

Regionale krimp en woningbouw

Omgaan met een
transformatieopgave

REGIONALE KRIMP EN WONINGBOUW
OMGAAN MET EEN TRANSFORMATIEOPGAVE

Femke Verwest
Niels Sorel
Edwin Buitelaar

NAi Uitgevers, Rotterdam
Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
het Planbureau voor de Leefomgeving
2008
RBP en MNP vormen samen sinds april 2008

INHOUD

BEVINDINGEN

Regionale krimp en woningbouw 9

Samenvatting 9

Inleiding 11

Krimp in verleden, heden en toekomst 15

Krimp beïnvloedt de woningvraag 16

Krimp vraagt om aanpassing van het
woningbouwbeleid 19

Problemen bij de uitvoering van
krimpleid 22

Beleidsimplicaties 25

VERDIEPING

Analysekader en onderzoeksaanpak 35

Vraagstelling 35

Onderzoeksaanpak 36

De gevolgen van krimp voor de woningvraag 38

Mogelijke beleidsalternatieven bij krimp 41

Uitvoeringsproblemen bij krimpleid 44

Kader voor het empirisch onderzoek 46

Krimp en woningvraag 49

Inleiding 49

Demografische veranderingen 49

Gevolgen voor de woningvraag 60

Tot slot 72

Krimp en woningbouwbeleid 75

Inleiding 75

Omgaan met een kleinere woningvraag 75

Omgaan met een andere woningvraag 78

Regionale afstemming 84

Tot slot 90

Uitvoeringsproblemen bij krimpleid 95

Inleiding 95

Problemen bij de omgang met een kleinere
woningvraag 95

Problemen bij de omgang met een andere
woningvraag 97

Problemen bij regionale afstemming 100

Tot slot 103

Oplossingsrichtingen voor uitvoerings- problemen 107

Inleiding 107

Oplossingsrichtingen voor de omgang met een
kleinere woningvraag 107

Oplossingsrichtingen voor de omgang met een
andere woningvraag 109

Oplossingsrichtingen voor regionale afstemming 116

Tot slot 119

Bijlage Casebeschrijvingen 120

Bijlage Belangrijkste afkortingen 135

Bijlage Geïnterviewde personen 136

Bijlage Geraadpleegde websites 138

Literatuur 141

Over de auteurs 147

Bevindingen

Samenvatting

- Volgens de regionale bevolkings- en huishoudensprognoses van RPB en CBS zal een groeiend aantal gemeenten te maken krijgen met een huishoudensdaling. Tegelijkertijd zal de huishoudenssamenstelling daar sterk veranderen.
- Daling van het aantal huishoudens kan zorgen voor een ontspannen woningmarkt, wat voordelen heeft voor de woonconsumenten. Deze kunnen gemakkelijker hun woonvoorkeuren realiseren en de woningprijzen zijn relatief laag.
- Met name voor de aanbieders van woningen (ontwikkelaars, corporaties, particuliere verkopers of verhuurders, en gemeenten) kan huishoudensdaling echter nadelen hebben: een overaanbod aan woningen, leegstand van (huur)woningen (met alle gevolgen van dien voor de leefomgeving), stagnatie van doorstroming op de koopmarkt (doordat eigenaren hun woning niet kunnen verkopen), langere verkooptijden, en concentratie van lagere inkomensgroepen.
- Deze negatieve gevolgen slaan geconcentreerd neer in de minst aantrekkelijke woongebieden, veelal in de centrumgemeente van een regio. Leegstand doet zich vooral voor in de (sociale) huursector, maar ook de goedkope koopsector is kwetsbaar voor de negatieve effecten van krimp. In krimpgebieden neemt dit laatste segment toe, doordat corporaties via verkoop hun woningvoorraad proberen te verkleinen.
- Bij huishoudensdaling zal de aandacht vooral moeten uitgaan naar het verkleinen en veranderen van de woningvoorraad, en wel door het matigen en aanpassen van nieuwbouw en het stimuleren van sloop en herstructurering. Gezien de bevolkings- en huishoudensprognoses lijkt deze transformatieopgave structureel.
- In krimpregio's – gebieden waar meerdere buurgemeenten krimpen – is het verstandig deze transformatieopgave op regionaal niveau aan te pakken. Gemeenten dienen hun bouw-, sloop- en herstructureringsprogramma onderling af te stemmen. Wanneer gemeenten dit niet doen en blijven handelen uit eigenbelang, kan dit de problemen die met krimp samengaan verergeren. Extra aanbod op de ene plek leidt namelijk tot extra krimp elders in dezelfde regio.
- De transformatieopgave – verkleinen en veranderen van de woningvoorraad alsmede de regionale afstemming – komt bij krimp vanwege financierings- en coördinatieproblemen (mede als gevolg van het 'regionale gat') moeilijk van de grond. Daarnaast worden herstructurering en sloop bemoeilijkt door versnipperd eigendom.

- In krimpgebieden kunnen de kosten van sloop en herstructurering niet of nauwelijks betaald worden uit de inkomsten van nieuwbouw. De huizenprijzen zijn er gemiddeld aanzienlijk lager dan in groeigebieden, waardoor de inkomsten uit woningbouw ook lager zijn en soms de bouwkosten niet of nauwelijks overstijgen.
- De sloop en herstructurering is in krimpgebieden voorts extra lastig wanneer er sprake is van versnipperd eigendom. De onteigeningsprocedures nemen namelijk veel tijd in beslag en kosten veel geld, wat er in krimpgebieden beide vaak niet is.
- Ook coördinatieproblemen belemmeren de nieuwbouw, sloop en herstructurering. Bij investeringen in een wijk profiteert een ieder die vastgoed in die wijk bezit: ook degenen die niet zelf investeren. Het is dus rationeel om niet zelf de transformatieopgave te initiëren.
- Regionale afstemming tussen gemeenten is bij krimp niet eenvoudig te realiseren. Gemeenten zijn huiverig om hun woningbouwprogramma naar beneden toe bij te stellen. Tevens bestaat de angst dat buurgemeenten hun afspraken niet nakomen en daardoor profiteren van het feit dat de andere gemeenten dat wel doen. Verder is de krimp in een krimpregio vaak ongelijk verdeeld, en dat belemmert regionaal commitment. Omringende gemeenten zijn niet altijd bereid de centrumgemeente, die vaak het eerst en zwaarst door krimp wordt getroffen, bij het oplossen van de problemen te ondersteunen.

Beleidsimplicaties

- In 2025 zal naar verwachting ongeveer 20 procent van de gemeenten met een huishoudensdaling te maken krijgen. Het is van groot belang dat deze gemeenten daar nu al rekening mee houden in hun woningbouwbeleid en niet wachten tot de krimp daadwerkelijk haar intrede doet.
- Gemeenten in een krimpregio doen er verstandig aan de krimppoging gezamenlijk op te pakken en de woningbouwprogramma's naar beneden toe bij te stellen. Het maken van afspraken over de financiën (verevening) is daarbij van cruciaal belang en zal de uitvoering van het regionale beleid ten aanzien van nieuwbouw, sloop en herstructurering ten goede komen. Gemeentelijk grondbeleid zal in dienst moeten staan van het regionaal ruimtelijk en woonbeleid. Het is belangrijk om kosten en baten regionaal te verevenen en regionaal commitment te krijgen.
- Bij regionale krimp dient de provincie krachtig op te treden. Zo kan zij gemeenten stimuleren onderling woningbouwafspraken te maken en deze ook na te komen. De nieuwe wro biedt de provincie daartoe verschillende mogelijkheden: inpassingsplan, projectbesluit, aanwijzing of verordening. Deze instrumenten kunnen alleen ingezet worden door de provincie wanneer er sprake is van provinciaal belang. Provincies zullen regionaal gemaakte afspraken dus in hun provinciaal beleid moeten opnemen.
- Het rijk voert een generiek beleid ten aanzien van woningbouw. Nu binnen Nederland zowel krimp- als groeiregio's voorkomen, is het wenselijk de verstedelijkingsafspraken die het rijk voor de periode na 2009 maakt meer

regionaal te differentiëren, zodat rekening wordt gehouden met het regionale karakter van de woningmarkt. Het vigerende volkshuisvestings- en ruimtelijk beleid alsmede de locatiesubsidies (BLS) zijn vooral gericht op uitbreiding van de woningvoorraad. Voor krimpregio's zou de aandacht vooral moeten liggen op het stimuleren van sloop en herstructurering. Nederland zou zich daarbij kunnen laten inspireren door het beleid in Engeland en Duitsland dat zich richt op een concreet probleem ten aanzien van de woningmarkt in een specifiek gebied.

Inleiding

In regionale en nationale kranten verschijnen steeds vaker berichten over het verband tussen krimp en woningbouw. De volgende krantenkoppen spreken voor zich: 'Afbreken is soms beter dan leegstand' (Bouma 2006), 'Parkstad verwerpt seniorenorp' (Dagblad de Limburger 2 mei 2007), 'Ook Zeeuws-Vlaanderen staat op de Emigratiebeurs' (Van Lieshout 2008), 'Ondanks krimp wel bouwen' (pzc 19 februari 2008), 'Krimp vraagt om flinke bijstelling bouwplannen' (Cobouw 12 februari 2008), 'Opknop woningen gewenst' (pzc 26 januari 2008), 'Dorp (lees: Ganzedijk) geschrapt, weg verpaupering' (Sitalsing 2008), 'Woonwijk in Meppel definitief kleiner' (Dagblad van het Noorden 26 maart 2008).

Ook de Nederlandse vaktijdschriften (Binnenlands Bestuur, Aedes, Rooilijn) besteden steeds vaker aandacht aan het verschijnsel krimp en het woningbouwbeleid. Voorbeelden zijn 'Krimp: een nieuwe toekomst voor de woningmarkt' (Van der Wagt en Boon 2006), 'Remedies tegen ontvolking' (Van der Kooij 2006), 'Zeven misverstanden over de ruimtelijke gevolgen van krimp' (Van Dam e.a. 2007a), 'Demografische krimp: prikkel voor de woningmarkt' (Van Dam e.a. 2007b), 'Minder huizen, mooier bouwen' (Spruit 2007), 'Planningsstrategieën in krimpende steden' (Ubink 2008).

Een verklaring voor deze toenemende aandacht is de groei van het aantal gemeenten en regio's dat met een bevolkings- en huishoudensdaling geconfronteerd wordt (De Jong 2007). Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg, het Gooi, Oost-Groningen en het gebied rond Haarlem zijn voorbeelden. Uit de regionale prognoses blijkt verder dat zulke gebieden tevens te maken zullen krijgen met een forse verandering in de huishoudenssamenstelling. Het aandeel oudere huishoudens (van 64 jaar en ouder) zal in veel krimpgebieden sterk toenemen (Van Duin e.a. 2006; De Jong 2007).

Om deze redenen is het verstandig te analyseren wat de gevolgen zullen zijn voor de woningvraag. Daartoe is in de verkennende studie Krimp en Ruimte (Van Dam e.a. 2006) al een aanzet gedaan. Uit deze studie kwam onder meer naar voren dat de daling van het aantal huishoudens gevolgen heeft voor de woningmarkt, en dat daarbij zowel het aantal als de samenstelling van de huishoudens relevant is. Het tekstkader 'Krimp en ruimte' geeft een samenvatting van de bevindingen van de studie Krimp en Ruimte die voor deze vervolgstudie het belangrijkste zijn. Recentelijk hebben ook de

Krimp en Ruimte

De studie Krimp en Ruimte (Van Dam e.a. 2006) verkent de ruimtelijke gevolgen van demografische krimp en besteedt aandacht aan de effecten van krimp voor de woningmarkt, de leefomgeving, het voorzieningenniveau, de mobiliteit, de regionale economie, het milieu en het ruimtelijk bestuur. Hieronder worden alleen de conclusies die voor deze vervolgstudie belangrijk zijn en betrekking hebben op de woningmarkt samengevat.

– In steeds meer gemeenten en regio's zien we een daling van het aantal inwoners en huishoudens. Deze trend zal zich in de komende decennia voortzetten en gevolgen hebben voor de woningbouw.

– Voor de woningbouw is het nauwelijks relevant dat het totaal aantal inwoners in de nabije toekomst (of nu al) afneemt. De fixatie op bevolkingsaantallen, zowel in de publieke discussie over demografische krimp als in het beleid, is daarom zinloos. Relevant zijn vooral de ontwikkelingen in het aantal en de samenstelling van de huishoudens.

– In gemeenten en regio's met teruglopende aantallen huishoudens kan woningleegstand ontstaan, kan de segregatie verscherpen en de kwaliteit van de leefomgeving afnemen. Deze gevolgen zullen geconcentreerd neerslaan in bepaalde wijken, buurten en dorpen. Vooral de vroeg-naoorlogse woongebieden (1945-1970) zijn kwetsbaar.

– Demografische krimp biedt naast bedreigingen ook kansen. In regio's waar momenteel sprake is van een groot woningtekort leidt krimp tot minder druk op de woningmarkt. Eventuele leegstand in bepaalde wijken en buurten geeft een goede indicatie van de waardering voor typen woningen en woonomgevingen. Daarnaast biedt krimp de ruimte voor verdunning en vergroening van deze buurten.

– Aangezien het toppunt van de ontwikkeling van het aantal huishoudens over een jaar of dertig zal worden bereikt, en in sommige regio's reeds is gepasseerd, dient zowel op lokaal als regionaal niveau goed te worden nagedacht over de nog te plegen toevoegingen aan de huidige woningvoorraad. Daarbij moet niet alleen rekening worden gehouden met demografische veranderingen, maar ook met onder invloed van demografische en welvaartsontwikkelingen veranderende woonvoorkeuren.

– In reactie of anticipatie op demografische krimp kiezen lokale en regionale overheden er vooral voor de kwaliteit van de woningvoorraad te vergroten. Dat brengt het gevaar van concurrentie tussen gemeenten (dan wel regio's of provincies) met zich mee. Deze kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen. Krimp proberen te keren lijkt dan ook weinig zin te hebben, accommoderen wel.

ROB en de RFV gewaarschuwd voor de gevolgen van krimp voor de woningmarkt, met als aanbeveling dat gemeenten krimp beter kunnen accepteren dan proberen te keren (ROB & RFV 2008). Deze waarschuwing is inmiddels van meerdere instanties uitgegaan. Ook het ministerie van VROM is zich er van bewust dat demografische krimp een beleidsopgave is waarmee in de toekomst rekening gehouden moet worden. Krimp staat op de strategische kennisagenda van VROM omdat ze nieuwe vragen oproept voor de ruimtelijke ordening, die van oudsher gebaseerd is op groei (De Vries e.a. 2008). Tot op heden is echter nog onvoldoende systematisch onderzocht wat lokale en regionale partijen feitelijk doen – of zouden kunnen doen – in het licht van krimp. Daarover gaat de huidige studie.

Gemeenten en regio's zijn zeer nadrukkelijk betrokken bij de woningbouwopgave. Krimp stelt ze voor andere problemen en uitdagingen dan groei. Bij krimp gaat het namelijk vooral om matigen van de nieuwbouw, herstructurering van de bestaande woningvoorraad, sloop van de overtollige woningvoorraad, en om de financierbaarheid van dit alles. Bij groei daarentegen draait het vooral om uitbreiding van de woningvoorraad en verhoging van de woningbouwproductie. We verkennen in deze studie de met krimp verbonden beleidsopgaven en beleidsalternatieven ten aanzien van de woningbouw. Daarbij gaan we specifiek in op de problemen die zich bij de uitvoering van het krimpbeleid kunnen voordoen en op de mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor.

Aangezien krimp zich met name voordoet op het lokale en regionale schaalniveau, zal dat ook centraal staan in deze studie. Wanneer de krimp geen lokaal maar een regionaal fenomeen is en meerdere buurgemeenten met een dalend aantal huishoudens te maken krijgen, zijn de effecten van krimp voor de woningbouw op regionaal niveau ingrijpender dan bij intraregionale verschuivingen zoals suburbanisatie. In dat laatste geval maken namelijk veel gesuburbaniseerden nog wel gebruik van de voorzieningen in de centrumstad. Bij een negatief migratiesaldo op regionaal niveau gaan inwoners (en hun inkomens) voor de regio als geheel verloren. Wij richten ons op de regio's waar dit laatste type migratie aan de orde is.

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Hoe reageren overheidsinstanties in krimpregio's in hun woningbouwbeleid op de als gevolg van krimp veranderde woningvraag, welke problemen komen ze bij de uitvoering van dit krimpbeleid tegen, en welke aanpassingen zijn nodig om deze implementatieproblemen te kunnen verhelpen?

Het doel van dit onderzoek is meer inzicht te krijgen in de krimpproblematiek en de manier waarop overheden hiermee in hun woningbouwbeleid kunnen omgaan. Daarbij nemen we de huidige praktijk als uitgangspunt waarbij de Nederlandse overheid op de woningmarkt intervenueert.

De hoofdvraag valt uiteen in vier thema's die in dit rapport achtereenvolgens worden behandeld. Eerst wordt gekeken naar de gevolgen van regionale krimp voor de woningvraag, en dus voor de woningbouwopgave.

Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre regio's hun woningbouwbeleid aanpassen aan deze nieuwe realiteit. Ten derde blijkt de implementatie van een passend (woningbouw)beleid niet altijd zonder slag of stoot te gaan: organisatorische en financiële factoren kunnen de implementatie belemmeren. Ten slotte wordt gekeken of en hoe deze belemmeringen kunnen worden weggenomen. De bevindingen ten aanzien van deze vier thema's worden in het eerste deel van dit rapport gepresenteerd. Nadere onderbouwing is te vinden in het Verdiepingsdeel.

Gekozen is voor nadere bestudering van vier krimpregio's: Parkstad Limburg, de Eemsdelta, Greater Manchester (Engeland) en het Friese Schiereiland (Duitsland). In de bijlage 'Casebeschrijvingen' is een beschrijving van deze vier casestudiegebieden te vinden. Parkstad Limburg (bestaande uit Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Onderbanken) heeft sinds 1997 te maken met teruglopende bevolkingsaantallen als gevolg van vergrijzing, migratie en ontgroening. De Eemsdelta omvat Delfzijl, Appingedam, Loppersum en Eemsmond. Delfzijl kampt al geruime tijd met inwoners- en huishoudensdaling. De beperkte instroom en de achterblijvende werkgelegenheid zijn hier mede debet aan. Tot Greater Manchester behoren tien gemeenten (Manchester, Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford, Bolton, Bury en Wigan). Tussen 1981 en 2001 nam de bevolkingsomvang van de regio sterk af. De bevolkingsdaling hangt samen met een economische transformatie van een industriële naar een postindustriële economie en de migratie die dit teweeg bracht. Dit leidde tot leegstand en verpaupering van grote delen van de regio. Het Friese Schiereiland omvat de districten Wilhelmshaven, Emden, Friesland, Wittmund, Aurich en Leer. De bevolkingsdaling daar hangt samen met de economische teruggang in de jaren negentig en de toename van de werkloosheid die dat teweeg bracht. Ook de natuurlijke bevolkingsgroei is negatief.

In alle casestudiegebieden maakt niet alleen de centrumstad¹ nu (of in nabije verleden) een periode van krimp door maar geldt dat voor meerdere gemeenten. In drie van de vier casestudiegebieden² gaan de prognoses uit van een aanhoudende daling van het aantal inwoners en huishoudens. Inmiddels zijn de vooruitzichten voor Greater Manchester positief; toch is ook voor deze casus gekozen omdat Greater Manchester tot voor kort te maken had met krimp en daardoor waarschijnlijk veel informatie over beleidsstrategieën kan opleveren.

Naast twee Nederlandse zijn ook twee buitenlandse casestudies geselecteerd vanwege de historie van krimp. In andere landen is krimp in bepaalde regio's namelijk al veel langer en heviger aan de gang dan in Nederland.³ De buitenlandse casussen dienen niet als *best practices*, maar om de Nederlandse ervaringen met krimp en woningbouw in perspectief te plaatsen en zo meer inzicht te verschaffen in de binnenlandse gang van zaken.

1. Heerlen, Delfzijl, Manchester en Wilhelmshaven.
2. Parkstad Limburg, de Eemsdelta, het Friese Schiereiland.
3. De hier geanalyseerde buitenlandse krimpregio's zijn qua mate van krimp overigens vergelijkbaar met de Nederlandse krimpregio's. Binnen Europa zijn Centraal- en Oost-Europa, Scandinavië en grote delen van Frankrijk, Italië en Spanje bekende voorbeelden van krimpregio's (Van Dam e.a. 2006: 69). Deze gebieden zijn in dit onderzoek bewust buiten beschouwing gelaten, omdat de krimp er qua omvang veel groter is dan in Nederland.

Krimp in verleden, heden en toekomst

In Nederland zal het aantal huishoudens zich vanaf 2030 stabiliseren rond de 8,1 miljoen (CBS 2007). Hoewel een huishoudensdaling op nationaal niveau pas over ruim twee decennia zal inzetten, lopen in bepaalde Nederlandse gemeenten en regio's de huishoudensaantallen nu al terug. In de periode 1995-2007 daalde het aantal huishoudens in slechts tien van de 443 gemeenten⁴. Naar verwachting zal dit verschijnsel zich de komende jaren in veel meer gemeenten voordoen. Uit de regionale bevolkings- en huishoudensprognoses van het RPB en CBS⁵ blijkt dat tot 2025 één op de vijf (20 procent) gemeenten een afname van het aantal huishoudens zal laten zien. In sommige gemeenten, zoals in Zuid-Limburg, gaat het daarbij om een afname van meer dan 10 procent, en daarmee om duizenden huishoudens. Figuur 1 geeft aan dat de regionale verschillen in huishoudensontwikkeling groot zijn. De krimpende gemeenten bevinden zich vooral in de periferie, in Zuid-Limburg, Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen, en Delfzijl en omstreken.

Voorts zullen veel regio's en gemeenten de komende twintig jaar te maken krijgen met een sterk veranderende huishoudenssamenstelling als gevolg van de vergrijzing. Naar verwachting zal in de krimpende gemeenten het aandeel oudere huishoudens (65 jaar en ouder) hoger en het aandeel jonge huishoudens (15-39 jaar) lager dan het Nederlands gemiddelde zijn. Zo zal in 2025 het percentage oudere huishoudens in de provincies Limburg, Zeeland en Drenthe hoger zijn dan het landelijk gemiddelde (De Jong 2007: 79-80) en het percentage jonge huishoudens lager (De Jong 2007: 63). Dit zijn tevens de provincies waar zich relatief veel krimpende gemeenten bevinden (De Jong 2007: 27). Het aandeel middelbare huishoudens (40-64 jaar) zal behalve in deze drie provincies ook in de provincies Groningen en Friesland (De Jong 2007: 72) onder het landelijk gemiddelde liggen.

Ook het buitenland heeft te maken met krimp van de bevolking en daling van het aantal huishoudens. Zo krimpt de bevolking van Duitsland sinds 2003 en dit zal naar verwachting tot ten minste 2050 doorzetten (Statistisches Bundesamt Deutschland 2006: 14). Tussen 1995 en 2006 liep het inwonersaantal van 191 (43%) van de 439 Duitse districten terug (Statistisches Bundesamt GENESIS-Online 2008, bewerking RPB). En in 2020 zal waarschijnlijk 60% van de Duitse districten en de districtvrije steden qua inwonersaantal zijn gekrompen ten opzichte van 2003. Ook in Duitsland is de regionale variatie groot. Veel krimpende districten bevinden zich in Oost-Duitsland, maar dit verschijnsel doet zich steeds vaker ook in West-Duitsland voor.

Op een schaalniveau lager – dat van de gemeenten – zal in de genoemde periode ongeveer een derde van de gemeenten gaan krimpen, terwijl een derde groeit en een derde stagneert (Bertelsmann Stiftung 2006: 16).⁶

Volgens de huishoudensprognose (2002-2020) van het *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (BBR) zal ongeveer 35 procent van de districten te maken krijgen met een duidelijke daling van het aantal huishoudens. Voor ruim 20 procent van de districten wordt een kleine krimp tot kleine groei

4. Naar de gemeentelijke indeling in 2007.

5. In 2008 zal een actualisering van de regionale huishoudensprognoses verschijnen.

6. Voor deze analyse zijn gemeenten met meer dan 5.000 inwoners gebruikt en daarmee ongeveer 85 procent van de Duitse bevolking.

verwacht. De krimpende en stabiliserende districten liggen overwegend in voormalig Oost-Duitsland; hier zijn zelfs districten te vinden die een daling van meer dan 10procent van het aantal huishoudens zullen kennen.

Voor de deelstaat Nedersaksen verwacht men nauwelijks nog groei van het aantal huishoudens (NIW 2008), terwijl dit in enkele districten (zoals het stadsdistrict Wilhelmshaven) zal dalen.

Voor Engeland wordt daarentegen een bevolkings- en huishoudensgroei verwacht (The Office for National Statistics 2006). Het positieve migratiesaldo, het hoge geboortecijfer onder veel immigranten, en de langere levensverwachting zijn de oorzaken van deze bevolkingsgroei. Tot voor kort kenden echter verschillende Engelse gemeenten, counties en regio's een bevolkingsdaling. Tussen 1991 en 2001 krompen twee van de negen regio's (The Office for National Statistics 2001a). Daarnaast gaven ook verschillende steden, met name in het Noorden, een dalend bevolkingsaantal te zien. De bekendste voorbeelden zijn Manchester, Liverpool en Newcastle.

Meer informatie over de demografische ontwikkelingen in de vier afzonderlijke casestudiegebieden is te vinden in het hoofdstuk 'Krimp en woningvraag' van de Verdieping.

Krimp beïnvloedt de woningvraag

Bij een huishoudensdaling neemt de woningvraag af. Volgens de prognoses wordt in die regio's die qua aantal huishoudens krimpen ook een forse verandering in de huishoudenssamenstelling verwacht (De Jong 2007). Krimpene gemeenten en regio's worden daardoor niet alleen met een kleinere, maar ook met een andere woningvraag geconfronteerd.

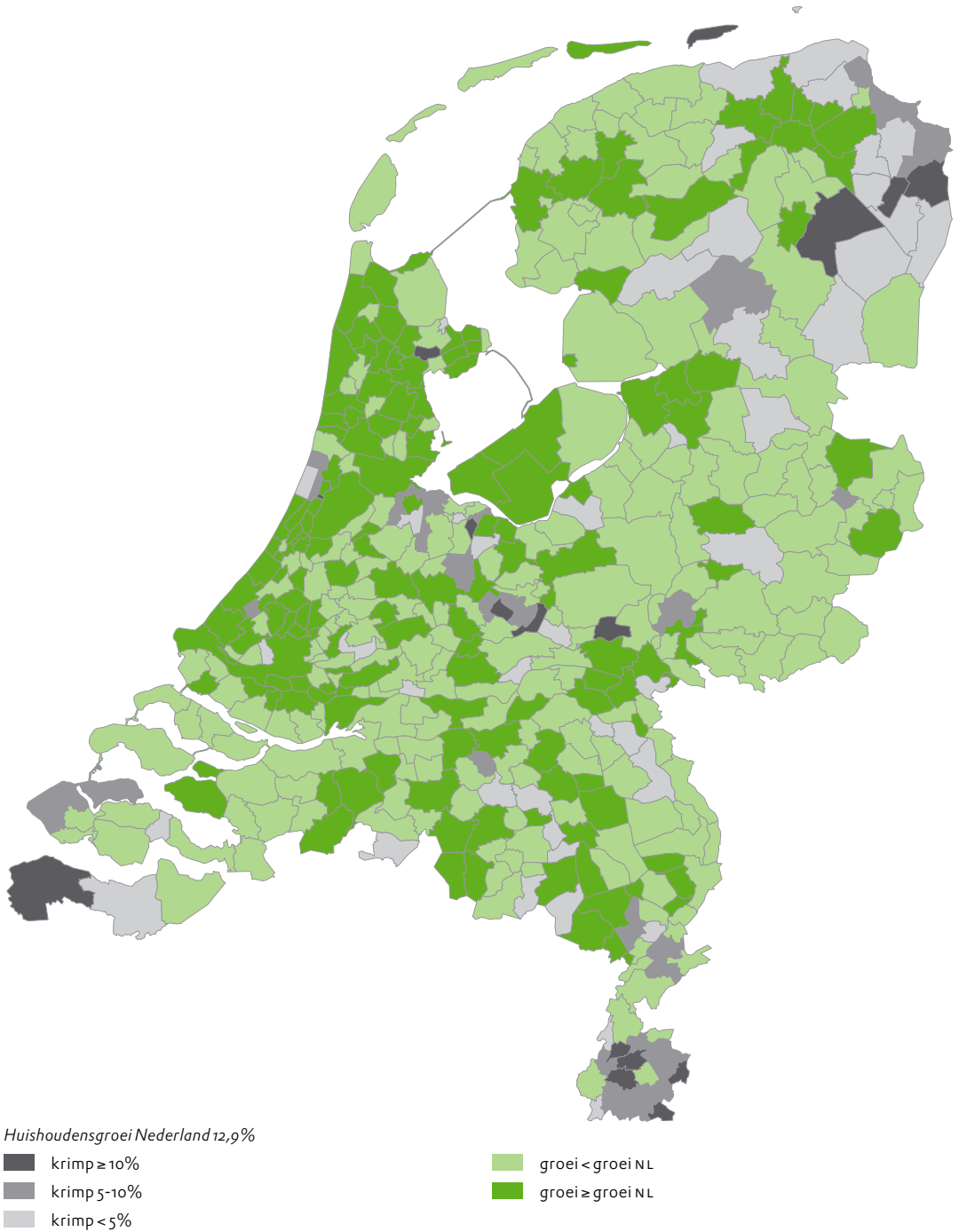
De hoofdstukken 'Analysekader en onderzoeksaanpak' en 'Krimp en woningvraag' van de Verdieping bieden respectievelijk meer theoretische en meer empirische informatie over de gevolgen van krimp voor de woningvraag.

Kleinere woningvraag

Een huishoudensdaling heeft voor- en nadelen. De voordelen zijn vooral voor de (potentiële) woningzoekenden. Door de huishoudensdaling ontspant de woningmarkt. Dit biedt de woonconsument meer keuzevrijheid, waardoor het in een krimpregio gemakkelijker is de woonwens te realiseren. In de krimpregio's liggen de prijzen van koopwoningen ruim onder het landelijke gemiddelde. Dit biedt onder meer starters op de woningmarkt voordelen, terwijl door de huishoudensdaling ook de wachtlijst voor (sociale) huurwoningen korter wordt.

De nadelen van een huishoudensdaling zijn vooral voor de aanbieders. De vraag naar woningen wordt kleiner, wat kan leiden tot overaanbod aan woningen en afzetproblemen in de huur- en koopsector. Corporaties en particuliere verhuurders vinden moeilijker huurders; ontwikkelaars, makelaars en particulieren vinden minder eenvoudiger kopers voor hun woningen.

Figuur 1. Prognose ontwikkeling van het aantal huishoudens in Nederland, 2005-2025, naar gemeente. Bron: RPB/CBS (PEARL)



In de huursector leidt dit tot leegstand, waardoor de inkomsten van verhuurders dalen. In de koopmarkt leidt dit eerder tot langere verkooptijden (lage transactiesnelheid) en lagere verkoopprijzen dan tot leegstand. Huiseigenaars zullen namelijk in het algemeen eerst hun oude woning willen verkopen voordat zij een nieuwe woning kopen en ontwikkelaars bouwen niet voor leegstand. Bij overlijden van de bewoners kan ook een koopwoning echter voor langere tijd leeg komen te staan wanneer de erfgenamen deze niet kunnen verkopen (Boers & Poulus 2007: 25). Het achterblijven van de huizenprijzen ten opzichte van het nationale prijsniveau scheidt problemen voor woninggeigenaren die het gebied willen verlaten en elders (buiten de krimpregio) hogere prijzen zullen moeten betalen. Bouwers en projectontwikkelaars zien door de gematigde prijzen hun winstmarges afnemen.

Een structurele daling van de woningprijzen komt in de Nederlandse krimpregio's niet voor. Dit komt doordat de woningprijzen niet alleen bepaald worden door demografische ontwikkelingen maar ook door andere factoren, zoals de rentestand, hypotheekvoorwaarden, conjuncturele ontwikkeling, consumentenvertrouwen en het bestaande woningaanbod (Renes e.a. 2006: 28). In het buitenland zijn in sommige gebieden de woningprijzen wel gedaald. Die situatie kan problemen opleveren voor woninggeigenaren, vooral wanneer de prijs zakt onder het bedrag dat zij ooit voor hun woning betaald hebben. Alleen diegenen die zich een financieel verlies kunnen permitteren zullen in deze situatie kunnen verhuizen. Anderen komen in hun woning 'vast' te zitten.

Huishoudensdaling leidt, als verder nadeel, ook tot leegstand. Deze doet zich in de Nederlandse krimpregio's met name in de huursector voor. Leegstandspercentages van de onderzochte krimpregio's (koop- en huurwoningen) liggen de laatste jaren tussen de 4 en 7 procent, en daarmee boven het provinciale gemiddelde.⁷ Langdurige en grootschalige leegstand beïnvloedt de fysieke uitstraling en het imago van de buurt negatief. Ze slaat geconcentreerd neer in de minst aantrekkelijke woonwijken. Vooral de vroeg-naoorlogse woongebieden in de centrumgemeente van de regio (Vrieheide in Heerlen, Delfzijl-Noord, Hulme in Manchester, Fedderwardengroden in Wilhelmshaven) zijn vanwege hun gebrekkige kwaliteit gevoelig. Voorts slaat leegstand ook neer in gemeenten die in een weinig aantrekkelijk landschap liggen.

Met krimp samenhangende problemen doen zich met name voor in het laagste segment van de huurmarkt en de koopmarkt. In de krimpgebieden bestaat vaak een overschot aan dit type woningen (arbeiderswoningen, portiek- en galerijflats). Deze zijn bovendien ook nog het meest kwetsbaar vanwege bouwtechnische mankementen en achterstallig onderhoud. Er ontstaan problemen met de verhuurbaarheid en verkoopbaarheid van deze woningen.

Andere woningvraag

De sterke vergrijzing in de krimpgebieden en de daling van het aandeel jonge

7. In Engeland liggen ze boven het gemiddelde van de Regio Noord West en in Duitsland boven dat van de deelstaat Nedersaksen.

en middelbare huishoudens brengen een veranderende vraag naar woningen met zich mee. Vaak sluit het bestaande woningaanbod hierop onvoldoende aan en is aanpassing van de woningvoorraad nodig. Veranderingen in de huishoudenssamenstelling kunnen leiden tot tekorten dan wel overschotten van bepaalde woningtypen. Zo kan de vergrijzing in krimpgebieden een tekort aan appartementen voor senioren, zorgwoningen of levensloopbestendige woningen, en een overschot aan eengezinswoningen veroorzaken.

Niet alleen het woningtype maar ook de locatie van een woning is relevant voor de gevoeligheid voor demografische veranderingen (zie ook Visser & Van Dam 2006). Het woningmarktsimulatiemodel van ABF laat zien dat de toekomstige behoefte in de provincie Groningen aan de woonmilieus 'stedelijk naoorlogs compact' en 'landelijk perifeer' sterk afneemt (Lukey e.a. 2007: 50). Laatstgenoemde milieu wordt gekenmerkt door de afwezigheid van voorzieningen en de slechtere bereikbaarheid, bijvoorbeeld per openbaar vervoer.

Huishoudensdaling kan, tot slot, een concentratie van specifieke huishoudensgroepen tot gevolg hebben. Wanneer problemen die met krimp samenhangen (zoals verloedering en leegstand) geconcentreerd in de minst aantrekkelijke buurten of woonwijken neerslaan, zullen degenen die daartoe in staat zijn deze gebieden verlaten. Kansarmen blijven achter, en de wijk of buurt kan in een negatieve spiraal terechtkomen waarbij de leegstand en verloedering toenemen. Door het verslechterde imago is het niet eenvoudig de uitstroom te keren, terwijl het steeds moeilijker wordt (kapitaalkrachtige) huurders en kopers te verleiden naar de wijk of buurt toe te trekken.

Krimp vraagt om aanpassing van het woningbouwbeleid

De verschillende ruimtelijke opgaven in krimpregio's en groeiregio's vragen ook om een verschillende beleidsaanpak. Hier concentreren we ons op gemeentelijk beleid bij een *kleinere* woningvraag, een *andere* woningvraag, en op de afstemming tussen gemeenten onderling. Deze drie categorieën zijn overigens niet strikt van elkaar te scheiden.

Meer theoretische dan wel empirische informatie over krimpbeleid ten aanzien van woningbouw is respectievelijk te vinden in de hoofdstukken 'Analysekader en onderzoeksplan' en 'Krimp en woningbouwbeleid' van de Verdieping.

Beleid gericht op een kleinere woningvraag

Selectieve sloop

Sloop kan het overschot aan woningen reduceren en zodoende wijken verdunnen. Sloop kan betrekking hebben op individuele panden, delen van een woonblok, buurten of wijken.⁸ De sloop van hele buurten en woonwijken komt echter weinig voor, want ze leidt tot veel maatschappelijk verzet. Bovendien is sloop omstreden omdat ze beschouwd wordt als kapitaalvernietiging. Belangrijkste struikelblok bij sloop is de financiering.

8. Door individuele panden te slopen kan een heel nieuw woningtype ontstaan dat andere doelgroepen aanspreekt. Zo kunnen door de sloop van enkele rijtjeswoningen twee-onder-één-kapwoningen worden gerealiseerd, terwijl door sloop ook meer hoekwoningen ontstaan.

Nieuwbouw matigen

Beperking van de uitbreiding van de woningvoorraad – een andere manier van omgang met een kleinere woningvraag – houdt niet automatisch een bouwstop in. Duitse ervaringen laten namelijk zien dat een bouwstop de krimp kan versterken (*self-fulfilling prophecy*) (Khandekar & Van Haeften 2007). Bovendien kan nieuwbouw nodig zijn voor een kwalitatieve verandering van het aanbod. Wel is het verstandig om bij krimp de nieuwbouw te matigen. Aangezien de woningmarkt één regionale markt is kunnen woningen die op de ene plek in een krimpregio worden bijgebouwd leiden tot extra krimp elders in de regio.

De overheden (rijk, provincie, gemeente) zijn nadrukkelijk betrokken bij de woningbouwopgave. Zij stellen de nieuwbouwopgave vast en trachten het aantal nieuwbouwwoningen te reguleren via volkshuisvestings- en ruimtelijk beleid. Bijzonder aan Parkstad Limburg is dat de gemeenten daar op regionaal niveau samen met corporaties en ontwikkelaars proberen het nieuwbouwprogramma naar beneden toe bij te stellen. Omdat ontwikkelaars en corporaties niet voor leegstand willen bouwen is er ook sprake van zelf-regulering.

Minder huurwoningen door verkoop

Aangezien de negatieve effecten van een huishoudensdaling vooral in de huursector neerslaan, proberen corporaties in krimpregio's hun woningvoorraad te verkleinen. Behalve door sloop is dit ook mogelijk door middel van de verkoop van corporatiebezit. Zowel in binnen- als buitenland hebben corporaties of gemeenten delen van hun sociale woningvoorraad verkocht aan particulieren (voormalige huurders, speculanten) of aan private (buitenlandse) investeerders die zelf in de woning wonen of deze verhuren. Een gevolg is wel de versnippering van het eigendom, wat eventuele herstructureringsprocessen in de buurt kan belemmeren.

Beleid gericht op een andere woningvraag

Herstructurering

Herstructurering – bijvoorbeeld door het creëren van buitenruimte en het vergroten van de woning door van twee woningen één te maken – kan de kwaliteit van de woningvoorraad in een krimpgebied verbeteren, zodat deze beter aansluit bij de veranderde woonvoorkeuren en de hedendaagse woningbehoefte. Zo kan de krimpregio de huidige bewoners binden en/of nieuwe doelgroepen aantrekken, en kunnen corporaties de verhuurbaarheid van hun woningen vergroten. Tegelijkertijd zal door sommige van deze aanpassingen de totale voorraad worden verkleind.

Herstructurering betreft individuele panden, woonblokken, buurten of zelfs wijken, en kent verschillende gradaties. Bij de minst vergaande vorm blijft het casco van de woning of het woongebouw intact. Deze vorm wordt met name toegepast in wijken en gebouwen die vanwege hun bijzondere architectonische en/of stedenbouwkundige karakteristieken behouden moeten blijven.

In alle onderzochte krimpregio's zijn we beleid gericht op herstructurering tegengekomen. In Duitsland is zelfs een nationaal programma (*Stadtumbau*) in het leven geroepen om de herstructurering in krimpgebieden te stimuleren.

Nieuwe woonconcepten

In krimpgebieden wordt geprobeerd via nieuwe woonconcepten huidige en nieuwe bewoners aan de regio te binden. Het voorbeeld van de Blauwestad in Oost-Groningen laat zien dat aan deze strategie ook risico's verbonden zijn. Wanneer een nieuwbouwproject niet alleen bewoners van buiten maar ook vanuit de eigen regio aantrekt, vergroot dit de concurrentie tussen krimpende gemeenten om dezelfde inwoners.

In Manchester heeft de ontwikkelaar *Urban Splash* oude industriepanden getransformeerd tot woningen. De opleving van het stadscentrum van Manchester is mede te danken aan de investeringen die deze ontwikkelaar heeft gedaan in de jaren negentig, toen een groot deel van de binnenstad onbewoond was. Op deze manier wist zij het beeld te veranderen van wijken die niet bekend stonden als aantrekkelijke woongebieden en zo vraag te creëren.

Verbetering van de woonomgeving

De ervaringen uit Delfzijl leren dat het voor krimpgebieden belangrijk is zich niet uitsluitend te concentreren op de verbetering van de woningvoorraad, maar ook tijdig aandacht te besteden aan de verbetering van de woonomgeving. In Delfzijl zijn tijdens sloop en herstructurering weinig investeringen in de openbare ruimte gedaan. Veel potentiële bewoners bleken zich niet te kunnen voorstellen hoe het gebied er in de toekomst uit zou komen te zien. De wijk kromp nog sterker dan tevoren gedacht.

In Manchester, daarentegen, heeft de gemeente veel geïnvesteerd in de publieke ruimte en de bereikbaarheid van de wijk East Manchester. Het stadion voor de *Commonwealth Games* werd doelbewust in deze probleemwijk gebouwd om zo het imago van de wijk te versterken. Met hetzelfde doel heeft de gemeente ook veel geld geïnvesteerd in publieke gebouwen, ontmoetingsplekken en kunstobjecten. Verder bestaan er plannen om de aantrekkelijkheid van deze wijk verder te vergroten door de aanleg van een bus- en tramverbinding. Deze maatregelen sluiten aan bij de bevindingen Visser & Van Dam (2006), die aantonen dat de woonomgeving een belangrijke factor is bij woonlocatiekeuze.

Beleid gericht op regionale afstemming

Bij regionale krimp is tot slot regionale afstemming van bouw-, sloop- en herstructureringsactiviteiten van groot belang om verdringing (dat wil zeggen verplaatsing van de krimp van de ene naar de andere gemeente) tegen te gaan. Van der Wouden (2007) stelt dat bij woningmarkten en de economische ontwikkeling de regio, en niet de stad of de gemeente, uitgangspunt zou moeten zijn. Wanneer de krimp geen lokaal maar een regionaal fenomeen is

en meerdere buurgemeenten met een dalend aantal huishoudens te maken krijgen, zullen de effecten van krimp voor de woningbouw op regionaal niveau ingrijpender zijn dan bij intraregionale verschuivingen (zoals suburbanisatie). Als naburige gemeenten in die situatie blijven uitbreiden en hun woningbouwprogramma's niet op elkaar afstemmen kan dit tot ruimtelijke overinvesteringen leiden met alle negatieve gevolgen van dien (zoals leegstand, verlieslijdende grondexploitaties, lange verkooptijden, stagnatie in de doorstroming). Het (extra) aanbod dat op de ene plek in de regio wordt bijgebouwd kan tot (extra) krimp elders in de regio leiden; de regio is immers één woningmarkt.

De regionale afstemming en programmering van sloop, herstructurering en nieuwbouw kan op verschillende manieren formeel worden geïnstitutionaliseerd. De vier onderzochte casestudies illustreren verschillende vormen en maten van regionale afstemming. In Parkstad Limburg is sprake van horizontale coördinatie in de vorm van WGR-plus, waarbij onder andere de bevoegdheid voor het voeren van woonbeleid is overgeheveld van gemeentelijk naar regionaal niveau. In Greater Manchester en de Eemsdelta vinden we verticale coördinatie door respectievelijk de regio Noord West en de Provincie Groningen. Op het Friese Schiereiland is regionale samenwerking (nog) niet aan de orde, al is daar wel een discussie gaande over de eventuele samenvoeging van vier districten⁹, en wordt in de evaluatie van het *Stadtumbau*-beleid regionale samenwerking wel aanbevolen. De burgemeester van Wilhelmshaven en de commissaris van het district Friesland hebben recentelijk een eerste stap hiertoe gezet door over demografische verandering te spreken. Ook in de Eemsdelta wordt de optie gemeentelijke herindeling af en toe genoemd.

Parkstad Limburg heeft als enige van de onderzochte casestudiegebieden een regionaal woningbouwbeleid geformuleerd. In een gezamenlijke regionale woonvisie zijn gemeenten, corporaties, ontwikkelaars, makelaars en zorgaanbieders tot een regionale woningbouwprogrammering gekomen en hebben ze de geplande uitbreidingen weten terug te brengen.

In Greater Manchester en de Eemsdelta bestaan wel voornemens tot een regionaal woningbouwbeleid. In Greater Manchester willen de tien gemeenten een gezamenlijke visie opstellen waarin volkshuisvesting en ruimtelijke ordening worden geïntegreerd. In de Eemsdelta willen Delfzijl en Appingedam tot een gezamenlijk woonplan komen. Op het Friese Schiereiland is geen sprake van regionale afstemming van het woningbouwbeleid, al worden hiertoe op het gebied van toerisme en economie wel initiatieven genomen.

Problemen bij de uitvoering van krimpbeleid

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten en regio's bij de uitvoering van de hierboven genoemde beleidsopties problemen ondervinden. Deze verschillen per beleidstype (beleid gericht op een kleinere woningvraag, op een andere woningvraag, en regionale afstemming), maar de ervaring leert dat coördinatieproblemen en het financieringsvraagstuk de belangrijkste

⁹ In het Duitse Oost-Friesland wordt de optie van herindeling van districten verkend. Er is een discussie gaande over de samenvoeging van de districten Wittmund, Leer, Aurich en het stadsdistrict Emden tot een district Oost-Friesland.

struikelblokken bij krimp zijn. Ondanks de institutionele verschillen tussen de vier onderzochte cases blijken de problemen waarmee men in binnen- en buitenland kampt niet veel van elkaar te verschillen. Op twee daarvan gaan we hier nader in.

In het eerste en vierde Verdiepingshoofdstuk is meer informatie te vinden over de knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van krimpbeleid.

