

# Adviesrapport Kernenfoto's Achterhoek

*“Voorsorteren op leefbare  
en levendige kernen in een  
krachtige regio”*



Opgesteld door Hans Suurmond,  
met medewerking van Janine Geerse & Janneke Rutgers



## *Samen op pad*

De Achterhoek is door de Rijksoverheid aangewezen als krimpregio. Het aantal inwoners neemt af en over enige tijd ook het aantal huishoudens. De regio ontgroent verder, met name omdat we al decennia lang te maken hebben met een laag geboortecijfer, ver onder de reproductie-ratio van circa 2,1 kind per vruchtbare vrouw. Aan de andere kant is er sprake van vergrijzing; het aantal ouderen neemt fors toe in de komende decennia, mede vanwege de sterk gestegen levensverwachting. Dit is een landelijke trend.

Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de toekomstige behoefte aan woningen, winkels, scholen etc., met andere woorden: de vraag neemt af (kwantitatief) en wordt anders ingevuld (kwalitatief). Ook zijn er straks minder actieven om de regionale economie draaiende te houden.

Begin juli 2014 is de Uitvoeringsagenda Achterhoek 2020 bekrachtigd, waarbij de samenwerkende partijen (Ondernemers, Overheden en maatschappelijke Organisaties) in de regio zich richten op drie hoofddopgaven: Werken, Wonen en Bereikbaarheid. Deze hoofddopgaven sluiten nauw aan bij wat er leeft onder de inwoners van de Achterhoek en bij initiatieven vanuit de samenleving. Er wordt daaraan zowel top-down als bottom-up gewerkt. Er zijn criteria benoemd voor selectie en prioritering van projecten (afwegingskader) en afspraken gemaakt over het bewaken van de samenhang tussen projecten en activiteiten.

Om er achter te komen wat de komende jaren vooral moet gebeuren, is het project Kernenfoto's uitgevoerd. Letterlijk en figuurlijk hebben we de 21 hoofdkernen uit de regio in beeld gebracht op tal van met elkaar samenhangende terreinen. De resultaten van dit project vormen input voor de agenda en de projecten die de komende jaren ter hand genomen worden. Dit kan in wisselend samengestelde teams van mensen die ideeën en plannen omzetten in daden. De conclusies van het project Kernenfoto's en aanbevelingen geven daarbij richting.

Succes is sterk afhankelijk van de inzet van innovatieve en energieke Achterhoekse inwoners, ondernemers en organisaties. Dit past in het huidige tijdsbeeld, waarin van de overheid wordt verwacht om 'los te laten in vertrouwen'. We spreken de hoop uit dat steeds meer mensen in staat - en bereid zijn om initiatieven te ontplooien. Zo werken we samen aan een krachtige en vitale Achterhoek.

In die zin is krimp een kans. Het brengt velen tot samenwerking, tot sociale innovatie en burgerkracht; modern naoberschap, ooit ontstaan om economisch te overleven, nu inzetten om de krimp te begeleiden. Tijdens het project Kernenfoto's hebben we al veel lichtpuntjes gezien. Die energie geeft ons vertrouwen dat het niet blijft bij een mooi advies, maar dat we daadwerkelijk verder aan de slag gaan.

*Namens alle betrokkenen bij het project Kernenfoto's,  
Hans Suurmond, projectleider*

16 februari 2015

## Leeswijzer

Dit rapport is opgedeeld in vier onderdelen:

- Kernenfoto's 21 kernen,
- Kleine kernen en buitengebied,
- Aanverwante terreinen en
- Instrumentarium en aanpak.

Hieraan voorafgaand worden in de managementsamenvatting de hoofdlijnen en de conclusies en aanbevelingen benoemd. Deze managementsamenvatting kan als zelfstandige tekst worden gelezen en bevat de essentie van het rapport.

In het eerste deel worden de resultaten van de kernenfoto's (21 hoofdkernen) nader toegelicht. Per onderdeel worden conclusies en opgaven benoemd.

In het tweede onderdeel worden de resultaten uit het traject over de kleine kernen en het buitengebied nader toegelicht. Ook hier wordt afgesloten met conclusies en opgaven.

Dit rapport gaat niet alleen over de feiten rondom wonen. Er zijn een aantal aanverwante ontwikkelingen in de Achterhoek gaande die van invloed zijn op het wonen in de Achterhoek in de breedste zin van het woord. In het derde onderdeel van dit rapport komen deze ontwikkelingen aan bod. In de eerste twee onderdelen zal hier regelmatig naar verwezen worden.

Daarna volgt het onderdeel over het instrumentarium en de aanpak. Er wordt een aanzet gedaan voor vervolgstappen en concrete handreikingen aan de hand van de eerder genoemde resultaten. In de bijlagen die daar op volgen is extra informatie te vinden.

***Voor een juiste positionering van dit document is het volgende van belang:***

***Dit rapport is samengesteld op basis van vele bronnen, die veelal in de tekst of in voetnoten zijn benoemd. Voor de vergelijkbaarheid is soms teruggerepen op data uit voorgaande jaren. Het gaat daarbij vooral om het beeld dat wordt geschetst en de trend die daarin naar voren komt.***

***Dit rapport moet worden beschouwd als een advies aan de regio. Overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd en uitgedaagd om aan de slag te gaan met de ontwikkelpunten. Dat gebeurt deels via de Regionale Woonagenda 2015-2025, deels via de Uitvoeringsagenda van Achterhoek 2020 en deels via een "lokale aanpak". Van belang is om elkaar daarbij op te zoeken.***

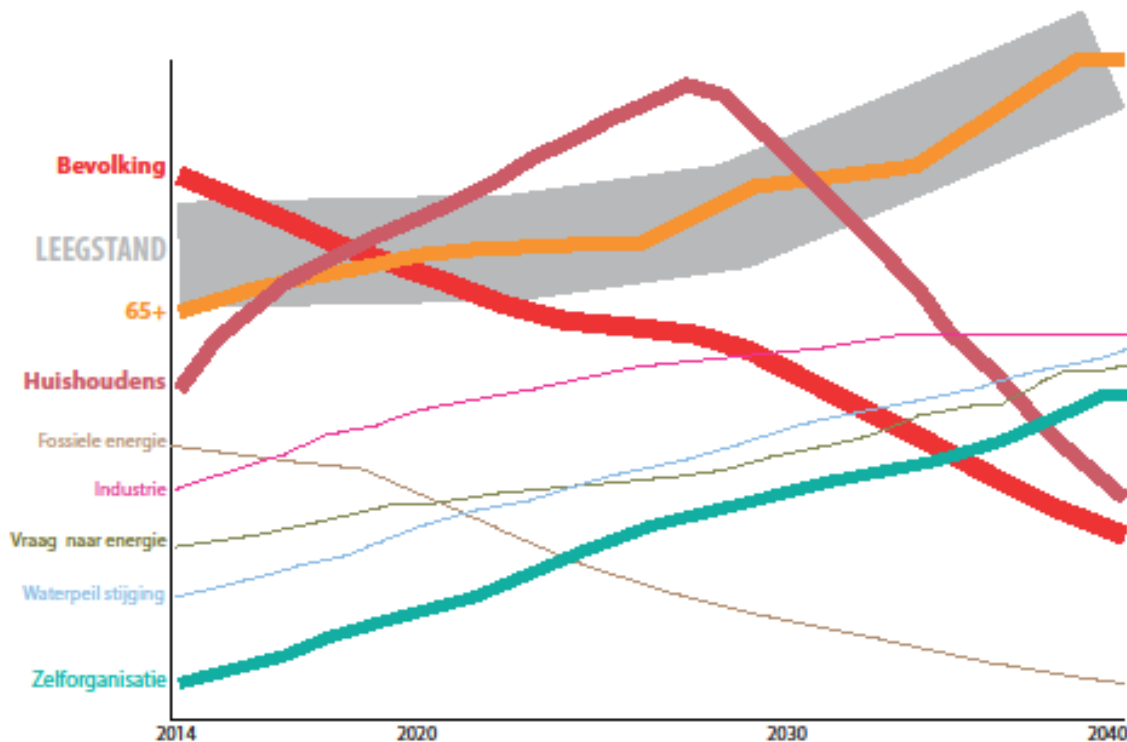
***Belangrijke winstpunten van het proces in 2014 zijn dat we integraal denken en handelen en dat we onze activiteiten als samenwerkende partijen op elkaar afstemmen.***

## Managementsamenvatting

Het doel van het project Kernenfoto's is het bundelen van kennis over wonen en direct daaraan verbonden terreinen in de 21 (hoofd)kernen van de Achterhoek. Er is in beeld gebracht welke kansen en projecten de komende tien jaar aan de orde zijn en voor welke dilemma's een oplossing moet komen. Het project richt zich zowel op de lokale als de regionale dynamiek. Om de lokale dynamiek in beeld te krijgen is een schat aan informatie verzameld, die benut gaat worden bij de verdere uitwerking en uitvoering van de kansen en projecten. Voor het regionale deel is in beeld gebracht welke zaken om regionale afstemming en/of aanpak vragen.

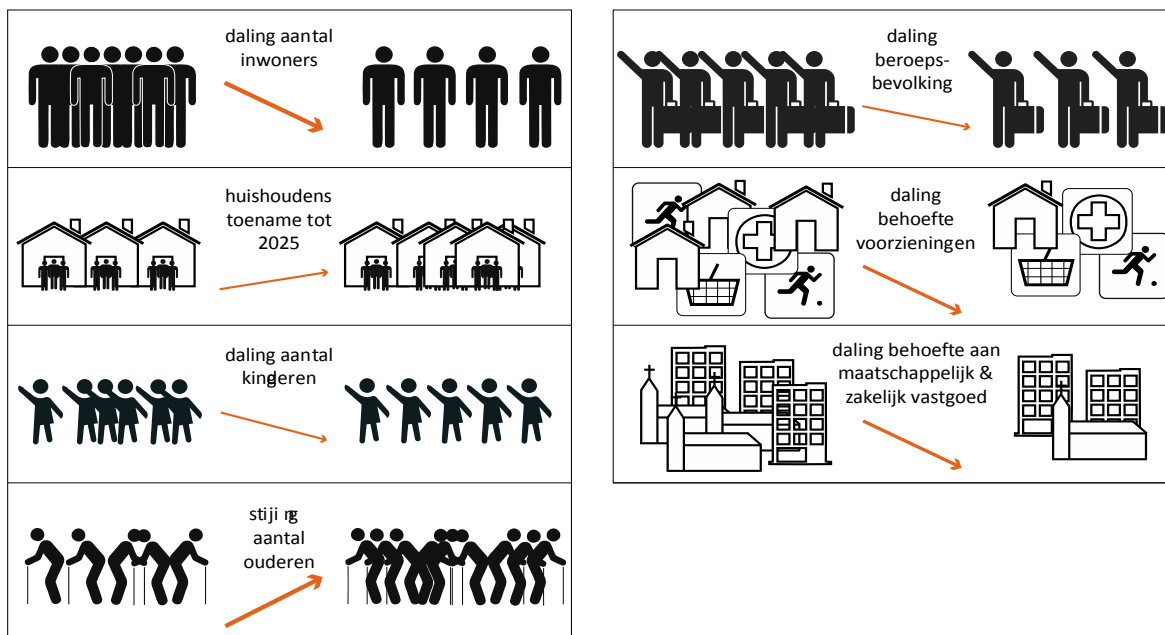
### Transitie in de Achterhoek

De Achterhoek is volop in beweging. Het aantal inwoners neemt al enkele jaren af, terwijl het aantal huishoudens gemiddeld nog blijft groeien tot 2025. Het aantal ouderen gaat de komende jaren flink groeien. Ook andere ontwikkelingen zijn van belang: de regio innoveert, maakt in toenemende mate gebruik van duurzame energie en er worden allerlei initiatieven van onderop ontwikkeld. In onderstaande grafiek is een aantal relevante ontwikkelingen in beeld gebracht.



Figuur 0.1 Transitie in de Achterhoek gebaseerd op figuur Karres & Brands, 2014

Het aantal inwoners neemt nu al af, terwijl het aantal huishoudens gemiddeld pas vanaf 2025 gaat afnemen. Ten gevolge van beide ontwikkelingen neemt de leegstand van maatschappelijk en zakelijk vastgoed toe. Vanaf 2025 geldt dit ook voor woningen. Het aantal ouderen groeit. Bewoners nemen steeds vaker het heft in handen en organiseren hun eigen zorg, energie en voorzieningen. De verwachting is dat ook de bedrijvigheid gaat toenemen, terwijl de beroepsbevolking afneemt. In het volgend overzicht worden de belangrijkste ontwikkelingen in enkele beelden samengevat.



Figuur 0.2 (Demografische) ontwikkelingen in de Achterhoek

## Uitdagingen

De grootste uitdagingen voor de Achterhoek hebben betrekking op zeven thema's; demografie, bestaande woningen, plancapaciteit, leegstaand vastgoed, wonen en zorg, voorzieningen en initiatieven van onderop. In (nagenoeg) alle gevallen kan de uitvoering van maatregelen lokaal worden georganiseerd, maar is een regionaal beleidskader wenselijk voor de onderlinge afstemming, zodat concurrentie wordt voorkomen en er synergievoordelen kunnen worden behaald. De regio vond plaats vanuit verschillende richtingen. Voor woningen is de Regionale Woonagenda 2015-2025 leidend, terwijl dat voor andere thema's de Uitvoeringsagenda Achterhoek 2020 kan zijn. Thema's die een directe relatie hebben met wonen komen aan bod in de jaarlijkse regionale Woningmarktmonitor.

Thema	Lokaal	Regionaal	Document	Monitoring
Bestaande woningen	Uitvoering <sup>1</sup>	Beleidskader / Regie	Regionale woonagenda	ja
Plancapaciteit en nieuwbouw	Uitvoering	Beleidskader / Afspraken / Aantallen	Regionale woonagenda	ja
Toekomstbestendig maken van woningen	Uitvoering	Beleidskader / instrumenten	Regionale woonagenda	ja
Intramuraal wonen	Uitvoering	Beleidskader en afstemming	Uitvoeringsagenda	ja
Leegstaand vastgoed	Uitvoering	Beleidskader / instrumenten	Uitvoeringsagenda	ja
Voorzieningen	Uitvoering	Afstemming	Uitvoeringsagenda	nee
Detailhandel	Uitvoering	Beleidskader / instrumenten	Portefeuillehouders Duurzame Economie (Regio)	Nee

Tabel 0.1 Overzicht van de thema's en in welk kader deze worden opgepakt: Regionale Woonagenda, Uitvoeringsagenda 2020 of anders.

<sup>1</sup> Met 'uitvoering' wordt bedoeld: de lokale vertaling van het regionale (beleids)kader in concreet beleid en uitvoering van acties.

## **Conclusies en aanbevelingen**

### **Algemeen**

Elke kern kent een eigen 'couleur locale'. Deze wordt zichtbaar in zowel de fysieke aspecten (mede bepaald door het beleid dat door gemeenten en woningcorporaties in het verleden is gevoerd) als sociaaleconomische aspecten (mede bepaald door de geschiedenis van een kern). Maatwerk per kern en ontdekken van behoeften en vragen die er leven is daarom essentieel; maatwerk in plaats van één aanpak voor de hele regio. De specifieke lokale aanpakken staan in de set documenten die per kern zijn opgesteld en zijn niet opgenomen in deze rapportage. In de projectrapportage wordt met name ingezoomd op de regionale aspecten. Daarnaast wordt een veralgemeniseerde doorkijk gegeven van de lokale resultaten.

### **Demografie**

Een relatief geringe groei van het aantal huishoudens, die over het algemeen ook gepaard zal gaan met op relatief korte termijn een omslag van groei naar krimp, vraagt om extra voorzichtigheid in het toevoegen van woningen. Voor alle gemeenten geldt bovendien: goed blijven kijken naar signalen uit de markt en de mogelijkheid inbouwen voor bijsturing. Het creëren van voorzienbaarheid wordt een belangrijke opgave voor de komende jaren.

### **Bestaande woningen**

De mismatch tussen kwalitatieve behoefte (mate van duurzaamheid, geschiktheid voor starters of senioren etc.) en de kwaliteit van de bestaande woningen is niet alleen meer met (sloop en) nieuwbouw op te lossen. De focus moet liggen op het verduurzamen en levensloopbestendig maken van bestaande woningen. Bij keuzes dienen ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid centraal te staan. De kwaliteit van woningen en overig vastgoed heeft grote invloed op het sociaal welbevinden en op de vitaliteit van de regionale economie. Inwoners hechten veel waarde aan zorg voor de natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten en aan een groene leefomgeving met behoud van historische en cultureel erfgoed.

### **Plan capaciteit**

Er zijn beduidend minder dan 5.900 woningen extra nodig om te voorzien in de huisvesting van de huishoudens in 2025. Heroverweging van de regionale afspraak (en de verdeling tussen gemeenten/kernen) en het verder terugbrengen van de plan capaciteit is daarom noodzakelijk. Daartoe dient voorzienbaarheid gecreëerd te worden; als tijdig bekend is bij belanghebbenden, dat er geen mogelijkheid meer is om een nieuwbouwplan uit te voeren, kan dit plan zonder planschade geschrapt worden. Daarmee is echter nog geen nieuwe bestemming voor de gronden gevonden. Er zal echter altijd nieuwbouw van woningen nodig blijven, maar dit als vervanging van bestaande woningen.

### **Leegstaand vastgoed**

We krijgen de komende tien jaar te maken met een toenemende leegstand. De problematiek van leegstaand maatschappelijk, zakelijk en agrarisch vastgoed is omvangrijker dan de opgave op het gebied van wonen. Indien bestaande gebouwen worden herbestemd voor wonen, is het nodig bestaande nieuwbouwplannen te heroverwegen of de bestaande woningvoorraad te verdunnen.



Figuur 0.3 Afbeelding van mogelijkheden aanpak van leegstaand vastgoed (Linda Commandeur, 2014)

Het advies is om een gezamenlijk afwegingskader te ontwikkelen en het beschikbare aanbod regionaal te etaleren. Hierbij is ook een makel- en adviesfunctie benodigd. Dit laatste kan in belangrijke mate op lokaal niveau plaatsvinden.

Sloop is onontkoombaar. Beschouw dit dan ook als kans voor de circulaire economie<sup>2</sup>, het creëren van ruimte voor experimenten en waardebehoud van omliggend vastgoed.

Er is meer zicht nodig op (verwacht) leegstaand agrarisch vastgoed (ook bedrijfswoningen); hiervoor is een nadere inventarisatie nodig.

Het verkleinen van kernwinkelgebieden wordt als voorwaarde gezien om de leefbaarheid in een kern op peil te houden en leegstand van winkels binnen dat gebied te kunnen beperken.

### Wonen en zorg

Vraag en aanbod op het gebied van wonen en zorg (intramuraal) lijken in 2025 redelijk in evenwicht. Op dit moment is het echter nog niet mogelijk om in te schatten hoe de intramurale en extramurale vraag zich precies gaat ontwikkelen. Nader onderzoek is gewenst.

### Voorzieningen

Voorzieningen verdwijnen het komende decennium vooral in de kleine kernen, terwijl in de grotere kernen vaker sprake zal zijn van clustering. Aandacht voor de emotionele aspecten bij het verdwijnen van voorzieningen, voor veilige fietsroutes van en naar voorzieningen en voor de herbestemming van vrijkomende panden is van groot belang. Er zijn duidelijke keuzes nodig om een kwalitatief hoogwaardige maatschappelijke voorzieningenstructuur met een goede spreiding over de Achterhoek te behouden.

### Initiatieven van onderop

Steeds vaker zien we initiatieven, waarbij burgers optreden als (co)producent. Veel van deze initiatieven van onderop lopen stuk op regeltjes. Het is van belang dat gemeenten een visie hebben

<sup>2</sup> De circulaire economie is een economisch systeem dat bedoeld is om herbruikbaarheid van producten en grondstoffen te maximaliseren en waardevernietiging te minimaliseren. Anders dan in het huidige lineaire systeem, waarin grondstoffen worden omgezet in producten die aan het einde van hun levensduur worden vernietigd.

op hun rol bij bottom-up initiatieven. Straal uit, dat burgers uitgenodigd zijn om zelf initiatief te nemen in hun leefomgeving. Soms kan de gemeente een rol vervullen bij het verbinden van vraag en aanbod. Goede onderlinge communicatie binnen de regio is daarbij nuttig en nodig.

### **Procesaanbevelingen**

Op basis van de conclusies uit het project Kernenfoto's, stellen wij een aantal aanbevelingen voor.

- **Kies de juiste aanpak**  
Het is van belang om steeds bewust te kiezen voor een van de hiervoor geschetste aanpakken. Dat geeft duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden.
- **Wie doet wat en wanneer?**  
Voor zover mogelijk zullen de reeds gemaakte afspraken geadresseerd worden bij partijen/personen, die ermee aan de slag gaan en concrete stappen gaan zetten. De conclusies en aanbevelingen van het project Kernenfoto's dienen als input voor de Regionale Woonagenda 2015-2025, tevens voor projecten en activiteiten die onder de vlag van Achterhoek Agenda 2020 uitgevoerd worden en voor projecten en activiteiten die door een of meer afzonderlijke partijen opgepakt worden.
- **Monitoring en onderzoek gericht inzetten en blijven continueren.**  
Jaarlijks wordt een Regionale Woningmarktmonitor opgesteld met de meest recente cijfers over wonen. Belangrijk is om dit te blijven doen, maar daarnaast extra in te zetten op monitoring van leegstand. Zeker voor de kleine kernen en het buitengebied is er een lacune omdat we niet precies weten hoeveel gebouwen er nu of op termijn leeg staan. Daarnaast is het belangrijk ook de gevolgen van de extramuralisering nauwlettend in de gaten te houden. Dat vraagt om een goede monitoring van hoe de ontwikkelingen van de WMO en intramurale zorg uitpakken voor inwoners.
- **Integrale aanpak voortzetten**  
Bij het project Kernenfoto's is kennis en ervaring opgedaan met integraal in beeld brengen van de 21 kernen. Door een vraagstuk vanuit verschillende disciplines (en met verschillende organisaties) te bezien, komen diverse invalshoeken direct aan bod. Dit leidt uiteindelijk tot een beter resultaat. Deze werkwijze heeft een grote meerwaarde voor het vervolgproces. Er was sprake van een goede samenwerking binnen gemeenten en met de woningcorporaties. Het verdient aanbeveling om ook de zorginstellingen bij het vervolg van deze integrale aanpak te betrekken.
- **Communicatie en informatie**  
Iedere partij afzonderlijk is primair verantwoordelijk voor de communicatie richting inwoners, bedrijven en organisaties. Op een aantal terreinen is gebleken dat ten behoeve van de bewustwording eenduidigheid in taal en boodschap wenselijk is. Bijvoorbeeld als het gaat om het reduceren of verplaatsen van plancapaciteit, slopen of aanpassen van de bestaande woningvoorraad en de aanpak van leegstand in het agrarisch, maatschappelijk en zakelijk vastgoed, is het belangrijk om dezelfde signalen af te geven als samenwerkende partijen.



## Vervolgtraject

De Uitvoeringsagenda van Achterhoek 2020 kent een heldere ambitie voor de komende jaren: een vitale, economisch krachtige en toekomstbestendige Achterhoek. Alle activiteiten en projecten, vanuit het project Kernenfoto's dienen hierop aan te haken. In onderstaand overzicht is geschetst hoe de doelen en activiteiten/projecten uitgelijnd kunnen worden.

Visie / ambitie	<b>Een vitale, economisch krachtige en toekomstbestendige Achterhoek</b>					
Strategisch doel	<b>Aantrekkelijk woon- en leefmilieu, gezonde leefomgeving en mooi landschap.</b>					
Operationele doelen	Evenwichtige kwalitatieve en kwantitatieve woningvoorraad		Kwalitatief hoogwaardige woonomgeving	Kwalitatief hoogwaardige en bereikbare voorzieningen		
	Kwaliteit	Kwantiteit	Leegstaand vastgoed	Zorg	Onderwijs	Overig
Activiteit en/of project	Project Integrale Kwaliteit	Terugbrengen plancapaciteit	Plan van aanpak leegstaand en leegkomend vastgoed	Vraag en aanbod in balans brengen	Keuzeprocessen sluiten en fuseren basisscholen	
	Instrumenten en aanpakken uitwerken	Voorzienbaarheid creëren	Verkleinen kernwinkelgebieden: instrumenten en aanpakken	Pilots Platform 31		Bottum-up initiatieven
				Matching vraag en aanbod intramuraal		Scholder an scholder

Tabel 0.2 Overzicht hoe de activiteiten & projecten vanuit de Kernenfoto's aanhaken op de Uitvoeringsagenda Achterhoek 2020

Als vervolg op dit rapport wordt een (regionale) woonagenda opgesteld, waarin met accent ligt op de doelen en activiteiten, die in lichtblauw aan de linkerzijde van bovenstaand overzicht staan vermeld. Lopende of binnenkort startende activiteiten worden toegevoegd aan de Uitvoeringsagenda, voor zover ze aansluiten op de criteria van Achterhoek 2020.

# Inhoudsopgave

<i>Samen op pad</i>	01
<i>Leeswijzer</i>	02
<i>Managementsamenvatting</i>	03
<b>Deel I: Kernenfoto's</b>	<b>11</b>
1. Achtergrond	11
2. Resultaten; de kernen vergeleken	14
2.1. Karakteristiek	14
2.2. Kansen en opgaven	19
3. Woningvoorraad	21
3.1. Kenmerken van de woningvoorraad	21
3.2. De kwalitatieve opgave	24
3.3. De kwantitatieve opgave	28
4. Woonomgeving	36
4.1 Leefbaarheid	36
4.2 Voorzieningen	36
<b>Deel II: Kleine kernen en buitengebied</b>	<b>38</b>
1. Achtergrond	38
2. Resultaten	38
<b>Deel III: Dwarsverbanden</b>	<b>43</b>
1. Zakelijk vastgoed	43
1.1 Detailhandel	43
1.2 Kantoren	44
2. Maatschappelijk vastgoed	45
2.1 Intramuraal zorgvastgoed	46
2.2 Basisscholen	47
3. Bereikbaarheid	49
4. Initiatieven van onderop	51

<b>Deel IV: Instrumentarium en aanpak</b>	<b>53</b>
1. Aanpak	53
2. Procesaanbevelingen	54
3. Instrumenten per opgave	55
4. Vervolgtraject	64
<b>Bijlagen</b>	<b>65</b>
1. Beschrijving proces kernenfoto's	66
2. Parels en puinhopen	72
3. Bevolkingsontwikkeling	74
4. Wonen in 2025	76
5. Position paper "Samen sterk voor een vitale Achterhoek"	80
6. Leegstand: herbestemmen (maatschappelijk) vastgoed	83
7. Overzicht kleine kernen met dorpsorganisatie en dorpsplan	92
8. Grensoverschrijdende aspecten	93
9. Detailhandel	95
10. Transitie in het basisonderwijs	98
11. Ontwikkelingen in de zorg	101
<b>Referenties</b>	<b>103</b>
<b>Colofon</b>	<b>104</b>

# DEEL I: KERNENFOTO'S 21 KERNEN

## 1. Achtergrond

In 2010 is door de Stuurgroep Regiovisie Wonen (bestaande uit zeven samenwerkende gemeenten, zes woningcorporaties en de provincie Gelderland) de Regionale Woonvisie vastgesteld. Hierin is afgesproken om in de Achterhoek nog maar 5.900 woningen extra toe te voegen aan de bestaande voorraad, in plaats van de oorspronkelijk geplande 14.000 woningen. De plancapaciteit van gemeenten is de afgelopen jaren flink teruggebracht en in 2013 vond een eerste evaluatie van de Regionale Woonvisie plaats. Met de vaststelling van deze evaluatie werd ook het besluit genomen om kernenfoto's te maken van 21 hoofdkernen in de Achterhoek. Het gaat daarbij om de volgende kernen: *Aalten, Dinxperlo, Hengelo, Zelhem, Steenderen, Vorden, Doetinchem, Wehl, Gaanderen, Uft, Silvolde, Gendringen, Terborg, Varsseveld, Groenlo, Lichtenvoorde, Winterswijk, Eibergen, Borculo, Ruurlo en Neede*.<sup>3</sup>

Het project Kernenfoto's levert onder meer input voor de Regionale Woonagenda 2015-2025. Daarin wordt de visie en de aanpak van de kwalitatieve en kwantitatieve woonbehoefte voor de komende tien jaar opgenomen. Omdat deze woonagenda betrekking heeft op de hele Achterhoek, zijn met een parallel traject ook belangrijke bouwstenen over de kleine kernen en het buitengebied opgehaald.

Doel van de Regionale Woonagenda is om de vitaliteit van alle kernen in de Achterhoek op peil te houden. Omdat 97% van de woningen die in 2025 nodig zijn er al staat, ligt de focus bij het project Kernenfoto's vooral op de kwaliteit (en transformatie) van de bestaande voorraad. De nog toe te voegen nieuwbouwwoningen dienen qua aantal en kwaliteit aanvullend te zijn op de bestaande voorraad, zodat de totale woningvoorraad in de Achterhoek zo optimaal mogelijk aansluit op de verwachte toekomstige behoefte aan woningen. In *bijlage 1* (pagina 66) is het proces van de Kernenfoto's nader beschreven.

## Dorpenlandschap

In de Regionale Structuurvisie (2011)<sup>4</sup> wordt gesproken over een Dorpenlandschap: "Voorzieningen worden in een bepaalde mate geconcentreerd in bestaande grotere kernen, te weten Doetinchem, Winterswijk, Vorden, Hengelo, Borculo, Eibergen, Ruurlo, Neede, Lichtenvoorde, Groenlo, Aalten, Dinxperlo, Varsseveld, Steenderen, Wehl, Didam, 's-Heerenberg, Zelhem, Uft/Gendringen en Silvolde/Gaanderen/Terborg. Dit betekent echter niet dat overal hetzelfde voorzieningenniveau wordt nagestreefd. In eerste instantie bepalen lokale behoefte en initiatief het niveau van de voorzieningen. Regionaal wordt afstemming gezocht om overaanbod en/of concurrentie door nabijheid te voorkomen."

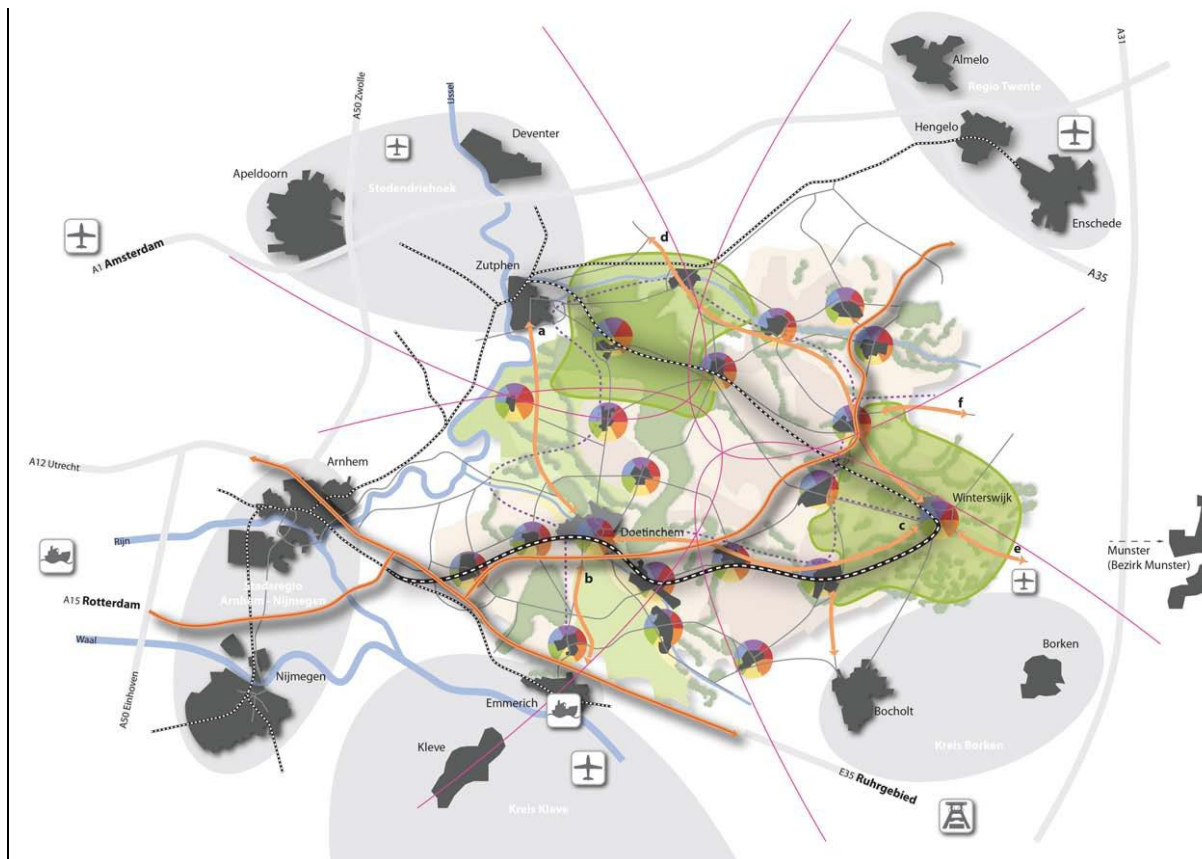
Er zal, zo lezen we in de Structuurvisie, een visie worden gevormd op regionale spreiding van de voorzieningen en de onderlinge samenhang van dorpen. Deze visie dient aan te sluiten op de bevindingen van het project Kernenfoto's. Uitgangspunt in de visie dient de beschrijving van de onderlinge samenhang te zijn, waarbij het rapport<sup>5</sup> over de kern Steenderen en omliggende dorpen

<sup>3</sup> Zie kaartje op pagina 104 (Colofon) van dit rapport.

<sup>4</sup> De Regionale Structuurvisie met daarin de speerpunten voor het regionale ruimtelijke beleid voor de Achterhoek 2011-2020 is in 2011 opgesteld door de portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening van de Achterhoekse gemeenten.

<sup>5</sup> Vooronderzoek naar krimp gemeenten in Gelderland, gericht op Bronckhorst-West, 2012.

richtinggevend kan zijn. Daarnaast zijn de inzichten uit de rapportage over het basisonderwijs (zie pagina 48) medebepalend, alsmede de visie op (basis)mobiliteit, die in samenwerking met de provincie Gelderland vorm krijgt (zie pagina 49). Op basis van de visie kan afstemming plaatsvinden over het aantal voorzieningen op het gebied van cultuur, sport, zorg en onderwijs maar ook detailhandel. Vervolgens zullen locatiercriteria worden geformuleerd voor de voorzieningen. Op deze wijze kan overlegd worden met de markt om tot een regionaal afwegingskader te komen voor investeringen in voorzieningen. Hierbij kan de Ladder voor duurzame stedelijke ontwikkeling<sup>6</sup> een nuttig instrument zijn.



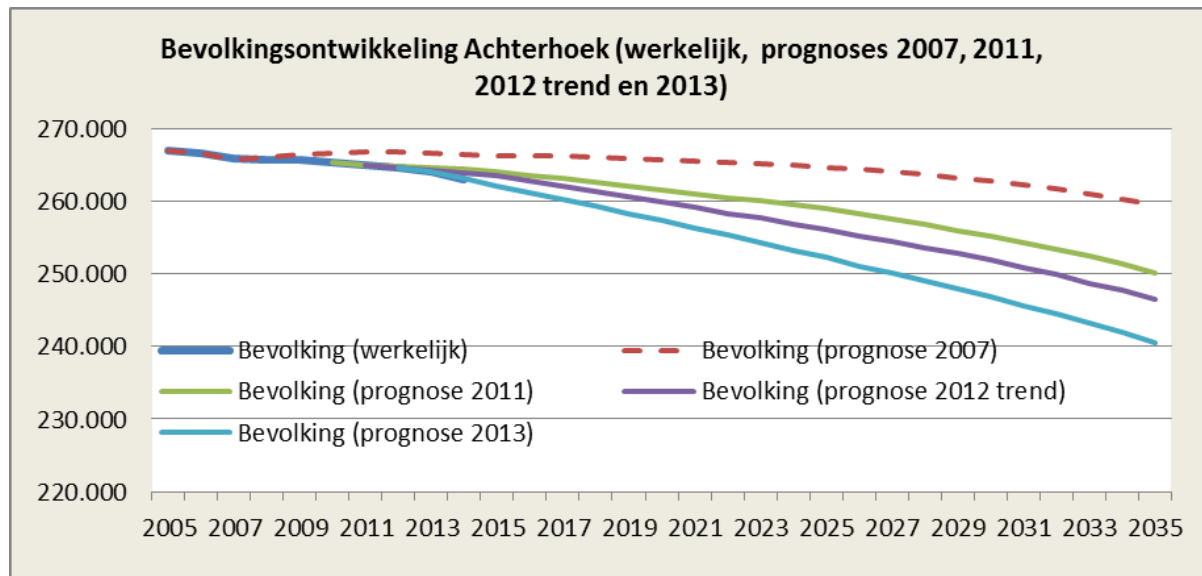
Figuur 1.1 Visiekaart uit de structuurvisie (Uit: Speerpunten voor het regionale ruimtelijk beleid Achterhoek 2011-2020). De visiekaart is een kaart zonder zoekgebieden, grote ruimtelijke ontwikkelingen of gebaren. Het ruimtelijk beleid is gericht op het pakken van kansen waar het mogelijk is, zonder aantasting van de gewenste kwaliteiten.

## Demografie

Voor het project Kernfoto's zijn onder andere het aantal inwoners, huishoudens en woningen per kern geïnventariseerd alsmede de toekomstige verwachte ontwikkeling die daarin plaatsvindt. Voor de bevolkingsprognose is gebruik gemaakt van Primos 2012 Trend Plus. Deze prognose hanteert provincie Gelderland ook voor haar beleid op het gebied van wonen en economie. Daarom is in de Achterhoek de afspraak gemaakt om deze prognoses als gezamenlijk uitgangspunt te nemen. We beschouwen de bevolkingsprognose als richtlijn en niet als absolute waarheid. De prognose is op regionaal niveau nog goed te hanteren, maar zeker wanneer wordt ingezoomd op gemeentenniveau en kern- en buurtniveau wordt de prognose steeds minder betrouwbaar (en dus minder goed

<sup>6</sup> Met deze ladder wordt een transparante besluitvorming en een zorgvuldige ruimtelijke afweging nagestreefd omtrent het vitaliseren van bestaande gebieden en gebouwen, zie Omgevingsvisie Gelderland, 2014.

bruikbaar). Het gaat dan ook om de trends die de prognoses laten zien. Het blijven monitoren is essentieel.



Figuur 1.2. Prognose inwonersontwikkeling in de regio Achterhoek, periode 2005-2050. Bron: CBS-Statline (werkelijke ontwikkeling), Primos 2007, 2011, 2012 trend plus en 2013 (prognoses).

In het kader van het project Kernfoto's zijn de recent uitgevoerde onderzoeken naar de woonbehoefte en naar de bevolkingsontwikkeling met elkaar in verband gebracht. Dit levert voor de wat langere termijn de volgende beelden op:<sup>7</sup>

- Tot 2025 is er nog sprake van huishoudengroei (+ 3.500). Rond deze periode wordt een piek bereikt, waarna een daling zal worden ingezet. In de periode 2025-2035 neemt het aantal huishoudens met 1.500 af.
- Op dit moment staan ruim 4.000 woningen in de Achterhoek leeg. Ongeveer de helft is kortdurende leegstand (minder dan één jaar).
- De geraamde huishoudengroei is niet evenredig over de regio Achterhoek verdeeld. Er zijn aanzienlijke verschillen in dynamiek per gemeente. De huishoudengroei in de gemeenten Berkelland en Bronckhorst gaat eerder over in krimp, dan in de andere gemeenten.

### Conclusies en aanbevelingen

Een relatief geringe groei van het aantal huishoudens, die over het algemeen ook gepaard zal gaan met op relatief korte termijn een omslag van groei naar krimp, vraagt om extra voorzichtigheid in het toevoegen van woningen. Voor alle gemeenten geldt bovendien: goed blijven kijken naar signalen uit de markt en de mogelijkheid inbouwen voor bijsturing.

Het project Kernfoto's moet onder meer antwoorden geven op de volgende vragen:

- Welke transformatieopgave in de bestaande woningvoorraad ligt er binnen de 21 kernen?
- Wat betekent dit voor het kwalitatieve programma en in hoeverre is dan herprogrammering gewenst?

