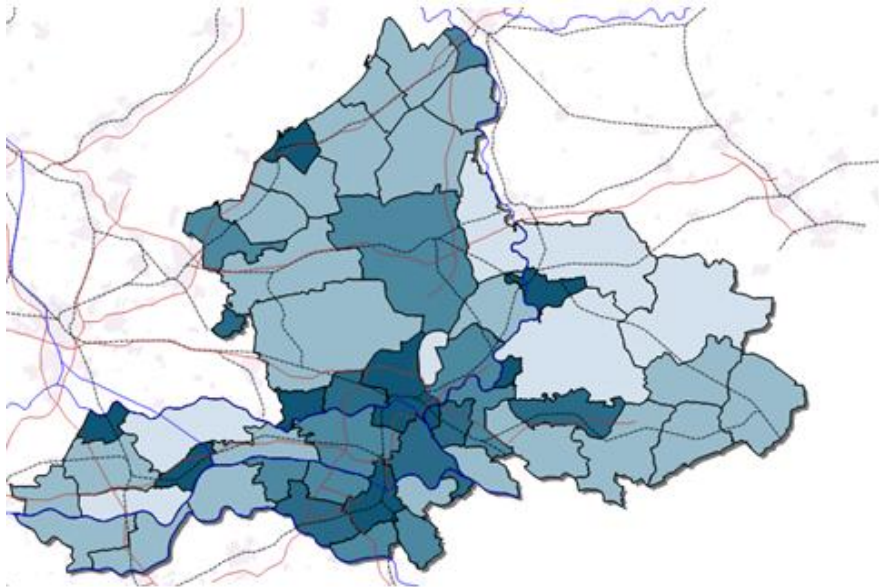


Krimp beheerbaar begeleidelen



gemeente Bronckhorst

Auteurs: Chantal Robbe (PAS bv) i.s.m. beleidsmedewerkers gemeente Bronckhorst

Rotterdam, mei 2012

Dit is een publicatie van de SEV, PAS bv, gemeente Bronckhorst en provincie Gelderland.

U kunt de publicatie downloaden op www.sev.nl, www.pasbv.nl, www.bronckhorst.nl, www.gelderland.nl

Uitgave SEV
Postbus 1878
3000 BW Rotterdam
Telefoon 010 - 282 50 50
sev@sev.nl

De SEV ontwikkelt innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Wij zijn onafhankelijk, maar kunnen niet zonder initiatiefrijke netwerkpartners. Samen met hen beproeven we ideeën voor innovaties in de praktijk.

VOORWOORD

In samenwerking met de gemeente Bronckhorst, de provincie Gelderland en de SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) heeft PAS bv een experiment opgezet: *Krimp beheersbaar begeleiden*. Er is een model ontwikkeld waarin beleidskeuzes financieel worden vertaald. Het geeft de gemeente inzicht welke beleidskeuzes zij kan varen in de toekomst om demografische ontwikkelingen te kunnen begeleiden. Het experiment levert maatwerk. Voor Bronckhorst is dat de beleidskeuzes bij de drie trends: demografische ontwikkelingen, terugtrekkende overheid en minder financiële middelen, gebaseerd op de visie van de gemeente Bronckhorst.

In dit rapport wordt voor de gemeente Bronckhorst het experiment *Krimp beheersbaar begeleiden* gepresenteerd. Het experiment is ontwikkeld en uitgevoerd in de gemeente Bronckhorst, een van de grootste plattelandsgemeenten in Nederland, gelegen in de Achterhoek met 44 kleine woonkernen/buurtschappen.

Vanuit de uitvoerende en coördinerende taak voor dit experiment willen wij de medewerkers van de gemeente Bronckhorst bedanken voor hun openheid en de inhoudelijke bijdrage aan dit experiment. Tevens gaat onze dank uit naar de provincie Gelderland en de SEV voor sparring op hoofdlijn.

Chantal Robbe, PAS BV

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD.....	3
INHOUDSOPGAVE.....	4
1. SAMENVATTING.....	5
2. EXPERIMENT.....	7
3. VRAAGSTELLING EXPERIMENT.....	9
4. CASE GEMEENTE BRONCKHORST.....	11
5. RESULTAAT EXPERIMENT.....	15
6. METHODE EXPERIMENT.....	21
COLOFON.....	25

1. SAMENVATTING

In dit experiment is onderzocht hoe de gemeente Bronckhorst anticipeert op de demografische ontwikkelingen in haar gemeente. Het experiment is opgezet door vier deelnemende partijen, te weten: SEV, gemeente Bronckhorst, provincie Gelderland en PAS bv.

Het doel van het experiment is om voor gemeenten in het algemeen en voor de gemeente Bronckhorst in het bijzonder inzichtelijk te krijgen wat de financiële gevolgen zijn van demografische ontwikkelingen, als niet tijdig wordt ingegrepen. Kortom: *Wat kost krimp bij (on)gewijzigd beleid?*

Het resultaat van het experiment is een visueel (reken)model dat hanteerbaar is voor gemeenten. Het model maakt inzichtelijk wat het kost en wat het oplevert als de gemeente ingrijpt in beleid om te kunnen anticiperen op demografische ontwikkelingen.

Succesfactoren van het experiment zijn het financieel overzicht van keuzes en het visuele (reken) model dat effecten van die keuzes laat zien. Het biedt perspectief voor het gemeentebestuur en geeft beleidsmedewerkers de ruimte om beleid bij te stellen. Een van de belangrijkste succesfactoren is de samenwerking tussen de beleidsterreinen binnen de gemeente.

De gemeente Bronckhorst heeft het experiment enthousiast ontvangen en is tevreden over het resultaat. Het college van B&W en de Raad hebben aangegeven het model te gaan gebruiken. Naar mening van de gemeente Bronckhorst is het model een goed instrument om krimp beheersbaar te begeleiden.

Krimp beheersbaar begeleiden

2. EXPERIMENT

Aanleiding experiment

Delen van het Nederlandse platteland hebben te maken met een afname van de bevolking, ontgroening en vergrijzing. Het aandeel ouderen neemt toe in de meeste plattelandsgemeenten, terwijl het aandeel jongeren afneemt.

Ook wordt zichtbaar dat voorzieningen steeds meer verdwijnen uit het dorpsbeeld. Door de demografische ontwikkeling lopen dergelijke voorzieningen gevaar. Het gaat om winkels, scholen, bibliotheken en postkantoren. In de toekomst zal blijken welke voorzieningen kunnen blijven voortbestaan. Daarbij is het van belang voor dorpen een kritische massa te behouden.

Wat te doen?