Coördinatieprobleem

Door het 'regionale gat' is regionale afstemming gebaseerd op de vrijwillige medewerking van de betrokken gemeenten. Deze is bij krimp lastig te realiseren, omdat het in deze situatie gaat om het verdelen van de pijn. Gemeenten zullen namelijk hun woningbouwprogramma's onderling moeten afstemmen en naar beneden toe bijstellen. In het algemeen tonen gemeenten in Nederland zich hiervoor huiverig omdat zij (in geval van actief grondbeleid) inkomsten uit grondexploitaties en doelgebonden uitkeringen (BLS en ISV) zullen mislopen. Ook in het buitenland is dit het geval. Minder woningen betekent in Duitsland minder inwoners en tevens minder inkomsten uit de lokale belastingen.

In krimpregio's is de krimp bovendien vaak ongelijk verdeeld, en gemeenten die hiervan relatief weinig last hebben zijn niet altijd bereid hun beleid aan te passen (of financiële steun te bieden) ten gunste van gemeenten die harder getroffen worden. Bij sommige ontbreekt het regionaal commitment. De minst aantrekkelijke woongebieden (vaak de centrumgemeente) worden veelal het eerst en zwaarst door krimp getroffen. Ook dit fenomeen doet zich zowel in Nederland als in het buitenland voor. Zo zijn de verschillen tussen het noorden van de conurbatie Greater Manchester (bijvoorbeeld East Manchester, Oldham, Rochdale) en het zuiden (bijvoorbeeld Trafford en Stockport) groot. Medewerking wordt tevens belemmerd door de angst voor *freeriding*. Wanneer alle gemeenten behalve één zich aan krimp aanpassen en hun woningbouwprogramma's daadwerkelijk verlagen, zal de gemeente die dit niet doet profiteren van het gedrag van de andere. De nog aanwezige uitbreidingsruimte komt dan namelijk terecht bij de gemeente die zich niet conformeert aan de regionale afspraken. Deze situatie doet zich voor in Parkstad Limburg. De gemeente Nuth is uit het samenwerkingsverband Parkstad Limburg gestapt en beoogt een forse (netto) uitbreiding van haar aantal woningen (met 532 woningen tot 2020, exclusief woningen voor specifieke doelgroepen als zorgbehoevenden, senioren en starters) (Gemeente Nuth 2006), terwijl de huishoudensprognose (De Jong 2007) tussen 2006 en 2020 voor Nuth een huishoudensdaling van zo'n 11 procent verwacht. Gemeenten in een krimpregio die hun woningbouwprogramma terugschroeven willen zeker weten dat de buurgemeenten dit ook doen en, zo niet, bestraft worden.

In Nederland is het huidige financieel en juridisch instrumentarium op regionaal niveau hiertoe te beperkt. De gemeenten zijn op dit punt afhankelijk van de provincie, die er door middel van het goedkeuringsbesluit voor kan zorgen dat gemeenten hun regionale woningbouwafspraken nakomen.

De provincie kan binnen de huidige Wet ruimtelijke ordening haar goedkeuring onthouden aan een bestemmingsplan dat niet overeenkomt met de regionale woningbouwafspraken, maar alleen wanneer de regionale afspraken in het provinciaal beleid zijn overgenomen.

In het buitenland is het instrumentarium op regionaal niveau nog beperkter. De Engelse regio heeft (nog) minder (sanctie)bevoegdheden dan de Nederlandse provincie om conformiteit tussen het gemeentelijke beleid en een regionale woonvisie af te dwingen. De Engelse regio geeft weliswaar contingenten af, maar gemeenten die de contingenten overschrijden worden niet bestraft. Gemeenten die daarentegen de contingenten niet halen worden gekort op hun *planning delivery grant*.

In krimpregio's ontstaan voorts problemen doordat het ook voor particulieren, corporaties, en ontwikkelaars niet direct interessant is om bij krimp tot actie over te gaan. Bovendien kan individueel handelen de negatieve effecten van krimp zelfs nog versterken. Coördinatie van het handelen van dergelijke partijen is dan ook vereist, en bij ontbreken daarvan kan het *prisoner's dilemma* optreden: gezamenlijk optreden levert het beste resultaat op voor de partijen, maar onzekerheid over het handelen van anderen leidt ertoe dat partijen voor individueel gewin kiezen. Toegepast op herstructurering betekent dit dat particulieren (maar ook corporaties en ontwikkelaars) aarzelen hun woningen in een bepaalde wijk te herstructureren uit angst dat andere particuliere huizenbezitters in dezelfde wijk – zonder zelf enige investering te doen – zullen profiteren (*freeriding*) van de waardestijging die het gevolg is van hun investeringen. Een vergelijkbaar coördinatieprobleem kan ook de sloop van woningen alsmede nieuwbouw in de weg staan. Doordat in krimpregio's ontwikkelaars met elkaar concurreren, bestaat het risico dat de minimale verkooptrempel niet bereikt wordt, met als gevolg dat nieuwbouwprojecten moeizaam van de grond komen, terwijl er voldoende markt voor een deel van de woningbouwplannen is, en de regio nog verder krimpt.

Financieringsvraagstuk

Herstructurering en sloop zijn van groot belang in situaties van krimp, maar tegelijkertijd moeilijk te financieren. In krimpgebieden kunnen de kosten van herstructurering (met name sloop en bouwkosten) niet of nauwelijks betaald worden uit de inkomsten van de woningbouw. De huizenprijzen zijn er gemiddeld aanzienlijk lager dan in groeigebieden, waardoor ook de inkomsten uit woningbouw lager liggen. De bouwkosten zijn daarentegen over heel Nederland ongeveer gelijk.

Ook bij de regionale afstemming van nieuwbouw, sloop- en herstructureringsprogramma's vormt de financiering een belangrijk struikelblok. Het is met name lastig financiële afspraken tussen gemeenten (prestatienormen) tot stand te brengen vanwege twee eerder genoemde problemen: verdelen van pijn en ongelijke verdeling van krimp.

In krimpgebieden is de verdien capaciteit van alle betrokken partijen (en niet alleen de gemeente) minder. De inkomsten die corporaties en ontwik-

kelaars uit de verhuur en verkoop ontvangen zijn laag door de afzetrisico's in krimpgebieden. Leegstand in huurwoningen betekent voor corporaties minder inkomsten. Aangezien de woningprijzen lager liggen dan het Nederlands gemiddelde maar de bouwkosten even hoog zijn, slinken de winstmarges voor projectontwikkelaars in krimpgebieden.

Naast de twee bovengenoemde problemen (coördinatie en financiering) doen zich bij de uitvoering van de krimpogave nog tal van andere knelpunten voor. Bij zowel sloop als herstructurering levert versnipperd eigendom problemen op voor de uitvoering. Het werkt coördinatieproblemen (waaronder *prisoner's dilemma*) in de hand en maakt herstructurering en sloop complex en kostbaar.

Beleidsimplicaties

Krimp gaat gepaard met problemen (rond de woningvoorraad en de veranderingen daarin, organisatie en financiering) die niet van de ene op de andere dag zijn op te lossen, zoals is gebleken uit de ontwikkelingen in Greater Manchester. De naweeën van jarenlange krimp zijn daar ook nu nog zichtbaar en de transformatieopgave is – ondanks de huidige groei – nog steeds groot en moeilijk. De omvang van de bevolkingsafname in Greater Manchester is niet te vergelijken met die in de Nederlandse krimpregio's, maar ze maakt wel duidelijk dat het verhelpen van problemen die gepaard gaan met krimp een lange adem vergt. Dit betekent niet dat partijen stil moeten zitten. Op verschillende overheidslagen kunnen stappen worden ondernomen om de negatieve gevolgen van krimp te verminderen.

De Rol van gemeente

Voorkomen is beter dan genezen. Gemeenten kunnen proberen de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad op peil te houden en zodoende de herstructureringsopgave te beperken. Hoewel gemeenten een woningeigenaar op basis van de Woningwet kunnen verplichten voor een goede staat van onderhoud te zorgen, wordt van dit middel in krimpgemeenten weinig gebruik gemaakt. Handhaving van deze wet kost veel tijd en geld, en het ambtelijk apparaat in krimpgemeenten is vaak te klein om dit soort tijdrovende procedures in te zetten. Goed onderhoud van de bestaande woningen kan bovendien een kwalitatieve mismatch van vraag en aanbod niet voorkomen.

Voorkomen is dus lang niet altijd mogelijk. Gemeenten kunnen anticiperen op krimp door meer flexibiliteit in te bouwen in hun ruimtelijkeorderingsregime (bestemmingsplannen). Ze kunnen werken met globale plannen of een 'wijzigingsbevoegdheid' opnemen, zodat het voor marktpartijen en corporaties makkelijker wordt om te reageren op een woningvraag die verandert als gevolg van krimp. In Heerlen werkt men bijvoorbeeld met een bestemmingsplan en een beeldkwaliteitsplan. Dit laatste kan gemakkelijker

gewijzigd worden dan het bestemmingsplan omdat hiervoor alleen goedkeuring van de gemeenteraad (en niet van Gedeputeerde Staten) nodig is.

Gemeenten die al krimpen, moeten hun bouwplannen kritisch tegen het licht houden en deze – waar nodig – faseren, afblazen of uitstellen. De ervaring uit het buitenland (Duitsland) leert dat het afkondigen van een algehele bouwstop geen goede optie is. Deze kan krimp namelijk verder in de hand werken. Door het actief intrekken van bouwvergunningen kunnen gemeenten echter wel voorkomen dat een mismatch tussen vraag en aanbod van woningen ontstaat of toeneemt. Nederlandse gemeenten beschikken over de juridische mogelijkheden hiertoe, maar maken in de praktijk bijna nooit gebruik van deze optie. Overigens zou een dergelijke maatregel alleen zin hebben als ook het bestemmingsplan wordt aangepast, omdat anders een nieuwe bouwvergunningaanvraag niet kan worden geweigerd. Met de wijziging van bestemmingsplannen kunnen kosten gepaard gaan. Volgens artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (in de nieuwe wet artikel 6.1) zal de gemeente een grondeigenaar een vergoeding moeten betalen wanneer wijziging van de bestemming leidt tot waardevermindering.

Gemeenten spelen niet alleen een rol op het gebied van de toelatingsplanologie (toetsing bouwaanvragen), maar ook als ontwikkelaar van transformatielocaties. Krimp gemeenten moeten hun aandacht verleggen van uitbreiding naar herstructurering en sloop, en daartoe voldoende vermogen genereren. In zowel Nederlandse als buitenlandse krimpregio's worden met dat doel publiek-private samenwerkingsverbanden aangegaan. Voorbeelden zijn de ontwikkelingsmaatschappij Wilhelmshaven Südstadt (EWS) en de afspraken tussen de ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD) en het bouwconsortium ABG. In een poging marktpartijen te verleiden tot participatie neemt de overheid daarbij soms zelf te veel financiële risico's op zich. Het gevolg is dat de private partijen geen prikkel voelen om snel te investeren, waardoor herstructurering moeilijk en traag van de grond komt.

Bij het anticiperen en reageren op regionale krimp is regionale afstemming van nieuwbouw-, sloop- en herstructureringsactiviteiten van groot belang. Het is verstandig daarbij niet alleen overheden maar ook andere partijen, zoals ontwikkelaars en corporaties, te betrekken. Parkstad Limburg is een goed voorbeeld. Hier zijn niet alleen de genoemde partijen maar ook make-lars en zorgaanbieders bij de regionale visievorming betrokken.

Voor de daadwerkelijke uitvoering van deze regionale afstemming is het belangrijk dat de gemeenten een gezamenlijk woningbouwprogramma (regionale woonvisie) laten vergezellen door financiële afspraken (gezamenlijke uitvoeringsstrategie). Dit kan ertoe bijdragen dat gemeenten 'zeggen' en 'doen' combineren, en het kan *freeriding* helpen voorkomen.

Het gemeentelijke grondbeleid – actief of faciliterend – zal dus in dienst moeten staan van het regionale ruimtelijke en woonbeleid. Hierbij kan gedacht worden aan regionaal grondbeleid, een regionaal sloopfonds, een grondbank enzovoorts. In ieder geval is een middel vereist om kosten en baten regionaal te verevenen. Door verevening kan een gemeente als Heer-

len bijvoorbeeld financieel profiteren – ten gunste van sloop en herstructurering – van de ontwikkelingspotenties elders in de regio (bijvoorbeeld Voerendaal). Zover is het in Parkstad en de Eemsdelta nog niet. Regionaal grondbeleid komt in Nederland nog maar moeizaam van de grond, mede vanwege de eerder genoemde financieringsproblemen. De marges op nieuwbouw zijn klein en de krimp is ongelijk verdeeld. Ook in de buitenlandse casestudiegebieden hebben we geen voorbeelden van regionale verevening gevonden. De nieuwe Wro, inclusief de Grondexploitatiewet, biedt hiertoe enkele mogelijkheden. Zo kunnen gemeenten gezamenlijk een exploitatieplan maken. Ook dit is echter op vrijwillige basis.

Rol van de provincie

De provincie is zoekende naar haar rol en houding bij krimp. Eén mogelijkheid is dat ze haar (toetsings)rol voortzet. De provincie kan bijvoorbeeld contingenten intrekken of verlagen dan wel rode contouren nog strakker trekken. Het is echter de vraag of dergelijke maatregelen bij krimp de prijzen en winstmarges dusdanig kunnen doen stijgen dat er voldoende geld beschikbaar komt voor de bekostiging van de transformatieopgave.

De provincie zou zich ook soepeler kunnen gaan opstellen ten aanzien van uitbreidingen in het buitengebied (buiten de contouren). Daardoor kan opbrengend vermogen gegenereerd worden dat voor de bekostiging van binnenstedelijke herstructurering ingezet kan worden. Dan moet echter de tussenplafonds verevening wel goed geregeld zijn. De provincie Limburg verkent deze optie: de verhandelbare ontwikkelrechten (VORM) zijn hiervan een voorbeeld. Hoewel bij krimp de druk om te groeien kleiner is, wil dit niet zeggen dat ook de druk op het buitengebied verdwenen is. Wonen in landelijk gebied is zowel bij krimp als bij groei populair.

Tot slot kan de provincie zich gaan bezighouden met herstructurering. De vraag is wat haar rol daarbij precies kan zijn. Tot dusverre heeft de provincie nog weinig te maken gehad met partijen die in de herstructurering een belangrijke rol spelen, zoals corporaties. De provincie Limburg probeert provinciebreed tot afspraken met de corporaties te komen. Verder hebben de perifere provincies die met krimp worden geconfronteerd zich sterk laten horen in het debat over de veertig wijken-aanpak van Vogelaar. Zij hebben via een brief hun politieke steun uitgesproken aan Aedes, de VNG en de Woonbond in hun strijd tegen de vermogensheffing en herverdelingsoperatie die het kabinet voorstaat. Zij zien liever dat de corporaties hun reserves aanwenden in de regio zelf dan een deel van hun reserves af te staan ten behoeve van de veertig probleemwijken.

Voor regionale afstemming is de provincie belangrijk. Zij kan er namelijk op toezien dat gemeenten hun ruimtelijk ordeningsbeleid daadwerkelijk afstemmen op de regionaal gemaakte afspraken. De provincie heeft onder bepaalde omstandigheden de juridische mogelijkheid om in te grijpen in het gemeentelijk beleid en conformiteit met de regionale woningbouwprogrammering af te dwingen. In de nieuwe Wro verliest de provincie echter de goed-

keuringsbevoegdheid, en het is dus de vraag of en hoe de provincie in de nieuwe Wro gemeenten kan dwingen tot conformiteit met het regionaal beleid.

De provincie krijgt er onder de nieuwe WRO ook nieuwe middelen bij, zoals het inpassingsplan, het projectbesluit, de provinciale verordening en de aanwijzing. Zo kan de provincie onder de nieuwe WRO besluiten zelf een bestemmingsplan of inpassingsplan te maken. Dit is alleen mogelijk als een dergelijk plan gebaseerd is op de provinciale structuurvisie en indien er sprake is van provinciaal belang. Het is de vraag of provincies daadwerkelijk van deze bevoegdheid gebruik zullen maken. Wel kunnen ze zulke middelen aanwenden om gemeenten onder druk te zetten.

Zowel de huidige als de nieuwe Wro bieden voldoende juridische middelen ten aanzien van het reguleren van het grondgebruik om ervoor te zorgen dat gemeenten nakomen wat zij in regionaal verband hebben afgesproken, en zo *freeriding* te voorkomen.

Rol van het rijk

Er is ook een rol voor het rijk weggelegd ten opzichte van krimpregio's. Het rijk kan bijvoorbeeld de kennisuitwisseling tussen krimpregio's faciliteren en zodoende helpen voorkomen dat elke krimpgemeente en krimpregio – alsmede de betrokken provincies – zelf het wiel gaat uitvinden. Het ministerie van BZK heeft een goede stap in deze richting gedaan door het opzetten van een kenniskamer bevolkingsdaling. Het zou deze kunnen verbreden en samen met andere ministeries die met het onderwerp krimp te maken hebben (zoals VROM, OC&W, EZ) kunnen uitbreiden.

Daarnaast kan het rijk krimpregio's ondersteunen door experts tijdelijk naar een krimpregio te sturen om de gemeente of regio's te helpen bij de transformatieopgave. Delfzijl heeft bijvoorbeeld tot 2010-2011 een aanjaagteam ('Delfzijls Overbruggings Team' – 'ДОТ') toegewezen gekregen dat bestaat uit vertegenwoordigers van VROM, BZK en EZ. Dit team helpt de gemeente bij de oplossing van de belangrijkste beleidsmatige knelpunten. In Parkstad Limburg is het ministerie van VROM betrokken bij het pilot-project 'Krimp als Kans', waarin de gevolgen van krimp voor verschillende beleidsterreinen worden verkend. In het vervolgproject 'Krimp als Kans II' zal de aandacht zich richten op de strategieën en instrumenten die de regio kan inzetten (Gerrichhauzen & Dogterom 2007).

Ook zou het rijk voor een beperkte periode een nationaal programma kunnen opzetten dat speciaal gericht is op krimpgebieden. Buitenlandse voorbeelden zijn het *Stadtumbau*-programma in Duitsland en het *Housing Market Renewal Programme* (HMR) in Engeland.

In 2001 heeft de Duitse federale overheid het *Stadtumbau Ost* programma geïntroduceerd; dit werd enkele jaren later gevolgd door het *Stadtumbau West* programma. Dit programma helpt steden zich aan te passen aan groot-schalige demografische en economische veranderingen. Het richt zich voornamelijk op stedenbouwkundige en woningmarkt aspecten. De federale

overheid zal een aantal geselecteerde (krimpende) pilot-steden tot 2009 ondersteunen en heeft alleen al voor het *Stadtumbau Ost* programma in totaal 1 miljard euro beschikbaar gesteld. Daarnaast leveren ook de deelstaten en de gemeenten zelf een financiële bijdrage. Het *Stadtumbau* programma biedt de krimpgebieden niet alleen geld maar stimuleert ook de onderlinge kennisuitwisseling. Bovendien wordt het *coördinatieprobleem* doorbroken, wat de partijen kan stimuleren om de herstructurering in gang te zetten en niet te wachten tot een ander de stap zet (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2008; Glock & Häussermann 2004).

Het HMR programma richt zich specifiek op onderdrukgebieden (*low demand areas*) in het noorden van Engeland en de Midlands, in het bijzonder op wijken die kampen met bevolkingsdaling, verpaupering, leegstand, een onaantrekkelijke woningvoorraad en woningprijzen die ver onder het regionaal gemiddelde liggen. Het heeft tot doel de zwakkere woningmarkten te stimuleren om aansluiting te vinden bij de regionale woningmarkt. Hiervoor heeft de Engelse regering tussen 2002 en 2008 1,2 miljard pond uitgetrokken. In totaal zijn negen *pathfinder areas* aangewezen, waarvan er twee in Greater Manchester liggen (Salford/Manchester en Oldham/Rochdale). Volgens de nationale overheid kan in deze krimpgebieden niet volstaan worden met een traditionele wijkaanpak, maar is een integrale aanpak op subregionaal niveau nodig waarbij een breed scala aan partijen (waaronder *English Partnership*, *Regional Development Agency* en corporaties) betrokken wordt. Anders zullen de problemen zich eenvoudig verplaatsen binnen de regio. De Engelse regering heeft besloten HMR een vervolg te geven. Voor de periode 2008-2011 zal nog 1 miljard pond beschikbaar worden gesteld (Cullingworth & Nadin 2006; The National Department of Communities and Local Government 2007b).

Een belangrijke les voor de Nederlandse situatie is wellicht dat deze programma's zeer nadrukkelijk op een concreet probleem (bijvoorbeeld sloop) in een specifiek gebied (bijvoorbeeld East Manchester) zijn gericht, en dus niet generiek van aard zijn. Daar in de toekomst naast groeigemeenten en groeiregio's in Nederland ook steeds meer krimpgemeenten en krimpregio's zullen ontstaan is het aan te bevelen het generieke rijksbeleid (ten aanzien van wonen en stedelijk beleid) te vervangen door regionaal gedifferentieerd beleid. Het rijksbeleid is nu vooral gericht op bouwen, en dat valt te begrijpen voor de Randstad, waar sprake is van een woningtekort en stagnerende woningbouw. Voor krimpregio's zou echter de aandacht vooral moeten uitgaan naar het stimuleren van sloop en de verbetering van de kwaliteit van het woningaanbod. Het is ook zinvol de verstedelijkingsafspraken die het rijk (en de provincie) maakt met de gemeenten voor de jaren na 2009 nauwer te verbinden met de specifieke regionale verstedelijkingsopgave. Daarbij zouden de v.l.s. en het i.s.v. gebundeld kunnen worden. Ook is het in geval van regionale krimp verstandig deze afspraken niet met de individuele gemeenten te maken maar met de regio's. Op deze manier kan regionale afstemming gestimuleerd worden.

Momenteel wordt door het ministerie van vROM verkend of er ook in Nederland een specifiek krimpbeleid moet komen. Bij het Tweede Kamerdebat over de begroting van Wonen, Wijken en Integratie is dit aan de orde gekomen. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin zij de regering verzoekt om voor krimpregio's (Oost-Groningen, Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen) een plan van aanpak voor de woningmarkt te maken met als doel verpaupering en afnemende leefbaarheid als gevolg van krimp in deze gebieden tegen te gaan. De plannen moeten uiterlijk in september 2008 aan de Kamer worden voorgelegd (Tweede Kamer 2007). Het is belangrijk dergelijke plannen op regionaal schaalniveau op te stellen en daarbij – naar voorbeeld van Parkstad Limburg – niet alleen overheden, maar ook andere partijen (zoals corporaties en ontwikkelaars) te betrekken. Zij zijn uiteindelijk degenen die de woningen bouwen of slopen, en ook zij zullen hun strategieën moeten aanpassen om te voorkomen dat er een mismatch tussen vraag en aanbod ontstaat. Verder is het belangrijk al in het plan van aanpak stil te staan bij de financieringskwesties en hierover duidelijke afspraken te maken. Dit kan voorkomen dat er in de uitvoering van de plannen coördinatieproblemen ontstaan en dat geen van de partijen, uit angst voor *free-riding*, de eerste stap richting transformatie (verkleining en verandering) van de woningvoorraad durft te zetten.

Verdieping

Analysekader en onderzoeksaanpak

Vraagstelling

Hoe reageren overheidsinstanties in krimpregio's in hun woningbouwbeleid op de als gevolg van krimp veranderende woningvraag, welke problemen komen ze bij de uitvoering van dit krimpbeleid tegen, en welke aanpassingen zijn nodig om deze implementatieproblemen te kunnen verhelpen?

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de beleidsopgaven waarmee krimpregio's geconfronteerd worden, de manier waarop ze hierop beleidsinhoudelijk reageren (responsiviteit), en in hoeverre dit beleid ten uitvoer kan worden gebracht (congruentie met beleidsdoelen). Op basis hiervan zal worden gekeken of en zo ja welke beleidsaanpassingen nodig zijn om lokale en regionale overheden op de veranderende woningvraag te kunnen laten anticiperen.

De studie Krimp en Ruimte (Van Dam e.a. 2006) heeft laten zien dat de term *demografische krimp* betrekking kan hebben op aantallen (inwoners, huishoudens) en samenstelling (bevolkingssamenstelling en huishoudenssamenstelling). Aangezien voor de woningmarkt met name het huishoudensaantal en de huishoudenssamenstelling van belang zijn, zullen in deze studie de gevolgen van een dalend aantal huishoudens (in tegenstelling tot het aantal inwoners) en de daarmee gepaard gaande verschuivingen in de huishoudenssamenstelling (naar omvang, levensfase en inkomen) centraal staan.

Veranderingen in omvang en samenstelling van de huishoudens hebben gevolgen voor de woningvraag. In hoofdlijnen leidt een huishoudensdaling tot *minder* vraag naar woningen en – door de verandering van de samenstelling van de huishoudens die met huishoudensdaling gepaard gaat – tot het ontstaan van een *andere* vraag.

Gemeenten en regio's zijn zeer nadrukkelijk betrokken bij de woningbouwopgave. Zij zullen in het woningbouw- en ruimtelijkeorderingsbeleid dan ook rekening moeten houden met de veranderingen in omvang en samenstelling van de huishoudens die krimp met zich meebrengt. Wij richten ons daarbij specifiek op het woningbouwbeleid en laten het economische beleid hier buiten beschouwing.¹ Het woningbouwbeleid kan zich richten op aanpassing van het woningaanbod (de omvang en samenstelling van de woningvoorraad) dan wel stimulering van de woningvraag. Hoewel in ons onderzoek de nadruk op aanpassing van het aanbod ligt, kunnen beide niet los van elkaar gezien worden. Aanpassingen van het woningaanbod kunnen namelijk ook effect hebben op de woningvraag.

1. Het woningbouwbeleid en het regionaal-economische beleid kunnen uiteraard niet los van elkaar gezien worden. Wonen en werken zijn immers nauw met elkaar verbonden (De Graaff e.a. 2008).

De daling van het aantal huishoudens stelt overheden voor de vraag in hoeverre hun doelen voor het woonbeleid nog adequaat zijn en in hoeverre de (gevolgen van de) krimp invloed heeft op de effectiviteit van het huidige instrumentarium. In dit rapport wordt onderzocht welke doelen overheden die te maken hebben met krimp zich zelf stellen ten aanzien van de woningbouw en op welke wijze zij die opgave willen uitvoeren. In de analyse van het krimpbeleid onderzoeken we ten eerste in hoeverre de beleidsdoelen aansluiten op de demografische veranderingen (responsief zijn), en ten tweede in hoeverre de middelen die partijen inzetten aansluiten op die doelen (congruent zijn). Hiermee kiezen we er bewust voor om geen effectiviteitsmeting van het woonbeleid uit te voeren. Krimp (beleid) is hiervoor nog te nieuw in Nederland.

Naast de 'eigen' opgave waar een krimpende gemeente voor staat, moeten beleidskeuzen ook in regionaal perspectief worden gezien. De regio is immers één woningmarkt en beleidskeuzen in de ene gemeente hebben gevolgen voor de woningmarkt in andere gemeenten. De responsiviteit van een gemeente zou moeten afhangen van de regionale context.

In dit onderzoek richten wij ons daarom specifiek op *krimpregio's*: gebieden waar meerdere buurgemeenten met een dalend aantal inwoners en/of huishoudens te maken hebben gehad en/of in de toekomst te maken zullen krijgen. Wij verwachten namelijk dat regionale krimp ingrijpender gevolgen voor de woningbouw zal hebben dan lokale krimp (waarbij slechts één gemeente krimpt). Lokale krimp kan immers het gevolg zijn van suburbanisatie naar randgemeenten. In dat geval zullen veel gesuburbaniseerden nog gebruik blijven maken van de voorzieningen in de centrumstad. Bij emigratie op regionaal niveau daarentegen gaan inwoners (en hun inkomen) voor de regio als geheel verloren.

In de vraagstelling van dit onderzoek worden overheden expliciet genoemd, omdat zij een zeer belangrijke rol spelen in de wijze waarop de woningmarkt werkt (zie bijvoorbeeld VROM-raad 2007). Deze studie zal echter ook aandacht besteden aan andere partijen die actief zijn op de woningmarkt. Juist daar waar middelen aan doelen gekoppeld moeten worden zijn overheden afhankelijk van de medewerking van corporaties en projectontwikkelaars.

Tot slot zullen we stilstaan bij de vraag of, en zo ja welke bijdrage de nationale overheid kan leveren om de mogelijkheden voor lokale en regionale overheden te verruimen om te kunnen reageren op de als gevolg van krimp veranderde woningvraag. We verkennen of hiervoor aanpassingen in het financiële en/of juridische instrumentarium nodig zijn.

Onderzoeksaanpak

In totaal zijn vier krimpregio's als case studies onderzocht: twee Nederlandse – Parkstad Limburg² en de Eemsdelta³ – en twee buitenlandse, Greater Manchester⁴ (Engeland) en het Friese Schiereiland⁵ (Duitsland). Meer

2. Parkstad Limburg bestaat uit Brunssum, Kerkrade, Voerendaal, Heerlen, Landgraaf, Simpelveld en Onderbanken.

3. De Eemsdelta bestaat uit Delfzijl, Appingedam, Eemsmond en Loppersum.

4. Greater Manchester bestaat uit Manchester, Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford, Bolton, Bury en Wigan.

5. Het Friese Schiereiland omvat de stadsdistricten Wilhelmshaven en Emden en de districten Friesland, Wittmund, Aurich en Leer.

informatie over de afzonderlijke krimpregio's is te vinden in de bijlage 'Case-beschrijvingen'.

De demografische krimp (inwoners- en huishoudensdaling) in al deze casestudiegebieden is qua omvang vergelijkbaar. In alle casestudiegebieden maakt bovendien niet alleen de centrumstad⁶ een periode van krimp door, maar geldt dit voor meerdere gemeenten, nu of in het nabije verleden. In drie van de vier casestudiegebieden⁷ gaan de prognoses uit van een aanhoudende daling van het aantal inwoners en huishoudens. Hoewel de vooruitzichten voor Greater Manchester inmiddels positief zijn, is toch ook voor deze casus gekozen omdat Manchester tot voor kort te maken had met krimp en daardoor veel informatie over beleidsstrategieën kan opleveren. De regio kent al jaren een regionaal samenwerkingsverband. Bovendien hebben bepaalde delen van Manchester nog altijd met aanzienlijke krimp te maken.

Tot slot wordt in alle vier de casestudiegebieden door één of meer overheidsinstanties een krimpbeleid gevoerd dat specifiek gericht is op de woningbouw.

De twee buitenlandse casestudies zijn geselecteerd omdat krimp in het buitenland in sommige regio's zich al veel langer en heviger voordoet dan in Nederland.⁸ De buitenlandse regio's zijn niet gekozen omdat het *best practices* zijn, maar omdat een internationale vergelijking meer inzicht verschaft in de binnenlandse gang van zaken.

Bij de keuze van de Nederlandse casestudiegebieden speelden de volgende overwegingen een belangrijke rol:

- Binnen de betrokken regio krimpen meerdere gemeenten (afname van aantal inwoners en/of huishoudens);
- De krimp in deze gemeenten is begonnen in het recente verleden, dat wil zeggen na 1990;
- De krimp is echter niet al te recent; in dat geval zou er waarschijnlijk nog geen sprake zijn van 'krimpbeleid'. Daarom is gekozen voor gebieden waar de krimp begonnen is vóór 2000;
- Er is sprake van krimpbeleid, specifiek gericht op woningbouw.

Bij de keuze van de buitenlandse casestudiegebieden waren daarnaast de volgende overwegingen van belang:

- Om praktische redenen beperkt het onderzoek zich tot regio's in *Europa*.
- Over de casestudy is voldoende informatie beschikbaar in een taal die het projectteam beheerst.

De keuze van de Nederlandse casestudiegebieden is gebaseerd op demografische gegevens (huishoudensontwikkeling in het verleden, heden en toekomst) van RPB en CBS.

De keuze van de Duitse casus is gebaseerd op demografische gegevens van *Destatis*⁹, *BBR*¹⁰ en *Nbank*¹¹ voor Duitsland alsmede literatuur over pilot-steden van het *Stadtumbau West* programma. Dit nationale programma ondersteunt steden die krimpen.

6. Heerlen, Delfzijl, Manchester en Wilhelmshaven.

7. Parkstad Limburg, de Eems-delta, het Friese Schiereiland.

8. De buitenlandse krimpregio's zijn qua mate van krimp vergelijkbaar met de Nederlandse krimpregio's. Binnen Europa zijn Centraal- en Oost-Europa, Scandinavië en grote delen van Frankrijk, Italië en Spanje bekende krimpregio's (Van Dam e.a. 2006: 69). Deze gebieden zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat de krimp in deze gebieden qua omvang niet vergelijkbaar is met Nederland.

9. Zie www.destatis.de

10. Zie www.bbr.bund.de

11. Zie www.nbank.de

De keuze voor de Engelse casus is gebaseerd op demografische gegevens van *The Office for National Statistics*¹² en *The National Department for Communities and Local Governments*¹³ als mede literatuur.

12. Zie www.statistics.gov.uk

13. Zie www.communities.gov.uk

Voor elk casestudiegebied is in beeld gebracht welke gevolgen krimp voor de woningvraag heeft, hoe de gemeenten al dan niet gezamenlijk hun woningbouwbeleid aanpassen aan de krimpsituatie, welke implementatieproblemen zich bij krimpbeleid voordoen, en welke pogingen in de regio worden ondernomen om deze problemen op te lossen.

Om na te gaan welke gevolgen krimp voor de woningvraag heeft, is gebruik gemaakt van demografische statistieken, bevolkings- en huishoudensprognoses en literatuur.

De beleidsreacties zijn vervolgens aan de hand van een documentanalyse, interviews en literatuuronderzoek geïnventariseerd. In elk casestudiegebied zijn het woonbeleid en het ruimtelijk beleid bestudeerd om zo te achterhalen welke (beleidsinhoudelijke) doelen de actoren in de krimpregio's zich gesteld hebben. Verder zijn voor elk casestudiegebied tien à twaalf interviews gehouden met actoren op de woningmarkt, zoals overheidsinstanties (rijk, provincies, regionale organen, gemeenten), woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars (zie bijlage 'Geïnterviewde personen'). Ook is gebruik gemaakt van andere publicaties over de regio en het daar gehanteerde beleid.

Om de problemen die zich voordoen bij de uitvoering van krimpbeleid te onderzoeken en na te gaan welke oplossingen voor handen zijn is gebruik gemaakt van interviews en aanvullende rapporten.

De gevolgen van krimp voor de woningvraag

Realisatie woonvoorkeuren

Afname van het aantal huishoudens kan zorgen voor ontspanning van de woningmarkt. De verhouding tussen vraag en aanbod wordt minder ongelijk en op den duur kan het aanbod de vraag zelfs gaan overtreffen: de aanbiedersmarkt verandert dan in een vragersmarkt (Priemus 1999). In dat geval zullen de aanbieders (projectontwikkelaars, woningcorporaties, makelaars, private verhuurders, particulieren, gemeenten) met elkaar moeten concurreren om de woonconsumenten, terwijl dezen meer keuzemogelijkheden krijgen en meer eisen kunnen stellen (Priemus 1999: 19). Woningzoekenden kunnen makkelijker een huis kopen of huren dat bij hen past en worden minder gehinderd door concurrenten op de markt (Van der Wagt & Boon 2006: 27).

Leegstand

Afnemende vraag leidt bij een gelijkblijvend aanbod tot leegstand. Dit zal zich voordoen in de minst gewilde delen van de woningvoorraad. Een klein percentage leegstand is geen probleem en zelfs gewenst. Deze frictieleegstand bevordert de mobiliteit op de woningmarkt. Ook kan de leegstand in een wijk tijdens herstructurering tijdelijk oplopen.

Langdurige en grootschalige leegstand beïnvloedt daarentegen de fysieke uitstraling en het imago van een buurt in negatieve zin, en is dus problematisch. Ze kan verloedering tot gevolg hebben en (huur)prijzen onder druk zetten. Een verslechterd imago kan ertoe leiden dat krimpene buurten concentratiegebieden van arme, laagopgeleide inwoners worden (waarover later meer).

Een aantal factoren bepaalt de gevoeligheid voor leegstand van woningen. In de eerste plaats kan leegstand zich concentreren in bepaalde wijken of buurten. Vooral vroeg-naoorlogse buurten, buurten met een ongunstige prijs-kwaliteitverhouding (met name gebouwd begin jaren tachtig) lijken gevoelig (Van Dam e.a. 2006: 74). Met name de gebrekkige bouwkundige kwaliteit maakt deze woningen onaantrekkelijk. Glock & Häussermann (2004: 920) geven aan dat de leegstand in Duitsland geconcentreerd neerslaat in woningen die voor de Tweede Wereldoorlog gebouwd zijn.

Ook de locatie is van belang. Woningen in dorpen en gehuchten die minder goed bereikbaar zijn en verder weg liggen van voorzieningen, zijn minder aantrekkelijk en daardoor gevoeliger voor leegstand.

Een derde factor betreft de eigendomssituatie. Met name huurwoningen zijn gevoelig voor leegstand. Huiseigenaren die er niet in slagen hun woning te verkopen verhuizen niet. Huurders zijn veel minder aan hun woning gebonden.

Prijzen koopwoningen

In een situatie van krimp zal bij een gelijkblijvende aanbod de vraagterugval een grote invloed hebben op de prijsontwikkeling: de prijzen zullen dalen. De zeer lage aanbodselasticiteit (Ball 2004; Rouwendal & Vermeulen 2007; VROM-raad 2007) zorgt ervoor dat afname van de vraag wel tot daling van de prijs leidt maar nauwelijks tot een verandering van het aanbod. De prijsdaling kan zelfs nog sterker zijn dan de stijging in tijden van groei. Vanwege de levensduur van huizen kan een woningvoorraad sneller groeien dan krimpen (Rouwendal & Vermeulen 2007; Glaeser & Gyourko 2005).

Toch is het zeer de vraag of prijzen onder invloed van demografische krimp structureel zullen dalen. De prijs van woningen is namelijk niet alleen gebaseerd op de demografische omvang en samenstelling van de bevolking, maar wordt ook beïnvloed door andere factoren, zoals de rentestand, hypotheekvoorwaarden, conjuncturele ontwikkelingen, het consumentenvertrouwen en het aanbod (Renes e.a. 2006: 28). De verwachting is dan ook dat de huizenprijzen, door een stijging van de welvaart, in ohet algemeen niet zullen dalen. De grote prijsstijgingen die de markt de afgelopen jaren kende zullen in krimpregio's waarschijnlijk wel afvlakken (Rouwendal & Vermeulen 2007: 24).

Belangrijk voor de ontwikkeling van de prijzen in een krimpregio is het gedrag van huiseigenaren, dat weer kan verschillen per type huiseigenaar. Individuele eigenaar-bewoners zullen maar zelden met verlies willen of kunnen verkopen. Zij kunnen 'vast' komen te zitten in hun eigen woning. Institutionele huizenbezitters zoals woningcorporaties maken in hun ver-

koopbeleid een andere afweging. Voor hen is niet alleen de opbrengst bij verkoop van belang, maar ook de boekwaarde. Huurwoningen met een relatief lage boekwaarde die niet verhuurd worden komen in aanmerking voor sloop (Khandekar & Van Haeften 2007).

Mutatiegraad

Huishoudensdaling kan op de huurmarkt tot een grotere verhuismobiliteit leiden. De ontspanning van de huurmarkt maakt het voor huurders gemakkelijker een andere huurwoning te vinden die beter voldoet aan hun woonwensen. Een hoge mutatiegraad is voor corporaties vaak minder gunstig, aangezien gewoonlijk de minder gewilde woningen verlaten worden (Centraal Fonds Volkshuisvesting 2007: 14). De minst gewilde huurwoningen zullen hierdoor leeg komen te staan.

Transactiesnelheid

Op de koopmarkt, daarentegen, zal huishoudensdaling juist tot lagere transactiesnelheden leiden. Het is moeilijker een woning te verkopen en de gemiddelde verkooptijd van de te koop staande woningen neemt toe. Eigenaren zullen in het algemeen eerst hun oude woning willen verkopen voordat zij een nieuwe woning kopen, waardoor de doorstroming stagneert. Nieuwbouwprojecten in krimpgebieden kunnen hier last van hebben.

Over de gevolgen van krimp op de doorstroming van huur naar koop is weinig bekend. Renes & Jókövi (2008) laten wel zien dat een daling van de huizenprijzen niet noodzakelijkerwijs leidt tot meer doorstroming, zeker niet gezien de eerder genoemde verkoopproblemen.

Veranderingen samenstelling huishoudens

De negatieve spiraal waarin een wijk terecht kan komen wordt versterkt als kansrijken wegtrekken en kansarmen toestromen. Wanneer de werkgelegenheid afneemt zullen mensen vertrekken om elders een baan te vinden. Hun huizen worden ingenomen door personen die minder verbonden zijn met de arbeidsmarkt (Glaeser & Gyourko 2005: 348). Het lage(re) prijsniveau van koopwoningen en de mogelijkheid dat prijzen dalen zorgen ervoor dat woningen betaalbaar worden voor mensen die zich elders geen koopwoning kunnen permitteren.

De afname van het aantal huishoudens kan de verhuurbaarheid van woningen negatief beïnvloeden en de huuropbrengsten doen dalen. Als gevolg daarvan lopen de investeringen terug, hetgeen de kwaliteit verder onder druk zet. Verhuizingen en verdere leegstand zijn het gevolg. Het verslechterende imago maakt het steeds moeilijker om nieuwe (kapitaalkrachtige) huurders te vinden. Kortom, een neerwaartse spiraal zet in (Wiezorek 2006). De krimpende buurten worden op deze manier concentratiegebieden van arme, laagopgeleide inwoners met weinig toekomstperspectief. Dit leidt doorgaans tot grotere sociaal-ruimtelijke verschillen. Strohmeier & Bader (2004) zien dergelijke gevolgen daadwerkelijk optreden in de krimpende gemeenten in Nordrhein Westfalen.

Naast de neerwaartse sociale spiraal speelt ook de vergrijzing een belangrijke rol in krimpgebieden. Met name jongeren trekken weg uit de krimpgebieden. De ouderen blijven achter, waardoor het aandeel ouderen toeneemt. En met de vergrijzing veranderen ook de eisen die gesteld worden aan de woningvoorraad. Dit is geen exclusieve opgave voor krimpregio's, maar wel een bijkomende. Bovendien vergrijzen de krimpregio's bovengemiddeld (Van Duin e.a. 2006; De Jong 2007).

Mogelijke beleidsalternatieven bij krimp

Volgens Winsemius doorlopen beleidsvraagstukken een levenscyclus in vier fasen: erkenning, beleidsformulering, oplossing en beheer (Gerrichhuizen & Dogterom 2007: 16). Derks spreekt bij krimp over het rouwproces van ontkenning, tegenstribbelen (verzet) en uiteindelijke berusting (acceptatie) (Derks e.a. 2006: 56).

Een krimpregio kan proberen de huishoudensdaling te begeleiden, te stabiliseren, of tegen te gaan en om te buigen in een huishoudensstijging. Krimp kan bijvoorbeeld worden bestreden door de kwaliteit van de woningvoorraad en de woonomgeving (Visser & Van Dam 2006) te verbeteren en zodoende migratiestromen te beïnvloeden. In theorie kan dit een aanzuigende werking voor de regio hebben. Zeeuws-Vlaanderen (Van der Kooij 2006; Van Lieshout 2008) en Newcastle (Wiechmann 2003) zijn bekende voorbeelden van gebieden waar krimp wordt bestreden. Zeeuws-Vlaanderen hoopt via goede marketing mensen uit de Randstad te kunnen verleiden naar Zeeuws-Vlaanderen te verhuizen en Newcastle ziet krimp als tijdelijk fenomeen en probeert deze om te buigen naar groei.

Wanneer een daling van het aantal huishoudens en de woningvraag als gegeven wordt beschouwd (acceptatie), zal de beleidsopgave bestaan uit het aanpassen van het woningaanbod aan de kleinere en veranderde woningvraag. Ingrepen kunnen betrekking hebben op zowel kwantiteit als kwaliteit van de woningvoorraad. Van Dam e.a. (2006), Bontje (2004a en 2004b), en Couch e.a. (2005) wijzen er op dat krimpbestrijding in situaties van regionale krimp de nodige risico's met zich meebrengt en kan leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen (Van Dam e.a. 2006: 297). Zij geven aan dat krimp niet te stoppen is en dat planners er verstandig aan doen krimp te accepteren, en niet te bestrijden of te blijven hopen op groei.

Drie beleidsalternatieven op het gebied van de woningbouw zijn bekend uit de literatuur. Deze driedeling zal eveneens als kader dienen voor de empirische casusbeschrijvingen.

Omgaan met een kleinere woningvraag

Het overschot aan woningen (kwantiteit ongeacht de kwaliteit) kan worden beperkt door woningen te slopen en zodoende wijken te verdunnen. Sloop is echter omstreden, want ze kan worden beschouwd als kapitaalvernietiging, met name wanneer de woningen nog niet volledig zijn afgeschreven.

In Oost-Duitsland, waar veel steden krimpen, wordt veel gesloopt. Van veel flats die in de jaren zestig tot en met de jaren negentig onder het DDR-regime zijn gebouwd – de zogenaamde *Plattenbau* – is de bovenste verdieping gesloopt (dit wordt ook wel ‘aftoppen’ genoemd). Deze flats staan veelal in monofunctionele woonwijken met veel wonen en weinig werken en recreatie. In de Oost-Duitse krimpgebieden zijn juist dit de woonwijken waar problemen (zoals leegstand) ontstaan. Door de bovenste verdieping van deze flats te slopen wordt het aanbod verkleind en de leegstand teruggedrongen (Schader Stiftung 2007).

Een alternatieve methode is het beperken van de uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw. Dit betekent overigens niet dat er een bouwstop moet plaatsvinden. Van Dam e.a. (2006) geven aan dat een bouwstop de krimp namelijk kan versterken (*self-fulfilling prophecy*) (Van Dam e.a. 2006: 196; Van Dam & Manting 2006). Khandekar & Van Haeften (2007) illustreren dit aan de hand van Essen. Deze stad ging in de jaren tachtig op slot. Het onbedoelde gevolg was dat bewoners die een vervolgstap in hun wooncarrière wilden maken niet in de stad terecht konden en noodgedwongen de stad moesten verlaten. Door de bouwstop verloor Essen nog meer inwoners dan aanvankelijk voorzien.

Bij krimp is het echter wél verstandig om de omvang van de uitbreidingsplannen te matigen. Het woningaanbod dat op de ene plek wordt bijgebouwd kan namelijk tot extra krimp elders in de regio leiden.

Omgaan met een andere woningvraag

Krimpende gemeenten en regio's kunnen er ook voor kiezen middels herstructurering de kwaliteit van hun aanwezige woningvoorraad te veranderen, zodat deze beter aansluit bij de huidige woonvoorkeuren. Op deze manier kan de krimpregio voorkomen dat bewoners die willen doorstromen vertrekken omdat ze geen geschikte woning kunnen vinden.

Sloop verkleint de omvang van de woningvoorraad maar kan ook bijdragen aan een andere woningvraag. Zo kunnen door sloop nieuwe woningtypen ontstaan. Een bekend voorbeeld is Leipzig. Door sloop van woningen is daar een ‘perforierte stadt’ ontstaan met veel hoekwoningen en openbare ruimte (Bontje 2004a en 2004b).

