat er sprake dient te zijn van langdurige complexe veranderingen. Als een complex probleem ook om een complexe langdurige verandering vraagt is het moeilijk om hier grip op te krijgen. Langdurige veranderingen kunnen soms alleen tot stand komen via veranderingen op diepere leerniveaus van actoren. Verschillende malen is met betrekking tot deze casus het 'groeiparadigma' ter sprake gekomen, dat beleidsverandering en beleidsleren zeer moeizaam zou doen verlopen. Ook de mechanismen van padafhankelijkheid fungeren min of meer als een frame dat

beleidsverandering belemmerd (zie hoofdstuk 2 en 8). Door de stabiliteit die dit met zich meebrengt, zijn beleidsverandering en beleidsleren langdurige processen. Kortom, de beleidsprocessen in deze casus bevatten aanknopingspunten voor trajectmanagement, omdat aan de drie fundamentele voorwaarden voor toepassing is voldaan. Hieronder zullen vier principes van trajectmanagement worden behandeld (zie hoofdstuk 2). De principes zijn nadrukkelijk niet toegesneden op de rol van een bepaalde actor of de invulling van een bepaald proces. Op het terrein van wonen is er sprake van een complexe problematiek, die wellicht een langdurig en moeizaam traject van beleidsverandering vergt. Zowel trajectmanagement als padafhankelijkheid vertrekken vanuit de gedachte dat een blauwdruk geen recht doet aan deze complexiteit. Ook de provincie Zeeland onderschrijft het belang van een gedeeld perspectief, 'een punt aan de horizon', in plaats van een eindplan volgens een blauwdrukprincipe (provincie Zeeland, 2009a). De volgende principes dienen derhalve vooral uitgelegd worden als richtlijnen of aandachtspunten in plaats van als een stappenplan.

Principe 1: Flexibiliteit en dynamiek inbrengen in een situatie van padafhankelijkheid

Padafhankelijkheid zorgt voor een hardnekkige vorm van stabiliteit, zoals gebleken is. Vrijwel ieder beleid is echter tijdelijk ook al is er nog zo'n sterke padafhankelijkheid. In het kader van de totstandkoming van een vorm van regionale samenwerking is het goed dit te realiseren. Dit besef van tijdelijkheid brengt namelijk een behoefte met zich mee aan een dynamischer beleid.

Niet voor niets wordt gesproken over maatwerk en een gedeeld perspectief in plaats van een blauwdruk. De consequentie van het toepassen van een blauwdruk kan immers zijn dat een ook het toekomstige beleid weer statisch wordt (provincie Zeeland, 2009a). Als er nieuwe beleidssystemen of organisaties opgetuigd worden in het kader van een regionaal woonbeleid zal dit ook de nodige (start)kosten met zich meebrengen. Het gevaar is dat met deze 'betonnen bunkers' een nieuwe situatie van padafhankelijkheid wordt gecreëerd, die misschien wel net zo hardnekkig als de vorige blijkt. Veel respondenten uiten in interviews dan ook een vrees voor een slingerbeweging richting een nieuwe vorm van een stabiel en uiteindelijk statisch beleid. De angst bestaat bijvoorbeeld dat een top-down benadering, zoals uit de tijd van de contingentering (zie box 1), weer gaat herleven. Een ander voorbeeld in dit verband is de onderstaande opmerking van een respondent:

'Nu rücksichtslos zeggen dat je alleen mag herstructureren en niet meer uitbreiden...Jaag je dan niet juist mensen weg!? Dan kun je de plank in de toekomst weer wel eens helemaal mis slaan in de andere volgorde.'

In het kader van het doorbreken van de huidige stabiliteit kan een start gemaakt worden met een dynamischer woonbeleid. Een mogelijke start is het flexibiliseren van bijvoorbeeld bestemmingsplannen, zodat snel kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen.

Een ander voorbeeld van de invulling van het creëren van dynamiek is dat gewaakt moet worden voor het vastspijkeren van samenwerking in allerlei routekaarten, actieplannen en stappenplannen. Een voorbeeld hiervan is het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, waarin per regio is uiteengezet welke stappen wanneer genomen zouden moeten worden om te komen tot regionale samenwerking (Rijk, VNG en IPO, 2009). Een ambitieus stappenplan met een opeenstapeling van keuzes heeft als risico dat dit weer kan leiden tot stabiliteit en padafhankelijkheid. Kortom, kleine incrementele stappen zijn eerder geschikt om samenwerking te realiseren in

een situatie van padafhankelijkheid. Door kleine incrementele stappen kan makkelijker geswitcht worden tussen bepaalde paden en is het risico op inflexibiliteit en padafhankelijkheid dus minder groot.

Principe 2: Bijsturing baseert zich op allerlei soorten kennis

Meervoudige kennis is belangrijk, zo blijkt uit de analyse in hoofdstuk 6 met behulp van het sporenmodel. Feitelijke kennis is slechts een van de vele soorten kennis. Ook andere soorten kennis zijn belangrijk. Het gaat onder andere om kennis van het verleden (padafhankelijkheid), van de toekomst (prognoses), van de specifieke situatie (maatwerk) en de praktijk (uitvoeringskennis), maar ook om bijvoorbeeld ervaringskennis van marktpartijen.

Respondenten van marktpartijen pleiten in interviews voor het gebruik maken van hun specifieke kennis. Die kennis kan van toegevoegde waarde zijn voor het woonbeleid van overheden, omdat zij kennis hebben van bijvoorbeeld de lokale of regionale markt. In het verlengde daarvan ligt dat ze ook in een vroeger stadium bij het woonbeleid betrokken willen worden. Een respondent van een marktpartij verwoordt dit als volgt:

'De combinatie ontwikkelaar, corporatie en gemeente moet een drie-eenheid worden. Dan kun je kennis over procedures, sociale volkshuisvesting, commerciële volkshuisvesting aan elkaar koppelen. De overheid wil te graag dingen opleggen. Je moet het in overleg doen.'

Kennis dient niet gebruikt te worden om een soort blauwdruk te creëren. Toekomstkennis in het kader van bevolkingskrimp is vooral ook kennis van de onzekerheid van die toekomst. Kennis van het verleden kan daarnaast ook bijdragen aan zelfreflectie van partijen. Een situatie van padafhankelijkheid is geen puur gemeentelijke of bestuurlijke aangelegenheid. Ook andere partijen spelen hier nadrukkelijk een rol in. Een voorbeeld is de provincie Zeeland (zie box 1). Het afstoten van de contingentering heeft uiteindelijk geleid tot een stapeling van nieuwbouwinitiatieven op de planningslijsten van gemeenten.