In Noordoost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeland zijn de effecten van demografische ontwikkelingen zichtbaar en kampen gemeenten met de gevolgen. De Achterhoek ziet deze demografische ontwikkelingen ook op zich afkomen, maar kenmerkt zich door een andere dynamiek: de regio is een anticipeerregio. Interessant genoeg om de ontwikkelingen in deze regio te willen volgen.

Het belang om het experiment op te zetten, is werd door alle vier de partijen gedeeld. Hierna een korte toelichting waarom deze 4 partijen hebben deel genomen aan het experiment.

De gemeente Bronckhorst heeft in de afgelopen jaren voor de woningbouw en bedrijventerreinen richting gegeven aan bijstelling van het bestaande beleid. Ook is gestart met het inventariseren van het maatschappelijk vastgoed en de keuzes hoe hiermee om te gaan in de toekomst. In de visie Toekomstbestendig Bronckhorst is aangegeven hoe de gemeente in de toekomst om wil gaan met demografische ontwikkelingen, terugtrekkende overheid en minder financiële middelen. Deelname aan het experiment vergroot het inzicht in de ruimtelijke, maatschappelijke en financiële gevolgen van de demografische ontwikkelingen in Bronckhorst.

De provincie Gelderland heeft gezamenlijk met de gemeenten en corporaties in de Achterhoek de regionale woonvisie vorm en inhoud gegeven. De woonvisie vormt dan ook de gezamenlijke agenda. In de woonvisie zijn de demografische ontwikkelingen onder de aandacht gebracht. De provincie Gelderland ervaart de inzet van het instrument als zinvol voor Achterhoekse gemeenten en andere regio's in Gelderland teneinde de demografische ontwikkelingen integraler te benaderen en tijdig te kunnen ingrijpen om verloedering, leegloop en leegstand niet te laten plaatsvinden.

¹ In 2010 heeft het Rijk op basis van gemeentelijke bevolkings- en huishoudensprognoses in samenspraak met provincies anticipeerregio's benoemd. De regio Achterhoek is benoemd als anticipeerregio.

Voor de SEV is het belangrijk dat het experiment kan aantonen dat met een aangepast financieel instrumentarium gemeenten beter in staat zijn om op demografische ontwikkelingen in te spelen. Om vervolgens aan te tonen dat een aangepast instrumentarium voor gemeentelijke begroting en grondexploitaties een handig hulpmiddel is om investeringskeuzes te kunnen maken.

Het adviesbureau PAS bv heeft zich de afgelopen jaren bezig gehouden met demografische ontwikkelingen. Vanuit haar planeconomische ervaring heeft PAS bv zich tot doel gesteld een strategie te ontwikkelen met inzicht tot demografische ontwikkelingen op lokaal niveau. Door onderzoek te doen in de regio's Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg is PAS bv geïnteresseerd in de effecten van krimp wanneer niet alleen naar het wonen of de ruimtelijke effecten wordt gekeken. Ook de effecten van krimp op maatschappelijke functies en voorzieningen worden van belang geacht.

3. VRAAGSTELLING EXPERIMENT

Het experiment geeft antwoord op de vraag wat nodig is om tot een afweging van keuzes en beheersmaatregelen te komen waarbij het doel is te kunnen anticiperen op demografische ontwikkelingen.

De onderstaande vraagstelling staat centraal in dit experiment.

Welk instrumentarium is nodig voor afweging van keuzes en beheersmaatregelen om demografische ontwikkelingen te kunnen begeleiden?

De onderliggende vraag hierbij is dat inzicht wordt verkregen in de effecten van (on)gewijzigd beleid als gevolg van de demografische ontwikkelingen. Effecten die financieel worden vertaald naar de gemeentelijke begroting (en wanneer van toepassing het Grondbedrijf).

In de gemeente Bronckhorst is de vraagstelling beantwoord door zeven thema's te onderzoeken. De zeven thema's die als rode draad door het onderzoek lopen zijn wonen, economie, zorg, sport, fysieke leefomgeving, onderwijs en dienstverlening. De keuze voor de zeven thema's is specifiek voor Bronckhorst. De indeling is afhankelijk van hoe de gemeente haar vraagstukken gemeentebreed ziet met een eventuele link naar beleidsafdelingen.

Om aan te kunnen tonen welk effect demografische ontwikkelingen hebben op de thema's zijn indicatoren geformuleerd. Deze indicatoren zijn in tabel 1 weergegeven. De 'plussen' geven aan dat er een effect is, een 'min' geeft aan dat er *geen* effect wordt verondersteld. De indicatoren zijn voor elk beleidsveld gehanteerd om de demografische ontwikkelingen in beeld te krijgen.

Tabel 1. Toelichting indicatoren demografische ontwikkelingen

Indicator	Eenheid	Effect op krimp	W	A	V	F	Z
Bevolkings-ontwikkeling	Aantal inwoners	Heeft direct effect op de krimp van de bevolking en bepaalt daarmee de behoefte aan woningen, voorzieningen, arbeidsplaatsen, etc.	+	+	+	+	+
Bevolkings-samenstelling	Leeftijdscategorie en inwoners	Bepaalt de opbouw van de bevolking bij krimp en geeft aan welke leeftijdscategorieën zijn over- en ondervertegenwoordigd	+	+	+	+	+
Huishoudens-samenstelling	Aantal type huishoudens	Heeft direct effect op de bevolking en bepaalt daarmee de behoefte aan woningen, voorzieningen, arbeidsplaatsen, etc.	+	-	+	+	+