Tot slot kan via nieuwbouw ingespeeld worden op de woonbehoeften van de huidige inwoners. Via nieuwe woonconcepten proberen krimpende regio's hun inwoners vast te houden en nieuwe bewoners aan te trekken.

Regionale afstemming

Regionale afstemming is in geval van demografische krimp – en zeker wanneer er sprake is van regionale krimp – uiterst noodzakelijk. In groeiregio's zijn de gevolgen van gebrekkige regionale afstemming minder ernstig. Immers alle gemeenten groeien en hebben profijt (zij het niet optimaal) van individuele en autonome investeringen in de woningvoorraad. In het geval van krimp is dit anders. Wanneer gemeenten individueel blijven uitbreiden

en hun woningbouwprogramma's onderling niet afstemmen, kan dit tot negatieve externe effecten leiden (Van Dam e.a. 2006), zoals overinvesteringen, leegstand, lange verkooptijden en verlieslijdende grondexploitaties. In een krimpende regio – of wanneer meerdere gemeenten binnen een regio krimpen – leidt handelen uit eigenbelang al snel tot problemen voor de regio als geheel. Dit sluit aan bij Van der Wouden (2007), die stelt dat bij woningmarkten de regio – en niet de stad of de gemeente – uitgangspunt zou moeten zijn. Ook Khandekar & Van Haeften (2007) wijzen erop dat het in krimpende regio's essentieel is op regionaal niveau tot een nieuwbouw- en herstructureringsprogramma te komen.

Een regionale aanpak en programmering van sloop, herstructurering en nieuwbouw kan in Nederland op verschillende manieren formeel worden geïnstitutionaliseerd. Dergelijke vormen zijn overigens niet exclusief voor krimpgebieden.

In de meest verregaande vorm van samenwerking besluiten gemeenten samen te gaan. Gemeentelijke herindeling is één manier om de effectiviteit, efficiëntie en bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten te vergroten. Deze drastische manier van samenwerking lijkt het meest slagvaardig. Taken en bevoegdheden van de losse gemeenten gaan geheel over in de nieuwe organisatie. Een regionale aanpak is dan niet afhankelijk van de bereidwilligheid van de individuele gemeenten.

Naast de voordelen kent gemeentelijke herindeling ook een aantal nadelen. Zij is politiek en maatschappelijk gevoelig (gemeenten en provincie zijn er vaak geen voorstander van) en er gaan jaren overheen voordat een dergelijke reorganisatie vruchten afwerpt. Ook kan herindeling functioneel zijn vanuit het perspectief van de woningmarkt, maar niet voor andere terreinen (zie ook Teisman 2006: 24). En tenslotte, de grens verschuift wel, maar verdwijnt niet; er ontstaan nieuwe afstemmingsvraagstukken met andere aangrenzende gemeenten. Functionele regionale samenwerking lijkt daarom in veel gevallen een meer realistisch en pragmatisch alternatief.

Een tweede vorm om tot regionale afstemming te komen is langs de hiërarchische weg via de bovenliggende bestuurslaag (verticale coördinatie). In Nederland is dat de provincie. Deze kan eisen dat bepaalde plannen gezamenlijk worden gemaakt bijvoorbeeld door het goedkeuringsbesluit van bestemmingsplannen hieraan te verbinden.¹⁴

Bij de derde vorm van samenwerking kiezen gemeenten ervoor om op publiekrechtelijke basis (de 'Wet Gemeenschappelijke Regelingen') een regionaal samenwerkingsverband aan te gaan. Bepaalde taken en bevoegdheden van de afzonderlijke gemeenten kunnen aan dit regionale orgaan worden overgedragen. Een bijzondere vorm van samenwerking op basis van de WGR is de WGR-plus regio. Deze status is in Nederland weggelegd voor acht stadsregio's.¹⁵ Onder de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) hebben de stadsregio's geen instrumenten voor de feitelijke uitvoering van het regionaal ruimtelijk beleid. Het leek er op dat deze regio's met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) meer taken en bevoegdheden zouden

14. In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) vervalt overigens dit goedkeuringsinstrument.

15. Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Bestuur Regio Utrecht (BRU), Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Stadsregio Arnhem-Nijmegen (KAN), Regio Twente en Parkstad Limburg.

krijgen. Uiteindelijk is echter besloten bij de bespreking van de nieuwe Wro het hoofdstuk over de WGR leeg te laten; dit betekent dat provinciale en gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening niet kunnen worden overgedragen aan het regiobestuur. Intergemeentelijke samenwerking blijft uiteraard mogelijk, maar op basis van instemming van de raden van de deelnemende gemeenten, net als in elke andere WGR-regio (Provincie Overijssel 2007; en zie VROM 2008a).

Tot slot kunnen gemeenten onderling ook privaatrechtelijke afspraken maken of op informele basis samenwerken. De keuze voor privaatrechtelijke samenwerking is meestal gebaseerd op financiële en/of fiscale voordelen. Ook levert dit flexibiliteit op. Net als bij samenwerking langs publiekrechtelijke weg is het succes van privaatrechtelijke overeenkomsten afhankelijk van de bereidwilligheid van de betrokken gemeenten.

Uitvoeringsproblemen bij krimpbeleid

Hier wordt een aantal in de literatuur besproken problemen bij de uitvoering van krimpbeleid geïnventariseerd, waarbij we de driedeling kleinere woningvraag, andere woningvraag en regionale afstemming hanteren.

Omgaan met een kleinere woningvraag

Nederland heeft in vergelijking met andere landen (Swank e.a. 2003) een lage prijselasticiteit van het aanbod (van 0,3).¹⁶ Dit komt onder andere door de in verhouding tot het buitenland lange doorlooptijd van bouwprojecten in Nederland (Buitelaar 2007).

Daardoor is het in Nederland extra lastig woningvraag en woningaanbod op elkaar af te stemmen. Het gegeven dat in Nederland vaak een aanzienlijke periode zit tussen het moment van initiatief en de afzet kan met name problemen veroorzaken voor regio's die zich in een overgang bevinden van groei naar krimp. Zo kan er een mismatch ontstaan tussen woningvraag en woningaanbod.

Omgaan met een andere woningvraag

Glock & Häussermann (2004) en Goderbauer (2007) wijzen erop dat eigendomsstructuren herstructurering en sloop kunnen bemoeilijken in het geval van krimp. Herstructurering en sloop zijn lastiger van de grond te krijgen in buurten met versnipperd eigendom, en juist eenvoudiger te organiseren in wijken met veel corporatiebezit. In de Oost-Duitse binnensteden zijn veel woningen in particulier bezit, en blijkt het voor de gemeenten lastig coalities te vormen met de woningbezitters. De meeste particulieren weigeren hun woningen te verkopen tegen lage prijzen en houden de woning liever aan in de hoop dat de markt aantrekt (Glock & Häussermann 2004: 926).¹⁷

Glock & Häussermann (2004) geven aan dat herstructurering en sloop niet vanzelf van de grond komen vanwege het klassieke prisoner's dilemma, en dat overheidsingrijpen nodig is. Klosterman (1985) beschrijft dit 'dilemma' als volgt. Als iemand zijn huis wil renoveren maar de rest van de straat dat

16. Dat wil zeggen dat wanneer de prijs stijgt het aanbod niet evenredig volgt: als de prijs stijgt met 1% dan volgt het de aangeboden hoeveelheid op middellange termijn slechts met 0,3%.

17. Eigendomsstructuren spelen overigens niet alleen in krimpgemeenten maar ook in groeigemeenten een belangrijke rol bij herstructurering. Dit blijkt uit de recent verschenen studie 'Stedelijke transformatie en grondeigendom' (Buitelaar e.a. 2008).

niet doet, dan blijft de straat achteruit gaan. Die bewoner kan dan beter niets doen. Ook als de rest van de straat zijn huis opknaapt loont het om niets aan je huis te doen, want je profiteert van de waardevermeerdering als gevolg van de inspanningen van anderen (*freeriding*). In beide gevallen loont het dus om geen onderhoud te plegen. Maar als iedereen er zo over denkt, dan zal de straat achteruit blijven gaan en de waarde van het eigen bezit dalen.

De financiering van sloop en herstructurering is lastig in zowel krimp- als groeigebieden.¹⁸ Toch is ze in krimpgebieden lastiger; de sloop- en de bouwkosten liggen immers dicht(er) bij de inkomsten uit de vastgoedontwikkeling: de verkoopprijzen van de huizen. Bij krimp is de noodzaak tot herstructurering groot, maar het financieringsprobleem zo mogelijk nog groter.

In de Nederlandse context levert dit nog een aanvullend probleem op voor gemeenten. Anders dan in veel andere landen voeren Nederlandse gemeenten vaak een actief grondbeleid: ze verwerven de grond, maken die bouwrijp en verkopen die vervolgens aan een andere partij die de vastgoedontwikkeling ter hand neemt. De grondverkoop levert gemeenten vaak de nodige extra inkomsten op. Deze kunnen eventueel worden aangewend voor onrendabele plannen. In krimpgebieden levert grondontwikkeling niet of nauwelijks inkomsten op voor gemeenten, waardoor verevening tussen plannen onmogelijk is.

De financierbaarheid van herstructurering is niet alleen in Nederland een probleem. In Duitsland heeft de nationale overheid een speciaal programma (*Stadtumbau Ost* en *Stadtumbau West*) in het leven geroepen om krimpende gemeenten financieel te ondersteunen bij de uitvoering van de herstructurerings- en sloopopgave. De Engelse nationale overheid heeft een programma (*Housing Market Renewal Programme*) opgesteld dat zich specifiek richt op onderdrukgebieden (zogenaamde *low demand areas*).

Zowel Khandekar & Van Haeften (2007) als Glock & Häussermann (2004) wijzen erop dat in krimpregio's de inkomsten van zowel gemeenten als andere woningmarktpartijen ten gevolge van afzetproblemen afnemen. Corporaties en particuliere verhuurders krijgen bij krimp hun woningen minder eenvoudig verhuurd, en ontwikkelaars, makelaars en particulieren vinden minder makkelijk kopers. Ook wijzen ze op het risico dat ontwikkelaars krimpgebieden de rug toekeren en er niet meer investeren.

Regionale afstemming

Het ontbreken van een regionale bestuurslaag in Nederland wordt wel aangeduid met de term het 'regionale gat' (WRR 1998). Dit gat bemoeilijkt het uitvoeren van de transformatieopgave die ontstaat door een daling van het aantal huishoudens. Omdat er geen echte bestuurslaag is zijn de regionale juridische en financiële instrumenten beperkt. Er is geen formele partij met macht of verantwoordelijkheid, en de uitvoering van allerlei maatregelen is daarmee afhankelijk van de welwillendheid van de deelnemende partijen. Er is niet één probleem eigenaar, maar er zijn er meerdere.

18. Herstructurering kan verschillende vormen aannemen. Bij de herstructurering van bedrijventerreinen worden door het CPB (2001) de termen 'face-lift' (renovatie), 'revitalisering', 'herprofilering' en 'transformatie' gebruikt om de mate van ingrijpen weer te geven (Centraal Planbureau 2001). Deze termen zijn ook van toepassing op de woningvoorraad. Bij de face-lift gaat het hoofdzakelijk om cosmetische ingrepen aan een gebouw, zoals nieuwe balustrades op het balkon. Bij transformatie vindt veelal sloop en eventueel vervangende nieuwbouw plaats. Er kan zelfs sprake zijn van functieverandering.

Kader voor het empirisch onderzoek

Overeenkomstig dit overzicht van de mogelijke gevolgen van krimp en de mogelijke beleidsreacties daarop, is voor elk van de vier casestudiegebieden de volgende informatie verzameld:

- Wat betekent regionale krimp voor de woningvraag? (zie hoofdstuk 'Krimp en woningvraag')
- Hoe passen gemeenten (al dan niet gezamenlijk) hun woningbouwbeleid op regionale krimp aan? Wat is de inhoud van het beleid – ingedeeld in kleinere woningvraag, andere woningvraag, en regionale afstemming? (zie hoofdstuk 'Krimp en woningbouwbeleid')
- Welke problemen doen zich voor bij de uitvoering van het beleid (ingedeeld naar kleinere woningvraag, andere woningvraag, en regionale afstemming)? (zie hoofdstuk 'Uitvoeringsproblemen bij krimpbeleid')
- Hoe denken de betrokkenen de uitvoeringsproblemen die zich voordoen bij de reactie op kleinere woningvraag, andere woningvraag en regionale afstemming op te lossen? En welke rol kunnen de verschillende partijen die actief zijn op de woningmarkt daarin spelen? (zie hoofdstuk 'Oplossingsrichtingen voor uitvoeringsproblemen')

Krimp en woningvraag

Inleiding

Een daling van het aantal huishoudens zorgt voor een geringere vraag naar woningen. Een afname (of toename) van een specifieke bevolkingsgroep vraagt om andere woningen. Een groei van het aantal 65-plussers doet de vraag naar seniorenwoningen en levensloopbestendige woningen toenemen. Daarnaast is er een algemene trend richting kleinere huishoudens (meer alleenstaanden), waardoor de vraag naar eengezinswoningen afneemt en die naar appartementen toeneemt. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de gevolgen van een huishoudensdaling en veranderende huishoudenssamenstelling zijn voor de woningvraag in de vier casestudiegebieden.

Demografische veranderingen

Hoewel de bevolking in de meeste regio's in Nederland de afgelopen tien jaar groeide, hebben toch enkele regio's – waaronder de Eemsdelta en Parkstad Limburg – met een bevolkingsdaling te maken gehad.

Een blik op de bevolkingsontwikkeling op gemeenteniveau laat zien dat het aantal gemeenten met een afnemend aantal inwoners fors is gegroeid tussen 1995 en 2007, en dat ze verspreid zijn over een groot deel van Nederland. Delfzijl en omgeving en Parkstad Limburg behoren tot de gebieden waar gemeenten met de sterkste relatieve bevolkingsdaling te vinden zijn. Van de tien gemeenten met de grootste relatieve bevolkingsafname tussen 1995 en 2005 liggen er zelfs zes in Parkstad-Limburg. Tussen 1995 en 2007 werden 80 gemeenten (gemeentelijke indeling 2007) geconfronteerd met een bevolkingsafname (CBS - Bevolkingsstatistiek, bewerking RPB); tien daarvan kenden ook een huishoudensdaling.

Volgens de regionale prognoses van het RPB en het CBS (De Jong 2007) zal het aantal gemeenten in Nederland met een dalend aantal inwoners en huishoudens verder toenemen in de komende decennia. In de periode 2005-2025 zal één op de twee gemeenten te maken krijgen met een bevolkingsdaling en één op de vijf gemeenten met een huishoudensdaling. Zie figuur 1 uit het Bevindingendeel.

Ook Duitsland is de afgelopen jaren geconfronteerd met krimpende gemeenten en districten. Terwijl in Nederland de bevolking op nationaal niveau pas in 2035 zal afnemen, is dit in Duitsland al sinds 2003 het geval (Statistisches Bundesamt 2006: 14). Deze daling zal in Duitsland naar verwachting tot tenminste 2050 doorgaan. In Duitsland krompen tussen 1995 en 2006 191 van de 439 districten (Statistisches Bundesamt, GENESIS-Online 2008, bewerking

RPB). De sterkste afname van de bevolking vond plaats in voormalig Oost-Duitsland, maar ook in het Westen zijn krimpende districten te vinden. In 2020 zal waarschijnlijk 60 procent van de districten en de districtvrije steden gekrompen zijn ten opzichte van 2003. In dezelfde periode gaat ongeveer een derde van de gemeenten krimpen, terwijl een derde groeit, en in een derde de bevolkingsontwikkeling stagneert.¹ De krimpende (en groeiende) gemeenten zijn duidelijk regionaal geconcentreerd (Bertelsmann Stiftung 2006: 16). Niet alleen de bevolkingsontwikkeling maar ook de huishoudensontwikkeling zal tot 2020 per gemeente sterk verschillen. Vooral de Oost-Duitse steden zullen met een aanzienlijke huishoudensdaling te maken krijgen (BBR 2006).

1. In de analyse zijn alleen de gemeenten met meer dan 5.000 inwoners onderzocht. Dat zijn 2559 steden en gemeenten. In totaal woont ongeveer 85 procent van de Duitse bevolking in deze steden en gemeenten.

Terwijl Duitsland en Nederland op landelijk niveau verwachten over een aantal decennia te gaan krimpen, voorziet het Engelse bureau voor de statistiek een aanhoudende groei (The Office for National Statistics 2006). Zo zal de bevolking tussen nu (2007) en 2016 met 4,4 miljoen inwoners groeien tot 65 miljoen inwoners (The Office for National Statistics 2007). De belangrijkste oorzaken zijn het positieve migratiesaldo (en het daarbij horende hogere geboortecijfer) alsmede de langere levensverwachting. In Engeland zal in de nabije toekomst niet alleen het aantal inwoners maar ook het aantal huishoudens groeien: van 21,1 miljoen in 2004 naar 26 miljoen in 2026 (The National Department of Communities and Local Government 2007b).

Ondanks de positieve vooruitzichten hadden verschillende Engelse *districts* en *counties* tot voor kort te maken met een bevolkingsdaling. In het tijdvak 1991-2001 krompen 2 van de in totaal 9 regio's: Noord West (-1,6 procent) en Noord Oost (-2,7 procent) (The Office for National Statistics 2001a). Ook verschillende steden kenden een bevolkingsdaling, met name in de regio Noord West en Noord Oost. De bekendste voorbeelden zijn Manchester, Liverpool en Newcastle.

Parkstad Limburg

In Parkstad Limburg is het hoogtepunt in aantal inwoners reeds gepasseerd. Parkstad Limburg telt in totaal 240.320 inwoners; Heerlen is met 90.537 inwoners de grootste gemeente (CBS 2007). Naast Heerlen bestaat Parkstad uit Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Onderbanken.

Sinds 1997 kent de regio een daling van het aantal inwoners. Op provinciaal niveau is daarom in Limburg in 2006 het programma 'Demografische Voorsprong' gestart, en in datzelfde jaar heeft de Provincie Limburg de 'Kennisarena Bevolkingskrimp' georganiseerd, waarbij veertig deskundigen uit binnen en buitenland de invloed van bevolkingsdaling op de beleidsterreinen wonen, onderwijs, zorg, cultuur, arbeidsmarkt en economie verkenden (Van Dam e.a. 2006 142). Parkstad heeft dit thema van de 'Demografische Voorsprong' onder de titel 'Krimp als kans' in samenwerking met de provincie Limburg en het ministerie van VROM uitgewerkt. Het bureau Gerrichhauzen heeft voor Parkstad de consequenties van krimp verkend met als uitgangs-

punt de onafwendbaarheid van de bevolkingsdaling (Gerrichhauzen & Dogterom 2007). De prognoses van het CBS en Derks² variëren waar het gaat om de mate van krimp, maar de bevolkingslijn gaat bij alle varianten naar beneden. In 'Krimp als kans' wordt gekozen voor de prognose van het CBS, dat de grootste daling van het aantal huishoudens voorspelt. Verder heeft Parkstad in 2007 bij het regionaal-economisch onderzoeksbureau E'til een onderzoekopdracht uitgezet om de gevolgen van krimp voor de woningmarkt in Parkstad beter in beeld te krijgen.

2. Derks is als onderzoeker verbonden aan de faculteit Economie van de Universiteit van Maastricht en heeft in 2005 voor Parkstad een woningbehoefteprognose opgesteld voor de periode 2005-2035.

Elke afzonderlijke gemeente binnen de regio Parkstad kende ook vóór 1997 al jaren waarin de bevolking licht terugliep (zie tabel 1). In Kerkrade neemt bijvoorbeeld de bevolking al sinds 1992 jaarlijks af, en sinds 1997 verliest Parkstad als geheel per jaar tussen de 0,5 procent en 1 procent van haar inwoners. Voor de periode 2007 tot 2025 wordt een bevolkingsdaling van 14,5 procent voorzien.

Het aantal huishoudens nam in 2003 en 2005 iets af. De daling was respectievelijk 224 en 297 huishoudens op Parkstadniveau. Voor de toekomst wordt een verdere daling van het aantal huishoudens voorspeld (zie tabel 2). Vijf van de zeven gemeenten zullen te maken krijgen met een huishoudensdaling. Uit de onderstaande tabellen komt duidelijk naar voren dat Parkstad een krimp-regio is, maar binnen Parkstad is die krimp ongelijkmatig verdeeld.

Naast de kwantitatieve krimp speelt ook de kwalitatieve verandering van de bevolking en huishoudens een grote rol in Limburg. Het lage geboortecijfer en de migratie van jongeren zorgen voor vergrijzing. Samen met Zeeland en Drenthe was Limburg in 2005 de meest vergrijsde provincie. 16 procent van de Limburgse bevolking bestond uit 65-plussers tegenover 14 procent in Nederland als geheel. Naar verwachting zal in 2025 een kwart van de Limburgers 65 jaar of ouder zijn, waarmee Limburg dan de meest vergrijsde provincie van Nederland zou worden. Op gemeentelijk niveau was in 2005 het aandeel ouderen het hoogst in het zuidelijke deel van de provincie. Ook voor de toekomst zal Parkstad er rekening mee moeten houden dat juist daar de vergrijzing het grootst zal zijn. De stijging van het aantal ouderen zal gepaard gaan met een verdere daling van het toch al lage aantal en aandeel jongeren (<20) in Parkstad. Ook de leeftijdsgroep er tussenin, de bevolking op werkzame leeftijd, zal ten opzichte van 2005 in 2025 relatief en absoluut kleiner zijn (Van Duin 2006).

In 2005 waren er relatief veel oudere (23 procent) en weinig jongere en middelbare huishoudens in Limburg. Het Nederlands gemiddelde lag voor de oudere huishoudens rond de 19 procent. In 2025 zal één op de drie huishoudens in Limburg 65-plus zijn. In dat jaar zal Parkstad Limburg relatief meer oudere huishoudens tellen dan doorsnee (De Jong 2007: 81).

Eemsdelta

De provincie Groningen kent al vanaf 1975 een kleine bevolkingsgroei, met uitzondering van de periode 1985-1990 toen het aantal inwoners licht daalde.

De bevolkingsgroei is vooral te danken aan het migratiesaldo. De natuurlijke aanwas is net als die van Zeeland en Limburg laag en het aandeel sterftegevalen ligt structureel boven het Nederlandse gemiddelde (Lukey e.a. 2007: 5). Binnen de provincie Groningen doen zich op relatief korte afstand van elkaar grote verschillen voor in de bevolkingsontwikkeling. Groei en krimp komen naast elkaar voor. De stad Groningen en met name de omliggende gemeenten Slochteren, Hoogezand-Sappemeer en Ten Boer kennen een sterke bevolkingsgroei. Meer perifere gemeenten in de provincie zijn de (toekomstige) krimpgemeenten.

Met de voorbereiding van het nieuwe Provinciaal Omgevingsplan (POP) is demografie tot één van drie belangrijke overkoepelende thema's benoemd. In de analysefase van dit nieuwe POP zijn de demografische veranderingen in opdracht van de provincie door ABF Research (Lukey e.a. 2007) onderzocht. Eerder al had dit bureau (Poulus 2006) een onderzoek gedaan naar de kwalitatieve gevolgen van krimp in de (COROP-) regio's Delfzijl en Oost-Groningen voor het 'Overleg Wonen'. Dit laatste is een informeel overleg tussen woningcorporatie Acantus, de gemeenten en de provincie. Verder heeft het adviesbureau Louter in opdracht van het bureau PAU verschillende perspectieven voor de Eemsdelta ontwikkeld (Louter & Eikeren 2007) in een deelrapport van het project 'Eemsdelta' dat het bureau PAU in opdracht van de provincie heeft uitgevoerd (Bureau PAU 2007). Dit project omvat een toekomstverkenning voor de gemeenten Delfzijl, Appingedam, Loppersum en Eemsmond. Demografische krimp is hierin een van de overkoepelende thema's. De werkgroep bouwmarkt³ heeft voorts krimp gekozen als thema voor het bouwmarktbericht dat zij ieder jaar uitbrengen.

Tot de krimpgemeenten van Groningen behoren onder andere Delfzijl, Appingedam, Eemsmond en Loppersum. Samen vormen zij de Eemsdelta. Ook in nabijgelegen perifere gemeenten, zoals Reiderland, Scheemda en Menterwolde, wordt een forse bevolkingsafname verwacht. Hoewel de gemeenten in de Eemsdelta niet zo intensief regionaal samenwerken als in Parkstad, valt dit in de toekomst wel meer te verwachten (zie volgende twee hoofdstukken). Het inwoneraantal van alle gemeenten in de Eemsdelta tesamen krimpt jaarlijks, afgezien van een paar jaren, al sinds 1982.⁴ Deze krimp varieerde van 0,1 tot 0,9 procent. Elke individuele gemeente kende een aantal jaren van krimp, maar de grootste bijdrage aan de daling kwam van Delfzijl. De prognose laat voor de toekomst een aanhoudende daling zien van het aantal inwoners; voor de periode 2007-2030 is een daling van ruim 11 procent te verwachten. Van de vier gemeenten in de Eemsdelta wordt voor die periode alleen nog voor Appingedam een lichte groei verwacht; de overige drie zullen dalen (CBS bevolkingsstatistiek).

De daling van het aantal huishoudens is later begonnen dan de daling van het aantal inwoners. Sinds 2003 daalt ook het huishoudensaantal in de Eemsdelta. In 2004 kenden alle vier de gemeenten een afname van het aantal huishoudens; in 2005 was dat het geval in de gemeenten Delfzijl en Eemsmond.

3. Een overlegorgaan waarin vertegenwoordigers van het rijk, de provincie, gemeenten, corporaties, ontwikkelende bouwers en architecten vijf keer per jaar bijeenkomen.

4. Van 1995 op 1996 en tussen 2000 en 2002 nam het aantal inwoners toe.

Tabel 1. Aantal inwoners per gemeente in Parkstad Limburg, 1995, 2005 en 2025. *Bron:* CBS - Bevolkingsstatistiek RPB / CBS

	1995	2005	2025	% 1995-2005	% 2005-2025
Brunssum	30.464	29.777	25.415	-2,3	-14,6
Heerlen	96.274	92.542	76.561	-3,9	-17,3
Kerkrade	52.647	49.563	40.928	-5,9	-17,4
Landgraaf	41.165	39.477	34.386	-4,1	-12,9
Onderbanken	8.463	8.396	7.701	-0,8	-8,3
Simpelveld	11.935	11.430	9.976	-4,2	-12,7
Voerendaal	13.197	12.953	12.519	-1,8	-3,4
Parkstad	254.145	244.138	207.486	-3,9	-15
Nederland	15.424.122	16.305.526	16.934.122	5,7	3,9

Tabel 2. Aantal huishoudens per gemeente in Parkstad Limburg, 1995, 2005 en 2025. *Bron:* CBS - Huishoudensstatistiek, RPB / CBS

	1995	2005	2025	% 1995-2005	% 2005-2025
Brunssum	12.937	13.321	12.088	3	-9,3
Heerlen	43.292	44.467	40.342	2,7	-9,3
Kerkrade	22.496	22.829	20.233	1,5	-11,4
Landgraaf	16.501	17.012	16.016	3,1	-5,9
Onderbanken	3.303	3.416	3.430	3,4	0,4
Simpelveld	4.683	4.743	4.375	1,3	-7,8
Voerendaal	5.002	5.334	5.593	6,6	4,9
Parkstad	108.214	111.122	102.077	2,7	-8,1
Nederland	6.468.677	7.090.965	8.008.304	9,6	12,9

Volgens de regionale bevolkings- en huishoudensprognose van RPB en CBS (2006) moeten de gemeenten in de toekomst rekening houden met een voortzetting van deze langzame daling (tabel 3 en 4). Relatief gezien krijgt Delfzijl te maken met de grootste daling, op de voet gevolgd door Loppersum. In Delfzijl is de verwachte daling van het aantal huishoudens in absolute zin ook het grootst.

De krimp in het noorden en oosten van Groningen lijkt van langere duur. Voor het nieuwe POP heeft ABF onderzocht of een deel van de te bouwen woningen niet verplaatst zou kunnen worden van het centrale deel (lees: Groningen en de omliggende gemeenten) naar de krimpgebieden, om deze krimp te bestrijden. Uit de modelberekeningen blijkt dat dit geen optie is. Er zou worden gebouwd voor leegstand, terwijl de spanning op de woningmarkt in het centrale deel juist zou toenemen. De regionale tegenstellingen zouden door een verplaatsing van de bouwproductie alleen maar worden vergroot (Lukey e.a. 2007: 45).

Naast verschillen in groei (en krimp) bestaan er in de provincie Groningen ook duidelijke regionale verschillen in de bevolkings- en huishoudenssamenstelling. In 2005 lag het aandeel 65-plussers net boven het Nederlands gemiddelde en het percentage 'jonger dan 20' net onder het Nederlands gemiddelde. In de gemeenten langs de Nederlands-Duitse grens lag het aandeel 65-plussers in 2005 duidelijk boven het landelijk gemiddelde, en een aandeel jongeren iets onder het landelijk gemiddelde. In 2025 volgt de provincie als geheel ongeveer het nationale cijfer wat betreft 65-plussers en 20-minners. In de Eemsdelta zal op gemeentelijk niveau in 2025 het aandeel ouderen duidelijk boven en het aandeel jongeren net onder het Nederlandse gemiddelde liggen (Van Duin 2006). Het percentage oudere huishoudens (65 plus) zal in 2025 in de Eemsdelta tussen de 28 en 36 procent liggen, en dat is hoger dan het Nederlands gemiddelde van ongeveer 27 procent (De Jong 2007).

Greater Manchester

Greater Manchester omvat tien gemeenten: Wigan, Bolton, Bury, Rochdale, Salford, Manchester, Tameside, Oldham, Trafford en Stockport. Manchester is met 392.819 inwoners de grootste stad van dit gebied (The Office for National Statistics 2001a). De tien gemeenten hebben zich verenigd in de *Association of Greater Manchester (AGMA)*, waarover meer in de 'Case-beschrijvingen'.

Het aantal inwoners in de regio Noord West, waar Greater Manchester ligt, daalde in de periode 1991-2000 met -1,6 procent. Gedurende dezelfde periode nam het aantal inwoners van Greater Manchester af met 2,8 procent en dat van Manchester zelfs met 9,2 procent. Ook andere gebieden in de regio Noord West krompen: Merseyide en Liverpool met respectievelijk 5,3 en 3,0 procent. In deze periode krompen dus twee van de vijf *counties* in de regio Noord West. De krimpende *counties* zijn vooral te vinden in het zuidelijke deel van deze regio (The Office for National Statistics 2001a).

Tabel 3. Aantal inwoners per gemeente in de Eemsdelta, 1995, 2005 en 2025. *Bron:* CBS - Bevolkingsstatistiek RPB/CBS

	1995	2005	2025	% 1995-2005	% 2005-2025
Appingedam	12.401	12.437	12.610	0,3	1,4
Delfzijl	30.744	28.446	25.133	-7,5	-11,6
Eemmond	16.236	16.745	15.078	3,1	-10,0
Loppersum	11.094	11.032	9.678	-0,6	-12,3
Eemsdelta	70.475	68.660	62.499	-2,6	-9,0
Nederland	15.424.122	16.305.526	16.934.122	5,7	3,9

Tabel 4. Aantal huishoudens per gemeente in de Eemsdelta, 1995, 2005 en 2025. *Bron:* CBS - Huishoudensstatistiek, RPB/CBS

	1995	2005	2025	% 1995-2005	% 2005-2025
Appingedam	5.258	5.538	5.715	5,3	3,2
Delfzijl	12.470	12.342	11.622	-1	-5,8
Eemmond	6.330	6.855	6.781	8,3	-1,1
Loppersum	4.152	4.418	4.214	6,4	-4,6
Eemsdelta	28.210	29.153	28.332	3,3	-2,8
Nederland	6.468.677	7.090.965	8.008.304	9,6	12,9

De bevolkingsdaling startte in Manchester reeds lang voor het tijdvak 1991-2001. Na een turbulente groei in de jaren van de opkomst van de textiel-industrie in de negentiende eeuw stagneerde de groei van de stad vanaf het begin van de Eerste Wereldoorlog. Tussen 1930 en 1970 bleef de bevolking in deze regio tamelijk stabiel. Vanaf de jaren zestig ging de bevolking als gevolg van de sluiting van de haven hard achteruit (Misselwitz 2004: 32). In de jaren zeventig zette de bevolkingsdaling door en vanaf die periode tot 2000 kromp de regio met ongeveer tien procent (Ferrari en Roberts 2004: 40).

Binnen Greater Manchester hebben zich grote verschillen in groei en krimp voorgedaan. Na de aanvankelijke groei-explosie raakten vooral de stedelijke centra in verval door de neergang van de textiel- en havenindustrie. De oude centra in met name het noorden en westen van de regio kregen te maken met substantiële emigratie.⁵ Tussen 1951 en 2001 verloor Salford 59 procent van de bevolking (106.000 inwoners), *Manchester* 38 procent (meer dan 300.000 inwoners) en ook Oldham, Warrington, Ashton-under-Lyne en Stretford kenden een terugloop van het aantal inwoners van rond de 30 procent (ECOTEC 2007a: 53).

Sinds 2000 heeft zich een omslag voorgedaan in de regio Greater Manchester: de aantallen inwoners en huishoudens groeien er weer gestaag (tabel 5 en 6). Uit de prognoses (The National Department of Communities and Local Government 2007a) komt naar voren dat deze groei zich in Greater Manchester zal voortzetten. In de periode 2004-2029 zal het aantal huishoudens in Greater Manchester stijgen met maar liefst 22,7 procent, van 1.078.000 naar 1.318.000. Als basis voor een regionaal woningmarktbeleid is in opdracht van de tien gemeenten van Greater Manchester een feitenonderzoek uitgevoerd naar demografie, woningmarkt en economie. De regionale prognoses (Greater Manchester Forecast Model 2007) zijn door Oxford Economics (2007) uitgevoerd. Ook deze prognoses geven een groei van de bevolkings- en huishoudensaantallen aan. Ondanks de groeiverwachting zal het aantal inwoners dat Manchester ooit had (766.300 in 1931) niet meer bereikt worden.

Opvallend is dat de toekomstige groei van de bevolking voornamelijk valt toe te schrijven aan een geboorteoverschot. Na 2015 zal er zelfs (weer) een negatief migratiesaldo zijn en komt de groei volledig voor rekening van de natuurlijke bevolkingsgroei. De stijging van het aantal geboorten heeft vooral te maken met de toename van het aandeel niet-westerse allochtonen, met gemiddeld grotere gezinnen (Oxford Economics 2007).

5. Gebaseerd op de administratieve grenzen van 1974. Na een verandering van deze grenzen werden de cijfers minder dramatisch en mogelijk heeft dat de aanleiding voor de publieke sector om in te grijpen verzwakt (ecotec 2007a: 54).

Tabel 5. Aantal inwoners per gemeente in Greater Manchester, 1995, 2005 en 2021. Bron: RF/OEF 2006

	1995	2005	2021	% 1995-2005	% 2005-2021
Manchester	425.700	444.600	545.661	4,4	22,7
Salford	227.200	216.700	232.223	-4,6	7,2
Bolton	260.900	262.600	272.472	0,7	3,8
Bury	179.900	182.400	193.365	1,4	6
Oldham	219.100	219.600	224.317	0,2	2,1
Rochdale	205.200	206.700	213.723	0,7	3,4
Stockport	286.400	281.300	281.812	-1,8	0,2
Tameside	217.300	213.800	221.843	-1,6	3,8
Trafford	214.700	210.800	226.467	-1,8	7,4
Wigan	303.700	304.800	323.962	0,4	6,3
Greater Manchester	2.540.100	2.543.300	2.735.845	0,1	7,6
North West	6.827.900	6.839.800	7.172.608	0,2	4,9

Tabel 6. Aantal huishoudens per gemeente in Greater Manchester, 1995, 2005 en 2021. Bron: RF/OEF 2006

	1995	2005	2021	% 1995-2005	% 2005-2021
Manchester	169.000	192.519	238.141	13,9	23,7
Salford	95.000	95.089	105.919	0,1	11,4
Bolton	106.000	110.543	121.123	4,3	9,6
Bury	73.000	76.299	86.402	4,5	13,2
Oldham	87.000	89.830	97.080	3,3	8,1
Rochdale	81.000	85.499	94.039	5,6	10
Stockport	118.000	120.903	127.935	2,5	5,8
Tameside	89.000	92.294	102.112	3,7	10,6
Trafford	88.000	91.326	101.749	3,8	11,4
Wigan	123.000	129.479	146.317	5,3	13
Greater Manchester	1.029.000	1.083.781	1.220.817	5,3	12,6
North West	2.760.000	2.910.225	3.226.896	5,4	10,9

Naar verwachting zal in Greater Manchester het aantal eenpersoonshuishoudens met name door de vergrijzing toenemen. De individualisering onder jongeren heeft een verzadigingspunt bereikt (ECOTEC 2007a: 96). Het aandeel ouderen (65 plus) ligt met 17,3 procent in Greater Manchester iets lager dan het Engelse gemiddelde van 18,3 procent (The Office for National Statistics 2001b; bewerking RPB).⁶ Dit komt door het grote aantal jonge migranten die zich de afgelopen jaren in Greater Manchester hebben gevestigd.

AGMA heeft het rapport *Making Housing Count* (ECOTEC 2007a) laten opstellen, met daarin de verwachte ontwikkelingen en aandachtspunten voor de regio op het gebied van demografie en wonen. Dit rapport is in 2007 afgerond en bestaat uit vier deelstudies waaronder de hierboven genoemde prognoses; recentelijk hebben de betrokken gemeenten de inhoud geaccordeerd.

Het Friese Schiereiland

Tot het Friese Schiereiland behoren de (stads)districten Wilhelmshaven, Emden, Wittmund, Friesland, Aurich en Leer. Wilhelmshaven is met 82.598 inwoners de centrumgemeente van dit gebied (NLS online). Het Friese Schiereiland ligt in de Noordduitse deelstaat Nedersaksen. In deze deelstaat hadden tussen 1995 en 2005 18 van de 51 districten en districts vrije steden te maken met een bevolkingsdaling (Niedersächsisches Landesamt für Statistik, bewerking RPB). In totaal nam in dezelfde periode de bevolking in Nedersaksen licht toe. Wilhelmshaven heeft een lange geschiedenis van bevolkingsdaling. Het Stadtumbau rapport⁷ laat zien dat er (zeker al) sinds 1970 sprake is van een teruglopende bevolking (Plan-werkStadt 2005: 15). De bevolking daalde in die periode gestaag, met een kleine opleving begin jaren negentig. In Wilhelmshaven werd deze daling veroorzaakt door zowel een sterfteoverschot als een negatief migratiecijfer. De overige districten op het Friese Schiereiland kennen een zeer kleine groei (minder dan 1 procent over de afgelopen vijf jaar) en het aantal inwoners in het district Friesland is de afgelopen jaren licht teruggelopen (Hesse 2007).

Voor Nedersaksen als geheel wordt in 2020 in vergelijking met 2005 een lichte afname van het aantal inwoners verwacht. Het aantal huishoudens zal in deze deelstaat waarschijnlijk nog zeer licht toenemen. Naar verwachting daalt in Wilhelmshaven zowel het aantal inwoners als het aantal huishoudens. De bevolking van de andere districten op het Friese Schiereiland zal tot 2020 niet meer groeien, maar het aantal huishoudens neemt daar in de genoemde periode nog wel toe. De districten aan de andere (oost)kant van Wilhelmshaven, die ook aan het water van de Jade liggen – Cuxhaven en Wesermarsch – zullen waarschijnlijk krimpen in zowel bevolkings- als huishoudensaantal.

Naast LTS voerden ook andere instituten, zoals BBR (2006) en Bertelsmann Stiftung (2006), prognoses uit. Hoewel de omvang verschilt laten alle prognoses een daling zien.

6. Gebaseerd op Census data. De categorieën 'pension age-74' en '75 and over' zijn voor Greater Manchester en Engeland bij elkaar opgeteld. Het aandeel ouderen (65 plus) in Manchester bedraagt 15,3 procent.

7. Het Stadtumbau programma van de federale Duitse overheid bood een aantal pilot steden (aanvankelijk alleen in voormalig Oost-Duitsland, later ook in het westen) geld voor de transformatieopgave en stimuleerde de onderlinge kennisuitwisseling.

Tabel 7. Aantal inwoners per district op het Friese Schiereiland en enkele overige districten, 1995, 2005 en 2020. *Bron:* Niedersächsisches Landesamt für Statistik - NLS-Online; LTS-Bevölkerungsprognose des NIW

	1995	2005	2020	% 1995-2005	% 2005-2020
Wilhelmshaven	91.230	83.552	76.348	-8,4	-8,6
Emden	51.805	51.693	53.648	-0,2	3,8
Aurich	178.391	190.128	188.262	6,6	-1
Leer	152.063	165.056	165.047	8,5	0
Friesland	97.236	101.412	95.469	4,3	-5,9
Witmund	54.607	57.954	57.631	6,1	-0,6
Fries Schiereiland	625.332	649.795	636.405	3,9	-2,1
Cuxhaven	197.337	205.276	189.926	4	-7,5
Wesermarsch	93.072	93.725	87.097	0,7	-7,1
Ammerland	102.492	115.891	121.820	13,1	5,1
Nedersaksen	7.715.363	7.993.946	7.786.642	3,6	-2,6

Tabel 8. Aantal huishoudens per district op het Friese Schiereiland en enkele overige districten, 1995, 2005 en 2020. *Bron:* GfK-Geo-Marketing GmbH en LTS housing prognosis of NIW (2006)

	1995	2005	2020	% 1995-2005	% 2005-2020
Wilhelmshaven	48.226	47.686	40.663	-1,1	-14,7
Emden	24.931	26.336	27.368	5,6	3,9
Aurich	71.950	83.284	91.142	15,8	9,4
Leer	61.784	72.912	79.790	18	9,4
Friesland	42.477	46.962	47.591	10,6	1,3
Witmund	22.060	25.206	28.109	14,3	11,5
Fries Schiereiland	271.428	302.386	314.662	11,4	4,1
Wesermarsch	41.877	43.891	42.133	4,8	-4
Cuxhaven	83.961	93.662	91.750	11,6	-2
Ammerland	41.241	48.880	55.446	18,5	13,4
Nedersaksen	3.435.000	3.773.990	3.809.499	9,9	0,9

Tabel 9. Spanning op Limburgse koopwoningmarkt ten opzichte van Nederland. *Bron:* Centraal Fonds Volkshuisvesting 2007: 13; gebaseerd op WOON 2006

	Parkstad Limburg			Nederland		
	Gevraagde woningen	Aangeboden woningen	Aangeboden als percentage van de vraag	Gevraagde woningen	Aangeboden woningen	Aangeboden als percentage van de vraag
Koopwoningen	3.600	3.800	105	603.900	387.000	64
Huurwoningen	4.000	4.400	108	492.300	433.000	88

Het aandeel 60-plussers ligt in Wilhelmshaven erg hoog, waardoor de gemiddelde huishoudensomvang in Wilhelmshaven (1,79 personen per huishouden) veel lager ligt dan het Duitse gemiddelde (2,15 personen per huishouden). Meer dan de helft van de huishoudens in Wilhelmshaven bestaat uit één persoon (Plan-werkStadt 2005: 18). Tegelijkertijd is het aandeel jongeren onder de 25 jaar erg groot. Vanwege de opleidingsmogelijkheden (zoals de *Fachhochschule*) trekken veel jongeren naar de stad. Wanneer zij vervolgens de arbeidsmarkt opgaan verlaten ze Wilhelmshaven vaak weer, omdat ze er moeilijk aan een baan kunnen komen.

Gevolgen voor de woningvraag

Realisatie woonvoorkeuren

In de onderzochte krimpregio's lijken de woonconsumenten meer mogelijkheden te hebben om hun woonwensen te realiseren: de spanning op de woningmarkt is er duidelijk minder groot. Uit woon 2006 blijkt dat huishoudens in Parkstad Limburg die actief op zoek zijn naar een koopwoning en binnen twee jaar willen verhuizen in principe meer mogelijkheden hebben om een koopwoning te vinden dan elders in Nederland: 105 procent in Parkstad Limburg tegenover 64 procent in Nederland (Centraal Fonds Volkshuisvesting 2007: 13; zie tabel 9). Het is natuurlijk de vraag of alle verhuisgeëigede huishoudens inderdaad zullen gaan verhuizen. Voor degenen met een koopwoning zal dit mede afhangen van de vraag of ze de huidige woning kunnen verkopen.

Uit De Groot e.a. (2008) blijkt verder dat doorstromers die in Zuid-Limburg een woning zoeken meer kans hebben om binnen twee jaar te verhuizen dan doorstromers die in de Noordvleugel van de Randstad een woning zoeken. Uiteraard moet hierbij worden opgemerkt dat Parkstad Limburg in Zuid-Limburg ligt maar niet gelijk is aan het woningmarktgebied Zuid-Limburg; het vormt daarvan slechts een onderdeel.

Leegstand

De omvang van de leegstand van de totale woningvoorraad (koop- en huurwoningen) in de onderzochte casestudiegebieden lag tussen de 4 en 7 procent. De leegstand eind jaren negentig bedroeg 5 procent in de regio Oost-Groningen/Delfzijl (Van Til e.a. 2007: 7) en lag op datzelfde niveau in Wilhelmshaven in 2004 (Plan-werkStadt 2005: 39).⁸ Het leegstandspercentage onder huurwoningen is in Wilhelmshaven de afgelopen jaren gestegen van 2,4 procent in 1998 naar 3,8 procent in 2006.⁹ Het bleek daarmee structureel boven het gemiddelde van Nedersaksen (rond de 2,4 procent) te liggen (NBank 2007). In Manchester stond in 2005 7 procent (14.132 van de 201.199) van de woningen leeg, terwijl in de regio Noord West dit percentage 2,7 bedroeg. Twee jaar eerder, in 2003, was het leegstandspercentage nog 5,6 procent (The National Department of Communities and Local Government 2006: 22). De leegstandcijfers op Parkstadniveau zijn onbekend. Hiernaar wordt door onderzoeksbureau E'til onderzoek verricht. Ter indicatie: in 2006

8. In samenwerking met de energiemaatschappij GEW is de leegstand in Wilhelmshaven in kaart gebracht. Ongeveer 5 procent van de woningen had in oktober 2004 geen elektriciteitsaansluiting of al minstens 2,5 maanden geen stroom verbruikt. Het systeem kan gebruikt worden om in een vroegtijdig stadium leegstand te signaleren (Plan-werkStadt 2005: 39).

9. De NBank heeft de leegstand onder huurwoningen in Wilhelmshaven geïnventariseerd. Het gaat hierbij om huurwoningen waarnaar geen vraag is, niet om woningen die leegstaan vanwege renovatie of verkoop (NBank 2007).

stond in Kerkrade 4,3 procent van de totale woningvoorraad leeg, waarvan 58 procent huurwoningen en 42 procent koopwoningen (Van Dam e.a. 2006: 137).