Bij het vergaren van toekomstkennis is het verder van belang om niet te smal te kijken. Zodra in het ontwikkelen van een toekomstvisie alleen gefocust wordt op het beleidsterrein van wonen, wordt in feite voorbij gegaan aan de coördinatie-effecten die padafhankelijkheid met zich meebrengt. Het woonbeleid is moeilijk te isoleren van andere beleidsterreinen zoals voorzieningen of financiën. Het juist aan te bevelen om bij afspraken en doelstellingen over regionale samenwerking deze koppelingen te benutten en zo tot een soort holistische toekomstkennis of toekomstbeeld te komen.

Wat ten slotte belangrijk is, is dat toekomstkennis vooral ook in zou moeten spelen op het veranderen en ontwikkelen van routines. Door meerdere partijen met meerdere soorten toekomstkennis bij elkaar te brengen ontstaat er een grote variëteit aan kennis. Routines zullen in zo'n dynamische omgeving sneller veranderen. Concreet zou dit betekenen dat het ontwikkelen van een toekomstperspectief zo breed mogelijk vormgegeven zou moeten worden. Daarbij kan in eerste instantie getracht worden om de regio zelf kennis en toekomstbeelden te genereren die gezamenlijk gedragen worden.

In dit verband is het maar de vraag of het verstandig is om als overheden op voorhand onderling allerlei specialistische juridische kennis te ontwikkelen over mogelijke schadeclaims.

'Het vereist bewustwording en vooral ook overleg om oplossingen te verzinnen. Dat kan geen één partij alleen. Dan krijg je alleen maar mensen die tegenover elkaar komen te staan en dan krijg je alleen maar verliezers.'

Door opleggen en buitensluiten van partijen creëer je een sfeer van claims en ben je jaren aan het procederen, waardoor de verstandhouding totaal verziekt is en je zeker de boot mist.'

Principe 3: Bij inhoudelijk complexe problemen bijsturen naar het proces

Er is sprake van inhoudelijk complexe problemen. Het woonbeleid is verweven met allerlei andere beleidsterreinen. Hoge startkosten en krimpgerelateerde maatregelen als herstructurering en beperking van de nieuwbouw, liggen bovendien politiek gevoelig (zie hoofdstuk 8).

Zoals al eerder werd aangegeven is padafhankelijkheid geen puur gemeentelijke kwestie. Er is eerder sprake van een padafhankelijk systeem. Doordat er sprake is van een padafhankelijk beleidssysteem, zijn er ook allerlei afhankelijkheidsrelaties tussen partijen. Overheden en corporaties hebben marktpartijen nodig voor een succesvolle samenwerking en het financieringsvraagstuk daarvan. Marktpartijen op hun beurt zijn afhankelijk van overheden en corporaties, bijvoorbeeld door de sloopopgave van overheden en corporaties in de bestaande woningvoorraad. Marktpartijen wensen ook betrokken te worden door corporaties en overheden in processen rond herstructurering en nieuwbouw, zo geven respondenten aan in interviews.

Padafhankelijkheid en afhankelijkheden tussen partijen scheppen beperkingen voor een snelle inhoudelijke overeenkomst. Aan de andere kant biedt dit ook kansen. Zodra partijen bewust worden van de afhankelijkheid van elkaar, ontstaat er immers een prikkel tot een brede regionale samenwerking. Met dit in het achterhoofd is het van belang om niet te vroeg voor te sorteren op allerlei inhoudelijk ingekaderde oplossingen. Er worden nu al allerlei inhoudelijke oplossingen door partijen gesuggereerd in de diverse onderzoeksrapportages, zoals een sloopfonds en juridische kennis met betrekking tot schadeclaims terwijl het proces van samenwerking (nog) in de kinderschoenen staat.

Juist vanwege de inhoudelijke verschillen en de onderlinge afhankelijkheden is het niet verstandig om de samenwerking vooraf inhoudelijk helemaal in te kleuren. Inhoud zal proces in deze volgen. Cruciaal is dat er allereerst draagvlak ontstaat voor samenwerking en dat de gemeenten en andere partijen in de regio 'on speaking terms' zijn. Deze volgorde tussen proces en inhoud klinkt door in de verrassende uitspraak van een projectontwikkelaar:

'Het is wel de toon die de muziek zet. Als je met het bedrijfsleven aan tafel gaat zitten en gaat praten over problemen en hoe die op te lossen... Ook al ben je verplichtingen aangegaan kun je het met elkaar oplossen. Als je stekker er zomaar uittrekt en die er ergens anders induwt, creëer je die kloof (tussen overheid en bedrijfsleven) weer die je eigenlijk weg wil hebben.'

Ook als partijen eenmaal 'on speaking terms' zijn is het moment niet aangebroken om een van bovenaf beklonken samenwerking te presenteren. Mede door padafhankelijkheid laten percepties, ambities en strategieën zich moeilijk veranderen. Een strategie als 'reframing' zou gebruikt kunnen worden om partijen bewust te maken van padafhankelijkheid en de afhankelijkheid jegens elkaar.

'Reframing is een interventie die de betrokken individuen prikkelt om voorbij het eigen referentiekader of frame te gaan en zo een vraagstuk vanuit een ander kader te beschouwen' (Termeer, 2004: 50). Reframing is door de provincie Zeeland ook in het verleden gebruikt in Zeeuws-Vlaanderen bij de ontwikkeling van de Kanaalzone in Terneuzen. Een concrete techniek is bijvoorbeeld het verdedigen van standpunten van andere partijen door middel van 'gaming' of 'simulatie' (Termeer en Koppenjan,

1997: 95). De uitdaging daarbij is om los te komen van de beperkende invloeden van padafhankelijkheid.

Principe 4: Leervermogen ontwikkelen via stapstenen naar de toekomst

Beleidsleren van mensen en organisaties ligt in het verlengde van beleidsverandering. Dit blijkt mede door padafhankelijkheid tot nu toe een zeer moeizaam proces te zijn. Routines veranderen niet zomaar en gebaande paden worden niet zomaar verlaten. Hiervoor werd tijdelijkheid al genoemd als middel om de druk op de ketel van beleidsverandering te houden.