<sup>7</sup> Meer informatie over de woningmarkt in de Achterhoek vindt u in de Woningmarktmonitor 2014.

- Waar is het wenselijk en mogelijk om het bouwprogramma te verschuiven van uitbreidingslocaties naar inbreiding?

## 2. Resultaten: de kernen vergeleken

Binnen het project Kernenfoto's zijn feiten en cijfers over de 21 hoofdkernen verzameld en zijn sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen per kern geïnventariseerd. Deze informatie is verwerkt in factsheets en SWOT-analyses. De factsheets bevatten onder meer informatie over sociaal-economische factoren, de woningvoorraad en de woonomgeving binnen een kern.

Door feitelijke kenmerken (zoals aantal inwoners, huishoudens en woningen) naast elkaar te zetten, te kijken naar de dynamiek tussen kernen/gebieden en naar het type opgaven en kansen per kern, zijn de 21 kernen met elkaar vergeleken. Daaruit blijkt dat de kernen overeenkomsten vertonen, maar vooral ook erg verschillen van elkaar. Lokaal maatwerk is dan ook gewenst.

### 2.1 Karakteristiek kern en bewoners

#### Beschrijving

In de factsheets van de 21 kernen zijn korte beschrijvingen gegeven van de karakteristiek van de kern en de bewoners. Hieronder is per kern een aantal kenmerken uitgelicht.

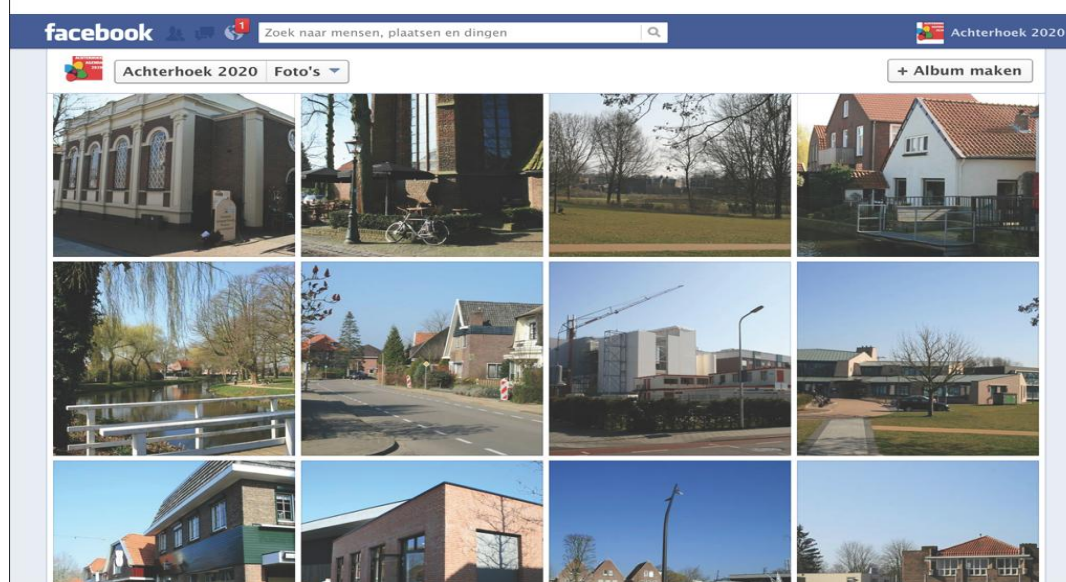
Kern	Beschrijving kern	Beschrijving bewoners
Aalten	-Esdorp (agrarische nederzetting) -Compact centrum met veel historische gebouwen -Goed voorzieningenaanbod -Station	-Rijk verenigingsleven -Binding met kerk en koningshuis -31% doet vrijwilligerswerk -Groot deel autochtone bevolking
Dinxperlo	-Grensdorp met compact centrum -Verschillende bebouwingstypen in de wijken rondom het centrum -Goed voorzieningenaanbod	-Hoog arbeidsmoraal -Participatie relatief hoog -19% doet vrijwilligerswerk en een groter percentage geeft burenhulp
Borculo	-Karakteristieke bebouwing centrum -Goed voorzieningenaanbod (op het gebied van onderwijs, zorg en detailhandel) -Kernwinkelgebied is reeds verkleind	-Minder bevolkingskrimp verwacht dan in andere kernen in Berkelland -39% gezinnen met jonge kinderen -Actieve ondernemersvereniging
Eibergen	-Grootste kern van Berkelland -Goed voorzieningenaanbod -Park De Maat/Berkel belangrijk -Gevarieerd woningaanbod	-Gevarieerde bevolkingssamenstelling (zowel jong als oud) -Sinds WOII forse groei en komst inwoners van buiten de kern
Neede	-Langgerekt winkelgebied -Relatief hoog percentage huurwoningen -Goed voorzieningenaanbod -Herstructurering reeds in gang gezet	-Hecht verenigingsleven -Sociale samenhang -Sprake van vergrijzing en ontgroening
Ruurlo	-Kleinste hoofdkern van Berkelland -Goed voorzieningenaanbod -Recreatie belangrijke drager -Station	-Groeit aantal inwoners vanaf 1990 door nieuwbouwwijken -Ouderen zijn meer gevestigd in het westelijk deel dan in het oostelijk deel

Hengelo	-Esdorp -Landbouw van oorsprong belangrijk -Goed voorzieningenaanbod (geconcentreerd in het centrum)	-Sociale samenhang -Meer dan de helft van de inwoners verricht vrijwilligerswerk
<b>Kern</b>	<b>Beschrijving kern</b>	<b>Beschrijving bewoners</b>
Steenderen	-Lintbebouwing -Relatief veel vrijstaande woningen -Aviko belangrijke factor (nieuwbouw vrieshuis in voorbereiding)	-Sociale samenhang -Meer dan de helft van de inwoners verricht vrijwilligerswerk
Vorden	-Van oorsprong landbouwdorp -Agrarisch karakter is inmiddels veranderd -Goed voorzieningenaanbod -Station	-Meer dan de helft van de inwoners verricht vrijwilligerswerk -Relatief hoog percentage mantelzorgers -Inwoners zijn grotendeels gericht op Zutphen voor werk/regionale voorzieningen
Zelhem	-Brinkdorp -Agrarische kern van oorsprong -Goed voorzieningenaanbod	-Inwoners in grote mate gericht op Doetinchem, maar Doetinchemmers komen ook boodschappen doen in Zelhem -Iets meer dan de helft verricht vrijwilligerswerk -In vergelijking met de andere kernen scoort Zelhem op sociale contacten en mantelzorg het laagst
Doetinchem	-Regionale functie/voorzieningen -Belangrijk voor de werkgelegenheid -Van oorsprong middeleeuwse kern -Verschillende woonmilieus -Rivier Oude IJssel -Station	-Gemêleerde bevolkingssamenstelling (door import van buiten) -Relatief veel 20-45 jarigen -Instroom jongeren vanuit omliggende gemeenten
Gaanderen	-Sterke relatie met Terborg (en Silvolde) -Geschiedenis van ijzerindustrie nog zichtbaar in ruimtelijke ontwikkeling -Buitengebied belangrijke factor -Station	-Sterke dorpscultuur -Rijk verenigingsleven -Grote betrokkenheid inwoners bij dorp -Oververtegenwoordiging 50+ (weinig jeugd) -Uitstroom naar Doetinchem, Uift en Silvolde
Wehl	-Woondorp met basisvoorzieningen -Nieuw-Wehl is een woondorp -Buitengebied belangrijke factor -Goede bereikbaarheid -Station	-Sociale samenhang -Sterke dorpscultuur -Rijk verenigingsleven -Oververtegenwoordiging aantal 40-50 en 65-80 jarigen (weinig jeugd) -Instroom vanuit Doetinchem naar Wehl
Groenlo	-Vestingstad -Historische kenmerken -Goed voorzieningenaanbod	-Hoge participatiegraad -Rijk verenigingsleven -Sociale samenhang
Lichtenvoorde	-Bijnaam Keistad -Levendig centrum -Kernwinkelgebied reeds verkleind -Goed voorzieningenaanbod	-Sociale samenhang -Participatiegraad is hoog -Rijk verenigingsleven
Gendringen	-Forensendorp	-Rijk verenigingsleven



	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Basisvoorzieningen voor lokale behoefte</li> <li>-Gedeeld sportcomplex met Ulft</li> <li>-Recreatie/buitengebied belangrijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sociale samenhang is goed</li> <li>-Grote vraag naar zorg verwacht in de toekomst</li> </ul>
Ulft	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Bovenlokale functie/voorzieningen voor omliggende dorpen</li> <li>-DRU</li> <li>-Gedeeld sportcomplex met Gendringen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Verscheidenheid Ulft-Noord en Ulft-Zuid</li> <li>-In Ulft-Noord beperkte/matige participatie en in Ulft-Zuid redelijk brede participatie</li> <li>-In Ulft-Zuid meer sociale cohesie</li> </ul>
Silvolde	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Forensendorp</li> <li>-Goed voorzieningenaanbod (vooral op het gebied van onderwijs)</li> <li>-Ligging tegen het dal van Oude IJssel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Rijk verenigingsleven</li> <li>-Hechte gemeenschap</li> <li>-Een derde doet vrijwilligerswerk</li> </ul>
Terborg	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Historische kern</li> <li>-Stad met dorps karakter</li> <li>-Goed voorzieningenaanbod (o.a. Kulturhus en sportcomplex)</li> <li>-Ligging tegen dal van Oude IJssel</li> <li>-Station</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Vergeleken met andere kernen van Oude IJsselstreek, minder betrokkenheid bij eigen buurt</li> <li>-Sociale samenhang verschilt per wijk</li> </ul>
Varsseveld	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Bijnaam sportdorp</li> <li>-Relatief veel bedrijvigheid</li> <li>-Goed voorzieningenaanbod (o.a. detailhandel)</li> <li>-Station</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Hechte gemeenschap</li> <li>-Redelijk brede participatie</li> <li>-51% van de inwoners zet zich in voor sfeer en onderling contact</li> </ul>
Winterswijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Dorp met stadse kenmerken</li> <li>-Historische bebouwingslinten</li> <li>-Recreatie belangrijke drager</li> <li>-Bovenlokale voorzieningen</li> <li>-Kenmerken van textielindustrie nog herkenbaar</li> <li>-Sterke relatie met Duitsland</li> <li>-Station</li> <li>-Kern + buitengebied onderdeel van Nationaal Landschap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sociale cohesie</li> <li>-Actief verenigingsleven</li> <li>-Hoge participatiegraad/percentage dat vrijwilligerswerk doet</li> </ul>

Tabel 1.1 Korte beschrijving van karakteristiek & bewoners van de 21 hoofdkernen in de Achterhoek



Figuur 1.3 Impressie van de opbrengst van parels en puinhopen tijdens het bezoek aan de 21 kernen (voorjaar 2014).

Een aantal kernen is niet los van elkaar te bekijken, omdat ze in elkaars directe nabijheid liggen. De kernen Gaanderen, Terborg en Silvolde zijn bijna aan elkaar gegroeid en daarom in het kader van de kernenfoto's ook in samenhang bekeken. Ditzelfde geldt voor de kernen Ulft en Gendringen.

We constateren dat er overeenkomsten zijn in de ontstaansgeschiedenis van kernen. Het ontstaan van een aantal kernen hangt bijvoorbeeld nauw samen met de agrarische sector, de ijzerindustrie (langs de Oude IJssel) en textielindustrie (Winterswijk). Historische en karakteristieke elementen en gebouwen waarin de geschiedenis van een kern zichtbaar blijft, worden over het algemeen zeer gewaardeerd door de inwoners. Dit kwam ook aan de orde tijdens de gesprekken die op straat werden gevoerd in de 21 kernen. Op de vraag wat men de 'parels' en 'puinhopen' van hun kern vond, kwam in veel gevallen een historisch pand als parel naar voren. Ook werd door veel mensen de waardering uitgesproken voor het buitengebied. Dit houdt direct verband met de vraag of mensen prettig wonen in de kernen zelf. Met name in de kernen Silvolde, Terborg, Gendringen, Steenderen, Vorden en Winterswijk kwam dit aspect vaak terug in de gesprekken. Kenmerkend voor bijna alle 21 kernen is de sociale samenhang en het rijke/actieve verenigingsleven. Dit kwam ook terug in de gesprekken die op straat zijn gevoerd, waarbij de vraag werd gesteld wat de kern karakteriseert of onderscheidt van andere kernen. In de meeste gesprekken kwamen dan de hierboven genoemde sociaal-culturele aspecten naar voren.

Uit het Achterhoeks Woonwensen- en Leefbaarheidonderzoek (2012) kwam al naar voren dat voorzieningen vaak nog belangrijker worden gevonden dan de eigen woning. Ook uit de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van de Kernenfoto's blijkt dat het (mogelijk) verdwijnen van voorzieningen in de eigen kern bij veel mensen emotioneel zwaar valt.

### **Aantal inwoners, huishoudens en woningen**

In onderstaande tabel zijn de 21 kernen weergegeven in volgorde van aantal inwoners.<sup>8</sup>

<b>Kern</b>	<b>Inwoners</b>	<b>Huishoudens</b>	<b>Woningen</b>
Doetinchem	42.875	18.451	18.493
Winterswijk	22.812	9.950	10.393
Aalten	12.989	5.410	5.693
Lichtenvoorde	12.027	4.916	5.292
Ulft	10.291	4.281	4.447
Eibergen	9.430	4.040	3.760*
Groenlo	8.452	3.615	3.895
Borculo	7.950	3.273	3.090*
Neede	7.901	3.499	3.331*
Dinxperlo	7.105	2.995	3.135
Zelhem	6.006	2.503	2.600
Ruurlo	5.886	2.483	2.315*
Gaanderen	5.546	2.064	2.104
Varsseveld	5.394	2.251	2.450
Wehl	5.149	1.938	2.040
Vorden	5.006	2.107	2.189
Silvolde	4.905	2.100	2.217
Terborg	4.554	1.958	2.071

<sup>8</sup> Bron: Regionale Woonmonitor 2012. Dit was bij de start van het project het meest actuele document. De cijfers uit de tabel laten soms een onzuiver beeld zien. Voor de kernen van de gemeente Berkelland (zie \*) is er een negatief verschil tussen aantal woningen en aantal huishoudens. Dit heeft te maken met het feit dat intramurale huisvesting destijds als één woonadres werd geregistreerd in de BAG, terwijl hier meerdere huishoudens wonen.

<b>Kern</b>	<b>Inwoners</b>	<b>Huishoudens</b>	<b>Woningen</b>
Hengelo	4.520	1.875	1.995
Gendringen	3.956	1.668	1.791
Steenderen	2.018	854	870

Tabel 1.2 Aantal inwoners, huishoudens en woningen in de 21 hoofdkernen in de Achterhoek (Regionale Woonmonitor, 2012)

Kernen als Doetinchem en Steenderen zijn qua inwonersaantallen totaal niet vergelijkbaar, maar hebben als overeenkomst dat ze beiden een bovenlokale functie hebben en dus een groter verzorgingsgebied hebben dan de eigen kern. Steenderen bijvoorbeeld, is de hoofdkern voor Bronckhorst-West, wanneer hier een aantal functies weg zou vallen, dan zou dit direct gevolgen hebben voor de leefbaarheid van de omliggende kleinere kernen. Feiten en cijfers zeggen dan ook niet alles. De 21 hoofdkernen zijn daarom bekeken in relatie tot het omliggende gebied en de functie die een kern voor een groter gebied vervult.

### **Verhuisgeneigdheid**

Waar vestigen Achterhoekse huishoudens zich het liefst? Als eerste blijkt dat de 21 hoofdkernen samen relatief populair zijn. Met andere woorden: het echte krimpvraagstuk beweegt zich onder de radar van de Kernenfoto's. Het overwegende beeld is dat het aantal inwoners in de overige kernen nu al daalt. In algemene zin lijkt bereikbaarheid (ligging ten opzichte van verbindingen en voorzieningen) hierin een belangrijke factor te zijn. In de grote landelijke gemeenten zoals Bronckhorst doen de kernen die beter gesitueerd zijn ten opzichte van verbindingen en steden (Zelhem en Vorden) het relatief goed. Uit de Kernenfoto's blijkt verder dat Doetinchem, Zelhem, Terborg, Lichtenvoorde en Borculo een vestigingsoverschot kennen en meer in trek zijn bij starters en jonge gezinnen dan andere kernen. Doetinchem is aantrekkelijk voor starters uit de omliggende gemeenten. Zij vinden in Doetinchem betaalbare woonruimte (huur, appartementen) in segmenten die de Doetinchemmers zelf weinig aantrekkelijk vinden. Die opteren weer voor ruimere woningen in de omringende kernen, met name Wehl en Zelhem: plaatsen met een relatief goede bereikbaarheid. Naast Doetinchem is er ook een huishoudengroei in Aalten en Oost Gelre. In Aalten wordt een verwacht vertrekoverschot grotendeels gecompenseerd door een relatief hoge natuurlijke bevolkingsgroei. In Oost Gelre draagt een vestigingsoverschot voor vooral Lichtenvoorde bij aan de huishoudengroei. Verder wordt er in Doetinchem een netto instroom van oudere huishoudens uit de Achterhoek verwacht. In Wehl is ook sprake van een vestigingsoverschot door met name instroom van 55+ (uit onder andere Doetinchem). Winterswijk tenslotte, scoort positief bij (onder andere) starters.

### **Conclusies en aanbevelingen**

Elke kern kent een eigen 'couleur locale'. Deze wordt zichtbaar door te kijken naar zowel de fysieke aspecten (mede bepaald door het beleid dat door gemeenten en woningcorporaties in het verleden is gevoerd) als sociaal-economische aspecten (mede bepaald door de geschiedenis van een kern). Maatwerk per kern en kijken naar de vraag/behoefte die daar leeft, is daarom essentieel.

## 2.2 Kansen en opgaven

Uit de vergelijking van de kernfoto's komen de kansen en opgaven naar voren die voor het merendeel van de 21 kernen gelden en/of op bovenlokaal niveau om afstemming vragen. De grootste uitdagingen voor de Achterhoek hebben betrekking op de volgende thema's:

1. Wonen: de kwantitatieve opgave
  - Terugbrengen plancapaciteit
2. Wonen: de kwalitatieve opgave
  - Comfort, duurzaamheid en levensloopbestendigheid
3. Wonen en zorg
4. Maatschappelijk vastgoed
  - Schoolgebouwen
  - Kerken
  - Zorgvastgoed
  - Overige vastgoed
5. Zakelijk vastgoed
  - (Kern)winkelgebieden
  - Kantoren

### *Veel voorkomende kansen*

Van alle 21 hoofdkernen zijn kansenkaarten gemaakt. De lokale werkgroepen hebben hier op aangegeven waar ontwikkelingsmogelijkheden aanwezig zijn of gaan ontstaan in de nabije toekomst. Deze kansen zijn van belang voor de lokale inkleuring, die de komende jaren vorm krijgt. We geven een thematische opsomming van de meest voorkomende kansen om een beeld te geven van de dynamieken en van de veelkleurigheid, die daarbij aan de orde is.

- **Kernwinkelgebied (verkleinen):** Aalten, Borculo, Wehl, Gendringen, Ulft, Neede, Dinxperlo, Hengelo, Winterswijk
- **Scholen (herontwikkeling/herbestemming):** Aalten, Ulft, Zelhem, Steenderen, Hengelo, Vorden, Eibergen, Gaanderen, Nieuw-Wehl, Winterswijk
- **Verduurzamen/verdunden woonwijken:** Aalten, Dinxperlo, Gendringen, Terborg, Eibergen, Borculo, Neede, Ruurlo, Zelhem, Steenderen, Hengelo, Vorden, Doetinchem-noord, Winterswijk
- **Verbeteren beeldkwaliteit openbare ruimte:** Aalten, Dinxperlo, Doetinchem, Gaanderen, Silvolde, Terborg, Ulft, Varsseveld, Borculo, Eibergen, Neede, Ruurlo, Lichtenvoorde
- **Sportcomplexen combineren (verbeteren):** Silvolde, Terborg, Gendringen, Ulft
- **Maatschappelijk vastgoed / sociale projecten die samengevoegd worden:** Aalten, Gendringen, Silvolde, Groenlo, Zelhem
- **Ontsluiting van de centra:** Aalten, Dinxperlo, Doetinchem, Gaanderen, Wehl, Borculo, Ruurlo, Groenlo, Dinxperlo, Steenderen, Vorden, Winterswijk
- **Stations (herbestemming):** Vorden, Doetinchem
- **Solarparks (groene energie projecten):** Zelhem, Hengelo, Vorden
- **Nieuwbouw woningbouwlocaties heroverwegen:** Aalten, Dinxperlo, Winterswijk
- **Zakelijk vastgoed aan de rand van kern als kans:** Groenlo, Gendringen, Lichtenvoorde, Aalten, Dinxperlo (incl. heroverwegen), Steenderen

- **Verbindingen (openbare ruimte/groen) van buiten met binnen in de kern:** Aalten, Doetinchem, Gaanderen, Wehl, Gendringen, Varsseveld, Winterswijk
- **Voorzieningen delen met andere kernen:** Gendringen, Silvolde, Terborg, Gaanderen
- **Woon-zorg transformatie:** Ulft, Terborg, Groenlo, Winterswijk, Zelhem, Doetinchem
- **Binnenstedelijke herverkaveling:** Winterswijk, Doetinchem, Groenlo
- **Verkeersveiligheid verbeteren:** Winterswijk
- **Beeldkwaliteit:** Borculo, Neede, Doetinchem, Silvolde, Varsseveld, Gaanderen
- **Benutten grensoverschrijdende kansen:** Winterswijk, Dinxperlo

In de volgende twee hoofdstukken wordt specifiek ingegaan op de kansen en opgaven met betrekking tot de woningvoorraad en de woonomgeving. In deel III (Dwarsverbanden) komen onder andere de thema's (leegstand van) zakelijk en maatschappelijk vastgoed aan de orde.

### 3. Woningvoorraad

Het project Kernenfoto's richt zich hoofdzakelijk op het wonen in de 21 hoofdkernen en terreinen die daar aan gerelateerd zijn. Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de kenmerken van de Achterhoekse woningmarkt, waarbij gebruik is gemaakt van data die jaarlijks worden verzameld voor de Regionale Woningmarktmonitor en van data die voortkomen uit het Achterhoeks Woonwensen- en Leefbaarheidonderzoek (AWLO) dat in 2012 is uitgevoerd. In het kader van de Kernenfoto's is daar een verdiepingsslag op gemaakt. Er is gekeken welke mismatches tussen vraag en aanbod verwacht worden op kernniveau en welke kwalitatieve en kwantitatieve opgaven dit met zich meebrengt.

#### 3.1 Kenmerken van de woningvoorraad

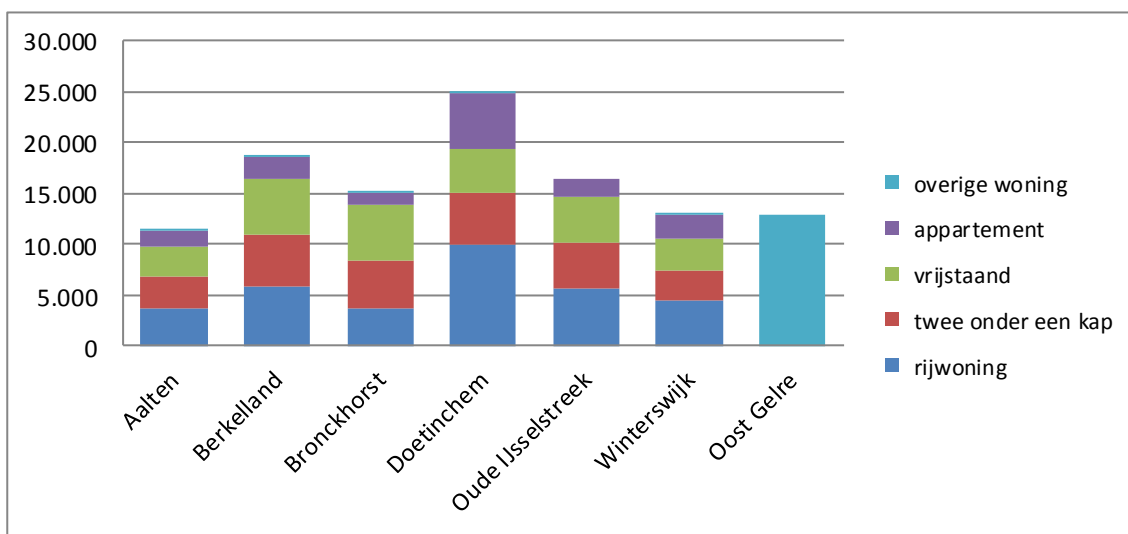
Het overgrote deel (85%) van de woningvoorraad in de regio bestaat uit eengezinswoningen, de overige woningen zijn meergezinswoningen (appartementen). Over het algemeen vinden mensen het prettig wonen in de Achterhoek. Dit blijkt uit het Achterhoeks Woonwensen- en Leefbaarheidonderzoek (AWLO, 2012), waarin zowel de kwaliteit van de eigen woning als de woonomgeving gemiddeld een 7,6 scoort. In de factsheets van de 21 kernen is aangegeven welke score de kwaliteit van de woning per kern heeft gekregen, wat het dominante woningtype is, wat de gemiddelde WOZ-waarde (2013) is en hoeveel woningen er eind 2013 te koop stonden (incl. nieuwbouw en bouw kavels). Op basis hiervan is onderstaande tabel tot stand gekomen, waardoor overeenkomsten en verschillen zichtbaar worden omtrent de hierboven genoemde indicatoren.

Kern	Kwaliteit woningen (score AWLO)	Dominant type woningen	WOZ-waarde	Aantal woningen te koop (incl. kavels)
Aalten	7,6	Rij (41%)	€ 192.277	258
Dinxperlo	7,7	Rij (36%)	€ 196.885	128
Borculo	7,6	Rij (37%)	€ 208.526	126
Eibergen	7,5	Rij (43%)	€ 190.194	180
Neede	7,4	Rij (36%)	€ 190.039	170
Ruurlo	7,8	Rij/2-onder-een-kap (beiden 30%)	€ 241.436	135
Hengelo	7,4	Rij (35%)	€ 229.995	180
Steenderen	7,7	2-onder-een-kap (36%)	€ 245.586	32
Vorden	7,8	Rij (37%)	€ 240.879	75
Zelhem	7,8	Rij (33%)	€ 222.183	94
Doetinchem	7,5	Rij (45%)	€ 196.013	761
Gaanderen	7,6	Rij (41%)	€ 202.581	79
Wehl	7,6	Vrijstaand (34%)	€ 229.628	93
Groenlo	7,2	Rij (34%)	€ 190.144	211
Lichtenvoorde	7,5	Rij (37%)	€ 207.189	206
Gendringen	7,6	Rij (40%)	€ 200.435	48
Ulft	7,4	Rij (40%)	€ 197.314	123
Silvolde	7,5	Rij (38%)	€ 199.618	81
Terborg	7,4	Rij (46%)	€ 191.098	67
Varsseveld	7,5	Rij (38%)	€ 213.535	68
Winterswijk	7,5	Rij (48%)	€ 160.004	442

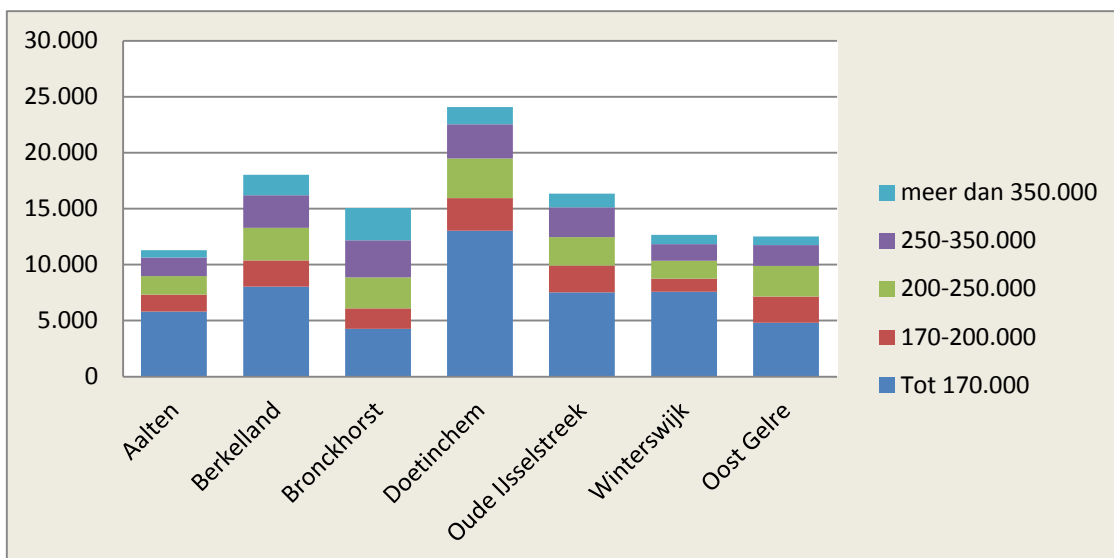
Tabel 1.3 Gegevens woningen per kern. **Toelichting kleuren:** Kolom 1 **Paars:** kernen met de hoogste score voor de kwaliteit van de woning. Kolom 2 **Geel:** kernen met een afwijkend dominant woningtype. Kolom 3 **Blauw:** kernen met de hoogste WOZ-waarde in de Achterhoek. Kolom 4 geen kleur: op basis van absolute aantallen is geen rang aan te geven.

### Type woningen

Zoals ook uit bovenstaande tabel blijkt, is de rijwoning het meest dominante type woning in de meeste kernen. Alleen Steenderen en Wehl wijken af van dit beeld waar respectievelijk twee-onder-een-kap en vrijstaande woningen het meest dominant zijn. In Steenderen is 23% van de totale woningvoorraad rijwoning en in Wehl is dat 29%. Ruurlo heeft zowel 30% rijwoningen als 30% twee-onder-een-kapwoningen. In Doetinchem is het aandeel rijwoningen (45%) en appartementen (22%) groter dan in de omliggende gemeenten. Bijna een derde van alle rijwoningen in de regio staat in Doetinchem, gevolgd door Berkelland en Oude IJsselstreek (beiden bezitten 17% van alle rijwoningen in de regio). Daarnaast staat 38% van het totaal aantal appartementen in de Achterhoek in de gemeente Doetinchem; andere gemeenten volgen op grote afstand (Regionale Woonmonitor, 2014). Bronckhorst is de gemeente met het grootste aandeel vrijstaande en twee-onder-een-kapwoningen.



Figuur 1.4 Achterhoek (excl. Oost Gelre), woningvoorraad naar gemeente en woningtype op 1-1-2014. Bron: Dataland



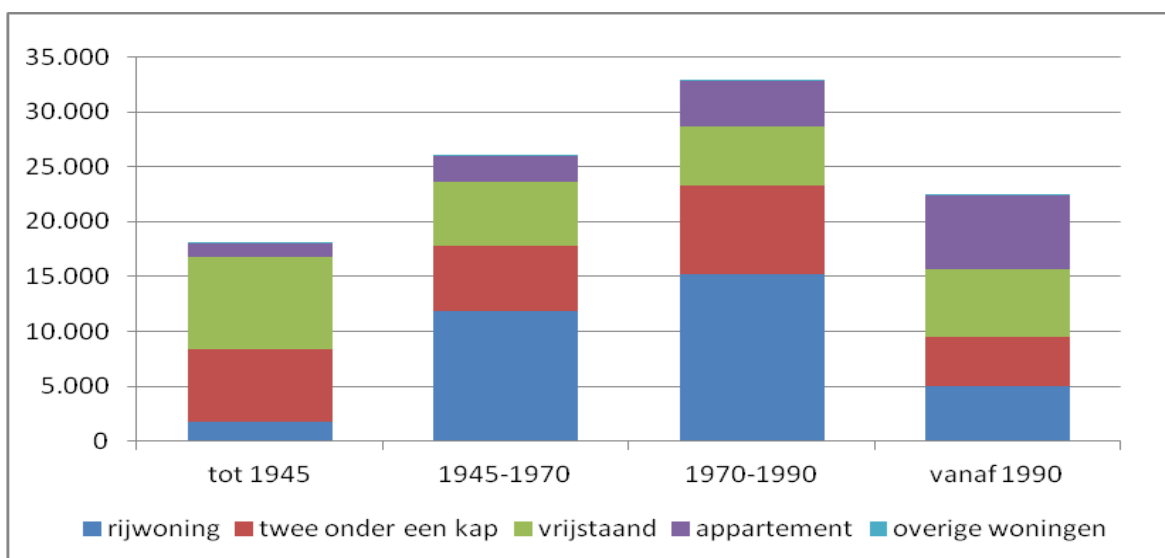
Figuur 1.5 Achterhoek, woningvoorraad naar gemeente en prijsklasse op 1-1-2014. Bron: Dataland

### Prijsklasse

Bijna de helft van de woningen (46%) in de Achterhoek zijn goedkope woningen (< €170.000) en 9% bestaat uit duurdere woningen (> €250.000). Het aandeel goedkope woningen ligt boven het Gelders gemiddelde (40%). Het grootste aandeel goedkope koopwoningen (< 170.000) staat in Winterswijk (60%). Bronckhorst wijkt hier sterk van af met 28% goedkope woningen. De meeste dure woningen (absoluut en relatief) staan in Bronckhorst. In figuur 1.5 op de vorige pagina wordt zichtbaar hoe de woningvoorraad binnen een gemeente is samengesteld (naar prijsklasse).

### Bouwjaar

In totaal zijn er ongeveer 112.000 woningen in de zeven deelnemende gemeenten in de Achterhoek, waarvan bijna 20.000 (18%) gebouwd voor 1945. Winterswijk spant de kroon met 10% meer 'oude' woningen. Een groot deel van de oude woningen (tot 1945) is een vrijstaande woning dan wel een twee onder een kapwoning. Ongeveer 44% van de woningvoorraad in de regio Achterhoek dateert van voor 1970. Dit is vergelijkbaar met het Gelderse gemiddelde (43%). Woningen van voor 1970 vragen relatief veel aandacht in energetisch opzicht (duurzaamheid) en wat betreft levensloopbestendigheid en geschiktheid voor ouderen (langer zelfstandig wonen). Bijna een kwart van de woningen (23%) is na 1990 toegevoegd.



Figuur 1.6 Achterhoek (excl. Oost Gelre), woningvoorraad naar bouwjaar en woningtype op 1-1-2014. Bron: Dataland

### Mismatch vraag-aanbod

De verwachte vraag naar (bepaalde typen) woningen verschilt sterk per kern. Op basis van het Achterhoeks Woonwensen- en Leefbaarheidonderzoek en de Kernenfoto's is een inschatting gemaakt van mogelijke vraag of vraaguitval naar/in bepaalde segmenten.

- Het AWLO heeft op basis van een vergelijking van de woonbehoefte en de bestaande voorraad een tekort gesignaleerd aan vrijstaande woningen. Bij twee-onder-een-kapwoningen is het beeld gemengd. Uitgaande van de woonwensen van doorstromers is hier weinig behoefte aan. Behoefte aan twee-onder-een-kapwoningen is er wel bij starters en huishoudens van buiten de Achterhoek.



- Het AWLO concludeert dat rijwoningen impopulair raken. We verwachten echter dat dit beeld nu nog vooral is ingegeven door wensdenken. Veel woningzoekenden willen natuurlijk een vrijstaande woning, maar dan wel tegen een (onrealistisch) lage prijs. De huidige cijfers laten nog geen overschot aan rijwoningen zien. De verwachting is dat met name kleine rijwoningen met één slaapkamer zich snel uit de markt zullen prijzen.
- Uit de Kernenfoto's blijkt dat bijna in alle kernen een uitblijvende vraag naar appartementen (zowel koop als huur) wordt geconstateerd. Het aandeel appartementen in de kernen is gemiddeld 13%, waarbij Winterswijk en Doetinchem een wat hoger percentage hebben (zo'n 17%) en Steenderen en Borculo een lager percentage (zo'n 10%). Een overschot aan appartementen komt expliciet terug in de kernenfoto's van: Borculo, Hengelo, Vorden, Neede.
- In de Kernenfoto's van Neede, Vorden, Aalten, Dinxperlo, Eibergen en Zelhem komt expliciet aan de orde, dat er op termijn vraaguitval wordt verwacht in de goedkope rijwoningen en kleine huurwoningen.
- De huidige voorraad sociale huurwoningen is voldoende om in de toekomstige vraag/behoefte te voorzien, maar als deze voorraad per saldo substantieel kleiner wordt, ontstaan tekorten.

### **3.2 De kwalitatieve opgave**

97% van de woningen die in 2025 nodig zijn, staat er op dit moment al. Dit betekent dat er nog maar 3% aan netto toevoeging nodig is tot 2025. De grootste opgave ligt daarom dan ook niet in de kwantiteit, maar in de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad. 25% daarvan is eigendom van de woningcorporaties; het overige deel is dus met name particulier eigendom.

#### **Toekomstbestendig wonen**

Het aanpassen van de bestaande voorraad is een van de grote opgaven dat naar voren komt uit de Kernenfoto's. Er is sprake van een transitie van groeiemarkt naar vervangingsmarkt, waarbij de bestaande voorraad moet worden aangepast aan de toekomstige behoefte. De vraag is hoe krijgen we de particulieren mee in het verduurzamen en toekomstbestendig maken van woningen? Welke rol spelen overheden en woningcorporaties, maar ook andere partijen daarbij?

Om te bepalen waar (extra) moet worden ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van de bestaande voorraad, dient eerst een inventarisatie te worden gemaakt van kansarme en kansrijke delen van wijken. Woningcorporaties hebben die inventarisatie grotendeels al gedaan en kunnen kiezen op welke locaties zij wel/niet investeren. Gemeenten doen dit zelfde met het investeren in de openbare ruimte. Particulieren hebben die keuze echter niet, met als gevolg dat particuliere investeringen achterblijven. Dit kan gevolgen hebben voor de leefbaarheid in wijken waar woningcorporaties bezit hebben en de kwaliteit van particulier bezit niet op peil blijft.

Uit de Kernenfoto's blijkt dat in een aantal wijken de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad extra aandacht behoeft. Voor Doetinchem, Ruurlo, Eibergen, Hengelo en Zelhem zijn in de Kernenfoto's expliciet de transformatieopgaven in de bestaande voorraad benoemd. Daarnaast is voor een aantal kernen nog nader onderzoek nodig welke wijkdelen/complexen het meest geschikt zijn voor verdunning op termijn, of voor het inzetten op duurzaamheid in combinatie met levensloopbestendigheid.

## **Duurzaamheid**

In 2013 is het Akkoord van Groenlo<sup>9</sup> vernieuwd. De doelstelling blijft: Energieneutraliteit in 2030. Sinds enkele jaren wordt er binnen de Stichting Achterhoek Duurzaam Verbouwen (ADV) intensief samengewerkt tussen gemeenten, woningcorporaties, bouwers, installateurs en kennisinstituten. Tussen ADV en de Achterhoekse Groene Energie Maatschappij (AGEM) wordt eveneens samengewerkt. De AGEM werkt inmiddels aan ruim 20 initiatieven op het gebied van het lokaal opwekken van energie en ondersteunt daarbij initiatiefnemers in onder meer de gemeenten Berkelland, Oude IJsselstreek, Doetinchem en Bronckhorst.

Gedurende de eerste jaren heeft de stichting ADV vooral gewerkt aan draagvlak, organisatie, professionalisering en publiciteit. Er is een heldere aanpak ontwikkeld om wijkgewijs te werken en daarbij samen met woningcorporaties op te trekken. Enkele jaren geleden is afgesproken, dat ADV tot eind 2015 zorgdraagt voor het verduurzamen van 1.600 huurwoningen en 2.200 koopwoningen. Medio 2014 stond de teller op 1.229 gerealiseerde huurwoningen en 3.400 uitgevoerde koopwoningen. De koopwoningen zijn met name gerealiseerd dankzij de subsidieregeling "Achterhoek bespaart". Voor de komende jaren (tot eind 2015) staan nog honderden corporatiewoningen in de planning. De doelstellingen worden daarmee in elk geval meer dan gehaald. Momenteel zijn ADV-projecten in voorbereiding en uitvoering in Neede, Borculo, Aalten, Eibergen, Lichtenvoorde en Winterswijk. Ook in enkele kleinere kernen is ADV bezig: Beltrum, Geesteren en Vragender. In nauwe samenwerking met het project Kernenfoto's heeft ADV voor de 21 kernen energiekansenkaarten gemaakt op basis van gasverbruik. Hierop staan de wijken aangegeven waar de kansen voor energieneutraliteit het grootst zijn. De resultaten van deze kaarten zijn ook besproken in de lokale werkgroepen van het project Kernenfoto's en zijn meegenomen bij het opstellen van de lokale kansenkaarten.