Voor Parkstad zijn geen algemene leegstandscijfers bekend maar wel het leegstandspercentage van corporatiewoningen. Uit een onderzoek van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) naar de financiële posities van de corporatiesector in Parkstad Limburg bleken de leegstandspercentages¹⁰ van corporatiewoningen in 2005 in Parkstad boven het Nederlands gemiddelde te liggen (1,3 procent in Parkstad¹¹ tegenover 1,1 procent in Nederland). Het rapport geeft aan dat dit geen aanwijzing hoeft te zijn voor problematische leegstand (Centraal Fonds Volkshuisvesting 2007: 14). Eenzelfde rapport van een jaar eerder met daarin de leegstandspercentages¹² van corporatiewoningen in 2004 gaf een groter verschil met het landelijk gemiddelde aan: 1,7 in Parkstad¹³ tegenover 0,9 procent in Nederland (Centraal Fonds Volkshuisvesting 2006: 12). In 2004 werd nog geconcludeerd dat door de recente leegstandsontwikkeling en de hogere mutatiegraad van corporatiewoningen (waarover later meer), de langere verkooptijd, en de prijsontwikkeling in het meergezinssegment, op termijn een probleem ontstaat bij de verhuur of verkoop van corporatiewoningen bij minder gunstige marktontwikkelingen. Daarbij wordt er op gewezen dat de relatief hoge mate van vergrijzing en de afname van de bevolking van deze regio aan een verdere ontspanning van de woningmarkt kunnen bijdragen (Centraal Fonds Volkshuisvesting 2006: 13).

In de Nederlandse casestudiegebieden doet leegstand zich vooral voor in de huursector. In de buitenlandse casestudiegebieden zien we dat leegstand ook optreedt in de koopsector. Zo bestaat de wijk Südstadt/Bant in Wilhelmshaven, waar 20 procent van de woningen leeg staan (ten opzichte van 5 procent in Wilhelmshaven), voornamelijk uit koopwoningen (die vervolgens veelal verhuurd worden). Van de in totaal 3.958 woningen is slechts 10 procent in bezit van institutionele woningbezitters, zoals woningcorporaties. De overige woningen zijn in particulier bezit (Goderbauer 2007: 54).

Binnen de casestudiegebieden bestaan grote verschillen in leegstandspercentages tussen de woonwijken. In 1999 liep het leegstandspercentage in sommige buurten van Delfzijl (waaronder de Zanden- en Riffenbuurt en Tuikwerd) op tot 25 procent van de totale woningvoorraad (Commissie Tielrooij 2000: 9). Destijds gaven de corporaties in de notitie 'Pompen of verzuipen' aan dat de leegstand zou oplopen bij een sterke terugval van de vraag naar huurwoningen en een ongewijzigd nieuwbouwbeleid (Boers & Poulus 2007: 23). In sommige wijken van Wilhelmshaven bedraagt de leegstand eveneens 20 procent. Leegstand is met name geconcentreerd in drie stadsdelen: Fedderwardergroden, Tonndeich/Heppens en in Südstadt/Bant (Plan-werkStadt 2005: 39). Ook in Kerkrade zijn wijken te vinden waar het leegstandspercentage boven het gemeentelijk gemiddelde ligt, namelijk Eyselshoven-Kom (7,6 procent) en De Vink (7,5 procent) (Van Dam e.a. 2006: 137).

10. Het betreft hier leegstand langer dan drie maanden.

11. In Kerkrade (1,6 procent), Heerlen (1,6 procent) en Brunssum (1,3 procent) zijn de leegstandspercentages het hoogst.

12. Het betreft hier leegstand langer dan drie maanden.

13. In Landgraaf (3,0 procent), Brunssum (1,9 procent) en Heerlen (1,7 procent) zijn de leegstandspercentages het hoogst.

De leegstand blijkt in de casestudiegebieden geconcentreerd neer te slaan. Ze doet zich met name voor in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad, waaronder de (vroeg) naoorlogse buurten waar de bouwkundige kwaliteit van de woningen gebrekkig is. Voorbeelden van buurten (uit de casestudiegebieden) die uit deze bouwperiode stammen en veel leegstand kennen zijn Federwardergroden in Wilhelmshaven, gebouwd als slaapstad in de jaren '40, (de inmiddels grotendeels gesloopte) Landenbuurt en Sterrenbuurt in Delfzijl-Noord, Vrieheide in Heerlen en Hulme in Manchester (een typische naoorlogse wijk).

Naast de naoorlogse woningen zijn specifiek in Manchester de pre-1919 rijtjeshuizen – *edge of pavement terraced housing*, zoals Coronation Street – en de flats onpopulair (Manchester City Council 2004: 22). De stad kent een overschot aan wat daar *low value homes* genoemd worden en een tekort aan *high value homes*. Verder is er sprake van een (ruimtelijke) concentratie van de impopulaire woningtypen. In Nederland zijn vooral portiekwoningen en galerijflats onpopulair. Met name in deze woningtypen doet zich leegstand voor. Ook in Wilhelmshaven zijn portiekwoningen onpopulair; bij huishoudensdaling zijn deze woningen als eerste onverhuurbaar.

De casestudiegebieden laten zien dat de bestaande woningvoorraad vaak gevoeliger voor leegstand is dan nieuwbouwwoningen. De laatste zijn namelijk vaak beter van kwaliteit dan de woningen uit de bestaande voorraad. Het vrije beleid dat de provincie Groningen voerde in de jaren negentig (en waarvoor de corporaties in hun notitie 'Pompen of verzuipen' (1999) waarschuwend) ging er van uit dat investeren in nieuwe woningen in de regio positief was (Boers & Poulus 2007). Dit heeft de leegloop van de bestaande voorraad echter vergroot. Ook in Manchester heeft een vergelijkbaar proces gespeeld. De gevoeligheid voor leegstand is niet alleen afhankelijk van de kenmerken van de woning (bouwjaar en woningtype), maar ook van de locatie van de woning. Woningen die verder van de voorzieningen af liggen zijn minder aantrekkelijk voor ouderen. Dit wil echter niet zeggen dat aantrekkelijker locaties binnen krimpregio's ongevoelig zijn voor krimp. Ook op een aantal goede locaties (in de zin van bereikbaarheid en voorzieningen) in de casusregio's doen zich krimp en leegstand voor. Denk aan de Südstadt in Wilhelmshaven, het gebied rond Winschoten en Pekela.

Omdat in drie van de vier casestudiegebieden de huishoudensdaling zal doorzetten, zal ook de leegstand in deze gebieden toenemen. Volgens de prognoses van GEWOS¹⁴ kan de leegstand in Wilhelmshaven in 2015 oplopen tot circa 13 procent ofwel 5.800 woningen (Plan-werkStadt 2005: 62). Ook voor de regio Oost-Groningen/Delfzijl zijn de vooruitzichten niet rooskleurig. ABF heeft becijferd dat de leegstand in de regio Oost-Groningen/Delfzijl kan oplopen tot 7 procent wanneer alle huidige nieuwbouwplannen met een netto toevoeging van 5.000 woningen doorgaan (Van Til e.a. 2007: 7).

Uit onderzoek van ABF (Poulus 2006) en het bureau de Companen naar de woningmarkt in Noordoost Groningen¹⁵ kwam naar voren dat krimp

14. Een onafhankelijk onderzoeksbureau op het gebied van de woningmarkt, www.gewos.de.

15. Het ABF onderzoek bestrijkt het werkgebied van de corporatie Acantus en omvat Bellingwedde, Delfzijl, Scheemda, Veendam, Vlagtwedde, Winschoten, Pekela, Reiderland, en Menterwolde. Het onderzoek van de Companen omvat Scheemda, Winschoten en Reiderland.

vooral gevolgen heeft voor de huursector en de goedkope koopsector (tot 150.000 euro). Met name in dorps- en landelijk perifere woonmilieus wordt een overaanbod aan goedkope koopwoningen verwacht. Dit vormde voor de gemeenten Winschoten, Reiderland, Pekela, Scheemda en de provincie Groningen de aanleiding om samen met de corporatie Acantus en de Stichting Experimentele Volkshuisvesting (SEV) Adriaans en Heinz een onderzoek uit te laten voeren naar de woonwensen van de bewoners van goedkope koopwoningen. Uit dit onderzoek blijkt dat de goedkope koopwoningen bijna allemaal voor 1980 zijn gebouwd en meer dan gemiddeld bewoond worden door 55-plussers. Veel van deze oudere bewoners behoren tot kwetsbare groepen; bijna 45 procent is arbeidsongeschikt of werkeloos. Veel ouderen willen verhuizen naar een appartement met een lift. De kansen van deze groeiende groep bewoners om hun woonwensen te realiseren lijken af te nemen.

Een tweede groep bewoners in de goedkope koopwoningen bestaat uit jongeren (tussen de 25 en 35). De verhuisgeneigdheid binnen deze groep is relatief groot; men is ontevreden over de woning. De huidige goedkope woning is een opstap naar een duurder huis.

Een derde van alle bewoners denkt dat het moeilijker wordt de woning te verkopen. De bewoners zien dat er veel woningen te koop staan en weten ook dat er een beperkte vraag is. Over zakken van de prijs wordt wisselend gedacht, doorstromers kunnen ook wachten.

Uit de casestudies blijkt dat leegstand een belangrijke 'alarmbel' is voor de gevolgen van krimp. Als woningen langere tijd leegstaan en de ramen worden dichtgetimmerd is de krimp voor iedereen duidelijk zichtbaar: ze is van een abstracte demografische verandering een concreet fysiek probleem geworden. Inmiddels zijn in alle casestudiegebieden de gevolgen van krimp zichtbaar en staat krimp op de beleidsagenda.

Terwijl in een groeiregio het gebrek aan voldoende woningen speerpunt van het (woon)beleid vormt, is in een krimpregio juist het overschot aan woningen het beleidsprobleem. Zo kan in Parkstad Limburg een overaanbod aan eengezins-huurwoningen ontstaan wanneer alle verhuisgeneigde huishoudens daadwerkelijk hun verhuisplannen zouden realiseren. In Parkstad kan 175 procent van de vraag worden gehonoreerd ten opzichte van 83 procent in Nederland als totaal (Centraal Fonds Volkshuisvesting 2007: 13).¹⁶

Een daling van het aantal huishoudens wil overigens niet zeggen dat in een krimpregio geen enkel segment van de woningmarkt meer tekorten vertoont. Zo is in Parkstad Limburg de vraag naar meergezins-huurwoningen in de sociale huursector groter dan het aanbod. De percentages zijn vergelijkbaar met het landelijke gemiddelde (Centraal Fonds Volkshuisvesting 2007: 13).¹⁷ Het is dan ook belangrijk na te gaan in welke segmenten van de woningmarkt overschotten zullen ontstaan (Priemus 1999).

16. Deze percentages zijn gebaseerd op WOON 2006.

17. In Parkstad Limburg kan 91 procent van de vraag naar meergezinswoningen worden gehonoreerd. Het landelijk gemiddelde is eveneens 91 procent. Deze percentages zijn eveneens gebaseerd op WOON 2006.

Prijzen koopwoningen

In alle gemeenten die behoren tot de onderzochte Nederlandse casestudiegebieden blijkt de gemiddelde koopsom van woningen onder het Nederlands gemiddelde (van 248.300 euro in 2007) te liggen. De absolute verschillen hangen overigens in belangrijke mate samen met de kenmerken van de verkochte woningen. Tabel 10 geeft voor de gemeenten in de Nederlandse casestudiegebieden de meest recente gemiddelde koopsom van de woningen weer, met daarbij de positie op de ranglijst van alle gemeenten. Van de 443 gemeenten is Delfzijl de goedkoopste. Ook de andere gemeenten in de Eemsdelta en Parkstad Limburg staan laag op de lijst. In vergelijking met Nederland kent de Eemsdelta een relatieve oververtegenwoordiging van koopwoningen; met name na 2001 ligt het aandeel duidelijk boven het Nederlandse gemiddelde. Sinds de start van de grootschalige herstructurering van Delfzijl steeg het aandeel koopwoningen daar tot boven het landelijke gemiddelde. In Parkstad is het aandeel koopwoningen juist iets lager dan het Nederlandse gemiddelde. Met name Heerlen en Kerkrade kennen een relatief kleine koopsector. De meer landelijke gemeenten in Parkstad, zoals Onderbanken en Voerendaal, kennen juist een hoger dan gemiddeld percentage koopwoningen. Bijna al deze koopwoningen zijn eengezinswoningen, dit kan een mogelijke verklaring zijn voor de hogere huizenprijzen in deze twee gemeenten.

Volgens Suurland, makelaar in Veendam en vertegenwoordiger van de NVM, zijn de lage prijzen te verklaren door de economische situatie. Er is minder koopkracht en dat vertaalt zich in lagere prijzen (Dagblad van het Noorden 6 augustus 2007). De Armoedemonitor 2007 van het SCP en het CBS stelt dat, afgezien van de grote steden, het aantal huishoudens met een laag inkomen het grootste is in gemeenten in het noorden van het land en in de provincies Limburg, Zeeland en Flevoland (Vrooman e.a. 2007: 67).

Ook aan de andere kant van de grens van Delfzijl zijn de huizen relatief goedkoop. In het district Aurich, dat grenst aan de provincie Groningen, kostte in 2006 een eengezinswoning gemiddeld 106.000 euro. De huizenprijzen in Duitsland zijn in het algemeen lager dan in Nederland, maar ook voor Duitse begrippen is dit goedkoop. Ter illustratie: een vergelijkbaar huis zou in München ongeveer vijf keer zo duur zijn (Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Oldenburg 2007b: 84).

De gemiddelde woningprijs in de Manchester City Region¹⁸ is lager dan het Engelse gemiddelde (144.627 pond in MCR tegenover 189.970 pond in Engeland¹⁹) (ECOTEC 2007b: 6). Anno 2007 ligt de gemiddelde woningprijs in Greater Manchester nog steeds beneden het Engelse gemiddelde (130.217 pond in Greater Manchester ten opzichte van 184.469 in Engeland) (HM Land Registry 2008: 3 en 7). Uit een studie uitgevoerd door Oxford Economics in opdracht van AGMA blijkt dat de huizenprijzen in de periode 1996-2005 in alle tot Greater Manchester behorende gemeenten onder het Engelse gemiddelde lagen (Gudgin e.a. 2007: 23). Met uitzondering van Stockport liggen de huizenprijzen ook onder het gemiddelde van de regio Noord West (Gudgin e.a. 2007).

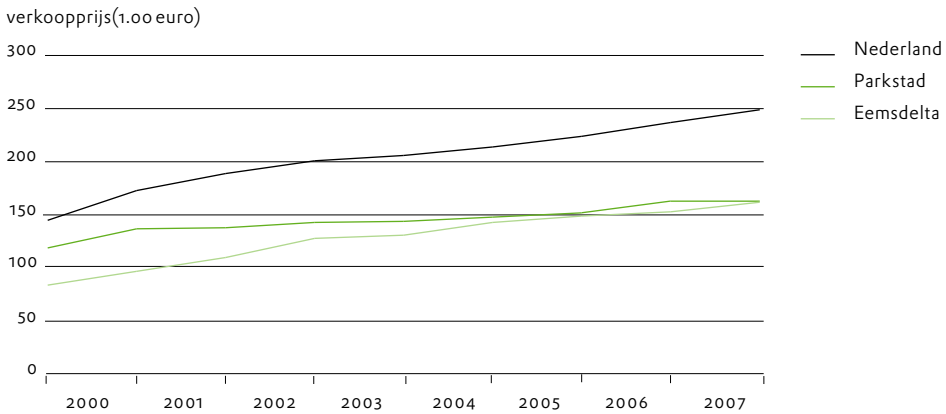
18. Manchester City Region bestrijkt een groter gebied dan Greater Manchester.

19. Gebaseerd op HM Land Registry 2005/2006 (website <http://www.landreg.gov.uk/houseprices>).

Tabel 10. Positie op ranglijst en gemiddelde koopsom per gemeente, 4e kwartaal 2007. *Bron:* www.woningmarkt cijfers.nl, gebaseerd op cijfers Kadaster

Positie	Gemeente	Gemiddelde koopsom (euro)
293	Voerendaal	232.300
397	Onderbanken	188.400
402	Loppersum	187.500
406	Simpelveld	184.700
418	Landgraaf	176.500
424	Eemsmond	166.700
432	Appingedam	161.200
438	Brunssum	153.100
439	Heerlen	152.600
442	Kerkrade	151.600
443	Delfzijl	150.700
	Gemiddelde Nederland (443 gemeenten)	248.300

Figuur 2. Ontwikkeling gemiddelde verkoopprijs koopwoningen Eemsdelta, Parkstad Limburg en Nederland tussen 1999 en 2007. *Bron:* Kadaster



De prijsontwikkeling (procentuele verandering van de woningprijs tussen 1999 en 2007) geeft een wisselend beeld. Zo ligt volgens de cijfers van het Kadaster de prijsontwikkeling van de woningen in Parkstad onder het Nederlandse gemiddelde en in de Eemsdelta boven het Nederlands gemiddelde (zie figuur 2).

Omdat in sommige gemeenten in de periode 1999-2007 maar een beperkt aantal woningen is verkocht moeten de gemiddelden met enige voorzichtigheid bekeken worden. Absoluut gezien zijn de gemiddelden gebaseerd op een klein aantal verkopen. Relatief gezien worden er in de casestudiegebieden ongeveer net zoveel woningen per jaar verkocht in verhouding tot de totale koopwoningvoorraad als in Nederland (ongeveer 6 procent).

Ook de hierboven genoemde andere samenstelling van de woningvoorraad in de casestudiegebieden noopt tot voorzichtigheid bij het interpreteren van de cijfers. In vergelijking met Nederland is er een oververtegenwoordiging van eengezinswoningen. Dat valt ook terug te zien in de verkopen: in vergelijking met Nederland worden in de studiegebieden relatief meer eengezinswoningen verkocht dan meergezinswoningen. Omdat aangenomen mag worden dat eengezinswoningen over het algemeen duurder zijn dan meergezinswoningen drijft deze scheve verdeling de gemiddelde woningprijs in de studiegebieden op.

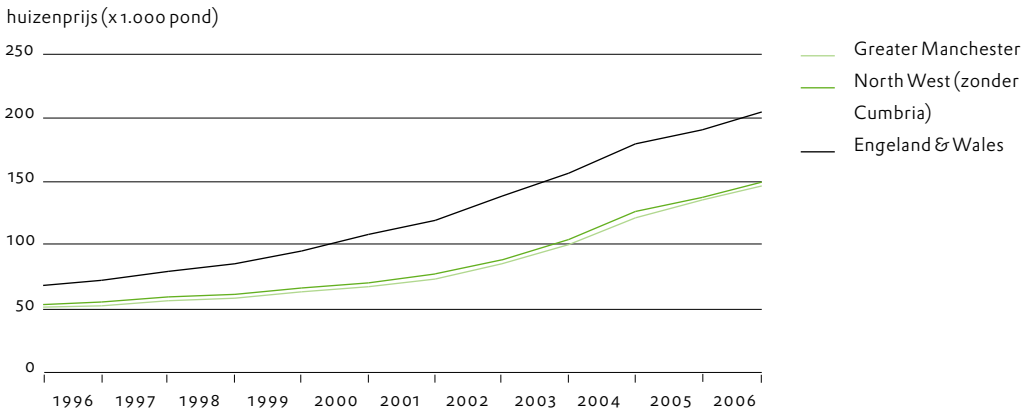
De prijsstijging in de Nederlandse krimpgebieden kan verklaard worden door het feit dat de prijsontwikkeling niet alleen afhankelijk is van demografische factoren, zoals omvang en samenstelling van de bevolking, maar ook van andere factoren, zoals de rentestand, de hypotheekvoorwaarden, de conjuncturele ontwikkeling, het consumentenvertrouwen en het bestaande aanbod (Renes e.a. 2006: 28). Door een stijging van de welvaart zijn de prijzen niet gedaald maar gestegen. Het feit dat de woningprijzen in de Eemsdelta sneller stijgen dan het Nederlands gemiddelde kan mogelijk verklaard worden doordat daar met name de betere en dus duurdere woningen worden verkocht.

In hun prijsontwikkeling volgen de COROP-regio's Oost-Groningen en Delfzijl²⁰ de procentuele stijging van Nederland. Omdat de huizenprijzen in deze regio's echter lager zijn, wordt het absolute verschil met het Nederlands gemiddelde alleen maar groter. Terwijl een koopwoning begin jaren negentig in Oost-Groningen minder dan 40.000 euro goedkoper was dan het landelijk gemiddelde, is het verschil op dit moment ruim 100.000 euro (Poulus en Van Leeuwen 2007: 9).

In de periode 1996 tot 2000 stegen de huizenprijzen niet of nauwelijks in het zuidelijke deel van Greater Manchester. In het noordelijke deel en in het centrum (met onder andere de stad Manchester) waren de prijzen op sommige plaatsen zeer laag; ze lieten in die periode zelfs een daling zien. Tussen 2000 en 2005 begonnen de prijzen in het hele gebied te stijgen, in eerste instantie vooral in het zuidelijke gedeelte, maar later ook in de noorde-

20. De COROP-regio Delfzijl omvat naast de gemeenten uit ons studiegebied ook Bellingewedde. COROP-gebied Oost-Groningen bestaat uit een achttal gemeenten.

Figuur 3. Ontwikkeling gemiddelde huizenprijzen in Greater Manchester tussen 1995 en 2006. Bron: HM Land Registry 2008



Tabel 11. Corporatiewoningen naar huurprijs in de Eemsdelta, Parkstad Limburg en Nederland, 2006. Bron: VROM/DGW en CFV – Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) – bewerking RPB

	% Goedkope huurwoningen (tot €339,08)	% Betaalbare huurwoningen (€339,08 - €520,12)	% Dure huurwoningen (meer dan €520,12)
Eemsdelta	33,2	65,0	1,8
Parkstad Limburg	25,4	71,2	3,4
Nederland	29,5	64,0	6,4

Tabel 12. Rekenhuur in euro per maand van sociale huurwoningen in de Eemsdelta, Parkstad Limburg en Nederland, 2006. Bron: VROM/DGW – Huurtoeslag – bewerking RPB

Rekenhuur in euro	
Eemsdelta	369
Parkstad Limburg	390
Nederland	379

lijke gemeenten. In de stedelijke centra van met name Manchester stijgen de prijzen relatief sterk. De grote achterstand wordt deels ingelopen. Hoewel de prijzen overall in Greater Manchester stijgen, blijft het zuidelijke gedeelte het duurste. Daar stijgen de prijzen zowel absoluut als relatief het hardst. Bepaalde buurten in het centrum en de noordelijke centra blijven in absolute zin goedkoop (ECOTEC 2006: 24).

Sinds ongeveer 2002 komen de huizenprijzen in Greater Manchester dichter in de buurt van de gemiddelde prijs in Engeland en Wales, al blijven de prijzen nog ruim onder dat gemiddelde; zie figuur 3 (Gudgin 2007: 23).

In tegenstelling tot de andere studiegebieden laten de huizenprijzen in Wilhelmshaven een daling zien. In 2002 kostte een gemiddelde woning 162.000 euro; in 2006 was dat 141.000 euro. Het dieptepunt van deze prijsontwikkeling werd bereikt in 2004, toen de gemiddelde prijs gedaald was naar 131.000 euro. Ook de andere districten kennen nauwelijks een prijsstijging of laten een daling van de prijzen zien (Behörde für Geoinformation, Landentwicklung & Liegenschaften Oldenburg 2007a: 40).

Hoewel de gemiddelde prijzen in de onderzochte krimpgebieden – met uitzondering van het Friese Schiereiland – niet dalen, zijn er toch in de krimpregio's specifieke plekken waar de woningprijzen in een neerwaartse spiraal zijn terechtgekomen. In deze gebieden is er door de grotere keuzevrijheid van consumenten nauwelijks vraag naar de onaantrekkelijkste delen van de woningvoorraad. Dat heeft woningaanbieders doen besluiten de prijzen de laten zakken. Een voorbeeld is het gehucht Ganzedijk in Oost-Groningen (gemeente Reiderland). Hier heeft de corporatie in 2000 een aantal kleine arbeiderswoningen verkocht aan de huurders. Omdat er niet veel vraag was naar de woningen werden deze relatief goedkoop verkocht. De verkoopprijzen waren dusdanig laag dat de huizen bereikbaar waren voor groepen die zich elders in het land geen koopwoningen konden veroorloven.²¹

Een ander voorbeeld is het voormalige industriestadje Grimethorpe in Engeland. Hier stonden eind jaren negentig in sommige straten vrijwel alle woningen leeg. Terwijl de bordjes 'te koop' overal hingen, werd er nauwelijks meer een huis verkocht. De woningprijzen waren gedaald tot nog maar 10 procent van de prijs waarvoor de bewoners de woningen een aantal jaren eerder hadden gekocht van de gemeente (Mulder 2006: 10; verschillende interviews). Ook in Oost Manchester daalden de huizenprijzen in de jaren negentig fors. Op sommige plekken kon men voor 2.000 tot 5.000 pond een woning kopen (interview).

Het gedrag van huiseigenaren is belangrijk voor de ontwikkeling van de prijzen in een krimpregio. Als de vraag afneemt kan zich een negatieve spiraal voordoen met sociale achteruitgang en verloedering. Bewoners die daar de (financiële) mogelijkheden toe hebben trekken massaal weg om plaats te maken voor lagere sociale klassen (zie ook 'Concentratie van specifieke huishoudentypen' waarover later in dit hoofdstuk meer). Andere bewoners blij-

21. In de uitzending van Een Vandaag is hier op 8 mei 2007 ook aandacht aan besteed.

ven zitten. In zowel Ganzedijk als Grimethorpe ging het om de verkoop van huizen door respectievelijk een corporatie en de gemeente. Institutionele huizenbezitters maken in hun verkoopbeleid een andere afweging dan particulieren. De laatsten zullen niet snel een woning met verlies willen of kunnen verkopen en kunnen in hun eigen woning 'vast' komen te zitten.

Prijzen huurwoningen

In de Nederlandse casestudiegebieden zijn relatief meer goedkope en betaalbare corporatie-huurwoningen en minder dure huurwoningen te vinden dan in Nederland als geheel (zie tabel 11). Met name in de Eemsmond staan relatief weinig dure huurwoningen (met een huurprijs van meer dan 520,12 euro).

Als er naar de gemiddelde rekenhuur²² wordt gekeken is het verschil met Nederland in de Eemsmond beperkt. In Limburg ligt deze huur zelfs boven het gemiddelde (zie tabel 12).

Acantus rekende in 2006 gemiddeld 65,5 procent van de maximaal redelijke huur voor haar totale bezit (Acantus 2006: 36), met als laagste percentage in Reiderland 59,5 procent. Landelijk ligt dit percentage op 68 procent. Acantus is dus in vergelijking met corporaties elders in Nederland voorzichtig met het rekenen van de maximaal redelijke huur.

Mutatiegraad huurwoningen

In de Nederlandse casestudiegebieden ligt de mutatiegraad iets hoger dan het landelijk gemiddelde, maar de verschillen zijn klein. Uit het rapport van het Centraal Fonds voor Volkshuisvesting blijkt de doorstroming binnen de woningvoorraad van corporaties in Parkstad²³ met 10,6 procent²⁴ (in 2005) boven het Nederlandse gemiddelde van 9,6 procent te liggen (Centraal Fonds Volkshuisvesting 2007: 14).²⁵ Dit duidt op een lagere spanning op de huurmarkt in Parkstad. Bij Acantus, de grootste corporatie in de regio Oost-Groningen, was in 2006 voor 13,4 procent van de totale woningvoorraad de huur opgezegd; in Delfzijl was dat 15,4 procent (Acantus 2006: 35 en 68). In Wilhelmshaven schommelt de mutatiegraad van huurwoningen tussen de 11,7 en 14 procent van het totale huurwoningbestand (LTS 2006). Een hoge mutatiegraad is voor corporaties vaak minder gunstig, aangezien veelal de minder gewilde woningen verlaten worden (Centraal Fonds Volkshuisvesting 2007: 14).

Transactiesnelheid koopwoningen

In de onderzochte Nederlandse krimpregio's blijkt de transactiesnelheid van (bestaande) koopwoningen iets lager te liggen dan het Nederlands gemiddelde (zie figuur 4²⁶). Dit betekent dat woningen in Parkstad Limburg en de Eemsdelta gemiddeld iets langer te koop staan dan elders in Nederland. In Parkstad stond een koopwoning in 2006 gemiddeld 192 dagen te koop, in de Eemsdelta 147 dagen, terwijl in datzelfde jaar het Nederlands gemiddelde op 124 dagen lag. Door deze relatief lagere transactiesnelheid kan de doorstroming op de koopmarkt stagneren.

22. Dit is de kale huur plus de voor de huurtoeslag subsidiabele servicekosten.

23. NB: inclusief de gemeente Nuth.

24. In Brunssum (11,4 procent) en Heerlen (11,6 procent) is de mutatiegraad het hoogst.

25. In 2004 lag de doorstroming in Parkstad op 10,2 procent vergeleken met 9,1 procent landelijk (Centraal Fonds Volkshuisvesting 2006: 12).

26. Deze tabel geeft de verkooptijd in dagen weer. De cijfers zijn gebaseerd op de verkoopcijfers van de NVM makelaars. Landelijk gezien staat ongeveer 60 procent van alle woningtransacties in het NVM-bestand (ten opzichte van de transacties volgens het Kadaster). In Groningen was dat 70 procent, in Limburg slechts 26 procent (cijfers 2003, Visser & Van Dam 2006: 109).

Concentratie van specifieke huishoudenstypen

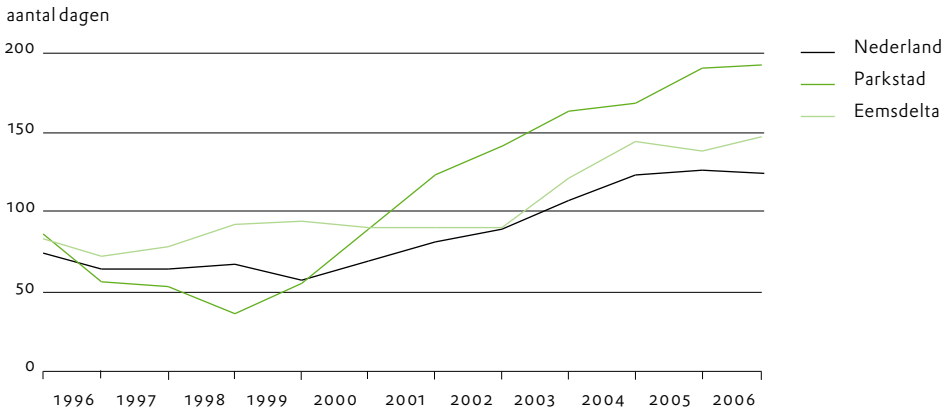
Het lage(re) prijsniveau van koopwoningen en de mogelijkheid dat prijzen in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad zelfs dalen, maken dat de woningen betaalbaar worden voor mensen die zich elders geen koopwoning kunnen permitteren. In Ganzedijk ontstonden problemen (waaronder overlast, verloedering) door de nieuwe bewoners. De lage prijzen leidden onder meer tot het gebruik van woningen voor prostitutie en illegale kamerverhuur (Acantus 2006: 9).

New East Manchester kende in de jaren negentig een neerwaartse spiraal op grotere schaal. Mensen met een baan trokken weg uit de wijk, het imago van de buurt verslechterde, de huurprijs zakte verder weg, en huizen werden verhuurd aan 'probleemgezinnen'. Daarmee gleed de buurt verder weg en vertrokken degenen die daartoe de mogelijkheid hadden. Het werd moeilijker woningen te verhuren en de huuropbrengsten daalden. De investeringen liepen terug, en dat zette de kwaliteit verder onder druk. Verhuizingen en verdere leegstand waren het gevolg. Het verslechterende imago maakte het steeds moeilijker om nieuwe (kapitaalkrachtige) huurders te vinden (Wiezorek 2006). Krimpende buurten kunnen op deze manier concentratiegebieden worden van arme, laagopgeleide inwoners met weinig toekomstperspectief. Dit leidt doorgaans tot grotere sociaal-ruimtelijke verschillen, zoals het volgende citaat over Manchester illustreert: 'Manchester is a highly polarised city where successful regeneration clashes with continuous deprivation. Although the overall rate of unemployment has dramatically dropped, the most deprived wards still face long-term unemployment of over 20 per cent. While the successful redevelopment of the Commonwealth Games Stadium complex proves that well-branded prestige projects can transform derelict parts of Eastern Manchester significantly, the much-heralded trickle-down effect often does not affect the low-income sector of the population. Most new housing development is private and does not include low-income tenants/ buyers who, consequently will be driven out (mainly eastwards) into more suburban parts of the conurbation. The problem of social deprivation appears to be pushed out of the city rather than solved' (Misselwitz 2004: 34).

Huishoudensdaling kan niet alleen leiden tot concentratie van kansarmen maar ook van bepaalde leeftijdsklassen, zoals een stijging van het aandeel oudere huishoudens (65 jaar en ouder) en een daling van het aandeel jongere huishoudens (15-39 jaar). Oost-Friesland, het noordelijke deel van Nedersaksen, is sterk vergrijsd. De jongeren trekken er weg en ouderen verhuizen er juist naar toe. Volgens de staatssecretaris van Economische Zaken in de deelstaat Mecklenburg-Vorpommeren vormt de demografische combinatie van ontgroening en vergrijzing een desastreuze ontwikkeling (Van der Vaart 2007: 12).

Wanneer de bevolkingssamenstelling verandert brengt dit ook een veranderende vraag naar woningen met zich mee. Er zijn niet alleen minder maar ook andere typen huizen nodig. In het eerder genoemde rapport van ABF voor het nieuwe Provinciaal Omgevingsplan van Groningen is met behulp van

Figuur 4. Ontwikkeling van de gemiddelde looptijd verkochte woningen exclusief nieuwbouw in de Eemsdelta, Parkstad en Nederland tussen 1995 en 2006. *Bron:* NVM- Uitwisselingsstelsel



een woningmarktsimulatiemodel de kwalitatieve behoefte doorgerekend. De vergrijzing leidt er toe dat steeds meer huishoudens uit ouderen zullen bestaan (Lukey e.a. 2007: 50). Voor de COROP-gebieden Oost-Groningen en Delfzijl heeft ABF de toekomstige vraag naar soort woning en woonmilieu doorgerekend met het 'Socrates' model. De behoefte aan goedkope huurwoningen neemt af, terwijl de vraag naar dure huurwoningen, koopwoningen en zorgwoningen zal stijgen. Er zal vooral vraag zijn naar woningen in de centra van de dorpen²⁷ en in de landelijk gelegen maar goed bereikbare milieus. Dorpen met minder voorzieningen en vooral de echte periferie laten een afname van de vraag zien (Poulus 2006: 22).

Tot slot

Uit de empirie blijkt dat huishoudensdaling kan leiden tot een kleinere en andere woningvraag. In krimpgebieden kunnen woonconsumenten makkelijker hun woonvoorkeuren realiseren. Bovendien liggen de prijzen van huur- en koopwoningen onder het landelijk gemiddelde. Binnen de krimpregio's blijkt de krimp ongelijk verdeeld. Krimp en de leegstand die daarmee gepaard gaat slaat geconcentreerd neer in de minst aantrekkelijke woonbuurten. Deze buurten kunnen in een negatieve spiraal terechtkomen, met dalende woningprijzen, een concentratie van kansarmen, en een verslechterend imago en leefomgeving.

In de onderzochte krimpregio's zijn de negatieve gevolgen van krimp – zoals leegstand, verloedering en concentratie van specifieke kwetsbare bevolkingsgroepen (huishoudens) – in meerdere wijken zichtbaar. Vooral de centrumgemeenten (respectievelijk Heerlen, Delfzijl, Wilhelmshaven en Manchester) worden het hardst getroffen. In alle onderzochte case-studiegebieden zijn de betreffende partijen zich bewust van het feit dat krimp consequenties heeft voor de woningvraag. Daarmee erkennen ze de problematiek.

In Parkstad Limburg, de Eemsdelta en Greater Manchester is de opgave gezamenlijk opgepakt en is een gezamenlijk feitenonderzoek uitgevoerd. Op het Friese Schiereiland is daar nog geen sprake van. Tot nog toe uitgevoerd onderzoek heeft vooral betrekking op de gemeente Wilhelmshaven. Studies in de andere gebieden geven aan dat de problemen een regionaal karakter hebben en om een regionale aanpak vragen. Deze aanbeveling komt in Parkstad naar voren uit de studie 'Op hete kolen' (Parkstad Limburg 2003), in Greater Manchester uit het rapport van Brendan Nevin (Nevin e.a. 2001) en in de Eemsdelta uit het ABF rapport (Poulus 2006).

27. Hieronder vallen ook Delfzijl en Appingedam. In de indeling van ABF komen in de COROP-gebieden Delfzijl en Oost-Groningen geen stedelijke en kleinstedelijke milieus voor. In de provincie Groningen wordt alleen de stad Groningen als 'stad' gezien.

Krimp en woning- bouwbeleid

Inleiding

Krimpregio's vragen om een andere beleidsaanpak dan groeiregio's. In dit hoofdstuk staat het woningbouwbeleid van de overheidsinstanties in de vier casestudiegebieden centraal. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen beleid: het eerste is gericht op de kwantiteit van de woningvoorraad (omgaan met een kleinere woningvraag); het tweede heeft betrekking op de kwaliteit van de woningvoorraad (omgaan met een andere woningvraag); het derde is gericht op regionale afstemming (onderling afstemmen van nieuwbouw, herstructurerings- en sloopplannen). Hoewel de overheden het woningbouwbeleid vormgeven, zijn zij bij de uitvoering afhankelijk van woningcorporaties en ontwikkelaars. Ook aan deze actoren zal aandacht worden besteed.

Omgaan met een kleinere woningvraag

Meer sloop

In de casestudiegebieden proberen overheidsinstanties hun beleidsaandacht te verleggen van nieuwbouw naar sloop. Door sloop te stimuleren trachten ze de woningvoorraad te verkleinen en een overschot aan woningen (en leegstand) tegen te gaan en/of terug te brengen.

In de Regionale Woningprogrammering van Parkstad Limburg staat voor elke gemeente een sloopopgave vermeld. In totaal zullen tot en met 2010 circa 1.970 woningen in Parkstad Limburg worden gesloopt (Parkstad Limburg 2006). Daarbij gaat het vooral om individuele panden en/of delen van een woonblok. Zo worden in Parkstad Limburg bijvoorbeeld de bovenste verdiepingen van een flat afgehaald ('aftoppen'). Verder heeft de corporatie in Heerlen etageflats uit de jaren '50 gesloopt en er minder huizen voor terug gebouwd (Spruit 2007: 20).

Ook de sloop van hele wijken komt voor, maar dergelijke ingrepen hebben vooral in het verleden plaatsgevonden. Zo is in Manchester de wijk Hulme en in Delfzijl de wijk Delfzijl-Noord gesloopt. Voor Nederland was Delfzijl wat dat betreft een uitzondering. Deze ingrepen stuitte destijds op zoveel maatschappelijk verzet dat overheden zich er nu niet meer aan lijken te wagen. In het algemeen is de daling van het aantal huishoudens gematigd en is het de vraag of zulke grote sloopprogramma's überhaupt aan de orde zijn.

De sloop van individuele panden of delen van een woonblok verkleint niet alleen de woningvoorraad maar kan ook een nieuw woningtype doen ontstaan. Zo kunnen door de sloop van enkele rijtjeswoningen meer hoekwoning-

gen en twee-onder-één-kapwoningen worden gerealiseerd. In Noordoost-Groningen is deze strategie toegepast. De ruimte die door de sloop van de woningen ontstaat kan gebruikt worden voor de bouw van een carport of uitbreiding van de tuin. Deze ingreep verbetert dus tevens de kwaliteit van de woningvoorraad.

Door de sloop van gebouwen kan ook meer publieke ruimte (bijvoorbeeld voor parken en plantsoenen) ontstaan. In East Manchester hebben woningen plaatsgemaakt voor een waterpark.

Minder huurwoningen door verkoop

Omdat leegstand in de Nederlandse krimpregio's zich voornamelijk in huurwoningen voordoet proberen de corporaties hun voorraad huurwoningen te verkleinen. Naast sloop kunnen ze dit ook doen door delen van het corporatiebezit te verkopen. Deze verkoopstrategie zien we in alle onderzochte casestudiegebieden terug. Corporaties proberen hun bezit te concentreren in gebieden dichtbij voorzieningen. Vooral in Noordoost- en Oost-Groningen is dit een opvallende beweging. Het bezit in de meer perifere gebieden wordt afgestoten omdat woningen daar moeilijk(er) verhuurbaar zijn.

Een bijkomend voordeel van de verkoop van corporatiebezit is dat het aansluit bij het nationale beleid (van Nederland en Engeland) dat gericht is op het stimuleren van eigenwoningbezit. Het geldt dat de corporaties met de verkoop verdienen gebruiken ze voor de financiering van sloop en herstructurering van hun overige woningbezit.

Functieverandering

Een andere manier om met een woningoverschot om te gaan is door het gebruik van de woning aan te passen. Zo kunnen leegstaande woningen worden aangeboden als tweede woning, een strategie die in het Friese Schiereiland succesvol wordt toegepast mede dankzij het aantrekkelijke landschap aan de kust en de relatief lage huizenprijzen (Homes 2007). In gebieden waar het landschap minder aantrekkelijk is voor toeristen (bijvoorbeeld achterstandswijken in stedelijke gemeenten) zal deze strategie minder zoden aan de dijk zetten.

Minder nieuwbouw

Overheidsinstanties (provincie en gemeenten) in de casestudiegebieden trachten voorts de omvang van nieuwbouw te matigen. Enerzijds gebeurt dit actief door (al dan niet samen) controle uit te oefenen op het aantal woningen dat gebouwd gaat worden; anderzijds wordt er voor een deel vertrouwd op de markt. Ontwikkelaars en corporaties bouwen niet voor leegstand, en dus vindt er ook een zekere mate van zelfregulering plaats.

In Parkstad Limburg houden gemeenten, corporaties en ontwikkelaars de goedgekeurde nieuwbouwplannen opnieuw tegen het licht en proberen de nieuwbouwplannen op elkaar af te stemmen. Uit een inventarisatie van de

lopende projecten in Parkstad Limburg blijkt dat het aantal woningen in de nieuwbouwplannen de behoefte ver overstijgt. Een eerste inventarisatie liet zien dat er plannen waren voor netto 10.000 nieuwe woningen, terwijl volgens de prognose van Derks¹ tot en met 2010 slechts behoefte is aan een (netto) toevoeging van 2.000 woningen (exclusief 1.200 koplopers zorgwoningen) (Parkstad Limburg 2006).

In de woonvisie zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de netto toevoegingen van 2.000 woningen over de regio. Heerlen centrum krijgt 600 woningen toebedeeld, de middenstedelijke woonmilieus (lees: Brunssum, Landgraaf, Kerkrade, overige Heerlen) 900 woningen, en de landelijke woonmilieus (lees: Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal) 500 woningen. Ook geeft de woonvisie weer in welke gebieden welke woonmilieus moeten komen. Daarbij wordt verwezen naar een eerdere studie over woonmilieus: 'Lekker thuis in Parkstad Limburg' (Stipo Consult 2004). Hierin werd overigens nog geen rekening gehouden met demografische krimp.

De regionale woonvisie betekent voor Sompelveld en Landgraaf een beleidswijziging. In de gemeentelijke woonvisies, die kort daarvoor uitkwamen, stelden zij zich nog tot doel stabiel te blijven qua inwonersaantal tot 2020. Met de aanvaarding van de regionale woonvisie hebben zij dit doel laten varen en besloten demografische krimp niet langer te bestrijden maar te accepteren (interview).

Aanvankelijk was het de bedoeling via selectie en prioritering het aantal plannen voor nieuwbouwwoningen terug te brengen van 10.000 naar 2.000 nieuwbouwwoningen. In de regionale woonvisie waren daarvoor tien ordeningsprincipes geformuleerd², die tot selectiecriteria (ook wel 'de zeef' genoemd) moesten worden uitgewerkt (Parkstad Limburg 2006).

Voordat met de selectie van de nieuwbouwplannen kon worden gestart moest echter eerst een precies overzicht worden verkregen van de aanwezige nieuwbouwplannen in Parkstad. Toen dit overzicht er na geruime tijd was, bleek de overmaat aan nieuwbouwplannen minder groot dan aanvankelijk (in de regionale woonvisie) gedacht. Daarop heeft Parkstad Limburg besloten alle harde plannen die er tot 2010 liggen door te laten gaan. In Parkstad Limburg zullen netto 3.559 woningen worden toegevoegd, waarvan 695 in Parkstad centrum (Heerlen), 2.324 in de middenstedelijke gemeenten (lees: Brunssum, Landgraaf, Kerkrade, overige Heerlen), en 540 in de landelijke gemeenten (lees: Onderbanken, Sompelveld en Voerendaal) (Parkstad Limburg 2007). Tot 2010 zullen dus meer nieuwbouwwoningen worden gebouwd dan waaraan volgens de prognose van Derks behoefte is. Toch is het Parkstadbestuur op 5 december 2007 met deze Regionale Woningbouwprogrammering akkoord gegaan, omdat het er vanuit gaat dat slechts 70 procent (ofwel 2.491 woningen) daadwerkelijk gebouwd zal worden (Parkstad Limburg 2007).

De provincie Groningen voert sinds 1997 een contingentenbeleid, waarmee ze tracht in de hand te houden waar en hoeveel nieuwe woningen worden

1. Voor de regionale woonvisie Parkstad Limburg zijn de prognoses uit Woningvoorraad Parkstad Limburg 2005-2025 (oktober 2005) gebruikt, die door Wim Derks (Universiteit Maastricht/ Etil adviseurs) zijn gemaakt.
2. De tien ordeningsprincipes zijn: 1. Niet de kwantiteit maar de kwaliteit is leidend. De drie pijlers daarbij zijn: uniek, ondernemend en lef; grotere (sociale) diversiteit; versterking identiteit en imago; 2. Herstructurering voor nieuwbouw; 3. Het binden van doelgroepen; 4. Ruimte voor onderscheidende concepten; 5. Hardheid van plannen; 6. Parkstad centrum als hoogste prioriteit; 7. Integrale aanpak van leefbaarheid in buurten; 8. Vormgeving stadsranden; 9. Verdunning; 10. Creëren van kwalitatief hoogwaardige entrees.

gebouwd. De provincie geeft per gemeente aan hoeveel nieuwbouwwoningen daar in een bepaalde periode mogen worden gebouwd. Bij afwijking van de contingenten kan de provincie plannen tegenhouden door goedkeuring aan het bestemmingsplan te onthouden (Provincie Groningen 2005).

De provincie besloot op dit contingentenbeleid over te gaan toen de nadelen (deconcentratie, stagnatie in de transformatie, een overschot en forse leegstand in de sociale huursector) zichtbaar werden van een minder stringent woningbouwbeleid³ dat in de jaren negentig gevoerd werd (Provincie Groningen 2005: 23).

De in 2001 vastgestelde contingenten blijken in het licht van de huidige demografische ontwikkelingen te ruim. Bij een herijking van het woningbouwbeleid is de nieuwbouwpoging getemporeerd. De planhorizon van de nota Bouwen en Wonen 2002-2006 (Provincie Groningen 2001) is met twee jaar verlengd, omdat de kwantitatieve doelen op het gebied van nieuwbouw (en transformatie) niet binnen de gestelde looptijd waren gehaald. De oorzaak van de vertraging was dat de ontwikkelaars en corporaties vanwege de tegenvallende economische ontwikkeling en bevolkingsgroei minder bouwden dan verwacht (Provincie Groningen 2005).