Timing betekent echter ook dat er rustpauzes ingebouwd moeten worden. Padafhankelijkheid brengt met zich mee dat de stroom aan aandacht voor Zeeuws-Vlaanderen en krimp soms als negatief wordt ervaren (zie hoofdstuk 8). Zeker politici die extra gevoelig zijn voor padafhankelijkheid kunnen zich daardoor bedreigd voelen en dit ervaren als gezichtsverlies. Het gevolg is dat zij geneigd zijn terug te grijpen op de routines die deze padafhankelijkheid bestendigen.

Politici, maar ook andere betrokkenen moeten daarom de tijd gegund worden om te kunnen reflecteren. Zonder reflectie zal druk van buitenaf weinig veranderingen brengen in padafhankelijkheid. Rust- of reflectiepauzes en perioden van veel aandacht (bijvoorbeeld rond verkiezingen) zouden elkaar kunnen afwisselen. De korte perioden van aandacht fungeren dan min of meer als stapstenen richting beleidsverandering.

Een andere manier waarop de metafoor van stapstenen ingevuld kan worden, is via experimenten. Radicale veranderingen zijn in een situatie van padafhankelijkheid niet eenvoudig te realiseren. Het voordeel van experimenten is dat geen gebruik gemaakt hoeft te worden van de traditionele gebaande beleidsroutes. Bijkomend voordeel is dat experimenten, door onder andere de relatief lage startkosten veel minder vatbaar zijn voor padafhankelijkheid. Experimenten kunnen daarmee bijdragen aan het veranderen van routines en kennis en daarmee beleidsverandering stimuleren. In een langdurig, moeizaam beleidstraject als regionale samenwerking zijn verder korte termijnsuccessen nodig om het draagvlak en urgentiebesef te behouden en te vergroten. Via deze stapstenen kan toegewerkt worden naar het 'wenkende lange termijn perspectief' (provincie Zeeland, 2009a). Dit is temeer belangrijk, omdat de politici en bestuurders met een korte tijdshorizon extra gevoelig zijn voor padafhankelijkheid. Politici en bestuurders zijn bij uitstek personen die gebaat zijn bij korte termijn successen. Middels experimenten kan daarop ingespeeld worden. Een bijkomend voordeel is ten slotte dat op dit moment al ingezet wordt op verschillende experimenten rondom krimp in Zeeuws-Vlaanderen. Doorgaan op dit traject is dan ook alleen maar aan te bevelen.

11 Reflectie op onderzoek en gebruikte theorie

11.1 *inleiding*

Nu conclusies en aanbevelingen zijn gepresenteerd, zal in dit hoofdstuk weer teruggeblikt worden op het begin van dit onderzoek, namelijk de keuzes die gemaakt zijn in het theoretisch kader en de rest van dit onderzoek. Er zal gefocust worden op de verklarende waarde die de theorieën van padafhankelijkheid en het sporenmodel hebben voor deze casus. Ten slotte zullen enkele aanbevelingen geformuleerd worden voor verder onderzoek op het terrein van krimp en wonen.

11.2 *Reflectie op gebruikte theorieën*

Padafhankelijkheid hoeft geen stilstand te betekenen

De indruk wordt vaak gewekt in de institutionele literatuur dat padafhankelijkheid automatisch leidt tot stilstand en inertie. In het theoretisch kader werd al genoemd dat dit komt door het deterministische karakter van deze theorieën (zie hoofdstuk 2). Ook werd in het theoretisch kader al aangestipt dat het verleden niet allesbepalend is voor het heden en de toekomst (Hemerijck, 2001: 92). Dit onderzoek sluit aan bij deze invalshoek. Een beleid kan mechanismen van padafhankelijkheid bevatten en tegelijkertijd toch ook langzaam maar zeker veranderen. Zeker uit de analyse van het verloop van processen van bewustwording en samenwerking blijkt dat in een paar jaar er aanmerkelijke verschuivingen in percepties plaats hebben gevonden bij gemeenten. Padafhankelijkheid en verandering kunnen dus samen op gaan. Het is daarom ook verstandig om padafhankelijkheid te zien als een kader dat de mogelijkheid tot beleidsverandering inperkt, maar zeker niet geheel teniet doet. Een te eenzijdige institutionele blik naar de werkelijkheid heeft in dit opzicht ook zeker zijn risico's. Er ligt immers al snel een fatalistische houding op de loer. Hiermee wordt bedoeld dat erin berust wordt dat beleidsprocessen in hoge mate voorgestructureerd en nauwelijks beïnvloedbaar zijn. Een gevolg kan zijn dat alle partijen op hun lauweren rusten, zodat verandering vervolgens sowieso uitblijft. Een te sterke focus op de belemmerende werking van padafhankelijkheid, wordt op die manier een 'selffulfilling prophecy'. Padafhankelijkheid biedt echter weinig aanknopingspunten hoe die sturing dan wel ingevuld zou moeten worden. De verklarende waarde van theorieën over padafhankelijkheid en instituties zou dan ook toenemen als de begrippen stabiliteit en verandering evenwichtig uitgebalanceerd zijn. Overigens is er onder andere in de complexiteitstheorie al wel aandacht voor de verbanden tussen padafhankelijkheid en dynamiek (Teisman, van Buuren en Gerrits, 2009).

Veranderende percepties hoeven nog geen vooruitgang te betekenen

Theorieën als het sporenmodel zijn nauw verwant aan de zogenaamde culturele benadering zoals in het theoretisch kader al werd aangegeven. De sleutel in deze benadering ligt voor een groot deel in de veranderingen van beeldvorming. In de analyse van beleidsprocessen wordt dan ook vaak gekeken naar percepties en intenties van actoren met betrekking tot problemen en oplossingen. De gedachte daarachter is dat het geheel van de percepties meer is dan de som der delen (gemeenschappelijke beeldvorming) (zie hoofdstuk 2).

In het bewustwordingsproces zijn percepties binnen de drie gemeenten ook veranderd of aan het veranderen. Aan de andere kant is de doorvertaling in samenwerking tot dusverre uitgebleven. De veranderingen in percepties hebben in deze casus (nog) geen samenwerking opgeleverd. Er is tot dusverre dus nog geen geheel dat meer is dan de som der delen. Padafhankelijkheid speelt hierin een belangrijke rol, zo blijkt uit

dit onderzoek. Padafhankelijkheid kan dergelijke collectieve processen van gemeenschappelijke beeldvorming dus belemmeren, terwijl er op individueel niveau wel percepties veranderen. Institutionele factoren in het algemeen zijn daarom een factor om rekening mee te houden. Het gevaar is dat veel tijd en moeite geïnvesteerd wordt in het stimuleren van ambitieuze en tijdrovende leerprocessen, terwijl de mogelijkheden tot verandering van percepties in hoge mate voorgestructureerd zijn door institutionele factoren. Institutionele factoren als padafhankelijkheid kunnen dan over het hoofd gezien worden. Ook de focus op percepties en beelden in de analyse van beleidsprocessen kan dus een te beperkte theoretische bril zijn. Theorieën of 'frameworks' die de institutionele en culturele benadering koppelen zijn echter schaars.