Een belangrijke vraag is hoe we de particuliere eigenaar ertoe kunnen bewegen te investeren in duurzaamheid en levensloopbestendigheid van zijn woning. Met name het financiële aspect weerhoudt mensen ervan om nu te investeren. Zij willen of kunnen niet voorfinancieren, omdat hun woning bijvoorbeeld al sterk in waarde is gedaald en hun investeringscapaciteit daardoor laag is.

De Achterhoekse gemeenten en woningcorporaties zien de kwaliteitslag in de bestaande voorraad als een van de prioriteiten voor de komende tien jaar. Vraag is hoe het beste kan worden bijgedragen aan de regio doelstelling: energieneutraliteit in 2030. En ook hoe we de activiteiten die in het kader van deze doelstelling worden uitgevoerd, het beste kunnen monitoren (het monitoren van aantallen woningen is geen adequate manier om de afname van energieverbruik en/of de toename van energieproductie te meten). Tevens is uit het project Kernenfoto's duidelijk geworden, dat het van belang is om activiteiten rond het verduurzamen van woningen te koppelen aan onderhoud en levensloopbestendigheid. Samen bepaalt dat in belangrijke mate de kwaliteit van woningen.

## **Levensloopbestendigheid**

Door de extramuralisering is de verwachting dat volledig terugvallen op een collectief zorgarrangement in de toekomst alleen nog mogelijk is voor zeer kwetsbare groepen. Steeds meer mensen zullen daarom oud worden in eigen woning, ook als zij te maken krijgen met een bepaalde zorgvraag. Ondanks dat nog niet precies duidelijk is hoe de extramuralisering zich de komende jaren

---

<sup>9</sup> Akkoord waar in 2009 het bedrijfsleven, burgers, overheden en kennisinstellingen uit de Achterhoek zich uitsprak voor een verduurzaming van de Achterhoekse economie.

gaat ontwikkelen en in welk tempo, is het in ieder geval belangrijk dat de bestaande woningvoorraad geschikt (te maken) is voor mensen met een zorgvraag.

Uit het woonwensenonderzoek (AWLO) is reeds gebleken dat aanpassing van de woning een belangrijk thema is, onder andere omdat een groot deel van de mensen niet wil verhuizen (82%). Het merendeel is tevreden met de huidige woning. Een groot deel van de 55+ers vindt de eigen woning geschikt voor seniorenbewoning (47%). Van de 53% die de woning niet geschikt acht, wenst 27% een fysieke aanpassing. Het gebruik van de zorgdienstverlening door 55+ is nu gering (12%). Van de 88% die de zorgverlening nu niet gebruikt, wenst de helft (49%) deze nu of in de toekomst wel.

Of een woning aanpasbaar is, wordt bepaald door de mate waarin een woning voldoet aan de eisen van 'nultredenwoningen'. Uitgangspunt van beleid in de Achterhoek is om hierbij ook gewone eengezinswoningen mee te tellen, mits met toevoeging van een traplift toch alle noodzakelijke functies bereikbaar zijn (NultredenAchterhoek). Daarnaast zijn minimale maten nodig voor woonkamer, keuken, badkamer en slaapkamer etc.

Gedurende het project Kernenfoto's is in de gemeente Aalten een groot deel van de bestaande woningvoorraad getoetst aan deze eisen. Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar de mate waarin woningen uit verschillende bouwperiodes voldoen aan de normen van een nultreden (Achterhoek)woning. Hierbij geldt als uitgangspunt dat bewoners zonder hindernissen gebruik moeten kunnen maken van de woon- en slaapvertrekken en de badkamer, al dan niet met behulp van een traplift. Uit dit onderzoek blijkt dat van de woningen tot 1970 gemiddeld tussen de 40 en 50% voldoet en dat in principe de meeste woningen van na 1970 geschikt zijn.

In onderstaande tabellen is weergegeven percentages woningen er in elke gemeente staan in de diverse bouwperiodes.<sup>10</sup>

	tot 1945	1945-1970	1970 - 1990	1990 - 2013	Totaal aantal woningen
Aalten	20%	26%	34%	20%	11338
Berkelland	17%	25%	33%	25%	18652
Bronckhorst	22%	26%	31%	21%	15148
Doetinchem	11%	26%	35%	28%	24817
Oost Gelre	14%	28%	38%	20%	12237
Oude IJsselstreek	17%	31%	35%	17%	16495
Winterswijk	28%	24%	29%	19%	12826
<b>Eindtotaal</b>	<b>18%</b>	<b>26%</b>	<b>34%</b>	<b>22%</b>	<b>111403</b>

Tabel 1.4 Percentages woningen gebouwd in diverse periodes per gemeente. Rood = Het aandeel woningen dat gebouwd is voor 1970. Een deel van de woningen uit deze bouwperiodes is niet voldoende geschikt voor het verduurzamen en/of opplussen.

Op basis van het onderzoek dat in de gemeente Aalten is uitgevoerd, wordt verwacht dat ruim 64% van de woningvoorraad in de gemeente Aalten geschikt is voor bewoning door senioren. Dat is aanzienlijk meer dan is berekend in de Doorzonscan<sup>11</sup> (2009). Als we dit extrapoleren naar de hele woningvoorraad in de Achterhoek, dan is ruim 70% geschikt of op een eenvoudige manier aanpasbaar te maken.

<sup>10</sup> Factsheet Achterhoek - GLD Info Woningmarkt, september 2014

<sup>11</sup> In 2010 is in alle gemeenten een Doorzonscan uitgevoerd, waarbij gekeken is hoeveel potentieel voor ouderen geschikte eengezinswoningen er zijn in de Achterhoek.

Alleen in de kernfoto van Zelhem wordt geconstateerd dat enerzijds renovatie nodig is aan (een deel van) de bestaande nultredenwoningen<sup>12</sup> en anderzijds behoefte is aan extra nultredenwoningen. De vraag naar eventuele extra levensloopbestendige (of nultreden) woningen kan niet opgelost worden door middel van de nieuwbouw. Daarvoor zijn de aantallen toe te voegen woningen te beperkt (nieuwbouw is alleen mogelijk indien er elders een woning uit de markt wordt gehaald).

Woningcorporaties, die tot nu toe investeerden in dit segment, zijn tevens terughoudend geworden. Op sommige plekken zijn seniorenwoningen lastig te verhuren. Dit komt mede doordat binnen de doelgroep van toekomstige bewoners, de eigenaar-bewoners niet willen verhuizen of kunnen verhuizen omdat ze hun huidige woning niet kwijtraken. Daarnaast is het mede afhankelijk van de ligging van de seniorenwoningen in de kern (nabijheid voorzieningen) en kan ook het label 'seniorenwoning' een negatief effect hebben (niet alle 'senioren' voelen zich hiertoe aangesproken). De grootste opgave ligt dus in het opplussen/levensloopbestendig maken van woningen. Communicatie richting (en bewustwording bij) inwoners is van groot belang, aangezien de primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij bewoners zelf. De gemeente zal vanuit de WMO niet zonder meer gaan investeren als iemand in een geschikte woning woont.

### **Conclusies en aanbevelingen**

- De woningmarkt verschilt sterk per kern. Of de woonwensen en -behoeften van mensen voldoende aansluiten bij het aanbod van bijvoorbeeld huurwoningen verschilt per locatie (centrum of rand) en per type woning (appartement of eengezinswoning). Een regionaal beeld is hiervan niet te geven; lokaal maatwerk is nodig.
- De vraag naar seniorenwoningen sluit op dit moment niet aan op het aanbod dat er is. Een mogelijkheid is om de leeftijdsgrens van bepaalde seniorencomplexen (tijdelijk) los te laten en de woningen indien nodig later weer opnieuw te labelen.
- De huidige voorraad sociale huurwoningen is voldoende om in de toekomstige behoefte te voorzien, mits er niet teveel sociale huurwoningen wordt verkocht door de woningcorporaties. Indien de voorraad per saldo substantieel kleiner wordt, ontstaan er in de toekomst tekorten.
- Een belangrijk deel van de opgave in de bestaande voorraad ligt in de particuliere sector. Goede voorlichting, gericht op bewustwording en op het in actie komen van deze groep vormt een belangrijke uitdaging voor de komende jaren. Energietransitie vraagt ook bij particuliere eigenaren een andere manier van denken. Waar woningcorporaties keuzes kunnen maken in welke wijken ze wel of niet investeren, geldt dit voor een particulier niet. Daarnaast is het lastig voor mensen om op de langere termijn te denken (zeker in een tijd van economische onzekerheden). Verduurzaming vraagt om voorfinanciering en dat kan en wil niet iedereen opbrengen. Zeker nu er sprake is van waardedaling van bezit, is de investeringscapaciteit van mensen laag.
- De bestaande voorraad is in meer dan voldoende mate potentieel geschikt voor huisvesting van senioren. Woningen gebouwd na 1970 zijn over het algemeen voldoende geschikt (te

---

<sup>12</sup> Een nultredenwoning moet extern en intern toegankelijk zijn. De woning is vanaf de straat te bereiken zonder traplopen en in de woning zijn woonkamer, keuken, toilet, badkamer en tenminste één slaapkamer zonder traplopen te bereiken.

maken), zodat ze voldoen aan de eisen van Nultreden Achterhoek. Dit geldt in mindere mate voor woningen die gebouwd zijn voor 1970.

- Het uitvoeren van maatregelen (bv. plaatsen van een traplift) is de verantwoordelijkheid van de particuliere eigenaar. Voorlichting en bewustwording zijn hierbij in eerste instantie de kernwoorden.
- Ongeveer 44% van de woningvoorraad in de regio Achterhoek dateert van voor 1970. Dit is vergelijkbaar met het Gelderse gemiddelde (43%) (zie Woonmonitor Achterhoek). Woningen van voor 1970 vragen relatief veel aandacht in energetisch opzicht (duurzaamheid) en ook een relatief hogere investering wat betreft ombouw tot levensloopbestendigheid en geschiktheid voor ouderen (langer zelfstandig wonen). In deze hoek zitten dan ook de woningen waarvan we op termijn afscheid van moeten durven nemen.
- Voor de beperkte nieuwbouw die nog mogelijk is, is de uitdaging om relatief ruime woningen (of woningen met uitbreidingsmogelijkheden) te realiseren tegen een betaalbare prijs. Het aanbod in (goedkope) rijwoningen, appartementen en dure koop is in de meeste kernen voldoende of zelfs te veel.
- Het is aan te bevelen om een instrumentenkoffer met mogelijkheden voor samenvoeging dan wel uitname van woningen in rijtjes, verduurzaming en levensloopbestendiger maken, met de bijbehorende financiële inzichten en gevolgen die kunnen helpen de particuliere markt in beweging te zetten.
- Er bestaan diverse subsidieregelingen en andere stimuleringsmaatregelen. Deze verschillen per gemeente. Als gekozen gaat worden voor een gezamenlijke Achterhoekse aanpak van kwaliteitsverbetering van de particuliere voorraad is ook een eenduidig beleid ten aanzien van subsidiëring en financiering van belang.
- Er is nog onvoldoende inzicht in de woonbehoefte van ouderen, mensen met een beperking of GGZ problematiek als gevolg van de extramuralisering. Nader onderzoek is nodig om de werkelijke opgaven (zowel lokaal als regionaal) scherp te krijgen. In 2015 zal hierover meer duidelijk worden, aangezien de nieuwe WMO dan in werking is getreden.
- Het geclusterd zelfstandig wonen voor kwetsbare groepen verdient in sommige kernen extra aandacht gezien de extramuralisering. Hiervoor is maatwerk per kern nodig.
- Alle woningen die nog nieuw gebouwd gaan worden, dienen levensloopbestendig te zijn.

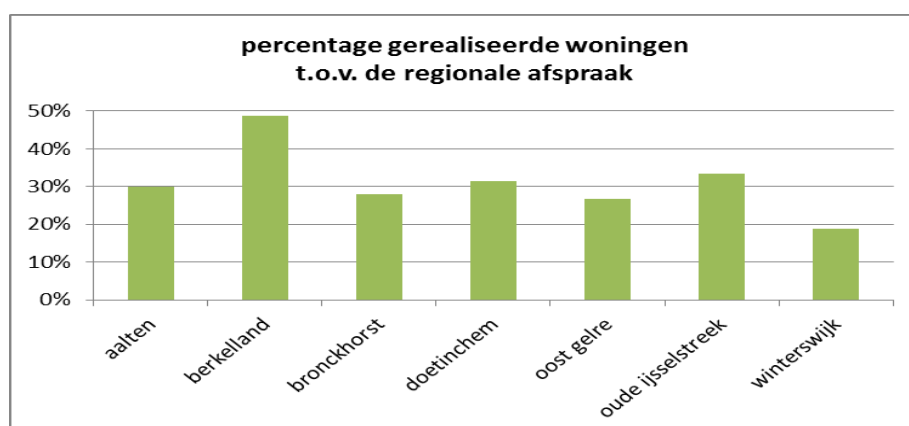
### **3.3 De kwantitatieve opgave**

Zoals in het hoofdstuk over bevolkingsontwikkeling al is vermeld, verwachten we tot medio 2025 nog een lichte groei in aantal huishoudens. Daarna zet een daling in. Dit geldt voor alle Achterhoekse gemeenten, maar de ontwikkeling per kern verschilt. De gemeenten, woningcorporaties en provincie Gelderland hebben gezamenlijke afspraken gemaakt over het aantal nog extra toe te voegen woningen in de Achterhoek. Die afspraak houdt in dat tot 2025 nog 5.900 woningen (verdeeld over zeven gemeenten) netto toegevoegd mogen worden. In de volgende tabel zijn de aantallen per gemeente weergegeven.

Gemeente	Afgesproken netto toevoeging	Netto toevoeging 2010 t/m 2013	Resterende opgave op 1-1-2014	Opgave per jaar t/m 2025
Aalten	835	251	584	53
Berkelland	635	310	325	30
Bronckhorst	385	108	277	25
Doetinchem	2.185	684	1.501	136
Oost Gelre	685	183	502	46
Oude IJsselstreek	685	228	457	42
Winterswijk	685	129	556	51
<b>Totaal</b>	<b>6.095</b>	<b>1.893</b>	<b>4.202</b>	<b>382</b>

Tabel 1.5 Kwantitatieve woningbouwopgave per gemeente. Bron: Woningmarktmonitor Achterhoek 2014

De gemaakte afspraken hebben betrekking op de periode 2010-2025. Van de 15 jaar waren er op 1 januari 2014 vier om en zou nu (als ieder jaar hetzelfde aantal woningen gebouwd zou worden), 27% van de woningbouw gerealiseerd moeten zijn. In figuur 1.7 is te zien dat de meeste gemeenten rond dit percentage zitten met enkele afwijkingen naar boven (met name Berkelland) en naar onder (Winterswijk).



Figuur 1.7. Percentage gerealiseerde woningen t.o.v. het toegewezen aantal woningen (Woningmarktmonitor Achterhoek, 2014)

### Vraaguitval

Zoals eerder aangegeven, verschilt de bevolkingsontwikkeling sterk per kern. Als we de Primos prognose 2012 Trend Plus vergelijken met de aangescherpte afspraak voor netto toevoeging van woningen (5.900 in de periode 2010-2025), dan blijkt dit aantal aan de hoge kant.

De aantallen die in 2010 zijn afgesproken moeten dan ook niet leidend zijn in de discussie over de nog toe te voegen woningen. Met het project Kernenfoto's is getracht in te schatten wat de behoefte op de langere termijn zal zijn en van daaruit te kijken welke aantallen nodig zijn. Op basis van informatie uit onder andere het Achterhoeks Woonwensen- en Leefbaarheidsonderzoek (AWLO, 2012) is gekeken naar indicatoren als vestigingsvoorkeur en leegstandspercentage om de behoefte per kern te bepalen.

Vanuit de factsheets is (op basis van de Woningmarktmonitor 2012) de volgende informatie over leegstand in de huur- en koopsector verkregen.

Kern	Leegstand woningen koop	Leegstand woningen huur
Aalten	2.0 %	4.0 %
Dinxperlo	2.0 %	3.0 %
Borculo	4.0 %	5.0 %
Eibergen	2.0 %	2.0 %
Neede	4.0 %	4.0 %
Ruurlo	2.0 %	3.0 %
Hengelo	3.0 %	0.0 %
Steenderen	4.0 %	0.0 %
Vorden	2.0 %	0.0 %
Zelhem	4.0 %	1.0 %
Doetinchem	2.0 %	2.0 %

Kern	Leegstand woningen koop	Leegstand woningen huur
Gaanderen	2.0 %	3.0 %
Wehl	0.0 %	3.0 %
Groenlo	3.0 %	4.0 %
Lichtenvoorde	3.0 %	1.0 %
Gendringen	4.1 %	0.3 %
Ulfst	8.0 %	3.6 %
Silvolde	4.6 %	0.4 %
Terborg	6.3 %	1.3 %
Varsseveld	3.3 %	0.5 %
Winterswijk	2.1 %	9.9 %

Tabel 1.6 Leegstand woningen per kern weergegeven (Woningmarktmonitor, 2012)

### Conclusies en aanbevelingen

- De regionale afspraak (5.900 extra toe te voegen woningen tot 2025) en de verdeling tussen gemeenten/kernen zal heroverwogen moeten worden. Het gaat hierbij om het verder terugbrengen plancapaciteit (door minder behoefte aan extra woningen en het kunnen benutten van mogelijkheden voor herbestemming van leegkomend vastgoed).
- Per kern kan op basis van de vestigingsvoorkeur en de leegstandscijfers een indicatie worden gegeven van de nog toe te voegen woningen. Dit ligt in alle gemeenten lager dan de aantallen die afgesproken zijn in 2010. Een aantal gemeenten is hier al mee gestart. Het is van belang om gezamenlijk dezelfde rekenmethode en dezelfde percentages (bv. acceptabel leegstandpercentage) te handhaven. Dit zal dus regionaal moeten worden afgestemd.
- Creëer voorzienbaarheid; als tijdig bekend is bij belanghebbenden, dat er geen mogelijkheid meer is om een (nieuwbouw)plan uit te voeren, kan dit plan zonder planschade geschrapt worden.
- Nieuwbouw zal altijd nodig blijven vanwege de voortschrijdende kwaliteitsverbetering van de totale voorraad. Extra toevoegingen dienen echter plaats te vinden in combinatie met sloop. Nader onderzoek is nodig om te bepalen waar mogelijkheden liggen voor verdunning. Daarnaast dient te worden gedefinieerd wanneer er zodanig sprake is van een probleem, dat inzet van overheidsmiddelen gelegitimeerd is. De mogelijkheden van een (regionaal) transformatiefonds moeten nader onderzocht worden. Ook wordt aanbevolen om nader te onderzoeken waar de mogelijkheden liggen voor verdunning (sloop). Dit is nodig voor wanneer de huishoudensdaling in zet (na 2025), maar kan nu lokaal op sommige plekken ook al van belang zijn. Deze onderzoeken dienen regionaal afgestemd te worden, zodat zaken niet 'dubbel' worden onderzocht en/of er hiaten ontstaan.

- Er is in feite sprake van een dubbele opgave. Naast het heroverwegen van toe te voegen nieuwe woningen en het onderzoeken van de mogelijkheden voor verdunning, ligt er een opgave in relatie tot het steeds meer leegkomend maatschappelijk en zakelijk vastgoed. Het beoordelen van de mogelijkheden om een deel van de nog toe te voegen woningen in deze leegkomende panden te huisvesten speelt hierin een rol.
- Er zijn nog nieuwbouwplannen aan de rand van de kern in (in ieder geval): Aalten, Eibergen, Ruurlo, Groenlo, Lichtenvoorde en Doetinchem. Om ruimte te houden in de kern zelf en voor bijvoorbeeld de omvorming van leegstaand vastgoed naar woningen of het vullen van lege plekken, is het aan te raden om de uitbreidingsplannen (waar mogelijk) zoveel mogelijk te beperken. Tevens is het van belang niet meer aan hele grote nieuwbouwprojecten te beginnen als deze nog niet zijn gestart. Het selectief toevoegen van woningen is meer realistisch.
- Indien sprake is van nieuwbouw in de centra dient voldoende rekening gehouden te worden met het historisch karakter en de bestaande bouw van de kern. Uit de gesprekken met bewoners op straat voor de parels en puinhopen, blijkt dit een belangrijk aandachtspunt te zijn.

### **Highlights per gemeente**

De volgende (zie volgende pagina) gekleurde vlakken geven enkele highlights per gemeente en per kern weer, zoals die in de factsheets en kaarten van de lokale werkgroepen zijn weergegeven.



## AALTEN

### Uitgangspunten:

- Terugbrengen leegstand in de woningvoorraad naar 2%; dit betekent 600 woningen minder toevoegen dan op de planning staan.
- Onderzoek naar reductie rijwoningen met name daar waar ze niet voldoen aan 'NultredenAchterhoek' en slechte energiewaarden.

### Hoofdpunten:

1. Verkleinen kernwinkelgebied met -30% (in zowel Dinxperlo als Aalten). Dit betekent een extra inspanning voor de woningbouw opgave omdat je het centrum wel gevuld wilt houden.
2. Reductie woningvoorraad/planning met 150-200 woningen per kern (Primos 2013 gehanteerd).

### Highlights:

- *Aalten* – verkleinen kernwinkelgebied, veranderen aanrijroute naar kern, op enkele woningbouw locaties naar verwachting minder woningen dan gepland, leegstaand zakelijk vastgoed in kern, verplaatsing Scapino naar kernwinkelgebied.
- *Dinxperlo* – verkleinen kernwinkelgebied, Jumbo verplaatsen naar het centrum, aanrijroute naar kern veranderen, grensoverschrijdende kansen meer benutten.

## BERKELLAND

### Uitgangspunten:

- Op basis van Woonmonitor Berkelland en de Kernenfoto nog 270 woningen toe te voegen in 11 jaar (dit betekent nog 600 woningen teveel in planning).

### Hoofdpunten:

1. Ingezette koers voor verminderd plancapaciteit blijven voortzetten.
2. Kwaliteit bestaande woningvoorraad vooral in Eibergen, Neede en Borculo.
3. Behoud van aantrekkelijke winkelcentra.
4. Wonen en zorg.
5. Leegstand maatschappelijk en zakelijk vastgoed.
6. Verschil per kern in ontwikkeling woningvoorraad. Indicatie benodigde woningvoorraad tot 2025 o.b.v. vestigingsvoorkeur (AWLO), leegstand en toevoeging van de afgelopen jaren: Borculo + 60, Eibergen + 70, Neede 0, Ruurlo +80 en Overig +60.

### Highlights:

- *Borculo* – overschot appartementen, verkleinen kernwinkelgebied (16% winkelleegstand), wijkaanpak in 2 buurten.
- *Eibergen* – relatief veel kleine huurwoningen, verkleinen uitbreidingsplan, benutten kansen N18, wijkaanpak in 7 buurten, behoud aantrekkelijk winkelcentrum (9% winkel leegstand), behoud woonzorgcentrum de Meergaarden.
- *Neede* – revitaliseren centrum, 26% winkelleegstand, teveel kleine huurwoningen, afronden wijkaanpak de Berg.
- *Ruurlo* – afronden wijk Leusinkbrink, 5% winkelleegstand, transformatie De Bundeling (zorgvastgoed). Verder geen grote ingrepen meer noodzakelijk.

## BRONCKHORST

### Uitgangspunten:

- Bronckhorst kan nog beperkt woningen toevoegen. Daarbij komt dat het resterende contingent bestaat uit harde plancapaciteit. In Zelhem en Steenderen zijn nog nauwelijks plannen voor nieuwbouw. Slechts 50% van de woningvoorraad van Bronckhorst staat in de vier hoofdkernen.

### Hoofdpogaven:

1. Kwaliteit bestaande voorraad: opplussen, verduurzamen, sloop
2. Geen flexibele ruimte meer binnen plancapaciteit; wat doen we met leegstaand vastgoed?
3. Wonen en zorg
4. Winkelleegstand / leegstand zakelijk en maatschappelijk vastgoed
5. Concurrentie kernen en buitengebied
6. Toekomst Steenderen: nu hoofdkern voor Bronckhorst-West. Hoe is dat in de toekomst?

### Highlights:

- *Hengelo* – teveel aanbod (koop)appartementen (zelfs nog in de planning), veel winkelleegstand, verkleinen kernwinkelgebied, veel woningen geschikt voor senioren
- *Steenderen* – belangrijke functie voor Bronckhorst-West, relatief veel koopwoningen (80%), grote werkgevers Aviko en Campina, sterk ondernemerscollectief.
- *Vorden* – weinig leegstand (winkelgebied is al verkleind), veel leegstaande koopappartementen, dorp is vooral geliefd bij 55+ers, zeer sterk ondernemerscollectief.
- *Zelhem* – behoefte aan meer woningen voor senioren, bestaande nultredenwoningen renoveren, vooral geliefd bij starters, grote wisselwerking Zelhem-Doetinchem, weinig in de planning voor woningbouw (terwijl er een vestigingsoverschot is).

## DOETINCHEM

### Uitgangspunten:

- De kwaliteit van de huidige woningvoorraad is over het algemeen goed. Het programma sluit in aantallen goed aan bij de vraag. Ook na 2025 is er nog groei. Nog enkele honderden woningen schrappen. Geen nieuwe grootschalige projecten starten.

### Hoofdpogaven:

1. Aandacht richten op de kwaliteit van de bestaande voorraad, met name op de kwaliteit van de woningvoorraad in noordelijke wijken van Doetinchem en de kwaliteit van enkele grotere zorgcomplexen in Doetinchem. Daarnaast (op termijn) inzetten op sloop/nieuwbouw van woningen om betere kwaliteit te bereiken.
2. Voor het nieuwbouwprogramma uitgaan van reële behoeftcijfers en streven naar het behoud van het lage leegstandspercentage van (ruim) 2%. Ontwikkelingen blijven monitoren.
3. Actief beleid voortzetten om leegstand van zakelijk en in de toekomst ook van maatschappelijk vastgoed te bestrijden, met name in Doetinchem en Gaanderen.
4. Financiering van opgaven in regionaal verband bekijken.

### Highlights:

- *Doetinchem* – centrumstad, dus met andere bril bekijken, Doetinchem kent nog groei, is aantrekkelijk voor jongeren, heeft relatief grote vraag naar rijtjeswoningen. Kwaliteit woningvoorraad (noordelijke wijken) en kwaliteit zorgvastgoed (drie grote complexen) zijn aandachtspunten. Leegstand van zakelijk en in de toekomst ook van maatschappelijk vastgoed.
- *Wehl* – Wehl is gewoon goed, er is nog steeds vraag naar woningen (vooral van 55-minners), mogelijk verplaatsing supermarkt naar het centrum, gunstige ligging aan spoor en A18, winkelleegstand is aandachtspunt.
- *Gaanderen* – nauwelijks nog vraag naar woningen, weinig winkelleegstand, wel leegstand in ander zakelijk en maatschappelijk vastgoed, dus functieverandering/transformatie nodig, beleving van het centrum is aandachtspunt.

## OOST GELRE

### Uitgangspunten:

- Nog 502 woningen te bouwen in Oost Gelre. Nog te verminderen plancapaciteit: 340 woningen. Er is nog niet doorberekend waar daadwerkelijk behoefte aan is op de langere termijn.
- Relatief veel zachte plannen en nauwelijks/geen grondposities. Vooral plannen in het centrum of op braakliggend terrein. Nog twee grote uitleglocaties: Brouwerij (Groenlo) en Flierbeek (Lichtenvoorde).

### Hoofdogaven:

1. Reductie plancapaciteit
2. Terugbrengen winkelleegstand (verkleinen kernwinkelgebied)

### Highlights:

- *Groenlo* – 12% winkelleegstand (binnen de gracht), hoog percentage te koop staande woningen, binnen de gracht vraag naar huurwoningen (met name door starters), toeristisch trekpleister Marveld meer benutten.
- *Lichtenvoorde* – weinig leegstand woningen, kernwinkelgebied verkleinen (leegstand in Dijkstraat/Rentenierstraat), zware bedrijvigheid nabij centrum, evenementen meer benutten.

## OUDE IJSSELSTREEK

### Uitgangspunten:

- Huidige plancapaciteit sluit aan bij de ontwikkelingen. Ruimte houden voor nieuwbouw (daar blijft vraag naar). Laat ontwikkelingen in de ene kern niet de dupe zijn van ontwikkelingen in een andere kern, omdat daar de plancapaciteit te hoog is. Loop niet weg voor consequenties, maar houdt bij welke opgave dit oplevert na 2025.
- Er zijn 3 woongebieden: Gaanderen/Etten/Terborg/Silvolde, Gendringen/Ulft, Varsseveld.
- Financiële meerjarenprognose nodig; wat hebben we over 10 jaar nodig aan financiële middelen voor sloop en/of andere maatregelen. Nu al woningen uit de markt halen is niet nodig omdat aantal huishoudens nog stijgt of geld opzij zetten voor de toekomst?
- Er lijkt sprake van een kwalitatieve mismatch. Verder in beeld brengen van oppluspotentie van woningen in samenhang met bouwjaar, duurzaamheid en leeftijd bewoners bekijken om toekomstige vraaguitval te kunnen voorspellen.

### Hoofdogaven:

1. Winkelleegstand (met name in aanloopstraten)
2. Vrijkomend maatschappelijk en zakelijk vastgoed
3. Transformatie en verdunning woningvoorraad (nu of over 10 jaar?)
4. Herverdeling van plancapaciteit over de kernen.

### Highlights:

- *Terborg* – meer trekkers dan vertrekkers (vooral starters) t.o.v. de andere kernen. Al veel in ontwikkeling. Opgaven nog op enkele plekken rond en in het centrum.
- *Gendringen* – 51% leegstand wvo (vooral door Woonplaza). Centrumvisie opgesteld. Ontwikkelingen rond verzorgingshuis, kerk, scholen en De Gendt. Sportcluster IJsselweide tussen Gendringen en Ulft krijgt flinke impuls.
- *Ulft* – Veel plannen voor woningbouw op diverse plekken. Voorzieningen (winkels en DRU) in centrum zijn erg verspreid (samenhang nodig), verkeerscirculatieplan in uitvoering.
- *Silvolde* – 22% leegstand wvo; wens: centraal dorpsplein; zwembad de Paasberg krijgt binnenzwembad.
- *Varsseveld*–Div. leegstaande panden in en rond centrum. Invulling samen met ondernemers. Relatief weinig winkelleegstand.

## WINTERSWIJK

### **Uitgangspunten:**

- Nog 556 woningen toe te voegen (plancapaciteit: 730 woningen). Hiervan zijn 139 woningen bestemd voor het buitengebied, waarvan 35 specifiek voor VAB.

### **Hoofdpunten:**

1. Kwaliteit bestaande voorraad (opplussen/verduurzamen/sloop)
2. Verdunning in sommige wijken
3. Herschikken planningslijst – opnieuw scoren en prioriteren
4. Leegstand buiten het kernwinkelgebied (mogelijkheid voor herverkaveling)
5. Leegstand zakelijk en maatschappelijk vastgoed
6. Versterken compact winkelcentrum

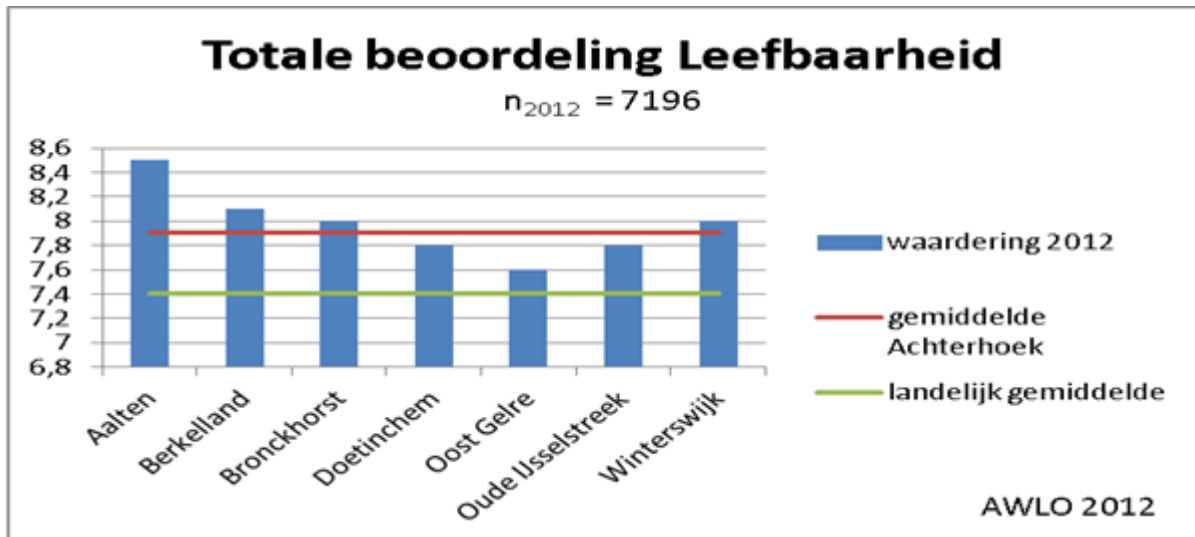
### **Highlights:**

- *Winterswijk* – regionale functie (winkels en andere voorzieningen), aanpakken puinhopen, verbeteren ontsluiting vanuit Duitsland naar centrum (overgang spoor), leegstand maatschappelijk vastgoed (o.a. voormalige middelbare scholen).

## 4. Woonomgeving

### 4.1 Leefbaarheid

Uit het Achterhoeks Woonwensen- en Leefbaarheidonderzoek (AWLO, 2012) komt naar voren dat de leefbaarheid in de Achterhoek gemiddeld (bijna) een 8 scoort. De scores van de 21 kernen wijken hier niet veel van af. Varsseveld, Gaanderen, Steenderen en Borculo scoren een 8. Lichte uitschieters naar boven zijn er in: Aalten, Dinxperlo, Vorden, Zelhem. De overige kernen scoren net iets lager dan het gemiddelde.



Figuur 1.8: Waardering leefbaarheid per gemeente. Bron AWLO-rapport, 2012

De bewoners van de Achterhoek zijn tevreden over de kwaliteit van de woningen en met de woonomgeving. De kwaliteit van het groen scoort in alle gemeenten hoger dan in de rest van Nederland. De gemeenten Aalten en Oost Gelre scoren hierop lager dan de andere Achterhoekse gemeenten. De speelvoorzieningen worden in de Achterhoek lager gewaardeerd dan het landelijk gemiddelde. Berkelland en Oude IJsselstreek scoren hierbij lager dan het Achterhoekse gemiddelde.

### 4.2 Voorzieningen

In de meeste gemeenten zijn de scores voor het aanbod en de kwaliteit van de voorzieningen lager dan het landelijk gemiddelde. Het laagst zijn hier de scores in Berkelland en Bronckhorst. Ook Oude IJsselstreek scoort iets onder het Achterhoekse gemiddelde (6,7 zie AWLO p. 32). Het patroon binnen een gemeente, per buurt/kern varieert meer. Duidelijk is te zien dat een hogere waardering voor de voorzieningen te zien is in de (hoofd)kernen van de Achterhoek.

Het huidige aanbod van (maatschappelijke) voorzieningen in de Achterhoek wordt gekenmerkt door:

- Decentrale voorzieningenstructuur;
- Kleinschalige voorzieningen met kleine verzorgingsgebieden;
- Beperkte clustering op kernniveau;
- Overcapaciteit en lage bezetting (zeker in de komende jaren) door spreiding en omvang;
- Gemeentegericht aanbod (m.u.v. bovengemeentelijke voorzieningen als schouwburg, ziekenhuis);
- Beperkte diversiteit in het aanbod.

In de factsheets is per kern het huidige aanbod van een zevental type voorzieningen in beeld gebracht.

	Aalten	Dinxperlo	Borculo	Eibergen	Neede	Ruurlo	Hengelo	Steenderen	Vorden	Zelhem	Doetinchem	Gaanderen	Wehl	Groenlo	Lichtenvoorde	Gendringen	Uft	Silvolde	Terborg	Varsseveld	Winterswijk
Basisschool	7	3	5	8	5	3	3	3	3	4	22	3	2	6	8	2	4	3	1	2	12
Supermarkt	3	2	3	3	3	2	3	1	2	3	14	1	2	4	5	1	4	1	3	2	9
Eerstelijns gezondheidszorg	3	2	3	5	1	1	2	1	3	1	14	2	1	2	3	3	3	1	3	2	7
Ontmoetingspunt	4	2	3	2	2	1	1	1	1	1	9	2	2	1	2	8	8	13	8	8	5
Sportvereniging	11	8	1	3	5	2	1	1	1	2	17	1	2	2	2	8	11	6	5	5	10
Pinautomaat	6	5	6	5	5	2	5	2	3	3	16	2	2	6	5	2	5	2	3	3	9
OV Halte	17	7	31	5	32	11	4	6	18	1	88	9	13	13	14	2	8	7	6	6	24

Tabel 1.7 Aantal voorzieningen per kern op basis van de factsheets behorend bij de Kernenfoto's per kern

Door de afname van het aantal inwoners en de veranderende bevolkingssamenstelling ontstaat er druk op het bestaande aanbod aan voorzieningen en het beleid hierop. We hebben te maken met de volgende ontwikkelingen:

- Verdergaande individualisering, toegenomen (auto)mobiliteit, veranderende vrijetijdsbesteding, afname van het (structurele) vrijwilligerswerk en de opkomst van nieuwe technologieën;
- Beleidsmatige ontwikkelingen als de kanteling van de zorg naar welzijn en ondersteuning;
- Financiële ontwikkelingen, die nopen tot bezuinigingen bij gemeenten; dit zet de continuïteit en betaalbaarheid van de huidige voorzieningen onder druk.

Dit vraagt om (andere) keuzes ten aanzien van de inrichting van de voorzieningenstructuur. Alle Achterhoekse gemeenten proberen hier op te anticiperen, maar er is ook een gezamenlijke koers nodig. Dit omdat keuzes voor het al dan niet investeren in voorzieningen op bepaalde plekken consequenties voor het wonen met zich meebrengt.

De opgave waar de Achterhoek voor staat is tweeledig:

1. Evenwicht vinden tussen kwantitatieve aansluiting van vraag en aanbod van voorzieningen enerzijds en de bereikbaarheid daarvan anderzijds (aanwezigheid versus bereikbaarheid);
2. Evenwicht vinden tussen de veranderende vraag als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen enerzijds en de eerder opgebouwde decentrale voorzieningenstructuur en autonome kernen anderzijds (vernieuwing versus behoud).

In het hoofdstuk Instrumentarium (pagina 53) wordt verder ingegaan op het gebruik van toekomst-scenario's voor het aanbod van voorzieningen.

## DEEL II: KLEINE KERNEN EN BUITENGEBIED

### 1. Achtergrond

Flankerend aan het project Kernenfoto's heeft een aparte werkgroep informatie verzameld over het gebied buiten de 21 hoofdkernen. In dit traject hebben we eveneens gewerkt met factsheets om gegevens te verzamelen over het buitengebied per gemeente. Het bleek niet mogelijk te zijn om onderscheid te maken tussen de kleine kernen en het buitengebied. Tevens bleek veel informatie nog niet bekend te zijn bij de gemeenten (bv. het aantal leegkomende boerderijen). Naast het bespreken van de resultaten van de factsheets zal in dit hoofdstuk dus ook vooral in worden gegaan op aanbevelingen voor verdere vervolgstappen. Daarbij spelen het uitvoeren van nader onderzoek en nadere analyses een belangrijke rol.

### 2. Resultaten

Binnen elke gemeente is er een factsheet ingevuld met informatie over de kleine kernen en het buitengebied. Hieronder worden resultaten en aandachtspunten nader toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met conclusies en aanbevelingen.