W = Woningvoorraad A = Arbeidsmarkt V = Voorzieningen F = Fysieke leefomgeving

Z = Zorg, sport, cultuur en onderwijs

Krimp beheersbaar begeleiden

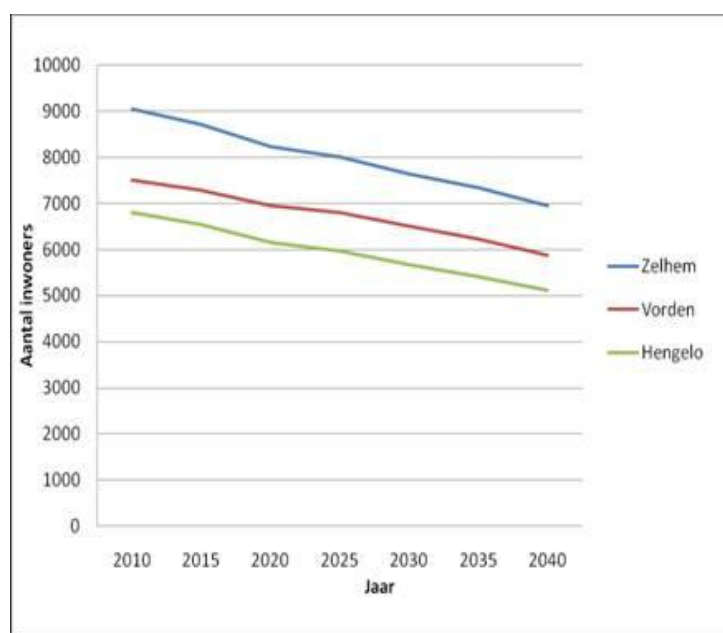
4. CASE GEMEENTE BRONCKHORST

De gemeente Bronckhorst is met een oppervlak van ruim 28.000 hectare een van de grootste plattelandsgemeenten van Nederland. De gemeente telt circa 38.000 inwoners die verspreid wonen over 44 dorpen en kernen. De omgeving is rijk bedeed met natuurschoon; bossen, uitgestrekte weiden en water wisselen elkaar af. De dorpen Hengelo, Hummelo, Steenderen, Vorden en Zelhem zijn de bekendste plaatsen (voormalige gemeenten voor herindeling).

Sinds 2009 kent de gemeente Bronckhorst een daling van de bevolking. Deze daling zal doorzetten tot 2040. Het aantal inwoners daalt dan van 38.000 naar 28.000. De omslag van groei naar krimp zet langzaam in. Een omslag die door de Primos-prognose wordt bevestigd: de voorspelling dat de bevolking in 2040 is afgenomen met circa 24 procent. Deze afname gaat gepaard met een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens en daarmee een afname van het aantal gezinnen. In grafiek 1 is voor de 3 grootste kernen Zelhem, Vorden en Hengelo, de prognose weergegeven voor het aantal inwoners tot 2040.

Op de korte termijn zal de gemeente te maken krijgen met vergrijzing en ontgroening, gevolgd door bevolkings- en huishoudensafname. Nu al is in de beroepsbevolking zichtbaar dat het aantal gepensioneerden en niet-werkenden toeneemt. De zgn. grijze druk neemt toe in Bronckhorst (verhouding 65-plussers en potentiële beroepsbevolking).

Grafiek 1. Prognose aantal inwoners in de gemeente Bronckhorst drie grootste kernen 2010-2040



² De gemeente Bronckhorst maakt onderdeel uit van de P10, een landelijk samenwerkingsverband van de 10 grootste plattelandsgemeenten van Nederland.

Het gemeentebestuur van de gemeente Bronckhorst kiest ervoor om te anticiperen op de demografische ontwikkelingen. Daarvoor heeft zij in 2010 een visie opgesteld: *Toekomstbestendig Bronckhorst* (hierna TBB). In deze visie heeft de gemeente aangegeven hoe ze met de toekomst om wil gaan en welke keuzes ten aanzien van beleid gemaakt moeten worden. De visie is opgesteld tegen de achtergrond van drie macro-ontwikkelingen waar de gemeente mee te maken heeft of krijgt in de nabije toekomst:

- demografische ontwikkelingen;
- terugtrekkende overheid;
- minder financiële middelen.

De ambitie in de visie is gericht op het behouden en verbeteren van de kwaliteit van wonen, werken en recreëren voor de huidige en toekomstige inwoners van Bronckhorst. In het TBB is gekozen voor een proces waarin de inhoud centraal staat. Waarbij de volgorde is: eerst inhoud, dan keuzes en dan bezuinigingen (TBB, p1, 2010). De gemeente kiest voor deze aanpak omdat zij zich ervan bewust is dat fundamentele keuzes in het gemeentelijk beleid noodzakelijk zijn om toekomstige ontwikkelingen het hoofd te bieden. Daarbij geeft de gemeente aan de burgers mee te laten denken met initiatieven en ideeën voor de toekomst.

De keuzes die het TBB-proces voorstaat, zijn ook gemaakt in het experiment. Het experiment was de aanvulling op de fasen in het proces waar keuzes gemaakt moesten worden (inventarisatie en afweging verschillende keuzes). Het gaf de beleidsmedewerkers oefenruimte om voor het huidige beleid keuzes te maken door het formuleren van beheersmaatregelen.

In het collegebesluit van 8 mei j.l. heeft B&W van de gemeente Bronckhorst keuzes gemaakt voor de voorstellen die tegemoet komen aan de gewenste toekomstige ontwikkelingen voor de gemeente. Keuzes op het gebied van economie, groen, wegen, subsidies en accommodaties. In onderstaand overzicht vindt u een deel van de keuzes die B&W hebben gemaakt.

Thema

Voorbeelden van voorstellen

Zorg en Welzijn

De huidige subsidies aan bijvoorbeeld sportverenigingen stopzetten. Dit betekent dat B&W sport- en vrijetijdsbesteding van inwoners dus niet meer willen subsidiëren op de manier die nu gebruikelijk is. Er komt wel een nieuwe subsidieregeling om de deelname van kwetsbare inwoners meer mogelijk te maken.

Kindvoorzieningen

Ontwikkelingen in het (basis) onderwijs, peuterspeelzaalwerk en kinderopvang (samengaan van scholen, verminderen van groepen in het peuterspeelzaalwerk) in de verschillende gebieden volgen we als gemeente nauwlettend. Waar nodig willen B&W dit actief begeleiden.

Maatschappelijke accommodaties

De zwembaden die nu nog van de gemeente zijn, moeten zelfstandig kunnen bestaan. Is dat niet het geval dan willen B&W een bad sluiten. Er zijn ook zwembaden die van de gemeente subsidie ontvangen. Die subsidies willen B&W stopzetten; de zwembaden moeten onafhankelijk van gemeentelijke middelen kunnen bestaan. B&W willen gebruikers, dorpsbelangenverenigingen en pachters de mogelijkheid bieden om met plannen te komen waardoor de exploitatie van de sporthallen wordt verbeterd en de gemeentelijke kosten omlaag gaan; privatiseren van de buitensportaccommodaties.

Ruimte

B&W stellen voor geen gekleurde vlakken voor fietsstroken meer aan te brengen op wegen, minder vaak bomen langs wegen te controleren, plantsoenen om te vormen zodat er minder onderhoudskosten zijn en het aantal banken en prullenbakken in de openbare ruimte te verminderen. In het algemeen willen B&W het onderhoud van groen en wegen verminderen.

Economie

We willen delen van gronden die in ons bezit zijn, alsmede het beheer van onroerende zaken, afstoten voor initiatieven. Op het gebied van recreatie en toerisme willen B&W geen extra budget meer beschikbaar stellen, ondersteuning gebeurt alleen nog binnen de inkomsten uit toeristenbelasting.