Niet alleen gemeenten en provincies maar ook projectontwikkelaars passen in de krimpregio's hun strategie aan. Sommige ontwikkelaars besluiten een deel van het projectplan uit te stellen. Zo besloot een Limburgse ontwikkelaar een deel van het plan dat speciaal gericht is op senioren niet nu maar later op de markt te brengen.

Ook besluiten ontwikkelaars soms om een plan af te blazen. Dit gebeurt wanneer het niet lukt om minimaal 60 tot 70 procent van de geplande woningen te verkopen, al zijn er in Limburg ook al voorbeelden bekend van projecten waarbij de bouw start nadat 30 tot 40 procent is verkocht. Het blijkt steeds moeilijker om woningen 'van papier' te verkopen. Dit is een duidelijk gevolg van de omslag van een aanbieders- naar een vragersmarkt.

Ontwikkelaars besluiten ten slotte projecten aan te passen voor zover dat mogelijk is binnen de marges van het bestemmingsplan of het beeldkwaliteitsplan. Zowel in de binnenlandse als buitenlandse casestudiegebieden zijn we ontwikkelaars tegengekomen die besloten over te gaan van seriematige bouw naar de verkoop van vrije kavels.

Omgaan met een andere woningvraag

Herstructurering: verbetering woningvoorraad

De onderzochte krimpregio's proberen ook de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad te verbeteren, zodat deze beter aansluit bij de specifieke eisen die de huidige inwoners daaraan stellen. Zo probeert men te voorkomen dat inwoners die willen doorstromen vertrekken omdat ze geen geschikte woning kunnen vinden.

3. In die tijd werd de woningbouw in alle gemeenten (met uitzondering van Groningen en omgeving) van de provincie vrijgelaten.

Volgens de provincie Groningen moet in de context van krimp de transformatie van de bestaande woningvoorraad de hoogste prioriteit krijgen (Provincie Groningen 2005: 12). Transformatielocaties en inbreidingslocaties hebben prioriteit boven de uitleglocaties (Provincie Groningen 2005: 29). Door hieraan ISV-middelen te verbinden probeert de provincie de herstructurering te stimuleren. Delfzijl is één van de vijf programmameenten in de provincie die in aanmerking komen voor ISV-gelden. Gelet op de omvang van de opgave geeft de gemeente Delfzijl prioriteit aan de aanpak van stedelijke vernieuwing (provincie Groningen 2006: 34).

In de regionale woonvisie van Parkstad Limburg is het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad tot tweede grote opgave benoemd – naast de reductie van het aantal nieuwbouwplannen (Parkstad Limburg 2006). Dit betekent het transformeren van de bestaande voorraad en het vernieuwen door nieuwbouw. Vooral de wijken gebouwd in de jaren vijftig, zestig en tachtig, met name wanneer die zich bevinden aan de randen van het stedelijk gebied, komen in aanmerking voor herstructurering. Verder is het van belang middels nieuwbouw hoogopgeleiden en hogere inkomensgroepen aan de regio te binden (Parkstad Limburg 2006: 15). Ook in Parkstad Limburg krijgt de komende jaren herstructurering prioriteit. Herstructurering gaat dus voor uitbreiding (Parkstad Limburg 2006: 24).

Zoals hoofdstuk 'Krimp en woningvraag' liet zien, gaat krimp vaak samen met vergrijzing. Senioren stellen andere eisen aan de woningvoorraad. Om daaraan tegemoet te komen moet de woningvoorraad worden aangepast (geherstructureerd). In de krimpgebieden wordt daarom veel aandacht besteed aan levensloopbestendig bouwen en seniorenwoningen. Bestaande woningen worden aangepast en in nieuwbouwplannen is er meer aandacht voor deze woonvormen.

Ook voor jongeren worden woningen aangepast en voorzieningen gecreëerd. In de wijk Fedderwardengroden in Wilhelmshaven werden woningen opgeknapt om daarin jonge moeders op te vangen. De kleine portiekwoningen werden vergroot door ze samen te voegen. Zo ontstonden twee- tot driekamerwoningen voor een relatief lage prijs. In de buurt van de woningen werd de nodige voorzieningen (zoals pedagogische hulp, kinderopvang) ondergebracht (Reesas & Wohltmann 2007: 39). Ter bestrijding van de leegstand in deze wijk werden voorts woningen getransformeerd tot studentenwoningen. Fedderwardengroden ligt dicht bij de school voor Hoger Beroepsonderwijs (*Fachhochschule*) en is dus een aantrekkelijke woonlocatie voor studenten. Door de woningen scherp te prijzen en te voorzien van extra voorzieningen als een wasmachine, internetverbinding en krantenabonnement werden ze voor studenten aantrekkelijk gemaakt. Bovendien werd de busverbinding tussen Fedderwardengroden en de school voor Hoger Beroepsonderwijs verbeterd (Reesas & Wohltmann 2007: 38). Ook in Manchester werd de wijk Hulme, nabij de universiteit, geherstructureerd waarna het een aantrekkelijke woonplek voor studenten werd (Peck & Ward 2002).

De minst vergaande vorm van herstructurering is die waarbij het casco van de woning of het woongebouw intact blijft. Deze vorm wordt met name toegepast in wijken en gebouwen die vanwege hun bijzondere architectonische en/of stedenbouwkundige karakteristieken niet voor sloop in aanmerking komen. Voorbeelden zijn de tuinstad Siebethsburg in Wilhelmshaven en de voormalige textielfabrieken in East Manchester.

In Siebethsburg staan woningen ontworpen door de bekende Duitse architect Fritz Höger, vertegenwoordiger van het Noord Duitse baksteen-expressionisme.⁴ Er is de stad veel aan gelegen dit bijzondere culturele erfgoed te behouden. Vandaar dat leegstaande gebouwen niet gesloopt maar gerenoveerd worden.

Deze ingrepen moeten de kwaliteit van de woningen verbeteren maar het aanzicht zo veel mogelijk intact laten. Zo heeft de woningcorporatie *Bauverein Rüstringen* eg portiekwoningen uitgerust met een eigen buitenruimte. Er is een balkon toegevoegd of de gemeenschappelijke tuin is omgevormd tot meerdere eigen tuinen. Daarnaast zijn de woningen vergroot zodat ze aantrekkelijk zijn voor gezinnen. Van twee woningen is één woning gemaakt; twee verdiepingen zijn door middel van een trap met elkaar verbonden (Reesas & Wohltmann 2007: 28). Op deze manier kan de herstructurering ook voorzien in een kleinere woningvraag.

In East Manchester staan oude textielfabrieken en kerken die in onbruik zijn geraakt. Deze gebouwen hebben een nieuwe functie gekregen. De oude textielfabrieken zijn getransformeerd tot woningen – *loft living* – en de kerk wordt tegenwoordig gebruikt als tentoonstelling-, vergader- en ontmoetingsruimte (Blackman & Callaghan 2006).

Nieuwbouw: nieuwe woonconcepten

De onderzochte krimpregio's proberen ook via nieuwbouw te voorkomen dat huishoudens om woonredenen de regio verlaten. Ze proberen door de ontwikkeling van nieuwe (onderscheidende) woonconcepten en woonmilieus de krimp te stabiliseren en de bewoners voor de regio te behouden.

Zo wees de Commissie-Tielrooij⁵ erop dat Delfzijl gebruik moet maken van de unieke kwaliteiten waarover zij beschikt, en deze dragende kwaliteiten (zoals het Damsterdiep, de zee, de vestingstad, de jachthaven, de wierdedorpen en het Groningse landschap) moet versterken en verbeteren. Op deze manier kan Delfzijl zich ontwikkelen tot een gemeente met onderscheidende woonmilieus (Commissie-Tielrooij 2000: 5; Commissie-Tielrooij 2001: 9). De beleidsveronderstelling is dat de kwaliteitsimpuls mensen opnieuw aan de stad kan binden, de regionale concurrentiepositie kan versterken, en het imago van Delfzijl als woongemeente kan verbeteren (Commissie-Tielrooij 2001: 8).

Verder adviseert de Commissie-Tielrooij de woonmilieus in Delfzijl te differentiëren naar dichtheid, woningtype, prijsklasse, woninggrootte, kavelgrootte, ontwerp van openbare ruimte, vrijheid of sturing in woningontwerp, aanwezigheid van voorzieningen in het woonarrangement, en de opdrachtgeverssituatie (professioneel of particulier opdrachtgeverschap) (Commissie-Tielrooij 2001: 9).

4. Deze beweging is vergelijkbaar met het baksteen-expressionisme van de Amsterdamse School: gebouwen werden gebouwd in traditionele materialen, kleuren en technieken, maar men brak met de vertrouwde verticale gevels onder een daklijst. Daarvoor in de plaats kwamen gevels waarin grote contrasten te zien waren.

5. De Commissie-Tielrooij is een externe adviescommissie die door de provincie Groningen en het ministerie van vrom in het leven is geroepen om te adviseren over de woonproblematiek die eind jaren negentig in Delfzijl was ontstaan. De Commissie bracht hierover in totaal twee adviezen uit 'Bouwen aan een beter Delfzijl' (2000) en 'Verder bouwen aan een beter Delfzijl' (2001).

In Delfzijl hebben de gemeente, de woningcorporatie Acantus en de provincie Groningen samen met het bouwconsortium (Acantus, BAM en Geveke) besloten de focus van de nieuwbouw te verleggen van de 'onderkant' naar de 'bovenkant' van de markt. Zo is besloten in Kwelderland en de Landenbuurt (Delfzijl-Noord) geen rijtjeswoningen (zoals oorspronkelijk het plan was) maar woningen in de prijsklasse 175.000 tot ruim 300.000 te gaan bouwen. Op deze manier zeggen ze de concurrentie aan te willen gaan met andere nieuwbouwprojecten in de regio (Gemeente Delfzijl 2007b).

In 2004 heeft Parkstad Limburg een extern adviesbureau laten onderzoeken welke nieuwe woonconcepten nodig zijn om het woonklimaat in de regio te versterken. Op deze manier wil Parkstad de huidige bewoners binden, maar ook nieuwe inwoners aantrekken. De doelgroepen voor de nieuwe woonconcepten zijn: lagere inkomensgroepen, jonge hoogopgeleide stedelingen, midden- en hogere inkomens werkzaam bij grote werkgevers in de regio, goed bemiddelde senioren die voor werk zijn weggetrokken en nu terug zouden willen komen, woningzoekenden uit buurregio's waar de druk op de woningmarkt hoger is, en creatieve mensen (bijvoorbeeld kunstenaars). Als nieuwe woonconcepten werden voor hen bedacht: 'hoogstedelijk dynamisch wonen', 'sociale kastelen', 'op de kunst', 'herenheuvels', 'carré-boerderijen en hoeves nieuwe stijl', 'poorten Parkstad Limburg', 'the eighties' en 'terug naar de roots' (Stipo Consult 2004). Krimp was niet de aanleiding voor dit advies, maar deze strategieën kunnen wel degelijk als krimpstrategie worden gezien. In de regionale woonvisie wil Parkstad ook een kwaliteitsimpuls geven aan het wonen in Parkstad, en wel door innovatie en vernieuwing te stimuleren, de woonconsument te verleiden, het imago te versterken, en de regio als een activerende kracht te positioneren die goede initiatieven stimuleert (Parkstad Limburg 2006).

Om de ruimtelijke opgaven aan te pakken en de geformuleerde doelen te bereiken hebben de zeven regiogemeenten besloten het centrum van Parkstad – Heerlen – te versterken en zodoende een hoogwaardig en duurzaam stadshart voor de regio te creëren.

Door herstructurering kunnen nieuwe architectonische en/of stedenbouwkundige kenmerken aan een wijk of woning worden toegevoegd. Degenen die een nieuwe stap in hun wooncarrière willen maken kunnen in de wijk blijven en hoeven niet naar elders uit te wijken. Tevens kunnen zo nieuwe doelgroepen naar de krimpende wijk worden getrokken. In East Manchester zijn oude arbeiderswoningen getransformeerd tot hippe eengezinswoningen door ze een hele nieuwe voorgevel te geven en zo aantrekkelijker te maken (New East Manchester 2006: 18). Ook de oude textiel fabrieken zijn getransformeerd tot woningen. Deze *lofts* worden met name bewoond door 'yuppen' – een geheel andere doelgroep dan de oorspronkelijke bewoners van East Manchester.

Ook de vernieuwing van Delfzijl is grotendeels gericht op verbetering van de woonkwaliteit. In Delfzijl Noord wordt de nieuwe wijk Kwelderland gebouwd, waar het wonen wordt gekenmerkt '(...) door een natuurlijk karakter, met veel groen en water, rust en ruimte' (www.kwelderland.nl).

De toevoeging van nieuwe woonconcepten aan de woningvoorraad is bedoeld om aan de woonwensen van de huidige inwoners te voldoen, deze voor de regio te behouden en te voorkomen dat de woningvraag verder daalt. De nieuwe woonconcepten kunnen ook worden ingezet om nieuwe doelgroepen te trekken en zodoende de woningvraag te vergroten. In Oost-Groningen proberen de gemeenten Scheemda, Winschoten en Reiderland via het nieuwbouwproject Blauwestad welgestelde vijftig-plussers uit de Randstad naar Oost-Groningen te trekken door een aantrekkelijke woonomgeving te creëren en luxe woningen en vrije kavels aan te bieden (Dammers e.a. 2004). Er is een meer gegraven waaraan 1.200 tot 1.800 woningen zullen verrijzen. De eerste woningen zijn inmiddels gebouwd en verkocht. Anders dan verwacht blijken de kopers echter vooral uit de regio zelf afkomstig (Bouma 2006).

Ook in Engeland proberen projectontwikkelaars door vernieuwende concepten nieuwe doelgroepen te binden aan krimpgebieden. De projectontwikkelaar *Urban Splash* is daarvan het bekendste voorbeeld. De opleving van het centrum van Manchester is mede te danken aan de investeringen van deze ontwikkelaar, die daar als een van de weinige ontwikkelaars in de jaren negentig, toen het stadscentrum nauwelijks bewoond was, durfde te investeren in woningbouw. *Urban Splash* kocht oude industriële gebouwen en transformeerde deze in woningen. Op deze manier werden midden- en hogere inkomensgroepen naar de stad getrokken. Plekken waar voorheen niemand wilde wonen, werden getransformeerd tot aantrekkelijke woongebieden. Inmiddels heeft *Urban Splash* het werkveld uitgebreid en probeert men ook in andere wijken die niet bekend staan als aantrekkelijke woongebieden het beeld te veranderen en vraag te creëren. Zo is deze ontwikkelaar bijvoorbeeld momenteel actief in de wijk East Manchester (Peck & Ward 2002).

Naast het woningbouwbeleid kan ook via het regionaal economische beleid getracht worden de woningvraag te vergroten. Gezien de focus van deze studie zullen deze laatste strategieën hier niet besproken worden.

Verbetering woonomgeving

Door te investeren in publieke gebouwen of kunstobjecten proberen gemeenten een krimpende wijk op de kaart te zetten en een gezicht te geven. Men veronderstelt dat de publieke ruimte een belangrijke factor is bij de woonlocatiekeuze. Mensen gaan niet snel daar wonen waar de openbare ruimte niet op orde is.

Delfzijl heeft een ISV-subsidie gekregen die uitsluitend bedoeld was voor ingrepen ter verbetering van de openbare ruimte (fysieke ruimtelijke kwaliteit), zoals de aanleg van een strand, de weg over de zeedijk, en de ringweg.

Verbeterde openbare ruimte zou nieuwe bewoners naar het gebied kunnen trekken en tegelijkertijd de winstmarges op de grond kunnen verhogen (en risico's voor bouwers kunnen verkleinen). Om tal van redenen⁶ is de subsidie tot op heden niet besteed en zijn er geen investeringen in de openbare ruimte gedaan. Dit wordt genoemd als één van de oorzaken voor de problemen bij de herstructurering en nieuwbouw in de wijk Kwelderland in Delfzijl-Noord. Aangezien in deze wijk geen investeringen zijn gedaan in de publieke ruimte, moeten toekomstige bewoners over veel verbeeldingskracht beschikken om zich een voorstelling te kunnen maken hoe het gebied er in de toekomst uit zal komen te zien (interviews). De looptijd van de subsidie is met twee jaar verlengd om Delfzijl alsnog de kans te geven de subsidie te besteden.

Anders dan in Delfzijl is in East Manchester wél tijdig aandacht besteed aan de ontwikkeling van de openbare ruimte (*place making*). Zo is eerst een waterpark gerealiseerd alvorens de woningen die erom heen liggen zijn verkocht. De kanalen die tijdens de industriële revolutie gebruikt werden voor goederenvervoer zijn in ere hersteld – niet zozeer als vervoerscorridors, maar als corridors waarlangs gerecreëerd en gewoond kan worden (Blackman & Callaghan 2006: 41-49).

Ook is in East Manchester het stadion van de *Commonwealth Games* (2002) aangelegd. Inmiddels is dit de thuisbasis voor de tweede voetbalclub van de stad, Manchester City. Het stadion was bedoeld om de aantrekkingskracht van de wijk te vergroten, doordat het bijdraagt aan de herkenbaarheid, naamsbekendheid, en het imago van de wijk. Dit *landmark* zorgde voor een betere beeldvorming en is welbewust neergezet in de 'probleemwijk' East Manchester. Doel was te voorkomen dat bewoners de wijk verlaten en tevens nieuwe doelgroepen naar de wijk te trekken.

Door de busverbindingen te verbeteren en twee nieuwe tramverbindingen aan te leggen investeert de gemeente in Manchester in betere toegankelijkheid van de krimpende wijk East Manchester en een betere verbinding tussen deze wijk en het stadscentrum. Op deze manier hoopt de gemeente de aantrekkelijkheid van de wijk als woonlocatie te vergroten (New East Manchester 2006).

In Wilhelmshaven probeert de gemeente wonen en recreëren aan het water te stimuleren. Van oudsher ligt Wilhelmshaven met haar rug naar het water toe. De haven was vooral het terrein van de marine. Hoewel het centrum vlakbij de haven ligt was daarvan weinig te merken. Door de inkrimping van het marinepersoneel is recentelijk veel grond in de haven vrijgekomen. De gemeente heeft besloten meer aandacht te besteden aan *waterfront*-ontwikkeling. Met behulp van een subsidie voor binnenstedelijke ontwikkeling (*Städtebauförderung Programm*) worden in de haven een hotel en woningen gerealiseerd. De federale overheid, Nedersaksen en de gemeente betalen elk 33 procent van de subsidie die private partijen moet stimuleren in de haven te investeren (Wilhelmshaven 2007a).

6. Diverse redenen worden door betrokkenen genoemd voor het uitblijven van investeringen in de openbare ruimte. Ten eerste waren de doelen ten aanzien van de openbare ruimte erg ambitieus. Ten tweede waren deze doelen opgesteld door de Commissie-Tielrooij die voornamelijk bestond uit externen, waardoor er binnen de gemeente Delfzijl weinig draagvlak voor was. Tot slot had de vorige directie van de Wijkontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (een organisatie die verantwoordelijk is voor de herstructurering van Delfzijl) weinig oog voor de openbare ruimte.

Tot slot kunnen ook ontmoetingsplekken het imago van een wijk verbeteren en nieuwe doelgroepen aantrekken. Een voorbeeld is het buurthuis in Siebethsburg in Wilhelmshaven dat wordt gebruikt door verschillende sportclubs en verenigingen. Veel mensen die aan de cursussen deelnemen komen uit andere stadsdelen. Het buurthuis heeft een belangrijke functie in de wijk en wekt belangstelling om in de wijk te wonen (Reesas & Wohltmann 2007).

Verbetering van de woonomgeving hoeft echter niet altijd via de fysieke weg plaats te vinden. Ook marketing kan een functie hebben en het beeld beïnvloeden dat mensen hebben van een bepaalde woonomgeving. In Delfzijl probeert de gemeente via de campagne 'Echte sterren wonen in Delfzijl' mensen te overtuigen in Delfzijl te blijven en/of te komen wonen.

Tot slot proberen sommige Duitse gemeenten via goedkope grond gezinnen aan te trekken. Zo zijn voorbeelden bekend van gemeenten waar de prijs van de grond wordt bepaald door de omvang van het gezin. Per kind krijgen particulieren 5 procent korting op de grondprijs. De korting kan oplopen tot maximaal 15 procent (Exner 2007).

Regionale afstemming

Aangezien krimp een regionaal probleem is in de hier onderzochte case-studiegebieden, is het ook van belang na te gaan of en hoe op regionaal niveau met dit probleem wordt omgegaan. Wordt in de onderzochte krimpgebieden een regionaal woningbouwbeleid geformuleerd en zo ja wat is de inhoud van dit beleid?

Regionale afstemming in Parkstad Limburg

Van de onderzochte casestudiegebieden is Parkstad Limburg het enige dat de sloop- en nieuwbouwpoging op een regionaal niveau heeft geformuleerd. Door de WGR-plus status die Parkstad Limburg heeft verworven is de bevoegdheid voor het voeren van woonbeleid overgeheveld van gemeentelijk naar regionaal niveau. De gemeenten Heerlen, Kerkrade, Voerendaal, Simpelveld, Landgraaf, Brunssum en Onderbanken hebben samen een woonvisie opgesteld, en deze regionale woonvisie is op 11 december 2006 door de Parkstadraad goedgekeurd (Parkstad Limburg 2006). Bijzonder aan deze regionale woonvisie is dat bij de opstelling ervan niet alleen gemeenten, maar ook corporaties, ontwikkelaars, makelaars en zorgaanbieders zijn betrokken. De corporaties zijn verenigd in het Regionaal Orgaan Woningcorporaties (row), en de ontwikkelaars in 'Het Vervolg'. Daarnaast is op regionaal niveau in de commissie Bouwen en Wonen overleg gevoerd met een afvaardiging van alle partners en hebben individuele en bilaterale gesprekken plaatsgevonden met de betrokken partijen (Parkstad Limburg 2006).

Wat opvalt is dat de regionale woonvisie vooral kwantitatief is uitgewerkt (en gericht is op een kleinere woningvraag). De overmaat aan harde plannen (zoals beschreven in paragraaf twee) zorgde ervoor dat de reeds gemaakte

afspraken leidend waren bij het opstellen van de visie. Parkstad Limburg streeft ernaar na 2010 de plannen wél op hun kwaliteit te beoordelen en aandacht te besteden aan de andere woningvraag.

De samenwerking binnen Parkstad Limburg op het gebied van wonen is vooral een kwestie van vertrouwen. Wanneer individuele gemeenten zich niet houden aan de regionaal gemaakte afspraken heeft de regio geen sanctiemogelijkheden. Zij is op dat punt geheel afhankelijk van de provincie. Indien het bestemmingsplan niet overeenkomt met regionale afspraken kan de provincie goedkeuring weigeren. De provincie Limburg stimuleert regio's regionale woonvisies op te stellen. Verder wordt in de provinciale woonvisie (Provincie Limburg 2005: 21) de uitbreidingsruimte per regio vastgesteld. Tot dusver zegt de provincie Limburg geen planologische medewerking te verlenen aan projecten die niet met de regionale woonvisie overeenkomen en geen fiat van de regio Parkstad hebben. Onbekend is of en hoe vaak goedkeuring door de provincie om deze reden is geweigerd.

De regionale woonvisie van Parkstad Limburg is op hoofdlijnen opgesteld, juist om alle regionale partijen er achter te krijgen. Na de aanvaarding (11 december 2006) is in Parkstad een proces gestart om de regionale woonvisie verder uit te werken en bijvoorbeeld de sloop- en nieuwbouwopgave op lokaal niveau te concretiseren.

Regionale afstemming in Greater Manchester

In Greater Manchester bestaan voornemens om een gezamenlijke visie op te stellen, waarin volkshuisvesting en ruimtelijke ordening worden geïntegreerd. Hoewel het in Greater Manchester nog niet is gekomen tot regionaal ruimtelijk of woonbeleid, is er wel een stadsregionaal economisch programma (CRDP, *City Region Development Programme*) geformuleerd, waarin de ideeën uit de Noordelijke groeistrategie (*Northern Way Growth Strategy*) voor de stadsregio Manchester (*Manchester city region*⁷) verder zijn uitgewerkt.

De woningmarkt wordt als een voorwaarde voor economische groei beschouwd. Belangrijkste speerpunt is het reduceren van de sociale en economische ongelijkheid (polarisatie). Achtergestelde buurten moeten worden verbeterd en bestaande kwaliteiten worden versterkt. De focus moet op de binnenstad liggen (Manchester City Region Development Programme Steering Group 2006: 41). Om de economische groei te kunnen realiseren is het belangrijk voldoende geschikte woonruimte te hebben voor hooggekwalificeerd personeel en voldoende betaalbare woonruimte voor laaggeschoold personeel (Manchester City Region Development Programme Steering Group 2006: 44-45).

Mocht het in Greater Manchester tot een gezamenlijke regionale woonvisie komen, dan zijn de gemeenten afhankelijk van de regio Noord West, zij het dat deze (nog) minder (sanctie)bevoegdheden bezit dan de vergelijkbare Nederlandse provincie. De regio Noord West heeft een aantal beleids-

7. Stadsregio Manchester ('The Manchester city region') is een ander gebied dan Greater Manchester. Greater Manchester bestaat uit tien gemeenten. The Manchester city region is groter en omvat ook High Peak, Congleton, Macclesfield, Vale Royal, Warrington (North West Regional Assembly 2006: 69).

documenten uitgebracht dat betrekking heeft op wonen. De belangrijkste zijn de regionale planningsrichtlijnen⁸ (The Office of the Deputy Prime Minister 2003), de Noordelijke groeistrategie⁹ (North West Region 2005), de regionale volkshuisvestingsstrategie¹⁰ (North West Region 2005) en een concept regionaal-ruimtelijke strategie¹¹ (North West Regional Assembly 2006). Aangezien vooralsnog alleen een concept regionaal-ruimtelijke strategie bestaat en deze nog niet formeel door de minister is goedgekeurd, vormen de regionale planningsrichtlijnen (2003) en de regionale volkshuisvestingsstrategie (2005) het vigerende beleid.¹² Na goedkeuring zal de regionaal-ruimtelijke strategie¹³ deze beide strategieën vervangen.

De regio Noord West voert op dit moment een soort contingentenbeleid. In de concept regionaal-ruimtelijke strategie staat per gemeente het aantal netto uitbreidingen vermeld. Daarnaast wordt in de regionaal-ruimtelijke strategie de hiërarchie tussen de verschillende steden in Greater Manchester verduidelijkt. Manchester en Salford vormen het regionaal centrum. Bolton, Bury, Oldham, Rochdale, Stockport en Wigan zijn de regionale voorsteden (North West Regional Assembly 2006: 16).

Een belangrijk doel van de regio Noord West is het stimuleren van de herstructurering en het zodoende verbeteren van de woningvoorraad en de leefomgeving. In de regionale volkshuisvestingsstrategie benadrukt de regio dat de woningmarkt niet uniform is en dat er in Greater Manchester grote verschillen bestaan tussen het noorden en zuiden van de conurbatie. Vooral in het noorden daarvan (Rochdale, Oldham, Manchester/Salford) zijn de woongebieden minder aantrekkelijk en is de druk op de woningmarkt laag, met als gevolg leegstand (North West Region 2005: 13; The Office of the Deputy Prime Minister 2003).

De regio geeft zowel in de regionale volkshuisvestingsstrategie als in de regionale planningsrichtlijnen aan dat het belangrijk is te zorgen voor een stedelijke renaissance (*urban renaissance*). De aandacht moet zich daarbij niet beperken tot het centrum van Manchester, maar zich ook richten op de ontwikkeling van omringende gemeenten als Bolton, Bury, Oldham, Rochdale, Stockport en Wigan (alle gelegen in het noorden van Greater Manchester). De doelen zijn het gebruik van voormalige industrieterreinen voor nieuwbouw te vergroten, leegstand te verminderen en minder aantrekkelijke woongebieden te verbeteren (The Office of the Deputy Prime Minister 2003; North West Region 2005: 13).

Verder is het voor de regio Noord West belangrijk de bestaande woningvoorraad te laten voldoen aan de nationale standaarden voor fatsoenlijk wonen (*standard decent homes*) (North West Region 2005: 13). In de concept regionaal-ruimtelijke strategie wordt bovendien benadrukt dat het van groot belang is te zorgen dat de woningvoorraad aan de woningbehoefte van de hele samenleving voldoet. In dat kader moet extra aandacht worden besteed aan de niet-westerse allochtonen (*Black and Minority Ethnic communities*) (North West Regional Assembly 2006: 30).

8. Regional Planning Guidance (RPG).
9. Northern Way Growth Strategy (NWGS).
10. Regional Housing Strategy (RHS).
11. Regional North West Plan.
12. Sinds in 2004 een nieuwe planningswet in Engeland werd geïntroduceerd (de 'Planning and Compulsory Purchase Act') zijn regio's verplicht een regionaal-ruimtelijke strategie op te stellen (waarin sociale, economische en milieuthema's met elkaar verbonden worden).
13. Regional Spatial Strategy (RSS).

Aangezien hier de ergste krimp achter de rug is, kan het woningbouwbeleid in de regio Noord West en Greater Manchester geen krimpbeleid *pur sang* genoemd worden. Wel zijn er nog steeds krimpende wijken te vinden (met name in Salford, Rochdale, Oldham en East Manchester). Het krimpbeleid is vooral op lagere schaalniveaus terug te vinden.

Het beleid van de Noord West regio is erop gericht de achterstand van het noordelijke ten opzichte van het zuidelijke deel van de regio te bestrijden. De Noordelijke groeistrategie, waarin de regio aangeeft dat een responsiever woningaanbod als essentiële component van deze groeistrategie wordt gezien, illustreert dit. Ze gaat ervan uit dat het economische succes van het noorden mede afhangt van de aantrekkelijkheid van het woonklimaat. Een aantrekkelijk woningaanbod (naar omvang en kwaliteit) is een voorwaarde voor economische ontwikkeling. De locatiekeuze van bedrijven zal daarop gebaseerd zijn. Het is daarom belangrijk zowel voldoende goede woningen in de hogere prijsklasse voor hoogopgeleide personeel als voldoende goede en betaalbare woningen voor het lager opgeleide personeel te hebben. De strategie richt zich op acht stadsregio's, waaronder stadsregio Manchester (North West Region 2005: 5).

Regionale afstemming in de Eemsdelta

Ook in de Eemsdelta bestaan voornemens om op het gebied van wonen regionaal samen te werken. De gemeenten Delfzijl en Appingedam willen komen tot een gezamenlijk woonplan voor het stedelijke gebied Appingedam-Delfzijl voor de periode na 2008. Dit moet onderdeel uitmaken van het nieuwe bestuursakkoord. Vooral nog zijn deze twee gemeenten niet verder gekomen dan tot afstemming van de gemeentelijke woningbouwprogramma's. Daaruit kwam naar voren dat de gemeente Delfzijl zich vooral concentreert op het aanbieden van betaalbare woningen, en de gemeente Appingedam op het aanbieden van dure woningen. De beleidsnotitie woonprogramma Delfzijl 2002-2008 concludeert dat dit verschil ongewenst is. Delfzijl wil meer betaalbare en dure woningen in aantrekkelijke woongebieden realiseren om zodoende de eenzijdigheid op de woningmarkt te doorbreken. De stad wil middeninkomens vasthouden en aantrekken (Gemeente Delfzijl 2006). Voor de langere termijn wordt door de gemeenten in de Eemsdelta de optie gemeentelijke herindeling voorzichtig verkend.

Ook in de regio Oost-Groningen hebben negen gemeenten¹⁴, vier woningcorporaties en de provincie Groningen gesproken over de negatieve gevolgen van de bevolkingsdaling. Het is de eerste keer dat deze gemeenten dit onderwerp gezamenlijk op de agenda hebben gezet. In juni 2008 moet er een plan van aanpak liggen (Dagblad van het Noorden 21 januari 2008).

Vooral nog is er echter geen sprake van een regionaal woonbeleid. De provincie Groningen (als bovenliggende bestuurslaag) voert echter wel beleid waardoor het aantal nieuwe woningen op bovengemeentelijk niveau wordt gereguleerd door middel van de in paragraaf twee beschreven contingenten. Dit beleid is vastgelegd in het Provinciaal Omgevingsplan (POP) uit 2000 en

14. De regio Oost-Groningen bestaat uit de gemeenten Menterwolde, Veendam, Scheemda, Reiderland, Winschoten, Pekela, Stadskanaal, Bellingwedde en Vlagtwedde.

op een aantal onderdelen herzien in 2006. Het POP wordt uitgewerkt in een Nota Bouwen en Wonen die periodiek wordt geactualiseerd. Momenteel wordt er gewerkt met de Nota Bouwen en Wonen 2005-2008.¹⁵

Hoewel de provincie met het contingentenbeleid probeert te anticiperen op de demografische ontwikkeling en het woningbouwprogramma in de hele provincie daarop af te stemmen, zijn de huidige contingenten voor het gebied buiten de stad Groningen en de directe omgeving volgens de prognoses ruim. Toch trekt de provincie de reeds toegekende contingenten niet in, omdat dit grote consequenties zou hebben voor de betrokken gemeenten (Provincie Groningen 2005: 27).

Om een overaanbod (woningoverschot) te beperken is volgens de provincie verdere samenwerking wenselijk tussen gemeenten, vooral in de vorm van onderlinge afstemming van de bouwprogramma's in diverse marktsegmenten (Provincie Groningen 2005). Verder wijst de provincie erop dat de Blauwestad gericht dient te blijven op het bedienen van huishoudens van buiten Oost-Groningen (Provincie Groningen 2005: 27) en niet van binnen de regio.

Hoewel de contingenten kwantitatief zijn, voert de provincie ook nog enig kwalitatief beleid. In het POP heeft de provincie in totaal zes stedelijke centra aangewezen (waaronder Delfzijl) waar de nieuwbouw zich moet concentreren. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan nieuwbouw als vervanging van sloopwoningen in te vernieuwen (te herstructureren) woonwijken (Provincie Groningen 2006: 33). Alleen in de stedelijke centra mag meer gebouwd worden dan voor de eigen behoefte nodig is. Daarbuiten mag in principe alleen gebouwd worden voor de eigen behoefte (Provincie Groningen 2006). De stedelijke centra moeten wel op basis van onderzoek aantonen dat nieuwbouw volledig voor de bovenregionale vraag is, en dus niet ten koste gaat van de ontwikkeling van andere gemeenten in de regio en/of de voortgang van de transformatieopgave in de gemeente zelf of elders (Provincie Groningen 2005: 29).¹⁶

Wanneer een stedelijk centrum zijn bouwtaakstelling niet haalt, kan een deel van de taakstelling door de provincie worden toegedeeld aan een andere gemeente (Provincie Groningen 2005: 6).

Regionale afstemming op het Friese Schiereiland

Op het Friese Schiereiland is geen sprake van regionale samenwerking op het beleidsterrein wonen, maar wel ten aanzien van toerisme en economie. Zo is besloten tot een gezamenlijk bedrijventerrein JadeWeserpark van 160 ha gelegen tussen Wilhelmshaven en Schortens (Wilhelmshaven 2007b)¹⁷ en is een organisatie (*Tourism GmbH*) opgericht die de promotie van Oost-Friesland op zich neemt (*Tourism GmbH Ost-Friesland* 2007).

Een van de belangrijkste redenen voor dit ontbreken van initiatieven op regionaal niveau voor de aanpak van krimp is de afwezigheid van het besef dat hier sprake is van een regionaal probleem dat om een regionale aanpak vraagt. Dit komt vermoedelijk doordat in Wilhelmshaven de krimp eerder heeft doorgezet (al sinds 1970) dan in de naburige Friese plattelands-

15. In de gewijzigde Nota Bouwen en Wonen is de uitbreidingsruimte voor de periode 2002-2008 en 2009-2014 aangegeven.

16. Dit beleid is overigens moeilijk te operationaliseren en uit te voeren.

17. Meer informatie over JadeWeserpark is te vinden op www.jadeweserpark.de.

gemeenten (pas sinds 2004) (Reesas & Wolthmann 2007: 5). Hierdoor zijn de gevolgen van krimp (zoals leegstand) vooral in de stad zichtbaar en minder in de naburige plattelandsgemeenten. Zo staat in sommige wijken van Wilhelmshaven maar liefst 20 procent van de woningen leeg. Dergelijke percentages zijn in de naburige gemeenten niet aan de orde, en omdat de effecten van krimp daar nog niet voelbaar zijn maken deze gemeenten weinig aanstalten om actie te ondernemen. Toch probeert het district Friesland de gemeenten er van te overtuigen dat zij zich op krimp moeten voorbereiden, omdat naar verwachting het aantal en de samenstelling van de bevolking drastisch zal wijzigen in de nabije toekomst.

Een andere reden voor het uitblijven van regionale samenwerking is dat de verwachte effecten van krimp voor de stad Wilhelmshaven en de buurgemeenten nogal van elkaar verschillen. De Friese plattelandsgemeenten zullen vooral te maken krijgen met een overschot aan eengezinswoningen, terwijl in de stad juist sprake is van een overschot aan appartementen. Hierdoor is een gedeelde probleempceptie op het Friese Schiereiland nog niet aanwezig. Het Friese schiereiland bevindt zich op regionaal niveau – in termen van Winsemius – nog niet in de erkenningsfase.

Wel zijn de eerste voorzichtige stappen gezet. In de evaluatie van het *Stadtumbau*-beleid in Wilhelmshaven wordt aanbevolen de met demografische verandering verbonden problemen en vraagstukken in regionaal verband te behandelen teneinde aansprekende omgangsvormen te ontwikkelen (Plan-WerkStadt 2005: 113). Zo moet er een regionaal netwerk worden opgebouwd (genaamd 'Verandering in de regio') waarin demografische en economische structuurveranderingen in de regio kunnen worden besproken (Plan-WerkStadt 2005: 114). Recentelijk zijn de eerste initiatieven hiertoe genomen. Zo zijn de burgemeester van Wilhelmshaven en de districtcommissaris¹⁸ (*der Landrat*) van het district Friesland bijeengekomen om over dit thema te spreken.

Ook via de bovenliggende bestuurslaag vindt er nauwelijks afstemming plaats. De deelstaat Nedersaksen voert een *laissez faire* beleid: het heeft veel planningsbevoegdheden overgedragen aan districten (*Landkreise*) en gemeenten. Het district Friesland heeft de bevoegdheid een regionaal plan (structuurplan) te maken. Dit plan geeft aan in welke gemeenten nieuwbouw moet plaatsvinden, maar niet hoeveel woningen precies in welke gemeente moeten komen. De gemeenten stellen vervolgens ieder hun eigen bestemmingsplan op en geven zelf bouwvergunningen af. De gemeenten hebben dus een grote mate van autonomie op het gebied van planning, in Duitsland in het algemeen, en in Nedersaksen in het bijzonder.

In Wilhelmshaven wordt krimp vooral op gemeentelijk niveau aangepakt. De gemeente wordt daarbij financieel ondersteund door de nationale overheid en Nedersaksen. In de aanpak van Wilhelmshaven staat het idee centraal dat een paradigmawisseling van gestuurde groei (*gesteuerten Wachstum*) naar geordende teruggang (*geordneten Rückzug*) nodig is, onder het motto dan ook 'minder is meer' (*weniger ist mehr*). Deze aanpak is overigens niet

18. Hoofd van het district (*Landkreis*).

specifiek voor Wilhelmshaven, maar voor het hele *Stadtumbau West* programma.

Totslot

Twee typen krimpbeleid kunnen onderscheiden worden in de onderzochte casestudiegebieden. Het eerste type is gericht op het omgaan met een kleinere woningvraag. In het algemeen verschuift de aandacht naar meer sloop en minder nieuwbouw. Huurwoningen worden vanwege problemen met verhuur verkocht. En sporadisch worden woningen in krimpgebieden gebruikt als tweede woningen.

Een tweede type beleid is gericht op de omgang met een andere woningvraag. Dit krijgt vaak vorm via stedelijke herstructurering waarbij woningen worden gesloopt en vervangen door een ander type woningen. Ook aanpassingen in de woonomgeving beogen de woningvoorraad aantrekkelijker te maken.

In de praktijk blijken verschillende pogingen te worden ondernomen om krimp op regionaal niveau aan te pakken. De mate van regionale afstemming blijkt echter per onderzocht casestudiegebied te verschillen. Slechts in één van de onderzochte casestudiegebieden, Parkstad Limburg, is een regionale woonvisie geformuleerd. In Greater Manchester en de Eemsdelta zijn voornemens hiertoe geuit, maar is een gezamenlijke woonvisie nog niet van de grond gekomen. Het Friese Schiereiland heeft noch een voornemen noch een regionale visie gemaakt.

Ook de vormen van regionale afstemming verschillen per casestudiegebied. Parkstad Limburg is formeel het meest en het Friese Schiereiland het minst geïnstitutionaliseerd. Parkstad Limburg heeft een wGR-plusstatus. Er is een openbaar lichaam opgericht dat zelfstandig in het maatschappelijk verkeer kan deelnemen. Dankzij de wGR-plusstatus is de bevoegdheid voor onder meer woningbouw overgeheveld van gemeentelijk naar regionaal niveau. Parkstad Limburg heeft samen met gemeenten, corporaties en ontwikkelaars een regionale woonvisie opgesteld.

Manchester vormt samen met negen naburige gemeenten de *Association of Greater Manchester* (AGMA). Anders dan Parkstad Limburg heeft de AGMA geen publiekrechtelijke status. De betrokken actoren (met name lokale overheden) werken dan ook op de beleidsterreinen volkshuisvesting en ruimtelijke ordening op basis van vrijwilligheid samen. Getracht wordt de samenwerking via een bovenliggende bestuurslaag, Noord West regio, af te dwingen. Deze bestuurslaag heeft echter in Engeland weinig macht. Door een gebrek aan sanctiemogelijkheden kan de regio niet voorkomen dat de gemeenten hun op regionaal niveau gemaakte afspraken niet nakomen. Verder heeft AGMA het voornemen geuit een gezamenlijke visie op te stellen waarin volkshuisvesting en planning wordt geïntegreerd.

De Eemsdelta kent geen regionaal bestuursorgaan. Wel hebben Delfzijl en Appingedam het voornemen een gezamenlijk woonplan op te stellen. De

provincie stimuleert de gemeenten om de ruimtelijke opgave die krimp met zich meebrengt (zoals overschot aan woningen, onvoldoende passende woningen en financierbaarheid van sloop en herstructurering) aan te pakken. Bovendien probeert de provincie middels het contingentenbeleid te voorkomen dat de door krimp veroorzaakte problemen op de woningmarkt toenemen. De provincie geeft daarom exact aan hoeveel woningen in welke gemeente mogen worden bijgebouwd. Verder wordt door de gemeenten in de Eemsdelta de optie gemeentelijke herindeling voorzichtig verkend.

Op het Friese Schiereiland komt de regionale samenwerking op het gebied van krimp nog niet van de grond, vooral omdat hier een gezamenlijke probleempceptie ontbreekt. De gevolgen van krimp zijn nog niet voor alle betrokken partijen zichtbaar en de problemen waarmee de betrokkenen te maken krijgen zijn verschillend. Uit de evaluatie van het *Stadtumbau*-beleid van Wilhelmshaven kwam wel de aanbeveling demografische krimp op regionaal niveau te bespreken naar voren (Plan-werkStadt 2005: 114).

Uitvoeringsproblemen bij krimpbeleid

Inleiding

De uitvoeringsproblemen bij krimpbeleid worden hier beschreven aan de hand van de drie opgaven waarvoor krimpregio's staan: omgaan met een kleinere woningvraag, omgaan met een andere woningvraag, en regionale afstemming. De Nederlandse context zal steeds het uitgangspunt vormen en wordt afgezet tegen de bevindingen uit de twee buitenlandse krimpregio's.

Problemen bij de omgang met een kleinere woningvraag

Het omgaan met een kleinere woningvraag houdt vooral in verkleining van de huidige woningvoorraad door sloop en beperking van de groei van het aantal nieuwbouwwoningen. Beide opgaven blijken in de praktijk lastig te realiseren. Het grootste probleem bij sloop is de financiering (en het particulier bezit), dat bij nieuwbouw is de overmaat aan plannen en het gebrek aan coördinatie tussen de ontwikkelaars.

Financiering van sloop

Sloop is een gevoelig onderwerp (zie bijvoorbeeld de breed uitgemeten discussie in de media over de mogelijke sloop van het gehucht Ganzedijk in Groningen). Naast de emotionele en maatschappelijke weerstand tegen sloop is het belangrijkste struikelblok de financiering. De woning wordt immers niet vervangen en de hamvraag is dan ook wie opdraait voor de sloopkosten. Bovendien brengt ook het groen (parken en plantsoenen) dat vaak voor de gesloopte woningen in de plaats komt (onderhoudskosten) met zich mee. De overheid kan deze kosten niet alleen dragen en zoekt in de krimpregio's daarom toenadering tot de corporaties.

Echter, bij krimp neemt ook de verdien capaciteit van corporaties af. Door de afnemende woningvraag bij een huishoudensdaling dalen de inkomsten van de corporaties, en dat geldt voor zowel de huuropbrengsten als andere inkomstenbronnen (uit bijvoorbeeld de verkoop van huurwoningen en de ontwikkeling van koopwoningen).

Meestal is de boekwaarde van de te slopen woningen het probleem. Relatief nieuwe woningen zijn nog niet geheel afgeschreven en hebben nog een aanzienlijke boekwaarde. Veelal wordt een afschrijvingstermijn van 40 tot 50 jaar gehanteerd. Hierdoor is het slopen van deze woningen voor corporaties een kostbare strategie (Gerrichhauzen & Dogterom 2007).

In Delfzijl zijn vooral sociale huurwoningen gesloopt. Van de 1.851 woningen die vóór 2009 gesloopt moeten worden zijn er slechts 300 van particuliere

eigenaren. Hiervan zijn pas enkele tientallen gesloopt, tegen ongeveer 1000 sociale huurwoningen. De hoofdoorzaak is dat het verwerven en slopen van particuliere woningen gepaard gaan met grote onrendabele investeringen (Rekenkamercommissie Delfzijl 2007: 16).

Sloop is namelijk extra lastig wanneer het particulier bezit betreft. De individuele eigenaar moet in dat geval namelijk uitgekocht worden. Het slopen van particuliere koopwoningen komt dan ook vanwege de kosten nauwelijks voor. In het geval van Ganzedijk zou voor de sloop van de 57 woningen zo'n vier miljoen euro nodig zijn om de huiseigenaren uit te kopen. De gemeente Reiderland heeft dit geld niet en de corporatie wil uit vrees voor precedentwerking niet betalen (De Mik 2008: 1-2).

Saillant is in het geval Ganzedijk dat deze woningen voormalig corporatiebezit zijn. In een poging om de huurvoorraad te verkleinen heeft de corporatie een deel van zijn bezit in Ganzedijk verkocht aan particulieren. Dit voorbeeld laat zien dat door de verkoop van corporatiebezit nieuwe problemen kunnen ontstaan. De woningen die de corporaties proberen af te stoten behoren namelijk vaak tot het laagste (prijs)segment. Dit is tevens het segment dat in een situatie van krimp het meest kwetsbaar is (voor leegstand en verloedering), zeker wanneer deze woningen in de koopsector belanden. Met de verkoop verliezen corporaties en indirect gemeenten dus hun sturingskracht op deze voorraad, en met name op dat deel waar in een kripsituatie de meeste problemen ontstaan. De sloop hiervan is moeilijk bij versnipperd eigendom.