#### *Karakteristiek*

Tussen de gemeenten zijn er grote verschillen in de karakteristieken van het buitengebied en de kleine kernen. Alleen al als er gekeken wordt naar het aantal kleine kernen per gemeente is dit te zien. De gemeente Doetinchem heeft slechts twee kleine kernen maar de gemeente Bronckhorst heeft er wel veertig. Ook wat betreft inwonersaantallen zijn er grote verschillen. In de gemeente Bronckhorst woont de helft van de bevolking buiten de vier hoofdkernen.

Gemeente	Inwoners	Huishoudens
Aalten	7.222	2.528
Berkelland	18.805	5.055
Bronckhorst	19.892	7.732
Doetinchem	5.484	2.031
Oost-Gelre	9.520	3.429
Oude IJsselstreek	10.749	4.142
Winterswijk	6.158	2.391

Tabel 2.1 Inwoners en huishoudens buiten de 21 hoofdkernen in de Achterhoek.

#### *Bewoners*

Uit onderzoek<sup>13</sup> blijkt dat bewoners van het buitengebied significant meer tevreden zijn over hun leefomgeving dan inwoners van de 21 hoofdkernen. Daarnaast blijken inwoners uit het buitengebied de omgeving (bijv. groen, natuur, landschap) in verhouding vaker bepalend te vinden voor de kwaliteit van de leefomgeving, dan inwoners van de dorpen. Het aspect 'sociale contacten' wordt bij de bewoners van het buitengebied in de top drie genoemd, terwijl in de dorpen het aspect 'voorzieningsaanbod' de plaats naast wonen en de omgeving in de top drie vervult. Aandacht voor

<sup>13</sup> Onderzoeksrapport Leefomgeving & Sociaal Contact, Gemeente Bronckhorst, 4<sup>e</sup> kwartaal 2013

de omgeving is dus van groot belang om de tevredenheid over de leefbaarheid in het buitengebied op niveau te houden. Om aan te (blijven) sluiten bij de beleving van de inwoners, is het dus ook noodzakelijk om verschillende accenten te hanteren bij beleidskeuzes in en buiten de (grote) kernen.

### **Wonen in de kleine kernen en het buitengebied**

Een aanzienlijk deel van de Achterhoekers woont buiten de 21 (hoofd)kernen. In de gemeente Bronckhorst betreft het zelfs de helft van de totale bevolking. Er is in het buitengebied de komende periode sprake van een dubbele vergrijzing ten opzichte van de grotere kernen. Toch geven bewoners massaal aan, dat ze willen blijven wonen in hun huidige (veelal eigen) woning (AWLO, 2012). Men heeft hoge verwachtingen ten aanzien van zorg (professioneel en mantelzorg) en verwachten dat het aanpassen van de woning voor hen wordt gedaan op het moment dat dit echt noodzakelijk is. Gemeenten en zorginstellingen kunnen deze verwachtingen in de toekomst niet (meer) waarmaken.<sup>14</sup>

In de kleine kernen en het buitengebied is bijna de helft van de woningen vrijstaand. Daarnaast bestaat gemiddeld 20% van de voorraad in de kleine kernen en het buitengebied uit twee-onder-een-kapwoningen. Het woningaanbod bestaat in de kleine kernen en het buitengebied grotendeels uit koopwoningen, gemiddeld 74%.<sup>15</sup> Uit de factsheets is te halen dat de gemeenten Berkelland, Bronckhorst en Winterswijk voor hun kleine kernen en buitengebied aan de onderkant van dit gemiddelde aantal koopwoningen zitten. Deze gemeenten zitten allemaal boven de 20% aan aantal huurwoningen terwijl de overige gemeenten (Aalten, Doetinchem, Oost Gelre en Oude IJsselstreek) (ver) onder de 20% zitten. Dit komt omdat de huurwoningen grotendeels in de kleine kernen aanwezig zijn en gemeenten met veel kleine kernen er daarvan dus meer hebben. De woningcorporaties hebben aangegeven niet meer te investeren in nieuwbouw buiten de 21 hoofdkernen. Zij willen hiermee voorkomen dat er (op termijn) leegstand in de huurwoningen in de kleine kernen gaat ontstaan. Nu bouwen zou betekenen, dat alleen voorzien wordt in een korte termijnvraag, die op langere termijn gaat wegvallen.

### **Leefbaarheid**

Kijkend naar de leefbaarheidcijfers van de kleine kernen en het buitengebied (afkomstig uit het Woonwensen en Leefbaarheidonderzoek) valt op dat alle gemeenten met hun kleine kernen en buitengebied hoger scoren dan het Achterhoeks gemiddelde. Alleen Oost Gelre valt hierbuiten; de kleine kernen en het buitengebied scoren hier een 7,5 terwijl het Achterhoeks gemiddelde op 8,0 zit. Waar de leefbaarheidcijfers van de kleine kernen en het buitengebied bij de andere gemeenten ook hoger liggen dan het gemeentelijk gemiddelde, is dit in Oost Gelre ook niet het geval. Over het algemeen gezien zijn bewoners tevreden over de leefbaarheid binnen de Achterhoek.

### **Voorzieningen**

Zoals eerder geschreven zijn voorzieningen in de beleving en waardering van de bewoners van de kleine kernen en het buitengebied van minder groot belang. De voorzieningen zijn vaak al weg of zullen (deels) de komende jaren verdwijnen. In de meeste gevallen heeft men zelf een oplossing gevonden om toch nog gebruik te kunnen maken van voorzieningen (bv. winkels, sport, school). Het autobezit in de kleine kernen en het buitengebied is bijzonder groot; veel huishoudens hebben zelfs

---

<sup>14</sup> Zie voor meer informatie pagina 28 met betrekking tot Wonen en Zorg

<sup>15</sup> Onderzoeksrapport Woonwensen en leefbaarheid in de Regio Achterhoek



meerdere auto's.<sup>16</sup> Een relatief kleine groep is afhankelijk van (openbaar) vervoer. Omdat deze groep (vooralsnog) klein is, zal een uitgebreid(er) openbaar vervoer netwerk economisch niet rendabel zijn. Gezocht dient te worden naar alternatieven (slimme combinaties van vervoer, inzetten van vrijwilligers met busjes en/of auto's etc.).

Het verenigingsleven is een factor van betekenis bij de beleving van de leefbaarheid in de kleine kernen. Binnen het project Scholder an Scholder<sup>17</sup> ligt de focus op de leden van sportverenigingen. Het belang om samen te werken binnen het dorp, over de verenigingsgrenzen (en soms zelfs over dorpsgrenzen) heen, wordt als trigger gezien. De toekomst van het dorp komt dan centraal te staan in plaats van de toekomst van een organisatie.

### **Leegstand woningen**

Uit de inventarisatie bij de gemeenten is gebleken dat er nog weinig bekend is over leegstaande woningen in het buitengebied en de kleine kernen. Er is onvoldoende inzicht in bijvoorbeeld tweede bedrijfswoningen bij (voormalige) agrarische bedrijven. Ook is het niet bekend welke boerderijen leegstaan, waarvan het woonhuis nog wel bewoond wordt. Om in beeld te krijgen hoe groot de leegstandsopgave in het buitengebied moet hier nader onderzoek naar worden gedaan.

### **Plancapaciteit**

In totaal zitten er bijna 1.000 woningen in de planning<sup>18</sup> voor de kleine kernen en het buitengebied, terwijl de feitelijke vraag grotendeels ontbreekt. In de praktijk blijkt dat er de afgelopen jaren nauwelijks woningen zijn toegevoegd buiten de 21 hoofdkernen. Gelet op de huidige leegstand in met name het buitengebied en de onderzochte woonwensen en -behoefte (AWLO, 2012 en ABF, 2013) is er geen aanleiding voor verdere uitbreiding met nieuwbouw buiten de 21 (hoofd)kernen. Extra toevoegingen zullen in de meeste gevallen leiden tot leegstand en/of vraaguitval op andere plekken in de regio.

Wonen op boerderijen wordt mogelijk gemaakt door de 'plattelandswoning'. Een bedrijfswoning op een boerenerf krijgt dan een andere status, waardoor het niet in strijd met het bestemmingsplan is om in de woning te wonen als particulier. Voormalige bedrijfswoningen worden na stoppen van het bedrijf omzet in een burgerwoning.

Gemeenten kunnen verder inzetten op het verplaatsen van bouwrechten van een erf binnen de eigen - of andere gemeente in de regio. Hiervoor dient een beleidskader ontwikkeld te worden, waarin helder wordt gemaakt wat wel en niet mogelijk is. Daarbij moet vooral lange termijn denken en 'winst' voor de omgeving aan de orde zijn. Te denken valt aan het ontmoedigen van splitsen van boerderijen of het promoten van vervanging door sloop en nieuwbouw van woningen.

### **Vrijkomende agrarische bebouwing**

De hoeveelheid agrarische bebouwing die vrijkomt is immens. Verwacht wordt dat de komende 10 tot 15 jaar in de Achterhoek ongeveer 1 miljoen vierkante meter agrarische bebouwing vrijkomt (1000 bedrijven met 1000 m<sup>2</sup>). Daarmee is de problematiek groter dan in andere sectoren zoals bedrijfsterreinen, winkels en kantoren. Naar verwachting zal ruim 40% van de boeren in de regio gaan stoppen met de bedrijfsvoering. De grond wordt dan in de meeste gevallen verkocht of

---

<sup>16</sup> Zie voor meer informatie Atlas van Voorzieningen (Regio Achterhoek, 2013)

<sup>17</sup> Initiatief van de KNVB om een duurzaam, vitaal en sportlandschap in de Achterhoek te bereiken.

<sup>18</sup> In totaal bestaat de plancapaciteit voor de zeven Achterhoekse gemeenten per 1-1-2014 uit 6.750 woningen.

verpacht, maar schuren en stallen komen leeg te staan. Dit is een majeur vraagstuk dat vraagt om een onconventionele aanpak.

Het toenemende aantal m<sup>2</sup> leegstaand agrarisch vastgoed heeft grote gevolgen voor onder andere de sociaal-economische en ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Dit vraagt om een heldere lijn vanuit zowel het Ruimtelijke Ordening-perspectief(omgevingsvergunning etc.) als vanuit economisch gezichtspunt. Uitgaande van het volume en de kwaliteit, kan worden geconcludeerd dat een aanzienlijk deel van deze bebouwing niet geschikt is voor hergebruik. Sloop zal dan vaak de enige optie zijn, zeker als het geen karakteristieke bebouwing betreft. Bij de herbestemming van agrarisch vastgoed krijgen we vaak te maken met asbest. Asbest vormt een risico en wordt op termijn vanuit de landelijke overheid verboden. Van belang is dus om asbestverwijdering te stimuleren en faciliteren. De regionale regeling “Functies zoeken plaatsen”<sup>19</sup> biedt een helder beleidskader ten aanzien van de herontwikkeling. Van belang is daarbij een positieve grondhouding ten opzichte van een initiatief. Daarnaast is het wenselijk om het aanbod zichtbaar te maken, zodat (individuele of samenwerkende) initiatiefnemers uitgenodigd worden tot het doen van investeringen. Op dit moment is niet bekend om hoeveel en welk vastgoed het gaat. In veel gevallen wordt dit niet gemeld bij de gemeente.

### **Dorpsorganisaties**

Bij het toegroeien naar een nieuwe verhouding tussen overheid en inwoners spelen de dorpsorganisaties een actieve rol. Dorpsorganisaties komen vooral in de kleinere kernen voor en hebben een centrale rol in het bewust worden van de gevolgen van demografische ontwikkelingen in die kernen. Dorpsvisies en uitvoeringsprogramma’s spelen hier op in of moeten met het oog hierop worden geschreven of herzien. Dorpsorganisaties hebben vaak de regie op wat nodig is voor de leefbaarheid van hun eigen kern. Het grondgebied en de bevolkingssamenstelling van de kernen verschillen sterk van elkaar. Die verschillen zijn leidend voor de richting die de dorpsgemeenschappen kiezen. De inwoners moeten de belangrijke onderwerpen die leven in hun dorp, op een rijtje zetten. Samen moeten dorpsorganisaties en gemeente hun visie delen, zoals bijvoorbeeld bij de overdracht van maatschappelijke taken wordt gedaan. In hoofdstuk III gaan we nader in op de initiatieven van onderop, die vaak juist ook in de kleine kernen worden ontplooid. Veel kleine kernen beschikken over een dorpsplan, dat als leidraad kan dienen voor de gesprekken over de gewenste acties. Bijlage 7 betreft een opsomming van de kernen die beschikken over een dorpsorganisatie.

### **Conclusies en opgaven**

- Er is niet bekend hoeveel van de agrarische bebouwing leeg staat en wat de verwachting is voor de komende jaren. Er ligt een opgave om dit in beeld te brengen, alsmede om tweede woningen bij een agrarisch bedrijf in beeld te brengen. Dit is nodig om tijdig te kunnen anticiperen.
- In nader onderzoek en monitoring van het buitengebied en de kleine kernen zal onderscheid gemaakt moeten worden tussen het buitengebied en de kleine kernen, maar ook tussen de verschillende buitengebieden. In de gegevens over bijvoorbeeld inwoners en woningen

---

<sup>19</sup> In 2006 is de nota “Functies zoeken plaatsen zoeken functies” opgesteld. Aanleiding hiervoor was de behoefte aan een instrument voor de aanpak van het vraagstuk van de vrijkomende bebouwing in het buitengebied.

kunnen grote verschillen zitten. Voor een realistisch beeld is het van belang gegevens te splitsen.

- Gelet op de huidige leegstand en de onderzochte vraag (AWLO, 2012 en ABF, 2013) is er geen aanleiding voor verdere uitbreiding met nieuwbouw van woningen buiten de 21 (hoofd) kernen. Nieuwbouw kan in de toekomst alleen nog in de meeste kleine kernen en het buitengebied als er sloop tegenover staat. In zeer uitzonderlijke gevallen zou er sprake kunnen zijn van een specifiek ruimtelijk probleem dat alleen door middel van nieuwbouw van woningen op te lossen is.
- Ontwikkelen van een beleidskader waarin beschreven wordt hoe in te zetten op verplaatsen van bouwrechten binnen eigen (of andere) gemeente.
- Ontmoedigen van het splitsen van woningen, door het stellen van kaders (bv. monumentale gebouwen) en maximum aantallen per gemeente.
- Afstemming in buitengebied en kleine kernen over voorzieningen. Daarvoor bijvoorbeeld locatiecriteria formuleren.
- In beeld brengen (verwacht) leegstaand maatschappelijk en zakelijk vastgoed buitengebied en kleine kernen.

## DEEL III: DWARSVERBANDEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op trajecten die parallel lopen aan het project Kernfoto's en/of onderzoeken die zijn uitgevoerd, maar welke nauw verband houden met het thema 'wonen'. De volgende thema's komen in dit hoofdstuk aan de orde: zakelijk vastgoed (detailhandel en kantoren), maatschappelijk vastgoed (zorgvastgoed en basisscholen), bereikbaarheid en bottom-up initiatieven.

### 1. Zakelijk vastgoed

Onder zakelijk vastgoed wordt verstaan: winkelpanden, kantoren en bedrijfsruimte. Het zakelijk vastgoed is alleen meegenomen in de Kernfoto's, indien het van (grote) invloed is op de leefbaarheid van de kern.

In de gemeenten Aalten (Aalten, Dinxperlo), Oost Gelre (Groenlo, Lichtenvoorde), Bronckhorst (Hengelo), Doetinchem (Doetinchem), Berkelland (Neede), Winterswijk en Oude IJsselstreek (Gendringen en Terborg) komt de transformatieopgave zakelijk vastgoed veel voor. In Doetinchem is sprake van zeer veel leegstaand zakelijk vastgoed in en rond het centrum. Hetzelfde geldt voor Winterswijk, waar dit met name wordt veroorzaakt door leegstand van het voormalig belastingkantoor<sup>20</sup>.

#### 1.1 Detailhandel

Het winkelaanbod in de Achterhoek heeft een totale omvang van circa 600.000 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak (wvo) (verdeeld over ± 1.960 winkels). Dit is exclusief circa 88.000 m<sup>2</sup> wvo (± 350 panden) aan leegstand. Het aandeel leegstaand is met circa 14,7% van het totale winkelvloeroppervlak heel groot.<sup>21</sup> Bovenop de huidige leegstand is door regionale demografische ontwikkelingen en autonome ontwikkelingen in de winkelmarkt een verdere afname in de behoefte aan fysieke winkelruimte te verwachten. De afname van het inwonertal in de Achterhoek en de sterke vergrijzing van de bevolking leiden tot afnemende omzetspotentie voor winkels. Het groeiende marktaandeel van internet zal ook in de Achterhoek leiden tot afnemende bestedingen in winkels in niet-dagelijkse winkelbranches. In onderstaande tabel zijn de leegstandspercentages per kern aangegeven. De percentages zijn afkomstig uit het rapport van Droogh, Trommelen en Partners (2014). Te zien is dat er relatief veel winkelleegstand is in Gendringen, Varsseveld, Neede en Aalten.

Kern	Winkelleegstand (% wvo)	Verkleining kernwinkelgebied (tot 2025)
Aalten	16,8%	nog uit te voeren
Dinxperlo	12,1%	nog uit te voeren
Borculo	16%	in ontwikkeling
Eibergen	9,2%	
Neede	26%	in uitvoering
Ruurlo	4,7%	in uitvoering

<sup>20</sup> Begin 2015 is bekend geworden dat het belastingkantoor in Winterswijk onderdeel is van het 'herverkavelingsplan' van het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente Winterswijk. Hierin worden nieuwe mogelijkheden gezocht voor leegstaand maatschappelijk en zakelijk vastgoed (zie: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/02/09/aanpak-leegstaand-zakelijk-en-maatschappelijk-vastgoed-in-winterswijk.html>).

<sup>21</sup> Bron: Quicksan detailhandel hoofdkernen Achterhoek – Droogh Trommelen en Partners, februari 2014. Gemeenten Berkelland en Oost Gelre: eigen data.

Kern	Winkelleegstand (% wvo)	Verkleining kernwinkelgebied (tot 2025)
Hengelo	15,8%	in uitvoering
Steenderen	0%	bezien in samenhang met scholenlocaties
Vorden	14%	gerealiseerd; percentage omlaag
Zelhem	5,4%	nvt
Doetinchem	14%	
Gaanderen	8,1%	geen plannen
Wehl	11,61%	nog uit te voeren
Groenlo	12%	in uitvoering
Lichtenvoorde	8%	in uitvoering
Gendringen	51,2% (26,2% = leegstand voormalig Woonplaza)	nog uit te voeren
Ulft	21,1%	in uitvoering
Silvolde	22,6%	in uitvoering
Terborg	23,7%	in uitvoering
Varsseveld	21,4%	in uitvoering
Winterswijk	18,8%	in uitvoering

Tabel 3.1 Winkelleegstand (Droogh Trommelen en Partners, 2014) en stand van zaken verkleining kernwinkelgebied per kern (gebaseerd op Kernfoto's, 2014)

Het verkleinen van het kernwinkelgebied staat (in elk geval) hoog op de agenda van de kernen: Aalten, Dinxperlo, Wehl, Gendringen, Ulft, Neede, Hengelo, Silvolde en Winterswijk. Per gebied wordt gekeken wat er nodig is. Het beleid dient er op gericht te zijn de huidige functie en verzorgingspositie van de hoofdcentra vast te houden, waardoor de winkelfunctie in de centra zo min mogelijk terugloopt. Het rapport over de Quicksan detailhandel (Droogh Trommelen en Partners, 2014) deelt de 21 hoofdkernen als volgt in:

- Regionaal centrum: Doetinchem
- Subregionaal centrum: Winterswijk
- Bovenlokaal centrum: Aalten, Eibergen, Groenlo, Hengelo, Lichtenvoorde, Ulft en Vorden.
- Lokaal centrum: Borculo, Dinxperlo, Gaanderen, Gendringen, Neede, Ruurlo, Steenderen, Terborg, Varsseveld, Wehl en Zelhem.

In de praktijk blijkt, dat mensen binnen de Achterhoek 'winkelen' in Doetinchem en Winterswijk en 'boodschappen doen' in de andere (hoofd)kernen.

## 1.2 Kantoren

Het grootste percentage aan leegstand, doet zich landelijk gezien voor in de kantorenmarkt. Te lang hebben ontwikkelaars kantoren bijgebouwd, terwijl de belangstelling voor deze nieuwe kantoorpanden uitbleef. In de Achterhoek schommelt het percentage kantorenleegstand tussen de 14 en 16%. De gemeente Winterswijk kent een leegstandspercentage van meer dan 30% (incl. belastingkantoor). Oorzaken voor de afnemende afzet van kantoorgebouwen liggen onder andere in het "nieuwe werken" (via internet, thuis, op flexibele tijden, op kleinere locaties onderweg). De economische crisis is een andere boosdoener. Hiermee gaat het gebrek aan belangstelling voor de aankoop van nog mooiere, grotere en duurdere kantoorpanden gepaard. Men neemt langer dan voorheen genoeg met het oude kantoor of zoekt andere werkvormen in andere ruimtes. Voorlopig ziet het niet naar uit dat de 'klassieke kantorenmarkt' weer zal aantrekken.

Om te voorkomen dat de leegstand verder toeneemt, is ook hier een beleid gericht op het uit de markt nemen van een overmaat noodzakelijk. Daardoor wordt het resterende vastgoed weer aantrekkelijker.

### Conclusies en aanbevelingen

- Doel van het beleid inzake detailhandel is behoud van een zo aantrekkelijk mogelijke winkelstructuur voor inwoners van - en bezoekers aan de Achterhoek. De focus ligt hierbij op behoud van vitale centra, groot en klein. Centra zijn het visitekaartje van een kern en zijn hierdoor zeer belangrijk voor het woon- en leefklimaat. Regionale afspraken vormen de basis voor lokaal beleid en (toetsing van) lokale ontwikkelingen. In bijlage 9 Detailhandel (pagina 95 wordt verder ingegaan op de ontwikkelingen van winkelgebieden in de Achterhoek aan de hand van rapporten van onder andere Droogh, Trommelen en Partners (2014). Ten behoeve van bestuurlijk overleg van de samenwerkende gemeenten is over het detailhandelsbeleid een aantal afspraken geformuleerd (zie bijlage 9).
- Om te voorkomen dat de kantorenleegstand verder toeneemt is ook hier een beleid, gericht op het uit de markt nemen van een overmaat, noodzakelijk. Daardoor wordt het resterende vastgoed weer aantrekkelijker.

## 2. Maatschappelijk vastgoed

Onder maatschappelijk vastgoed wordt verstaan: een gebouw of terrein met een publieke functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, religie en zorg en welzijn. In het kader van de Kernenfoto's is gekeken naar wonen en daar aan gerelateerde terreinen. Daarom is ook gekeken in hoeverre het aanbod van bepaalde voorzieningen aansluit op de (toekomstige) vraag. Daarnaast is de kwaliteit van het maatschappelijk vastgoed onder de aandacht geweest. Op een aantal terreinen is sprake van een toenemende leegstand. Dit is dan ook een van de grote uitdagingen waar de Achterhoek voor staat. Uit de Kernenfoto's blijkt dat de transformatieopgaven in het maatschappelijk vastgoed relatief veel voorkomen in de gemeenten Aalten (Aalten en Dinxperlo), Bronckhorst (Steenderen en Vorden), Oost Gelre (Groenlo) en Oude IJsselstreek (Gendringen).

Transformatie opgave naar type vastgoed; kernen waar dit een opgave is/wordt				
Intramuraal vastgoed	Schoolgebouwen	Kerken	Bibliotheek	Sportaccommodatie
Groenlo	Ulft	Varsseveld	Gendringen	Gendringen
Lichtenvoorde	Zelhem	Gaanderen	Wehl	Silvolde
Doetinchem	Steenderen	Silvolde	Hengelo	Terborg
Gendringen	Hengelo	Doetinchem		Ulft
Vorden	Aalten	Gendringen		
Neede	Eibergen	Dinxperlo		
Ruurlo	Nieuw-Wehl	Ulft		
Zelhem	Gaanderen	Terborg		
Aalten	Vorden			
	Winterswijk			
	Terborg			

Intramuraal vastgoed	Schoolgebouwen	Kerken	Bibliotheek	Sportaccommodatie
	Gendringen			
	Dinxperlo			
	Doetinchem			

Tabel 3.2 Transformatieopgave naar type vastgoed. Deze tabel (gebaseerd op factsheets en kaartbeelden) heeft slechts betrekking op de 21 hoofdkernen. De transformatieopgaven in de kleinere kernen en het buitengebied zijn hier nog buiten beschouwing gebleven.

Kerkgebouwen zijn niet de meest eenvoudige gebouwen voor herbestemming vanwege de specifieke bouw en emotionele gevoeligheden. Het gaat vaak om karakteristieke gebouwen (beeldbepalend voor de kern) die ook nog eens een ontmoetingsfunctie hebben. Er zijn signalen, die aangeven dat er de komende tien jaar veel meer kerken leeg komen te staan dan in de tabel is aangegeven. In veel gevallen is dit nog onderwerp van gesprek en dus nog te vroeg om openbaar te maken.

Verreweg de meest voor de hand liggende optie voor het ontwikkelen van nieuwe invullingen van intramuraal vastgoed is bijvoorbeeld het opzetten van kleinere zorgeenheden en/of het transformeren van de gebouwen naar multifunctionele zorginstellingen. Hier is vooral een rol weggelegd voor zorginstellingen (en soms de woningcorporaties, wanneer die eigenaar zijn van het vastgoed). In het kader van de sociale structuur van wijken wordt door gemeenten ook nagedacht over de noodzaak en behoefte aan zorg(steen)punten.

In bijlage 6 “Leegstand: herbestemmen (maatschappelijk) vastgoed” (pagina 83) wordt ingegaan op de kansen en mogelijkheden van het aanpakken van (verwacht) leegstaand maatschappelijk vastgoed in de hele Achterhoek.

## 2.1 Intramuraal zorgvastgoed

In alle 21 kernen is intramuraal vastgoed aanwezig. Op dit moment is nog onvoldoende in te schatten hoe de intramurale vraag zich gaat ontwikkelen. Nouws (2013) heeft in opdracht van de provincie Gelderland per gemeente onderzoek gedaan naar vraag en aanbod van intramurale zorg voor met name ouderen. Daarbij is gekeken hoe vraag en aanbod in de huidige situatie (2013) op elkaar aansluiten en hoe dat naar verwachting is in 2023. Het onderzoek is gebaseerd op enerzijds demografische gegevens en beleidsontwikkelingen en anderzijds op gesprekken die zijn gevoerd met zorginstellingen. Daarnaast is een aantal aannames gedaan. De uitkomsten van dit onderzoek dienen dan ook niet als absolute waarheid te worden beschouwd (er zijn verschillende scenario's denkbaar), maar deze geven wel aan dat in het licht van de verdergaande extramuralisering de verwachting is dat we op veel plaatsen in de Achterhoek een overschot aan intramurale plaatsen krijgen.

De onderstaande tabel laat zien dat in veel kernen op langere termijn een overschot aan intramurale capaciteit wordt verwacht. Dit geldt niet voor de kernen Borculo en Steenderen. Hier wordt op langere termijn een tekort verwacht. In Aalten, Dinxperlo en Neede is naar verwachting (nu en op de langere termijn) vraag en aanbod in balans.

Verwachte mismatch vraag-aanbod intramuraal vastgoed in 2023 per (hoofd)kern		
Overschot	Tekort	In balans
Eibergen Ruurlo Hengelo Vorden Zelhem Doetinchem Gaanderen Wehl Groenlo Lichtenvoorde Gendringen Uft Silvolde Terborg Varsseveld Winterswijk	Borculo Steenderen	Aalten Dinxperlo Neede

Tabel 3.3 Verwachte mismatch vraag & aanbod intramuraal vastgoed per (hoofd)kern in 2023 (Nouws, 2013)

Uit de Kernenfoto's blijkt dat de kwaliteit van het zorgvastgoed in de meeste kernen als voldoende tot goed wordt beoordeeld. In de kernen Groenlo, Lichtenvoorde, Doetinchem, Gendringen, Neede, Ruurlo en Zelhem is de kwaliteit van bepaald zorgvastgoed (nu of op langere termijn) een aandachtspunt en wordt een transformatieopgave verwacht. In Vorden zijn noodzakelijke aanpassingen aan zorgvoorzieningen reeds in volle gang.

In een aantal kernen is sprake van sloop en/of nieuwbouw van zorgvastgoed. In Gaanderen is recentelijk nieuw gebouwd waardoor het oude verzorgingshuis St. Jozef leeg komen is te staan. De vraag is wat er met dit leegstaande zorgvastgoed gaat gebeuren. In Winterswijk wordt een verzorgingshuis gesloopt en de geplande vervangende nieuwbouw wordt in afwachting van de ontwikkelingen uitgesteld. In de tussentijd wordt gebruik gemaakt van de naastgelegen kwalitatief goede semi permanente huisvesting. In Zelhem zijn plannen voor sloop en nieuwbouw van zorgcentrum Zonnekamp. In Groenlo zijn plannen voor nieuwe zorgeenheden in het centrum. In Aalten staat een voormalig verzorgingstehuis al enige tijd leeg. Dit is ook het geval in de kleine kernen Keijenborg en Breedevoort.

Voor een aantal kernen zijn opgaven voorzien rondom de exploitatie van het zorgvastgoed. Dit is expliciet benoemd voor Wehl bij zorgcomplex De Oldershove en voor Den Ooiman en Waterrijk in Doetinchem. Naar verwachting zal de exploitatie van gemeenschappelijke ruimtes binnen een zorgcomplex, in verband met de regeling rondom het scheiden van wonen en zorg, ook in andere kernen een vraagstuk worden.

Vraag en aanbod van intramuraal vastgoed lijken voor de korte termijn redelijk in evenwicht, maar wat betreft de transitie rondom de regeling van het scheiden van wonen en zorg is het nog niet helemaal helder welke gevolgen dit met zich meebrengt voor het aanwezige zorgvastgoed. In overleg met de zorginstellingen dient onder andere bekeken te worden welke functies worden ondergebracht in het bestaande zorgvastgoed.



Tevens moet gekeken worden op welke wijze er invulling gegeven wordt aan kleinschalige woonvormen (extramuraal) voor ouderen met een zorgvraag en andere doelgroepen. Een langetermijnvisie/-planning is hiervoor nodig waarin er meer regie op regionaal niveau (gemeenten, woningcorporaties en zorginstellingen) gevoerd wordt.

Kortom, op het gebied van wonen en zorg zijn er diverse opgaven voor gemeenten, zorginstellingen en woningcorporaties:

- Bewustwording bij partijen over de (gezamenlijke) opgaven en uitlijnen van een langetermijnvisie;
- De transformatie van een deel van het bestaande zorgvastgoed;
- Aanpassen van de reguliere woningvoorraad;
- Het organiseren van functies en voorzieningen op de juiste schaal en locatie;
- Cultuuromslag bij inwoners (zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid).

## 2.2 Basisscholen<sup>22</sup>

Scholen in de Achterhoek hebben te maken met een stevige leerlingendaling, in eerste instantie in het primair onderwijs en vervolgens ook in het voortgezet onderwijs. In de periode 2010-2025 daalt het aantal basisschoolleerlingen in de Achterhoek met ruim 33%. De meest substantiële daling vindt de komende jaren plaats van 26.600 in 2013 naar ongeveer 21.000 in 2020; een afname van 21%. In de gemeenten met de grootste stedelijke kernen (Doetinchem en Winterswijk) is de verwachte daling met ca. 22% over de periode 2010-2025 nog relatief laag. In de gemeente Bronckhorst wordt in dezelfde periode liefst een halvering van het aantal leerlingen verwacht. Door leerlingendaling komen de kwaliteit en betaalbaarheid van het onderwijs onder druk te staan, de behoefte aan onderwijsvastgoed neemt af (in de Achterhoek in vijftien jaar tijd met ca. 40.000m<sup>2</sup>; zo'n 8 voetbalvelden) en de vraag naar onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel zal flink dalen. De schoolbesturen en gemeenten in de Achterhoek staan dus voor een stevige opgave. De regio staat dan ook niet stil: de afgelopen jaren zijn 14 scholen samengegaan met andere scholen en er worden vlekkenplannen ontwikkeld voor spreiding en huisvesting van onderwijsvoorzieningen. Met de Transitieatlas Basisonderwijs is ingespeeld op deze ontwikkelingen en worden deze waar mogelijk ondersteund of versneld. Met de opbrengsten van de transitieatlas kunnen de procesbegeleider krimp, onderwijsbesturen en gemeenten samen aan de slag om te komen tot een wenselijk spreidingsbeeld van het primair onderwijs in de regio.

### *Conclusies en aanbevelingen*

- Er zullen keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de inrichting van de voorzieningenstructuur in de Achterhoek. Dit bevat een tweeledige opgave:
  - Evenwicht vinden tussen kwantitatieve aansluiting van vraag en aanbod enerzijds en de bereikbaarheid van de voorzieningen anderzijds (capaciteit versus bereikbaarheid);
  - Evenwicht vinden tussen de veranderende vraag als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen enerzijds en de eerder opgebouwde decentrale voorzieningenstructuur en autonome kernen anderzijds (vernieuwing versus behoud).

---

<sup>22</sup> Bron: Transitieatlas primair onderwijs Achterhoek – Public Result, september 2014. Meer informatie over basisonderwijs leest u in bijlage 10 (pagina 98)).

- Er is een transitie nodig van denken in termen van behoud van lokale voorzieningen naar een beleid dat inzet op een kwalitatief hoogwaardige regionale voorzieningenstructuur die aansluit bij de (toekomstige) wensen en behoeften van bewoners. Dit vraagt in sommige gevallen om een bovengemeentelijke aanpak.
- Benut de sociale netwerken in de kernen en bekijk voorzieningen/functies in samenhang met elkaar. Zoek naar combinaties van functies, zowel qua gebouw als qua mobiliteit als qua functionaliteit (sport, cultuur, recreatie, ontmoeting, onderwijs).
- Niet elk leegstaand pand kan ingevuld worden met woningen (hier is onvoldoende behoefte aan). Niet elk leegstaand pand kan ingevuld worden met ontmoetingsfunctie of ruimte voor zzp'ers. Kortom: er is te weinig programma (zie bijlage 6 "Herbestemmen vastgoed", pagina 83). Denk daarom bij bouw en verbouw na over (toekomstig) alternatief gebruik.
- Markante panden met (cultuur)historische waarde worden over het algemeen zeer gewaardeerd door de bevolking. Dit dient meegenomen te worden in de overweging om gebouwen te slopen dan wel te behouden.

### 3. Bereikbaarheid

Een van de voorwaarden voor een vitale Achterhoek en leefbare kernen is een goede bereikbaarheid van werk, van school en van voorzieningen.

De A/N18 is de belangrijkste autoverbinding in de regio en daarnaast vormen de spoorverbindingen Winterswijk-Doetinchem-Arnhem en Winterswijk-Zutphen een belangrijke schakel tussen de kernen binnen de regio en vanuit de regio naar het omliggende gebied. Een rendabel en wijdvertakt netwerk van busverbindingen is moeilijk realiseerbaar, omdat de kernen erg verspreid liggen en de tussenliggende gebieden dun bevolkt zijn. Daarnaast bezitten de meeste inwoners één of meerdere auto's. Het autogebruik is (vergelijkbaar met andere rurale regio's) relatief hoog.

De aanleg van een glasvezelnetwerk (ook in het buitengebied) verbetert de digitale bereikbaarheid en brengt nieuwe mogelijkheden met zich mee die de kwaliteit van leven in de Achterhoek verbeteren. De treinverbinding Winterswijk-Doetinchem-Arnhem wordt veel gebruikt, met name door scholieren en studenten. Kwaliteitsimpulsen in deze treinverbinding zijn van belang om de betrouwbaarheid en daarmee het gebruik ervan te vergroten. In het busvervoer zal een verschuiving plaatsvinden om te voorkomen dat er steeds meer lege bussen rondrijden. Drukke gebieden worden ontsloten met vaste buslijnen en in gebieden waar minder vraag naar openbaar vervoer is, wordt vervoer op aanvraag ingezet.

Vooraf lokale, kleinschalige voorzieningen zijn gevoelig voor de gevolgen van krimp, ontgroening en vergrijzing. Het aantal klanten is hier al beperkt en bij een lichte afname van de bevolking kan een voorziening in de problemen komen. Met name bij scholen, zwembaden en sportaccommodaties kunnen inwoners hiermee te maken krijgen. De toenemende afstand, die ontstaat bij het meer centraliseren van voorzieningen, brengt voor het bereiken van deze voorzieningen mogelijk ook een verandering teweeg in de keuze voor een vervoermiddel. Mensen die blijven fietsen, zullen een langere afstand moeten afleggen. De fietsbare afstand neemt echter toe door gebruik van

bijvoorbeeld een elektrische fiets. Hoogwaardige fietsverbindingen worden steeds belangrijker om de fietser tegemoet te komen.

Bij de besluitvorming over basisonderwijs (en middelbaar onderwijs) is het aspect bereikbaarheid van belang. Gekeken wordt welke afstanden nog op de fiets af te leggen zijn. Gemeenten dienen rekening te houden met (extra) investeringen in parkeergelegenheid en kiss-and-ride voorzieningen bij basisscholen. Ook de provincie Gelderland heeft een rol bij het verbeteren van de (fiets)infrastructuur, bijvoorbeeld bij de aanleg van directere verbindingen van en naar voorzieningen en verkeersveilige routes (denk ook aan snellere elektrische fietsen).

Binnen de Achterhoek lopen enkele projecten die voorsorteren op het maken van afgewogen keuzes rond de voorzieningen. Pas nadat definitieve keuzes gemaakt zijn, is duidelijk welke nieuwe vervoersbewegingen zullen ontstaan. Het is dus lastig hierop te anticiperen. Vanuit mobiliteitsoogpunt wordt gekeken naar nieuwe vormen van bereikbaarheid, maar ook naar eigenaarschap. Wie is probleemeigenaar? Welke knelpunten ervaren mensen als het gaat om bereikbaarheid en kunnen zij ook meedenken/-doen als het gaat om het vinden van oplossingen?

Binnen het traject 'Stedelijke bereikbaarheid Doetinchem'<sup>23</sup> is geëxperimenteerd met een andere benadering van bereikbaarheid. Wanneer vraagstukken rondom bereikbaarheid om een oplossing vragen, wordt de aandacht vaak al snel gevestigd op de technische en infrastructurele maatregelen. We richten ons op het aanbod van openbaar vervoer, de haltes en stations, het wegennet en het wegnemen van knelpunten. Dit zijn belangrijke elementen waar overheidsinstanties door de jaren heen goede kennis en expertise voor hebben opgebouwd. Bij de aanpak van het traject Stedelijke bereikbaarheid staan echter de behoeften en het gedrag van de eindgebruikers centraal. Welke behoeften stimuleren het initiatief onder de eindgebruikers en welk gedrag leidt tot oplossingen die de eindgebruikers motiveert tot zelforganisatie? Bereikbaarheid gaat om meer dan alleen de fysieke infrastructuur. Ook het sociale aspect is belangrijk, bijvoorbeeld wanneer een oudere een schouwburg wil bezoeken maar deze pas 'bereikbaar' is als iemand met hem/haar meegaat. Daarnaast wordt onder andere in de gezondheidszorg al veel geëxperimenteerd met digitale zorg op afstand, dat de zorg dichterbij huis brengt.

Binnen het traject wordt door lokale partners en de provincie Gelderland gezocht naar de samenhang tussen technische/infrastructurele maatregelen en maatregelen gericht op gedragsverandering en zelforganiserend vermogen. De inzichten die voortkomen uit deze aanpak kunnen voor verschillende doeleinden worden gebruikt, onder andere voor de uitwerking van de Openbaar Vervoervisie. Een belangrijk inzicht is dat de formele rol van de overheid pas effectief zal worden wanneer de lokale organisaties en de burger de ruimte krijgen om vanuit een eigen lokale betrokkenheid en binding te participeren in het oplossen van knelpunten op het gebied van bereikbaarheid. Er worden drie verschillende rollen van de overheid onderscheiden: formaliseren, ondersteunen en stimuleren. Deze rollen zijn alle drie van belang; het gaat echter om het juiste samenspel hiertussen. Indien het initiatief van onderop meer wordt ondersteund of gestimuleerd, dan zullen infrastructurele maatregelen ook eerder het gewenste resultaat meebrengen en kunnen financiële middelen effectiever worden ingezet.