Een begrip dat beide perspectieven wellicht kan verbinden is 'framing'. Padafhankelijkheid is in deze casus nauw verbonden aan het 'groeiparadigma' of 'groeidenken' dat als een frame of interpretatiekader fungeert. Framing biedt ook concrete aangrijpingspunten voor sturing, bijvoorbeeld door het zogenaamde 'reframing'.

11.3 Reflectie op onderzoek en aanbevelingen voor verder onderzoek

Gaandeweg dit onderzoek werd duidelijk dat bevolkingskrimp een verschijnsel is dat complex is in zowel de breedte als de diepte. Bevolkingskrimp is een veelkoppig fenomeen dat diverse beleidsterreinen raakt en voor ieder van die beleidsterreinen ingrijpende gevolgen kan hebben. Dit onderzoek is dan ook omwille van praktische redenen afgebakend tot het terrein van wonen met als centrale onderzoekseenheden de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten. Dit schetst direct ook enkele beperkingen van dit onderzoek. Uit de analyses bleek regelmatig dat deze 'boundary judgements' enigszins arbitrair zijn. Allereerst zijn er diverse dwarsverbanden tussen de diverse beleidsterreinen, waardoor één enkel beleidsterrein moeilijk te isoleren is. Ten tweede zijn gemeenten zeker niet de enige spelers op dit beleidsterrein. Ook de andere overheden, private partijen en corporaties spelen een belangrijke rol. Bovendien is gefocust op processen van bewustwording en samenwerking. Hoewel dit nadrukkelijk niet bedoeld is, zou bij het lezen van dit onderzoek verondersteld kunnen worden dat deze processen *de* oplossingen zijn voor het fenomeen krimp.

Vanwege praktische redenen was het niet mogelijk om vanuit een breed perspectief alle percepties van partijen over problemen en oplossingen naast elkaar te analyseren. Dit zou meer recht gedaan hebben aan de complexiteit van de vraagstukken die er spelen rond krimp en wonen. Daardoor zou het verder mogelijk zijn geweest om de processen van bewustwording en samenwerking meer uitputtend te analyseren.

Een andere beperking is dat dit onderzoek uitgevoerd is tijdens een stageperiode bij de provincie Zeeland. De afbakeningen van dit onderzoek zijn ook in dit verband tot stand gekomen. Belangrijke concepten in dit onderzoek als bewustwording en regionale samenwerking kunnen als gevolg daarvan verkeerd geïnterpreteerd worden, omdat er een bepaalde lading aan wordt gegeven. In dit onderzoek is echter getracht om deze concepten zo neutraal mogelijk af te bakenen en te analyseren. Daarom is er ook voor gekozen om bijvoorbeeld geen analyse te doen van de 'mate van samenwerking' of de 'mate van bewustwording'.

Ook met betrekking tot de theoriekeuze zijn bepaalde afbakeningen gemaakt. In de vorige paragraaf werd al aangegeven dat de keuze voor één perspectief al een vertekend beeld kan geven. Wellicht geldt dit echter ook voor de combinatie van twee perspectieven (sporenmodel en padafhankelijkheid) die in dit onderzoek is gebruikt.

Krimp en het woonbeleid is een thema dat zich leent voor een analyse vanuit meerdere perspectieven. Naar agendavorming is in diverse scripties al onderzoek gedaan. Een tweede mogelijkheid is een analyse die focust op het gebruik van taal en verhalen. Zo zijn er bijvoorbeeld diverse verhaallijnen en metaforen ontstaan rondom krimp (Slaats, 2010). Een kleine greep daaruit zijn 'krimp als kans', 'Kwalitatief Ruimtelijke Ingreep Met Potentie', 'krimp is doemdenken', 'krimp is de dood in de pot' enzovoorts. Met behulp van bijvoorbeeld narratieve analyse kan de rol van deze verhaallijnen in beleidsprocessen rondom krimp geanalyseerd worden. Wellicht dat dit gekoppeld kan worden aan de rol en invloed van bepaalde dominante beleidscoalities. Een andere invalshoek is een institutionele benadering die de 'knellende' rol van formele regels en institutionele arrangementen analyseert. Aan het eind van paragraaf 8.4 werd al geconstateerd dat de autonomie van gemeenten in zichzelf ook als belemmering kan fungeren voor samenwerking. De rol van dergelijke formele institutionele arrangementen (bijvoorbeeld formele regels, organisaties, structuren en conventies) is in dit onderzoek niet onderzocht. In feite is ingezoomd op de institutionele belemmeringen die in het beleid zelf liggen opgesloten. Dit hangt samen met de keuze voor de theorie van Pierson, die er vanuit gaat dat beleid zelf ook een institutie is (zie 2.4). Institutionele belemmeringen en specifiek padafhankelijkheid, kunnen echter ook voortvloeien uit processen (bijvoorbeeld routines of standaard procedures) of gestolde structuren (bijvoorbeeld organisaties), die continuïteit in de hand werken. (Kay, 2005). Er is bovendien reden om aan te nemen dat deze vorm van institutionele belemmeringen wel degelijk een rol speelt (KcBB, 2009). Kortom, krimp is een verschijnsel dat zich op veel terreinen leent voor een bestuurskundige bijdrage.