Overmaat aan nieuwbouwplannen

De Nederlandse krimpregio's kampen met een overmaat aan nieuwbouwplannen die mede veroorzaakt wordt door de lange duur van planvorming en het gedrag van gemeenten.

Er ligt vaak een geruime tijd tussen het moment van initiatief en de afzet. Dit is vooral een probleem voor regio's die in de overgang van groei naar krimp zitten, zoals Parkstad en de Eemdelta. Veel van de bestaande bouwplannen zijn gemaakt en goedgekeurd toen er van krimp nog geen sprake was.¹ Gezien de krimp zijn minder woningen nodig.

Voorts prefereren gemeenten uitbreiding van de woningvoorraad boven verkleining daarvan. Gemeenten die een actief grondbeleid voeren kunnen namelijk via de grondexploitatie door nieuwbouw inkomsten genereren. Dit geldt met name voor uitleglocaties.² Gemeenten geven deze financiële melkkoe niet gauw vrijwillig op (Segeren 2007). Daarnaast spelen prestige en status een rol. Bestuurders zien hun gemeenten liever groeien dan krimpen. Met sloop- en herstructureringsplannen maken bestuurders zich zelden populair. Zulke plannen stuiten vaak op verzet van huurders, omwonenden en andere partijen.

In het buitenland spelen financiën en prestige al evenzeer een rol in de wens van bestuurders hun gemeenten te zien groeien. In Duitsland vormt het aantal inwoners een belangrijke maatstaf voor de inkomsten die gemeenten uit de lokale belastingen (hun voornaamste inkomstenbron) ontvangen

1. Of: toen het besef er nog niet was dat er een overmaat aan nieuwbouwplannen bestond dan wel aan het ontstaan was.
2. Er gaan overigens ook grote risico's mee gepaard.

(Junkernheinrich & Micosatt 2005). In Engeland worden de gemeenten via *planning delivery grants*³ gestimuleerd (in woningaantallen) te groeien. Gemeenten krijgen via de regio contingenten toegewezen. Wanneer ze deze contingenten niet halen en dus minder bouwen dan afgesproken, worden ze financieel bestraft. Gemeenten die de contingenten overschrijden en meer bouwen dan afgesproken worden niet bestraft. Deze regeling stimuleert bouwen dus.

Hoewel de overmaat aan plannen door de overheden als probleem wordt ervaren, kijken marktpartijen daar vaak anders tegenaan. Volgens hen ontstaan er pas problemen als werkelijk alle plannen worden gerealiseerd. De kans dat dit gebeurt is volgens hen klein. Ontwikkelaars zullen namelijk niet meer woningen bouwen dan waaraan behoefte is. Dat zou immers grote afzetrisico's met zich meebrengen, waarvoor over het algemeen banken geen financiering afgeven.

Daar staat tegenover dat de ontwikkelaars elkaar in een wurggreep houden omdat ze pas willen beginnen met bouwen als tenminste 70 procent van de woningen verkocht is.⁴ Waar meerdere gelijksoortige projecten met elkaar concurreren bestaat de kans dat geen van die projecten de benodigde 70 procent haalt, terwijl er in totaal wel voldoende markt voor een deel van de bouwplannen is.

Hoewel deze prikkel dus enerzijds positief werkt in krimpgebieden en bouwen voor leegstand voorkomt, zorgt ze anderzijds voor een patstelling (coördinatieproblemen). Waar de markt nog groot genoeg is voor één plan maar niet voor meerdere, komt vaak vanwege coördinatieproblemen geen enkel nieuwbouwproject van de grond. Dat is een van de redenen waarom gemeenten de overmaat van plannen als probleem ervaren. Wanneer helemaal geen nieuwbouw meer plaatsvindt, leidt dit namelijk automatisch tot krimp. Woningzoekenden die een vervolgstap in hun wooncarrière willen maken maar niet het aanbod vinden wat ze zoeken, zullen vertrekken.

Een ander punt van zorg is dat nieuwbouw vaak gewilder is dan bestaande bouw. Hierdoor zal de verkoop van nieuwbouw relatief laat stagneren (vertragingseffect). Ervaringen in Oost-Groningen en East Manchester laten zien dat dit funest kan zijn voor de bestaande woningvoorraad. Op het moment dat de verkoopcijfers in de nieuwbouw stagneren is het kwaad (elders in de regio) al geschied en zijn de gevolgen van de huishoudensdaling in de bestaande woningvoorraad al zichtbaar en voelbaar. De ontwikkelaar bouwt dus niet voor de interregionale maar voor de intraregionale vraag (de doorstroming).

Problemen bij de omgang met een andere woningvraag

Het omgaan met een andere woningvraag komt er op neer dat de huidige woningvoorraad voor een deel geherstructureerd moet worden en dat de (beperkte) nieuwbouw beter moet aansluiten op de kwalitatieve woning-

3. Volgens de 'Housing green paper' zal de Planning Delivery Grant worden vervangen door de 'Housing and Planning Delivery Grant' (The National Department of Communities and Local Government 2007c :33). De PDG, en straks de HPDG, is niet alleen gericht op woningaantallen. Ook prestaties op het gebied van strategisch beleid en de afhandeling van bouwvergunningen worden beloofd.

4. In Parkstad Limburg zijn er ook ontwikkelaars die gaan bouwen als 30 tot 40 procent van de woningen verkocht zijn (interview). De ontwikkelaar neemt daarmee een risico, maar acht dit noodzakelijk omdat mensen enigszins terughoudend zijn in het kopen van woningen van 'papier'. Gebouwde maar niet verkochte woningen worden soms verhuurd. Door recente veranderingen in de wettelijke regelingen van de belastingdienst is het omzetten van koop naar huurwoningen lastig. Dit komt doordat de belastingdienst de winst, anders dan voorheen, per woning en niet per cluster (van bijvoorbeeld tien woningen) afrekent.

vraag. Beide opgaven blijken in de praktijk lastig te realiseren. Bij herstructurering vormen de financiering, het versnipperde eigendom en de coördinatieproblemen de grootste problemen. Bij nieuwbouw is vooral de beperkte planologische ruimte om plannen tussentijds aan te passen problematisch. Bovendien bestaat de angst dat ontwikkelaars krimpregio's de rug toekeren vanwege de kleine winstmarges.

Financiering van herstructurering

Net als bij sloop vormt bij herstructurering de financiering een belangrijke hindernis. In krimpgebieden is de herstructureringsopgave groot en zijn daarmee de kosten hoog, terwijl de inkomsten uit de woningbouw klein zijn.

In deze gebieden zijn de marges op de woningbouw klein en is vaak onzeker of de nieuwe woningen ook daadwerkelijk afgezet kunnen worden. Het CBS heeft voor 2007 de gemiddelde bouwkosten van een woonhuis in Nederland becijferd op 139.000 euro (exclusief btw), exclusief de kosten verbonden met de grond. De gemiddelde koopsom in Heerlen van 152.600 euro (zie tabel 3, in hoofdstuk 'Krimp en woningvraag') ligt daar slechts 12.300 euro boven.⁵ Uit dit verschil zouden dan de plankosten, de kosten van bouw- en woonrijp maken, en van eventuele sloop, sanering en grondverwerving betaald moeten worden. Ter vergelijking, voor een gemiddelde Nederlandse woning is de verkoopprijs minus bouwkosten in 2007 108.600 euro (CBS 2007).

Het betaalbaarheidsprobleem van herstructurering in krimpgebieden wordt nog groter wanneer grond en gebouwen eerst moeten worden verworven. Deze verwervingskosten kunnen immers relatief hoog zijn. In het geval van stedelijke herstructurering, waarbij woningen gesloopt worden om plaats te maken voor andere, liggen de gebruikswaarde van de grond en de residuele grondwaarde⁶ dicht bij elkaar. De residuele waarde van de grond onder het herstructureringsplan ligt relatief laag door de hoge kosten voor slopen, eventueel het saneren van de bodem en het bouwrijp maken. En in het geval van krimp zorgen de lage opbrengsten uit woningverkoop er eveneens voor dat de residuele waarde wordt gedrukt. Deze grondwaarden leiden er toe dat er grondprijzen (gebruikswaarde) betaald moeten worden die niet of nauwelijks gedekt worden door de opbrengsten van het plan (residuele waarde).

Bij krimp is niet alleen de verdien capaciteit van gemeenten minder, maar ook die van andere betrokkenen, zoals corporaties en ontwikkelaars. De inkomsten die zij uit de verhuur en verkoop van woningen ontvangen zijn laag door afzetrisico's waar krimpgebieden mee kampen. Leegstand in huurwoningen betekent voor de corporaties minder inkomsten. Doordat de woningprijzen lager liggen dan het Nederlands gemiddelde maar de bouwkosten even hoog zijn als in de rest van Nederland, zijn de winstmarges voor projectontwikkelaars in krimpgebieden kleiner.

Verder zijn er in Heerlen voorbeelden bekend van landelijke ontwikkelaars die tegen te hoge prijzen grondposities in het stadscentrum hebben ingenomen (interview). De betaalde (relatief hoge) grondprijs kan de vast-

5. Deze vergelijking dient slechts ter indicatie en moet met enige voorzichtigheid worden gemaakt. Bouwkosten verschillen niet of nauwelijks per regio, maar uiteraard wel naar woninggrootte. De verdeling van de woningvoorraad naar woninggrootte – waarbij de categorieën minder dan 3, 4 en meer dan 5 kamers zijn gehanteerd – is volgens cijfers van het CBS (2007) in Heerlen vergelijkbaar met het Nederlands gemiddelde.

6. De residuele grondwaardemethode gaat er van uit dat de grondwaarde afgeleid wordt van water op de grond gebeurt (en dus niet andersom). Het verschil tussen opbrengsten en kosten op een stuk grond wordt het residu genoemd, oftewel de grondwaarde.

goedontwikkeling in krimpgebieden in de weg zitten. Zo kunnen de vastgoedopbrengsten, waarop bij residueel rekenen de grondprijzen gebaseerd zijn, te gunstig zijn ingeschat, waardoor projecten vervolgens moeilijk sluitend of winstgevend te krijgen zijn. Om te voorkomen dat een project verliesgevend wordt hebben sommige ontwikkelaars besloten de bouw te annuleren, de grond te houden en te wachten tot de vraag weer toeneemt. Wanneer alle ontwikkelaars besluiten dit te doen zal de herstructurering van het stadscentrum niet van de grond komen.

Versnipperd eigendom bemoeilijkt de herstructurering

In de krimpregio's komt de herstructurering vanwege het versnipperde eigendom moeilijk van de grond. In de wijken die voor herstructurering in aanmerking komen is het eigendom vaak versnipperd. Zo zijn in de krimpende wijken van Heerlen verschillende corporaties actief. Dit geldt overigens niet voor Delfzijl-Noord, waar alleen de corporatie Acantus actief is.⁷ Verder is de woningvoorraad in de krimpregio's in handen van particulieren. Dit laatste is mede versterkt door het verkoopbeleid van de corporaties. Overigens is dit ook gestimuleerd door het nationale beleid dat gericht was op de bevordering van eigen woningbezit.

Ook in buitenlandse krimpregio's wordt de herstructurering belemmerd door het versnipperd woningbezit. In de wijk Südstadt/Bant in Wilhelmshaven is 90 procent van de woningvoorraad in handen van particulieren en slechts 10 procent in handen van corporaties (Goderbauer 2007: 54).⁸ De renovatie van deze krimpende wijk wordt vooral bemoeilijkt door de particulieren die een woning in Südstadt/Bant bezitten maar in een andere Duitse regio wonen. Daarbij gaat het om 39 procent van de particuliere woningbezitters.⁹ Zij wonen dikwijls in een regio waar krimp nog niet aan de orde is, onderkennen hierdoor de problematiek onvoldoende, en zijn niet bereid in de renovatie van hun woning te investeren (Goderbauer 2007: 54).

Tot voor kort vormde voorts de Duitse woningwet een belemmering voor herstructurering. Volgens deze wet was voor de renovatie van een appartementencomplex unanimitéit van stemmen van de woningeigenaren nodig. Deze wet leidde vooral in de wijk Südstadt/Bant tot problemen, aangezien 55 procent van de woningvoorraad in handen was van meerdere eigenaren (Goderbauer 2007: 54).

Tot slot wordt de herstructurering in Wilhelmshaven bemoeilijkt doordat een deel van de sociale huurwoningenvoorraad aan een buitenlandse investeerder is verkocht. Met deze verkoop zijn de financiële problemen van de gemeente weliswaar opgelost, maar is tevens een nieuw probleem ontstaan. De gemeente heeft een partner bij de herstructurering verloren, want door de verkoop is de bedrijfsvoering van de woningcorporatie gewijzigd (Reesas & Wolthmann 2007: 82). Deze trend is overigens in heel Duitsland zichtbaar en zorgt voor veel onrust; deze buitenlandse investeerders zouden enkel geïnteresseerd zijn in korte termijnoplossingen en winst (Schätzl 2007).

7. Dit is mede te danken aan de fusie in 2002 waarbij de woningstichting Delfzijl, woningstichting Acantus woonservice (Veendam, Pekela, Scheemda, Winschoten) en Woonstichting Oosterkim (Reiderland, Bellingwedde en Vlagtwedde) zijn samengevoegd tot de woningcorporatie Acantus.

8. De totale woningvoorraad in deze wijk bedraagt 3.958 woningen (Goderbauer 2007: 54).

9. 39 procent van de particulieren die een woning in Südstadt/Bant bezitten woont buiten de regio, 10% woont in de regio en 50 procent in Wilhelmshaven (Goderbauer 2007: 54).

Coördinatieproblemen

Herstructurering wordt voorts gehinderd door coördinatieproblemen. Bij herstructurering van een wijk profiteert een ieder die vastgoed in die wijk bezit: ook degenen die niet zelf investeren. Het is dus rationeel om niet zelf de herstructurering te initiëren. Meedoen brengt immers inspanning en kosten met zich mee. Dit dilemma zorgt ervoor dat in wijken waar meerdere corporaties actief zijn geen van allen het initiatief tot herstructurering durft te nemen uit angst dat andere corporaties dan profiteren van de investeringen (meeliften) die de initiatiefnemer doet. Ook staat het particulier initiatief tot renovatie in de weg.

Nieuwbouw: mismatch tussen vraag en aanbod

De lange duur van planvorming draagt niet alleen bij tot een overmaat aan plannen maar zorgt ook voor een mismatch tussen woningvraag en -aanbod. In krimpregio's is het wenselijk enerzijds minder en anderzijds andere woningen te bouwen. Het blijkt vaak lastig om plannen in later stadium aan te passen.

In een krimpgedebied kunnen ontwikkelaars het zich niet permitteren – gezien de afzetrisico's – suboptimaal op de woonwensen in te spelen. Wanneer ze dit wel doen zullen ze de gevolgen daarvan terugzien in de verkoopcijfers. Doordat tegelijkertijd de winstmarges in krimpregio's klein zijn hebben ontwikkelaars echter weinig budget om extra investeringen in de verbetering van de woonomgeving te doen. Bij veel gemeenten in krimpregio's bestaat dan ook de angst dat ontwikkelaars de krimpregio's de rug toekeren. In het project de Blauwestad hebben twee landelijke ontwikkelaars besloten zich om financiële redenen terug te trekken uit de ontwikkeling van deelproject 'Het Dorp'. Ze achtten het risico te groot. De bouw wordt nu overgenomen door een lokale, bouwende projectontwikkelaar (Dagblad van het Noorden 20 november 2007).

Problemen bij regionale afstemming

De belangrijkste problemen bij regionale afstemming van het gemeentelijk woningbouwbeleid in krimpregio's vormen de financiering, het gebrek aan regionaal *commitment*, het regionale gat, de angst voor *freeriding*, en tegenstrijdige beleidsdoelen.

Financiering

Bij het onderling afstemmen van woningbouwprogramma's door gemeenten in krimpregio's gaat het om het verdelen van de pijn. Gemeenten zullen hun woningbouwprogramma naar beneden toe moeten bijstellen. Over het algemeen zijn ze hier huiverig voor, omdat ze hierdoor bijvoorbeeld inkomsten uit de grondexploitatie en de doelgebonden uitkeringen (BLS en ISV) mislopen.

De BLS is gericht op het stimuleren van nieuwbouw, terwijl er in een krimp-regio nu juist behoefte bestaat aan het stimuleren van sloop en het verstandiger is de ambities ten aanzien van uitbreidingen bij te stellen (Gemeente Heerlen 2007; Van Dam e.a. 2006). Krimpgemeenten ontvangen dus minder BLS-subsidies. Bij een overgang van groei naar krimp kunnen de woningbouwafspraken en de daaraan gekoppelde locatiesubsidies voor problemen zorgen. De taakstelling is in dat geval vaak te ruim, waardoor krimpgemeenten niet aan de gestelde taakstelling kunnen voldoen. In die situatie kunnen gemeenten op hun uitkering worden gekort of moeten ze verleende voorschotten teruggeven.

Regionale gat

Regionale afstemming wordt bemoeilijkt door het 'regionale gat' (WRR 1998): het ontbreken van een regionale laag in onze staatsstructuur. Als gevolg hiervan zijn bevoegdheden en macht niet in één hand, maar verdeeld over verschillende actoren. Regionale afstemming is hierdoor gebaseerd op de vrijwillige medewerking van de individuele gemeenten. Zij moeten primair op lokaal niveau politieke en financiële verantwoording over hun handelwijze afleggen.

Ook als gemeenten in een krimpregio er in slagen tot een gezamenlijke woonvisie te komen, dan is de uitvoering toch afhankelijk van de individuele gemeenten. Dit geldt voor krimpregio's mét en zonder regionaal bestuursorgaan. Weliswaar hebben de gemeenten in Parkstad Limburg, vanwege de WGR-plus status, bevoegdheden op het terrein van wonen moeten afstaan aan de regio en vormt de regionale woonvisie een richtlijn waar zij (lees: de gemeenten) rekening mee moeten houden. In de praktijk hebben gemeenten echter veel beleidsvrijheid. De uitvoering is daarom een kwestie van goede wil en *commitment* van de individuele gemeenten.

Gebrek aan regionaal commitment

De ongelijke verdeling van krimp in krimpregio's bemoeilijkt regionale afstemming van woningbouwprogramma's tussen gemeenten. In het algemeen worden de minst aantrekkelijke woongebieden – vaak de centrumgemeente (Heerlen, Delfzijl, Wilhelmshaven, Manchester) – het eerst en zwaarst door de krimp getroffen. Omringende gemeenten zijn niet altijd bereid de centrumgemeente bij het oplossen van deze problemen te ondersteunen.

Doordat niet alle gemeenten even zwaar door krimp getroffen worden ontbreekt bij sommige het regionaal *commitment* om gezamenlijk de problemen aan te pakken. Dit komt het duidelijkst naar voren in het Friese Schiereiland, waar nog geen gedeeld probleembesef bestaat en krimp nog niet als regionaal probleem wordt beschouwd. In Oost-Groningen speelt de corporatie (Acantus) een voortrekkersrol bij de agendering van regionale krimp. Zij brengt de verschillende partijen bij elkaar om over dit onderwerp te spreken en probeert op die manier tot een gedeeld probleembesef (of zoals Winsemius dat noemt, erkenning van het probleem) te komen.

In de Eemdelta, Parkstad Limburg en Greater Manchester is dit gedeeld probleembesef er wel. Alleen in Parkstad Limburg zijn de partijen erin geslaagd een gezamenlijk beleid te formuleren. In de andere twee krimpregio's zijn de partijen daar nog mee bezig. Maar *the proof of the pudding is in the eating*; bij alle drie de regio's moet nog blijken hoe sterk de *commitment* is wanneer het geformuleerde beleid moet worden geïmplementeerd.

Angst voor freeriding

In de praktijk blijkt regionale afstemming in krimpregio's te worden belemmerd door het gebrek aan vertrouwen tussen de gemeenten onderling en de angst voor *freeriding*. In theorie profiteert een partij op de regionale markt als niet hij maar alle andere partijen zich aanpassen aan de krimp. Indien alle andere gemeenten hun bouwprogramma verlagen zal de nog beschikbare uitbreidingsruimte bij die (ene) gemeente terechtkomen die dat niet doet. Of in het geval van sloop: als alle anderen de minder aantrekkelijke woningvoorraad slopen, zal de vraag die hier nog wel voor bestaat ten voordele zijn van de *freerider* (Bernt 2002: 16).¹⁰ Voordat gemeenten in een krimpregio hun woningbouwprogrammering terugschroeven willen ze daarom zeker weten dat de buurgemeente dit ook doet en zo niet, daarvoor wordt bestraft. Het huidige financieel en juridisch instrumentarium op regionaal niveau is te beperkt om individuele gemeenten die zich niet aan de regionaal gemaakte woningbouwafspraken houden hiertoe aan te zetten en *freeriding* te voorkomen. De gemeenten zijn op dit punt afhankelijk van de provincie.

Tegenstrijdige beleidsdoelen

Uitvoering van regionale woningbouwafspraken wordt, tot slot, belemmerd doordat deze niet altijd congruent zijn met de beleidsdoelstellingen van andere bestuurslagen. Het rijksbeleid blijkt te interfereren met de regionale doelen die voortkomen uit de problemen met krimp. De gemeenten komen hierdoor klem te zitten tussen regionale afspraken enerzijds en het nationale beleid anderzijds. De regionale afspraken die Heerlen in 2006 in het kader van de regionale woonvisie heeft gemaakt druisen bijvoorbeeld in tegen de afspraken die Heerlen in 2004 in het kader van BLS II met het rijk heeft gemaakt. Het verschil zit voornamelijk in de locatie waar nieuwbouw moet plaatsvinden. Volgens de ISV-afspraken moet de nieuwbouw op uitbreidingslocaties worden gerealiseerd, terwijl in de regionale woonvisie juist de voorkeur is gegeven aan inbreidingslocaties (centrum) en herstructurering.¹¹ Doordat het rijk gemeenten die de afspraken niet nakomen bestraft, maar de regio dergelijke sanctiemogelijkheden niet heeft, zien de gemeenten zich genoodzaakt de rijksafspraken te laten prevaleren boven de regionale afspraken. Dit terwijl de regionale afspraken beter aansluiten bij de huidige context van krimp (Gemeente Heerlen 2007).

10. Ook in de Duitse literatuur wordt veel aandacht besteed aan het *freeriders* probleem (*Trittbrettfahrer*) bij stedelijke vernieuwing. Daarbij wordt verwezen naar de theorie van Olson (1968) over rationeel handelen. Overigens kunnen niet alleen gemeenten, maar ook ontwikkelaars en banken *freerider* gedrag vertonen.

11. Een ander twistpunt gaat over het segment dat in het centrum ontwikkeld moet worden. Heerlen heeft in het kader van ISV-II met het rijk afgesproken met name goedkope en middeldure huur- en koopwoningen in het centrum van Heerlen te realiseren. Gezien de huidige context van krimp is het volgens de corporaties nauwelijks mogelijk dit segment in het centrum te ontwikkelen. In een groeicontext zou dit wel mogelijk zijn geweest omdat de corporaties dan tegenover de sloop meer rendabele investeringen konden stellen. De eerder geformuleerde ambitie tussen het rijk en Heerlen is dus moeilijk realiseerbaar (Gemeente Heerlen 2007).

Totslot

Zowel bij sloop als herstructurering blijkt de financiering een belangrijk knelpunt te vormen. In krimpregio's is het verdienend vermogen van alle partijen beperkt. Door herstructurering kan maar een kleine waardestijging worden gerealiseerd en ook vanuit de nieuwbouwopbrengsten valt niet veel te verwachten. Daarnaast spelen versnipperd eigendom en coördinatieproblemen de herstructurering parten.

Het belangrijkste probleem is dat regionale afstemming van sloop, herstructurering en nieuwbouw moeilijk realiseerbaar maar tegelijkertijd noodzakelijk is in het geval van regionale krimp. Regionale afstemming wordt bemoeilijkt door het 'regionale gat' en is daardoor afhankelijk van de bereidwilligheid van de afzonderlijke gemeenten. Deze bereidwilligheid is beperkt, doordat krimp in een regio vaak ongelijk verdeeld is en het financieringssysteem van gemeenten primair op groei is gericht. Bovendien bestaat bij veel gemeenten de angst dat andere gemeenten in de regio hun woningbouwprogramma niet verlagen en profiteren van de gemeenten die dat wel doen (*freeriding*).

Oplossingsrichtingen voor uitvoerings- problemen

Inleiding

Nu de redenen geïnventariseerd zijn waarom sloop, het aanpassen van nieuwbouwplannen, herstructurering en regionale afstemming in krimpregio's moeilijk van de grond komen, verkent dit hoofdstuk hoe overheden, corporaties en ontwikkelaars in de vier casestudiegebieden deze problemen proberen op te lossen, welke opties ze daarbij wel of niet verkennen, en wat de redenen daarvoor zijn. Ook hier vormt de Nederlandse context het uitgangspunt.

Oplossingsrichtingen voor de omgang met een kleinere woningvraag

Bij sloop is de financiering het grootste probleem. Bij nieuwbouw is dat de overmaat aan plannen en het gebrek aan coördinatie tussen de ontwikkelaars. Welke alternatieven worden verkend in de casestudiegebieden om deze problemen op te lossen?

Financiering van sloop

Sloopfonds

Gemeenten zouden via een sloopfonds extra middelen kunnen vergaren en ontwikkelaars kunnen verplichten voor elke nieuw te bouwen woning een bepaald bedrag in dit fonds te storten. Dit geld zou dan gebruikt kunnen worden voor de bekostiging van de sloop of herstructurering elders in de gemeente.

Dit instrument zijn we in de vier krimpregio's niet tegengekomen. In Nederland is het op dit moment publiekrechtelijk niet mogelijk om afdracht aan een sloopfonds af te dwingen.¹ Ook blijken gemeenten angstig om ontwikkelaars restricties op te leggen. Zij willen het investeringsklimaat, dat bij krimp toch al onder druk staat, niet nog onaantrekkelijker maken.

Sloopsubsidie

De provincie Limburg en de gemeente Heerlen bepleiten bij het rijk om de locatiesubsidies (BLS) anders in te zetten teneinde de sloopopgave te bevorderen. Dit kan worden bereikt door de BLS niet te koppelen aan de uitbreidingsbehoefte maar aan de sloopopgave, en krimp gemeenten dus een subsidie te geven per te slopen woning (Gemeente Heerlen 2007).

Samenwerking met banken

In Duitsland zijn voorbeelden bekend van banken die een financiële bijdrage leveren aan de sloop van leegstaande woningen om ervan verzekerd te zijn

1. Minister Vogelaar heeft in een antwoord op een vraag van kamerlid Van der Ham aangegeven op dit moment niet bereid te zijn te onderzoeken of (via de Grondexploitatiewet) een wettelijk kader voor een sloopfonds kan worden gecreëerd. Vogelaar zegt eerst de uitkomsten van het onderzoek in de regio Parkstad Limburg hierover te willen afwachten. Zij benadrukt dat partijen wel op vrijwillige basis een dergelijk fonds kunnen oprichten (Vogelaar 2008: 2).

dat de waarde van het vastgoed (van hun klanten die wonen in de betreffende wijk) niet te veel daalt. Een dergelijke waardedaling kan namelijk problemen met zich mee brengen voor woningbezitters met een hypotheek die hun pand willen verkopen, en die zouden op hun beurt weer kunnen leiden tot problemen voor de hypotheekverstrekkers. Dat is één reden voor sommige Duitse banken om te investeren in herstructureringsgebieden.² De houding van banken ten aanzien van sloop is overigens ambivalent vanwege het *free-riders* probleem. Sommige banken profiteren van de bijdragen van andere banken zonder zelf iets te doen. Enerzijds is het goed voor de woningmarkt (en daarmee ook voor de bank) om panden te slopen. Anderzijds kan sloop negatief uitpakken voor de bank wanneer het te slopen pand onderdeel uitmaakt van het kredietbestand van de bank (Krewerth 2002; Bernt 2002: 28). Ook in Nederland wordt door de overheid actief naar samenwerking met banken gezocht. Zo is in Noordoost Groningen de Rabobank benaderd voor een garantiefonds.

Minder nieuwbouw

Actief intrekken van bouwvergunningen

In theorie kunnen gemeenten bouwplannen schrappen en reeds afgegeven bouwvergunningen intrekken. Volgens artikel 59 van de Woningwet kunnen gemeenten in hun bouwverordening een termijn opnemen waarbinnen de bouwvergunning (geheel of gedeeltelijk) kan worden ingetrokken mits de bouw nog niet begonnen is of gedurende een bepaalde periode stil ligt (artikel 59.1 sub c en d). Een bouwvergunning met een beperkte houdbaarheidsdatum verkleint de kans op een ongewenste overmaat aan plannen. In de Modelbouwverordening v n g (artikel 4.1 sub a) wordt voor het begin van de werkzaamheden een termijn gesteld van 26 weken na het onherroepelijk worden van de bouwvergunning of als de bouw 26 weken stil ligt. Bij een gefaseerde bouwvergunning³ mogen gemeenten een bouwvergunning eerste fase na 12 maanden intrekken indien geen aanvraag tweede fase wordt ingediend. Voor een bouwvergunning tweede fase gelden dezelfde regels als voor een 'gewone' (ongefaseerde) vergunning, deze kan dus na een halfjaar niet gebruikt te zijn worden ingetrokken. Door het intrekken van bouwvergunningen kan worden voorkomen dat ongebruikte vergunningen, die jaren geleden zijn verleend maar nooit zijn ingetrokken, plotseling opduiken en worden gebruikt (Struiksma 2008: 128).

Het verstrijken van de termijn in de bouwverordening is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde om een bouwvergunning in te trekken. Het gaat om een belangenafweging: de belangen van de gemeente moeten zwaarder wegen dan die van de houder van de bouwvergunning. Een gegronde reden om een bouwvergunning in te trekken kan een (planologische) beleidswijziging zijn (Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening 2007 & Struiksma 2008: 128).

In de praktijk wordt de juridische mogelijkheid om bouwvergunningen in te trekken door gemeenten bijna nooit gebruikt – ook niet in de onderzochte

2. Mondelinge mededeling van T. Zwanikken tijdens Rondetafel-bijeenkomst 'Krimp als Kans' georganiseerd door de v r o m-raad 24 mei 2006.

3. Anders dan bij een 'klassieke' bouwvergunning wordt bij een gefaseerde getoetst of er ruimtelijke en welstandstechnische bezwaren zijn. Vervolgens wordt in de tweede fase het bouwwerk getoetst op de bouwtechnische aspecten. Op deze manier worden geen onnodige kosten gemaakt als blijkt dat het bouwplan ruimtelijk niet past (v r o m 2008b).

krimpregio's – omdat het intrekken van bouwvergunningen of andere toezeggingen het vertrouwen van marktpartijen in de overheid kan schaden.⁴ Wel wordt deze optie momenteel door Parkstad Limburg verkend (Parkstad Limburg 2006: 36).

Het intrekken van bouwvergunningen heeft overigens alleen zin als ook het bestemmingsplan wordt aangepast, omdat anders een nieuwe bouwvergunningsaanvraag niet kan worden geweigerd. Met zulke bestemmingswijziging kunnen echter kosten gespaard gaan. Volgens artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (in de nieuwe wet artikel 6.1) zal de gemeente een grondeigenaar een vergoeding moeten betalen wanneer door de wijziging van de bestemming sprake is van waardevermindering.

Actief intrekken van contingenten

Om het aantal nieuwbouwwoningen te beperken zou de provincie ook contingenten kunnen intrekken. Deze strategie zijn we in de onderzochte krimpregio's evenmin tegengekomen. De provincie Groningen werkt met contingenten, maar trekt deze niet in, hoewel deze provincie naar eigen zeggen te veel contingenten heeft afgegeven. Intrekken zou namelijk grote consequenties hebben voor de betrokken gemeenten en veel weerstand opleveren (Provincie Groningen 2005).

Afzetrisico's beperken

In geen van de onderzochte krimpregio's is een bouwstop afgekondigd. Dit is maar goed ook: het zou krimp namelijk via een *self-fulfilling prophecy* in de hand kunnen werken. Ook in krimpgebieden blijft nieuwbouw nodig, maar ze is extra riskant. Om de risico's te verkleinen dienen ontwikkelaars hun plannen inhoudelijk op elkaar af te stemmen en niet allemaal voor dezelfde doelgroep te bouwen. In Parkstad Limburg werken de ontwikkelaars in 'Het Vervolg' met elkaar samen, als een goede eerste stap hiertoe.

In de krimpregio's proberen de ontwikkelaars hun afzet ook te garanderen door samen te werken met corporaties. Sommige corporaties hebben namelijk veel eigen vermogen en kennen tevens lagere rendementseisen, waardoor ze een groter afzetrisico kunnen nemen. Wanneer corporaties regelmatig een deel van de woningen afnemen van de ontwikkelaar, betekent dit voor de ontwikkelaar een gegarandeerde afzet, en dus een kleiner afzetrisico.

Oplossingsrichtingen voor de omgang met een andere woningvraag

De grootste problemen bij herstructurering vormen de financiering, het versnipperde eigendom en de coördinatieproblemen.

Financiering van herstructurering

Publiek-private samenwerking

Krimpende gemeenten kunnen de kosten voor herstructurering en sloop⁵ niet alleen betalen. In de krimpregio's gaan de gemeenten daarom op zoek

4. Leidschendam heeft bij andere gemeenten navraag gedaan naar intrekkingbeleid. Uit dit onderzoek blijkt dat er nauwelijks gemeenten zijn die een actief intrekkingbeleid voeren (Gemeente Leidschendam 2005: 5). Verder wordt in deze notitie aangegeven dat indien een bouwvergunning wordt ingetrokken, de aanvrager op grond van de legesverordening recht heeft op restitutie van 50 procent van de bouwleges (Gemeente Leidschendam 2005: 5).

5. De kosten voor de gemeente zijn afhankelijk van wie de grondexploitatie voert. Als deze volledig bij de gemeente ligt, dan zullen de kosten voor de gemeente bestaan uit: verwervingskosten (inclusief eventueel verhuiskosten), sloopkosten, kosten van bouw- en woonrijp maken (eventueel inclusief bodemsanering). Soms komen daar nog de kosten bij voor archeologie en de plan/proceskosten. Wanneer de gemeente uitsluitend verantwoordelijk is voor het bouwrijp maken van de grond dan bestaan haar kosten uit: de kosten voor het afgraven en ophogen van de grond, de aanleg van tijdelijke bouwwegen, de definitieve straatinrichting (infrastructuur bovengronds en ondergronds) en de publieke inrichting (straatmeubilair).

naar nieuwe coalities (zoals publiek-private samenwerking). Het vinden van samenwerkingspartners is echter geen gemakkelijke opgave, omdat de verdien capaciteit van andere partijen in krimpgebieden eveneens gering is. Toch hebben Delfzijl en Wilhelmshaven private partijen bereid gevonden in de herstructurering te participeren.

De gemeente Wilhelmshaven heeft samen met drie private partijen⁶ een ontwikkelingsmaatschappij (*Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven Südstadt*, EWS) opgericht. De EWS is een publiek-privaat samenwerkingsverband waarin de gemeente voor 50 procent deelneemt en de drie private partijen tezamen eveneens voor 50 procent participeren. De EWS is verantwoordelijk voor de herstructurering van de wijk Südstadt/Bant in Wilhelmshaven. Het idee is dat de wijkontwikkelingsmaatschappij woningen van particulieren koopt, deze vervolgens renoveert en dan met winst verkoopt.

In Delfzijl is in 2002 (op advies van de commissie Tielrooij⁷) de 'Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl' (OMD) opgericht⁸, waarin de gemeente (49 procent), de provincie (2 procent) en de corporatie Acantus (49 procent) zich verenigd hebben. De OMD is een tijdelijke organisatie. Tot 2010⁹ is de OMD verantwoordelijk voor de herstructurering en nieuwbouw in geheel Delfzijl. Voor de gebieden die als woongebied ontwikkeld en herontwikkeld worden is de OMD het grondbedrijf: zij zorgt voor het verwerven van de grond, het bouwrijp maken, en het opstellen van het programma van eisen waaraan een ontwikkelaar op de locatie moet voldoen. De OMD heeft alle woningbouwcontingenten voor heel Delfzijl in handen. Zij heeft met een bouwconsortium ABG (bestaande uit Acantus, Bam en Geveke) afspraken gemaakt over nieuwbouw. De ontwikkelingsrechten zijn exclusief aan dit bouwconsortium gegund. Dit hoeft pas voor de grond te betalen als de woningen verkocht zijn. Tot die tijd heeft de OMD alle grond in handen.

Het is opvallend dat krimpende gemeenten vaak veel financiële risico's op zich nemen in hun poging private partijen bij de herstructurering te betrekken. Op deze manier hopen ze private partijen te overtuigen om te participeren. De keerzijde is dat dergelijke constructies private partijen vaak onvoldoende prikkelen om risico's te nemen en efficiënt en effectief te handelen. Omdat de OMD in Delfzijl alle grond in bezit heeft en de ontwikkelende partijen pas voor die grond hoeven te betalen als zij de woningen verkocht hebben, ligt het financiële risico geheel bij de OMD (lees: bij Acantus, de gemeente en voor een klein deel de provincie). Er is dus geen prikkel voor de bouwers om snel te investeren. Daar de ontwikkelaars het investeringsrisico nog te hoog vinden komt de herstructurering niet van de grond en zijn de renteverliezen voor de OMD.

De Rekenkamer Delfzijl, die recentelijk een onderzoek naar de relatie tussen de gemeente en de OMD heeft uitgevoerd¹⁰, roept de bouwers op hun nek uit te steken om de gestelde doelen voor het gebied Delfzijl-Noord te halen. Verder wijst zij erop dat de gemeente binnen de OMD minder risico loopt dan wanneer ze dit project volledig in eigen beheer zou hebben. De OMD is namelijk voor 49 procent (en niet voor 100 procent) in handen van de gemeente (Gemeente Delfzijl 2007a).

6. Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und modernisierung Frankfurt (21 procent), Kommunal- und Unternehmensberatung GMBH Hannover (21 procent), RudnickRudnick Partners Hannover (8 procent).

7. De provincie Groningen besloot in 1999 samen met de gemeente Delfzijl de Commissie Woonproblematiek Delfzijl (Commissie Tielrooij) in te stellen om de oorzaken van de omvangrijke en hardnekkige leegstand van woningen in Delfzijl te onderzoeken alsmede voorstellen voor een andere aanpak van de woonproblematiek in Delfzijl en omgeving te doen. De Commissie kwam met twee rapporten: Advies op hoofdlijnen (2000) en Verder Bouwen aan een beter Delfzijl (2001).

8. De OMD functioneert als een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). Deze constructie is financieel voordelig bij het grote aantal grondtransacties dat met de herstructurering gepaard gaat. Een WOM hoeft namelijk geen overdrachtsbelasting te betalen.

9. Na 2010 kunnen de betrokken partijen besluiten het OMD te continueren of op te heffen en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden weer aan de betrokken partijen zelf over te laten (Commissie Tielrooij 2001: 31).

Ook in Willemshaven verloopt de herstructurering stroef, omdat de kwaliteit van de woningen die voor renovatie in aanmerking komen lager is dan de private partijen oorspronkelijk hadden verwacht. De verkoopprijs van de vernieuwde woning ligt nauwelijks hoger dan de verbouwkosten, waardoor het lastig is de woningen na renovatie met winst te verkopen. Wel lopen de private partijen in Willemshaven meer risico dan in Delfzijl. Bij de start van het project waren de omzetverwachtingen groter. De slechte kwaliteit van de gebouwen en de moeilijke verkoopbaarheid zijn een tegenvaller.

Verevening

Verevening kan helpen de financiering van moeilijke herstructureringslocaties van de grond te krijgen. Om woonlocaties in Delfzijl te kunnen ontwikkelen is een financiële verevening op een projectoverstijgend niveau noodzakelijk. Een aantal te herstructureren woonlocaties zal namelijk een negatief saldo kennen; dit geldt met name voor gronden waarop sociale huurwoningen of goedkope koopwoningen worden gerealiseerd. Door te werken met gedifferentieerde grondprijzen en door de afdracht van een deel van de ontwikkelingswinst uit de realisatie van dure koopwoningen op aantrekkelijke locaties kan een deel van de tekorten op andere locaties worden opgevangen (Commissie Tielrooij 2001: 30). In de praktijk blijkt de ontwikkeling van de dure woningbouw moeilijk van de grond te komen, waardoor er nog geen sprake is van verevening.

Erfpacht

In krimpregio's, zoals Parkstad, overwegen de gemeenten erfpacht in te zetten om geld te genereren voor de bekostiging van de herstructurering. Uitgifte in erfpacht heeft (ten opzichte van verkoop) het voordeel dat de gemeente invloed kan houden en uitoefenen op de ontwikkeling en bovendien kan profiteren van een waardestijging. Het is echter de vraag of die waarde in krimpgebieden wel zoveel stijgt. Voor de koper (huiseigenaar) is erfpacht echter minder aantrekkelijk. In een ontspannen woningmarkt zullen kopers eerder een woning zonder dan één met erfpacht kopen. Bovendien is in Nederland een tendens gaande erfpacht af te schaffen; erfpacht wordt nog slechts in twintig gemeenten in Nederland gebruikt en vele daarvan hebben aangekondigd de erfpacht af te schaffen (Koerts 2006).

Verhoging ozb-tarief

Ook lijken krimpende gemeenten meer inkomsten te willen genereren door het verhogen van het tarief van de onroerendezaakbelasting (voor eigenaren van woningen), om deze vervolgens voor de herstructurering in te zetten. Aangezien de prijs-kwaliteitverhouding van woningen onder druk kan komen te staan in krimpgebieden, is het de vraag of gemeenten middels de ozb wel extra inkomsten kunnen genereren. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat de woz-waarde in krimpgebieden veel zal stijgen. Dat houdt in dat de belastingtarieven fors verhoogd zullen moeten worden. Het is opvallend dat tien van de elf gemeenten die tot de onderzochte casestudiegebieden

10. In 2007 heeft de Rekenkamer van Delfzijl de relatie tussen de gemeente Delfzijl en de omd onderzocht. De omd heeft de taken van de gemeente tot 2010 overgenomen. De directeur van de omd informeert regelmatig het gemeentebestuur van Delfzijl over de voortgang. In de praktijk blijkt – na elke gemeenteraadsverkiezing – de relatie tussen het gemeentebestuur en de omd onderwerp van discussie te zijn.

behoren in 2006 een oZB-tarief hadden dat hoger lag dan het Nederlands gemiddelde (Allers 2006, bewerking RPB).¹¹

Herstructureringsbijdrage

Gemeenten zouden via een herstructureringsbijdrage (zie bijvoorbeeld Gordijn e.a. 2007), waarbij een extra belasting op uitbreiding wordt geheven, extra middelen kunnen genereren. In de vier onderzochte krimpregio's komt dit instrument niet voor. Net als ten aanzien van een sloopfonds geldt ook hier dat gemeenten bang zijn door extra belastingen ondernemers en ontwikkelaars weg te drijven voor wie het krimpgebied door de grotere afzetrisico's en de kleine winstmarges op nieuwbouw toch al minder aantrekkelijk is geworden. Daarnaast is het nog maar de vraag hoe deze belasting juridisch te verankeren valt.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

De provincie Limburg experimenteert met een nieuw instrument, de verhandelbare ontwikkelingsrechten (VORM), en tracht zo geld te genereren dat vervolgens elders gebruikt kan worden voor de bekostiging van herstructurering en sloop. In krimpgebieden kan de provincie op sommige plekken in Limburg toestemming geven om te bouwen buiten de rode contouren en de baten die dit oplevert alloceren om elders in de regio – waar nodig (in krimpwijken) – te investeren. Dit is alleen mogelijk wanneer hiervoor in het streekplan planologische ruimte gecreëerd wordt.

Bouwen buiten de rode contouren druist echter in tegen het vigerende rijksbeleid. Het bundelingsbeleid uit de Nota Ruimte is erop gericht de variatie tussen stad en land te behouden. De uitbreiding van verstedelijking binnen de bundelingsgebieden moet dan ook ten minste even groot zijn als de verstedelijking daarbuiten. In Parkstad Limburg kan maar moeilijk aan die doelstelling worden voldaan: de groei van de woningvoorraad is in het landelijke gebied hoger dan in de steden. Dit hangt samen met de onttrekking van woningen in het stedelijke gebied. De herstructurering, waarbij meer gesloopt wordt dan teruggebouwd, vindt met name binnen de steden plaats, waardoor de verhouding binnen en buiten het bundelingsgebied verschuift (Provincie Limburg 2007a: 12). Voor de toekomst geldt dat er in verhouding tot de bestaande woningvoorraad nog slechts een beperkt aantal woningen zal worden toegevoegd binnen het bundelingsgebied. Dit betekent dat er buiten de steden nog maar zeer beperkt woningen kunnen worden toegevoegd.

Subsidie

Soms lijken subsidies (met name van het rijk) onvermijdelijk. De buitenlandse casestudiegebieden ontvangen ter stimulering van de herstructurering een financiële bijdrage van de nationale overheid. In Greater Manchester zijn Manchester, Salford, Rochdale en Oldham aangewezen als zogenaamde *Pathfinder Areas* die vallen onder *Housing Market Renewal Programme* (North West Regional Assembly 2006: 30).¹² Wilhelmshaven is in 2002 uitgeroepen

11. De oZB wordt berekend door WOZ waarde/2500 euro x belastingtarief. Het belastingtarief in Appingedam ligt 0,31 eurocent, in Brunssum 0,14 eurocent, Delfzijl 0,36 eurocent, Eemsmond 0,31 eurocent, Heerlen 0,14 eurocent, Kerkrade 0,18 eurocent, Landgraaf 0,11 eurocent, Loppersum 0,29 eurocent, Onderbanken 0,08 eurocent, Simpelveld 0,07 eurocent boven het Nederlands gemiddelde en in Voerendaal -0,01 onder het Nederlands gemiddelde (Allers 2006).

12. Het *Housing Market Renewal Programme* is een programma van de nationale overheid dat zich specifiek richt op onderdrukgebieden (zogenaamde *low demand areas*) in het noorden en de Midlands. Het beoogt deze zwakke woningmarkten te versterken zodat de aansluiting met de regionale woningmarkt kan worden gemaakt. Hieraan heeft de regering tussen 2002-2008 1,2 miljard pond besteed. Er zijn negen *pathfinder areas* geselecteerd, waarvan twee in Greater Manchester liggen (The National Department of Communities and Local Government 2007b).

tot een van de zestien pilot-projecten van het *Stadtumbau West* Onderzoeksprogramma en ontvangt daarom vijf jaar lang geld van de nationale overheid. Een van de daaraan verbonden voorwaarden is wel dat ook de deelstaat (Nedersaksen) en de gemeente een bijdrage leveren. Een groot deel van dit geld is besteed aan de implementatie van zeven pilot-projecten (in de wijk Fedderwardengroden en Siebethsburg) die zich richten op de renovatie en herstructurering van panden.¹³ Ook de Nederlandse gemeenten ontvangen subsidies van de nationale overheid. Anders dan in het buitenland is deze subsidie niet specifiek op krimpgebieden gericht, maar op grote steden. Heerlen en Delfzijl komen in aanmerking voor Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (isv). Beide gemeenten blijken moeite te hebben om de met het rijk gemaakte afspraken binnen de gestelde tijdsperiode na te komen. Delfzijl ontvangt niet alleen rechtstreeks van het rijk isv-geld, maar ook via de provincie.