---

<sup>23</sup> Stedelijke Bereikbaarheid is een programma van de provincie Gelderland, waarmee zij samen met de betrokken partners in een gebied werkt aan een goede bereikbaarheid van steden. Een van de programmalijnen is Stedelijke Bereikbaarheid Doetinchem en betreft een samenwerking tussen gemeenten, Regio en maatschappelijk middenveld. Binnen het programma worden diverse projecten uitgevoerd om de bereikbaarheid te verbeteren, onder meer via cocreatie met burgers.

## 4. Initiatieven van onderop

Leefbaarheid in kernen is voor een groot deel afhankelijk van de mensen die er wonen en de initiatieven die zij zelf ontplooiën. In de Achterhoek gebeuren al veel goede dingen; er zijn vele (bewoners)initiatieven te vinden die bijdragen aan vitale kernen. Door deze initiatieven in beeld te brengen, ontstaat inzicht in de successen van deze aanpak van onderop. Hieronder een aantal voorbeelden van initiatieven uit de Achterhoek:

- BS22 in Groenlo
- 't Klooster en andere initiatieven in de Deurvorststraat in Ulft
- Zorgcoöperaties in Mariënveld en Bronckhorst
- Energiecoöperaties en -initiatieven, zoals Coöperatie Berkelland Energie, Werkgroep Duurzaam Beltrum, Turnhal Varsseveld, Dorpsbelang Wichmond/Vierakker, Vragender Coöperatief Energie Neutraal etc.
- Detailhandel Hengelo (ondernemers) (ook in andere kernen bestaan soortgelijke initiatieven)
- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (Huur) Winterswijk en (Koop) Harreveld.

Wat in alle gevallen noodzakelijk blijkt te zijn is de aanwezigheid van één of meer kartrekkers, die het idee willen realiseren. Deze trekkers dienen bij voorkeur te beschikken over een sterk en uitgebreid netwerk. Ze weten wat er speelt in het dorp en kunnen zo mensen met een idee verbinden met bijvoorbeeld al bestaande initiatieven of met de gemeente. Daarnaast is een lage 'drempel' nodig voor mensen met ideeën. De afstand tussen gemeente en mensen met een idee is in de huidige situatie vaak te groot. De energieprojecten laten zien, dat het inschakelen van een deskundige enorm helpt bij het uit de startblokken komen van een initiatief. De hiervoor bestaande subsidieregeling van de provincie Gelderland is daarbij van onschatbare waarde.

De bovenstaande projecten kenmerken zich door het feit dat de betrokken bewoners worden geactiveerd, waardoor er een bepaalde 'flow' ontstaat. Deze 'flow' is het best te omschrijven als een 'het kan wél' gevoel, waarbij bewoners het besef krijgen dat door eigen input en inzet de leefbaarheid in hun plaats verbeterd kan worden. Dit gevoel wordt versterkt doordat bewoners in de praktijk zien dat hun input een gunstig effect heeft. Ze ervaren dat ze hun ideeën ook daadwerkelijk kunnen realiseren. Het concreet terugzien van resultaten zorgt weer voor een zichzelf versterkend effect, waardoor steeds meer bewoners met hun ideeën komen. Het is van belang lokale initiatiefnemers en verbinders te ondersteunen en faciliteren, bijvoorbeeld door ruimte ter beschikking te stellen in een leegstaand pand.

De vraag die hierbij naar boven komt is wat doe je regionaal en wat lokaal? Er is een spanningsveld tussen een regionale visie die concurrentie en kannibalisme voorkomt tussen projecten en het niet te veel sturen van bovenaf om dit type initiatieven een kans te kunnen geven. Uit gesprekken met initiatiefnemers is gebleken, dat de grote, regionale doelstellingen te ver afstaan van de lokale dynamieken. Hun advies is dan ook: "houdt het praktisch en dichtbij." Ook noemen initiatiefnemers hun eigen netwerk. Zij hebben vaak een breed netwerk in de regio dat zij kunnen gebruiken voor afstemming en samenwerking tussen initiatieven.

### ***Conclusies en aanbevelingen***

Steeds vaker zien we initiatieven, waarbij burgers optreden als (co-)producent. Veel van deze initiatieven van onderop lopen stuk op regels. Het is van belang dat gemeenten een visie hebben op hun rol bij bottom-up initiatieven. Straal uit, dat burgers uitgenodigd zijn om zelf initiatief te nemen in hun leefomgeving. Soms kan de gemeente een rol vervullen bij het verbinden van vraag en aanbod. Goede onderlinge communicatie binnen de regio is daarbij nuttig en nodig.

## DEEL IV: INSTRUMENTARIUM EN AANPAK

In deel I en II van deze rapportage zijn de resultaten van het project Kernenfoto's en het parallelle traject over de kleine kernen en het buitengebied beschreven. In deel III zijn enkele belangrijke ontwikkelingen genoemd, die aan wonen gerelateerd zijn.

De grootste uitdagingen voor de Achterhoek hebben betrekking op:

- A. Toekomstbestendig maken van de bestaande woningvoorraad
- B. Sloop woningen met slechte kwaliteit
- C. Reduceren en verplaatsen plancapaciteit
- D. Herbestemmen van vrijkomend vastgoed: maatschappelijk, zakelijk, agrarisch
- E. Verkleining kernwinkelgebieden
- F. Wonen en zorg (intramuraal)
- G. Regionale afstemming over voorzieningen

Na de beschrijving van een aantal instrumenten wordt in dit hoofdstuk in een laatste paragraaf aandacht besteed aan financiële en fiscale arrangementen en aspecten.

### 1. Aanpak

De grote vraag is natuurlijk: hoe gaan we deze uitdagingen aanpakken? Het afgelopen decennium is er in de samenleving van alles veranderd, onder meer op economisch, financieel en demografisch gebied. Dit heeft geleid tot nieuwe verhoudingen. Overheden kunnen en willen in veel gevallen het speelveld niet langer domineren. Begrippen als verdelen, plannen maken, planning en ordening passen steeds minder bij de huidige praktijk. Op allerlei gebieden wordt er gestooid met vormen van publiek-private samenwerking. Deze vormen zijn geen blauwdrukken, maar geven richting aan een gewenste samenwerking. We kunnen daarbij verschillende aanpakken onderscheiden:<sup>24</sup>

- a. **Uitnodigingsplanologie**: hierbij nodigt de overheid andere partijen en bewoners uit om met ideeën en voorstellen te komen. De overheid schetst daarbij de (wettelijke) kaders en geeft ruimte om de inhoud door andere partijen in te laten vullen. Daarmee verschuift de rol van de overheid dus van inhoudelijk bepalend naar procesbegeleidend. Hoewel bewoners en andere partijen betrokken worden, blijft de overheid hier wel de initiatiefnemer. Kernbegrippen zijn kaders stellen, faciliteren en ruimte geven. Van belang is een balans tussen spelregels en kaders van de overheid en inhoud en ideeën van anderen.
- b. **Burgerparticipatie**: hier ligt het initiatief niet bij de overheid, maar bij bewoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties. Zij ondernemen zelf actie om hun (leef)omgeving te versterken en/of sociale cohesie te bevorderen. Het gaat dus om bottom-up initiatieven. De overheid kan het initiatief ondersteunen (bv. bij het doorlopen van procedures) of zich opstellen als verbinder met andere kansrijke initiatieven, maar dat is niet altijd nodig. *Deze aanpak zien we terug in de vormen die op pagina 51 zijn vermeld.*
- c. **Coalitieplanologie**: coalities tussen zelfstandige, aanspreekbare en verantwoordelijke publieke en private partijen, die dicht bij de bewoners of gebruikers staan. De publieke partners staan garant voor de legitimiteit van de ontwikkelingen, terwijl de private partners ervoor zorgen dat er

---

<sup>24</sup> Bron: De blijvertjes van de nieuwe planologie – Lennart Graaff (Investeren in Ruimte) en Lisette van der Meer (JongeHonden)

daadwerkelijk een business case ontstaat. Kernbegrippen zijn gemeenschappelijkheid, alliantie, gelijkwaardigheid en samen. De betrokken partners hebben een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het eindresultaat. *Deze aanpak wordt door de Stuurgroep Achterhoek Agenda 2020 voorgestaan bij de invulling van de Uitvoeringsagenda.*

- d. **Pauzeplanologie**: deze vorm omvat een aanpak om tijdelijke maatregelen en initiatieven te treffen die (op termijn) nieuwe ingrepen kunnen uitlokken. De initiatiefnemers kunnen zowel publieke als private partijen zijn. Kernbegrippen zijn tijdelijkheid, korte termijn en tussentijd.

## 2. Procesaanbevelingen

Op basis van de conclusies uit de Kernenfoto's, wordt een aantal algemene aanbevelingen gedaan.

- **Kies de juiste aanpak**  
Het is van belang om steeds bewust te kiezen voor een van de hiervoor geschetste aanpakken. Dat geeft duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden.
- **Wie doet wat en wanneer?**  
Voor zover mogelijk zullen de reeds gemaakte afspraken geadresseerd worden bij partijen/personen, die ermee aan de slag gaan en concrete stappen gaan zetten. De conclusies en aanbevelingen van het project Kernenfoto's dienen als input voor de Regionale Woonagenda 2015-2025, tevens voor projecten en activiteiten die onder de vlag van Achterhoek Agenda 2020 uitgevoerd worden en voor projecten en activiteiten die door een of meer afzonderlijke partijen opgepakt worden.
- **Monitoring en onderzoek gericht inzetten en blijven continueren.**  
Jaarlijks wordt een Regionale Woningmarktmonitor opgesteld met de meest recente cijfers over wonen. Belangrijk is om dit te blijven doen, maar daarnaast extra in te zetten op monitoring van leegstand. Zeker voor de kleine kernen en het buitengebied is er een lacune omdat we niet precies weten hoeveel gebouwen er nu of op termijn leeg staan. Daarnaast is het belangrijk ook de gevolgen van de extramuralisering nauwlettend in de gaten te houden. Dat vraagt om een goede monitoring van hoe de ontwikkelingen van de WMO en intramurale zorg uitpakken voor inwoners.
- **Integrale aanpak voortzetten**  
Bij het project Kernenfoto's is kennis en ervaring opgedaan met integraal in beeld brengen van de 21 kernen. Door een vraagstuk vanuit verschillende disciplines (en met verschillende organisaties) te bezien, komen diverse invalshoeken direct aan bod. Dit leidt uiteindelijk tot een beter resultaat. Deze werkwijze heeft een grote meerwaarde voor het vervolgproces. Er was sprake van een goede samenwerking binnen gemeenten en met de woningcorporaties. Het verdient aanbeveling om ook de zorginstellingen bij het vervolg van deze integrale aanpak te betrekken.
- **Communicatie en informatie**  
Iedere partij afzonderlijk is primair verantwoordelijk voor de communicatie richting inwoners, bedrijven en organisaties. Op een aantal terreinen is gebleken dat ten behoeve van de bewustwording eenduidigheid in taal en boodschap wenselijk is. Bijvoorbeeld als het gaat om het reduceren of verplaatsen van plancapaciteit, slopen of aanpassen van de

bestaande woningvoorraad en de aanpak van leegstand in het agrarisch, maatschappelijk en zakelijk vastgoed, is het belangrijk om dezelfde signalen af te geven als samenwerkende partijen.

### **3. Instrumentarium per opgave**

De vraag is welk instrumentarium en welke aanpak past bij welke opgave? Uitgangspunt is dat per kern gekeken moet worden wat de problematiek precies is en wat daar de beste aanpak is. De Kernfoto's laten zien dat de thematiek vaak hetzelfde is, maar dat de uitwerking neerkomt op lokaal maatwerk. Op een aantal terreinen kan een regionaal kader en/of een regionale aanpak wenselijk of noodzakelijk zijn.

Hierna wordt ingegaan op verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet. Het betreft een eerste inventarisatie om te komen tot een zogenaamde 'instrumentenkoffer'. Dit vraagt om een nadere uitwerking in de komende periode.

#### **A. Toekomstbestendig maken van de woningvoorraad**

- **Particulieren inspireren en verleiden (acupunctuur)**

Bij de aanpassing van de bestaande voorraad komt het zwaartepunt steeds meer bij de particuliere eigenaren te liggen. Er dienen maatregelen getroffen te worden om particulieren te verleiden mee te doen aan bijvoorbeeld sloop en/of verduurzamingsmaatregelen. Het is belangrijk goed te inventariseren welke delen van wijken kansrijk zijn om te investeren in het toekomstbestendig maken en daar particulieren actief te gaan benaderen (bijv. keukentafelgesprekken).

Voorwaarde is dat het financieel (en fiscaal) aantrekkelijk moet zijn voor particulieren om te investeren. Een mogelijkheid is om daarvoor OZB-gelden in te zetten als prikkel. Doordat woningen toekomstbestendig gemaakt worden, stijgt de marktwaarde. Deze waardetoeename kan benut worden. In samenspraak met bijvoorbeeld de Rabobank zou dit aspect verder uitgewerkt kunnen worden.

Op dit moment bestaan er al diverse subsidieregelingen voor duurzaamheid, voor starters en voor het levensloopbestendig maken van woningen. Er is binnen de regio geen sprake van eenduidigheid op dit gebied. Het is wenselijk om een eenduidige aanpak te ontwikkelen. Voorbeelden van elders:

- Antwerpen: De gemeente heeft een bedrijf opgericht, dat slechte panden opkoopt, die met behulp van lokale architecten en aannemers opgeknapt worden en weer teruggezet worden in de markt. Dit heeft een katalyserende werking voor de hele straat.
- Lochem: een pand opknappen met andere ondernemers met een klein beetje gevelsubsidie van de overheid of particulieren die zich verenigen in een collectief/coöperatie, zodat tijd en investering gedeeld kan worden. Gemeenten en woningcorporaties kunnen hierbij faciliteren.
- Denemarken: bewoners werken samen met de gemeente om kleine collectieve initiatieven van de grond te krijgen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het beheer van een pand, het slopen van een gebouw of het herbestemmen van een locatie.



- **Stok achter de deur**

In diverse krimpregio's wordt een beleid gehanteerd van "zoet" en "zuur". Enerzijds gericht op het inspireren en verleiden, zoals hiervoor is genoemd, en anderzijds met de stok van handhaving achter de hand. In het project "Krot of kans" heeft Zeeuws-Vlaanderen ervaring opgedaan met een aanpak, waarbij per gemeente 10 locaties worden aangepakt met dit beleid. Zodra er één locatie van de lijst verdwijnt, kan er weer een nieuwe locatie worden toegevoegd.

- **Gezamenlijk regie nemen**

Woningcorporaties en gemeenten kunnen het goede voorbeeld geven. Zij kunnen overgaan tot het opkopen van woningen, deze opknappen en (tijdelijk) verhuren of uiteindelijk over gaan tot sloop. Ook kunnen (op termijn) mogelijk particuliere woningen met een slechte kwaliteit worden gesloopt door een woningcorporatie, nadat de betreffende bewoners zijn verhuisd naar een te koop staande corporatiewoning. Zo kan er worden gestuurd wat er in welke wijk gedaan wordt aan investeringen om zo uiteindelijk de totale leefbaarheid op peil te kunnen houden.

## **B. Sloop woningen met slechte kwaliteit**

- **Nieuw blijven bouwen**

Op termijn (vanaf het moment dat de huishoudensdaling inzet) zal sloop van woningen meer dan ooit noodzakelijk worden. Maar ook in de periode 2015-2025 is er in sommige kernen een sloopopgave (maatwerk). Zonder te slopen krijgen we te maken met een steeds ouder bezit in bepaalde wijken. Nieuwe woningen leveren daarmee een belangrijke bijdrage bij het in stand houden van de woonkwaliteit in de regio.

Het voordeel van eerder beginnen met slopen is onder andere dat we nieuwe wijken kunnen afbouwen. Het draagt tevens bij aan het realiseren van de energiedoelstellingen en aan het vergroten van de woningvoorraad die levensloopbestendig is. Ook kan op deze manier alvast gewend worden aan sloop. Sloop en nieuwbouw leveren daarnaast werkgelegenheid op en de middelen die uit nieuwbouw verkregen worden, kunnen gereserveerd worden voor een transformatiefonds.

Nieuwbouw zal altijd nodig blijven, maar dit gaat wel hand in hand met sloop op andere plekken.

- **1 nieuwbouw = 2 sloop principe**

Verder is het nodig om beleid te ontwikkelen om leegstand te voorkomen. Elders in het land (o.a. in Parkstad Limburg) zijn ervaringen opgedaan met een beleidsaanpak, waarbij 1 of meer woningen gesloopt dienen te worden voordat per saldo een extra (nieuwe) woning kan worden toegevoegd.

- **Opzetten van een transformatiefonds**

De gemeente Berkelland kent een Herstructureringsreserve. Ook de gemeenten Aalten en Bronckhorst hebben middelen beschikbaar voor het aanpakken van de krimpproblematiek. De provincie Gelderland zou de gemeenten, die op deze wijze anticiperen, tegemoet kunnen komen door middel van een co-financieringsbijdrage.

- **Formuleren van criteria**

De gemeente Berkelland heeft thema's geformuleerd waar ze het geld uit bovengenoemde reserve voor in willen zetten. Hierbij is uitgegaan van de thema's uit het Impulsplan Wonen van de provincie Gelderland. De gemeenteraad is volledig aan zet als het gaat om de besluitvorming. Het streven is een pot van zeven miljoen euro te sparen. Elk jaar wordt de gemeenteraad opnieuw ingelicht over nieuwe ontwikkelingen en opgaven worden elk jaar op nieuw in beeld gebracht en aangescherpt. De huidige tijd (waarin de problematiek nog niet zo goed zichtbaar is) kan worden gezien als een tijd waarin je met verschillende methoden kunt experimenteren. Deze "oefentijd" kun je gebruiken om er achter te komen hoe om te gaan met de problematiek en waarvoor je een dergelijk transformatiefonds kunt gebruiken. Van belang is dat opgedane kennis hierover met elkaar gedeeld.

- **Stimuleren van functieverandering en sloop door eigenaren**

Net als bij de aanpak van de bestaande particuliere woningvoorraad dient ook een stimuleringsbeleid ontwikkeld te worden richting eigenaren van vastgoed. Via individuele gesprekken met eigenaren kan hier maatwerk worden geleverd.

- **Hergebruik van sloop materialen voor bijvoorbeeld infrastructurele werken**

Er wordt inmiddels gesproken over het benutten van sloopmateriaal voor het verharden van de nieuwe A18/N18. In samenspraak met sloopbedrijven dient hergebruik verder doorontwikkeld te worden. Voor opdrachtgevers, zowel lokaal, provinciaal als op rijksniveau, betekent dit het opnemen van een clause in de bestekken voor aanbesteding.

- **Voorbeeldfunctie bij sloop**

Gemeenten, Rijksoverheid en woningcorporaties kunnen leegstaande panden in bezit hebben waarvoor geen functie meer bestaat. Deze panden kunnen waar mogelijk gesloopt worden, zodat de overmaat aan leegstaande panden beperkt wordt en het voor investeerders aantrekkelijker wordt om andere leegstaande panden weer wel een functie te geven.

### ***C. Reduceren en verplaatsen van plancapaciteit***

- **Heroverweging huidige regionale afspraak**

De huidige regionale afspraak (5.900 woningen netto toevoegen tot 2025) zal heroverwogen moeten worden en er zal opnieuw gekeken moeten worden naar de verdeling tussen gemeenten. Dit op basis van een eenduidige rekenmethode en op basis van de verwachte behoefte/vraag per kern. Monitoring van trends, prognoses, leegstandpercentage en vestigingsvoorkeur zijn hiervoor belangrijke elementen. De verwachting is dat het benodigde aantal extra woningen, lager uitkomt dan 5.900. Voorkom concurrentie en kannibalisme binnen de regio door op tijd gezamenlijk te anticiperen.

- **Regionale afspraken maken over normering**

Om te kunnen komen tot een heroverweging van de hierboven genoemde afspraak, is het nodig om een aantal normafspraken te maken, bijvoorbeeld voor leegstand. Welk leegstandspercentage van woningen is realistisch/wenselijk? Wanneer is leegstand een probleem? Wat betekent dit voor (het terugbrengen van) de plancapaciteit?

- **Voorzienbaarheid creëren**

Start geen (grote) nieuwbouwprojecten waaraan nog niet is begonnen; er is nu nog een weg terug. Het is in veel gevallen nog mogelijk om op basis van voorzienbaarheid plannen om te buigen. Het klinkt soms aantrekkelijk om een bouwplan door te zetten, omdat de betreffende nieuwe woningen wel verkocht worden. Dit leidt in veel gevallen tot het bouwen voor een korte termijnvraag, terwijl er op de lange termijn voor leegstand gebouwd wordt. Het verplaatsten van de plancapaciteit kan nieuwe kansen opleveren. Plancapaciteit die je niet meer in de grote nieuwbouw projecten gaat gebruiken kun je inzetten voor leegstand (evt. maatschappelijk/zakelijk) midden in de kern (op de bestaande lege plekken).

- **Regelruimte creëren**

In de komende jaren zullen er specifieke (woon)wensen ontstaan of komen specifieke kansen in beeld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een monumentaal leegstand gebouw dat een woonfunctie krijgt zodat het pand behouden kan blijven. Voor dergelijke bijzondere situaties wordt een regionaal afwegingskader geformuleerd en vindt in de toekomst op regionaal niveau besluitvorming plaats.

- **Verwijderingsbijdrage vragen bij nieuwbouw**

Het is van belang actief te stimuleren dat er eerst gekeken wordt naar bestaand vastgoed, voordat er weer nieuwe gebouwen worden ontwikkeld. Het nieuw invullen van een bestaand gebouw moet aantrekkelijker worden. Dat kan bijvoorbeeld door een bijdrage te vragen voor het nieuw bouwen van een woning of een ander gebouw. Het geldbedrag kan ingezet worden voor het omvormen van bestaand vastgoed. Om concurrentie te voorkomen, moet een dergelijke aanpak in de hele regio gehanteerd worden.

## **D. Herbestemmen van vrijkomend vastgoed: maatschappelijk, zakelijk, agrarisch**

Leegstaande gebouwen kunnen een negatief effect hebben op de leefbaarheid (verloedering). Dit kan resulteren in een overheidsbelang om een nieuwe bestemming te zoeken voor een pand, echter is de eigenaar van het leegstaande pand altijd verantwoordelijk voor de leegstand. Ook kunnen er andere partijen zijn die een belang hebben om mee te helpen bij het zoeken en/of mogelijk maken van een nieuwe (al dan niet tijdelijke) bestemming, waarbij soms zelfs sloop de beste optie is. Het is dus zaak om partijen bij elkaar te brengen en verantwoordelijkheden op de juiste plek te leggen.

- **Gericht aanpakken**

Met een gerichte aanpak met betrekking tot leegstand kan het volgende worden bereikt:

- het voorkomen van een onacceptabele onderhoudstoestand van leegstaande panden;
- het voorkomen van negatieve effecten van leegstand op de directe omgeving;
- het opheffen van leegstand waar het verschijnsel zal leiden tot negatieve effecten.

In de aanpak van leegstaand vastgoed kunnen drie categorieën worden onderscheiden om het overschot aan gebouwen te verminderen:

1. Slopen
2. Herbestemmen
3. Vrijgeven en experimenteren



Figuur 3.1 Afbeelding van mogelijkheden aanpak van leegstaand vastgoed (Karres & Brands, 2014)

- **Doetinchemse aanpak**

De gemeente Doetinchem heeft een beleidsnotitie<sup>25</sup> vastgesteld over leegstand en herbestemming van maatschappelijk vastgoed. Hierin zijn instrumenten benoemd, die door een transitieteam verder uitgewerkt worden. Er is een beslisboom vastgesteld waardoor redelijk eenvoudig bepaald kan worden of er prioriteit moet worden toegekend aan de herbestemming van een pand of complex van panden. De beslisboom boogt op de vier criteria “Omgevingswaarde”, “Maatschappelijke waarde”, “Cultuurhistorische waarde” en “Bouwtechnische waarde”. De beslisboom leidt tot een eerste keuze: de gemeente zet wel/niet in op herbestemming van een object. De beslisboom maakt dat er een goed afgewogen oordeel kan worden geveld. Daarna volgt de toets op haalbaarheid van de wens om te gaan voor herbestemming. In dat stadium wordt ook bepaald welke rol de gemeente (kan) gaan spelen om het doel te bereiken. Daar waar veel leegstand bij elkaar komt, ontstaat een probleemgebied dat vraagt om meer dan een individuele aanpak. Een kaartbeeld maakt dit inzichtelijk. Bij het herbestemmen blijkt vaak dat het bestemmingsplan niet de gewenste mogelijkheden biedt. De Wabo (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) maakt het mogelijk om toch over te gaan tot functieverandering. Door een lijst vast te stellen met de gewenste functies (per gebied) en een lijst met toegestane afstanden waarbinnen bepaalde functies toch een gebouw kunnen betrekken, kan sneller aan de initiatiefnemer duidelijkheid gegeven worden over de mogelijkheden voor herbestemming. Gegevens over de individuele panden die leeg staan, komen beschikbaar op een daarvoor bestemde website en worden gekoppeld aan functies met een zoekvraag naar ruimte. Doel is om sneller een eigenaar voor de panden te vinden en betrokkenheid te creëren in de zoektocht naar nieuwe bestemmingen. De website, Makelpunt Doetinchem, toont de leegstaande panden.

<sup>25</sup>Beleid Leegstand en herbestemming – Gemeente Doetinchem, 2014

- **Regionaal Team Leegstand**

Tijdens een inspiratiebijeenkomst over leegstand in maatschappelijk en zakelijk vastgoed is geconcludeerd dat de door de gemeente Doetinchem ontwikkelde werkwijze inzake leegstand en herbestemming goed als basis kan dienen voor een regionaal beleidskader. Geadviseerd wordt om in een Regionaal Team Leegstand een gezamenlijk beleids- en afwegingskader te ontwikkelen en regionaal het beschikbare aanbod te etaleren. Om de meest kansrijke plekken aan te wijzen voor herbestemming kan een GIS systeem worden gebruikt, waarbij het aanbod van vastgoed in kaart is gebracht en de verwachte vraag naar functies is weergegeven aan de hand van demografische gegevens. Daarnaast kunnen verschillende kwaliteiten en kenmerken van de Achterhoek in beeld worden gebracht, zoals bereikbaarheid, landschap, cultuurhistorie, waarde van onroerend goed en naberschap. Dit kan worden benut als hulpmiddel om in het regioproces tot een regionale strategie te komen voor de omgang met vrijkomend vastgoed. Het werken met scenario's kan daarbij behulpzaam zijn.

Tevens dient invulling gegeven te worden aan de makel- en adviesfunctie. Dit laatste kan in belangrijke mate ook op lokaal niveau.

### **E. Verkleining kernwinkelgebieden**

- **Actief intrekkingbeleid omgevingsvergunningen en weghalen woon- en winkelbestemmingen**

Als vervolg op het creëren van voorzienbaarheid dient een actief intrekkingbeleid gehanteerd te worden. Bij een juiste procesgang kan dit zonder planschadegevolgen gerealiseerd worden.

- **Bestemming herdefiniëren**

Bij het herbestemmen van vastgoed en het verkleinen van een kernwinkelgebied lopen we aan tegen de manier waarop de bestemming is vastgelegd in het bestemmingsplan. Nagaan hoe we meer flexibiliteit kunnen krijgen bij het herdefiniëren van de bestemmingen.

- **Binnenstedelijke herverkaveling**

Binnenstedelijke herverkaveling kan een oplossing bieden bij het verkleinen van een kernwinkelgebied. Er is momenteel op landelijk niveau regelgeving in ontwikkeling. Om ervaring op te doen met dit instrument is het zinvol om op een of meer plekken een pilot te starten.

- **Woningen boven winkels doortrekken naar beneden**

Deze aanpak kan zeker in aanloopstraten een prima functie vervullen. Op deze wijze is er geen sprake van het toevoegen van een extra woning en wordt verpaupering in het straatbeeld voorkomen. Daarnaast hebben eengezinswoningen meer toekomstwaarde dan bovenwoningen.

- **Leegstandsverordening**

Een leegstandsverordening is een juridisch instrument dat bedoeld is om met de eigenaar van een pand dat langdurig leegstaat in gesprek te komen om alle gebruiks- en herbestemmingsmogelijkheden van het pand te onderzoeken op haar mogelijkheden. Doel is de leegstand te bestrijden door het pand weer in gebruik te nemen. De eigenaar heeft hierbij een meldingsplicht en kan verplicht worden tot het doen van investeringen.

- **Regionaal kader vaststellen voor detailhandel en projectontwikkelaars**

Voorkomen moet worden, dat gemeenten tegen elkaar worden uitgespeeld door ontwikkelaars van zakelijk vastgoed. Dit vraagt om regionale afstemming. De gemeenten denken na over het voornemen hiertoe.

- **Regelruimte creëren voor (tijdelijke) herbestemming en/of functieverandering.**

Er wordt op regionaal niveau invulling gegeven aan een ja, mits-beleid. Aan de hand hiervan kan vervolgens lokaal maatwerk geleverd worden bij concrete casussen.

## **F. Wonen en Zorg**

- **Blijven monitoren op de ontwikkelingen rondom wonen en zorg**

Dit kan het beste door aan te sluiten bij de jaarlijkse woningmonitor, die door de gemeenten, woningcorporaties en de provincie Gelderland wordt opgesteld. Hierbij zullen de zorginstellingen betrokken moeten worden.

- **Gezamenlijke regionale langetermijnvisie opstellen**

In samenspraak zal er met gemeenten, provincie Gelderland, woningcorporaties en zorginstellingen een integrale langetermijnvisie op wonen en zorg vastgesteld moeten worden.

## **G. Voorzieningen**

Om de juiste keuzes te kunnen maken en te komen tot een toekomstbestendig aanbod aan (maatschappelijke) voorzieningen hebben de gemeenten en de provincie Zeeland in Zeeuws-Vlaanderen de handen ineen geslagen. Op basis van een uitgebreide inventarisatie en consultatie van burgers en maatschappelijke organisaties zijn vier toekomstscenario's ontwikkeld:<sup>26</sup>

- A. Behoud van zelfstandige voorzieningen op kernniveau;
- B. Clustering van voorzieningen op kernniveau;
- C. Herschikking van voorzieningen op gemeente niveau;
- D. Centralisatie van voorzieningen op regionaal niveau.

Deze scenario's zijn beschreven en beoordeeld op criteria als aansluiting op demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, bereikbaarheid, ondersteuning sociale samenhang, flexibiliteit, samenwerking, financiën, innovatief vermogen, kwaliteit, continuïteit, beleid, onderscheidend vermogen en draagvlak. Op basis van deze beoordeling en de uitkomsten van de bespreking met burgers en maatschappelijke organisaties is scenario 3 benoemd als scenario dat het meest aansluit bij de opgave en toekomstbestendig is. Dit scenario wordt als uitgangspunt voor de toekomst of 'stip op de horizon' gehanteerd.

In de Achterhoek zijn de afgelopen jaren door alle gemeenten besluiten genomen en acties ontwikkeld met betrekking tot voorzieningen. In de meeste gevallen ging het daarbij om een inzet die geleid heeft tot een kostenbesparing. In een aantal gevallen is ook fors geïnvesteerd in nieuwe accommodaties (Kulturhusen, brede scholen, sportaccommodaties ed.) en in een aantal gevallen is een voorziening overgedragen aan een door bewoners opgerichte stichting, die het beheer heeft overgenomen (zwembaden, leegstaande schoolgebouwen ed.). Over het algemeen betrof het activiteiten die aansluiten bij de scenario's A en B.

---

<sup>26</sup> Eindrapportage Masterplan Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen, 2011

De keuze voor scenario C als uitgangspunt voor (toekomstig) beleid betekent:

- Streven naar evenwicht in (lokale) vraag en aanbod;
- Gemeentelijke en regionale planning en afstemming;
- Behoud van een ontmoetingsfunctie op minimaal (hoofd)kernniveau en in enkele strategisch gelegen kleine kernen met een groot verzorgingsgebied;
- Clustering en multifunctioneel gebruik, ook op minimaal (hoofd)kernniveau en in enkele strategisch gelegen kleine kernen met een groot verzorgingsgebied;
- Kwalitatief goede en bereikbare voorzieningen;
- Investeren in 'rendabele' voorzieningen en afstoten van niet-rendabele voorzieningen;
- Afstemming tussen gemeenten in gebieden nabij de gemeentegrenzen.

Het idee van 'iedere kern zijn eigen voorzieningen' wordt in dit scenario losgelaten; met uitzondering van een (multifunctionele) ontmoetingsfunctie worden voorzieningen gecentraliseerd in de grotere kernen. De voorzieningen blijven echter (op relatief geringe afstand veelal in de naastgelegen kern) bereikbaar. Dit vraagt om een nieuwe beleidsoriëntatie bij de planning en instandhouding van voorzieningen, waarbij ook aspecten als evenwicht in vraag en aanbod, kwaliteitssprong, optimale schaalniveaus, diversiteit, bereikbaarheid en financiële robuustheid in de afweging worden meegenomen.

## H. Financiële arrangementen

De transitieopgave in de Achterhoek in de komende decennia is groot en vergt enorme investeringen. In deze paragraaf beschrijven we een aantal financiële arrangementen<sup>27</sup>, die ingezet kunnen worden. Belangrijke uitgangspunten bij de aanpak zijn in elk geval:

- Creëer een helder raamwerk, waarbinnen de transitieopgave zich afspeelt en zet vervolgens kleine stappen (acupunctuur), want anders is het niet behapbaar en te kostbaar;
- Financiering van de opgave verbetert als tegenover de kosten ook opbrengsten staan, die alle kasstromen in een gebied meenemen (integraal denken en handelen);
- De opgave is dermate groot en complex en bevat veel versnipperd eigendom en een grote diversiteit aan belangen dat één partij dit niet alleen kan dragen. Dat betekent dat er sprake zal moeten zijn van gezamenlijke oplossingen waarin meerdere partijen deelnemen;
- Omdat te particuliere deel van de opgave taai is, vraagt dit extra aandacht in de arrangementen.
- **Tijdelijke bestemming**  
Door leegkomende panden tijdelijk te bestemmen kan uit de tijdelijke exploitatie een opbrengst worden verkregen, vooruitlopend op een definitieve (her)ontwikkeling. Een tijdelijke bestemming kan tevens verder verval van een pand tegengaan, wat zorgt voor waardebehoud van omliggende panden. Tijdelijk ander gebruik zorgt ook voor reuring en helpt (soms) ook bij het op de kaart zetten van een locatie. Een voorbeeld hiervan is de Deurvorststraat in Ulft.
- **Herverkaveling bij versnipperd eigendom**  
Als er sprake is van versnipperd eigendom met een grote diversiteit van eigenaren kan herverkaveling leiden tot substantiële kostenvoordelen. Het gaat bij herverkaveling niet om

<sup>27</sup> In de krimpregio Parkstad Limburg heeft de Stec-groep in 2013 een inventarisering gemaakt van financiële arrangementen.

verwerving, maar om uitruil van eigendom om een grote ontwikkeling mogelijk te maken. Deze aanpak kan als vrijwillig door gebiedspartijen te kiezen instrument aantrekkelijk zijn bij bijvoorbeeld de verkleining van kernwinkelgebieden.

- **Verhandelbare ontwikkelingsrechten**

Verhandelbare ontwikkelingsrechten geven de mogelijkheid tot kostenverevening van investeringen in bijvoorbeeld de sloop van woningen door zowel het nieuwe programma, als de sloop van het vastgoed een commerciële waarde te geven. Zeker bij de optie, dat zonder sloop geen nieuw recht op ontwikkeling mogelijk is. De ontwikkelrechten en plichten kunnen onderling worden verhandeld. Zo kan een ontwikkelaar de verplichting van een investering overnemen van een andere investeerder en mag deze in ruil daarvoor meer programma realiseren.

- **Lokaal investeren van publieke gelden**

Bij herontwikkelingsprojecten, die zonder overheidsingrijpen niet kansrijk worden geacht, kunnen publieke gelden (zoals de onroerende zaakbelasting) lokaal worden geïnvesteerd. De investering zorgt voor een verhoogde aantrekkelijkheid, wat leidt tot meer private ontwikkeling.

- **Shared ownership**

Regeling waarbij particuliere eigenaren van sloopwoningen een prikkel krijgen om mee te werken aan sloop door hen de mogelijkheid te bieden mede-eigenaar te worden van een gelijkwaardige woning voor het deel dat ze daadwerkelijk aan kapitaal inbrengen, bijvoorbeeld 10 of 20%. Zo'n regeling kan worden toegepast in een gebied waarbij de opbrengst van een eigendomswoning zo laag is dat aanschaf van een andere eigendomswoning niet mogelijk is en de persoon in kwestie geen aanvullende financiering van de bank kan krijgen.

- **Revolverende regelingen**

Via revolverende regelingen kunnen private partijen worden gestimuleerd om op een zakelijke manier een bijdrage te leveren aan een nieuw marktevenwicht. Om in aanmerking te komen voor zo'n financiering moeten ondernemers een businesscase indienen die overtuigend is, goed inzicht geeft in de cash flow van het project en waar dispositie en nieuwbouw of herstructurering gekoppeld zijn. Alleen als er sprake is van een combinatie van sloop enerzijds en nieuwbouw of herstructurering anderzijds, kan een partij aanspraak maken op de regeling.

- **Onderzoeken welke vormen van (co-)financiering ingezet kunnen worden**

Hierbij kan gedacht worden aan mogelijkheden bij het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SvN) arrangementen met banken, financiering van projecten via het programma Ruimtelijke Adaptatie, bijdragen vanuit de provincie Gelderland en het Rijk (bv. BRIM-subsidies<sup>28</sup> voor instandhouding van monumentale panden, zoals kerken) etc.

- **Aanpakken fiscale aspecten**

In samenspraak met hogere overheden dient nagegaan te worden hoe fiscale belemmeringen weggenomen kunnen worden om tot een optimale aanpak van leegstaand vastgoed te komen. Het gaat hierbij onder meer over BTW, overdrachtsbelasting en reserveringen/subsidiëring voor sloop.

---

<sup>28</sup> BRIM staat voor Besluit Rjkssubsidiëring Instandhouding Monumenten.



## 4. Vervolgtraject

De Uitvoeringsagenda van Achterhoek 2020 kent een heldere ambitie voor de komende jaren. Er wordt gestreefd naar een vitale, economisch krachtige en toekomstbestendige Achterhoek. Alle activiteiten en projecten, die worden opgezet vanuit het project kernfoto's dienen aan te haken op deze visie. In onderstaand overzicht is geschetst hoe de doelen en activiteiten/projecten uitgelijnd kunnen worden.

Visie / ambitie	<b><i>Een vitale, economisch krachtige en toekomstbestendige Achterhoek</i></b>					
Strategisch doel	<b>Aantrekkelijk woon- en leefmilieu, gezonde leefomgeving en mooi landschap.</b>					
Operationele doelen	Evenwichtige kwalitatieve en kwantitatieve woningvoorraad		Kwalitatief hoogwaardige woonomgeving	Kwalitatief hoogwaardige en bereikbare voorzieningen		
	Kwaliteit	Kwantiteit	Leegstaand vastgoed	Zorg	Onderwijs	Overig
Activiteit en/of project	Project Integrale Kwaliteit	Terugbrengen plancapaciteit	Plan van aanpak leegstaand en leegkomend vastgoed	Vraag en aanbod in balans brengen	Keuzeprocessen sluiten en fuseren basisscholen	
	Instrumenten en aanpakken uitwerken	Voorzienbaarheid creëren	Verkleinen kernwinkelgebieden: instrumenten en aanpakken	Pilots Platform 31		Bottum-up initiatieven
				Matching vraag en aanbod intramuraal		Schouder aan schouder

Tabel 4.1 Overzicht hoe de activiteiten & projecten vanuit de Kernfoto's aanhaken op de Uitvoeringsagenda Achterhoek 2020

# BIJLAGEN

## Bijlage 1 Beschrijving proces Kernenfoto's

In deze bijlage komt het proces van het project Kernenfoto's aan bod. De belangrijkste elementen zullen hierin worden toegelicht en de opbrengsten uit de evaluatie met de regionale projectgroep Kernenfoto's zijn hierin verwerkt.