Krimp beheersbaar begeleiden

5. RESULTAAT EXPERIMENT

Het resultaat van het experiment is een model en een begeleidingsproces. Het is een visueel model dat effecten in geld uitgedrukt aantoont. Het model wordt ook wel een financieel keuzemodel genoemd. Het model laat zien wat de besparingen en de kosten zijn. Om die besparingen en kosten in beeld te krijgen worden keuzes binnen beleidsvelden geformuleerd. De keuzes leiden tot op te stellen maatregelen die in het model worden ingevoerd. Om de maatregelen te kunnen invoeren en uit te drukken in getallen, is gebruik gemaakt van de meerjarenbegroting, bestaande grondexploitaties en vastgoedexploitaties. Het model is eenvoudig te bedienen en ingericht op de koppeling van beleid en financiën. Voor financiën is naar de begroting gekeken waarbij een onderscheid is gemaakt naar structurele lasten en baten en incidentele investeringen. Een begroting kijkt maar naar 4 jaar, demografische ontwikkelingen kennen een langere tijdshorizon, daarom zijn in het model jaar cohorten van 5 jaar opgenomen. Het model is geen doel maar een middel. Het is niet het geijkte (planeconomische) rekenmodel waarbij geldt input is output.

Door maatregelen in te voeren, wordt zichtbaar wat de financiële consequenties zijn van de maatregelen binnen de eigen beleidskolom. Bijvoorbeeld, het beleidsveld wonen vult eerst in welke maatregelen zij wil nemen gezien de demografische ontwikkelingen. Omdat het model ook voorziet in wat de relatie is met andere beleidsvelden, wordt ook direct duidelijk welk effect een gekozen maatregel heeft, bijvoorbeeld van het beleidsveld wonen op andere beleidsvelden, zoals sport of zorg. Door deze effecten te inventariseren en te prioriteren kan beleid worden bijgesteld of gewijzigd.

De *meerwaarde* van het model is dat beleidskeuzes financieel worden vertaald. Door binnen beleidskolommen aan te geven welke keuzes moeten worden gemaakt en deze vervolgens 'uit te rekenen', ontstaat een helder beeld wat een keuze in de praktijk kost c.q. aan besparingen kan opleveren. Het model heeft een toegevoegde waarde voor de organisatie in die zin dat het model ook aangeeft wat een te nemen maatregel betekent voor de bedrijfsvoering van de gemeente. Het is extra informatie voor het managementteam dat de gevolgen van de maatregelen moet kunnen overzien.

De *meerwaarde* is ook dat samenwerking tussen de beleidsvelden is vereist: zonder die samenwerking worden de effecten van een maatregel niet zichtbaar voor het andere beleidsveld.

Om de samenwerking te bewerkstelligen is een intensief begeleidingsproces opgezet. Het begeleidingsproces is een proces waarin interviews en workshops met de beleidsmedewerkers zijn gehouden. De interviews dienden om een actueel beeld van het huidige beleid te krijgen.

In de workshops hebben de beleidsmedewerkers de beleidswensen kenbaar gemaakt tegen de achtergrond van demografische ontwikkelingen. Door elkaars verhaal te horen, is inzicht verkregen in de onderlinge afhankelijkheid van het beleid. Zo werd duidelijk dat veel relaties gelegd kunnen worden en dat winst kan worden behaald als keuzes binnen beleidsvelden worden voorgelegd aan gerelateerde beleidsvelden.

Beheersmaatregelen en effecten

In de gemeente Bronckhorst zijn, om uitvoering te geven aan het TBB-proces, werkgroepen opgesteld die beheersmaatregelen hebben geformuleerd. De beheersmaatregelen zijn als voorstel naar het college van B&W gebracht. Zoals te zien is op pagina 12/13 heeft het college op 8 mei j.l. uiteindelijk gekozen welke maatregelen uit te voeren om te kunnen anticiperen op de demografische ontwikkelingen en de bezuinigingen op de korte termijn. Eén van die gekozen maatregelen is de privatisering van buitensportaccommodaties:

Als de bevolkingsprognose op de gemeente Bronckhorst wordt toegepast wordt duidelijk dat de vraag naar sportverenigingen zal afnemen. De aanwas van jonge leden neemt namelijk af. Dit heeft consequenties voor het aantal verenigingen dat voldoende draagvlak heeft om te blijven bestaan. De meeste inwoners geven echter wel de voorkeur aan hun eigen, dus de bestaande, sportverenigingen. Het gaat er dan om voor de gemeente om de kritische massa te kunnen behouden.

Op basis van de gemaakte analyse en het vooruitzicht dat een aantal sportvoorzieningen niet meer gehandhaafd kan worden, heeft de beleidsafdeling sportmaatregelen opgesteld, waaronder de afkoop van buitensport. De afkoop betreft dan geld dat verenigingen ontvangen om de sportvelden zelf te kunnen onderhouden. In tabel 2 een overzicht van de maatregelen voor het thema sport.

³ Niet alle maatregelen kunnen hier worden genoemd omdat nog een zorgvuldig traject met de inwoners van de gemeente Bronckhorst moet worden doorlopen en het rapport onleesbaar zou worden.

Tabel 2. Overzicht maatregelen sportaccommodaties

Basisgegevens uit begroting		2011	2012	2013	2014	2015
structurele lasten		-	3.484.144	3.415.967	3.335.491	3.317.731
structurele baten		-	1.138.232	1.138.232	1.138.232	1.138.232
incidentele investeringen		-	-	-	-	-
Saldo		-	2.345.912	2.277.735	2.197.259	2.179.499
Keuzes						
		2011	2012	2013	2014	2015
M1: Afkoop buitensport speel/training 2020-5	Nee	-	-	11.493	78.333	257.480
M2: Afkoop buitensport speel/training 2020-3	Nee	-	-	15.457	105.283	284.430
M3: Afkoop buitensport speel/training 2012-5	Nee	-	-	31.093	58.733	237.880
M4: Afkoop buitensport speel/training 2011-3	Nee	-	-	3.697	93.523	272.670
M5: Afkoop buitensport speel/training 2011-5	Ja	-	-	42.555	47.271	226.418
M6: Afkoop buitensport zonder bijdrage	Nee	-	-	55.882	145.708	324.855
M7: Efficiëncy sporthallen en gymzalen	Ja	-	-	50.000	100.000	200.000
M8: Afstoten zwembaden (4x)	Ja	-	-	220.878	452.804	916.657
M9:	Nee	-	-	-	-	-
M10:	Nee	-	-	-	-	-
Saldo		-	-	260.773	1.081.655	2.720.389
Gekozen maatregelen				228.323	600.075	1.343.074
Invloed op basisbegroting		2011	2012	2013	2014	2015
Saldo: structurele lasten en structurele baten		-	2.345.912	2.277.735	2.197.259	2.179.499
Incidentele investeringen		-	-	-	-	-
M1: Afkoop buitensport speel/training 2020-5		-	-	-	-	-
M2: Afkoop buitensport speel/training 2020-3		-	-	-	-	-
M3: Afkoop buitensport speel/training 2012-5		-	-	-	-	-
M4: Afkoop buitensport speel/training 2011-3		-	-	-	-	-
M5: Afkoop buitensport speel/training 2011-5		-	-	42.555	47.271	226.418
M6: Afkoop buitensport zonder bijdrage		-	-	-	-	-
M7: Efficiëncy sporthallen en gymzalen		-	-	50.000	100.000	200.000
M8: Afstoten zwembaden (4x)		-	-	220.878	452.804	916.657
M9:		-	-	-	-	-
M10:		-	-	-	-	-
Saldo		-	2.345.912	2.049.413	1.597.185	836.425