Corporaties gaan de vastgoedmarkt op

Ook corporaties gaan op zoek naar nieuwe inkomstenbronnen om de herstructurering te kunnen bekostigen. Sommige corporaties besluiten hun takenpakket te verbreden en proberen door middel van vastgoedontwikkeling geld te verdienen. Zij doen dit met name door projecten in groei-gebieden (bijvoorbeeld in de stad Groningen) te ontwikkelen en deze vervolgens met winst te verkopen. Het geld dat zij daarmee verdienen investeren ze vervolgens in de herstructurering en sloop van hun woningbezit in het krimpgebied.

Een andere bron van inkomsten vormt de verkoop van contingenten. De corporaties ontvangen deze contingenten van gemeenten in ruil voor de sloop van woningen. Als de corporaties besluiten niet zelf woningen terug te bouwen verkopen ze deze contingenten soms door aan projectontwikkelaars. Het geld dat corporaties daarmee verdienen gebruiken ze om de herstructurering en sloop van hun woningvoorraad te bekostigen.

Voorkomen van en omgaan met versnipperd eigendom

Goed onderhoud stimuleren

Gemeenten en corporaties in krimpregio's proberen goed onderhoud te stimuleren en zodoende herstructurering te voorkomen. Bij particulier bezit is dit lastiger dan bij corporatiebezit. Wanneer het particulier bezit betreft kan de gemeente dit doen door de regels uit de Woningwet te handhaven. Bij achterstallig woningonderhoud kunnen gemeenten de woningeigenaar (via een aanschrijving) verplichten de gebreken binnen een bepaalde termijn te verhelpen. Om ervoor te zorgen dat de eigenaar ook daadwerkelijk tot actie overgaat heeft de gemeente twee maatregelen tot haar beschikking: de dwangsom en bestuursdwang. Wanneer de gemeente een eigenaar een dwangsom oplegt moet deze de gemeente een bedrag betalen tot op de dag dat de gebreken verholpen zijn. Andersom kan de gemeente het gebrek herstellen en de kosten vervolgens bij de eigenaar in rekening brengen (Gemeente Groningen 2007).

13. De rest van het geld dat Wilhelmshaven in het kader van het *Stadtumbau West* programma ontving is besteed aan een gezamenlijke 'toekomstdialogo Wilhelmshaven'. Het doel daarvan was een breed maatschappelijk debat over demografische verandering te voeren. In het gehele proces zijn ongeveer 400 mensen betrokken. Er werden vijf verschillende thematische werkgroepen opgericht, die de gevolgen van demografische verandering en mogelijke oplossingen moesten formuleren. In de lokale krant (*Wilhelmshavener Zeitung*) werd meerdere malen over de voortgang bericht. Verder werden er openbare bijeenkomsten georganiseerd, waarvoor sprekers uit andere Duitse steden werden uitgenodigd of waar de werkgroepen hun resultaten presenteerden (Plan-werkStadt 2005; Reesas & Wohltmann 2007).

Hoewel gemeenten via de Woningwet woningeigenaren kunnen verplichten de staat van hun woning te verbeteren, wordt daar in de praktijk weinig gebruik van gemaakt. De controle en handhaving van de Woningwet en de procedures die daarmee samenhangen kosten vaak veel tijd. Aangezien de omvang van het ambtelijk apparaat afhangt van het inwonersaantal, is in de meeste krimp gemeenten onvoldoende capaciteit beschikbaar om dit soort tijdrovende procedures in te zetten.

Verder kunnen corporaties bij de verkoop van corporatiebezit een beding over onderhoud opnemen. Belangrijk is dan wel dat deze voorwaarden ook geldig blijven als het huis weer wordt doorverkocht (kettlingbeding). In Groningen is dit wel eens mis gegaan.

In Duitsland is in juli 2007 de *Wohneigentumsgesetz* (WEG; Woning eigendomswet) aangepast. Om een appartementencomplex dat uit koopwoningen bestaat te renoveren is nu een (gekwalficeerde) meerderheid van stemmen van de eigenaren voldoende; de eis van unanimiteit (die herstructurering in de weg stond) is daarmee komen te vervallen.

Sturingskracht behouden

Een corporatie kan zoeken naar een mengvorm tussen koop en huur. Daarbij verkoopt de corporatie de woning aan de verhuurder met de garantie dat wanneer deze verhuist de corporatie de woning van hem of haar terugkoopt¹⁵ of in ieder geval het eerste recht daarop heeft. Het voordeel is dat de corporatie haar invloed op de wijk niet verliest en meer greep houdt op de waardeontwikkeling van haar eigen vastgoed. Het is alleen de vraag of corporaties hiertoe wel bereid zijn in een situatie van krimp. In Noordoost Groningen is de plaatselijke Rabobank benaderd om de mogelijkheden voor een dergelijk garantiefonds te verkennen. Met dit fonds zouden moeilijk verkoopbare koopwoningen kunnen worden opgekocht, wat de doorstroming op de woningmarkt – welke in situaties van krimp dreigt te stagneren – bevordert. Een andere optie bij verkoop van appartementen is dat de corporatie een meerderheidsbelang behoudt (minimaal 51 procent) in de Vereniging van Eigenaren. Op deze manier kan de corporatie ook haar sturingskracht behouden.

Vastgoedverwerving

Gemeenten kunnen gebruik maken van het voorkeursrecht en de onteigeningswet. Dit instrument stelt de gemeente in staat particulier eigendom te verwerven, waardoor de herstructurering van een gebied gemakkelijker van de grond kan komen. Zowel in de Nederlandse als de buitenlandse casestudiegebieden zijn gemeenten terughoudend in het gebruik van dit instrument omdat de procedure veel tijd in beslag neemt, veel geld kost en vaak kwaad bloed zet bij de burgers. In Engeland roept het bovendien associaties op aan de grootschalige sloopprogramma's uit de jaren zestig, waaraan burgers slechte herinneringen hebben.

15. Zie bijvoorbeeld
www.koopgarant.com of
www.tewoon.info.

In Delfzijl-Noord (Kwelderland) is onteigening op dit moment niet mogelijk omdat er momenteel voor dit gebied geen bestemmingsplan bestaat. Op dit moment wordt gebouwd op basis van artikel 19 procedures. De gemeente Veendam daarentegen heeft onlangs aangekondigd via de Onteigeningswet (artikel 77, leefbaarheids criterium) verkrotte woningen te gaan onteigenen (Dagblad van het Noorden 19 november 2007).

Aanpak van de coördinatieproblemen

Medio 2008 wordt het voor Verenigingen van Eigenaren verplicht een fonds te vormen als middel om bij appartementen collectief handelen te faciliteren. Op dit moment bestaan er echter nog geen richtlijnen die zorgen voor overeenstemming van de vulling van zo'n fonds met de staat van het onderhoud van de betrokken woningen.

Ook bij corporaties spelen coördinatieproblemen. In Parkstad Limburg, waar veel verschillende corporaties actief zijn, ruilen zij onderling bezit uit. Hierdoor daalt het aantal corporaties dat per wijk actief is en wordt het eenvoudiger af te spreken wie de regierol voor de herstructurering van de wijk op zich neemt. In het algemeen is dat de corporatie met het meeste bezit in de wijk.

Ook overheidsingrijpen kan coördinatieprobleem doorbreken. In Duitsland moet de subsidie uit het *Stadtumbau* programma een doorbraak forceren in een situatie waarin alle partijen bang zijn de eerste stap te zetten en er dus niets gebeurt (Glock & Häussermann 2004).

Aanpak mismatch tussen vraag en aanbod

Globaal bestemmingsplan of globaal eindplan

Het is voor ontwikkelaars belangrijk voldoende ruimte te hebben om hun bouwplannen tussentijds inhoudelijk aan te kunnen passen zodat deze beter aansluiten op de veranderende woningvraag. Gemeenten kunnen op verschillende manieren flexibiliteit in het bestaande ruimtelijke orderingsregime inbouwen om daarmee de responsiviteit te vergroten.

Gemeenten kunnen werken met een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht of een globaal eindplan, in plaats van de gedetailleerde bestemmingsplannen die nu vaak voor woongebieden worden gebruikt. Bij een globaal plan met uitwerkingsplicht (Artikel 11 plan uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 3.6 in de nieuwe wro) geeft het bestemmingsplan in eerste instantie op hoofdlijnen de bestemmingen weer; later wordt het, soms gedeeltelijk, uitgewerkt in een gedetailleerd plan. Hierdoor kan ingespeeld worden op veranderende wensen zonder dat de gemeente de greep kwijtraakt. Een globaal eindplan heeft als voordeel dat ontwikkelaars eenvoudiger hun bouwplannen kunnen aanpassen binnen de marges van het bestemmingsplan. Zo kunnen ze, gezien de markt, besluiten over te gaan van seriematige bouw naar de verkoop van kavels. Wel wordt bij de kavel een kavelpaspoort afgegeven waarin staat wat er gezien het vigerende bestemmingsplan op de bouwkegel gebouwd mag worden.

Overheden zijn vaak huiverig om een globaal eindplan te gebruiken voor woongebieden omdat ze een deel van hun controle kwijt raken. Bouwvragen moeten gehonoreerd worden zonder een gedetailleerde toetsing. In groeigebieden bestaat de angst dat een grofmazig bestemmingsplan afbreuk kan doen aan de kwaliteit van bouwplannen. Deze angst is in situaties van krimp minder op zijn plaats. Marktpartijen zullen uit zichzelf de plannen meer op de woonwensen moeten laten aansluiten, anders zullen ze dit direct in de verkoopcijfers terugzien.

16. Provinciale belangen moeten op een lijn gebracht zijn met de regionale belangen, door bijvoorbeeld regionale woonvisies in provinciale structuurvisies over te nemen.

Ten slotte kan de flexibiliteit ook vergroot worden door bij een bestemmingsplan een 'wijzigingsbevoegdheid' (artikel 11 van de Wet Ruimtelijke Ordening en artikel 3.6 van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening) op te nemen. Bepaalde onderdelen van het bestemmingsplan kunnen dan gewijzigd worden door Burgemeester en Wethouders zonder dat de hele procedure opnieuw hoeft te worden doorlopen. Heerlen werkt met een bestemmingsplan en een beeldkwaliteitsplan. Voordeel van het laatste is dat dit gemakkelijker aangepast kan worden dan een bestemmingsplan. Doordat Heerlen met een beeldkwaliteitsplan werkt omvat het bestemmingsplan minder stringente voorschriften en kunnen ontwikkelaars eenvoudiger hun plannen tussentijds aanpassen.

Oplossingsrichtingen voor regionale afstemming

Regionale woningbouwafspraken komen vanwege financieringsproblemen, *freeriding*, gebrek aan regionale *commitment*, het regionale gat en tegenstrijdige beleidsdoelen moeilijk van de grond.

Provincie kan freeriding voorkomen

De provincie kan er toe bijdragen dat gemeenten hun woningbouwafspraken ook daadwerkelijk nakomen. De provincie heeft namelijk de juridische mogelijkheid om in te grijpen in het gemeentelijke beleid en conformiteit met de regionale woonvisie af te dwingen, als deze tenminste in het provinciaal beleid is opgenomen.¹⁶ Zo beschikt de provincie binnen de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening over de goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van het bestemmingsplan, de 'concrete beleidsbeslissingen' in het streekplan, en de aanwijzingsbevoegdheid. Wanneer een bestemmingsplan niet overeenkomt met de regionale afspraken kan de provincie goedkeuring onthouden en zo voorkomen dat een gemeente die zich niet houdt aan de regionale afspraken profiteert van het feit dat de andere gemeenten deze afspraken wél nakomen.

Zowel in Limburg als in Friesland worden regio's gestimuleerd regionale woonvisies op te stellen. Beide provincies proberen actief op deze regiovisies te sturen. Noord-Holland geeft de gemeenten meer vrijheid op het gebied van ruimtelijke ordening en wonen, mits gemeenten zich als regio presenteren (gemeente Hoorn 2006). Limburg zegt geen goedkeuring te verlenen aan bestemmingsplannen die niet met de regionale woonvisie overeenkomen. De provincie Limburg stelt in haar woonvisie de uitbreidingsruimte

per regio vast (Provincie Limburg 2005: 21). Provincies kunnen ook via het contingentenbeleid regionale samenwerking trachten te stimuleren. Het is dan zaak de contingenten niet per gemeente – zoals dat nu in de provincie Groningen gebeurt – maar per regio vast te stellen.

Ook de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening biedt de provincie mogelijkheden om gemeenten te stimuleren hun regionale afspraken na te komen.¹⁷ Zo zal de provincie een inpassingsplan kunnen maken of een projectbesluit kunnen nemen: beide zijn een vervanging van het bestemmingsplan (Galle 2008). Dit is echter alleen mogelijk als er sprake is van een provinciaal belang. Het is zeer de vraag of provincies deze instrumenten geregeld zullen inzetten, maar deze bevoegdheden kunnen in ieder geval gebruikt worden als drukmiddel.

Indien provinciale belangen daartoe noodzaken is het mogelijk een provinciale verordening op te stellen met regels waaraan de inhoud van bestemmingsplannen (of projectbesluiten) moet voldoen. De provinciale verordening stelt dus eisen aan bestemmingsplannen (Galle 2008). Tenzij bij de verordening een andere termijn wordt gesteld, stelt de gemeenteraad binnen een jaar na inwerkingtreding van de verordening een bestemmingsplan of een beheersverordening vast met inachtneming van de provinciale verordening (VROM 2008a: 17). De provincie zou in de toekomst dus via een verordening het woningbouwbeleid van gemeenten kunnen sturen.

Tot slot kan Gedeputeerde Staten gemeenteraden een aanwijzing geven om binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan volgens de afgegeven inhoudelijke voorschriften vast te stellen. Deze aanwijzing kan proactief of reactief zijn (VROM 2008a: 18): een proactieve aanwijzing heeft als doel een afwijkend bestemmingsplan te voorkomen; een reactieve aanwijzing dient ertoe om een afwijkend bestemmingsplan te corrigeren (Galle 2008).

Zowel de huidige als de nieuwe WRO bieden de provincies dus juridische instrumenten om te zorgen dat gemeenten waarmaken wat ze in regionaal verband hebben afgesproken.

Financiering: regionale verevening

Een andere manier om ervoor te zorgen dat gemeenten 'zeggen' en 'doen' combineren is door de gezamenlijke woonvisie te koppelen aan een gezamenlijke uitvoeringsstrategie en te laten vergezellen door financiële afspraken. Het gemeentelijke grondbeleid – actief of faciliterend – zal in dienst moeten staan van het regionaal ruimtelijk en woonbeleid. Hierbij kan gedacht worden aan regionaal grondbeleid, een regionaal sloopfonds, een groundbank etc. In ieder geval dient er een middel te zijn om baten en kosten regionaal te verevenen. Regionale verevening kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat een gemeente als Heerlen financieel profiteert – ten gunste van sloop en herstructurering – van de ontwikkelingspotenties in Voerendaal.

Momenteel is (intergemeentelijke) verevening wel mogelijk, maar alleen op basis van (privaatrechtelijke) afspraken. Gemeenten kunnen vrijwillig via zulke afspraken tot een regionale grondexploitatie besluiten wanneer

17. De provincie zal onder de nieuwe Wro vijf nieuwe sturingsinstrumenten krijgen: provinciale verordening, projectbesluit, inpassingsplan, proactieve aanwijzing en reactieve aanwijzing (Galle 2008).

zij bijvoorbeeld een gezamenlijke woonwijk willen opzetten. Voor een specifieke locatie – die op grondgebied van zowel gemeente x als gemeente y ligt – kunnen de gemeenten vrijwillig tot een regionale grondexploitatie overgaan. Dit is bijvoorbeeld in de Blauwestad gebeurd. Met de nieuwe Grondexploitatiewet wordt het voor gemeenten mogelijk om publiekrechtelijk te verevenen (door een intergemeentelijk exploitatieplan).

We zijn noch in de Nederlandse noch in de buitenlandse casestudiegebieden voorbeelden van regionale verevening op het gebied van woningbouw tegengekomen.¹⁸ Omdat krimp in een regio vaak ongelijk neerslaat, hebben niet alle gemeenten in gelijke mate last van de krimp, en dit zet de regionale verevening extra onder druk. De mogelijkheden voor verevening worden bovendien kleiner doordat in een krimpgebied met een ontspannen woningmarkt de keuze voor consumenten groot is en de marges op nieuwbouwprojecten klein zijn.

Actieve lobby richting het rijk

De casestudies lieten zien dat regionale uitvoering soms belemmerd wordt doordat de beleidsdoelen op verschillende schaalniveaus met elkaar conflicteren. Om dit te voorkomen zijn sommige krimpgebieden – met succes – een actieve lobby richting het rijk begonnen waarin zij wijzen op de regionale verschillen. Zo heeft Parkstad de problematiek in Den Haag over het voetlicht weten te brengen en in het pilot-project ‘Krimp als Kans’ ondersteuning van VROM gekregen. Ook Manchester voert een actieve lobby richting Londen in de hoop dat de aanpak van Manchester als voorbeeld voor de rest van Engeland wordt genomen. Daartoe spreekt de plaatselijke politieke top een breed netwerk aan, waardoor veel geld naar de stad toe komt, hetgeen eveneens de uitvoering ten goede komt. Dit laatste lukte ook Wilhelmshaven: deze stad kreeg als een van de zestien pilot-steden geld uit het *Stadtumbau West* programma.

Door participatie regionaal commitment versterken

Een interessante ontwikkeling zien we in Parkstad Limburg. Daar zijn bij het opstellen van de regionale woonvisie niet alleen gemeenten, maar ook corporaties, ontwikkelaars, makelaars en zorgaanbieders betrokken. De betrokkenheid van de ontwikkelaars (die zich op regionaal niveau hebben verenigd in ‘Het Vervolg’) bij de opstelling van de regionale woonvisie komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat ze samen in de plaatselijke krant een advertentie hebben laten plaatsen waarin ze aangeven de regionale woonvisie te ondersteunen. De betrokkenheid van de marktpartijen betekent dat de regionale doelen bij hen niet alleen bekend zijn maar dat er ook draagvlak is voor de uitvoering.

18. In de provincie Groningen wordt in het kader van de regiovisie Groningen-Assen wel met regionale verevening geëxperimenteerd. De inkomsten uit grondexploitatie van de woningbouwontwikkelingen in Leek en Rhoden worden gebruikt ter bekostiging van de moeilijker te ontwikkelen woningbouwprojecten in Hogezaand-Sappemeer.

Totslot

Bij krimp is het noodzakelijk de woningvoorraad te verkleinen en verbeteren, en is regionale afstemming essentieel.

Ten eerste dienen overheden, corporaties en ontwikkelaars hun strategieën aan te passen aan de veranderde beleidscontext om te voorkomen dat er een mismatch ontstaat tussen vraag en aanbod. Gemeenten kunnen proberen de kwantiteit van de woningvoorraad te beperken door actief eerder afgegeven bouwvergunningen in te trekken. Verder kunnen ze besluiten te gaan werken met een bestemmingsplan met uitwerkingsbevoegdheid, waardoor het voor ontwikkelaars eenvoudiger wordt tussentijds hun plannen aan te passen. Gemeenten kunnen niet alleen de kwantiteit maar ook de kwaliteit van de woningvoorraad veranderen. Via het bouwbesluit kunnen ze woning-eigenaren dwingen hun woning beter te onderhouden, en zo verloedering van panden voorkomen. Daarnaast kunnen ze corporaties ervan proberen te overtuigen dat deel van de woningvoorraad waarvoor binnen afzienbare tijd een herstructureringsopgave wordt verwacht niet te verkopen.

Ten tweede is het in een situatie van krimp belangrijk voldoende opbrengend vermogen te genereren om de sloop en herstructurering van de bestaande woningvoorraad te kunnen bekostigen. De overheid kan dit niet alleen betalen. Zij zal daarom op zoek moeten gaan naar nieuwe coalities (zoals publiek-private samenwerking). De overheid moet daarbij oppassen niet zelf te veel financiële risico's op zich te nemen in haar poging marktpartijen tot participatie te verleiden. In hun zoektocht naar extra inkomsten kunnen overheden zowel bestaande (ozb en erfpacht) als nieuwe (herstructureringsbijdrage en verhandelbare ontwikkelingsrechten) financiële en juridische instrumenten inzetten. Ook corporaties proberen bij krimp nieuwe manieren te vinden om inkomsten te genereren. Zo verkopen ze delen van hun corporatiebezit of ontwikkelen ze buiten de krimpregio woningen die ze vervolgens met winst doorverkopen.

Ten derde is bij krimp regionale afstemming van bouwactiviteiten belangrijk. Daartoe dient een gezamenlijk woningbouwprogramma vergezeld te worden door financiële afspraken. Gemeentelijk grondbeleid en de gronduitgifte zullen in dienst moeten staan van het regionaal ruimtelijk en woonbeleid. Ook de rol van de provincie is belangrijk. Zij kan er namelijk op toezien dat gemeenten hun ruimtelijk ordeningsbeleid daadwerkelijk afstemmen op de regionaal gemaakte afspraken. De provincie heeft daartoe binnen de bestaande wro de juridische mogelijkheden (goedkeuringsbevoegdheid, concrete beleidsbeslissing en aanwijzingsbevoegdheid). Ook onder de nieuwe wro zal de provincie hiervoor verschillende instrumenten ter beschikking krijgen. Te denken valt aan de bevoegdheid voor het maken van een inpassingsplan, provinciale verordening en aanwijzing.

BIJLAGE CASEBESCHRIJVINGEN

Parkstad Limburg

Aantal inwoners (2007): 240.320 (CBS - Bevolkingsstatistiek)
Aantal huishoudens (2007): 111.367 (CBS - Huishoudensstatistiek)
Oppervlakte: 17.768 ha

Kenmerken woningvoorraad in 2006 (Bron ABF Research-Systeem woningvoorraad (Syswov))

Totale woningvoorraad: 113.068 woningen

Woningtypes: 82.972 ééngezinswoningen (73,4%), 30.088 meergezinswoningen (26,6%)

Eigendom: 60.588 koopsector (53,6%), 39.041 sociale huursector (34,5%), 13.431 particuliere huursector (11,9%)

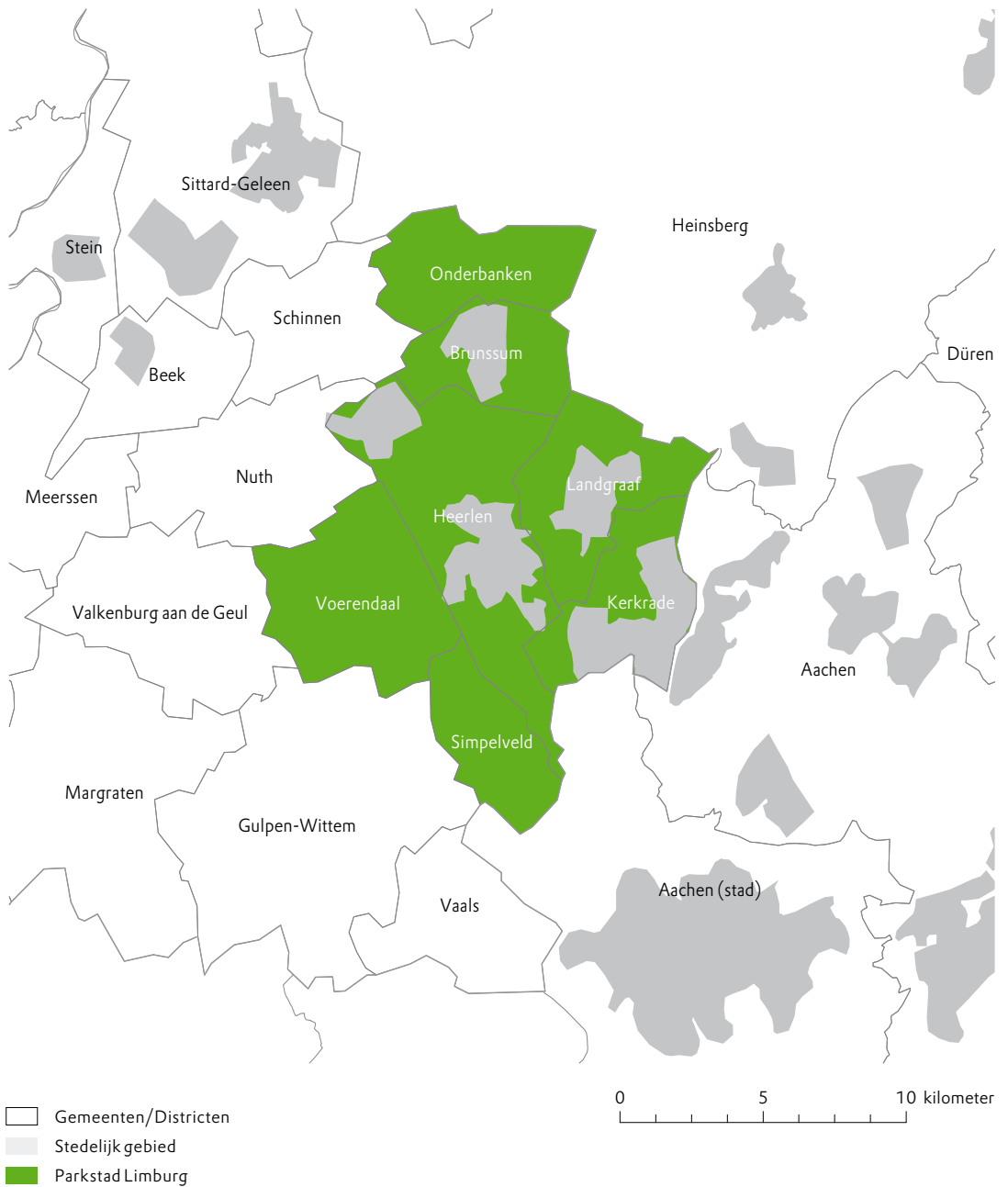
Gemiddelde verkoopprijs woningen (2006): 162.000 euro (Nederlands gemiddelde is 236.000 euro) (Bron: Kadaster-bewerking RPB)

Parkstad Limburg telt in totaal 240.320 inwoners (2007). Heerlen is met 90.537 inwoners de grootste gemeente. Daarna volgen Kerkrade (48.769 inwoners), Landgraaf (38.866), Brunssum (29.590), Voerendaal (12.848), Simpelveld (11.319) en Onderbanken (8.391) (CBS - Bevolkingsstatistiek).

Parkstad Limburg is een voormalig mijnbouwgebied (Oostelijke Mijnstreek). Met de sluiting van de mijnen in de jaren zestig en zeventig verloor de streek de belangrijkste motor van zijn economie (Van Dam 2006: 132-133). De belangrijkste economische sectoren voor de regio zijn op dit moment de zorgsector, toerisme, onderwijs en overheid. Daarnaast probeert de regio zich te profileren op het gebied van duurzame energie.

Sinds 1997 heeft de regio te maken met teruglopende bevolkingsaantallen. De krimp is het gevolg van vergrijzing en ontgroening, waardoor Parkstad Limburg een negatieve natuurlijke aanwas kent (het aantal overledenen is groter dan het aantal geboorten). Voorts heeft Parkstad een negatief migratiesaldo. Met name kansrijke bevolkingsgroepen, zoals (hoogopgeleide) jongeren tussen 15 en 30 jaar vertrekken (Vrolijk & Croé 2005; Provincie Limburg 2007: 8). Volgens de prognoses van RPB en CBS (De Jong 2007) zal de bevolkingsafname doorzetten en een huishoudensdaling optreden.

Figuur 5. Overzichtskaart Parkstad Limburg. Bron: ESRI



De belangrijkste problemen als gevolg van krimp in Parkstad Limburg zijn de slechte verhuurbaarheid van sommige woningbouwcomplexen (met name de relatief verouderde voorraad sociale woningbouw in de vroege naoorlogse buurten), de dreigende verloedering van de woonomgeving (in diezelfde buurten) (Parkstad Limburg 2003). Het overschot aan sociale huurwoningen zorgt voor leegstand, vooral in de minst aantrekkelijke woonwijken. De problemen verschillen per gemeente en zijn het grootst in de stedelijke gemeenten.

In 1999 hebben zeven Zuid-Limburgse gemeenten zich verenigd tot de regio Parkstad Limburg. Aanvankelijk was ook Nuth in de samenwerking betrokken, maar deze gemeente is halverwege afgehaakt. In 2006 wist Parkstad Limburg de Wgr-plus (Wet Gemeenschappelijke Regelingen Plus) status te bemachtigen.

Parkstad Limburg heeft een Parkstadbestuur en een Parkstadraad. De Parkstadraad is verantwoordelijk voor het beleid en het Parkstadbestuur voor de uitvoering van het beleid. Het Parkstadbestuur wordt gevormd door zeven wethouders (een per gemeente), een secretaris en een voorzitter (9 personen). Het Parkstadbestuur legt verantwoording af aan de Parkstadraad, die bestaat uit raadsleden van de verschillende gemeenten (in totaal 31 personen). Het aantal afgevaardigden per gemeente is afhankelijk van de grootte van de gemeente (Parkstad Limburg 2008).

Door de Wgr-plus status is de bevoegdheid voor het maken van een woonvisie overgeheveld van gemeentelijk naar regionaal niveau. In 2006 is de regionale woonvisie goedgekeurd door de Parkstadraad. Deze woonvisie staat in het teken van krimp. Geconstateerd wordt dat er een (kwantitatief) overaanbod aan nieuwbouwplannen bestaat. Tegelijkertijd is er ook sprake van een kwalitatief tekort (bijvoorbeeld zorgwoningen). Naast de betrokken gemeenten zijn corporaties, projectontwikkelaars, makelaars en zorgaanbieders bij de opstelling van de regionale woonvisie betrokken. De corporaties zijn verenigd in het Regionaal Orgaan Woningcorporaties (ROW)¹ en de ontwikkelaars zijn verenigd in 'Het Vervolg'. In de woonvisie worden verschillende suggesties gedaan hoe het overaanbod aan nieuwbouwplannen te reduceren. De komende jaren zal het accent niet op nieuwbouw maar op sloop en herstructurering moeten liggen (Parkstad Limburg 2006).

Ook op provinciaal niveau wordt aandacht besteed aan krimp. In mei 2006 organiseerde de provincie Limburg een Kennisarena Bevolkingskrimp, waarbij veertig deskundigen uit binnen- en buitenland de invloed van bevolkingsdaling op beleidsterreinen als wonen, onderwijs, zorg, cultuur, arbeidsmarkt en economie verkenden. Verder heeft de provincie een 'Bestuurlijke Taskforce Demografische Krimp' opgericht, die in 2006 met een verkennende kaderstellende nota over dit thema is gekomen (Provincie Limburg 2006). Na de verkiezingen heeft het nieuwe provinciaal bestuur 'krimp' (onder de noemer 'Demografische proefregio Limburg') als één van de zeven beleidsprioriteiten (verbindinglijnen) aangewezen. Krimp vraagt volgens

1. De volgende corporaties zijn in row verenigd: Wonen Brunssum, Woningvereniging De Volkswoning, Stichting Wonen Heerlen, Woningstichting Land van Rode, Woningstichting Heerlerbaan, Woningstichting Kerkrade, Woningstichting Heerlerheide, Woningstichting St. Pietersrade, Woningstichting Hoesbroeck, Woningstichting Nieuwenhagen, St. Huisvesting Alleenstaanden, Woningstichting Schaesberg, Woningstichting De Voorzorg, Woningvereniging Ubach over Worms, Woningbouwvereniging Samenwerking Glüch Auf, Woningstichting Nuth, Woningvereniging St. Clemens Merklebeek, Woningvereniging Schinveld, Woningstichting Simpelveld, Woningvereniging Voerendaal, Stichting Woningbeheer Limburg.

de provincie om een specifieke beleidsaanpak. De aandacht gaat daarin vooral uit naar de kansen die krimp biedt (Provincie Limburg 2007b). Daar het thema demografische verandering dwars door de drie domeinen (sociale, economische en fysieke ontwikkeling) en de vijf provinciale programma's heen loopt is binnen de provincie een 'verbindingsofficier demografie' aangewezen die de samenhang daartussen moet bewaken (Provincie Limburg 2007b). De provincie is voornemens een kennisknooppunt krimp op te richten. Tot slot heeft de provincie Limburg in 2007 de nota 'Krimp en verstedelijking' uitgebracht (Provincie Limburg 2007a). Het valt op dat de Provincie Limburg in haar provinciale woonvisie (2005) de uitbreidingsruimte niet per gemeente maar per regio toekent (Provincie Limburg 2005).

Het ministerie van VROM en de provincie Limburg hebben in 2006 geld en expertise beschikbaar gesteld om in Parkstad het pilotproject 'Krimp als Kans' te kunnen starten. Dit project resulteerde in het rapport Krimp als Kans (Gerrichhuizen & Dogterom 2007), waarin de invloed van demografische krimp op de woningmarkt is verkend. In 2007 is het vervolg hierop 'Krimp als Kans II' gestart. In dit project zullen de effecten van krimp voor de woningmarkt verder worden verkend en op zoek worden gegaan naar de oplossingsstrategieën en daarbij passende instrumenten centraal staan.

Eemsdelta

Aantal inwoners (2007): 67.332 (CBS-Bevolkingsstatistiek)
Aantal huishoudens (2007): 28.789 (CBS-Huishoudensstatistiek)
Oppervlakte: 45.675 ha

Kenmerken woningvoorraad in 2006 (ABF Research-Systeem woningvoorraad (Syswov))
Totale woningvoorraad: 29.138
Woningtypes: 24.782 ééngezinwoningen (85,1%), 4.356 meergezinwoningen (14,9%)
Eigendom: 17.608 koopsector (60,4%), 9.928 sociale huursector (34,1%), 1.602 particuliere huursector (5,5%)

Gemiddelde verkoopprijs woningen (2006): 152.00 euro (landelijk gemiddelde is 236.000) (Bron: Kadaster - bewerking RPB)

De Eemsdelta ligt in het uiterste noorden van Nederland en grenst aan Duitsland. Het gebied is bekend vanwege de Eemshaven en de industrie- en havencomplexen in Delfzijl. Het omvat de gemeenten Delfzijl, Appingedam, Loppersum en Eemmond, is 457 km² groot en telt 67.332 (CBS 2007) inwoners. Delfzijl is met 27.580 inwoners de grootste gemeente. Dit aantal ligt lager dan op basis van bevolkingsprognoses in de jaren zestig werd voorspeld. Deze gaven aan dat Delfzijl flink zou groeien en in 2000 maar liefst 80.000 inwoners zou hebben (Commissie Tielrooij 2000: 4). Deze verwach-

tingen waren gebaseerd op beleid van het rijk dat in de jaren vijftig de regionale spreiding van industrieën stimuleerde. Delfzijl werd daarin als een van de 27 industrialisatiekernen aangewezen en het gemeentelijke structuurplan van 1955 wees vervolgens Oost-Delfzijl aan als de uitbreidingslocatie van de industrie. Naar verwachting zou een enorme toename van de werkgelegenheid het gevolg zijn. Eerst vestigde de zoutindustrie zich in Delfzijl, daarna zouden meer bedrijven (waaronder de chemische industrie) volgen. De bestaande woningvoorraad werd flink uitgebreid om alle nieuwe werknemers in de buurt van hun werk te kunnen huisvesten. In de periode tussen 1955 en 1980 nam de woningproductie (met name in de sociale huurvoorraad) dan ook flink toe. Tevens werden scholen, een ziekenhuis en een theater gebouwd. De oliecrisis van 1973, net na de opening van de Eemshaven, zorgde voor een kentering in de groei. De werkgelegenheid viel lager uit dan oorspronkelijk verwacht, waardoor een overaanbod aan woningen ontstond. Zo bedroeg de leegstand op sommige plekken meer dan 20 procent. Sommige nieuwbouwwoningen zijn zelfs nooit bewoond geweest. De hooggespannen verwachtingen kwamen dus geenszins uit.

In 1996 brachten de gemeente en de toenmalige Woningstichting Delfzijl de nota 'Kiezen én delen: op weg naar een nieuwe volkshuisvestingsvisie' uit, waarin een omvangrijke herstructureringsopgave werd voorgesteld. Men hoopte dat de stad door een saneringsoperatie weer een aantrekkelijke woonomgeving zou worden en de instroom van mensen weer op gang zou komen. Deze plannen werden in februari 1998 bestuurlijk vastgesteld, waarna tussen corporatie en gemeenten convenanten werden afgesloten. Hoewel de uitvoering van het sloop-, verkoop- en nieuwbouwprogramma voorspoedig verliep nam de leegstand alleen maar toe. Dit kwam doordat de uistroom uit Delfzijl groter was dan verwacht. Zo stond in de wijken de Zanden- en Riffenbuurt respectievelijk 25 en 29 procent van de woningen leeg (Commissie Tielrooij 2000: 9).

De gemeente Delfzijl kon deze enorme woonproblematiek zelf niet meer oplossen. De provincie Groningen stelde daarom de commissie Tielrooij in, die twee adviezen uitbracht² welke leidden tot het opstellen van een Masterplan voor de revitalisering van Delfzijl. In 2002 werd op advies van de commissie Tielrooij de Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD) opgericht, die verantwoordelijk is voor de herstructurering van Delfzijl. Hierin participeren de gemeente (49%), de corporatie Acantus³ (49%) en de provincie (2%). Vervolgens hebben in 2004 drie partijen (de corporatie Acantus, de ontwikkelaars BAM en Geveke) zich verenigd tot het ABG-consortium. Dit heeft de toezegging gedaan een groot deel van de te bouwen koopwoningen (70%) te ontwikkelen en te realiseren.

Daarnaast probeert de provincie Groningen middels ISV-subsidies de gemeente Delfzijl, financieel te ondersteunen bij de herstructureringsopgave. Verder tracht het rijk door middel van een nieuw opgericht aanjaagteam Delfzijl het gemeentelijk apparaat van Delfzijl bij te staan en te versterken. Dit team richt zich met name op de beleidsterreinen onderwijs,

2. 'Bouwen aan een beter Delfzijl' (2000) en 'Verder bouwen aan een beter Delfzijl' (2001).

3. Naast Acantus zijn ook andere corporaties actief in het gebied, zoals: Christelijke Woongroep Marenland Appingedam, St. Uithuizerwoningbouw Eemsmond, ws Wierden en Borgen Bedum. Acantus is met 3.504 van de in totaal 4.063 woningen (86% van sociale woningvoorraad) wel de belangrijkste corporatie van Delfzijl (VROM 2007).

Figuur 6. Overzichtskaart Eemsdelta. Bron: ESRI



sport en welzijn, en fungeert voorts als klankbord voor de OMD.

De provincie heeft bovendien haar beleid aangepast en in 1997 besloten een contingentenbeleid te gaan voeren. In de Nota Bouwen en Wonen (2005), een uitwerking van het provinciaal omgevingsplan, geeft de provincie per gemeente aan hoeveel deze tot en met 2014 maximaal mag uitbreiden (Provincie Groningen 2005). De provincie verleent geen goedkeuring aan bestemmingsplannen van gemeenten zich daar niet aan houden. Middels het contingentenbeleid probeert de provincie te voorkomen dat een overaanbod zal ontstaan met alle nadelige gevolgen van dien (zoals leegstand).

In 2003 sloten de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Eemsum een bestuursakkoord voor de ontwikkeling van de regio Eemsum. Daarin hebben Appingedam en Delfzijl de intentie uitgesproken voor de periode na 2008 met een gezamenlijk woonplan voor het stedelijk gebied Appingedam en Delfzijl te komen. Dit gezamenlijke woonplan is er nog niet. In het voorjaar 2008 wordt er waarschijnlijk een nieuw akkoord gesloten; naast de drie genoemde gemeenten doet ook Loppersum dan mee. Vooralsnog vindt de samenwerking tussen de gemeenten alleen op bepaalde onderwerpen (zoals gezamenlijke buitendienst) plaats. Verder wordt er af en toe voorzichtig gesproken over een mogelijke gemeentelijke fusie van de vier gemeenten Delfzijl, Eemsum, Appingedam en Loppersum (de 'DEAL gemeenten'). Echter op korte termijn lijkt dit geen optie.

Greater Manchester

Aantal inwoners: 3.191.508

Aantal huishoudens: 1.333.652

Oppervlakte: 193.500 hectare (totale oppervlakte van de AGMA gemeenten)

Woningtypes: appartement (14%), rijtjeswoning (31%), half vrijstaand (37%), vrijstaand (17%)

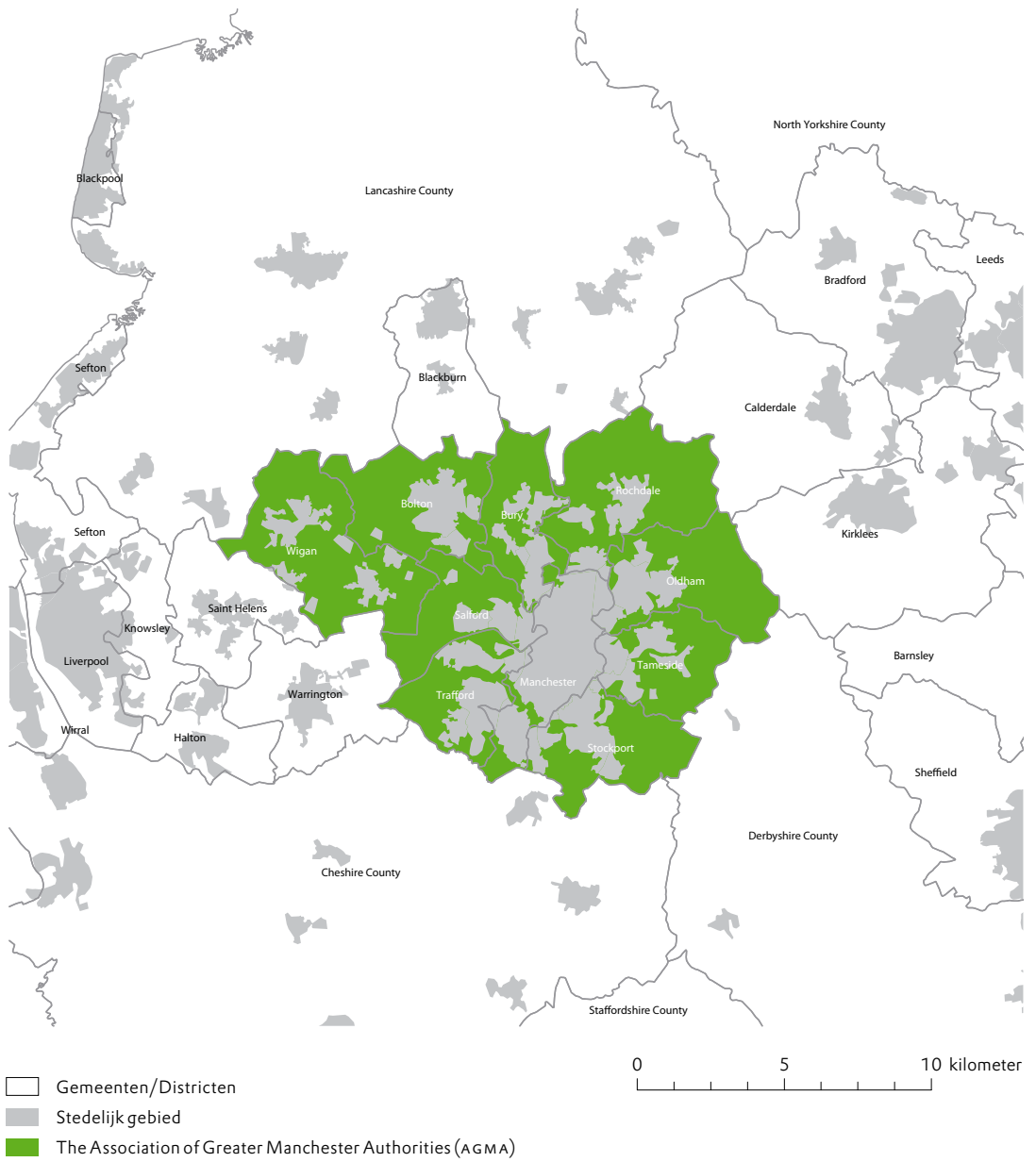
Kenmerken: koop (68%), sociale huur (22%), private huur (8%), overig (2%)

Gemiddelde woningprijs: 144.627 pond (ca. 98.000 euro)

Bron: ECOTEC (2007b: 6)

Manchester telde in 2001 392.819 inwoners (The Office for National Statistics 2001a). Dit is in het verleden heel anders geweest. Manchester was een van de eerste geïndustrialiseerde steden van Engeland en maakte furore als textielstad. Door de industriële revolutie trok de werkgelegenheid aan, wat de stad veel nieuwe inwoners opleverde. Werknemers vestigden zich dichtbij de industrieën, in Oost-Manchester en de gemeenten ten noorden (Oldham, Rochdale, Wigan, Bury) en ten westen (Salford) van Manchester. In de 19e eeuw werden daar in korte tijd veel woningen (met name rijtjeshuizen) uit de grond gestampt, met een exponentiële groei van de stad als gevolg. Deze rijtjeswoningen raakten echter al snel uit de gratie bij grote delen van de bevolking, omdat ze niet meer voldeden aan de inmiddels veranderde woonwensen. Het waren meestal kleine (twee kamer) woningen van gebrekkige

Figuur 7. Overzichtskaart Greater Manchester. Bron: ESRI



kwaliteit en zonder sanitaire voorzieningen. De keerzijde van de vroege industriële revolutie en de snelle groei was dat Manchester ook al vroeg voor een enorme herstructureringsopgave stond. Vanaf de jaren dertig tot en met de jaren tachtig van de twintigste eeuw voerde de overheid groot-scheepse sloopprogramma's (slum clearance program) uit om zodoende de slechtste delen uit de woningvoorraad te verwijderen.

De overgang van een industriële naar een postindustriële economie tussen 1960 en 1990 leidde in Manchester tot een abrupt einde van de bevolkingsgroei. In de jaren zeventig verloor Manchester maar liefst 330.000 inwoners. Vanwege de economische herstructurering sloten veel fabrieken hun deuren. De werkloosheid in Manchester en omgeving nam dan ook snel toe en steeg op sommige plekken tot 20 procent. Degenen die elders een baan vonden vertrokken. Ook de woningleegstand bedroeg in sommige gebieden 20 procent en de verpaupering nam daar snel toe, terwijl de waarde van de woningen daalde. Tegelijkertijd zorgde de suburbanisatie voor een uittocht van met name hogere inkomensgroepen naar de gemeenten ten oosten (Stockport) en ten zuiden van Manchester (Trafford, Tameside, Didsbury). Vooral de kansarmen bleven in Manchester achter. De overheid probeerde eerst middels grootschalige sloopprogramma's de overtollige woningen uit de voorraad weg te nemen. Zo werd in de jaren zestig de wijk Hulme ten zuiden van het stadscentrum deels gesloopt en deels geherstructureerd. Bovendien werd de eigendomsstructuur gevarieerder. Waar voorheen de wijk bijna alleen uit sociale huurwoningen bestond kwam nu een groot deel in handen van particulieren en private verhuurders. In de jaren negentig werd door de nationale overheid het Housing Market Renewal programme (HMR) gelanceerd met als doel het woonklimaat in krimpende wijken te verbeteren. Twee van de negen pilot-projectgebieden (Pathfinder Areas) lagen in of om Manchester (Manchester/Salford, Rochdale/Oldham).