### Lokaal

De eerste fase bestond uit het verzamelen van beschikbare data op het niveau van de 21 kernen. Begin 2014 zijn lokale werkgroepen binnen elke gemeente gevormd, bestaande uit beleidsmedewerkers van woningcorporaties en gemeentelijke ambtenaren van diverse disciplines. Deze werkgroepen hebben de data opgehaald, besproken en aangevuld en hebben gesprekken gevoerd met medewerkers van maatschappelijke organisaties, zoals zorginstellingen en deskundigen op het gebied van vastgoed, zoals makelaars, bouwers en ontwikkelaars. In de regionale werkgroep, waarin vanuit elke lokale werkgroep iemand aanwezig was, werd met driewekelijkse vergaderingen het proces afgestemd.

De lokale werkgroep in de gemeente Aalten is gedurende het gehele proces de voorloper geweest. Deze werkgroep startte drie weken eerder dan de andere werkgroepen. Van tevoren was het gehele proces nog niet volledig ingekleurd. Om te voorkomen dat alle werkgroepen tegelijk in volle breedte tegen dezelfde dingen aan zouden lopen, werden de verschillende onderdelen van het project eerst uitgeprobeerd in Aalten. Zij deelden hun ervaringen met de andere werkgroepen en op deze manier konden kleine zaken ten behoeve van een beter proces of resultaat, gaandeweg nog bijgesteld worden.

De lokale werkgroepen werden samengesteld uit medewerkers binnen de gemeente vanuit verschillende disciplines zoals verkeer, sociale zaken, economie en ruimtelijke ordening. Dit integrale overleg is goed bevallen. Enkele gemeenten hebben besloten dit na het project Kernenfoto's op dezelfde manier voort te zetten.

### Data verzameling

Op basis van het verzamelen van feiten en cijfers, de gesprekken met verschillende partijen, de opgehaalde parels en puinhopen en de informatie uit de lokale bijeenkomsten hebben de lokale werkgroepen een zestal producten (per kern) opgeleverd:<sup>29</sup>

1. SWOT-analyse
2. Factsheet (met feiten en cijfers)
3. Inventarisatiekaart
4. Projectenkaart
5. Kanskaart
6. Conclusies en dilemma's

Per kern zijn er door middel van het invullen van factsheets en kaarten data verzameld die in brede zin betrekking hebben op het wonen in de kern. Dit betreft data over onder andere inwoners, voorzieningen, sociaal-economische factoren, karakteristieken, huidige woningvoorraad,

---

<sup>29</sup> Om een beeld te krijgen van de inhoud en de omvang van deze (onderliggende) documenten verwijzen wij u naar de website van de gemeente Aalten: [http://www.aalten.nl/internet/nieuwsberichten\\_14/item/kernenfotoas-veel-ideean-voor-toekomst-kernen-dinxperlo-en-aalten\\_44587.html](http://www.aalten.nl/internet/nieuwsberichten_14/item/kernenfotoas-veel-ideean-voor-toekomst-kernen-dinxperlo-en-aalten_44587.html)



### Kansenkaart

Van elke kern is een kansenkaart gemaakt met als doel de transformatie opgaven voor de toekomst te benoemen. Er is onderscheid gemaakt tussen een zestal categorieën van opgaven; maatschappelijk vastgoed, zakelijk vastgoed, wonen, combinatie woon-zorg, beeldkwaliteit & openbare ruimte en sociaal-maatschappelijke projecten. Ook hier is gebleken dat van tevoren een heldere afstemming over de definities en de vorm van belang is voor de vergelijkbaarheid in latere (regionale) fases van het proces.

### Parels en puinhopen

In het voorjaar van 2014 is een bezoek gebracht aan alle 21 kernen en zijn bewoners gevraagd naar de zogenaamde 'parels' en 'puinhopen' van hun kern. Inwoners konden aangeven welke gebouwen/plekken ze erg waarderen in hun kern en welke ze onaantrekkelijk vinden. De genoemde objecten en locaties zijn op de foto gezet en gedeeld met de inwoners via social media<sup>30</sup>. Dit leverde veel correspondentie en aandacht van verschillende media op voor het project Kernenfoto's. Uiteindelijk zijn de parels en puinhopen gebruikt, naast al het andere verzamelde materiaal, om een beeld te schetsen van de kern. Het verkrijgen van een representatief beeld van alle inwoners was met deze methode niet mogelijk en was ook niet de intentie. Voorafgaand aan de bezoeken heeft de term 'puinhopen' veel stof doen opwaaien in de verschillende gemeenten. Er bestond twijfel of dit woord gehanteerd moest worden vanwege de negatieve lading. De woorden werkten uiteindelijk juist goed als beeldspraak en in de communicatie met inwoners en in de media.

### Discussiebijeenkomsten

Rond de zomerperiode zijn in elke gemeente lokale bijeenkomsten georganiseerd voor ondernemers, maatschappelijke organisaties en inwoners om de lokale resultaten van de Kernenfoto's te delen, te bespreken en te toetsen. De input die hierbij is opgehaald, is verwerkt in de definitieve resultaten per kern. Er bestond een grote diversiteit in de invulling en sturing van deze discussiebijeenkomsten. De lokale werkgroepen waren vrij om te bepalen wie uitgenodigd werden en hoe openbaar het karakter van de bijeenkomsten was. Dit hangt namelijk ook samen met hoe bestuurders en gemeenteraad hier in staan. Sommige gemeenten kozen ervoor om de discussieavonden en lokale resultaten volledig openbaar te maken, met een aankondiging in onder andere lokale weekbladen. Andere gemeenten kozen voor het gericht uitnodigen van lokale partijen. In plaats van alle inwoners uit te nodigen, vroeg men vertegenwoordigers van dorpsorganisaties en belangenverenigingen. We hebben gemerkt dat het praktisch is om in een vroeg stadium van het proces de keuze te maken hoe deze bijeenkomsten er uit gaan zien. Wanneer je bijvoorbeeld op straat met bewoners spreekt, zijn er altijd vragen over het verdere vervolg van het proces. Als dat al bekend is, kan je daar op inspelen. Ook de planning van de bijeenkomsten is van belang. In alle gemeenten zijn de documenten die gedeeld werden in ieder geval vooraf in colleges en/of raden besproken.

Voor het committeren van mensen aan concrete projecten tijdens deze lokale bijeenkomsten bleek het nog te vroeg. Het doel van deze bijeenkomsten was hoofdzakelijk het creëren van bewustwording en urgentiegevoel. Dit is nodig want we hebben het veelal over oplossingen voor problemen die er nog niet zijn. Dat maakt het soms lastig uit te leggen dat nu maatregelen nodig zijn, die van belang zijn op de lange termijn.

---

<sup>30</sup> De foto's met bijbehorende reacties van de parels en puinhopen zijn te vinden op <https://www.facebook.com/Achterhoek2020>

## Bundelen

In en vlak na de zomer zijn de resultaten van de lokale werkgroepen bij elkaar gelegd en zijn daaruit de belangrijkste thema's voor het project Kernenfoto's geformuleerd. Hieruit is nogmaals gebleken dat de Achterhoekse kernen erg divers zijn en dat elk thema een eigen lokale dynamiek kent. De verdere resultaten zijn eerder vermeld in dit rapport. Door factsheets en kansenkaarten naast elkaar te leggen zijn de verschillende accenten per kern waar te nemen. In deze fase is naar voren gekomen hoezeer het van belang is om van tevoren de vergelijkbaarheid van data goed af te stemmen. Daarnaast is gebleken dat vanwege het ontbreken van bepaalde gegevens niet alles tot op de komma vergelijkbaar of representatief is. Tekstuele nuances kunnen hierbij een uitkomst bieden. Ook bleek in deze fase dat over sommige onderwerpen nog te weinig informatie beschikbaar is. Een aanbeveling voor nader onderzoek was in die gevallen het hoogst haalbare resultaat. Het is niet mogelijk aan de voorkant volledig in te schatten welke data precies nodig zijn. Naarmate het proces vorderde, kwamen vraagstukken naar boven die niet voorzien waren en waarvoor nog extra data verzameld moesten worden. Het is van belang om vooraf de juiste verwachtingen te wekken en tussentijds te zorgen voor goede afstemming en communicatie.

## **Regionaal**

Na de zomer van 2014 zijn de resultaten van de 21 hoofdkernen opgeteld en is er vanuit regionaal perspectief naar de Kernenfoto's gekeken. Bepaalde aanpakken en instrumenten zijn in beeld gebracht die gebruikt kunnen worden om met de kansen en uitdagingen aan de slag te gaan. Er hebben twee regionale bijeenkomsten plaatsgevonden, waarin opnieuw (maar nu vanuit het regionale perspectief) geklankbord werd met de andere O's (naast de gemeentelijke en provinciale overheden zijn dat de maatschappelijke organisaties en de ondernemers). Deze bijeenkomsten zijn in november 2014 gehouden.

## Regionale discussie

Tijdens de regionale bijeenkomsten is op hoofdlijnen informatie gegeven over de conclusies van het project. Daarnaast vond in een zevental workshops verdieping plaats op de thema's wonen, leegstand, basisonderwijs, detailhandel, burgerinitiatieven en toekomstbestendig maken van woningen. Een toelichting op een aansprekend voorbeeld uit de praktijk moest de deelnemers verleiden tot het benoemen van eigen ideeën. Deze ideeën werden op ansichtkaarten geschreven en verzameld, met als doel deze oogst te gebruiken voor concrete vervolgprojecten.

## Eindrapport

Het eindrapport is opgesteld door een kerngroep van drie personen, onder eindverantwoordelijkheid van de projectleider. De leden van de projectgroep hebben tussentijds diverse keren op de conceptteksten kunnen reageren. Ook de leden van de Stuurgroep Regiovisie Wonen hebben tussentijds een concept ontvangen en besproken, waarbij het vooral om de vraag ging of breedte en diepte van de thematiek voldoende aan bod kwamen. Deze bespreking heeft met name geleid tot een aanscherping van het hoofdstuk over de vervolgstappen en uitbreiding van de managementsamenvatting.

## Communicatie (intern & extern)

Het proces van communicatie is een essentieel onderdeel in het project Kernenfoto's. Op vele vlakken moesten mensen op de hoogte worden gehouden van de voortgang van het project. De communicatie intern verliep veelal via de regionale projectgroep waarin alle lokale trekkers,

medewerkers van woningcorporaties en de provincie Gelderland vertegenwoordigd waren. In de driewekelijkse bijeenkomsten werd mondeling informatie gedeeld en werden afspraken gemaakt. Het is essentieel dat leden van de regionale projectgroep dezelfde definities en doelstellingen delen. Zij dragen deze immers verder uit binnen hun eigen organisatie. Ook werd er binnen deze groep gebruik gemaakt van een gezamenlijk archief.

Om vanuit de regionale werkgroep een goede verbinding met de lokale werkgroepen te bewerkstelligen zijn Hans Suurmond en Janneke Rutgers bij elke startbijeenkomst aanwezig geweest. Op deze manier konden onduidelijkheden direct worden weggenomen en had iedereen kennis gemaakt met de betrokkenen in het project.

Maandelijks werd er vanuit de projectleider een voortgangsrapportage verstuurd naar alle deelnemers om hen op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen. Op deze manier werden ook gemeenteraden en colleges meegenomen in het proces. Daarnaast lag hierin ook een rol weggelegd voor de lokale werkgroepen. Zij hebben veelal van de mogelijkheden gebruik gemaakt om raad en college (mondeling) te informeren en draagvlak te creëren bij de eigen achterban.

Verder verliep de algehele communicatie naar buiten toe via de communicatiemedewerkers van Achterhoek 2020. Waar nodig werden de communicatiemedewerkers van de gemeenten ook ingeschakeld. Een plan van aanpak bleek hiervoor wenselijk. Hoe ga je om met bijvoorbeeld reacties op sociale media (parels en puinhopen op Facebook) of vanuit de pers? En wie reageert daarop?

We hebben ook ervaren dat het van belang is om contact te leggen met instanties die al werken aan de lopende projecten in de kernen, bijvoorbeeld wanneer er een traject loopt voor het realiseren van een dorpsplan. Door goed overleg bleek het mogelijk informatie uit te wisselen en dubbel werk te voorkomen.

#### Vertrouwelijkheid

Naast communicatie is vertrouwelijkheid ook een belangrijk aandachtspunt gedurende het proces. Vanaf het begin werd duidelijk dat sommige gegevens niet geschikt zijn om in een breed publiek te delen. Toekomstige slooppanden worden vanzelfsprekend liever niet op de kaart gezet, zolang hier niet over is gesproken met de belanghebbenden. De afspraak is gemaakt deze intern (binnen de lokale werkgroepen) wel te delen. Veel van deze gegevens zijn wel wenselijk om in beeld te hebben als je toekomstige transformatieopgaven benoemd. Gebleken is dat het noodzakelijk is hier vooraf duidelijke afspraken over te maken in verband met het verkrijgen van volledige medewerking van alle betrokkenen. Zoals eerder beschreven hebben de gemeenten en woningcorporaties zelf bepaald welke informatie uiteindelijk met het grote publiek is gedeeld.

#### Bemensing

De participatie van de verschillende partijen in dit project kwam tot uiting in letterlijke financiering, maar ook in het beschikbaar stellen van uren van medewerkers. Alle medewerkers hebben bijgehouden hoeveel uur zij hebben besteed aan dit project.

#### Politieke/bestuurlijke context

De gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 vonden plaats, halverwege de looptijd van het project Kernenfoto's. Er is veel aandacht besteed aan het creëren van draagvlak voor het project en

het informeren van de nieuwe raden. Een overdrachtsdocument diende ter ondersteuning. Omdat het van belang is dat de woonagenda straks door alle gemeenteraden ondertekend wordt is het noodzakelijk dat iedereen goed kan volgen hoe deze agenda tot stand is gekomen. Om de verschillen in fases tussen de gemeenten bij te stellen, is het niet alleen van belang dat bestuurders gedurende het gehele traject op de hoogte worden gehouden van het verloop van het project, maar ook dat zij regelmatig onderling beelden en visies delen en afstemmen. De verschillen in bestuurscultuur per gemeente vragen soms om een verschillende aanpak. Het is niet altijd 'goed nieuws' wat men zal moeten verkondigen; overleg over hoe hiermee om te gaan kan daarom wenselijk zijn.

### Geleerde lessen

Tijdens het project leerden we onder meer de volgende lessen:

- Ambtelijk deel je wat er allemaal speelt, bestuurlijk deel je vooral de hoofdlijnen.
- Afstemming voorafgaand aan het proces van wat je op welke manier in beeld wilt brengen, vergroot de gebruiksmogelijkheid later in de vergelijking van kernen en (regionale) optelling van data.
- Tijdens het project wordt steeds geschakeld tussen project en proces, lokaal versus regionaal, gebiedsgerichtheid versus objectgericht, kleine kernen versus grote kernen.
- Er bestaan grote verschillen in urgentiebesef en tempo bij de betrokken partijen.
- Afspraken over vertrouwelijkheid en communicatie naar buiten toe dienen zoveel mogelijk vooraf te worden vastgelegd.
- Het delen van kennis en wederzijds vertrouwen vormt een belangrijke basis om tot dialoog te komen. Voor de woningcorporaties was het vertrouwen noodzakelijk om informatie te kunnen delen over (bijvoorbeeld het op termijn slopen van) woningen waar de huurders zelf nog niet van op de hoogte waren gebracht. De conclusie is dat tussen de gemeenten en woningcorporaties er voldoende vertrouwen was, maar bij de zorgpartijen (nog) niet. Dit komt onder andere doordat gemeenten en woningcorporaties al een aantal jaren samenwerken in de Achterhoek.
- Een aandachtspunt tijdens het traject was de bestuurswisseling door de gemeenteraadsverkiezingen. De wisseling van bepaalde personen kan veel invloed hebben op een proces. Met behulp van een overdrachtsdocument is geprobeerd de 'nieuwe' bestuurders mee te nemen in het lopende proces. In sommige gemeenten vroeg het meenemen van deze bestuurders meer aandacht dan in andere gemeenten.
- Er was meer lokale oogst met betrekking tot de kansen en uitdagingen voor de 21 kernen dan in deze eindrapportage is terug te vinden. Het project Kernenfoto's is nu in principe afgerond. In 2015 volgt het proces van verdere uitwerking (o.a. in het kader van de Regionale Woonagenda).



## **Bijlage 2 Parels en puinhopen**

In de maanden februari en maart 2014 zijn Janine Geerse en Janneke Rutgers op pad gegaan om gesprekken te voeren met bewoners op straat. Per kern was ongeveer een dagdeel uitgetrokken om een kern te bezoeken en bewoners te vragen wat zij waarderen en wat hen stoort aan de kern (met name gericht op de fysieke omgeving) waarin zij wonen. Daarnaast is gevraagd wat de betreffende kern karakteriseert. Bij voorkeur is een dag gekozen wanneer er in de kern ook een weekmarkt was, zodat er veel mensen op straat zouden zijn. Daarnaast hebben de beide onderzoekers zich ook in de buurt van basisscholen en andere voorzieningen begeven, om verschillende 'typen' mensen te ontmoeten. Van de opgehaalde parels en puinhopen zijn foto's gemaakt. Deze foto's hebben een ondersteunende rol in de discussies binnen de lokale werkgroepen gehad. De resultaten die zijn opgehaald, hebben de werkgroepen geholpen bij het completeren van hun beeld van de 21 kernen. Het is een manier om de 'objectieve' gegevens (opgehaald door de lokale werkgroepen) te spiegelen aan 'subjectieve' gegevens (mening van inwoners). Van tevoren stond vast dat tijdens een ondervraging op straat maar een heel klein percentage van de totale bevolking benaderd kon worden en dat dit niet representatief is voor alle bewoners. Hoewel de onderzoekers wel hebben geprobeerd mensen van verschillende leeftijdscategorieën te benaderen, was dus geen sprake van een (wetenschappelijk) onderbouwde enquête. Zij kregen op deze manier wel een beeld van wat bewoners mooi en minder mooi aan hun kern vinden. Door de interactieve vorm van het publiceren van de parels en puinhopen via Facebook werden de opgehaalde beelden ter discussie gesteld en door bewoners ook aangevuld.

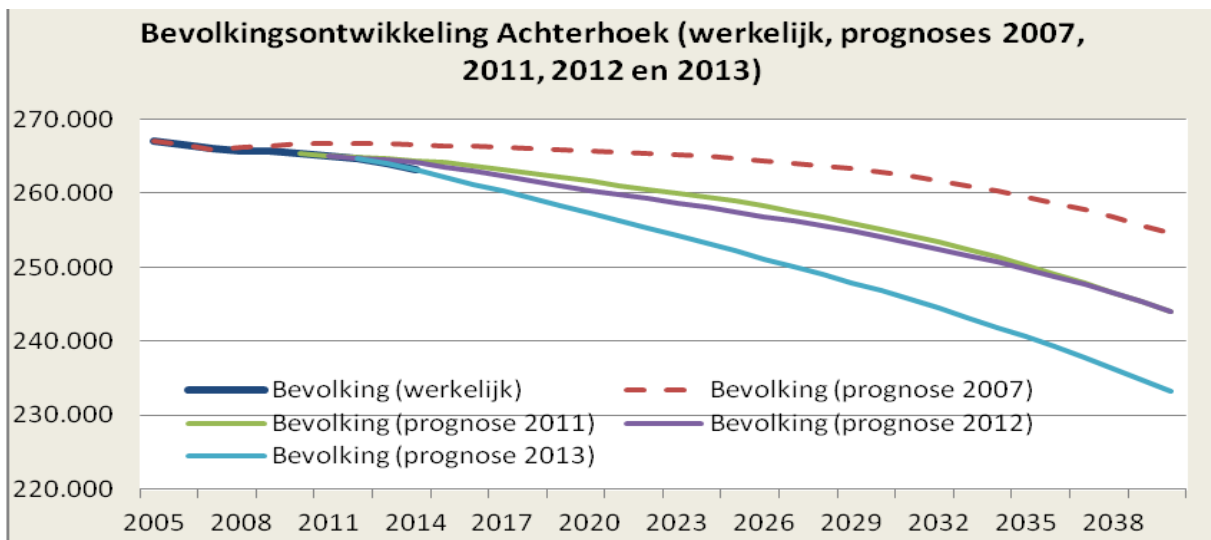
### **Opbrengst parels & puinhopen**

De negatieve toon (mensen die voornamelijk klagen) waar sommige betrokkenen vooraf bang voor waren, viel erg mee. Natuurlijk ontkom je niet aan enige kritiek als je naar puinhopen vraagt, maar veel bewoners waren ook erg positief over de kern waarin zij wonen. Omdat de kernen Doetinchem en Winterswijk aanzienlijk groter zijn dan de andere 19 kernen, zijn hier ook verschillende wijken (buiten het centrum) bezocht. Hierbij is dus specifiek naar parels en puinhopen in de betreffende wijken gevraagd. Ook is dit in Groenlo gedaan op verzoek van de lokale werkgroep. Mensen vinden het een stuk moeilijker om parels en puinhopen te noemen in de woonwijken buiten het centrum. Men ziet deze wijken toch vooral als fijn om te wonen en functioneel. Bewoners noemen vooral parels en puinhopen die met een veranderende situatie te maken hebben. Daarbij kan het gaan om het aanpakken van de openbare ruimte of nieuwbouw (vaak als parel genoemd), maar ook om leegstand of het verkrotten van panden. Parels die al veel langer bestaan werden relatief weinig genoemd. Mensen lijken soms mooie plekken heel normaal te vinden. Een uitzondering hierop zijn de kerken (inclusief omliggend plein), karakteristieke panden en horecapanden en -pleinen; deze werden vrijwel in elk dorp genoemd.

Vaak terugkerende thema's tijdens de gesprekken zijn: nieuwbouw, verbetering openbare ruimte, leegstand Rabobank-panden, braakliggend terrein, verkeersveiligheid, karakteristieke panden, kerken en kerkpleinen, voorzieningen en parken/groen. Leegstand was een thema dat in veel gesprekken aan de orde kwam. Bewoners merkten vaak op dat er veel leegstaande winkelpanden in de centra aanwezig zijn. Men stoort zich aan de lege panden, vindt het afbreuk doen aan het dorp. Mensen vinden het jammer dat winkelvevoorzieningen in een dorp verdwijnen. Opvallend was ook dat men veelal denkt dat de gemeente hier iets aan kan/ moet doen. Veel mensen vertelden dat ze

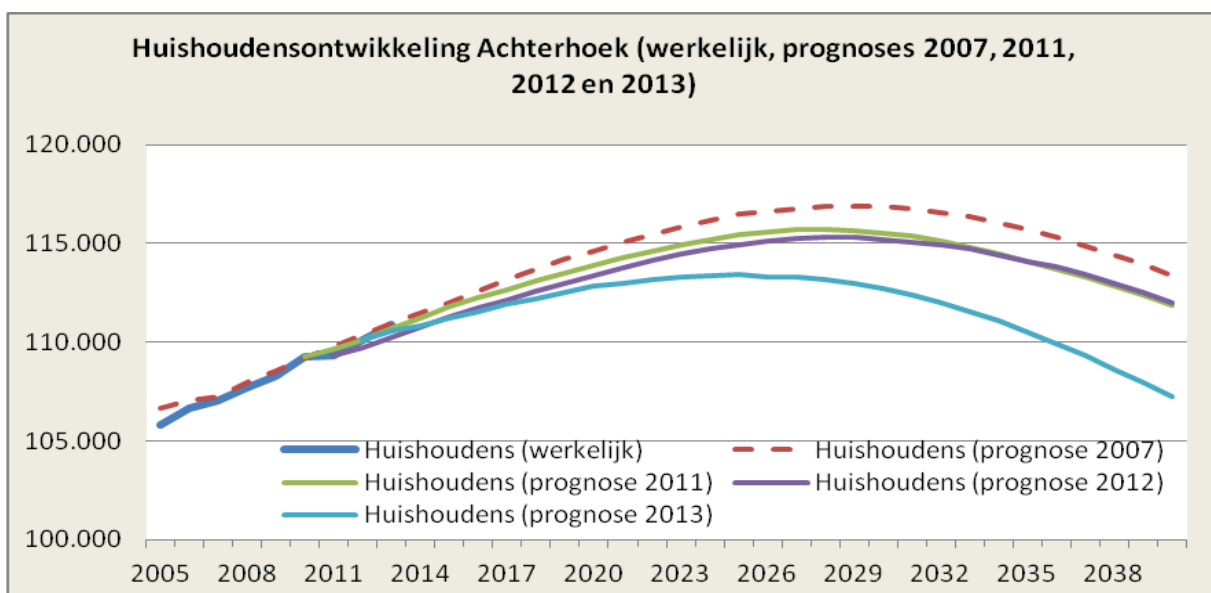
vooral het buitengebied als een parel beschouwen. De kwaliteit van het (omliggende) landschap beschouwen zij als een parel voor het wonen in hun kern. Wanneer de parels en puinhopen in alle kernen bij elkaar opgeteld worden, komen we op een totaal van 229 parels en 157 puinhopen. Er zijn dus aanzienlijk meer parels dan puinhopen opgehaald.

### Bijlage 3 Bevolkingsontwikkeling<sup>31</sup>



Figuur B.2 Bevolkingsontwikkeling regio Achterhoek (werkelijk, prognose 2007, 2011, 2012 en 2013); periode 2005-2040. Bron: CBS Statline (werkelijke ontwikkeling), Primos 2007, 2011, 2012 en 2013.

Alle gemeenten in de Achterhoek hebben te maken met een lichte bevolkingsafname. In 2020 zijn er volgens de prognose (Primos 2012 Trend Plus) zo'n 5.000 inwoners minder dan in 2010. In 2030 zijn dat er zo'n 10.000 minder.

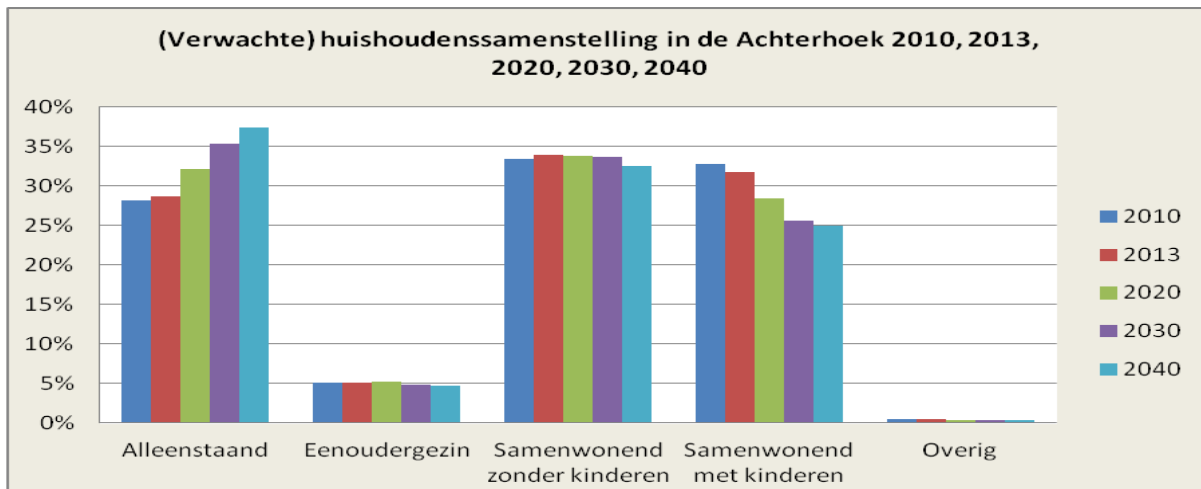


Figuur B.3 Prognose huishoudenontwikkeling in de regio Achterhoek, periode 2005-2050. Bron: CBS-statline (werkelijke ontwikkeling), Primos 2007, 2011, 2012 en 2013 (prognoses)

Ten gevolge van “gezinsverdunding” (minder mensen in één huis; meer huishoudens met één of twee personen) is er de komende jaren nog sprake van een beperkte huishoudensgroei op regionaal niveau. In de periode 2010-2030 gaat het om een groei met zo'n 4.000 huishoudens voor de hele regio. In de komende jaren moeten er dus nog (in beperkte mate) woningen toegevoegd worden aan de voorraad om deze groei op te kunnen vangen. In de periode van 2030 tot 2050 is er sprake van

<sup>31</sup> Bron: Woningmarktmonitor 2014 – Regio Achterhoek

een afname met zo'n 13.000 huishoudens. Gerekend over de periode 2010 – 2050 neemt het aantal huishoudens per saldo af met zo'n 9.500.



Figuur B.4 Huishoudenssamenstelling (in procenten) in de periode 2010 tot 2040 in de regio Achterhoek. Bron: CBS-statline (data 2010 en 2013) en Bevolkingsprognose Primos.

Tussen 2010 en 2040 groeit de groep alleenstaanden van 28% naar 37% (plus 8.500). De groep samenwonenden met kinderen neemt in dezelfde periode met 7% af. Het percentage huishoudens zonder kinderen en de eenoudergezinnen blijven nagenoeg stabiel. Het aantal kinderen (0 tot 15 jaar) neemt tussen 2010 en 2030 met ruim 10.000 af. Het aantal jongeren (15 tot 25 jaar) met zo'n 5.000 (in de periode 2020-2030). Het aantal ouderen stijgt in dezelfde periode met ruim 27.500. In de categorie van 25 tot 65 verwachten we een daling met ruim 27.000. In 2040 bereikt het aandeel ouderen binnen de totale bevolking zijn hoogtepunt. Dan is 1 op de 3 Achterhoekers ouder dan 65 jaar.<sup>32</sup> Daarna neemt het aandeel 65-plussers af.

Vanaf 2010 is het geboorteoverschot omgeslagen in een sterfteoverschot. We verwachten dat de natuurlijke aanwas verder blijft dalen; in de periode 2010 tot 2020 met in totaal zo'n 2.350 personen en over de periode van 2020 tot 2030 minus 6.000.

De gemiddelde levensverwachting neemt verder toe. Voor kinderen die nu geboren worden, is de levensverwachting voor mannen 79 jaar en voor vrouwen 83 jaar. In 2035 is dat respectievelijk 83 en 86 jaar.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Op dit moment is 1 op de 5 Achterhoekers 65 jaar of ouder. Bron: Woningmarktmonitor 2014.

<sup>33</sup> Idem

## Bijlage 4 Wonen in 2025

Welke trends zijn zichtbaar voor het komende decennium en wat betekenen die voor de regionale woonagenda?

Het opstellen van een (woon)agenda voor de komende tien jaar betekent in feite het voorspellen van de toekomst. Hoe ziet die toekomst er op het gebied van het wonen uit? Terugkijkend op de achterliggende periode zien we dat velen tien jaar geleden niet de kredietcrisis hebben voorzien, die ook grote gevolgen heeft gehad voor de woningmarkt. De afnemende beschikbaarheid van kapitaal, de stagnerende bouwmarkt en de sterk toegenomen financiële problemen bij de overheid maakt dat de toekomst er vooralsnog onzekerder uitziet dan ooit. Daarnaast zijn ook de mogelijkheden om te investeren in de leefbaarheid van kernen van de woningcorporaties sterk ingeperkt.

In de **Trendrede 2015**<sup>34</sup> lezen we onder meer:

- “Iedereen staat met iedereen in verbinding en alle verbindingen geven betekenis aan, en vormen de ecosfeer waarin we ons bewegen. Wie door die bril kijkt, ziet een sterk weefsel dat dankzij vele dwarsverbindingen beschikt over een krachtig en inventief vermogen. Zo maken we de weg vrij voor niet alleen een frisse blik op de problemen van vandaag, maar vooral op de kansen van morgen.”
- “De Maslow-piramide is aan uitbreiding toe. Het nieuwe hoogste niveau wordt: ‘van betekenis zijn’.
- “Rechtlijnig denken leidt niet langer tot succes, net als topdown denken, strikte kaders en uitgestippelde strategieën. (...) Om iets te maken moeten we de maakbaarheid loslaten en het zichzelf intrinsiek laten ontwikkelen.”
- “Burgers trekken actief verantwoordelijkheden naar zich toe en de overheid decentraliseert zelfs daar waar wij die verantwoordelijkheid liever niet ontvangen.”

### Trends

We krijgen de komende periode te maken met de volgende trends:

**Demografie:** Minder inwoners en huishoudens, minder jongeren, meer ouderen, kleinere huishoudens en meer eenpersoonshuishoudens (ook bij ouderen) leiden er toe dat de samenleving er behoorlijk anders uit zal zien.

**Langer thuis:** Groeiende zorgvraag door de vergrijzing, de groei van het aantal chronisch zieken, innovatie van de gezondheidszorg en een hogere levensverwachting leiden tot een ander zorglandschap. Er is sprake van een toenemende extramuralisering van zorg. Thuiswonende ouderen vragen meer zorg in eigen huis. Domotica en zorg op afstand gaan hierbij een grotere rol spelen.

**Toenemende zelfredzaamheid:** Burgers pakken de handschoen op om de leefbaarheid in hun eigen omgeving te verbeteren, een energiecoöperatie of een zorgcoöperatie op te zetten. De rol van burgers verandert van consument naar producent. Bewoners gaan zelf hun huis ontwerpen. De bouw maakt de beweging van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd. De overheid stopt met haar

---

<sup>34</sup> De TrendRede is een initiatief van Nederlandse toekomstdenkers en kadert en clustert de actualiteit in drie grote overkoepelende thema's en toont Nederland daarmee een uitgelicht pad richting de toekomst. Zie: <http://www.trendrede.nl>

verzorgende rol en creëert meer ruimte in budgetten en regelgeving voor nieuwe initiatieven. Er ontstaat een nieuwe invulling van het begrip solidariteit: “samenredzaamheid”.

**Stijgende energielasten:** Zonder ingrijpen gaan in 2018 de energielasten de huurlasten voorbij, met name bij slecht geïsoleerde woningen. De kosten van energie zullen dan het grootste deel van de woonlasten bepalen. Dat kan er toe leiden dat het aantrekkelijk(er) wordt om een bestaand huis (met een hoog energieverbruik) te slopen en er een nieuw huis (met een nulenergie-balans) voor terug te bouwen.

**Collectief duurzaam:** Er ontstaan lokale en regionale duurzame energie initiatieven, waardoor de afhankelijkheid van grote energiebedrijven afneemt en energie duurzaam wordt geproduceerd. De duurzame ambities worden verder aangescherpt.

**Ontwikkelen online communities:** In toenemende mate wordt gebruik gemaakt van online communities voor algemene informatie over de buurt, bij elkaar brengen van woonvraag en -aanbod, ruilen van goederen en diensten. Mensen staan vooral in nauw contact met de mensen die hen nabij zijn; gelijkgestemden zoeken elkaar op. Informatie is 24 uur per dag beschikbaar, waardoor plaats- en tijdonafhankelijk werken, winkelen en dienstverlening mogelijk is. Dit biedt flexibiliteit in de keuze voor de woonplaats.

**Thuis-automatisering neemt een vlucht:** Ieder huis beschikt in de toekomst over een eigen netwerk, waar de smartfone of tablet de meldkamer is voor de informatie van alle apparaten. Alle huizen staan met elkaar in verbinding, met andere gebouwen en verschillende instanties. Allemaal gefaciliteerd door steeds meer draadloze dan vaste infrastructuur. Zelfregulerende systemen zorgen voor optimale leefbaarheid, efficiency en duurzaamheid in de met elkaar in verbinding staand omgevingen. Dit heeft grote gevolgen voor de detailhandel, voor entertainment en gemak, voor veiligheid en voor zorg.

**Efficiënter bouwen door product- en procesinnovatie:** Van volgtijdelijkheid naar gelijktijdigheid met behulp van 3D/BIM levert reductie van faalkosten, tijdswinst en een realistisch planproces op. Samenwerking is het toverwoord. Goed voor de bouwers én goed voor de klanten. Dit geldt overigens niet alleen voor het bouwen, maar ook voor de beheerprocessen die op afstand veel efficiënter worden ingericht.

**Meer variatie in wonen:** Wonen wordt steeds meer een tijdelijk en meervoudig verschijnsel dat afhankelijk is van zich snel wijzigende persoonlijke omstandigheden. Kantoorpanden, schepen, containers en bijvoorbeeld vakantieparken doen steeds vaker dienst als tijdelijke woonruimte. De variëteit in woonvormen zal toenemen.

**Meer invloeden van buitenaf:** Ten gevolge van de verdergaande globalisering is er sprake van een stijgende arbeidsimmigratie. Innovatie verspreidt zich sneller en meer internationaal. Mensen, informatie, goederen, diensten en kapitaal verspreiden zich in korte tijd over de wereld. Het antwoord op deze ontwikkelingen is maatgevend voor de vraag hoe groot de instroom van nieuwe arbeidskrachten zal zijn.

**Arm en rijk:** Een doorsnee huishouden heeft tegenwoordig een kwart meer te besteden dan dertig jaar geleden. De vermogensverdeling is groter dan de inkomensverdeling in Nederland. Door de crisis zijn de verschillen wel groter geworden tussen arm en rijk. Eenoudergezinnen met minderjarige

kinderen en alleenstaanden lopen een groter risico op armoede. Juist deze doelgroepen bevolken veel corporatiewoningen.

**Groei en krimp zetten door:** De verschillen tussen regio's nemen steeds sterker toe. In stedelijke gebieden neemt de bevolkingsdichtheid verder toe. Sterk toegenomen mobiliteit tussen woon- en werklocatie zorgt voor bevolkingsgroei in intermediaire regio's. In krimpgebieden dalen de woningprijzen en vermindert het voorzieningenniveau. Binnenlandse en buitenlandse migratie zijn sterk gericht op het aanbod van werkgelegenheid. Door deze ontwikkelingen staan zowel de vitaliteit van de leefomgeving als de kwalitatieve en kwantitatieve balans tussen vraag en aanbod onder druk. In een onderzoek van de Rabobank wordt voorspeld dat mensen met een kleine portemonnee (en een lage opleiding) naar de krimpgebieden verhuizen en steeds meer hoogopgeleiden zich in stedelijke regio's zullen vestigen. Een dalend voorzieningenniveau (en de daarmee gepaard gaande vermindering van de werkgelegenheid) kan het echter voor laagopgeleiden minder interessant maken om zich in krimpgebieden te vestigen. Hierdoor zou de trek naar verstedelijkte gebieden juist extra versterkt worden.

**Wonen en werken (mobiliteit):** Het woon-werkverkeer neemt nog verder toe, zowel in tijd als in afstand. Het verbeteren van de infrastructuur (wegen, spoor) biedt hierbij kansen. Een persoon besteedt in de praktijk gemiddeld een gelijke tijd aan reizen per dag. Als de infrastructuur beter is, kan er sneller en dus ook verder worden gereisd. In de dunst bevolkte gebieden is de woon-werkafstand het hoogst. Hoogopgeleiden leggen meer kilometers af dan lager opgeleiden. Bedrijven vestigen zich het liefst waar veel mensen wonen en waar voldoende voorzieningen (winkels, onderwijs, zorg) voorhanden zijn.

**Flexibel werken:** 'Een baan voor het leven' behoort voor de meesten tot het verleden. Het aantal ZZP'ers is sterk toegenomen. Mede hierdoor fluctueren de inkomens in Nederland nu sterker dan vroeger. Zelfstandigen profiteren het eerste van betere tijden, maar worden ook eerder gedupeerd in slechtere tijden. Daarnaast kiezen veel mensen voor een vaste baan in deeltijd. Men is daarbij vaker op zoek naar een balans tussen flexibiliteit en zekerheid, zowel als het gaat om werken als ten aanzien van wonen.

**Minder kapitaal beschikbaar:** De woonlasten nemen toe en de leencapaciteit van veel huishoudens neemt af. Deze trends worden veroorzaakt door enerzijds de aangescherpte hypotheekvoorwaarden en anderzijds het huurbeleid, dat mede een gevolg is van overheidsmaatregelen als de verhuurdersheffing. De omvang van de kredietverlening door banken neemt af. De investeringsruimte voor woningcorporaties is mede door deze ontwikkelingen afgenomen. Tenslotte stellen we vast dat beleggers en pensioenfondsen niet in de rij staan om te investeren in (risicovolle) krimpregio's.

**Van bezit naar gebruik:** Er vindt een verschuiving plaats van bezit (kopen) naar gebruik (huren/leasen). Voor de woningmarkt betekent dit een verschuiving van koopwoningen naar huurwoningen. Deze beweging is vaak sterker merkbaar bij slechtere economische omstandigheden en een verminderd consumentenvertrouwen. In de periode tussen 2008 en nu is de wens om te kopen met 10% afgenomen. Huizenkopers (met name ook starters) hebben te maken met verscherpte regels en ze nemen (dus) minder. De angst dat er iets mis is neemt toe en dat leidt vervolgens weer tot een angst voor waardedaling. Met het afnemen van het aantal woningvragers zal er voor velen geen sprake meer zijn van een rendement op de investering in een (eigen) woning.