Het college heeft gekozen voor maatregel M5. Zij is tot deze keus gekomen omdat het bezitten en onderhouden van sportvelden geen wettelijke taak is van de gemeente. De maatregelen bij sporthallen gaan minder ver omdat voor de gemeente een taak is weggelegd om voor bewegingsonderwijs sportvoorzieningen beschikbaar te stellen. Ook is het gezien de demografische ontwikkelingen nodig om (het aantal) sportvelden aan te pakken. Ten slotte is vanwege een terugtrekkende overheid het onderhouden van sportvelden geen logische taak. Dit brengt met zich mee dat de maatregelen kosten bespaart op de langere termijn voor de gemeente. Een goed vooruitzicht in het kader van de bezuinigingen.

In het model is ook aangegeven wat de maatregel betekent voor de overige beleidsthema's. Dit wordt door het model weergegeven in het tabblad *kosten en relatieschema*, zie tabel 3.

Tabel 3. Kosten- en relatieschema

Kostenschema							
Opdrachtgever	Gemeente Bronckhorst						
Project	Experiment krimp						
Projectnummer	152500-941						
	JA/NEE	Beleids-thema Ruimte	Beleids-thema Economie	Beleids-thema Zorg en Welzijn	Beleids-thema Kindvoorziening en	Beleids-thema Accommodaties	Beleids-thema dienstverlening
M1: Afkoop buitensport speel/training 2020-5	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M2: Afkoop buitensport speel/training 2020-3	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M3: Afkoop buitensport speel/training 2012-5	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M4: Afkoop buitensport speel/training 2011-3	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M5: Afkoop buitensport speel/training 2011-5	Ja	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 231.133	€ -
M6: Afkoop buitensport zonder bijdrage	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M7: Efficiency sporthallen en gymzalen	Ja	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 350.000	€ -
M8: Afstoten zwembaden (4x)	Ja	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M9:	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M10:	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -

In tabel 3 is te zien dat de financiële effecten van de maatregelen zijn weergegeven en welke raakvlakken er zijn met andere beleidsthema's. Deze worden automatisch ingevuld; in dit tabblad komen alle ingevoerde getallen samen. In het voorbeeld van de afkoop c.q. afstoten van sportvelden is duidelijk dat deze maatregel ook effect heeft op het thema ruimte en het thema zorg en welzijn.

In tabel 4 is voor 2 thema's: sport en accommodaties, aangeven hoe het model werkt en welke keuze door het college is gemaakt op aangeven van de werkgroep sport die de maatregelen heeft opgesteld. In deze is te zien dat voor meerdere thema's is aangegeven hoe het model werkt als voor meerdere thema's een keuze moet worden gemaakt.

Tabel 4. Overzicht kosten- en relatieschema voor meerdere thema's

M1: Passend onderwijs reduceert leerlingenvervoer	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M2: Passend onderwijs budget vervoer naar school	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M1: afkoop buitensport speel/training 2020-5	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M2: Afkoop buitensport speel/training 2020-3	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M3: Afkoop buitensport speel/training 2012-5	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M4: Afkoop buitensport speel/training 2011-3	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M5: Afkoop buitensport speel/training 2011-5	Ja	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M6: Afkoop buitensport zonder bijdrage	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M7: efficiency sporthallen en gymzalen	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M8: afstoten zwembaden (4x)	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M9:	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
M10	Nee	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -

Groen = wel een bedrag, wel relatie met het thema

Rood = geen bedrag, wel een relatie met het thema

Vanzelfsprekend is groen goed in die zin dat een veronderstelde relatie in geld wordt uitgedrukt. Dus in het voorbeeld van tabel 4 het thema kindvoorzieningen toont relaties zowel op de verticale als horizontale. De rode cellen betekent dat stappen moeten worden genomen om de overige thema's tegemoet te treden. Accommodaties geeft aan maatregelen te treffen die effect hebben op het thema ruimte, economie en zorg en welzijn, maar die thema's hebben zelf niet die maatregelen in beeld gebracht. Dat is wel bij zorg en welzijn (subsiemaatregelen). Dan is het noodzaak voor het thema

accommodaties om met de thema's ruimte, economie, zorg en welzijn in overleg te gaan over de te treffen maatregelen en de bedragen die daaruit voortvloeien.

Middels het model wordt duidelijk waar de klappen vallen. Is het logisch dat ruimte zoveel inlevert ten opzichte van zorg? Of juist andersom.

Bijkomend voordeel is dat de keuzes de politieke kleur van een gemeente weergeven. Ook welke richting de gemeente in wil slaan. Wil de gemeente een focus op de zorg, dan maakt dit model zichtbaar hoeveel dat gaat kosten en welke andere thema's daar voor- en of nadeel bij hebben.

Bestuurlijke ervaring: collegebesluit

Het college heeft het model positief en enthousiast ontvangen. De werking van het model is volgens het college duidelijk. Bijkomend voordeel van het model is, dat het een visueel model is. Direct wordt zichtbaar wat bepaalde maatregelen opleveren of juist gaan kosten. Het biedt tegelijkertijd ruimte om beleidsmedewerkers input te geven, voor financiën een vertaalslag te maken en een goede relatie te leggen met de begroting. Tijdens een raadspresentatie (22 maart 2012) hebben de raadsleden aangegeven het model ook zelf te willen gebruiken.

Ook het Managementteam is enthousiast. Zij verkrijgt door het gebruik van het model inzicht in de bedrijfsvoering als bepaalde maatregelen worden voorgesteld. Wanneer door invoering van de maatregelen bepaalde taken verdwijnen, dan zal dat een effect hebben op de bedrijfsvoering (fte's, gebouwenbeheer, etc.) Dit onderdeel zal zorgvuldig moeten worden behandeld omdat het direct impact heeft op een organisatie. Het is echter wel een bewust sturingsonderdeel.