Inmiddels is de bevolkingsdaling in Manchester tot stilstand gekomen. Volgens de laatste regionale huishoudensprognoses van het National Department of Communities and Local Government (maart 2007a) zal het aantal huishoudens in Manchester en haar naburige gemeenten tot 2029 groeien. Ook andere prognoses (Oxford Economics 2007) voorspellen tot 2026 een dergelijke groei. Deze wordt veroorzaakt door een positief migratiesaldo (van migranten uit Oost-Europa), hoge geboortecijfers onder de migranten en een toename van de werkgelegenheid, met name in de dienstensector. Naar verwachting zal deze economische groei in de regio zich tot 2021 doorzetten (Oxford Economics 2007).

Manchester heeft zich in 1986 met haar negen naburige gemeenten (Bolton, Bury, Manchester, Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford, en Wigan) verenigd tot de Association of Greater Manchester (AGMA). Op het terrein van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting heeft Greater Manchester geen publiekrechtelijke status (non statutory body) – en dus geen officiële bevoegdheden – maar is afhankelijk van de medewerking van de afzonderlijke gemeenten. Op andere terreinen, zoals afvalverwerking, is de AGMA echter wel een statutory body. AGMA is een regionale organisatie, waarvoor 20 personen werkzaam zijn. Het bestuur wordt gevormd door de leiders van de verschillende gemeenten. Daarnaast is er een AGMA-raad die bestaat uit raadsleden van de verschillende gemeenten (drie per gemeente) (AGMA 2007).

De noordelijk en zuidelijk gelegen gemeenten verschillen opvallend sterk van elkaar wat betreft de bevolkingssamenstelling (inkomen, etniciteit) en woningvoorraad (type woningen, aandeel huur/koop). Ter illustratie, het mediane inkomen per huishouden is in het zuiden 40 procent hoger dan in het noorden van Greater Manchester. Cijfers die het gemiddelde van AGMA weergeven zeggen daarom niet zoveel. De AGMA zelf onderscheidt vier woningmarkten: het zuiden (Trafford, Manchester, Stockport, High Peak Macclesfield, Congleton); het noorden (Rochdale, Bury, Tameside, Oldham, Rossendale); het westen (Bolton, Wigan, Salford, Warrington, Vale Royal); en het centrum (Salford, Manchester, Trafford). De indeling die de AGMA in haar gezamenlijke studies naar de woningmarkt gebruikt bestrijkt daarmee een groter gebied dan dat wat strikt genomen tot de AGMA behoort (ECOTEC 2007b).

Greater Manchester ligt in de Noord West Regio. In 2003 heeft deze regio regionale planningsrichtlijnen opgesteld en in 2005 een regionale volkshuisvestingsstrategie (The Office of the Deputy Prime Minister 2003; North West Region 2005). Sinds 2004 is een nieuwe planningswet in Engeland in werking getreden en zijn de regio's verplicht een regionaal ruimtelijke strategie op te stellen, waarin ruimtelijke, volkshuisvestings-, economische en milieuaspecten geïntegreerd worden. In 2006 heeft de regio Noord West een concept regionaal-ruimtelijke strategie opgesteld; deze is nog niet is goedgekeurd door de minister (North West Regional Assembly 2006). In deze conceptstrategie is ook de allocatie van woningen per gemeente opgenomen.

Naast de gemeente, de AGMA en de regio zijn projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties (social housing association en Arm length Management Organization), private huurondernemingen, en particulieren belangrijke spelers op de woningmarkt. Een bekende projectontwikkelaar is Urban Splash. Dit was een van de pioniers die het gedurende de krimp aandurfde te investeren in het centrum.

Het Friese Schiereiland

Aantal inwoners: 648.880 (stand 30/6/2007, Niedersächsisches Landesamt für Statistik - NLS-online)

Aantal huishoudens: 314.663 (stand 2005, Niedersächsisches Landesamt für Statistik - NLS-online)

Oppervlakte: 387.326 ha

Woningvoorraad in Wilhelmshaven: 46.812 (stand 2005, Reesas & Wohltmann 2007: 8)

Woningtypes: 72% meergezinswoningen, 20% eengezinswoningen, 8% tweegezinswoningen (stand 2005, Reesas & Wohltmann 2007: 9)

Gemiddelde verkoopprijs woningen (2006): 110.000 (gemiddelde Nedersaksen 142.000) (Bronnen: Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Oldenburg 2007a en 2007b; Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Aurich 2007-bewerking RPB)

Wilhelmshaven telt 82.598 inwoners (NLS-online). Het is een stadsdistrict⁵ en ligt in het noordwesten van de Duitse deelstaat Nedersaksen. Het ligt samen met het stadsdistrict Emden (51.648) en de districten Friesland, Wittmund (57.854)⁶, Aurich (190.524)⁷ en Leer (165.297)⁸ op het Oost-Friese Schiereiland. Geografisch gezien behoort Wilhelmshaven tot de regio Oost-Friesland⁹, maar cultuurhistorisch gezien niet. Van oudsher maakt Wilhelmshaven samen met Friesland namelijk deel uit van het Groothertogdom Oldenburg, het Oldenburgische Friesland. De bewoners van Wilhelmshaven en Friesland beschouwen zichzelf niet als Oost-Friezen.

Wilhelmshaven is de enige Duitse diepzeehaven en staat bekend als marine- en havenstad. Deze status is direct verbonden met haar gunstige ligging aan de Noordzee, de rivier Jade en de Jadeboezem.¹⁰ Wilhelmshaven is de thuisbasis van de Duitse marine.

Belangrijke bedrijfstakken in Wilhelmshaven zijn de petrochemische en chemische industrie en de met de maritieme economie verbonden bedrijfstakken, zoals reparatiewerven en scheepvaartuitrusting. Daarnaast huisvest Wilhelmshaven verschillende onderwijsinstellingen (Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven FA oow) en wetenschappelijke onderzoeksinstituten (Goderbauer 2007).

Tijdens de Tweede Wereldoorlog is ongeveer tweederde van de stad door bombardementen van de geallieerden verwoest. Veel woningen in het centrum dateren dan ook uit de periode na de oorlog. Het grootste deel van het woningvoorraad in Wilhelmshaven is privaat eigendom (Goderbauer 2007). Wilhelmshaven is één van de sterkst krimpende stadsdistricten in Nedersaksen. De bevolkingsdaling hangt samen met de economische teruggang van de jaren negentig en de daardoor veroorzaakte toename van de werkloosheid. Het werkloosheidspercentage steeg naar bijna 20 procent. Daar-

5. Bijna alle Duitse steden zijn stadsdistricten ('Kreisfreie Stadt').

6. District Wittmund omvat Wittmund, Friedeburg, Langeoog, Spiekerooog, Esens, Holtmien.

7. District Aurich omvat Aurich, Norden, Norderney, Wiesmoor, Baltrum, Dornum, Grossefehn, Grossheide, Hinte, Ihlow, Juist, Krummhörn, Südbrook, Merland, Brookmerland, Hage.

8. District Leer omvat Borkum, Bunde, Jemgum, Leer, Moormerland, Ostrhauderfehn, Rhaudefehn, Uplengen, Weener, Westoverledingen, Hesel, Jümme, eiland Lütje Hörn.

9. Het stadsdistrict Emden vormt samen met de districten Wittmund, Aurich en Leer de regio Oost-Friesland, maar dit is geen bestuurlijke eenheid.

10. Het stadsdistrict Emden vormt samen met de districten Wittmund, Aurich en Leer de regio Oost-Friesland, maar dit is geen bestuurlijke eenheid.

naast spelen de vergrijzing en het feit dat het sterftecijfer hoger is dan het geboortecijfer een rol. Verder kampt Wilhelmshaven met een vertrekoverschot (Goderbauer 2007). Ook het naburige district Friesland krimpt, maar de krimp in Wilhelmshaven heeft veel eerder ingezet dan in het district Friesland (Hesse 2007).

Volgens de bevolkingsprognoses van het Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW 2008) zal de bevolkingskrimp in Wilhelmshaven en de naburige districten zich voortzetten. Ook wordt een bevolkingskrimp voorzien voor Wilhelmshaven, het district Friesland en de ten oosten van Wilhelmshaven gelegen districten (Cuxhaven, Wesermarch) (Plan-werk-Stadt 2005: 19-20; NIW 2008).

In Wilhelmshaven zijn de effecten van deze bevolkingskrimp duidelijk zichtbaar. De leegstand concentreert zich in drie stadsdelen (Siebethsburg, Fedderwardergroden en Südstadt/Bant) en kan daar zelfs 20 procent van de woningen betreffen; vele daarvan verkeren in slechte staat. Volgens het Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (IES) zullen in deze drie wijken in 2010 meer dan 3.700 woningen leegstaan. Dit zijn overigens ook de wijken waar de meeste sociale problemen zich voordoen (Goderbauer 2007: 49; BBR 2007).

Het stadsbestuur van Wilhelmshaven probeert op verschillende manieren demografische krimp en de problemen die ermee samengaan aan te pakken. Daarbij kreeg Wilhelmshaven in de periode 2003-2007 via het Stadtumbau-programma financiële steun van de nationale overheid (BBR 2007b). De financiën werden gedeeltelijk ingezet voor de bekostiging van verschillende pilotprojecten in de wijken Siebethsburg en Fedderwardergroden die zich richtten op woningrenovatie. Een ander deel van de subsidie werd gebruikt voor de organisatie van de toekomstdialoog; een breed maatschappelijk debat over demografische verandering.

Verder heeft de gemeente Wilhelmshaven een ontwikkelingsmaatschappij (Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven-Südstadt GmbH) opgericht om de herstructurering in Südstadt – waar het merendeel van de woningvoorraad privaat bezit is - te bevorderen. De ontwikkelingsmaatschappij is een publiek-private samenwerking tussen de gemeente en drie private partijen. De ontwikkelingsmaatschappij koopt woningen in Südstadt om deze vervolgens te renoveren en met winst te verkopen. De opbrengst van een gerenoveerde woning wordt gebruikt voor de aankoop van een nieuwe te renoveren woning. Op deze manier probeert de ontwikkelingsmaatschappij de woningvoorraad in de wijk en het imago van de wijk te verbeteren (Goderbauer 2007: 57).

In Wilhelmshaven zijn verschillende woningbouwcorporaties actief. De drie grootste zijn Wohnungsgesellschaft JADE¹¹, Bauverein Rüstringen¹² en Wilhelmshavener Spar- und Baugesellschaft¹³. Zij bezitten samen 30% (13.900 woningen) van de totale woningvoorraad (45.630 woningen) in Wilhelmshaven (Plan-werkStadt 2005: 33-34). Net als in sommige andere delen van Duitsland is een van de grootste woningbouwmaatschappijen van Wilhelmshaven in 2004 door de gemeente verkocht aan een buitenlandse investeerder (het Amerikaanse Cerberus-Konzern). Met de opbrengst heeft de gemeente haar schulden afgelost. Met de verandering van eigenaar deed zich ook een wezenlijke wijziging voor in het beleid van de corporatie. Daarmee is het voor de gemeente lastiger geworden herstructurering te stimuleren (Plan-werkStadt 2005: 34).

Hoewel bevolkingsdaling een regionaal probleem is, wordt dit in Wilhelmshaven en omgeving niet op regionaal niveau opgepakt. Volgens de betrokkenen zijn de problemen die zich in Wilhelmshaven en omliggende districten voordoen te divers om gezamenlijk aan te pakken. Wel komt uit de toekomstdialoog naar voren dat een regionale aanpak wenselijk zou zijn (Plan-werkStadt 2005: 113). In 2007 hebben de burgemeester van Wilhelmshaven en de commissaris van Friesland over dit onderwerp gesproken. Sinds 2006 maakt Wilhelmshaven onderdeel uit van de metropolitaanse regio Bremen/Oldenburg (Wikipedia 2007a). Aangezien Oldenburg een groeiende stad is wordt in dit verband weinig tot geen aandacht aan het thema krimp besteed. Verder is er in de districten Wittmund, Leer, Aurich en het stadsdistrict Emden een discussie gaande over een mogelijke samenvoeging tot een district Oost-Friesland (Wikipedia 2007b).

Het enige gremium op regionaal niveau waar de verschillende (stads)districten (Wilhelmshaven, Wittmund, Leer, Aurich, Emden) bij elkaar komen is de Regionale Structuurconferentie die sinds 1997 bestaat en jaarlijks wordt gehouden. Vaak staan hier economisch gerelateerde onderwerpen ter discussie (Plan-werkStadt 2005: 49-51). Verder hebben Wilhelmshaven, acht gemeenten en de districten Friesland en Wittmund besloten gezamenlijk een bedrijventerrein JadeWeserpark (160 ha) aan te leggen.¹⁴ Ook wil Wilhelmshaven de economie stimuleren door de aanleg van een nieuwe grote diepzee-containerterminal op een nieuw aangewonnen stuk land van circa 360 ha. Het is de bedoeling dat de grootste containerschepen ter wereld vanaf 2010 aan kunnen leggen in deze nieuwe JadeWeserPort. Met de aanleg van de haven is een investering van ongeveer 950 miljoen euro gemoeid; deze wordt grotendeels betaald door de deelstaten Nedersaksen en Bremen en het bedrijf Eurogate. Naar verwachting zal de haven tot 2015-2016 ongeveer 2.000 extra banen in en rond de haven opleveren. Naar verwachting zal de ontwikkeling van de haven nieuwe investeerders naar het gebied trekken (JadeWeserPort Realisierungs GmbH & Co. KG 2008).

11. JADE is vooral in Fedderwardengroden actief. Jade GmbH heeft 7.200 woningen in haar bezit (Plan-werkStadt 2005: 34).

12. Rüstringen is vooral in Siebethsburg actief en heeft 3.100 woningen in haar bezit (Plan-werkStadt 2005: 34).

13. Wilhelmshavener Spar- und Baugesellschaft heeft 3.000 woningen in haar bezit (Plan-werkStadt 2005: 34).

14. Zie voor meer informatie de website www.jadeweserpark.de.

BIJLAGE BELANGRIJKSTE AFKORTINGEN

ABG	Acantus, BAM en Geveke	ROB/RV	Raad voor openbaar bestuur/Raad voor financiële verhoudingen
AGMA	Association of Greater Manchester	ROW	Regionaal Orgaan Woningcorporaties
BLS	Besluit Locatiegebonden Subsidie	RPG	Regional Planning Guidance
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	RSS	Regional Spatial Strategy
BBSH	Besluit Beheer Sociale Huursector	SEV	Stichting Experimentele Volkshuisvesting
CRDP	City Region Development Programme	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting	VORM	Verhandelbare Ontwikkelrechten
DEAL	Delfzijl, Eemsmond, Appingedam, Loppersum	WEG	Wohneigentumsgesetz
Destatis	Statistisches Bundesamt Deutschland	WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
DOT	Delfzijls Overbruggings Team	WGR-plus	Wet Gemeenschappelijke Regelingen plus
EWS	Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven Südstadt	Wro	Wet op de Ruimtelijke Ordening
FA OOW	Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven		
GAG	Gutacherausschuss für Grundstückswerte		
GMBH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung		
HPDG	Housing and Planning Delivery Grant		
HMR	Housing Market Renewal Programme		
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing		
LTS	Niedersächsische Landestreuhandstelle		
MCR	Manchester City Region		
MOP	Meerjarig Ontwikkelingsprogramma		
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung		
NWGS	Northern Way Growth Strategy		
NLS	Niedersächsisches Landesamt für Statistik		
OMD	Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl		
ODPM	Office of the Deputy Prime Minister		
ONS	Office for National Statistics		
OZB	Onroerende Zaakbelastingen		
POP	Provinciaal Omgevingsplan		
PDG	Planning Delivery Grant		
PZC	Provinciale Zeeuwse Courant		
PPS	Planning Policy Statement		
RHS	Regional Housing Strategy		

BIJLAGE GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Verkennde gesprekken

Gerber van Nijendaal	Raad voor de financiële verhoudingen
Daphne de Groot	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Tim Zwanikken	Vromraad
Geert Sterringa	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieu
Hanna Lara Pálsdóttir	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieu
Valentin Neevel	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieu
Paul van der Hoek	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieu
Tim Rienits	TH Zürich

Parkstad Limburg

Mathea Severeijns	Parkstad Limburg
Ben van Essen	Provincie Limburg
Aline Zwierstra	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieu
Wim Sniedt	Provincie Limburg
Emiel Gieben	Wonen Heuvelsteden
Dieudonné Akkermans	Gemeente Voerendaal
Elsbeth Raedts	Gemeente Heerlen
Hans Laudy	Weller Wonen Heerlen
Carl Smeets	Nouvelle
Jan Blokker	Grouwels Daelmans
Gilbert van Goethem	Gemeente Kerkrade
Ton Kleijnen	Gemeente Kerkrade
Jo Teunissen	Gemeente Kerkrade

De Eemsdelta

Marjon Galema	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieu
Paulien van der Hoeven	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieu
Jan Kleine	Bureau PAU/Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl
Harry Rundberg	Gemeente Delfzijl/Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl
Rita Rolink	Gemeente Delfzijl
Simone Buissink	Gemeente Delfzijl

Ali Dammer-Jonker	Gemeente Reiderland
Reindert Hoek	Provincie Groningen
Huub Hanssen	Provincie Groningen
Rudy Boers	Acantus
Jack Huiszoon	Delfzijls Overbruggings-Team
Harry Leggedoor	Geveke bouw

Greater Manchester

Alan Harding	Universiteit van Manchester
Cecilia Wong	Universiteit van Manchester
Rebecca Heron	Association of Greater Manchester Authorities
Eddie Smith	New East Manchester
Jean Dean	New East Manchester
Paul Beardmore	Rochdale Metropolitan Borough Council
Claudia Gilbert	Urban Splash
Derek Long	National Housing Federation, North region
Brendan Nevin	Nevinleather private consultancy on housing

Het Friese Schiereiland

Hennig Winde	Stadt Wilhelmshaven
Gerd Reesas	Plan-werkStadt-Büro für Stadtplanung & Beratung
Jan Kuhnert	Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven-Südstadt mbH (EWS)
Karen Strack	Re.urban/ Entwicklungsgesellschaft Wilhelms-haven-Südstadt mbH (EWS)
Martin Dehrendorf	Landkreis Friesland
Otto Kenke	Landkreis Aurich
Gabrielle Krautheim	Landkreis Aurich
Herbert Troff	Die Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Aurich/Ostfriesland (GLL)
Martin Homes	Die Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Aurich/Ostfriesland (GLL)
Reinhard Krumbholz	Die Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Oldenburg (GLL)

BIJLAGE GERAADPLEEGDE WEBSITES

Parkstad Limburg

Centraal Bureau voor Statistiek	www.cbs.nl/statline
VROM	www.vrom.nl
NVM	www.nvm.nl
Parkstad Limburg	www.parkstad-limburg.nl
Provincie Limburg	www.limburg.nl
Gemeente Heerlen	www.heerlen.nl
Weller	www.wellernet.nl
Grouwels Daelmans	www.gd-projectontwikkeling.nl
Nouvelle	www.nouvelle.nl
Gemeente Kerkrade	www.kerkrade.nl
Wonen Heuvelsteden	www.wonenlimburg.nl
Gemeente Nuth	www.nuth.nl

De Eemsdelta

Gemeente Delfzijl	www.delfzijl.nl
Provincie Groningen	www.provinciegroningen.nl
Acantus	www.acantus.nl
Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl	www.wonenindelfzijl.nl
Geveke Bouw	www.gevekebouw.nl
Gemeente Reiderland	www.reiderland.nl

Greater Manchester

Association of Greater Manchester	www.agma.gov.uk
The Office for National Statistics	www.statistics.gov.uk
The National Department for Communities and Local Governments	www.communities.gov.uk
North West Regional Assembly	www.nwra.gov.uk
Government Office for the North West	www.gos.gov.uk
Manchester	www.manchester.gov.uk
Rochdale	www.rochdale.gov.uk
Urban Splash	www.urbansplash.co.uk
National Housing Federation	www.housing.org.uk
Land Registry	www1.landregistry.gov.uk

Het Friese Schiereiland

Destatis	www.destatis.de
BBR	www.bbr.bund.de
NBank	www.nbank.de
Stadtumbau West	www.stadtumbauwest.info
Bertelsmann Stiftung	http://wegweiser-kommune.de
Wilhelmshaven	www.wilhelmshaven.de
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	www.bmvbs.de
Landkreis Friesland	www.friesland.de
Landkreis Aurich	www.aurich.de
Jade	www.wbg-jade.de
Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven Südstadt	www.ews-wilhelmshaven.de
Bauverein Rüstringen	www.bauverein-ruestringen.de
Die Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften	www.gll-aur.niedersachsen.de

LITERATUUR

- Acantus (2006), *Over maatschappelijk presteren* [Jaarbericht 2006], Veendam: Acantus.
- AGMA (2007), website www.agma.gov.uk.
- Adriaans, F. & G. Heinz (2007), *Hoe duur is goedkoop? Onderzoek naar de woonwensen van bewoners/eigenaren van goedkope koopwoningen in Oldambt en Pekela* [versie 6, november 2007, in opdracht van de gemeenten Pekela, Reiderland, Scheemda, Winschoten, de woningbouwcorporatie Acantus, Provincie Groningen, Stichting Experimenten Volkshuisvesting], Leeuwarden: Heinz Advies Volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing.
- Allers, M.A. (2006), 'Rafelranden van de nieuwe OZB-wetgeving', *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 3: 128-40.
- Ball, M. (2004), *RICS European Housing Review 2004*. Brussel: Royal Institute of Chartered Surveyors.
- Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Aurich (2007), *Grundstücksmarktbericht 2007 für die Bereiche der kreisfreien Stadt Emden und der Landkreise Aurich, Leer und Wittmund*, Aurich: Gutachterausschuss für Grundstückswerte Aurich.
- Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Oldenburg (2007a), *Grundstücksmarktbericht 2007*, Oldenburg: Gutachterausschuss für Grundstückswerte Oldenburg.
- Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Oldenburg (2007b), *Landesgrundstücksmarktbericht 2007 für den Bereich des Landes Niedersachsen*, Oldenburg: Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Niedersachsen.
- Bernt, M. (2002), *Risiken und Nebenwirkungen des 'Stadtumbaus Ost* [UFZ-Diskussionspapiere, Section Ökonomie, Soziologie und Recht], Leipzig: UFZ-Umwelt Forschungszentrum Leipzig-Halle.
- Bertelsmann Stiftung (2006), *Wegweiser Demografischer Wandel 2020. Analyse und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Blackman, D. & D. Callaghan (2006), *Looking East*, Manchester: 3 Fox International.
- Boers, R. & C. Poulus (2007), 'Een uitdaging in de krimp', *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 1: 22-26.
- Bontje, M. (2004a), 'Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: the case of Leipzig', *Geojournal*, 61: 13-21.
- Bontje, M. (2004b), 'Leipzig: een krimpende stad', *Geografie*, 13 (7): 24-27.
- Bouma, J.D. (2006), 'Afbreken is soms beter dan leegstand. Onderzoeker heeft kritiek op nieuwbouwplannen terwijl de bevolking afneemt', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2006, p. 2.
- Buitelaar, E. (2007), *The cost of land use decisions: applying transaction cost economics to planning & development*, Oxford: Blackwell.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006), *Raumordnungsprognose 2020/2050* [Kurzfassung von Berichte Band 23], Bonn: BBR.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007), website www.stadtumbauwest.info.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007), website www.stadtumbauwest.info.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008), website www.bmvbs.de.
- Bureau PAU (2007), *Toekomstperspectieven voor de Eemsdelta* [Eindrapport juli 2007], Groningen: Bureau PAU
- Centraal Bureau voor Statistiek (2007), website www.cbs.statline.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006), *Regiorapportage Financiële positie 2004 van de woningcorporaties Parkstad Limburg*, Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007), *Regiorapportage Financiële positie 2005 van de woningcorporaties Parkstad Limburg*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Centraal Planbureau (2001), *Veroudering van bedrijventerreinen, een structuur voor herstructurering*, Den Haag: CPB.
- Cobouw (12 februari 2008), 'Krimp vraagt om flinke bijstelling bouwplannen', p. 29.
- Commissie Tielrooij (2000), *Advies op hoofdlijnen. Bouwen aan een beter Delfzijl* [In opdracht van provincie Groningen en gemeente Delfzijl], Delfzijl: Commissie Woonproblematiek Delfzijl.

- Commissie Tielrooij (2001), *Verder bouwen aan een beter Delfzijl* [Eindadvies Commissie Woonproblematiek Delfzijl], Delfzijl: Commissie Woonproblematiek Delfzijl.
- Communities & Local Government (2007), website www.communities.gov.uk.
- Couch, C., J. Karecha, H. Nuissl & D. Rink (2005), 'Decline and Sprawl: An Evolving Type of Urban Development – observed in Liverpool and Leipzig', *European Planning Studies*, 13 (1): 117-36.
- Cullingworth, B. & V. Nadin (2006), *Town and Country Planning in the UK*, 14th edition, Londen: Routledge Taylor & Francis Group.
- Dagblad De Limburger (2 mei 2007), 'Parkstad verwerpt seniorendorp'.
- Dagblad van het Noorden (6 augustus 2007), 'Eigen huis het goedkoopst in de Pekela's'.
- Dagblad van het Noorden (19 november 2007), 'Veendam pakt eigenaren 'rotte kiezen' aan'.
- Dagblad van het Noorden (20 november 2007), 'Ontwikkelaars stappen uit project Blauwestad'.
- Dagblad van het Noorden (21 januari 2008), 'Halt aan leegloop van Oost-Groningen'.
- Dagblad van het Noorden (26 maart 2008), 'Woonwijk in Meppel definitief kleiner'.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2006), *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest (2007a), 'Zeven misverstanden over de ruimtelijke gevolgen van bevolkingskrimp', *Geografie*, 16 (1): 20-23.
- Dam, F. van, F. Verwest & C. de Groot (2007b), 'Demografische krimp: prikkel voor de woningmarkt', *Ruimte in Debat*, 1: 2-7.
- Dam, F. van & D. Manting (2006), 'Bouwstop is niet verstanding', *de Volkskrant*, 21 maart 2006.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Derks, W., P. Hovens & L. Klinkers (2006), *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Duin, C. van, A. de Jong & R. Broekman (2006), *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau/Centraal Bureau voor Statistiek.
- ECOTEC (2006), *Making Housing Count in the Manchester City Region. Drivers of Housing Market Change in the Manchester City Region Report on Workstream 2*, Manchester: ECOTEC Research and consulting Ltd.
- ECOTEC (2007a), *Manchester City Region Housing Market report* (June 2007), Manchester: Ecotec Research and consulting Ltd.
- ECOTEC (2007b), *Making Housing Count in the Manchester City Region. The Prospectus* (October 2007), Wigan: AGMA & ECOTEC.
- Exner, M. (2007), 'Sonnensiedlung an der Westgrenze', *Nordwest Zeitung*, 26 Oktober 2007.
- Ferrari, E. & J. Roberts (2004), 'Regrowth of a Shrinking City', in: P. Oswalt (red), *Manchester/Liverpool – No. II of the series WORKING PAPERS of the project 'Shrinking Cities'*, Berlijn: archplus.
- Galle, M.M.A. (2008), 'Ruimte voor debat. Nieuwe WRO zet in op achterhaalde sturingsstrategie', *S&RO*, 2: 58-59.
- Gemeente Delfzijl (2006), *Beleidsnotitie woonprogramma 2002-2008* [21 december 2006], Gemeenteraad Delfzijl, Delfzijl.
- Gemeente Delfzijl (2007a), *Rekenkamer Delfzijl onderzocht relatie gemeente – OMD* [persbericht 6 april 2007], Delfzijl: Gemeente Delfzijl.
- Gemeente Delfzijl (2007b), website www.wonenindelfzijl.nl.
- Gemeente Groningen (2007), website www.groningen.nl.
- Gemeente Heerlen (2007), *Procesvoorstel Wonen ISV II* [bijlage brief aan min. Vogelaar, 14 augustus 2007].
- Gemeente Hoorn (2006), *Persbericht West-Friese gemeenten* [31 mei 2006], Hoorn: Gemeente Hoorn.
- Gemeente Leidschendam (2005), *Beleidsnotitie intrekingsbeleid*, Leidschendam: Gemeente Leidschendam.
- Gemeente Nuth (2006), *Wortels in het verleden, toekomst in bloei* [Woonvisie gemeente Nuth], Nuth: Gemeente Nuth.
- Gerrichhuizen, L. & J. Dogterom (2007), *Krimp als kans* [In opdracht van Parkstad Limburg, Provincie Limburg, samenwerkende woningcorporaties Parkstad ROW, Ministerie VROM], Dordrecht: Gerrichhuizen & Partners.
- Glaeser, E.L. & J. Gyourko (2005), 'Urban Decline and Durable Housing', *Journal of Political Economy*, 113 (2): 345-75.
- Glock, B. & H. Häussermann (2004), 'New trends in urban development and public policy in Eastern Germany dealing with the vacant housing problem at the local level', *International Journal for Urban and Regional Research* 28 (4): 919-929.

- Goderbauer, E. (2007), *Private Eigentümer im Stadtbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtbau West?* [Werkstatt Praxis 47], Bonn: ExWost/BMVBS/BRR.
- Gordijn, H., G. Renes & M. Traa (2007), *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Graaf, T. de, F. van Oort & S. Boschman (2008), *Woonwerkdynamiek in Nederlandse gemeenten*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Groot, C. de, D. Manting & S. Boschman (2008), *Verhuiswensen en verhuisgedrag: inzicht in de discrepantie tussen wens en werkelijkheid*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau (nog te verschijnen).
- Gudgin, G., N. Gibson, A. Wilson & D. Goodger (2007), *Making Housing Count in the Manchester City Region. Housing Demand Model for the Manchester City Region* [ws4 Model Development and Feasibility Report, 13 March 2007], Oxford: Oxford Economics.
- Hesse, K.M. (2007), *Der Landkreis Friesland im demografischen Wandel* [Impulsreferat auf der Klausurtagung des landkreises Friesland am 14.09.2007 in Ahlhorn], Oldenburg: FORUM gmbh.
- HM Land Registry (2005/2006), website www.landreg.gov.uk/houseprices.
- HM Land Registry (2008), *House Price Index December 2007* [Date of Release 29 January 2008], Londen: HM Land Registry.
- Homes, M. (2007), *Entwicklung des Grundstücksmarkts*, Aurich: GLL.
- JadeWeserPort Realisierungs GmbH & Co. KG (2008), website www.jadeweserport.de.
- Jong, A. de (2007) *Regionale huishoudensprognose 2005-2025*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau/Centraal bureau voor Statistiek.
- Junkernheinrich, M. & G. Micosatt (2005), *Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunalpolitische Handlungsoptionen*, Essen: Regionalverband Ruhr.
- Khandekar, S. & P. van Haeften (2007), 'Omgaan met krimp: een nieuw paradigma', Dordrecht: Gerrichhauzen & Partners.
- Klosterman, R. E. (1985), 'Arguments for and against planning', *Town Planning Review*, 56 (1): 5-20.
- Koerts, A. (2006), 'Het euvel van de erfpacht', *Financieel Dagblad*, 23 september 2006, 12.
- Kooij, M. van der (2006), 'We willen geen museum worden. Remedies tegen ontvolking', *Binnenlands bestuur*, jaargang 27, week 20 (19 mei 2006): 24-27.
- Krewerth, B. (2002), *Stadtbau Ost. Aus Sicht der Kreditwirtschaft, Immobilienforum 'Stadtbau Ost'*, [Immobilienforum 'Stadtbau Ost' des v d h am 25 Juni 2002], Berlin: Verband deutscher Hypothekenbanken.
- Lieshout, M. van (2008), 'Ook Zeeuws-Vlaanderen staat op de Emigratiebeurs', *de Volkskrant*, 26 januari 2008, p. 3.
- Louter, P. & P. van Eikeren (2007), *De economie van de Eemdelta, verleden, heden en toekomst. Deelrapport 1: Kwalitatieve analyse*, Delft: Bureau Louter.
- Lukey, R., R.J. van Til, L. Groenemeijer & C. Poulus (2007), *Bijdrage POP Provincie Groningen Notitie Demografie Onderzoek*, Delft: ABF Research.
- Manchester City Council (2004), *Manchester's Corporate Housing Strategy 2004-2007*, Manchester: Manchester City Council.
- Manchester City Region Development Programme Steering Group (2006), *City region development programme. Manchester city region* [Accelerating the economic growth of the North], Manchester: CRDP.
- Mik, K. de (2008), 'De Regio Krimpt, dus Ganzedijk moet weg', *NRC Handelsblad*, 27 februari 2008, p. 1-2.
- Misselwitz, P. (2004), 'Manchester – City Profile', in: P. Oswald (red), *Manchester/Liverpool – No. 11 of the series WORKING PAPERS of the project 'Shrinking Cities'*, Berlijn: archplus.
- Mulder A. (2006), 'Krimpene steden zijn overal. Maar voorlopig vooral in Duitsland', in: F. Siderius (red.), *Symposium Krimpene Steden*, Delft: Forum, Forum & BVR.
- NBank (2007), *Marktbericht Wohnungsmarktbeobachtung 2007*, website <http://www.nbank.de/Themen/Wohnungsmarktbeobachtung/Wohnungsmarktbarometer.php?lk=47&gr=4&>.
- Nevin, B., L.J. Goodson, P.W. Lee & J.A. Phillimore (2001), *Housing Market Change and Urban Regeneration: Achieving Sustainable Neighbourhoods in North West Birmingham*, Advantage West Midlands, The University of Birmingham, CURS, School of Public Policy.

- New East Manchester (2006), *New East Manchester. Annual Report 2005-2006*, Manchester: New East Manchester.
- Niedersächsische Landestreuhandstelle (2006), website www.lts-nds.de.
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) (2008), website *Wohnungsprognose 2020*, *Wohnungsprognose Detailansicht Wilhelmshaven*, Hannover: NBank.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (NLS) (2008), website <http://www1.nls.niedersachsen.de/Statistik/>
- North West Region (2005), *North West Regional Housing Strategy*, North West Regional Housing Board, Manchester: GONW Graphics Unit.
- North West Regional Assembly (2006), *The North West Plan* [Submitted draft regional spatial strategy for the north west of England, January 2006], Wigan: North West Regional Assembly.
- Olson, M. (1968), *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen: Mohr.
- Oxford Economics (2007), *The Greater Manchester Forecasting Model*, Wigan: AGMA.
- Parkstad Limburg (2003), *Op hete kolen. De beloftes voor 2030* [Eindadvies van de kerngroep structuurvisie Parkstad Limburg], Heerlen: Parkstad Limburg Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2006), *Regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010. Parkstad Limburg geeft Ruimte!* [vastgesteld door Parkstad Raad op 11 december 2006], Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2007), *Overzicht netto toevoegingen Parkstad Limburg* [5 december 2007], Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2008), website www.parkstad-limburg.nl.
- Peck, J. & K. Ward (2002), *City of revolution. Restructuring Manchester*, Manchester: Manchester University Press.
- Plan-werkStadt (2005), *Endbericht Gesamtstädtischer Zukunftsdialog Stadtumbau Wilhelmshaven* [Juni 2005], Wilhelmshaven/Bremen: Stadtumbau Wilhelmshaven & Plan-werkStadt.
- Poulus, C. (2006), *Nieuwbouw en transformatie in de regio's Delfzijl en Oost Groningen: hoe gaan we om met krimp?* [ABF Research in opdracht van Overleg Wonen - Werkgebied Acantus], Delft: ABF Research.
- Poulus, C. & G. van Leeuwen (2007), *Woningmarktverkenning provincie Groningen en regio Groningen-Assen op basis van woon2006* [Uitgevoerd in opdracht van Provincies Groningen en Drenthe ABF Research], Delft: ABF Research.
- Priemus, H. (1999), 'Instrumenten van volkshuisvestingsbeleid op een vragersmarkt', *B&G* (januari 1999), 26 (1): 19-23.
- Provinciale Zeeuwse Courant (26 januari 2008), 'Opknop woningen gewenst'.
- Provinciale Zeeuwse Courant (19 februari 2008), 'Ondanks krimp wel bouwen'.
- Provincie Groningen (2001), *Nota Bouwen en Wonen 2002-2006*, Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen (2005), *Nota Bouwen en Wonen 2005-2008. Prioriteiten voor uitvoering*. [Gedeputeerde Staten 12 juni 2005], Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen (2006), *Provinciaal Omgevingsplan 2* [vastgesteld door Provinciale Staten op 5 juli 2006], Bedum: Scholma bv.
- Provincie Limburg (2005), *Provinciale Woonvisie Limburg*, Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg (2006), *Demografische Voorsprong Limburg* [Sonderende nota, 24 mei 2006], Maastricht: Taskforce Demografische Voorsprong.
- Provincie Limburg (2007a), *Krimp en verstedelijking in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg*, Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg (2007b), *Concept visie Demografische Proefregio Limburg: versnellen van vernieuwing. Over de demografische veranderingen in Limburg en de beleidsvragen die dat oproept* [18 april 2007], Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Overijssel (2007), 'De invoeringswet wro aangenomen door de Tweede Kamer' [10-10-2007], website van de provincie Overijssel www.nieuwewro.nl.
- Raad voor openbaar bestuur & Raad voor financiële verhoudingen (2008), *Advies bevolkingsdaling*, Den Haag: Raad voor openbaar bestuur & Raad voor financiële verhoudingen.
- Reesas, G. & H. Wohltmann (2007), *Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld 'Stadtumbau West' Pilotstadt Wilhelmshaven*, Wilhelmshaven & Bremen: Stadtumbau Wilhelmshaven & Plan-werkStadt.
- Rekenkamercommissie Delfzijl (2007), *Onderzoeksrapport Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl*, Delfzijl: Rekenkamer Delfzijl.
- Renes, G. & M. Jókövi (2008), *Doorstroming op de woningmarkt*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

- Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Rouwendal, J. & W. Vermeulen (2007), 'Vormt vergrijzing een bedreiging voor de Nederlandse Woningmarkt?', *Property Research Quarterly*, 4: 20-25.
- Schader Stiftung (2007), website www.schader-stiftung.de.
- Schätzl, L. (2007), 'Privatization of Public Housing Stock – The case of the WObA as an East German Example' [Paper tijdens de conferentie 'Sustainable Areas' van The European Network for Housing Research, Rotterdam 25-28 June 2007].
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Sitalsing, K. (2008), 'Dorp geschrapt, weg verpaupering', *de Volkskrant*, 27 februari 2008, p. 2.
- Spruit, J. (2007), 'Minder huizen, mooier bouwen. Corporaties verleggen koers door krimp bevolking', *Aedes magazine*, 4: 18-21.
- Statistisches Bundesamt (2008), website www-genesis.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt Deutschland (2006), *Bevölkerung Deutschland bis 2050, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung* [Presseexemplar], Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Stipo Consult (2004), *Lekker thuis in Parkstad Limburg*, Heerlen: Parkstad Limburg
- Strohmeier, K.P. & S. Bader (2004), 'Demographic decline, Segregation, and Social Urban Renewal in Old Industrial Metropolitan Areas', *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 44 (1): 51-69.
- Struiksmá, J. (2008), *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Swank, J., J. Kakes & A.F. Tieman (2003), *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*, Amsterdam: De Nederlandse Bank.
- Teisman, G. (2006), 'Stedelijke netwerken. Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen', *Nirov output 4*, Den Haag: Nirov.
- The National Department of Communities and Local Government (2006), *Vacant Dwellings NeSS Validation Document 2005, December 2006*, The National Department of Communities and Local Government: Londen.
- The National Department of Communities and Local Government (2007a), *Sub Regional Household Projections 2004-2029 England*, The National Department of Communities and Local Government: Londen.
- The National Department of Communities and Local Government (2007b), website www.communities.gov.uk.
- The National Department of Communities and Local Government (2007c), *Homes for the future: more affordable, more sustainable*, Londen: The National Department of Communities and Local Government.
- The Office for National Statistics (2001a), *2001 Population Census Data 1991-2001 UK*, ONS: Londen.
- The Office for National Statistics (2001b), *Census 2001, Age structure in Manchester*, ONS: Londen.
- The Office for National Statistics (2006), *National Population Projections 2006-2081*, ONS: Londen.
- The Office for National Statistics (2007), *UK population set to increase to 65 million over the next ten years* [News Release, 23 October 2007], Londen: ONS.
- The Office of the Deputy Prime Minister (2003), *Regional Planning Guidance for the North West* [RPG 13, Government Office for the North West], Londen: TSO.
- Til, R.J. van, L. Groenemeijer, C. Poulus & R. Lukey (2007), *Bijdrage POP provincie Groningen Discussienotitie Planning for decline* [in opdracht van de provincie Groningen], Delft: ABF Research.
- Tourism GmbH Ost-Friesland (2007), website www.ost-friesland.de.
- Tweede Kamer (2007), motie nr. 19 (31200-XV111), vergaderjaar 2007-2008.
- Ubink, M. (2008), 'Planingsstrategieën in krimpende steden', *Rooilijn*, 41 (2): p. 90-117.
- Vaart, J. van der (2007), 'Nergens jonge moeders met kindervagen. De leegte van de Duitse deelstaat Mecklenburg-Vorpommern', *NRC Handelsblad*, 19 oktober 2007, p. 12.
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijzen*, Rotterdam/Den Haag: NAI/Ruimtelijk Planbureau.
- Vogelaar, E. (2008), Beantwoording vragen van de heer van der Ham (D66) over het wettelijk kader van sloopfondsen, kenmerk 2008044001, Den Haag: Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie.
- Vries, A., T. Maas & M. van der Wagt (2008), *Strategische Kennisagenda Ruimte* [8 april 2008], Den Haag: VROM.

- Vrolijk, D. & A. Croé (2005), 'Parkstad Limburg', in: Parkstad Limburg, Bijlage bij *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 86 (3): 3.
- VROM (2007), Cijfers over Wonen online; www.vrom.nl.
- VROM (2008a), Doorlopende tekst Wet ruimtelijke ordening (Stb 2006, 566) inclusief Grondexploitatiewet (stb. 2007, 271), 8 februari 2008, Den Haag: VROM.
- VROM (2008b), website www.vrom.nl dossier bouwregeling.
- VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans* [advies 064], Den Haag: VROM-raad.
- Vrooman, C., S. Hoff, F. Otten & W. Bos (2007), *Armoedemonitor 2007* [SCP-publicatie 2007/30], Den Haag: SCP.
- Wagt, M. van der & C. Boon (2006), 'Krimp: een nieuwe toekomst voor de woningmarkt', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 12 (2): 26-29.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* [Rapporten aan de Regering, nr. 53], Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wiechmann, T. (2003), 'Zwischen spektakulärer Inszenierung und pragmatischem Rückbau – Umbau von schrumpfenden Stadtregionen in Europa', in: G. Hutter, I. Iwanow & B. Müller (2003), *Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen*, Dresden: IÖR.
- Wiezorek, E. (2006), 'Von BID zu HID? In Kinderschuh laufen lernen', *Die Wohnungswirtschaft* (Oktober 2006): 16-18.
- Wikipedia (2007a), website <http://de.wikipedia.org/wiki/Wilhelmshaven>.
- Wikipedia (2007b), website <http://nl.wikipedia.org/wiki/Oost-Friesland>.
- Wilhelmshaven (2007a), website www.wilhelmshaven.de.
- Wilhelmshaven (2007b), website www.jadeweserport.de.
- Wouden, R. van der (2007), *Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

OVER DE AUTEURS

Femke Verwest studeerde bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden. Sinds januari 2002 is zij als onderzoeker werkzaam bij het (eerdere RPB) Planbureau voor de Leefomgeving, waar ze zich vooral bezighoudt met het analyseren van ruimtelijk relevante maatschappelijke en beleidsontwikkelingen. Zij is co-auteur van onder andere *Ontwikkelingsplanologie* (2004), *Het gras bij de burens* (2005), *Tussen droom en retoriek* (2005), *Krimp en Ruimte* (2006) en *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen* (2007).

Niels Sorel studeerde planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Daarna werkte hij bij het Nirov, met name aan de Nieuwe Kaart van Nederland. Sinds november 2006 is hij als onderzoeker werkzaam bij het Planbureau van de Leefomgeving. Hij is co-auteur van *Snelwegpanorama's in Nederland* (2006), *Planmonitor Nota Ruimte. De mogelijkheden op een rij* (2008) en *Plattelandsontwikkeling en de gevolgen voor het landschap* (2008).

Edwin Buitelaar studeerde planologie aan de Universiteit van Utrecht. Vanaf maart 2002 werkte hij bij de vakgroep planologie van de Radboud Universiteit Nijmegen. In maart 2007 promoveerde hij aan de Radboud Universiteit Nijmegen op het proefschrift *The cost of land use decisions. Applying transaction cost economics to planning & development* (2007). Sindsdien werkt hij als onderzoeker bij het Planbureau van de Leefomgeving, waar hij zich richt op de regulering van grondmarkten, in het bijzonder in relatie tot woningbouw en stedelijke herstructurering. Hij is co-auteur van *Stedelijke transformatie en grondeigendom* (2008).

COLOFON

Onderzoek

Femke Verwest (projectleider)

Niels Sorel

Edwin Buitelaar

Supervisor

Ries van der Wouden

Met dank aan

Barrie Needham (Radboud
Universiteit Nijmegen)

Alan Harding (Universiteit van
Manchester)

Frank van Dam (PBL)

Andries de Jong (PBL)

Illustraties

Niels Sorel

Eindredactie

Florike Egmond

Ontwerpen productie

Typography Interiority & Other Serious
Matters, Den Haag

Druk

Drukkerij de Maasstad, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk
Planbureau, Den Haag/2008. Alle
rechten voorbehouden. Niets uit deze
uitgave mag worden verveelvoudigd,
opgeslagen in een geautomatiseerd
gegevensbestand, of openbaar gemaakt,
in enige vorm of op enige wijze, hetzij
elektronisch, mechanisch, door foto-
kopieën, opnamen, of enige andere
manier, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever. Voor
zover het maken van kopieën uit deze
uitgave is toegestaan op grond van
artikel 168 Auteurswet 1912jo het Besluit
van
20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd
bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471
en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men
de daarvoor wettelijk verschuldigde
vergoeding te voldoen aan de Stichting
Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW
Amstelveen). Voor het overnemen van
gedeelte(n) uit deze uitgave in bloem-
lezingen, readers en andere compilatie-
werken (artikel 16 Auteurswet 1912)
dient men zich tot de uitgever te
wenden.

NAi Uitgevers is een internationaal
georiënteerde uitgever, gespeciali-
seerd in het ontwikkelen, produceren
en distribueren van boeken over archi-
tectuur, beeldende kunst en verwante
disciplines.

www.naipublishers.nl

ISBN 978 90 5662 640 2