In andere sectoren merken we dezelfde beweging: er worden minder Cd's verkocht, want men heeft een Spotify abonnement; we gaan van auto leasen naar mobiliteit leasen en in plaats van de aanschaf van huishoudelijke apparatuur gaan we die leasen.

**Van nieuwbouw naar hergebruik:** Er zijn nog nauwelijks nieuwbouwwoningen nodig in krimpregio's. Door de demografische ontwikkelingen komt de focus te liggen op de bestaande voorraad. Hergebruik van bestaande panden zal toenemen. Daarbij is ook sloop als investering in hergebruik een optie. Het verlengen van de levensduur van woningen tot 2025 of 2030 om vervolgens te slopen kan bijdragen aan het oplossen van het vraagstuk, dat we de komende jaren nog woningen moeten toevoegen, maar er daarna versneld afscheid van moeten nemen.

**Meer markt, minder overheid:** Toenemende marktwerking wordt door de overheid ingezet als middel om begrotingstekorten terug te dringen. Hetzelfde gebeurt momenteel bij het honoreren van tal van burgerinitiatieven, die uiteindelijk zullen uitmonden in overheidsparticipatie. Daarnaast is de overheid van mening dat bepaalde taken efficiënter door de markt kunnen worden uitgevoerd en dat concurrentie goed is voor het evenwicht tussen vraag en aanbod.

**Lokale en regionale sturing:** De regierol voor het wonen komt (weer) bij de gemeenten terecht. Woningcorporaties vallen onder de directe aansturing van de gemeenten en richten zich op hun kerntaak. Prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties worden meer bindend. In krimpregio's voelen gemeenten de noodzaak tot regionale samenwerking. Dit vraagt ook om een regionaal afgestemd woonbeleid, dat vervolgens door gemeenten doorvertaald kan worden in de lokale afspraken.



## Bijlage 5 Position paper 'Samen sterk voor een vitale Achterhoek'

### De Achterhoek anticipeert

Bevolkingskrimp is een onomkeerbaar proces, waarvan de Achterhoek zich bewust is. Demografische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen brengen diverse opgaven met zich mee en vragen om nieuwe strategieën. Ook de wensen en behoeften van de (toekomstige) bewoners van de Achterhoek veranderen, bijvoorbeeld als het gaat om (de kwaliteit van) het woningaanbod en voorzieningen als onderwijs, zorg, welzijn en sport.

De Achterhoek anticipeert daarom op de toekomst vanuit het uitgangspunt 'Alleen ga je sneller, samen kom je verder'. Door samenwerking is het mogelijk om de negatieve effecten van krimp om te buigen en de mogelijke kansen te verzilveren. Vanuit Achterhoek Agenda 2020 bestaat een brede maatschappelijke betrokkenheid (overheid, ondernemers en maatschappelijke organisaties) om de uitdagingen die de krimp met zich meebrengt op te pakken. Het Rijk en de provincie Gelderland ondersteunen de Achterhoek daarbij.

### De uitdaging: Aanpak leegstand

Zowel de Achterhoekse kernen als het buitengebied krijgen in toenemende mate te maken met leegstand. Leegstand van onder meer scholen, winkels, verzorgingshuizen, kerken en kantoren. Daarnaast neemt de leegstand (van met name agrarische bebouwing) in het buitengebied de komende jaren explosief toe. De oorzaken kunnen sterk verschillen per type leegstand. Enerzijds spelen economische en maatschappelijke ontwikkelingen een rol, anderzijds zijn ook demografische ontwikkelingen van invloed op de toename in leegkomend vastgoed.

Voor de Achterhoek is het aantal m<sup>2</sup> vastgoed dat vrij komt geïnventariseerd. Hierbij is een uitsplitsing gemaakt naar 'type' vastgoed. Dit levert het volgende beeld op:

#### *Scholen*

Door de ontgroening daalt het aantal basisschoolleerlingen in de Achterhoek van 27.500 naar ongeveer 20.800 (-24%) in de periode 2012-2020. Van de 170 basisscholen zijn er nu al 52 die minder dan 100 leerlingen hebben. De leerlingendaling in het primair onderwijs zal over enkele jaren ook doorwerken in het voortgezet onderwijs. Dat heeft gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs, het aantal arbeidsplaatsen in het onderwijs en het vastgoed. De behoefte aan bruto vloeroppervlak daalt in de Achterhoek in vijftien jaar tijd met ca. 40.000 m<sup>2</sup>. Naast het feit dat een aantal schoolgebouwen overbodig zal worden, voldoen bestaande gebouwen niet altijd meer aan de kwaliteitseisen of is door fusies nieuwbouw wenselijk. Hierdoor komt bestaand vastgoed leeg te staan.

#### *Winkels*

Van het totale winkelvloeroppervlak in de Achterhoek staat momenteel al circa 14,7% leeg. Bovenop de huidige leegstand is door demografische ontwikkelingen en autonome ontwikkelingen in de winkelmarkt een verdere afname in de behoefte aan fysieke winkelruimte te verwachten (Droogh, Trommelen en Partners, 2014).

#### *Agrarische bebouwing*

Verreweg het grootste aandeel leegkomend vastgoed ligt in de vrijkomende agrarische bebouwing. Het aantal hectares dat hiermee gepaard gaat, is vele malen groter dan de (verwachte) leegstand van woningen, winkels en kantoorgebouwen. Naar verwachting zal in de komende vijftien jaar 40-50%

van de agrariërs stoppen. Dit betekent dat de Achterhoekse gemeenten (excl. gemeente Montferland) in totaal te maken krijgen met meer dan 1.000.000 m<sup>2</sup> leegstand (Alterra, 2014).

Zowel bewoners, bedrijven als toeristen en recreanten hebben baat bij een aantrekkelijk buitengebied. Maar dit staat onder druk door de leegstand en verkrotting ligt op de loer. Daarnaast verslechtert de landbouwstructuur door versnipperd eigendom van percelen. Ook blijven agrariërs die gestopt zijn in hun woning in het buitengebied achter met grote financiële gevolgen. Eigenaren ondervinden onder andere de gevolgen van waardedaling (hypotheek 'onder water') en de onverkoopbaarheid van opstallen.

Het probleem is dat in de stallen vaak asbest is gebruikt. Het saneren ervan is een grote post in de sloopkosten. Ondernemers mogen hun oude panden niet tot € 0,- afschrijven en geen voorziening opbouwen voor sloopkosten. Dit betekent dat ze dus ook geen fiscale aftrekmogelijkheden hebben of kunnen 'sparen' om te slopen. Er zijn subsidiemogelijkheden om asbestdaken te vervangen, maar dat geldt dus niet in sloopsituaties.

Ook vormt de overdrachtsbelasting een belemmering. Voor een bestaande woning met bijbehorende grond is de overdrachtsbelasting 2%, terwijl voor een winkel- of bedrijfspand of los stuk grond 6% overdrachtsbelasting geldt.

De ervaring leert dat er behoefte bij eigenaren is aan financiële steun bij het slopen van leegstaand vastgoed. Zonder zetje in de rug zal het probleem van de leegstand groter worden en meer schade aanrichten. Vooral de fiscale regelgeving bij bedrijfsstaking belemmert agrarische bedrijven om te stoppen. Dit geeft veel financiële druk en weerhoudt de agrariërs ervan om tot sloop over te gaan.

### **Dilemma's**

Op Nederlandse schaal is de komende jaren sprake van 31 miljoen m<sup>2</sup> leegstand aan gebouwen in het buitengebied, doordat ca. 24.000 agrarische bedrijven stoppen. Daarmee is deze problematiek groter dan de leegstand in de kantorenmarkt. Met name de plattelandsgebieden – waaronder de Achterhoek – krijgen daar mee te maken.

Het toenemende aantal m<sup>2</sup> leegstaand vastgoed heeft grote gevolgen voor onder andere de sociaaleconomische en ruimtelijke kwaliteit van het gebied. In krimp- en anticipeergebieden is herbestemming echter niet altijd mogelijk. Slechts een klein percentage leent zich voor hergebruik via functieverandering. Herbestemmingen die op korte termijn wellicht nog een oplossing bieden, zullen ook in de toekomst niet meer volstaan omdat er onvoldoende (markt)vraag is. De inschatting is dat voor 5-10% van de vrijkomende agrarische bebouwing investeerders te vinden zijn die mogelijkheden zien voor hergebruik. Maar wat te doen met de overige 90-95%?

Door onder andere de fiscale belemmeringen wordt sloop vaak zo lang mogelijk uitgesteld. Bij bedrijfsbeëindiging wordt de situatie ter plaatse getaxeerd voor de afrekening met de fiscus. Bij het vooraf slopen – en dus in mindere mate aanwezig zijn van bedrijfsgebouwen – zal dit sneller leiden tot een hoger bedrag dat afgedragen moet worden aan de fiscus.

Bij functieverandering van een bedrijfspand naar bijvoorbeeld een woonbestemming, kopen of verkopen ontwikkelaars via een A-B-C contract. Zolang de alternatieve bestemming niet wordt gerealiseerd (er nog geen kopers zijn), zal men verpauperde bebouwing niet slopen. Bij verkoop van een pand hoeft alleen overdrachtsbelasting (max. 6%) betaald te worden, maar na sloop wordt het bouwgrond en moet er 21% BTW worden afgedragen. Er is een oplossing nodig dat het fiscaal gunstig maakt om bebouwing te slopen en daarmee 'rotte kiezen' zoveel mogelijk te voorkomen/ beperken.

De belangrijkste knelpunten samengevat:

- Groot aantal vierkante meters vrijkomend vastgoed (bovenop hetgeen nu al leeg staat)
- Beperkte mogelijkheden voor herbestemming door beperkte vraag naar specifieke functies
- Fiscale aspecten staan oplossingen in de weg.

### **Oplossingsrichtingen**

Leegstand en verpaupering is niet alleen een lokaal/regionaal probleem, maar ook dat van de hogere overheden. De problematiek van het leegkomend vastgoed kan de Achterhoek niet alleen oplossen; steun vanuit Den Haag is hierbij noodzakelijk.

Om op een goede manier om te kunnen gaan met de transformatieopgaven, zijn nieuwe vormen van samenwerking en toepassing van nieuwe instrumenten nodig. De oplossingsrichtingen, financieringsmogelijkheden en in te zetten instrumenten verschillen sterk per type leegstand.

#### *Faciliteren van sloop*

De Achterhoek pleit voor stimulering van sloop door eigenaren van lege bebouwing door een gunstige fiscale regeling en/of gesubsidieerde sloop. De gemeente Berkelland heeft ervaring opgedaan met het gesubsidieerd slopen van stallen tot 500 m<sup>2</sup> en de belangstelling hiervoor was groot.

#### *Hergebruik van gesloopt materiaal*

Sloop kan gestimuleerd worden doordat het puin van gesloopte agrarische bebouwing en ander vastgoed hergebruikt kan worden voor bijvoorbeeld infrastructuur (zoals het funderingsmateriaal voor de N18).

#### *Ondersteunen van fondsvorming*

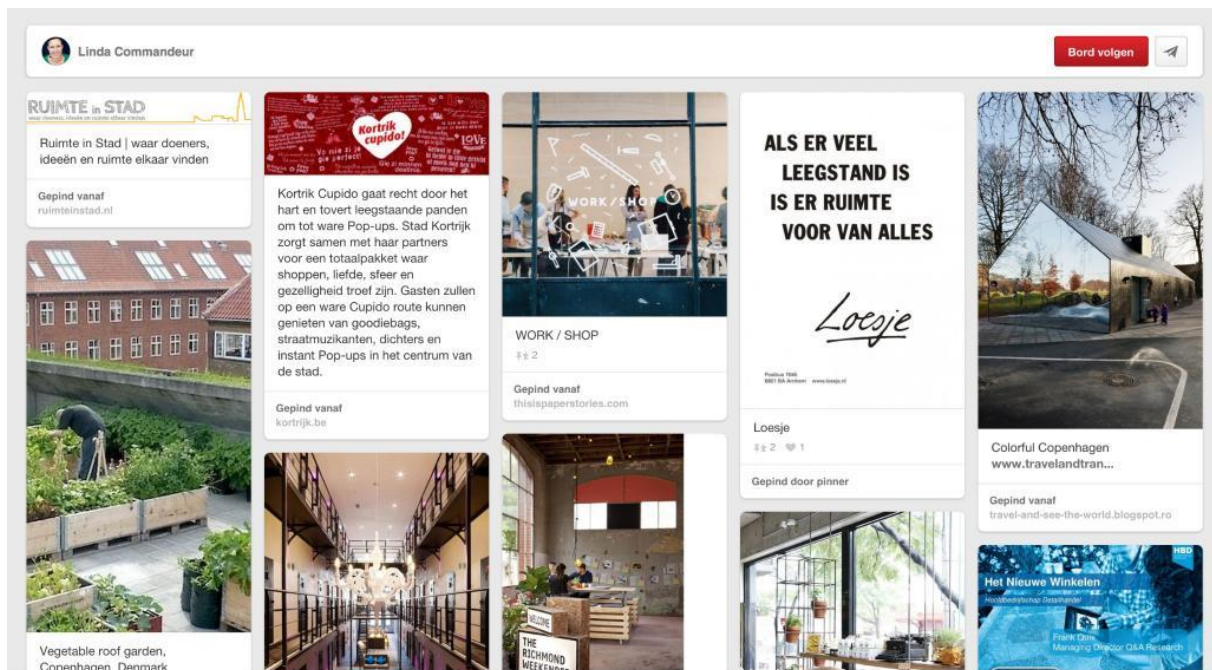
De Achterhoek is voorstander van het aanboren en ondersteunen van initiatieven voor fondsvorming. Hierdoor kunnen leegstand en verpaupering tegengegaan worden.

#### *Stimuleren van functieverandering*

Er zijn regelingen die functieverandering mogelijk maken, maar het Rijk zou meer mogelijkheden moeten bieden voor nieuwe activiteiten in landelijke gebieden. Belangrijk is daarbij dat regelgeving rondom natuurgebieden versoepeld wordt, zodat ondernemers geen belemmeringen zien om in nabijheid van deze gebieden activiteiten te ontplooien.

Op dit moment worden alle agrarische panden in de omgeving van Natura 2000 gebieden geconfronteerd met een groot waardeverlies. Is daar een recht op planschade voor de ondernemer voor het leveren van een maatschappelijke wens?

## Bijlage 6 Leegstand: herbestemmen (maatschappelijk) vastgoed<sup>35</sup>



Figuur B.5 (Linda Commandeur, 2014)

De komende jaren krijgt de Achterhoek – zoals eerder vermeld - te maken met veel vrijkomend vastgoed. Structurele leegstand van woningen, winkels, bedrijfspanden en maatschappelijk vastgoed vormt een groeiend probleem. In de Achterhoek zijn simpelweg te veel gebouwen voor te weinig functies. Een groot gedeelte van de voorraad zal daarom gesloopt moeten worden. Een klein gedeelte kan duurzaam worden herontwikkeld voor nieuwe functies of worden ‘weggegeven’ aan ondernemers en bevolking voor experimenten. Om de meest kansrijke plekken aan te wijzen voor herbestemming, is door bureau Karres & Brands een methode ontwikkeld waarbij dynamische waardekaarten inzicht geven in de (on)zichtbare kwaliteiten van de Achterhoek. Hieruit volgen regionale scenario’s, die de basis vormen voor discussie en prioritering op lokaal en regionaal niveau. De strategie biedt helderheid aan private en publieke investeerders, omdat duidelijk wordt welke plekken toekomstwaarde hebben. Hierbij geven de waarde van de locatie, het gebouw en gebruik richting aan de transformatiemogelijkheden op objectniveau. De herbestemming van maatschappelijk vastgoed kan bovenal als een vliegwiel fungeren om andere transitieopgaven van de regio te verwezenlijken. Zo kan de herbestemming en sloop van gebouwen een impuls geven aan de circulaire economie, maakindustrie en toeristensector van de Achterhoek en ontstaat er meer ruimte voor experiment.

Het resultaat van het onderzoek moet worden gezien als een methodische verkenning, waarbij de Achterhoek als casus is genomen. Deze verkenning heeft geleid tot enkele methodische en strategische aanbevelingen, zonder direct pasklare antwoorden te geven. De strategie koppelt abstracte, regionale processen en ambities (top-down) aan hyperlokale projecten en initiatieven

<sup>35</sup> Bron: Rapportage 100% Doorbestemming - Ontwerpend onderzoek “Herbestemming als gebiedsopgave”, casus Achterhoek, Karres & Brands, september 2014

(bottom-up), in een iteratief proces. De resultaten kunnen worden benut in zowel het regioproces als de strategiebepaling van de Rijksoverheid. Het resultaat van dit onderzoek is dan ook vooral een startpunt van een andere kijk op de leegstand van (maatschappelijk) vastgoed en het ontwikkelen van regionale strategieën daarvoor.

De hypothese die in het onderzoek 'Herbestemmen als gebiedsopgave' centraal staat, is dat het verkopen c.q. herbestemmen van (publiek) vastgoed een beter financieel en maatschappelijk rendement oplevert als dat gebeurt tegen de achtergrond van bestuurlijke ambities en een regionale visie op herontwikkeling. Hierin wordt alle aanbod van vastgoed in een bepaalde regio betrokken en de verbinding gelegd met andere beleidsdoelen en ambities van Rijk en regio. Om dit te bewerkstelligen moet deze zoektocht een gemeente overstijgende focus hebben; de gemeenten als onderdeel van een groter overkoepelend netwerk in plaats van het opereren als autonome entiteiten. Dit ontwerp onderzoek richt zich op de leegstand van maatschappelijk vastgoed in de Achterhoek, maar houdt wel rekening met ander functieverlies in de Achterhoek zoals kantoren, winkels en boerderijen.

Het maatschappelijk vastgoed in Nederland vertegenwoordigt een grote waarde. Er zijn meer vierkante meters maatschappelijk vastgoed dan kantoren en winkels bij elkaar. Dit geeft aan dat het vastgoed niet alleen maatschappelijk relevant is, maar ook economisch. Onder maatschappelijk vastgoed wordt hier verstaan: De huisvesting van alle dienstverlening die, geheel of gedeeltelijk, publiek wordt gefinancierd. Dit betreft meestal gebouwen die in bezit zijn van de (Rijks)overheid met functies als onderwijs, kinderopvang, sport, cultuur, zorg en welzijn, overig maatschappelijke dienstverlening (brandweer, politie, gemeentehuizen etc) en rijksvastgoed (kantoren, gevangenissen etc). Daarnaast is er aandacht voor cultuurhistorisch vastgoed met een sterk publiek belang, die niet per se in publiek bezit zijn, zoals rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten en kerken.

De Achterhoek is een regio met een relatief grote voorraad aan maatschappelijk vastgoed met tegelijkertijd een teruglopende vraag. Door demografische veranderingen, maar ook door politieke keuzes in onder andere zorg, onderwijs en organisatie van de overheidstaken ontstaat er structurele leegstand in maatschappelijk vastgoed. In de Achterhoek bevindt zich een groot aantal basisscholen, bibliotheken, zwembaden en dorpshuizen die in snel tempo leeg komen te staan. Een probleem voor burgers, gemeenten en eigenaren. Vooral burgers zijn bang om voorzieningen in hun dorp te verliezen.

In de Achterhoek bevindt zich ca 1.600.000 m<sup>2</sup> aan maatschappelijk vastgoed (2.340 gebouwen) en de verwachting is dat hiervan 40% leeg komt binnen 25 jaar (670.000m<sup>2</sup> / 936 gebouwen). Dit komt neer op ongeveer 25000 m<sup>2</sup> per jaar. Het grote probleem wordt dus pas met de tijd zichtbaar. De gebouwen zijn divers in grootte, functie, bouwjaar, ligging, boekwaarde, eigendomssituatie en kwaliteit. De voorraad bestaat uit een aanzienlijk deel gebouwen met cultuurhistorische waarde of maatschappelijke waarde. Een kwart van de gebouwen heeft de status van rijks- of gemeentelijk monument. Het aandeel rijksvastgoed wat leeg komt, valt relatief mee en behelst ca. 50.000 m<sup>2</sup>. Echter op lokaal niveau kan een pand grote invloed hebben wanneer het leeg komt te staan (bv. het belastingkantoor in Winterswijk). Daarnaast zijn er grote demografische verschillen binnen de regio, welke van invloed zijn op bepaalde typen leegstaand vastgoed. Zo zal de verwachte leegstand in gemeente Bronckhorst misschien liggen op 6.000 m<sup>2</sup> per jaar, terwijl dit in Doetinchem slechts 1.000 m<sup>2</sup> per jaar is. Binnen de gemeenten hebben de kleinere kernen weer meer last van demografische veranderingen dan de grotere kernen. De leegstand in maatschappelijk vastgoed moet met name in

samenhang worden gezien met de verwachte leegstand van boerderijen, en in mindere mate winkels, kantoren en woningen. De totale verwachte leegstand van al het vastgoed (zowel maatschappelijk als zakelijk en agrarisch) is meer dan 2.000.000 m<sup>2</sup> tot 2040. Kortom, de problematiek van vrijkomend vastgoed is divers en vraagt om lokaal maatwerk.

Wat moet er gebeuren met al deze gebouwen? Er zijn simpelweg te veel gebouwen voor te weinig functies; het vullen van al het maatschappelijk vastgoed met functies als wonen, kantoren, horeca of detailhandel is in de Achterhoek een illusie. Dit kan op kleine schaal wel eens een succes zijn, maar is voor de ruim 900 gebouwen geen oplossing, omdat hergebruik van bestaand vastgoed een proces is van communicerende vaten, en daarmee ander vastgoed leeg achter laat.

Ruim een derde van al het maatschappelijk vastgoed is eigendom van overheden, voornamelijk gemeenten (32-36%). Een groot deel is in handen van stichtingen (36-39%) uit de zorg, onderwijs of cultuur, maar ook woningcorporaties kunnen daar onder vallen. De stichtingen zijn veelal via subsidies verbonden met de overheid. De overige partijen (private vastgoedpartijen, het bedrijfsleven en sporadisch natuurlijke personen) hebben zo'n 28-29% in bezit. Het eigenaarschap van maatschappelijk vastgoed is dus sterk versplinterd, wat de afstemming daarover moeilijk maakt. Toenemende leegstand heeft grote gevolgen voor eigenaren van vastgoed. Eigenaren krijgen minder (huur-) inkomsten en zien hun eigendom in waarde dalen. Er zijn partijen die vele panden in bezit hebben en een portefeuillestrategie kunnen opzetten en er zijn partijen die slechts enkele panden in bezit hebben, waarbij het afboeken van boekwaarde moeilijk op te vangen is. Indien sprake is van afstoten of sloop van leegstaand vastgoed, wordt de boekwaarde (in bijna alle gevallen) in één keer afgeschreven en de boekwaarde is daarmee een aanzienlijke kostenpost. De boekwaarde van een gebouw is voor veel partijen dan ook van strategische waarde bij onderhandelingen over sloop of verkoop. Een eerste grove inschatting van de totale boekwaarde van 670.000 m<sup>2</sup> maatschappelijk vastgoed in de Achterhoek bedraagt tussen 400 miljoen en 1,2 miljard euro.<sup>36</sup> De exploitatielasten van gemeentelijk vastgoed bedroegen in 2012 ruim 22 euro per m<sup>2</sup>. Voor de totale 670.000 m<sup>2</sup> (mogelijke leegstand maatschappelijk vastgoed) betekent dat uitgangspunt dat de exploitatielasten circa 15 miljoen euro per jaar zouden bedragen.

De krimpopgave waar de regio voor staat is een gegeven, maar hoe we omgaan met dat gegeven en daaraan gekoppeld met leegkomend vastgoed, is wel bepalend voor de toekomst van de regio. Want wat is het probleem van leegstand en waarom moeten we nu al ingrijpen in dit proces? Als we de door krimp veroorzaakte leegstand niet in goede banen leiden, kunnen er negatieve externe effecten optreden die de leegstand versterken: mensen verlaten de regio vanwege functieverlies en belangrijke economische pijlers van de Achterhoek (zoals toerisme en maakindustrie) komen onder druk te staan omdat de beroepsbevolking wegtrekt of dat toeristen niet meer komen of minder geld uitgeven. Indien dit proces zich zonder ingrijpen voltrekt, kunnen in grote gebieden in de Achterhoek neveneffecten ontstaan als verloedering, werkloosheid, sociale problematiek, onbereikbaarheid etc. Ongecoördineerde sloop of sanering leidt tot verdere vernietiging van waarde. De onzekerheid die

---

<sup>36</sup>Op basis van 600 euro per m<sup>2</sup> (boekwaarde gemeentelijk vastgoed 2012, gebiedsontwikkeling.nu juli 2013) bedraagt de boekwaarde van 670.000m<sup>2</sup> al ruim 400 miljoen euro. Het kadaster raamt de totale omvang in Nederland in 2011/2012 op circa 85 miljoen m<sup>2</sup> met een totale waarde van 157 miljard (Vastgoedmarkt, november 2013). Dit komt neer op een waarde van ruim 1.800,- euro per vierkante meter maatschappelijk vastgoed. De boekwaarde is de waarde waartegen het vastgoed op de balans is opgenomen. De boekwaarde is daarmee niet per definitie gelijk aan de daadwerkelijke waarde (economische waarde), maar een weerspiegeling van de boekhoudkundige waarde.

hier mee gepaard gaat, houdt potentiële investeerders binnen en buiten de regio af. Er moet op zoek worden gegaan naar een strategie die de negatieve spiraal kan doorbreken. Een strategie die de krimp als kans ziet en die uitgaat van het toevoegen van kwaliteit (grotendeels door sloop), in plaats van het bouwen van kwantiteit. Gerichte sloop kan leiden tot waardestijging van omliggend vastgoed, omdat er aanbod uit de markt wordt gehaald, waardoor er weer een relatieve schaarste ontstaat. Sloop bepaalt namelijk mede de waarde van andere leegstaande gebouwen in de omgeving en helpt daarmee het proces van noodzakelijke sanering te accelereren.

Alleen door samenwerking binnen de regio, heldere keuzes op regionaal niveau en maatwerk op lokaal niveau kan de bevolkingskrimp en leegstand begeleid worden, met als hoogste doel de leefbaarheid en vitaliteit van Achterhoek als geheel op peil houden. De opgave van leegstand en herbestemming kan dan bezien worden in de grotere context van andere transitieopgaven in de Achterhoek.

Zoals eerder is aangegeven, zijn er in de Achterhoek te veel gebouwen voor te weinig functies. De herbestemming van een functieloos gebouw zal dan ook altijd een ander gebouw leeg achterlaten, tenzij van buiten de regio investeerders en gebruikers worden aangetrokken. Het besef van deze communicerende vaten levert een mogelijkheid op om verschuivingen in de regio teweeg te gaan brengen. Het gaat er uiteindelijk om, om via een stap voor stap proces de juiste gebruikers op de juiste plek in het juiste gebouw te krijgen. Dit kan betekenen dat waardevol maatschappelijk vastgoed uiteindelijk gevuld wordt met woningen en kansloze woningbouw daarvoor wordt gesloopt.

In de aanpak van leegstaand maatschappelijk vastgoed onderscheiden wij drie categorieën om het overschot aan gebouwen te verminderen:

#### 1. Slopen:

Een groot gedeelte moet worden gesloopt, vanwege het te grote aanbod en te weinig vraag. De verwachting is bijvoorbeeld dat veel gebouwen uit de periode 1950-1990 dit lot toebedeeld krijgen vanwege slechte bouwtechnische staat en de aanwezigheid van asbest. Door de sloop kunnen op bepaalde plekken 'rotte appels' worden weggehaald en kunnen nieuwe ruimtelijke kwaliteiten worden toegevoegd. Dit biedt tegelijk een grote kans om de vrijgekomen materialen uit de sloop voor 100% in te zetten in nieuwe producten en te koppelen aan belangrijke transitieopgaven. De sloop-bouwmaterialen kunnen gebruikt worden als grondstof voor nieuwe toeristische infrastructuur, verbouwing van te herbestemmen panden, protheseproducten voor vergrijzing, tijdelijke kunstuitingen in openbare ruimte en energieproductie. Door de sloopopgave in de tijd uit te zetten, kunnen we vooruitkijken en weten we ook wanneer welke gebouwen vrijkomen en welke materialen daar uit komen en wat de sloopwaarde van een gebouw is. Dit geeft ons de gelegenheid te anticiperen op wat er met de materialen kan gebeuren. Afval- en recyclingbedrijven kunnen hierbij een grote rol spelen en grondleggers zijn van een nieuwe economische drager in de regio.

#### 2. Herbestemmen:

De inschatting is dat slechts een klein gedeelte van de voorraad duurzaam herbestemd kan worden. De focus zou daarbij vooral moeten liggen op panden die qua locatie, gebouw (cultuurhistorie, bouwstaat) en gebruikerspotentie hoog scoren.

#### 3. Vrijgeven en experimenteren:

Een gedeelte van de panden zou kunnen worden 'vrijgegeven' om experimenten aan te gaan. Het biedt de mogelijkheid om nieuwe functies en ruimteconcepten te testen. Zo kan het vrijkomen van

ruimte juist een markt creëren voor grote woningen of bedrijven. Daarnaast kunnen gebouwen een belangrijke sociale functie hebben in de lokale gemeenschap en als experiment dienen voor nieuwe vormen van collectiviteit. De investeringen in tijd en geld die nodig zijn voor het passend maken aan de nieuwe functie, komen dan van de lokale bevolking of ondernemers. Op den duur zou nog kunnen worden besloten of tot duurzame herbestemming wordt overgegaan of tot slopen.

Door tevens de sloop als kans te zien, krijgen alle gebouwen een nieuwe ‘bestemming’ en hoeft krimp niet te worden gezien als een stap terug, maar als een doorontwikkeling van de regio, met 100% doorbestemming. Zo kan de herbestemming en sloop van gebouwen een impuls geven aan de circulaire economie, maakindustrie, toeristensector en positieve branding van de Achterhoek.

Om de meest kansrijke plekken aan te wijzen voor herbestemming is door Karres & Brands een GIS systeem opgebouwd, waarbij het aanbod van maatschappelijk vastgoed in kaart is gebracht en de verwachte vraag naar maatschappelijke functies is weergegeven aan de hand van demografische gegevens. Daarnaast worden verschillende kwaliteiten en kenmerken van de Achterhoek in beeld gebracht, zoals bereikbaarheid, landschap, cultuurhistorie, onroerend goed waarde en naoberschap. De ligging van maatschappelijk vastgoed is steeds zichtbaar in de kaarten. Door kaarten te combineren kunnen onzichtbare patronen ontdekt worden en is het mogelijk om oplossingen te bedenken op regionale schaal, die lokaal toepasbaar zijn. Deze ‘waardekaarten’ combineren enkele kwaliteiten. De waarde kaart ‘economie’ combineert bereikbaarheid en mkb-structuur. Vooral de zone rond Doetinchem komt hierbij sterk naar voren. De waardekaart landschap en cultuur combineert landschap en cultuurhistorische elementen (landgoederen, structuren, monumenten), waarbij een ringvormige structuur van kwaliteiten naar boven komt.

De waardekaarten kunnen worden benut als hulpmiddel om in het regioproces tot een regionale strategie te komen voor de omgang met vrijkomend vastgoed. Het werken met scenario’s kan daarbij behulpzaam zijn. In de verkenning van Karres & Brands (2014) zijn ter illustratie een aantal scenario’s uitgewerkt; andere scenario’s zijn natuurlijk ook denkbaar.

Uit de analyse blijkt de noodzaak van sloop, naast beperkte mogelijkheden voor herbestemming en ‘weggeven’ van maatschappelijk vastgoed. Door scenario’s te ontwikkelen kan op regionaal niveau de globale verhouding tussen herbestemming, weggeven en sloop worden bepaald. Idealiter zou dit overigens niet alleen voor maatschappelijk vastgoed moeten worden bepaald, maar voor al het leegstaand vastgoed. De Achterhoek kan de ‘krimp’ gebruiken om een transitie te bewerkstelligen die de intrinsieke kwaliteiten van de Achterhoek meer voor het voetlicht brengen, maar dan moet men wel durven kiezen. “Verschil maken” gaat over keuzes maken en het benutten van aanwezige verschillen in de regio. De scenario’s helpen deze keuze te maken.

Het ‘mozaïekscenario’ zou de continuatie van het ‘huidige beleid’ zijn, waarbij elke gemeente voor zichzelf bepaald hoeveel te slopen en te herbestemmen. Een meer radicale keuze zou zijn om het gebied rond Doetinchem aan te wijzen als focus van herbestemming, het gebied met de beste bereikbaarheid en dichtheid aan bedrijven, een soort ‘randstad van de Achterhoek’. In de rest van de Achterhoek zou dan vooral gesloopt gaan worden. Dit ‘band-scenario’ negeert echter veel van de cultuurhistorische kwaliteiten van de rest van de Achterhoek. Het ‘ring-scenario’ borduurt voort op de kwaliteiten die zich aan de randen van de Achterhoek bevinden. Veel van de cultuurhistorische en economische kwaliteiten bevinden zich hier. Deze ring zou een samenwerkend landschap kunnen voorstellen waarbij het centrum zich meer richt op een duurzaam agrarisch productielandschap in grotere eenheden, terwijl de ring eromheen zich richt op kansrijke economische sectoren als



toerisme, maakindustrie en slow-food in het karakteristieke kleinschalige landschap. Hierbij neemt het centrum in verhouding dus meer sloop in zich op dan de ring eromheen.

De scenario's vormen dus de basis voor discussie en prioritering op lokaal en regionaal niveau, waarbij de verschillende belangenhebbende betrokken zijn; provincie Gelderland, gemeenten, eigenaren, zorginstellingen, schoolbesturen, bewoners, etc. Door kennis te delen en samen te werken kunnen regionale afwegingen worden gemaakt en wordt een bewustwordingsproces gestart. De prioritering biedt helderheid aan private investeerders, omdat duidelijk wordt welke plaatsen toekomstwaarde hebben.

Vanuit de regionale strategie worden per gemeente enerzijds de programmatische kansen aangegeven waarop aangehaakt kan worden, zodanig dat de verschillen in de regio worden benut, maar ook concurrentie in programma wordt vermeden. Anderzijds wordt voor gemeenten de globale verhouding tussen herbestemming, weggeven en sloop bepaald. Gemeenten met een grotere sloopopgave zullen andere afwegingen moeten maken dan gemeenten met een kleinere opgave. Het is van belang dat gemeenten al het huidige leegstaand maatschappelijk vastgoed van verschillende partijen in beeld hebben, maar ook het vrijkomende vastgoed voor de aankomende periode. Zodoende kan de gemeente met andere vastgoedeigenaren anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en kan een groter deel van de voorraad worden meegenomen in de keuzes omtrent sloop, weggeven of herbestemming. Om tot deze keuze te komen worden drie criteria gebruikt. Grond (locatiewaarde), gebouw (cultuurhistorische, maatschappelijke en bouwtechnische waarde) en gebruik (gebruikerswaarde, vraag naar programma). Indien een gebouw goed scoort op alle criteria is herbestemming van het gebouw wenselijk. Een gebouw dat slecht scoort op alle criteria is rijp voor de sloop. Bij de gebouwen die laag scoren op één van de criteria is een menging van slopen, herbestemming of weggeven mogelijk (zie schema).

<i>Grond</i>	<i>Gebouw</i>	<i>Gebruik</i>	
Lokatie waarde	Cultuurhistorische waarde	Gebruikspotentie	
Omgevingswaarde	Maatschappelijke waarde	Vraag naar programma	
	Bouwtechnische waarde		
+	+	+	herbestemmen
+	+	-	tijdelijk weggeven en later herbestemmen, bij meer vraag
+	-	+	slopen en lokatie behouden voor eventueel nieuwbouw
-	+	+	weggeven indien gebruikers aanwezig
+	-	-	slopen
-	+	-	tijdelijk weggeven en later slopen of herbestemmen
-	-	+	slopen / weggeven
-	-	-	slopen

*Figuur B.6 Aanpakken van leegstaand vastgoed bekeken vanuit Grond, Gebouw en Gebruik (Karres & Brands, 2014)*

Qua timing is het belangrijk dat de aankomende jaren vooral wordt ingestoken op sloop, zodat schaarste ontstaat en dat eventuele gebouwen met hoge cultuurhistorische waarde op goede locaties tijdelijk worden weggeven of benut, zodat ze in een later stadium duurzaam kunnen worden herbestemd of worden verkocht.

Bovenstaande aanpakken hebben ieder hun eigen financiële consequenties en risico's. Eigendomssituatie en boekwaarde kunnen de keuze voor sloop, herbestemming of weggeven beïnvloeden. Indien sprake is van afstoten of sloop van leegstaand vastgoed, wordt de boekwaarde (in bijna alle gevallen) in één keer afgeschreven en de boekwaarde is daarmee een aanzienlijke kostenpost. In het geval van afstoten is de vraag welke waarde daar tegenover staat (verkoopprijs), bij sloop dient (veelal) de gehele boekwaarde als verlies te worden beschouwd. Bij transformatie staat tegenover het afschrijven (aanpassen) van de huidige boekwaarde de waarde van het vastgoed na transformatie. Fasering in de tijd is een belangrijk aspect bij het element boekwaarde. 'Wachten' tot het moment dat de boekwaarde sterk is afgenomen wordt vaak gezien als mogelijke oplossing om te komen tot transformatie of sloop. Er dient dan wel te worden gerealiseerd dat deze boekwaarde niet voor 'niks' is afgenomen. Het verlies is echter op een ander moment en wellicht door een 'andere dienst' geboekt. Eigenlijk hebben alle strategieën grote financiële consequenties en moet vooral op regionaal niveau worden gekeken hoe het 'verlies' wordt verdeeld, hoe de kosten worden verevend.

### ***Twee testcases: Bredevoort en Gaanderen***

De regionale strategie moet worden verbonden met lokaal maatwerk. Ter illustratie zijn door Karres & Brands (2014) als vingeroefening twee voorbeelden uitgewerkt in Bredevoort en Gaanderen. Deze zouden in een later stadium verder uitgewerkt moeten worden met 'echte' belanghebbenden. Binnen de testcase wordt steeds de relatie gelegd met het ontwikkelde scenario en wordt aangegeven hoe met sloop, weggeven en herbestemmen wordt omgegaan.

*"Het probleem van Bredevoort is dat het al slow is, zodra je binnenkomt wordt alle dynamiek weggezogen".*

In Bredevoort, een historisch vestingstadje in de gemeente Aalten met ongeveer 1450 inwoners, staan een aantal historische panden leeg. Het stadje is bekend vanwege haar vele monumenten en het grote aantal boekenwinkels en antiquariaten. Niet voor niets wordt het de Boekenstad genoemd. Sinds een aantal jaren staat op een centrale plek in het stadje het voormalig verzorgingscomplex, Sint Bernardus leeg, naast een aantal andere karakteristieke panden in het stadje. Om dit soort panden te kunnen herbestemmen is een regionale afstemming noodzakelijk. Regionale afstemming met daarbij aandacht voor de lokale historische situatie. Vanuit het ontwikkelde 'ring-scenario' zou Bredevoort zich kunnen ontwikkelen als het regionale centrum van een renderend slowfood landschap waarbij aandacht is voor lokale producten en toerisme. Hiervoor is het noodzakelijk dat bijvoorbeeld in Aalten of een ander buurdorp geen concurrerende toeristische functies worden ontwikkeld, zodat de gebruikspotentie van Sint Bernardus toeneemt. Branding van dit gebied zal de locatie waarde van de panden ook doen toenemen. De panden met de hoogste cultuurhistorische waarde zouden dan geschikt moeten worden gemaakt voor herbestemming of tijdelijk 'weggeven' aan bevlogen inwoners van Bredevoort. Het kan zelfs betekenen dat in Aalten relatief meer leegstaande panden gesloopt moeten worden, om zo schaarste te creëren in de regio.

De kernen Gaanderen (5600 inwoners), Terborg (4500 inwoners), Silvolde (5500 inwoners) en Ulft (10.000 inwoners) liggen in een bijna aaneengesloten lint in de gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek. Het gebied is van oudsher nauw verbonden met de maakindustrie. De ijzer- en metaalindustrie zorgden jarenlang voor veel werkgelegenheid en bepaalde daarmee de structuren van de kernen. Bewoners zijn dan ook niet specifiek gericht op hun eigen kern. Deze kernen hebben ook veel panden die leeg komen te staan, waaronder scholen, kerken en een groot verzorgingshuis.