Krimp beheersbaar begeleiden

6. METHODE EXPERIMENT

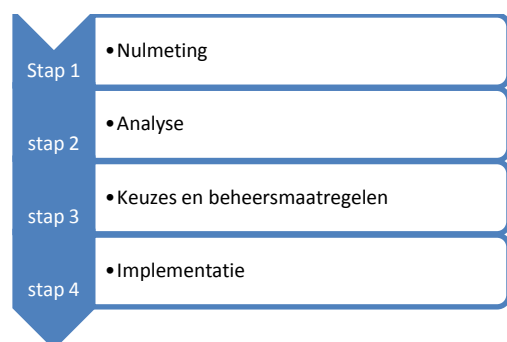
In dit hoofdstuk wordt de methode uitgebreid toegelicht. Hierin komt nogmaals het model naar voren, maar nu als onderdeel van de methode. De methode is weergegeven middels een stappenplan.

Methode - stappenplan

De methode bestaat uit vier stappen. Het stappenplan is een manier om het model te kunnen vullen en tot beheersmaatregelen te komen.

Voor alle onderdelen in het stappenplan geldt dat een duidelijk onderscheid is gemaakt naar vastgesteld beleid en niet-vastgesteld beleid. Dit komt in elke stap terug en maakt het voor de beleidsthema's makkelijker om keuzes te kunnen maken.

Tabel 5. Stappenplan methode




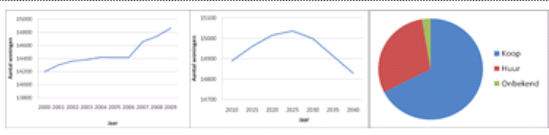
Stap 1: Nulmeting

In de nulmeting wordt de stand van zaken van het actuele beleid beschreven. Centraal in deze stap staan de demografische ontwikkelingen in de gemeente Bronckhorst. Welke richting aan beleid is de afgelopen tien jaar ingezet en hoe richt men zich op de toekomst? Naast inventarisatie van de huidige documenten is het in deze stap van belang door het afnemen van interviews bij de beleidsmedewerkers om de actualiteit van beleid te toetsen.

In de nulmeting wordt teruggekeken op de afgelopen tien jaar. Voor de gemeente Bronckhorst betreft het de periode van 2000-2010. Deze periode is relevant omdat de eerste tekenen van krimp (o.a. sluiting scholen, afname bevolking) zich in deze periode hebben voorgedaan.

Om de inventarisatie te kaderen zijn factsheets gemaakt. Deze vormen de rode draad in het experiment. Gedurende het experiment kan worden teruggegrepen op deze factsheets. De factsheets zijn bedoeld om de feiten aan te geven van beleid en waar het beleid staat ten aanzien van krimp. Hieronder een voorbeeld van een factsheet voor het beleidsthema wonen.

Stap 1: Nulmeting

Stap 1 Nulmeting		THEMA WONEN	
Demografische ontwikkeling	 <p>Bevolkingsontwikkeling</p> <ul style="list-style-type: none"> Bevolking toegenomen sinds 2000. Vanaf 2009 daling; Tot 2040 daalt het inwonertal van Bronckhorst. <p>Huishoudensontwikkeling</p> <ul style="list-style-type: none"> Sinds 2000 groeit het aantal huishoudens door toename eenpersoonshuishoudens; Tot 2040 neemt het aantal huishoudens af, aandeel alleenstaanden neemt toe en aandeel gezinnen neemt af. <p>Bevolkingssamenstelling</p> <ul style="list-style-type: none"> Sinds 2000 trend van vergrijzing en ontgroening; Tot 2040 neemt aandeel ouderen sterk toe. 	<p>behoefte bestaat. Daarnaast streeft de gemeente naar het in beeld brengen van een herstructurerings- en transformatieopgave binnen de kernen;</p> <ul style="list-style-type: none"> Uitvoeren van maatregelen die vanuit de structuurvisie (binnen de bebouwde kom) en het tot structuurvisie omgebouwd Landschapsonwikkelingsplan (LOP) (voor buitengebied) voortkomen; Actualiseren bestemmingsplannen (inclusief digitale beschikbaarheid); Op basis van de Nota Grondbeleid invulling geven aan actieve grondpolitiek met gebruikmaking van de Grondexploitatiewet; Het gebruiken van de actuele prestatieafspraken met corporaties in het belang van de inwoners; Accent leggen van woningbouw in de kernen Zelhem, Hengelo, Vorden en Steenderen op basis van de Woonvisie (Hummelo alleen woonzorgzones). <p><i>Op elkaar afstemmen van wonen, welzijn en zorg</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Het opstellen van een woon-zorg visie in het verlengde van de Woonvisie waarin al is gesproken over woon-zorg zones; Het toetsen van de woonbehoefte van inwoners aan de toekomstverwachtingen voor zorg en welzijn. <p>Niet-vastgesteld (TBB (pp. 16, 21-22))</p> <ul style="list-style-type: none"> Ruimtelijke ordening conform wettelijke taak uitvoeren, actualiseren van de bestemmingsplannen; Zijn er gebieden aan te wijzen waarbinnen de ruimtelijke normen zo soepel mogelijk kunnen worden gemaakt; Zijn er methoden die bijdragen aan een efficiëntere aanpak en in hoeverre gaat de huidige dienstverlening uit van de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager; Hoe keuzes te maken rondom herstructurering vanuit de bestaande woningvoorraad (kwaliteit in relatie tot omvang); Hoe kan de actuele en groeiende vraag naar geschikte senioren- en zorgwoningen gerelateerd worden aan woonservice zones in de vijf hoofdkernen. 	
Ontwikkeling in indicatoren	 <p>Woningvoorraad</p> <ul style="list-style-type: none"> Sinds 2000 is de woningvoorraad met circa 700 woningen toegenomen; Tot 2025 zal de woningvoorraad toenemen, waarna vanaf 2025 het zal afnemen. Dit hangt samen met de afname van het aantal huishoudens; In 2010 bestond ruim 2/3 van de voorraad uit koop- en 1/3 uit huurwoningen; De vraag naar eengezinswoningen zal afnemen en de vraag naar (senioren)appartementen zal toenemen vanwege de ontgroening en vergrijzing; De nadruk zal steeds meer komen te liggen op de kwaliteit van de woningvoorraad en levensloopbestendige woningen. 	<p>Geld*</p> <p>Algemeen</p> <ul style="list-style-type: none"> Bezuinigingen overheden; Demografische ontwikkelingen: de maatstaven binnen de algemene uitkering wijzigingen door dalende woningen, inwoners etc. <p>Planeconomie</p> <ul style="list-style-type: none"> Actualisatie grondbeleid; Waar liggen de haalbare kansen: herstructurering, bedrijventerreinen en buitengebied; Relatie bouwen voor de doelgroep en aanwijzen van woonservice zones in de vijf hoofdkernen. 	
Beleidsprogramma*	<p>Vastgesteld</p> <ul style="list-style-type: none"> In de regionale woonvisie is vastgesteld dat tot 2020 5.900 woningen in de Achterhoek nodig zijn. De woningbouwopgave is verdeeld over zeven gemeenten. De gemeente Bronckhorst heeft tot 2020 een netto-opgave van 385. <p><i>Optimale invulling van woonbehoeften van inwoners</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Binnen de mogelijkheden van de regionale woningvisie naar behoefte (laten) bouwen, waarbij rekening houdend met de toekomstige woningbehoefte sloop en/of nieuwbouw van bestaande woningen waarschijnlijk meer noodzakelijk zal worden. Onderzoek via de Woonvisie (periodiek) aan welk type woningen en op welke plaats 	<p>*Bronnen: Begroting 2011-2014 en TBB: nota 'Kaders toekomstbestendig Bronckhorst'</p>	