12 Bijlagen

Bijlage 1: literatuurlijst

Literatuur theorie

- Abma, T. en In 't Veld. (2001). Vijf beleidswetenschappelijke perspectieven. In: Abma, T. & R.J. in 't Veld. (red.) *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam, Boom: 25-38.
- Arthur, W.B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic Journal*. 399(99): 116-131.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, Lemma.
- Buuren, M.W. van. (2006). *Competente besluitvorming: het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Den Haag, Lemma.
- David, P. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review* 75(2): 332-7.
- Dircks, S. (2009). *Bevolgingskrimp en kantelende kaders*. Tilburg, Universiteit van Tilburg.
- Gerrits, L. & Marks, P.K. (2007). *Complex bounded rationality in dyke construction; Path-dependency, lock-in in the emergence of the geometry of the Zeeland delta*. Land Use Policy Online.
- Hemerijck, A. (2001). De institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring van beleidsverandering. In: Abma, T. en R.J. in 't Veld. (red.). (2001). *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam, Boom: 83-95.
- Kalders, P. (2004). Gezocht: trajectmanager met ontwerpprincipes. Over het hoe en wie van trajectmanagement. In: P. van der Knaap, A. Korsten, K. Termeer en M. van Twist. (red.). (2004). *Trajectmanagement. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Utrecht, Lemma: 19-40.
- Kay, A. (2003). Path dependency and the CAP. In: *Journal of European Public Policy*. 10(3): 405-420.
- Kay, A. (2005). A critique of the use of path dependency in policy studies. in: *Public Administration* 83(3): 553-571.
- Kingdon, J.W. (2005). *Agendas, alternatives and public policies*. Longman, New York.
- Koppenjan, J.M.F. & Klijn, A.H. (2004). *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision-making*. London, Routledge.
- Korsten, A.F.A. & Goedvolk, E. (2008). Bevolgingsdaling vraagt paradigmaverandering. *Bestuurswetenschappen*. 62(2): 82-90.
- March, J. & J. Olsen. (1999). Institutional perspectives on political institutions. In: *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Blackwell, Malden Massachusetts/Oxford: 52-71.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*. 94(2): 251-267.
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause. Policy feedback and policy change. *World Politics*. 45(2): 595-628.
- Scott, W.R. (1995). Contemporary institutional theory. In: *Institutions and organisations*. Sage, Thousand Oaks: 33-62.
- Slaats, M. (2010). *Groeiende aandacht voor krimp*. Utrecht, Universiteit Utrecht.

- Stone, D.A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*. 104(2): 281-300.
- Teisman, G., M.W. van Buuren en L. Gerrits. (2009). *Managing complex governance systems*. London, Routledge.
- Termeer, C.J.A.M. en J.F.M. Koppenjan. (1997). Managing perceptions in netwerken. In: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.). (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Londen, Sage: 79-97.
- Termeer, C.J.A.M. (2004). Duurzame transitie. Een beknopte methodologie voor trajectmanagement. In: P. van der Knaap, A. Korsten, K. Termeer en M. van Twist. (red.). (2004). *Trajectmanagement. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Utrecht, Lemma: 41-63.
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.

Documenten empirie

- Aedes. (2008). *Krimp...een groeiende opgave. Position paper*. Arnhem, Companen.
- ABF Research (2010). *Woningmarkt monitor 2010*.
- Dam, F. van, C. Groot en F. Verwest. (2006). *Krimp en ruimte: bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Rotterdam/Den Haag, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers. (2006a). *Structurele bevolkingsdaling: een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-Raad.
- Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers. (2006b). *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*. Den Haag, SDU Uitgevers.
- ECORYS-Kolpron. (2004). *Woonvisie Sluis*. Rotterdam, ECORYS-Kolpron.
- Stedennetwerk Zeeland. (2010). *Kiezen en delen*. Middelburg, provincie Zeeland.
- Gemeente Hulst. (2005). *Woonvisie gemeente Hulst*.
- Gemeente Hulst. (2006a). *Werkprogramma gemeenteraad Hulst 2006-2010*.
- Gemeente Hulst. (2006b). *Programmapunten 2006-2010*.
- Gemeente Hulst. (2007). *Beleidsdebat*.
- Gemeente Hulst. (2010). *Coalitieakkoord gemeente Hulst 2010-2014*.
- Gemeente Sluis. (2006). *Betrouwbaar bestuur(d) in balans*.
- Gemeente Sluis. (2009). *Concept Structuurvisie Wonen*.
- Gemeente Sluis. (2010). *Coalitieakkoord CDA, VVD, PvdA, D&T en D66*.
- Gemeente Terneuzen. (2005). *Woonvisie 2005-2009*.
- Gemeente Terneuzen. (2006). *Coalitieakkoord raadsperiode 2006-2010*.
- Gemeente Terneuzen. (2010a). *Ontwerp Structuurvisie 2025*.
- Gemeente Terneuzen. (2010b). *Coalitieakkoord raadsperiode 2010-2014*.
- Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (KcBB). *Zijn er verschillende prognosemethoden?* [<http://www.bevolkingsdaling.nl/Default.aspx?tabid=1259>]. 21 juni 2010.
- Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (KcBB) (2009). *Krimp en de regels*.

- Korsten, A.F.A. & Goedvolk, E. (2008). Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering. *Bestuurswetenschappen*. 62(2): 82-90.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2008). *Regionale bevolkings-, allochtonen- en huishoudensprognose*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2010). *Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Zeeland. (2004). *Provinciale woonvisie. Bouwsteen voor het omgevingsplan*. Zierikzee, LnO.
- Provincie Zeeland. (2006). *Omgevingsplan 2006-2012*. Middelburg, provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland. (2007). *Collegeprogramma 2007-2011. Nieuwe verbindingen*. Middelburg, provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2008a). *Onverkende Paden*. Middelburg, provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland. (2008b). *Inhoudelijke terugkoppeling fase I project Nieuw!Zeeland*. Middelburg, provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland. (2009a). *Op Pad!* Middelburg, provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland. (2009b). *bevolkingsprognose gemeenten 2009*. Middelburg, provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland. (2010a). *Provincie Zeeland en Zeeuws-Vlaamse gemeenten aan de slag met experimenten bevolkingsdaling*. [http://nieuws.zeeland.nl/persberichten/2010/7/953/Provincie_Zeeland_en_Zeeuws-Vlaamse_gemeenten_aan_de_slag_met_experimenten_bevolkingsdaling]. 20 juli 2010.
- Provincie Zeeland, gemeente Sluis, gemeente Hulst en gemeente Terneuzen (2010b). *Kwaliteit, creativiteit en slagkracht. Actieprogramma bevolkingsontwikkeling Zeeuws-Vlaanderen*. Middelburg, provincie Zeeland.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *Hulst gelooft niet in krimp*, 27 juni 2008.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *Sloop goedkope woningen nodig*, 30 juni 2008.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *Sluiskil kiest voor leefbaarheid en groei*, 13 augustus 2008.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *Sluiskil zet in op meer inwoners*, 13 november 2008.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *Sluiskil vertikt het om te krimpen*, 14 november 2008.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *Gemeenten blijven huizen plannen*, 3 december 2009.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *'Uitspraken over krimp gevaarlijk'*. 9 december 2009.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *GS hekelen uitspraak Bijleveld*, 16 februari 2010.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *'Onzelf geen problemen aanpraten'*, 24 februari 2010.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *Hulst laat zich niet gek maken door krimp*, 25 februari 2010.
- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *Makelaars pleiten voor sloopfonds in krimpgebieden*, 11 maart 2010.