Bij het herbestemmen van deze panden kan gefocust worden op de maakindustrie en de goede bereikbaarheid in de regio van Doetinchem (zie ring-scenario). Door dit als uitgangspunt te nemen kunnen initiatieven ontwikkeld worden die een regionale basis hebben. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gebruik van sloopmaterialen van één pand voor het ontwikkelen van een ander pand in het gebied. De verbindingen tussen de kernen worden hiermee versterkt en de maakindustrie krijgt een hedendaagse invulling. Gebruikmakend van de lokaal aanwezige materialen en deze duurzaam hergebruiken. Dit hoeft zich niet te beperken tot alleen panden, maar kan ook verwerkt worden in nieuwe zorg producten of het verbeteren van de bereikbaarheid tussen de kernen onderling.

### **Conclusies en aanbevelingen**

Vanuit het intensieve traject wat is doorlopen heeft Karres & Brands (2014) een aantal aanbevelingen gedaan voor zowel de partijen die in de Achterhoek bezig zijn als het Rijk. Voor alle partijen is het van belang te beseffen dat dit ontwerpend onderzoek onderdeel is van een paradigmawisseling in de ruimtelijke planning, waarbij partijen zich op een ander manier tot elkaar verhouden dan voorheen. De (zelforganiserende) processen die optreden in regio's zijn complex en vragen een nieuwe manier van kijken. Het gaat hierbij om de koppeling van abstracte, regionale processen en ambities (top-down) met hyperlokale projecten en initiatieven (bottom-up), in een iteratief proces. Investerings van verschillende partijen, schalen en tijdstippen moeten in samenhang worden gebracht, waardoor gebiedsoverstijgende effecten optreden. Dit allemaal op basis van een gemeenschappelijk verhaal over de regio. Ruimtelijk ontwerpers kunnen hierbij helpen, soms met een goed onderbouwd verhaal, maar soms ook meer associatief, prikkelend en verbeeldend.

De volgende aanbevelingen komen uit de verkenning van Karres & Brands naar voren:

- Breng de informatievoorziening omtrent al het leegstaand en vrijkomend vastgoed op orde door middel van GIS en inventarisatie op het gebied van locatie, gebouw, gebruik, eigendom en eventueel boekwaardes van vastgoed in alle categorieën. De aanpak van gemeente Doetinchem kan als inspiratie dienen.
- Benut en versterk aanwezige verschillen in de regio. Ontwikkel een regionale ruimtelijke strategie. Bepaal regionaal de globale verhouding tussen herbestemming, weggeven, sloop van maatschappelijk vastgoed aan de hand van regionale scenario's en zie dit in samenhang met het overige vastgoed.
- Beschouw sloop als kans voor circulaire economie en voor het creëren van ruimte voor experimenten. Koppel dit aan de ambities in agenda Achterhoek zoals ontwikkeling MKB, maakindustrie, zorg, toerisme. Maar ook branding van de regio.
- Verbind de regionale strategie aan lokaal maatwerk. Koppel de strategie aan de inzichten die uit de Kernfoto's komen. Start een interactief en iteratief proces met verschillende partijen om discussie op regionaal en lokaal niveau te voeren, aansluitend bij het reeds lopende proces.
- Zet een Achterhoeks leegstandsteam op.
- Geef exposure aan de 'successen' in de verschillende categorieën herbestemming, sloop en weggeven. Ontwikkel een transformatie-bibliotheek of platform met best practices.

- Geef als overheid het goede voorbeeld in het slopen/afwaarderen van kansloos maatschappelijk vastgoed.
- Laat de Rijksoverheid het goede voorbeeld nemen in het slopen/afwaarderen van kansloos maatschappelijk vastgoed.

## Bijlage 7 Overzicht kleine kernen met een dorpsorganisatie en dorpsplan

De volgende kleine kernen beschikken over een dorpsorganisatie: Bredevoort, IJzerlo, Lintelo, Barlo, De Heurne, Haart, Baak, Bronkhorst, Voor-Drempt, Achter-Drempt, Halle, Halle-Heide, Hummelo, Keijenborg, Hoog-Keppel, Laag-Keppel, Olburgen, Rha, Toldijk, Wichtmond, Vierakker, IJzevoorde, Breedenbroek-Voorst, Bontebrug, Heelweg, Harreveld, Lievalde, Mariëvelde, Vragender, Zieuwent, Zwolle, Megchelen, Netterden, Sinderen, Varsselder-Veldhunten, Westendorp en alle buurtschappen van de gemeente Winterswijk.

In veel kleine kernen in de Achterhoek is in het verleden met ondersteuning van de Vereniging Kleine Kernen Gelderland een dorpsplan opgesteld, met daarin een visie op het dorp en de belangrijkste thema's waar actie op gewenst is. Volgens de website van de Vereniging Kleine Kernen Gelderland<sup>37</sup> hebben de volgende kleine kernen een dorpsplan: IJzerlo (2011), Haarlo (2007), Noordijk (2007), Rietmolen (2010), Halle (2005), Voor- en Achter Drempt (2010), Toldijk (2013), Baak (2010), Hummelo (2010), Bronkhorst (2012), Lievalde (2005), Harreveld (2005), Zieuwent (2005), Mariëvelde (2007), Zwolle (2009), Terborg (2008), Westendorp (2008), Silvolde (2009), Gaanderen (2011), Sinderen (2011), Megchelen (2012) en de buurtschappen in Winterswijk (2010).

---

<sup>37</sup><http://www.vkkgelderland.nl/node/901>

## Bijlage 8 Grensoverschrijdende aspecten

Het project Kernenfoto's is afgebakend tot zeven gemeenten, maar de inwoners, organisaties en ondernemers zijn natuurlijk niet gebonden aan de gemeentegrenzen. Marlet & Van Woerkens (2013) hebben onderzoek gedaan naar de oriëntatie van de inwoners uit de Achterhoek. Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat de inwoners van de gemeenten Oost Gelre en Aalten voor werk en voorzieningen in meerderheid zijn aangewezen op Winterswijk. De inwoners van de gemeente Oude IJsselstreek zijn in meerderheid aangewezen op Doetinchem. De inwoners van de gemeente Bronckhorst zijn in grote mate op zowel Doetinchem als Zutphen aangewezen. Tot slot richten de inwoners van de gemeente Berkelland zich voornamelijk op Twente (Enschede) voor werk en voorzieningen. Tussen kernen binnen gemeenten zijn ook grote verschillen aan te wijzen.

De meerderheid van de beroepsbevolking werkt in de eigen gemeente. Van de mensen die buiten de gemeente werken, werkt het merendeel in de naburige gemeenten of dichtstbijzijnde stad. Globaal geeft dit per gemeente het volgende beeld:

- Meer dan de helft van de inwoners van Aalten werkt in Aalten zelf, gevolgd door Varsseveld, Terborg en Gendringen.
- Het merendeel van de beroepsbevolking van Berkelland werkt in de eigen gemeente, gevolgd door Oost Gelre en Enschede.
- Van de beroepsbevolking van de gemeente Bronckhorst werkt het merendeel buiten de eigen gemeente. Het grootste gedeelte is werkzaam in Doetinchem, gevolgd door Zutphen.
- De inwoners van de gemeente Doetinchem werken hoofdzakelijk in eigen stad. Daarnaast werkt ook een deel in onder andere Arnhem en Oude IJsselstreek.
- De inwoners van de gemeente Oost Gelre werken grotendeels in eigen gemeente, gevolgd door Winterswijk en Doetinchem.
- Inwoners van de gemeente Oude IJsselstreek werken in belangrijke mate in eigen gemeente of in Doetinchem.
- De beroepsbevolking van Winterswijk werkt vooral in eigen stad (ruim 63%). Daarnaast draagt vooral Oost Gelre bij aan de werkgelegenheid voor inwoners uit Winterswijk.

Uit bovenstaande blijkt dus dat omliggende de steden Arnhem, Zutphen en Enschede voor delen van de Achterhoek belangrijk zijn, met name als het gaat om werk en voorzieningen. Ook de rol van Duitsland mag in dit kader niet vergeten worden. Met name in de kernenfoto's van Winterswijk en Dinxperlo komt het belang van het benutten van grensoverschrijdende kansen naar voren. Winterswijk is voor een groot deel afhankelijk van Duits publiek dat komt winkelen en recreëren in en buiten het centrum. Dinxperlo is als grensdorp sterk verweven met Duitsland en kan ook bepaalde functies (zoals de weekmarkt) nog in stand houden, doordat het mensen van over de grens aantrekt. Niet alleen voor deze twee kernen, maar voor de gehele Achterhoek geldt dat het meerwaarde oplevert wanneer grensoverschrijdend wordt gekeken. Uit de Atlas van Grensoverschrijdende Kansen (2012) blijkt dat het slechten van landsgrensbarrières een van de maatregelen is waarmee de aantrekkingskracht van de regio aanzienlijk kan worden vergroot. Als banen over de grens op dezelfde wijze als banen binnen de landsgrenzen zouden meewegen in de overweging van mensen om ergens te gaan wonen en werken, zou de aantrekkingskracht van de Achterhoek veel groter worden.

De landsgrensbarrières die worden ervaren, hebben zowel met wet- en regelgeving als met taal- en cultuurverschillen te maken. Het optimaal benutten van grensoverschrijdende kansen is dan ook niet op korte termijn geregeld. Op kortere termijn kunnen maatregelen om de interne en externe bereikbaarheid van de Achterhoek te verbeteren positieve effecten met zich meebrengen (Marlet, 2012).

## Bijlage 9 Detailhandel

Het regionaal wethoudersoverleg Duurzame Economie is sinds enige jaren bezig de detailhandelsproblematiek in regionaal verband in beeld te brengen. In eerste instantie is gestart met een 'Regionale Uitvoeringsagenda Detailhandel Achterhoek' (RUDA), waarin een set van mogelijke maatregelen is beschreven om leegstand aan te pakken, o.a. herverkaveling, formules voor bedrijfsovername, stimulerings- en verplaatsingsregelingen, shop-in-shop concepten etc. Maar elk van deze ideeën staat of valt met de medewerking van eigenaren/beleggers die de betreffende panden beheren. De gemeenten zien zich teruggeworpen op hun wettelijke mogelijkheden, die in de ruimtelijke verordening verankerd zijn. Dit is overigens ook de sterke aanbeveling uit het rapport 'Agenda voor de toekomst voor detailhandelsbeleid' van Droogh, Trommelen en Partners (DTNP) in opdracht van KvK en HBD: *kies voor beperkt aantal kansrijke locaties. Hiermee wordt marktpartijen duidelijkheid en zekerheid geboden en worden investeringen op gewenste locaties gestimuleerd. Bovendien ontstaan compacte locaties met voldoende 'kritische massa' voor bezoekers om te voorzien in kwaliteit en attractiviteit*'.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de Achterhoek een aanbod gedaan om met ondersteuning van DTNP verder te onderzoeken op welke wijze een intergemeentelijke samenwerking in het vat gegoten kon worden. Dit heeft geresulteerd in een tweefasen-aanpak:

1. Inzicht verkrijgen in de actuele omvang en samenstelling van het aanbod, in de verzorgingsfunctie van de kernen in de Achterhoek en in de kansen voor de verschillende centra in de toekomst.
2. Komen tot een regionaal afsprakenkader ten aanzien van de detailhandel. Fase 1 heeft concreet vorm gekregen door de 'Quickscan Detailhandel'.

Zes van de acht gemeenten met totaal 17 kernen hebben hiertoe aan DTNP opdracht gegeven. De Quickscan<sup>38</sup> is medio 2014 afgerond en diende tevens als input voor de Kernenfoto's. Eind 2014 heeft het wethoudersoverleg Duurzame Economie opdracht gegeven om te komen tot de regionale Kaderafspraken. Die afspraken hebben betrekking op de gewenste winkelstructuur (toekomstige functie en positie van de kernen), detailhandel buiten centrumgebieden, terugdringing leegstand, detailhandel op perifere locaties, locatie internetwinkels en regionale handhaving.

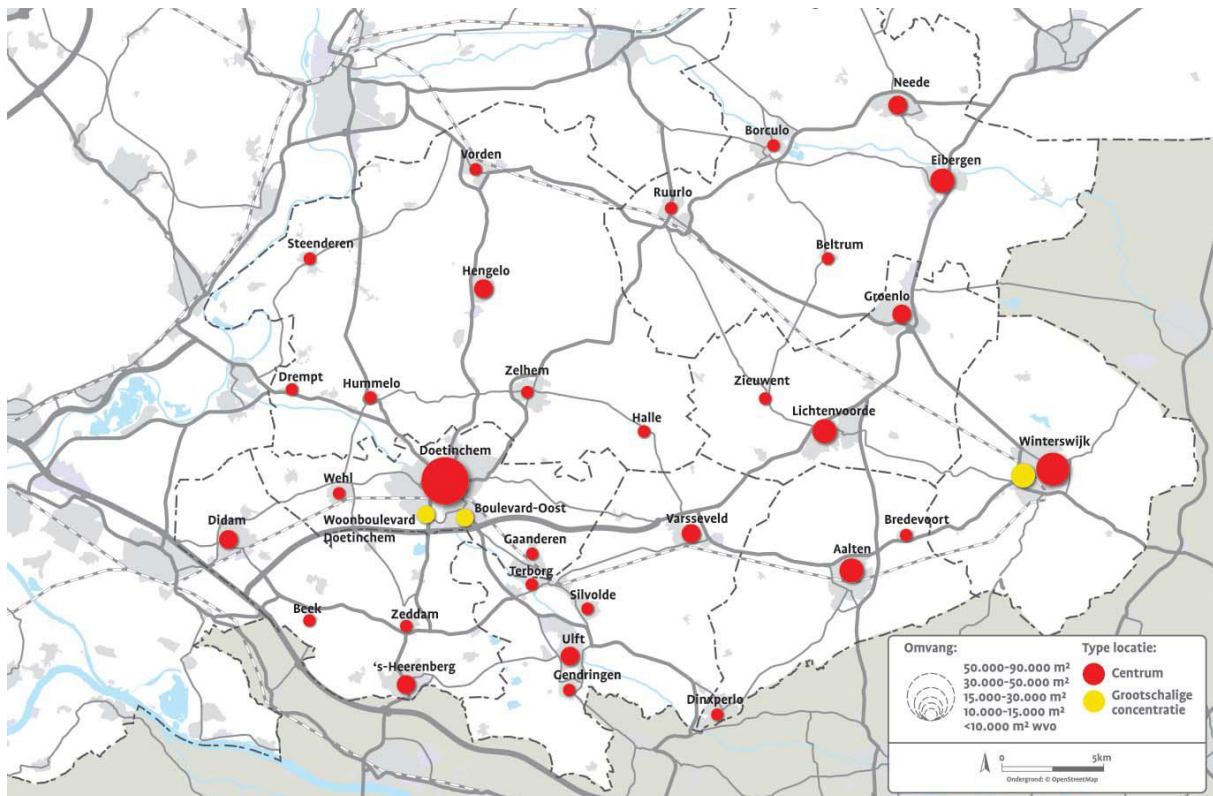
Het groeiende marktaandeel van internet zal ook in de Achterhoek leiden tot afnemende bestedingen in winkels in niet-dagelijkse winkelbranches. Door DTNP wordt ingeschat dat de behoefte aan winkelvloeroppervlak als gevolg van internet met circa 5 à 10% afneemt tot 2020. Ruim de helft van het winkelvloeroppervlak in de Achterhoek wordt ingevuld door zelfstandigen (mkb). Een groot deel daarvan gaat de komende jaren met pensioen of moet stoppen doordat de omzet nauwelijks boven de kosten uitkomt. In de meeste gevallen gebeurt dit zonder opvolging door het onzekere toekomstperspectief. Leegkomende winkelpanden op slechte locaties (solitair of aanloopstraat), in een centrum met een te klein verzorgingsgebied, of panden met incurante afmetingen zullen niet worden heringevuld door formules. Deze ontwikkeling zal door de toename van internet versneld worden en naar verwachting grotendeels bovenop het autonome 'interneteffect' komen. Naar verwachting zal de behoefte aan fysieke winkelruimte in de Achterhoek tot 2020, als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen, verder afnemen met 10% tot misschien wel 20% ten opzichte van het op dit moment ingevulde winkelvloeroppervlak (Droogh Trommelen & Partners, 2014). De omvang van de afnemende behoefte zal op lokaal niveau verschillen en kan

---

<sup>38</sup> Deelnemers aan deze Quickscan waren de gemeenten Aalten, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oude IJsselstreek en Winterswijk.



worden beïnvloed door keuzes in de winkelstructuur. De afname van de bevolking zorgt voor een afnemend draagvlak voor winkels en overige voorzieningen, met name in de kleinere kernen waar het draagvlak al beperkt is en de leegstand in veel centra reeds groot is. Door het afkalven van het draagvlak voor winkelvoorzieningen dreigt het winkelaanbod verder te verschrompelen. Dit gaat ten koste van de leefbaarheid in de Achterhoek. Mogelijk effect hiervan is dat de krimp verder toeneemt (door verhuisbewegingen naar stedelijke regio's) en vervolgens het draagvlak voor winkels en overige voorzieningen verder terugloopt, waardoor de leefbaarheid meer onder druk komt te staan. Negatieve effecten van autonome en demografische ontwikkelingen versterken elkaar.



Figuur B.7 Aanbodstructuur van kernen in de Achterhoek (Droogh Trommelen & partners, 2014)

De aanbodstructuur van de Achterhoek wordt gekenmerkt door een grote hoeveelheid kleine en middelgrote dorpscentra. Het functioneren van de kleinste centra staat onder druk. Veel grotere dorpscentra hebben een behoorlijk groot niet-dagelijks aanbod, met veel zelfstandige ondernemers. Zij zijn relatief kwetsbaar door het veranderde koopgedrag en opvolgingsproblemen. In meerdere dorpscentra is reeds sprake van behoorlijke leegstand. Zij 'vallen terug' op hun boodschappenfunctie. Het aandeel verspreide bewinkeling is groot (lage concentratiegraad; veel winkelmeters in alle branches buiten winkelgebieden). Dit zijn kwetsbare winkelmeters (geen herinvulling bij leegstand) die door hun solitaire locatie geen bijdrage leveren aan het functioneren van winkelgebieden (geen kansen op combinatiebezoek voor andere winkels en overige publieksvoorzieningen).

In het ruimtelijk detailhandelsbeleid dient daarom ingezet te worden op minder en compactere winkellocaties. Op termijn is niet elk centrum even kansrijk. De omvang en samenstelling van het huidige aanbod sluit in sommige centra niet meer aan bij het (toekomstige) dominante koopmotief, meestal boodschappen doen, en de verzorgingspositie. Immers, niet elk centrum kan regionaal of bovenlokaal functioneren. In de kleinste kernen is het draagvlak te beperkt voor een volwaardig

winkelgebied in het centrum. De aanwezigheid van winkels in de woonkern is voor de meeste inwoners niet van cruciaal belang. Voor inwoners van kleine kernen is de beschikbaarheid van winkels op aanvaardbare afstand wel bepalend voor de leefbaarheid.

Het regionaal afsprakenkader, dat door de wethouders Duurzame Economie wordt uitgewerkt, heeft tot doel behoud van een zo aantrekkelijk mogelijke winkelstructuur voor inwoners en bezoekers van de Achterhoek. De focus ligt hierbij op behoud van vitale centra, groot en klein. Centra zijn het visitekaartje van een kern en zijn hierdoor zeer belangrijk voor het woon- en leefklimaat. Regionale afspraken vormen de basis voor lokaal beleid en (toetsing van) lokale kansen en ontwikkelingen.

## Bijlage 10 Transitie in het basisonderwijs

Dat het in de nabije toekomst komt tot sluiting van meerdere basisscholen in de Achterhoek lijkt onvermijdelijk. Met behulp van de Transitieatlas Primair Onderwijs, die in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken is opgesteld, is inzichtelijk gemaakt om hoeveel scholen het gaat en welke scenario's daarbij denkbaar zijn. Op basis van deze Transitieatlas is de inschatting dat bij het hanteren van de lokale opheffingsnorm in de Achterhoek het minimaal om 40 scholen zou gaan in 2020 (bijna een kwart van het huidige aantal scholen). Het behoeft geen betoog dat dit saneringsproces gezamenlijk en gecoördineerd plaats zal moeten vinden om de betaalbaarheid, de kwaliteit en de bereikbaarheid toekomstbestendig te maken. Scholen zullen moeten sluiten omdat een kleine school duurder in de exploitatie is dan een school van gemiddelde omvang. Een kleine school heeft gemiddeld meer FTE per kind in dienst en ook de lasten qua huisvesting/accommodatie liggen gemiddeld hoger. Daar tegenover staat dat de inkomsten afnemen, omdat de bekostiging van het onderwijs grotendeels afhankelijk is van het leerlingenaantal. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de kleinescholentoeslag voor scholen die minder dan 145 leerlingen hebben, maar dat laat onverlet dat veel schoolbesturen met kleine scholen zich in een precaire financiële situatie bevinden en dat zij de afgelopen jaren hun reserves hebben moeten aanwenden om de exploitatie rond te krijgen.

Naast de financiële situatie van de schoolbesturen speelt nadrukkelijk ook de discussie over kwaliteit van het onderwijs. Het staat niet onomstotelijk vast dat kleine scholen minder goed presteren dan scholen van gemiddelde of grote omvang en er zijn voldoende voorbeelden van kleine scholen die zeer goed onderwijs bieden. Wel zijn veel mensen het erover eens dat kleine scholen kwetsbaarder zijn. Uit onder andere rapportages van de onderwijsinspectie blijkt dat de kans dat de kwaliteit van het onderwijs minder goed is, groter is op een kleine school. Dit geldt vooral voor scholen die geconfronteerd worden met een constante krimp van het aantal leerlingen. Ieder jaar worden groepen kleiner (tot ze op een gegeven moment samengevoegd moeten worden), het team wordt steeds kleiner (met alle gevolgen van dien voor de continuïteit) en leerkrachten krijgen er telkens meer taken en verantwoordelijkheden bij. Innovatieve concepten kunnen er voor zorgen dat ook op een kleine school de kwaliteit gewaarborgd wordt, maar hier zijn wel geschikte leerkrachten voor nodig.

Uiteindelijk wordt door de verantwoordelijke schoolbesturen de afweging gemaakt een school open te houden of niet. Wanneer dit gebeurt zonder goede afstemming met betrokkenen en een gezamenlijke aanpak, kan dit betekenen dat scholen lukraak zullen sluiten. Wanneer schoolbesturen en gemeenten samen optrekken om een plan voor spreiding en huisvesting te ontwikkelen, kunnen daarin keuzes worden gemaakt voor het behoud van bepaalde scholen door een gezamenlijke inspanning van de betrokken partijen.

In 2014 hebben zeven interactieve bijeenkomsten plaatsgevonden in de Achterhoek, waarbij vertegenwoordigers van schoolbesturen, gemeenten en ouders aanwezig waren. Met behulp van het instrument Transitieatlas is het gesprek gevoerd over de toekomst van het primair onderwijs; welke criteria spelen een rol en welke scenario's zijn denkbaar? De belangrijkste discussie die tijdens elke bijeenkomst gevoerd werd, is de afweging tussen bereikbaarheid, kwaliteit en bedrijfsvoering. Voor iedere school, gemeente, kern en regio zal het ideaalplaatje zijn: een school die kwalitatief goed onderwijs biedt, die financieel gezond is en op loop- of fietsafstand is voor ouder en kind. In

dunbevolkte gebieden zal het niet altijd mogelijk zijn hieraan te voldoen. De vraag is daarom wat het leidende uitgangspunt of wat de leidende uitgangspunten zouden moeten zijn bij de herstructurering en optimalisering van het onderwijsaanbod, gegeven de leerlingendaling in de Achterhoek.

Bereikbaarheid gaat over de leefbaarheid van een dorp of wijk, over maximaal af te leggen afstanden, de tijd die dit kost en over het veilig af kunnen leggen van deze afstanden. Tijdens de zeven bijeenkomsten werd de aanwezigen een aantal vragen gesteld, waarbij zij middels stemkastjes hun antwoord of voorkeur konden uitspreken. Uit de stemresultaten en uit de discussies komt het beeld naar voren dat de meeste mensen het liefst een school in het eigen dorp hebben, maar uiteindelijk geeft een kleine meerderheid (53,6%) aan dat een school niet noodzakelijk is voor de leefbaarheid. Scholen staan ook niet op zichzelf, in de relatie met de leefbaarheid in een kern zal ook naar de samenhang met andere voorzieningen gekeken moeten worden (voortgezet onderwijs, ontmoeting, sportaccommodaties). Ook is de vraag wat een acceptabele afstand is naar de dichtstbijzijnde school: 2 tot 4 km is volgens 42% van de deelnemers een aanvaardbare afstand, terwijl 36% van de deelnemers 4 tot 6 km heeft gestemd. Aanwezigen vonden in meerderheid (51%) dat de afstand het beste overbrugd kan worden door (veilig) fietsen te stimuleren. Uit de dialoog bleek dat deelnemers dit vooral zien als taak van de ouders. Gecombineerd met het antwoord dat daarna het vaakst gekozen is (ouders blijven zelf verantwoordelijk) betekent dit dat 78% hierin een belangrijke taak voor de ouders ziet. Geconcludeerd kan worden dat hoewel bereikbaarheid belangrijk is in de discussie over de spreiding en huisvesting van het onderwijs, dit door de meeste deelnemers aan de interactieve bijeenkomsten niet als leidend uitgangspunt wordt beschouwd (Public Result, 2014).

Voor gemeenten is van belang wat er gebeurt met de schoolgebouwen die leeg komen te staan, mocht het onverhoopt komen tot sluiting van een school. Aan de aanwezigen is gevraagd wat de meest kansrijke optie voor herbestemming is. 48% koos voor een bestemming als dorpshuis of multifunctioneel centrum, vaak vanuit de gedachte dat een basisschool de laatste voorziening met ontmoetingsfunctie in een dorp is. Van locatie tot locatie moet bekeken worden wat de meest kansrijke manier is om een gebouw te herbestemmen. Uit de stemresultaten blijkt niet dat aanwezigen op voorhand voor sloop van gebouwen zijn. Wel is telkens tijdens de discussie benoemd dat er de komende jaren zo veel maatschappelijk vastgoed leeg komt te staan, dat sloop uiteindelijk onontkoombaar is.

De uitkomsten van de dialoog en de stemresultaten van de bijeenkomsten met de Transitieatlas zijn gebruikt om een voorkeursscenario te bepalen, waarbij wordt uitgegaan van scholen met minimaal 75 leerlingen in 2020. In het voorkeursscenario zouden 46 van de 162 scholen tussen nu en 2020 moeten sluiten en samengaan met een andere school. De meeste van deze scholen staan in de gemeenten Berkelland en Bronckhorst. Dit zijn de gemeenten waar het gemiddelde aantal leerlingen per vierkante kilometer het laagst is en waar de scholen gemiddeld het minste aantal leerlingen hebben. In dit scenario zullen de afstanden die overbrugd moeten worden tot een school vooral groot worden voor leerlingen in deze twee gemeenten, in het buitengebied van Winterswijk en in bepaalde gebieden in de gemeente Oude IJsselstreek.

Omdat de leerlingendaling na 2020 naar verwachting verder doorzet in de Achterhoek en omdat een grotere omvang van scholen een aantal voordelen kent, is ook een alternatief scenario opgenomen waarin tussen 2020 en 2025 wordt opgeschaald van een minimum van 75 naar een minimum van 110 leerlingen.

Dit aantal is gekozen op basis van reacties tijdens de bijeenkomsten (waar een scenario van 75 naar 150 is getoond) en omdat in dit scenario de gemiddelde schoolgrootte in de Achterhoek vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde (gemiddeld 218 leerlingen per school in het scenario, momenteel 217 in Nederland). In dit scenario zouden 27 van de 116 scholen tussen 2020 en 2025 moeten sluiten en samengaan met een andere school. De meeste van de 89 resterende scholen staan in de gemeente Doetinchem. Ten opzichte van het scenario met 75 leerlingen als ondergrens in 2020 verandert er het meest in Berkelland, Bronckhorst en Oude IJsselstreek. In Berkelland wordt na 2020 nog de sterkste leerlingendaling verwacht. In Bronckhorst en Oude IJsselstreek bleven er na het scenario van 75 leerlingen nog veel scholen over die net boven deze minimumnorm zaten. In de volgende stap van de optimalisatie, naar een schaalgrootte van 110, worden deze scholen alsnog samengevoegd met een ander. In de gemeente Winterswijk zijn de minste veranderingen zichtbaar.

In een aantal bijeenkomsten is gesteld dat het onmogelijk is één norm voor de hele regio te hanteren. Dit komt omdat een norm voor alle scholen veel zwaardere consequenties heeft voor het buitengebied dan voor de grotere kernen. Daarom is in de Transitieatlas ook een scenario opgenomen waarin voor de scholen in kleinere kernen een lagere norm (minimaal 75 leerlingen) wordt gehanteerd in 2020 dan voor scholen in de grotere kernen en steden (minimaal 150 leerlingen). In dit scenario zouden 67 van de 162 scholen tussen nu en 2020 hun deuren sluiten en moeten samengaan met een andere school. Het betekent dat er in dit scenario 95 scholen overblijven. 52 daarvan staan in kleine kernen en 43 daarvan in grote kernen (Public Result, 2014).

## Regionale samenwerking bij leerlingendaling

De belangrijkste mogelijkheden voor schoolbesturen op een rij



Figuur B.8 Regionale samenwerking bij leerlingendaling (afkomstig van Rijksoverheid, 2014)

## Bijlage 11 Ontwikkelingen in de zorg

Op basis van prognoses zien we een oplopend tekort aan plaatsen voor de hogere zorgzwaartepakketten (ZZP's) (die veelal intramuraal gehuisvest worden), tot ruim 750 plaatsen in 2025. In de categorie lagere ZZP's ontstaat in deze periode een vergelijkbaar overschot. In deze prognose is geen rekening gehouden met de plannen van zorginstellingen. Indien plaatsen voor lagere ZZP's (beschut wonen, veelal de huidige verzorgingsplaatsen) worden getransformeerd ten behoeve van hogere ZZP's is vraag en aanbod redelijk in evenwicht. Uiteindelijk is de conclusie sterk afhankelijk van de in ontwikkeling zijnde extramuralisering. De vraag naar intramurale plaatsen voor verpleging, vanuit zowel hogere ZZP's als vanuit PG gezien, neemt op termijn toe. In deze vraag kan, vanuit het bestaande zorgvastgoed, goed worden voorzien; uit de Wonen en Zorg Monitor (Nouws, 2013) blijkt dat hier ook door zorginstellingen al met transformatieplannen op wordt ingespeeld. Er is dus vanuit de regionale context gezien geen toevoeging van zorgvastgoed voor ouderen nodig. Onderliggend kan er wel een kwalitatief vraagstuk liggen: voldoet het concept van grootschalige verpleeghuizen nog wel aan de huidige en toekomstige behoefte? In de nabije toekomst worden intramurale plaatsen als zelfstandige wooneenheden beschouwd. Dan spreken we van verschillende gradaties van verzorgd wonen (zelfstandig wonen met collectieve voorzieningen in de nabijheid) met ambulante zorg aan 'huis' in verschillende intensiteiten.

Indien er verzorgingshuizen sluiten, valt vaak een belangrijke drager van voorzieningen (activiteiten, alarmering, maatlijden en 24-uur service) weg voor de kern en het omliggende verzorgingsgebied.

Voor een deel van de zorgvraag van ZZP 3 en 4 is er een onlosmakelijke verbinding tussen wonen en zorg, omdat een beschermde en beschutte woonomgeving leidt tot ofwel een lagere zorgconsumptie per individu of een vermindering van de kosten omdat zorg- en dienstverlening groepsgewijs kan worden aangeboden. Door het vervallen van de sociale functie van het verzorgingshuis wordt mogelijk meer beroep gedaan op geclusterde woonvoorzieningen met een pakket aan service- en zorgdiensten, die mogelijk voor een belangrijk deel gewoon weer binnen de muren van het 'oude' verzorgingshuis gerealiseerd worden (scheiden wonen en zorg). In de Achterhoek hebben we te maken met lange aanrijdtijden voor (extramurale) zorgverleners. Er is sprake van een dubbelproblematiek; voorzieningen in de dorpen en wijken staan al onder druk door de krimp. En door een laag voorzieningenniveau gepaard gaande met sterke vergrijzing, komt de aansluiting van vraag en aanbod op sommige plaatsen in de regio naar verwachting onder druk te staan.

Het ondersteunen van langdurige zorgvragers is niet meer het exclusieve terrein van de (lokale) overheid, verzekeraars en professionele non-profit organisaties. Afgelopen jaren zien we steeds meer initiatieven van sociale ondernemers ontstaan. Dit zijn maatschappelijke initiatieven die een sociaal vraagstuk op een alternatieve, ondernemende manier aanpakken en vaak op de lokale economie gestoeld zijn. Nieuwe ondernemers die, vaak met behulp van burgerkracht, nieuwe woonzorgcombinaties ontwikkelen of met hun betaalbare product, langdurige zorgvragers ondersteunen. Naast de sociale ondernemers zijn op het terrein van wonen, welzijn, zorg ook steeds vaker groepen burgers actief. Denk daarbij aan de zorgcoöperaties, maar ook aan vormen van groepswonen (bijvoorbeeld voor ouderen) waar geen enkele hulp van buitenaf aan te pas komt. Het is de vraag welke taken deze burgercollectieven kunnen oppakken, welke ondersteuning zij daarbij mogelijk nodig hebben en hoe een duurzame inzet en organisatievorm mogelijk is.

Het aantal thuiswonende dementerenden stijgt de komende twee decennia aanzienlijk. Gemiddeld duurt het dementieproces tot het moment van overlijden tien jaar. In plaats van intramuraal zullen ouderen in deze tijd meer dan voorheen thuis blijven wonen. Vaak is dit met een partner die ondersteuning kan bieden, maar in de toekomst zal vaker sprake zijn van alleenstaande dementerenden en verder weg wonende mantelzorgers. Onderzocht dient te worden of er ook in de Achterhoek meer behoefte gaat ontstaan aan kleinschalige woonvormen voor dementerenden.

Door de decentralisatie van de AWBZ en het scheiden van wonen en zorg is ingezet op een gebiedsgerichte aanpak. Veel partijen vragen zich af welk ondersteuningsarrangement in de kernen en wijken nodig is als het grootste deel van de zorgvragers thuis woont. Vraag is dan ook hoe, als dit arrangement wordt vastgesteld, het ambitieniveau vast gehouden kan worden in een complex netwerk van gemeenten en partijen in wonen, welzijn en zorg. Een gemeente heeft vier vormen om een gebiedsgerichte aanpak te stimuleren en te borgen: agendering, regelgeving, subsidies en facilitering.

In het regionaal onderzoek naar de basismobiliteit is voor het doelgroepenvervoer (waaronder AWBZ, WMO en WSW) gekeken naar de vervoersbewegingen. Daarnaast zijn ontwikkelingen rond 'zelforganiserend' vervoer gaande. De partners in de Achterhoek zijn vooral op zoek naar een goede combinatie van die twee. We hebben nog weinig gegevens over herkomst en bestemmingen. De wederzijdse beïnvloeding van demografische ontwikkelingen en veranderingen van het toekomstige zorglandschap vragen om een robuust collectief basisnetwerk in combinatie met maatwerkvervoer. Dat is wat de partners in de Achterhoek op de langere termijn nastreven.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup>Uitvoeringsagenda Achterhoek 2020; mei 2014

## Referenties

- ABF Research (2012). Primos prognoses 2012 Trend Plus. Bewerking door provincie Gelderland.
- ABF Research (2013). Woningmarktverkenning Achterhoek.
- Achterhoekse gemeenten (2006). Beleidsnotitie "Functies zoeken plaatsen".
- Achterhoekse gemeenten (2011). Regionale Structuurvisie nieuwe stijl Regio Achterhoek. Speerpunten voor het regionale ruimtelijk beleid Achterhoek 2011-2020.
- Achterhoekse gemeenten (2014). Position paper "Leegstand is vooruitzien in de Achterhoek. Herbestemmen wat kan, slopen wat moet".
- Alterra (2014). Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied.
- Atrivé (2009). Doorzonscan Achterhoek.
- Atrivé (2010). Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020. Alleen ga je sneller, samen kom je verder.
- Bakker, M. de; Westrik, J.; Haartsen, T. & Vlist, A.J. van der (2013). Regionaal woonwensen- en leefbaarheidonderzoek. Rijksuniversiteit Groningen. In opdracht van: Stuurgroep Regiovisie Wonen.
- Boland, C. et al. (2014). Trendrede.
- Droogh Trommelen en Partners (2014). Quickscan detailhandel hoofdkernen Achterhoek.
- Gemeente Bronckhorst (2013). Onderzoeksrapport leefomgeving & sociaal contact.
- Gemeente Doetinchem (2013). Beleidsnotitie "Leegstand en herbestemming".
- Graaff, L. & Meer, L. van der (2014). De blijvertjes van de nieuwe planologie (RO Magazine april 2014).
- Hospitality Consultants & Scoop (2011). Masterplan voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen.
- Karres en Brands (2014). 100% doorbestemming. Ontwerpend onderzoek "Herbestemming als gebiedsopgave".
- Marlet, G., Ponds, R. & van Woerkens, C. (2012). Atlas van kansen voor grensregio Achterhoek-Borken. Atlas voor Gemeenten.
- Marlet, G. & van Woerkens, C. (2013). De oriëntatie van de bevolking van de Achterhoek. Atlas voor Gemeenten. In opdracht van: gemeente Oude IJsselstreek.
- Nouws, H. (2013). Monitor Wonen en Zorg provincie Gelderland. Ruimte voor Zorg.
- Oost 11 Landschapsarchitecten & Van Hall Larenstein (2012). Krimp! Vooronderzoek naar krimpgemeenten in Gelderland, gericht op Bronckhorst-West. In opdracht van: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2014). Omgevingsvisie Gelderland.
- Public Result (2014). Transitieatlas primair onderwijs Achterhoek.
- Regio Achterhoek (2013). Atlas van Voorzieningen.
- Stec Groep (2013). Financiële arrangementen voor de demografische transitie van Zuid-Limburg.
- Stuurgroep Achterhoek 2020 (2014). Uitvoeringsagenda Achterhoek 2020.
- Suurmond, H. (2012). Woningmarktmonitor Achterhoek. Nulmeting per 1-1-2010 en resultaten per 1-1-2012. In opdracht van: Stuurgroep Regiovisie Wonen.
- Suurmond, H. (2013). Evaluatie Regionale Woonvisie 'van verminderen naar transformeren'. In opdracht van: Stuurgroep Regiovisie Wonen.
- Suurmond, H. (2014). Factsheets Woningmarktmonitor Achterhoek. In opdracht van: Stuurgroep Regiovisie Wonen.



## Colofon

Aan het project Kernenfoto's werkten ruim 100 mensen intensief mee: ambtenaren en bestuurders van zeven gemeenten en provincie Gelderland, beleidsmedewerkers en bestuurders van zes woningcorporaties en medewerkers van Regio Achterhoek.

Er werden interviews gehouden met onder andere medewerkers van zorginstellingen, makelaars, projectontwikkelaars, bouwers, winkeliers.

Tientallen bewoners uit de 21 kernen leverden 229 parels en 157 puinhopen aan.

Meer dan 500 bewoners, ondernemers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bestuurders/ambtenaren van overheden bezochten lokale en regionale bijeenkomsten.

Er werden 159 ideeën en bijdragen opgeschreven door de aanwezigen tijdens de regionale bijeenkomsten.

*Dit rapport moet worden beschouwd als een advies aan de Achterhoek. Overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd en uitgedaagd om aan de slag te gaan met de aanbevelingen. Dat gebeurt deels via de Regionale Woonagenda 2015-2025, deels via de Uitvoeringsagenda van Achterhoek 2020 en deels via een "lokale aanpak". Van belang is om elkaar daarbij op te zoeken. Belangrijk winstpunt van het proces in 2014 is dat we ons realiseren dat integraal denken en handelen ons verder brengt.*



Figuur C.1 Kaartbeeld met 21 kernen binnen het project Kernenfoto's, Atrivé (2013)