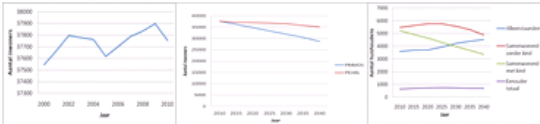
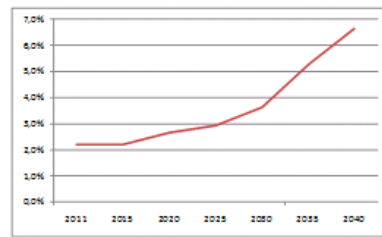
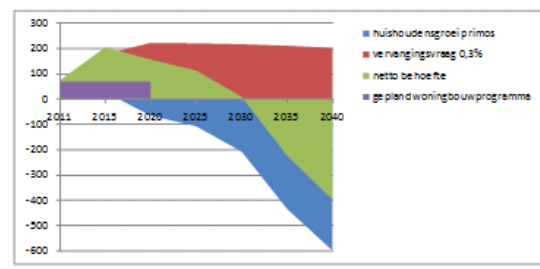
Deze stap is de meest omvangrijke en tijdrovende stap van de methode.

Het inventariseren van bestaand beleid bij de beleidsafdelingen vraagt tijd. Ook het afstemmen met de beleidsmedewerkers is tijdrovend. In deze stap wordt het fundament gelegd van het experiment. De eerste interviews vinden plaats, de documenten zijn gescreend op afstemming met demografische ontwikkelingen en een eerste bewustwording treedt in.

Stap 2: Analyse demografische ontwikkelingen

In stap 2 is de analyse uitgevoerd waarbij de gegevens uit de nulmeting zijn afgezet tegen de demografische ontwikkelingen in de gemeente Bronckhorst. De gegevens uit de nulmeting hebben een stand van zaken opgeleverd voor de indicatoren per thema. Namelijk: voor elke thema zijn indicatoren opgesteld om de demografische ontwikkelingen te kunnen meten. Om een voorbeeld hiervan te geven, is hierna de factsheet voor het thema wonen weergegeven.

Stap 2: Analyse

Stap 2 Analyse		THEMA WONEN	
Demografische ontwikkeling	 <p>Bevolkingsontwikkeling</p> <ul style="list-style-type: none"> Tot 2040 daalt het inwonertal van de gemeente Bronckhorst met bijna 9.000 inwoners (-23,6 procent). <p>Huishoudensontwikkeling</p> <ul style="list-style-type: none"> Tot 2015 neemt het aantal huishoudens in de gemeente toe van 15.102 naar 15.128 huishoudens (0,2 procent); Vanaf 2015 tot 2040 neemt het aantal huishoudens af met 1.415 huishoudens tot 13.713 huishoudens (-9,4 procent); Tot 2040 neemt het aandeel alleenstaanden met ruim 900 toe (+10%) naar 4.519 en het aandeel gezinnen met kinderen neemt met ruim 1.800 (-10%) af naar 3.369. <p>Bevolkingsamenstelling</p> <ul style="list-style-type: none"> Tot 2040 neemt het aandeel ouderen vanaf 65 jaar met 20% sterk toe naar 10.713. Het aandeel jongeren tot 30 jaar neemt tot 2040 met 8% af. 	<ul style="list-style-type: none"> Huurwoning Op basis van alleen demografische ontwikkelingen kunnen geen uitspraken worden gedaan over de toekomstige behoefte aan huur- en koopwoningen. Uitkomsten WQON 2009. Woningtype Op basis van alleen demografische ontwikkelingen kunnen geen uitspraken worden gedaan over de toekomstige behoefte aan type woningen. Uitkomsten WQON 2009. Leegstand Bij ongewijzigd beleid neemt leegstand toe door de afname van huishoudens en daardoor afname in de benodigde woningvoorraad. De gebruikelijke frictieleegstand van 2,2% loopt tot 2040 op naar 7% van de woningvoorraad. 	
Effect demografische ontwikkeling op indicatoren	<p>Woningvoorraad</p> <ul style="list-style-type: none"> De netto behoefte aan nieuwbouw in de gemeente Bronckhorst bestaat uit de huishoudensgroei en een vervangingsvraag van 0,3% per jaar. Tot 2015 is er behoefte aan 280 woningen inclusief vervangingsvraag; Vanaf 2015 bestaat de netto behoefte aan nieuwbouw alleen uit vervangingsvraag, doordat de huishoudensontwikkeling afneemt; Vanaf 2030 is het saldo vervangingsvraag – uitbreidingsvraag (als gevolg van huishoudensgroei) nul. Daarna is de afname van de huishoudens (en dus afname in behoefte aan woningen) groter dan de vervangingsvraag. 	<p>Match met beleidsprogramma</p> <ul style="list-style-type: none"> De netto opgave van 385 woningen tot 2020 uit de regionale woonvisie ligt lager dan de totale netto behoefte van 435 woningen. Dit hangt samen met de gemiddelde jaarlijkse vervangingsvraag van 0,3% die bij de behoefte is opgeteld; sloop en/of vernieuwbouw van bestaande woningen is noodzakelijk vanaf 2020. De vervangingsvraag beheerst vanaf dan de woningmarkt. Van 2020-2040 gaat het om circa 850 woningen, uitgaande van een gemiddelde vervangingsvraag van 0,3%; de demografische ontwikkelingen nopen tot het (periodiek) monitoren aan welk type woningen en op welke plaats behoefte bestaat. Omdat vanaf 2020 de vervangingsvraag een belangrijke rol speelt is het nodig om de herstructurerings- en transformatieopgave binnen de kernen goed in beeld te brengen; Het aandeel 65+ers neemt met 20% toe tot 10.700 personen en noopt tot het toetsen van de woonbehoefte van deze inwoners aan de toekomstverwachtingen voor zorg en welzijn. 	
		<p>Integraliteit andere thema's</p> <ul style="list-style-type: none"> Wonen-economie: <i>wooneconomie</i> -> door aantrekkelijke woonmilieus te bieden en zo hogere inkomensgroepen/opgeleiden te verleiden om in Bronckhorst te gaan wonen kan de economie een impuls krijgen; Wonen-fysieke leefomgeving: <i>kwaliteit woonomgeving</i> -> vanwege de krimp verschuift de aandacht van kwantiteit naar kwaliteit van de woningvoorraad, maar ook van de fysieke leefomgeving rondom de woningen. De kwaliteit van de leefomgeving is van belang voor het behouden van de huidige inwoners; Wonen-zorg: <i>wonen met zorg</i> -> door de veranderende bevolkingsamenstelling en de toenemende vergrijzing neemt de behoefte aan wonen met zorg toe; Wonen-sport: <i>inbreiding sportterrein</i> -> door de bevolkingskrimp is er minder behoefte aan sportvoorzieningen en sportterrein. Met name sportterreinen binnen het dorpsstedelijke weefsel kunnen in aanmerking komen voor een kwaliteitsimpuls van woningbouw (inbreiding); 	