- Provinciale Zeeuwse Courant (PZC). *'Aanpakken woningvoorraad wordt een grote uitdaging voor de regio'*, 31 maart 2010.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). (2008). *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*.
- Raad voor het Landelijk Gebied. (2009). *Kansen voor een krimpend platteland*. Utrecht, Raad voor het Landelijk Gebied.
- Ridder, de. W. (2010). *Vechten tegen krimp en de gemeente. Ruimtevolk*. 25 januari 2010.
- Rijk, VNG en IPO (2009). *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling*. Den Haag, Binnenlandse Zaken.
- Scoop. (2009). *Leefbaarheidsonderzoek Sluis*. Middelburg, Scoop.
- Stichting Clavis. (2008). *Ondernemingsplan 2008-2012*. Terneuzen, Stichting Clavis.
- Topteam Krimp (2009). *Consequenties van demografische ontwikkelingen in Zeeland*. Topteam Krimp.
- Verwest, F., N. Sorel en E. Buitelaar. (2008). *Regionale krimp en woningbouw*. Rotterdam, NAI uitgevers.
- Voogd, de. F. (2010). *'Hele straten met dichtgespijkerde ramen'*. *Provincies*, 1 januari 2010.
- Warbroek, B. (2010). *340 duizend woningen teveel in de pijplijn. Binnenlands bestuur*, 19 februari 2010.
- Gedeputeerde Staten van Zeeland. (2007). *Collegeprogramma 2007-2011*. Provincie Zeeland.
- VNG. (2009). *Position Paper VNG. Demografische krimp: een internationaal vraagstuk met een lokale transformatieopdracht*. VNG.
- De Volkskrant. *Ook Zeeuws-Vlaanderen staat op de emigratiebeurs*, 26 januari 2008.
- Kleine, J. (2007). *Ruimte voor krimp. Ruimte in debat*. (1): 9-10.
- Dam, van., F. Verwest en C. de Groot. (2007). *Demografische krimp: prikkel voor de woningmarkt. Ruimte in debat*. (1): 2-7.

Bijlage 2 Interviews en bijgewoonde overleggen/bijeenkomsten

Interviews

1. Provincie Zeeland (3 juni 2010)

Dhr. drs. L.G. Kaagman

Beleidsmedewerker Ruimtelijke ontwikkeling, wonen, bevolkingsontwikkeling en demografie

2. Gemeente Sluis (7 juni 2010)

Dhr. M.L. de Paauw

Senior beleidsmedewerker Ruimte en wonen

3. Bouwend Nederland Afdeling Zeeland en Aannemersbedrijf Van der Poel BV (8 juni 2010)

Mevr. mr. H.R. Sollie: Secretaris Bouwend Nederland Afdeling Zeeland

Dhr. M. van der Staal: Directeur Aannemersbedrijf Van der Poel BV en bestuurslid Bouwend Zeeland

4. Gemeente Terneuzen (9 juni 2010)

Dhr. mr. R.T. de Ruijter

Beleidsmedewerker Wonen

5. Woningcorporatie Clavis (10 juni 2010)

Dhr. R. de Ridder

Directeur-Bestuurder

6. Gemeente Hulst (17 juni 2010)

Dhr. A.C.A. de Nijs: Beleidsmedewerker Volkshuisvesting en bestemmingsprocedures

Dhr. W. Goudzwaard: Beleidsmedewerker Economische zaken

7. AM Zeeland BV (projectontwikkeling) (21 juni 2010)

Dhr. J. Sips

Directeur

8. Stichting Woon Advies Commissie (WAC) Zeeuws-Vlaanderen (23 juni 2010).

Mevr. E.R. Galama: Voorzitter Provinciaal Bestuur Adviescommissies Wonen Zeeland

Dhr. E. Merckx: Voorzitter WAC Zeeuws Vlaanderen en voormalig Hoofd

Bewonerszaken en Manager Projecten bij een Zeeuws-Vlaamse corporatie

9. Woningcorporatie Woongoed Zeeuws-Vlaanderen (29 juni 2010)

Dhr. R.P. Bakels

Sector manager Woondiensten

10. Van Hoeve Makelaardij Terneuzen (1 juli 2010)

Dhr. H. van Hoeve

Makelaar en lid NVM

Relevante bijgewoonde overleggen/bijeenkomsten

1. Werkbezoek werkgroep Bevolkingdaling (Groningen) aan Zeeland

Zeeuws-Vlaanderen (4 februari 2010)

2. Debat over krimp in de gemeente Sluis
Oostburg (5 februari 2010)

3. Overleg woningbouwprogrammering gemeenten Walcheren
Middelburg (15 maart 2010)

3. Overleg woningbouwprogrammering gemeenten Zeeuws-Vlaanderen
Terneuzen (26 maart 2010)

4. Overleg over pilot krimp Sluis
Middelburg (27 april 2010).

5. Overleg woningbouwprogrammering gemeenten Zeeuws-Vlaanderen
Terneuzen (29 april 2010)

6. Debat Nieuwsportaal Zeeland over krimp
Middelburg (5 mei 2010)

7. Provinciale Commissie Wonen
Middelburg (20 mei 2010)

8. Overleg over pilot krimp Sluis
Middelburg (27 mei 2010)

9. Provinciale werkgroep Bevolkingsdaling
Middelburg (5 juli 2010)

10. Provinciale werkgroep Bevolkingsdaling
Middelburg (20 juli 2010)

Bijlage 3: Vragenlijst gestructureerde interviews

Inleiding:

- Respondentgegevens
- Gegevens organisatie

Deel 1: proces van bewustwording

1. Welke gevolgen signaleert de respondent/organisatie op het terrein van wonen met betrekking tot bevolkingskrimp?
2. Welke oplossingsrichtingen ziet de respondent/organisatie voor deze problemen?
3. Onderschrijft de respondent/organisatie de veranderingen in cijfers over huishoudens en bevolking in de drie gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen?
4. Onderschrijft de respondent/organisatie de problematiek rondom krimp en wonen, zoals die geschetst worden in de verschillende onderzoeksrapportages (Derks e.a., van Dam e.a., Onverkende paden, Op Pad!, TopTeam etc.)?
5. Ziet de respondent krimp als een verschijnsel dat beïnvloedbaar is door woningbouw?
6. Ziet de respondent krimp (en de gevolgen) als een structureel of juist als een tijdelijk fenomeen?
7. Hoe en waarom is er sinds verandering gekomen in de zienswijze van het verschijnsel krimp ten aanzien van vorige twee vragen?
8. Wat zijn de doelen en ambities die de respondent/organisatie wil bereiken op het terrein van wonen en hoe zijn deze de afgelopen jaren veranderd?
9. Welke maatregelen ziet de respondent als noodzakelijk voor het verwezenlijken van deze ambities?

Deel 2: Regionale samenwerking

10. Op welke wijze/via welke strategie (concurrentie of samenwerking) wil de respondent/organisatie deze doelen verwezenlijken?
11. Hebben de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten volgens de respondent een intentie tot samenwerking rond nieuwbouw en aanpak van de bestaande woningvoorraad?
12. Hebben de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten deze intenties tot samenwerking ook gezamenlijk expliciet vastgelegd (in bijvoorbeeld een bestuursakkoord o.i.d.)
13. Welke voorbeelden zijn er volgens de respondent/organisatie van regionale samenwerking?
14. Zijn deze pogingen tot samenwerking volgens de respondent gegrond op feitelijke gegevens over toekomstige ontwikkelingen van huishoudens en bevolking?
15. Verschillen politici en ambtenaren in de intenties die zij hebben ten aanzien van samenwerking?

Deel 3: padafhankelijkheid

16. Welke belemmeringen ziet de respondent voor het ontstaan van samenwerking tussen de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten op het terrein van wonen?
17. Ziet de respondent het beleid zelf als belemmering voor het ontstaan van die samenwerking?
18. Op welke wijze belemmeren in het verleden gedane investeringen een verandering van het huidige woonbeleid?
19. Is (huidige en toekomstige) specialistische kennis, routines en expertise van beleidsmakers een belemmering voor een verandering van het huidige woonbeleid?

20. Hoe werken koppelingen van het huidige woonbeleid met andere actoren en beleidsterreinen belemmerend voor verandering van het woonbeleid? (Bijvoorbeeld via financiële stromen)?
21. Welke verwachtingen heeft de respondent over de acceptatie van nieuw woonbeleid dat gericht is op krimp en samenwerking door andere actoren (zoals overheden, inwoners en bedrijven)?
22. Zijn er bepaalde afspraken/contracten tussen overheden, private partijen of individuen die verandering van het huidige woonbeleid in de weg staan?
23. Is er op het beleidsterrein van wonen sprake van belangengroepen/grote groepen burgers die verandering van het huidige beleid tegengaan?
24. Hoe belemmeren deze factoren de totstandkoming van regionale samenwerking?

Deel 4: Sturing/aanbevelingen

25. Welke eisen of wensen zou de respondent/organisatie formuleren ten aanzien van regionale samenwerking en verandering in het woonbeleid van de drie gemeenten?
26. Hoe zou dit proces van samenwerking vormgegeven moeten worden (bijvoorbeeld welke partijen zouden betrokken moeten worden)?
27. Ziet de respondent/organisatie voor zichzelf een rol weggelegd in de totstandkoming van regionale samenwerking?
28. Hoe ziet de respondent/organisatie de rol van de provincie in de totstandkoming van die samenwerking?

Afsluiting

Overige vragen en adviezen en/of tips van de respondent.

Bijlage 4: Een stroom van rapporten

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de belangrijkste rapporten die sinds 2006 zijn verschenen rond het thema krimp. Bij ieder rapport wordt de inhoud kort samengevat.

Figuur 20: Overzicht rapporten krimp

Data	Rapport	Toelichting
Febr. 2006	Structurele bevolkingsdaling (Derks, Hovens en Klinkers)	Dit rapport is vooral agendavormend. Er wordt aandacht gevraagd voor structurele bevolkingsdaling, de gevolgen die dit met zich meebrengt en de reacties van lokale bestuurders.
Nov. 2006	Krimp en ruimte, (van Dam, de Groot en Verwest)	Voortbouwend op het rapport van Derks e.a. constateren deze auteurs in opdracht van het RPB dat krimp verschillende ruimtelijke gevolgen heeft, zij het beperkt. Lokale beleidsmakers anticiperen daar te weinig op.
Febr. 2008	Onverkende Paden (provincie Zeeland)	Het rapport van Derks e.a. was hiervoor de aanleiding. In Onverkende Paden wordt de onvermijdelijkheid van demografische veranderingen benadrukt. Daaruit volgend worden een aantal uitdagingen geformuleerd, waaronder een omslag in denken richting kwaliteit, afstemming en samenwerking.
Mrt. 2008	Bevolkingsdaling; gevolgen voor bestuur en financiën (Rfv en Rob)	Net als in de vorige rapporten constateren de beide raden dat bestuurders een omslag dienen te maken van 'groeidenken' naar 'krimpendenken'. Alle overheden hebben een rol in het aanpassen van beleid, regelgeving en (financiële) instrumenten.
Jun. 2008	Regionale krimp en woningbouw (Verwest, Sorel en Buitelaar)	Hierin wordt specifiek ingezoomd op de problematiek die ontstaat op het terrein van wonen als gevolg van krimp. Zowel gemeenten als aanbieders krijgen last van huishoudensdaling. Om regionale concurrentie te voorkomen is afstemming en samenwerking nodig.
Okt. 2009	Consequentie van demografische veranderingen in Zeeland (Topteam Krimp)	Het Topteam Krimp onder leiding van Mans en Dijkstal heeft voor de regio's Parkstad Limburg, Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen een advies opgesteld. Hierin werd gesteld dat huishoudensdaling in Zeeuws-Vlaanderen voorlopig uit zou blijven. Aanbevelingen waren het instellen van een stuurgroep en het opstellen van een integrale gebiedsvisie om meer samenwerking te realiseren.
Nov. 2009	Interbestuurlijk Actieplan (Rijk, VNG en IPO)	Rijk, VNG en IPO bouwden hiermee voort op adviezen van het Topteam en introduceerden een groot aantal actiepunten voor de bestuurslagen. Voorbeelden zijn het principe van

		'omgekeerde solidariteit', een tijdelijk hogere uitkering uit het gemeentefonds en 31 miljoen euro voor krimpregio's. Zeeuws-Vlaanderen als geheel kon hier echter geen aanspraak op maken.
Sept. 2009	Op Pad! (provincie Zeeland)	In deze nota worden de inzichten uit de campagne Nieuw! Zeeland gebruikt voor de verwoording van een aantal nieuwe uitgangspunten. Belangrijkste conclusie is dat Zeeland zich nu niet langer kan richten op groei, maar moeten kiezen voor kwaliteit in alle sectoren. Daarvoor dienen diverse reflexen doorbroken te worden.
Dec. 2009	Kansen voor een krimpend platteland (RLG)	De Raad voor het Landelijk Gebied signaleert diverse bedreigingen, maar ook kansen voor het platteland die voortvloeien uit bevolkingskrimp. Voorwaarden voor het verzilveren van kansen zijn wel het vitaal houden van de plattelandseconomie en het in stand houden van de leefbaarheid.