In deze fase betreft de tijdsbesteding een aantal weken. De kern van deze fase is de analyse die nadat deze bij de beleidsmedewerkers is neergelegd, de opmars maakt voor stap 3, het formuleren van keuzemogelijkheden en beheersmaatregelen.

Stap 3: Beheersmaatregelen

Stap 3 bestaat uit twee aspecten: het opstellen van beheersmaatregelen en het verwerken van deze maatregelen in het financieel keuzemodel.

Door het uitvoeren van stap 2, de analyse, is duidelijk geworden wat het betekent voor elk beleidsveld als het huidige beleid wordt doorgezet. Wat te doen? Is het zinvol het huidige beleid door te zetten of aan te passen aan de demografische ontwikkelingen? Welke maatregelen kunnen we dan formuleren om tot aanpassingen te komen. Deze vragen en andere vormen de kern van deze stap. Het komen tot beheersmaatregelen is een afweging die eerst binnen de eigen beleidskolom moet worden gemaakt. Vervolgens wordt gekeken of de maatregelen andere thema's raken. Op dat moment wordt duidelijk dat een maatregel niet alleen effect op het eigen thema heeft, maar ook op andere thema's.

Door het houden van workshops en het delen van elkaars maatregelen wordt de onderlinge afhankelijkheid ook duidelijk zichtbaar. Het betekent nogal wat als wonen wil investeren in zorgboerderijen en zorg dat geen gewenste ontwikkeling vindt. Dit vraagt om een andere manier van denken. Door gezamenlijk naar oplossingen te zoeken, kan het gewenste beleid (toch) worden uitgevoerd.

Het model geeft inzicht in de financiële gevolgen van het doorzetten van het huidige beleid, maar geeft ook aan wat wijzigingen van het beleid betekenen voor de financiën. Door de gewijzigde inzichten in beleid wordt duidelijk wat het betekent als men op beleidsthema A een keuze voor wijziging maakt en op beleidsthema B niet. De gevolgen hiervan worden direct zichtbaar voor de gemeentelijke begroting. Zijn er tekorten, zullen middelen (anders) moeten worden aangewend, subsidies worden aangevraagd, etc. Kortom, een eerste mogelijkheid van het rekenmodel is om te berekenen wat de financiële gevolgen zijn bij voortzetting van het huidige beleid. Dit geeft inzicht in de noodzaak van het maken van keuzes op de beleidsthema's. Een tweede mogelijkheid is de financiële vertaling van de gemaakte keuzes. De effecten die zichtbaar worden, leiden tot inzicht. Dit inzicht kan worden gebruikt om beleidswijzigingen voor te stellen of bestaand beleid aan te passen.

De tijdsbesteding voor deze fase betreft enkele weken waarin vooral tijd wordt besteed aan het formuleren van de maatregelen (in bijvoorbeeld workshops) en het invullen van het model.

Stap 4: Anticiperen op krimp

In deze fase, stap 4, worden de beslissingen gemaakt hoe het model als sturings- en monitoringsmodel te gebruiken. Met dit sturings- en monitoringsmodel worden de maatregelen periodiek gemonitord. Het proces met onder andere workshops, is bedoeld om de gekozen maatregelen te herijken.

De gemeente Bronckhorst heeft het model toegepast. De effecten zijn in beeld gebracht. De uitkomsten hiervan zijn aan het college getoond en op basis hiervan heeft het college keuzes gemaakt. Keuzes die de demografische ontwikkelingen en de bezuinigen op korte termijn kunnen begeleiden. Om een goede monitoring te kunnen houden, is het vereist dat iemand verantwoordelijk wordt gesteld voor het onderhouden van het model om te kunnen blijven monitoren. De gemeente Bronckhorst heeft ervoor gekozen de coördinatie van de monitoring bij de afdeling financiën neer te leggen.

De tijdsbesteding voor deze fase is afhankelijk van de besluitvorming en welke voorbereiding hieraan vooraf gaat. Hoe het model zal worden ingezet en op welke manier de monitoring plaatsvindt, zal per gemeente verschillen. Zo kan het model meelopen in de P&C-cyclus. De gemeente Bronckhorst heeft ervoor gekozen de werkzaamheden behorend bij de afronding onder verantwoordelijkheid van de projectgroep TBB uit te laten voeren.

Als algemene notie kan worden meegegeven dat de monitoring mee kan lopen in de P&C-cyclus zoals deze is vormgegeven en ingericht door de desbetreffende gemeente.

COLOFON

Dit experiment is uitgevoerd door PAS bv in samenwerking met de gemeente Bronckhorst in de periode april 2011-maart 2012. Het onderzoek is te downloaden op www.sev.nl, www.pasbv.nl, www.bronckhorst.nl, www.gelderland.nl

Uitgave	SEV
Auteurs	Chantal Robbe, PAS bv
Medeauteurs	Beleidsmedewerkers gemeente Bronckhorst
Eindredactie	Karien van Dullemen, SEV
Vormgeving omslag	Absoluut Design, Bergen op Zoom
Druk omslag	Drukkerij Goos, Ouderkerk aan den IJssel

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden SEV en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens.

Rotterdam, mei 2012