Bron: eigen bewerking, 2010

Bijlage 5: Onderzoek bewustwording Zeeuwse verkiezingsprogramma's en collegeprogramma's 2010

Inleiding

De onderstaande figuren en argumentaties zijn gebaseerd op een onderzoek dat uitgevoerd bij de stageorganisatie, de provincie Zeeland. Het betreft een onderzoek naar de 'mate van bewustwording' bij de Zeeuwse gemeenten. Omdat in de bovenstaande scriptie bewustwording werd gedefinieerd als een doorlopend empirisch proces is dit onderzoek naar bewustwording verder niet relevant voor de scriptie. De resultaten uit dit onderzoek zijn dan ook niet gebruikt voor de scriptie. Omdat het in opdracht van de stageorganisatie is uitgevoerd en direct raakt aan het onderwerp van de scriptie is het als bijlage toegevoegd.

Toelichting

- Let op! Uiteraard is hier sprake van een subjectieve ranking. De categorieën van bewustwording (zie legenda tabel 1) zijn slechts deels sluitend ten opzichte van elkaar en de indeling is tot stand gekomen op basis van quotes uit verkiezingsprogramma's en coalitieakkoorden.
- Gemeenten zijn ingedeeld aan de hand van gegevens uit de prognoses. De snelst en sterkst krimpende gemeenten staan bovenaan en de gemeenten die minder snel krimpen of nog blijven groeien staan onderaan. (zie eerste kolom in tabel 1 en 2)
- Tabel 1 is in principe gebaseerd op citaten over wonen en krimp. Eventueel zou eenzelfde overzicht ook voor bijvoorbeeld het spoor van voorzieningen opgesteld kunnen worden. Qua voorzieningen is de algemene indruk echter dat een overgroot deel van de partijen staat voor behoud van het voorzieningenniveau in kernen of algemene terminologie gebruikt als 'keuzes maken'. Het is lastig om daar conclusies aan te verbinden over de mate van bewustwording.
- Per gemeente is in tabel 2 bepaald hoe partijen hebben gescoord qua bewustwording (aan de hand van de resultaten uit tabel 1).
- De score die dit per gemeente oplevert is gevisualiseerd in het staafdiagram onder tabel 2.
- De werkelijke bewustwording is in tabel 2 afgezet tegen de verwachte bewustwording (gebaseerd op prognosecijfers).
- Daarna volgt een interpretatie van de gegevens (zie bevindingen) en de bijlage met de gebruikte citaten uit verkiezingsprogramma's en collegeprogramma's.

Tabel 1: Bewustwording in verkiezingsprogramma's

Gemeenten	Coalitie-akkoord	PVDA	CDA	VVD	Groenlinks	D66	SP	CU	SGP	Lokale partij 1	Lokale partij 2	Lokale partij 3	Lokale partij 4
Sluis					#		#	#	#	Nieuw Gem. belang	DenT	Helder Zeeuws	Lijst Babijn
Terneuzen	#									TOP/GB	LCF	#	#
Vlissingen								#	#	LPV	PSR	POV	#
Schouwen-Duiveland							#			Alert!	Leefbaar S-D	#	#
Hulst					#	#		#	#	ABGH	Groot Hontenisse	Progr. Hulst	#
Veere		icm GL			icm PVDA		#	icm SGP	icm CU	DTV	#	#	#
Noord-Beveland					#	#	#	#		NBB	#	#	#
Borselle					#		#	icm SGP	icm CU	LPB	#	#	#
Middelburg										LPM	#	#	#
Goes								icm SGP	icm CU	#	#	#	#
Reimerswaal					#	#	#			Leefbaar Reimerswaal	#	#	#
Kapelle					#	#	#			Gem. Belang	#	#	#
Tholen					#	#				ABT	#	#	#

Legenda tabel 1

niet bewust: score: -2	- College of partij erkent het zich voordoen van krimp niet (ontkenning) - College of partij wil ondanks krimp door blijven gaan met nieuwbouw (afwijzing) - College of partij wil juist vanwege krimp bouwen (verzet/strijd)
wel bewust: score: 2	- College of partij erkent krimp en handelt ernaar door o.a. lage nieuwbouwambities, aandacht op bestaande voorraad en/of noodzaak regionale samenwerking
deels bewust score: 1	- College of partij erkent krimp, maar handelt er niet naar (bijvoorbeeld hoge nieuwbouwambities of geen aandacht voor bestaande voorraad). - College of partij wil bestaande voorraad aanpakken en nieuwbouwambities omlaag schroeven, maar noemt krimp daarbij niet.
geen duidelijk standpunt score: 0	- geen (uitgesproken) standpunt opgenomen over krimp en woningbouw. (Dit kan ook een teken zijn van gebrek aan bewustwording.)
#	- Partij zit niet in gemeenteraad of heeft geen programma.

Tabel 2: verwachte bewustwording ten opzichte van werkelijke bewustwording

Gemeenten	Verwachte ranking bewustwording	Werkelijke ranking	Score= aantal punten/aantal partijen
Sluis	1	1	12/8=1,5
Terneuzen	2	2	13/10=1,3
Vlissingen	3	3	9/10=0,9
Schouwen-Duiveland	4	12	-8/9=-0,89
Hulst	5	10	-3/7=-0,43
Veere	6	8	-1/8=-0,13
Noord-Beveland	7	11	-4/5=-0,8
Borsele	8	9	-2/7=-0,29
Middelburg	9	4	5/9=0,56
Goes	10	5	4/8=0,5
Reimerswaal	11	13	-10/6=-1,67
Kapelle	12	7	0/6=0
Tholen	13	6	3/7=0,43

Mate van bewustwording gemeentefracties

